



UNIVERSITÀ  
DI TRENTO

Facoltà di  
Giurisprudenza

Gianmatteo Sabatino

I PARADIGMI GIURIDICI  
DELLA PIANIFICAZIONE PER LO SVILUPPO

UN'INDAGINE DI DIRITTO COMPARATO  
DELL'ECONOMIA

2022





UNIVERSITÀ  
DI TRENTO

Facoltà di  
Giurisprudenza

**COLLANA DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA**

35

2022

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* esterno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

*Proprietà letteraria riservata*

*Redazione a cura dell'Ufficio Editoria Scientifica di Ateneo  
dell'Università degli Studi di Trento*

© Copyright 2022  
by Università degli Studi di Trento  
Via Calepina 14 - 38122 Trento

ISBN 978-88-8443-982-6  
ISSN 2421-7093

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it/>) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

Il presente volume è pubblicato anche in versione cartacea per i tipi di Editoriale Scientifica - Napoli, con ISBN 979-12-5976-380-8 nell'ambito del progetto P.R.I.N. 2017: "La certezza del diritto dal mondo antico alla discussione moderna" - Unità di ricerca Università di Roma La Sapienza - e grazie al contributo della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento - Dipartimento di Eccellenza finanziato dal MIUR - CUP E66C18000370005.

*Settembre 2022*

Gianmatteo Sabatino

I PARADIGMI GIURIDICI  
DELLA PIANIFICAZIONE PER LO SVILUPPO

UN'INDAGINE DI DIRITTO COMPARATO  
DELL'ECONOMIA

Università degli Studi di Trento 2022



a Carmelina



# INDICE

Pag.

## CAPITOLO PRIMO

### SENSO DELLA RICERCA E PIANO DELL'OPERA

<i>1. La nozione giuridica di pianificazione per lo sviluppo .....</i>	1
<i>1.1. Dalla pianificazione alla pianificazione per lo sviluppo.....</i>	2
<i>1.2. Pianificazione e comparazione tra culture giuridiche .....</i>	5
<i>2. I quesiti della ricerca.....</i>	8
<i>3. Le questioni metodologiche. I profili di complessità dell'analisi .....</i>	11
<i>3.1. La commistione tra diritto ed economia.....</i>	12
<i>3.2. Il rapporto tra pianificazione "pubblica" e "privata" .....</i>	14
<i>3.3. Connotazione ideologico-culturale dei modelli di pianificazione. Le costituzioni economiche .....</i>	16
<i>3.4. Diritto comparato e diritto dell'economia. L'integrazione metodologica .....</i>	20
<i>3.5. Gli strumenti specifici della ricerca .....</i>	28
<i>4. Piano dell'opera .....</i>	29

## CAPITOLO SECONDO

### IL POSTO DELLA PIANIFICAZIONE NEI SISTEMI DI DIRITTO DELL'ECONOMIA. L'EVOLUZIONE DEI GRANDI MODELLI

<i>1. Le origini. La pianificazione, il diritto e la grande guerra. L'esempio tedesco .....</i>	31
<i>2. La pianificazione e il tessuto del diritto civile borghese. Modello "debole" e modello "forte" di pianificazione.....</i>	37

INDICE

	Pag.
3. Il modello forte. La pianificazione e il diritto socialista.....	40
3.1. Dal comunismo di guerra alla Nuova Politica Economica. Il codice del 1923 .....	41
3.2. La “stalinizzazione” della pianificazione.....	51
4. Evoluzione e circolazione del modello forte.....	54
5. Segue. Il modello forte in Asia e le peculiarità della soluzione cinese .....	62
6. Il modello debole. Diritto dell’economia e pianificazione nelle economie di mercato.....	70
6.1. Interventismo senza pianificazione .....	70
7. Segue. Dopo il 1929. La pianificazione indicativa .....	74
7.1. Pianificazione e principi generali del diritto. L’ordine pubblico economico .....	82
8. Alcune distinzioni interne al modello “debole” .....	86
9. Pianificazione e paesi in via di sviluppo. L’esempio indiano.....	92
10. Pianificazione e corporativismo. I miracoli asiatici.....	98
11. Qualche considerazione finale.....	103

CAPITOLO TERZO

NEOLIBERISMO E SOCIALISMO DI MERCATO.  
IL DIRITTO DELLA PIANIFICAZIONE  
NELLE GRANDI TRANSIZIONI ECONOMICHE

1. La fine dell’età dell’oro .....	105
2. Coesione e sviluppo regionale nel diritto (democratico-liberale) dell’integrazione europea .....	108
3. Neoliberalismo e pianificazione “debole” fuori d’Europa .....	116
4. Le transizioni nel modello forte. L’economia socialista di mercato .....	120

INDICE

	Pag.
5. <i>Segue. L'esempio cinese e il socialismo asiatico</i> .....	132
6. <i>Segue. La fine del modello forte nello spazio post-sovietico</i> .....	135

CAPITOLO QUARTO

LA PIANIFICAZIONE E IL RITORNO DELLO STATO

1. <i>Una premessa</i> .....	139
2. <i>Il multipolarismo frammentario delle ideologie di sviluppo</i> .....	140
3. <i>La pianificazione e il "nuovo" diritto dell'economia. Ipotesi sui principali modelli da comparare</i> .....	147

CAPITOLO QUINTO

PIANIFICAZIONE E DIRITTO  
DALLA STORIA ALL'ATTUALITÀ

1. <i>Riprendere le fila</i> .....	151
2. <i>Riconoscere e gestire la complessità</i> .....	152
3. <i>La bulimia legalista e la pianificazione come codificazione</i> .....	156

CAPITOLO SESTO

LA NATURA GIURIDICA  
DEGLI ATTI DI PIANIFICAZIONE

1. <i>Decostruzione e ricostruzione della gerarchia delle fonti del diritto dell'economia</i> .....	161
2. <i>Il piano in forma o con forza di legge</i> .....	173
2.1. <i>Il "piano-legge" nell'economia pianificata. La Corea del Nord</i> .....	174
2.2. <i>Il "piano-legge" e la democrazia costituzionale. La giurisprudenza sul piano in Colombia</i> .....	176

INDICE

	Pag.
3. <i>Il piano come fonte sub-legale, para-legale o extra-legale</i> .....	181
4. <i>Il piano come accordo intergovernativo. L'esempio europeo</i> .....	186
5. <i>Il piano come fonte sui generis. Il caso cinese</i> .....	192
5.1. <i>Le teorie sulla natura del piano</i> .....	194
5.2. <i>Il piano nella legislazione e nella giurisprudenza</i> .....	199
5.3. <i>Osservazioni di chiusura sul piano cinese</i> .....	201
6. <i>Il piano come documento scientifico e la NITI Aayog in India</i> ...	202
7. <i>Conclusioni. L'inafferrabile giuridicità del piano</i> .....	205

CAPITOLO SETTIMO

I PROCESSI DELLA PIANIFICAZIONE

1. <i>Precisazioni terminologiche e contestualizzazione</i> .....	207
2. <i>Segue. La metamorfosi dei meccanismi decisionali</i> .....	210
3. <i>Tratti comuni e divergenze critiche nei processi di pianificazione</i> .....	215
4. <i>Il "centralismo democratico-confuciano" e il piano cinese</i> .....	223
5. <i>Inclusività e partecipazione nella pianificazione del capitalismo euroamericano</i> .....	229
6. <i>Conclusioni. Un unico paradigma e molte declinazioni</i> .....	235

CAPITOLO OTTAVO

CONTENUTO E STRUTTURA  
DEGLI ATTI DI PIANIFICAZIONE

1. <i>Scale o cespugli?</i> .....	237
2. <i>Il contenuto dei piani</i> .....	238
2.1. <i>Gli indicatori di piano</i> .....	240
2.2. <i>Direttive e progetti</i> .....	242

	Pag.
<i>3. Alcune peculiarità della pianificazione europea e sovranazionale. Piani di investimento e condizionalità.....</i>	244
<i>4. Le strutture della pianificazione. Decentramento e specializzazione .....</i>	247
<i>4.1. Le strutture top-down e le gerarchie fra i piani .....</i>	248
<i>4.2. Le strutture bottom-up e il problema della sussidiarietà .....</i>	255

CAPITOLO NONO

L'IMPLEMENTAZIONE DEGLI ATTI DI  
PIANIFICAZIONE E I RAPPORTI CON GLI ALTRI  
SETTORI DEL DIRITTO DELL'ECONOMIA

<i>1. I problemi dell'implementazione .....</i>	263
<i>2. L'implementazione diretta. I vincoli tra piano e contratto.....</i>	265
<i>2.1. Pianificazione e diritto dei contratti nei paesi socialisti .....</i>	267
<i>2.1.1. Piano, interessi nazionali e contratto in Cina .....</i>	269
<i>2.1.2. Le vicende del contratto amministrativo "socialista" .....</i>	273
<i>2.2. Pianificazione e contratti pubblici nelle economie di mercato .....</i>	278
<i>3. Il fondo di sviluppo .....</i>	284
<i>3.1. I fondi strutturali e di investimento in Europa .....</i>	285
<i>3.2. ...e fuori d'Europa.....</i>	290
<i>4. Le responsabilità per l'applicazione dei piani nel diritto cinese.....</i>	295
<i>5. L'implementazione indiretta e le Varietà del Capitalismo.....</i>	299
<i>5.1. Favorire l'allocazione orientata di risorse finanziarie. La disciplina dei sussidi e del credito.....</i>	302
<i>5.1.1. I sussidi nei sistemi socialisti e a capitalismo di stato .....</i>	304
<i>5.1.2. Aiuti di stato e sviluppo regionale nel diritto europeo .....</i>	310
<i>5.1.3. L'accesso preferenziale al credito.....</i>	313

INDICE

	Pag.
<i>5.2. Orientare e regolare i comportamenti economici. Concorrenza e regime degli investimenti esteri.....</i>	316
<i>5.2.1. Il protezionismo industriale .....</i>	317
<i>5.2.2. La promozione delle politiche industriali.....</i>	320
<i>5.2.3. Qualche osservazione sulle recenti tendenze europee.....</i>	328

CAPITOLO DECIMO

SOSTANZA E METODOLOGIA  
DEL DIRITTO DELLA PIANIFICAZIONE  
NELL'ERA DELLO STATO COORDINATORE

<i>1. L'incidenza dei paradigmi della pianificazione .....</i>	333
<i>2. Una geografia essenziale dei modelli e delle famiglie di pianificazione.....</i>	335
<i>2.1. La famiglia socialista.....</i>	335
<i>2.2. La famiglia euroamericana .....</i>	338
<i>2.3. I modelli latinoamericani.....</i>	339
<i>2.4. Le grandi democrazie a capitalismo di stato.....</i>	340
<i>2.5. La pianificazione neoautoritaria .....</i>	342
<i>3. Pianificazione e ruolo dei poteri pubblici in economia.....</i>	342
<i>4. La pianificazione e il metodo del diritto dell'economia. Conclusioni.....</i>	346
RINGRAZIAMENTI FINALI.....	349
BIBLIOGRAFIA .....	351

## CAPITOLO PRIMO

### SENSO DELLA RICERCA E PIANO DELL'OPERA

SOMMARIO: 1. *La nozione giuridica di pianificazione per lo sviluppo.*  
1.1. *Dalla pianificazione alla pianificazione per lo sviluppo.* 1.2. *Pianificazione e comparazione tra culture giuridiche.* 2. *I quesiti della ricerca.* 3. *Le questioni metodologiche. I profili di complessità dell'analisi.* 3.1. *La commistione tra diritto ed economia.* 3.2. *Il rapporto tra pianificazione "pubblica" e "privata".* 3.3. *Connotazione ideologico-culturale dei modelli di pianificazione. Le costituzioni economiche.* 3.4. *Diritto comparato e diritto dell'economia. L'integrazione metodologica.* 3.5. *Gli strumenti specifici della ricerca.* 4. *Piano dell'opera.*

#### *1. La nozione giuridica di pianificazione per lo sviluppo*

Quello di pianificazione è, di per sé, un concetto intuitivo e pregiuridico. Esso indica la determinazione di attività da realizzarsi nel futuro<sup>1</sup>. Questa definizione, generalissima, è però di scarsa utilità, in quanto tende a confondere pianificazione e generale capacità di pensare per il futuro<sup>2</sup>.

La scienza giuridica ha preferito pertanto ragionare su una nozione più ristretta di pianificazione, dovuta alla metodologia delle scienze sociali e fondata su uno schema trifasico comprendente un primo momento di definizione degli obiettivi; un secondo momento di individuazione dei mezzi per raggiungere gli obiettivi; un terzo momento di

---

<sup>1</sup> V. voce *Pianificazione*, in *Dizionario delle Scienze Fisiche*, Roma, 1996.

<sup>2</sup> La stessa antropologia giuridica evoca quest'ultima nozione quando collega allo sviluppo del linguaggio la possibilità di concludere accordi complessi atti ad incidere sul futuro delle relazioni interumane, originando primitivi schemi obbligatori. Sul punto v. R. SACCO, *Antropologia Giuridica*, Bologna, 2007, 193-208.

controllo sui risultati ottenuti<sup>3</sup>. Anche questa definizione ha ampi margini. Può facilmente essere applicata a qualsiasi attività organizzativa sociale: si pianifica una vacanza, una vita familiare, una tattica in una partita di calcio, ecc.<sup>4</sup>.

### 1.1. Dalla pianificazione alla pianificazione per lo sviluppo

La scienza giuridica si è avvicinata a un concetto così ambiguo secondo due grandi direttrici. Da un lato, la pianificazione è stata vista come momento di estrinsecazione dell'autonomia privata nelle relazioni socio-economiche. Tale autonomia, a sua volta, si declina nella pianificazione di rapporti negoziali complessi e quindi nel contenuto regolatorio (art. 1321 c.c.) e “normativo” del contratto<sup>5</sup>, così come nella pianificazione dell'attività imprenditoriale e quindi dell'organizzazione e delle strategie dell'impresa<sup>6</sup>.

Dall'altro lato, la pianificazione è espressione della volontà politica del potere pubblico che, sulla base di obiettivi prefissati, orienta le

---

<sup>3</sup> M. CARABBA, *Programmazione Economica*, in *Enc. Dir.*, XXXVI, Milano, 1987, 1113-1150; S. MAZZAMUTO, *Piano economico e pianificazione (diritto civile)*, in *Dig. Disc. Priv.*, XIII, Torino, 1995, 542-556.

<sup>4</sup> Si tratta, a ben vedere, di una nozione che nel diritto è arrivata per importazione da altri campi del sapere, come del resto diverse nozioni attinenti alla dimensione “disciplinante” dell'economia globale, fra cui proprio il concetto di “globalizzazione”. Sul punto v. D. DI MICCO, *Regolare la globalizzazione*, Milano, 2018, 3 ss.

<sup>5</sup> G. GITTI, *Contratti Regolamentari e Normativi*, Padova, 1994, spec. 1-51; G. GUGLIEMMETTI, *Contratto Normativo*, in *Enc. Giur.*, IX, Roma, 1987, 1 ss.; V. ROPPO, *Il Contratto*, Milano, 2011, 311-312, 867-873; C. FERRARI, *I contratti dei mercati regolati*, Torino, 2018, 1-31. La valorizzazione della dimensione “pianificatrice” del contratto con funzione regolatoria del rapporto giuridico patrimoniale ex art. 1321 c.c. rappresenta uno sviluppo interpretativo connesso all'emersione di regolamenti negoziali articolati per soddisfare le esigenze delle evoluzioni economiche. La nozione di “regolare” di cui all'art. 1098 c.c. 1865, poi trasfusa nell'art. 1321 c.c. 1942 si riferiva, realisticamente, alla fattispecie del contratto modificativo di altro rapporto patrimoniale preesistente, come ad es. nella novazione, nell'accollo, nella cessione del credito. V. sul punto F. MESSINEO, *Contratto (dir. priv. – teoria generale)*, in *Enc. Dir.*, IX, Milano, 1961.

<sup>6</sup> S. MAZZAMUTO, *op. cit.*, 551 ss.

dinamiche socio-economiche<sup>7</sup>. Una delle più comuni declinazioni della pianificazione pubblica è quella conosciuta dal diritto urbanistico e territoriale, attraverso la nozione interdisciplinare di *urban planning*<sup>8</sup>.

Ad un livello più comprensivo, tuttavia, la pianificazione ha altresì incarnato l'aspirazione del potere pubblico (dal livello più locale sino a quello sovranazionale) di dirigere, più o meno incisivamente, il complesso di tutte le attività rilevanti sotto il profilo sociale ed economico.

Storicamente, è quest'ultima accezione a dominare la nozione comune di pianificazione fra gli studiosi di scienze sociali<sup>9</sup>. Ciò si deve altresì alla circostanza per cui quest'ultima idea di pianificazione trova facile supporto nell'idea "sorella" di piano, inteso come atto strutturato e coerente che ponga obiettivi, disegni strumenti applicativi e predisponga controlli funzionali alla eterodirezione di uno o più aspetti della vita dei consociati da parte delle istituzioni. È quest'ultima un'immagine tornata prepotentemente alle cronache a seguito della pandemia da Covid-19, allorché i "piani" di ricovero/ricostruzione sono divenuti oggetto di dibattito mediatico quotidiano<sup>10</sup>; si tratta tuttavia di un concetto longevo che ha attraversato buona parte della storia dell'età industriale. Pianificazione e programmazione – sulla cui ambiguità semantica si

<sup>7</sup> M. CARABBA, *op. cit.*; S. MAZZAMUTO, *op. cit.*, 542; M.K. KATZAROV, *La planification comme problème juridique*, in *Revue internationale de droit comparé*, 10(2), 1958, 298-319.

<sup>8</sup> G. ABBAMONTE, *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, in *Enc. Dir.*, Agg. II, Milano, 1998, 796 ss.; sul concetto di pianificazione urbana e territoriale v. anche M. CARTA, *Teorie della Pianificazione*, Palermo, 2003, spec. 40 ss.

<sup>9</sup> G. CARFORA, F. GRADI, *Pianificazione*, in *Enciclopedia Italiana*, App. III, Roma, 1961; O. SIK, *Pianificazione*, in *Enciclopedia del novecento*, Supp. I, Roma, 1989; V. DEL PUNTA, *Pianificazione e programmazione*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Roma, 1996.

<sup>10</sup> Basti pensare a *Next Generation Europe*, ambizioso programma di ripresa economica post Covid-19 messo a punto dalle istituzioni europee, oppure ancora all'*American Rescue Plan Act* del 2021. Sulla funzione della pianificazione nella risposta europea al Covid-19 (argomento su cui si tornerà ampiamente in seguito) si rinvia a G. SABATINO, *Covid-19, European Law and the Geo-Policy of Aids. The incomplete structures of European Development Planning*, in *Concorrenza e Mercato*, 26-27/2019-2020, 2020, 65-92.

tornerà<sup>11</sup> – sono state parte importante degli studi classici del diritto dell'economia<sup>12</sup>.

Qualunque ricerca che, come la presente, voglia porsi sulla scia di questi studi non può farlo “a cuor leggero”. È infatti innegabile che, da diversi decenni ormai, l'interesse dottrinale verso il diritto della pianificazione si sia inaridito. Nei paesi (ex-socialisti) che avevano conosciuto economie totalmente pianificate, l'occhio del giurista si è concentrato sull'utilizzo (o riesumazione) delle categorie concettuali del diritto civile e commerciale – la tutela dell'autonomia contrattuale, le organizzazioni societarie al servizio della libertà d'impresa, ecc. – in funzione della transizione all'economia di mercato<sup>13</sup>. Nei paesi occidentali, l'affermarsi del paradigma (neoliberista) del potere pubblico “regolatore” ha ulteriormente declassato la già spesso lieve valenza politica e pratica della pianificazione<sup>14</sup>. Infine, per quei paesi che, come la Cina, nel mentre dell'apertura al mercato hanno continuato a produrre e pubblicizzare piani, gli osservatori hanno scelto parole decise per proclamare come i loro miracoli economici stessero avvenendo indipendentemente da e persino *contro* i meccanismi della pianificazione<sup>15</sup>.

La pianificazione sembra quindi essere caduta vittima di una sindrome da “fine della storia”<sup>16</sup>.

Parlare oggi di pianificazione vuol dire quindi anzitutto chiedersi se e fino a che punto quella storia abbia avuto fine.

<sup>11</sup> V. nota 204 del Cap. 2.

<sup>12</sup> M. GIUSTI, *Fondamenti di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 2013, 143 ss.; G. QUADRI, *Diritto pubblico dell'economia*, Padova, 1980, 114 ss.; S. MAZZAMUTO, *op. cit.*

<sup>13</sup> G. AJANI, *Dal piano al mercato*, in *Giur. It.*, 1991, 10 ss.; ID., *La circulation de modèles juridiques dans le droit post-socialiste*, in *Revue internationale de droit comparé*, 46(4), 1994, 1087-1105; G. BENACCHIO, *La circolazione dei modelli giuridici tra gli slavi del sud (sloveni, croati, serbi)*, Padova, 1995.

<sup>14</sup> S. MAZZAMUTO, *op. cit.*, 556.

<sup>15</sup> B. NAUGHTON, *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993*, Cambridge, 1995.

<sup>16</sup> L'immagine della “fine della storia” è ovviamente ripresa da F. FUKUYAMA, *The end of history and the last man*, New York, 1992.

Un dato statistico è che la più gran parte delle nazioni del mondo emana con regolarità degli atti di pianificazione<sup>17</sup>. In molti casi, questi atti sono orgogliosamente pubblicizzati e godono di rilievo mediatico<sup>18</sup>.

Cosa accomuna e cosa distingue questi atti? Che rilevanza hanno nei processi evolutivi dei sistemi giuridici? Sono queste due facili domande ad aver ispirato la presente ricerca. Ciò che invece le dà il via e ne definisce l'oggetto è la constatazione, facilmente rilevabile, di un nuovo modello definitorio. Alla pianificazione (o programmazione) economica si è sostituita la "pianificazione per lo sviluppo". È stato insomma universalizzato, almeno nel nome, un tipo di pianificazione che nel secondo dopoguerra era associato alle strategie di crescita dei paesi del c.d. "terzo mondo". Possiamo allora desumere che quelle filosofie di pianificazione siano oggi state recepite globalmente? Oppure si può ancora sostenere che certi paesi nascondano, dietro il richiamo allo "sviluppo" meccanismi di controllo e direzione centralizzata dell'economia e della società?

## 1.2. Pianificazione e comparazione tra culture giuridiche

È evidente che il mutamento terminologico non risolve alcunché, anzi, semmai induce ulteriori incertezze e domande. Dietro l'etichetta della "pianificazione per lo sviluppo" si cela un coacervo frammentario e gigantesco di atti legislativi, regolamentari, programmatici e politici che paesi con sistemi costituzionali, modelli economici e tradizioni giuridiche differenti hanno sviluppato sì con il medesimo (e vago) fine di promuovere progresso e benessere, ma attraverso percorsi e strumenti

---

<sup>17</sup> A.O. CHIMHOWU, D. HULME, L.T. MUNRO, *The 'New' national development planning and global development goals: Processes and partnerships*, in *World Development*, 120, 2019, 76-89.

<sup>18</sup> Basti pensare al *battage* mediatico che ha circondato, in Cina e fuori dalla Cina, l'emanazione del XIII e del XIV Piano Quinquennale, rispettivamente per i periodi 2016-2020 e 2021-2025. Sulla rilevanza, anche propagandistica e mediatica della pianificazione cinese, v. WANG SHAOGUANG (王绍光), YAN YILONG (鄢一龙), *A Democratic Way of Decision-Making: Five Year Plan Process in China* (中国民主决策模式, 以五年规划制定为例), Pechino, 2016.

necessariamente differenti, con giustificazioni teoriche e risultati pratici lontani fra loro.

La ricerca ha pertanto anzitutto il compito di ricostruire un ordine attorno alla nozione giuridica di pianificazione; di isolarne le strutture e gli strumenti applicativi; di evidenziarne le procedure di *enforcement* e di verificarne l’impatto sulla logica dei tessuti normativi statuali e sovranazionali.

Un compito, insomma, arduo, che può essere razionalizzato e reso praticabile solo attraverso una specifica opzione di metodologia giuridica: quella comparata.

La stessa nozione, che in queste prime righe ci interessa, di “pianificazione” o “pianificazione per lo sviluppo” si presta ad una comparazione preliminare. La definizione matematizzante della pianificazione – quella che si trova nei dizionari – fondata sulla stretta corrispondenza tra obiettivi, strumenti e controlli, è in realtà un prodotto del pensiero occidentale. Essa sottende la naturale propensione del pensiero all’astrazione della realtà secondo modelli ideali (gli obiettivi) ed il conseguente sforzo di adattamento della realtà stessa al modello presupposto. Il “piano” è, in questo senso, una propaggine del pensiero aristotelico classico che ha pervaso la modernità facendo della pianificazione l’attività organizzativa per eccellenza, in qualsiasi campo del sapere pratico<sup>19</sup>.

Tuttavia, parte considerevole delle esperienze di pianificazione opera oggi in contesti culturali lontani e a tratti persino antitetici a quello ereditato dal pensiero greco classico. Basti pensare che nelle culture dell’Asia orientale il concetto di efficacia, fondato sul rapporto tra mez-

---

<sup>19</sup> F. JULLIEN, *Traité de l’efficacité*, Parigi, 2002; ID., *Pensare l’efficacia in Cina e in occidente*, Bari, 2006. Una razionalità, quella pianificatrice, complementare tanto al “costituzionalismo” della Grecia classica, fondato sull’astrazione delle differenze individuali nel principio ideale dell’eguaglianza dei cittadini e della supremazia dell’assemblea del popolo, quanto alla razionalizzazione, di impronta romana, dei rapporti interindividuali in schemi formali e concettuali sorretti da una ordinata branca del sapere, quella della scienza giuridica. L’aspirazione alla modellizzazione concettuale della realtà giustifica quindi non soltanto l’idea occidentale di pianificazione ma anche le due fondamentali basi della cultura giuridica dell’occidente, ossia il costituzionalismo greco classico ed il sistema del diritto privato romano. Sul punto v. A. SCHIAVONE, *Ius. L’invenzione del diritto in occidente*, Torino, 2017.

zi e scopo e quindi sotteso all'azione del pianificare, guarda con diffidenza e persino sfavore al ragionamento per modelli astratti e ideali; propugna invece la continua capacità di adattamento dei propri strumenti di azione ai mutamenti delle circostanze naturali e storiche<sup>20</sup>. Sulla base di quest'ultima linea di pensiero, sono stati sviluppati modelli di *governance* socio-economica fluidi, estranei (almeno in parte) al paradigma della regola generale ed astratta<sup>21</sup>.

Cosa significa, in queste culture, pianificare? Quali sovrapposizioni e contrasti esistono tra idee di pianificazione appartenenti a culture giuridiche differenti?

Inevitabilmente, si accumulano le domande.

La comparazione deve dunque intervenire su quell'insieme di fonti, a prescindere dalla loro natura formale o dal loro nome, che evochino esplicitamente l'idea di un intervento pubblico coordinato sulla società

---

<sup>20</sup> Sul punto, è d'obbligo richiamare la vasta e profonda produzione bibliografica di François Jullien in merito alla nozione di efficacia nella cultura e nella filosofia cinesi, una nozione che ha in seguito avuto vaste influenze sulle strutture di pensiero di numerose culture dell'estremo oriente (su tutte, quelle coreana e giapponese); F. JULLIEN, *La propension des choses. Pour une histoire de l'efficacité en Chine*, Parigi, 1992; ID., *Traité de l'efficacité*, cit.; ID., *Pensare l'efficacia*, cit.; ID., *In Praise of Blandness, Proceeding from Chinese Thought and Aesthetics*, New York, 2004.

<sup>21</sup> Sull'idea di regola nella cultura della *governance* socio-economica cinese v. R. CAVALIERI, *La legge e il rito. Lineamenti di storia del diritto cinese*, Milano, 1999; W. MENSKI, *Comparative Law in a Global Context*, Cambridge, 2006, 493 ss.; G. AJANI, A. SERAFINO, M. TIMOTEO, *Diritto dell'Asia orientale*, Torino, 2007, spec. 1-23, 47 ss.; J. ESCARRA, *Le droit chinois*, Pechino, 1936. Sul diritto giapponese v. G. AJANI, A. SERAFINO, M. TIMOTEO, *Diritto dell'Asia orientale*, cit., 77 ss.; J.O. HALEY, *Authority Without Power. Law and the Japanese Paradox*, New York, 1991. Va in ogni caso considerato come il paradigma della regola generale ed astratta sia un concetto estraneo alla più gran parte delle tradizioni giuridiche, le quali, secondo schemi logici ancestrali, hanno, pur con intensità diverse, preferito un approccio alla regolazione fondato su soluzioni "caso per caso", senza concepire – deliberatamente – alcun sistema logicamente strutturato e comprensivo di regole concettualizzate. Quanto detto può ben applicarsi tanto alle tradizionali culture giuridiche ctonie (del passato e del presente) quanto ai sistemi giuridici dell'Africa subsahariana o alla tradizione giuridica indiana e indonesiana. Tra i molti riferimenti letterari, v. W. MENSKI, *op. cit.*; P. GLENN, *Legal Traditions of the World*, Oxford, 2014; D. FRANCAVILLA, *Il diritto nell'India contemporanea*, Torino, 2010, pp. 13-37; M. GLUCKMAN, *Adat law in Indonesia*, in *Journal of Comparative Legislation and International Law*, 31(3-4), 1949.

e l'economia a fini di sviluppo, ricollegando, pur con diversa incidenza, specifiche conseguenze giuridiche al rispetto ed alla violazione di tali atti di intervento. Deve farlo, come è nella vocazione del diritto comparato, in maniera storica, indagando l'evoluzione della ricchezza semantica del termine "pianificazione"<sup>22</sup>. Deve farlo, ovviamente, in prospettiva sincronica, ricostruendo i rapporti tra le norme giuridiche a monte e a valle della pianificazione nelle esperienze di sviluppo dei vari paesi.

Deve farlo, infine, in maniera necessariamente selettiva. Analizzare nella stessa sede le regole della pianificazione per lo sviluppo in tutti i paesi del mondo sarebbe inutile, oltre che impossibile. Se il fine principale dello studio è quello di provare a costruire un ordine logico, allora è necessario chiedersi quali siano quelle esperienze giuridiche che nei piani (o negli strumenti di pianificazione, in assenza dei piani) abbiano trasfuso delle filosofie di sviluppo che connotano modelli di diritto dell'economia nel loro complesso.

Si potrebbe obiettare che, così facendo, l'attenzione sarà giocoforza posta sul diritto di quegli stati (o entità sovranazionali) più rappresentativi in termini di peso economico o influenza politico-culturale. Se ciò è almeno in parte inevitabile, è tuttavia da rilevare come non avvenga nel contesto di una comparazione geograficamente orientata e quindi dichiaratamente rivolta all'analisi del diritto di due o più paesi selezionati *ex ante*; la preponderanza di taluni sistemi (come quello cinese) nello svolgersi della ricerca è invece conseguenza della rilevanza pratica di alcune esperienze per la definizione, a livello globale, di modelli coerenti di diritto della pianificazione per lo sviluppo.

## 2. I quesiti della ricerca

L'ordine logico della ricerca presuppone la chiarezza dei quesiti che la motivano. Alcuni dubbi sollevati dall'odierna valenza giuridica di forme di pianificazione per lo sviluppo sono già stati anticipati. È ora il

---

<sup>22</sup> Sulla vocazione storica della scienza del diritto comparato v. R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, Torino, 1992, 50-51.

momento, però, di strutturare le domande che ispireranno l'evoluzione del presente lavoro, dettandone al contempo la logica interna.

La ricerca vuole consistere, in estrema sintesi, nell'analisi comparata di complessi di norme giuridiche sulla pianificazione per lo sviluppo. Da questa premessa deriva la scelta di sviluppare il contenuto dell'opera secondo due gruppi di quesiti di indagine sostanziale ed un terzo gruppo di quesiti riassuntivi e conclusivi.

Un primo gruppo enuncia quesiti che mirano ad un'analisi contestuale del problema. La pianificazione, come già detto, si colloca storicamente nell'alveo del diritto dell'economia. Ciò è stato vero nei paesi occidentali che, tra il primo e il secondo dopoguerra, hanno sperimentato forme di pianificazione/programmazione economica<sup>23</sup>; è stato vero nel diritto socialista della guerra fredda, dove anzi la pianificazione informava l'intero sistema del diritto economico<sup>24</sup>; è tutt'oggi vero in quei paesi, come la Cina, ove è presente tanto una teoria giuridica della pianificazione quanto una teoria del diritto economico<sup>25</sup>. La ricerca vuole pertanto ricostruire, in prospettiva diacronica e sincronica, la specifica posizione della pianificazione nelle diverse esperienze di diritto dell'economia, traendone le rilevanti conclusioni in punto di esistenza di "modelli giuridici" di pianificazione per lo sviluppo sul piano comparato. Si propongono pertanto i seguenti quesiti di ricerca.

I) Quale posizione, logica e gerarchica, ha rivestito in passato e riveste oggi la pianificazione per lo sviluppo all'interno dei sistemi di diritto dell'economia? Qual è stata e qual è la valenza teorica della piani-

---

<sup>23</sup> M. GIUSTI, *op. cit.*; G. QUADRI, *op. cit.*; J.P. VALETTE, *Droit public économique*, Parigi, 2015; F.J. COQUIS VELASCO, *Sistema Nacional de Planeación*, in J. FERNANDEZ RUIZ (coord.), *La constitución y el derecho administrativo*, Messico, 2015, 187-204; J. WITKER, *Introducción al Derecho Económico*, Messico, 1999; A. YRARRÁZAVAL, *Manual de Derecho Económico*, Santiago, 2018.

<sup>24</sup> G. AJANI, *Diritto dell'Europa Orientale*, Torino, 1996, 323 ss.; ID., *Il modello post-socialista*, Torino, 2008, 123-125; A. GAMBARO, R. SACCO, *Sistemi Giuridici Comparati*, Torino, 2011, 332.

<sup>25</sup> ZHANG SHOUWEN (张守文), *经济法学 (Diritto Economico)*, Pechino, 2018, 193 ss.; GUAN BEI (关怀), *经济立法与经济司法 (Legislazione economica ed aggiudicazione economica)*, Shanghai, 1981; SHI JICHUN (史际春), LI QINGSHAN (李青山), *论经济法的理念 (Sulla nozione di diritto economico)*, in *huadong zhengfa xueyuan xuebao*, 27(2), 2003, 42-51.

ficazione ai fini della coerenza delle regole di diritto dell'economia in funzione dei modelli di sviluppo economico succedutisi nel tempo sul piano globale?

- II) È possibile isolare, sempre in prospettiva diacronica e sincronica, dei modelli giuridici notevoli di diritto della pianificazione per lo sviluppo? Se sì, quali modelli? Questi modelli evidenziano o no degli specifici istituti, dei meccanismi giuridici o delle caratteristiche giuridico-formali tali da rappresentare dei paradigmi del diritto della pianificazione?

Il secondo gruppo di quesiti, più analitico, si fonda sui risultati della prima fase di ricerca. Il riferimento ai “paradigmi giuridici” della pianificazione (che dà infatti il titolo all'opera) rappresenta il fulcro concettuale di tutto il lavoro. Una volta che la ricostruzione dei percorsi evolutivi della pianificazione per lo sviluppo abbia fatto emergere i principali connotati degli atti pianificatori – natura, contenuto, strumenti di implementazione e controllo, meccanismi sanzionatori collegati al mancato rispetto degli atti di piano – è su questi che deve concentrarsi la comparazione. Lo scopo ultimo è duplice: da un lato ricostruire la coerenza interna dei vari modelli di pianificazione; dall'altro ricostruire i rapporti tra il diritto della pianificazione e le altre branche del diritto, specialmente del diritto dell'economia, come, a titolo esemplificativo, il diritto dei contratti, il diritto della concorrenza e degli aiuti di stato, il diritto bancario, il diritto degli investimenti da e per l'estero. I quesiti proposti sono pertanto i seguenti.

- I) Quali sono i paradigmi giuridici della pianificazione per lo sviluppo che emergono dall'analisi comparata sull'evoluzione dei modelli di pianificazione?
- II) Quali analogie e quali differenze si registrano nella forma, nella funzione e nell'applicazione pratica di tali paradigmi nei modelli giuridici comparati?
- III) In che modo il funzionamento in concreto di tali paradigmi struttura la relazione logica tra la pianificazione e gli altri settori dell'ordinamento giuridico, in particolare con i settori e gli istituti del diritto dell'economia?

Il terzo ed ultimo gruppo di quesiti è finalizzato alla sintesi dei risultati della ricerca, secondo due direttrici principali: una di tipo sistemico

attinente all'influenza del diritto della pianificazione sull'evoluzione del ruolo dello stato nell'economia e sui paradigmi dello stato regolatore e dello stato interventista. Un'altra direttrice è di tipo metodologico e riguarda l'apporto che le ricerche sulla pianificazione possono dare agli studi di diritto dell'economia di taglio comparato. Le domande da porsi sono quindi le seguenti.

- I) Che tipo di influenza hanno i modelli di diritto della pianificazione, come ricostruiti alla luce dell'analisi comparata, sull'evoluzione del ruolo dello stato nell'economia? E sulla natura e le funzioni degli istituti del diritto dell'economia?
- II) È possibile misurare il "peso" del diritto della pianificazione nella logica dei vari sistemi di diritto dell'economia comparati?
- III) Può la pianificazione essere considerata un formante del moderno diritto dell'economia<sup>26</sup>? Se sì, in quali dei modelli analizzati? Può lo studio comparato dei modelli di diritto della pianificazione tracciare un metodo comprensivo di analisi dei moderni istituti del diritto dell'economia?

I tre gruppi e gli otto quesiti illustrati rappresenteranno dunque la traccia che guiderà la ricerca nel suo dipanarsi. Come è facile notare, vi è un nesso indissolubile, irrinunciabile a sorreggere l'impianto dell'indagine: quello tra il metodo comparato ed un oggetto di analisi ascritto al diritto dell'economia.

### *3. Le questioni metodologiche. I profili di complessità dell'analisi*

Dalla presentazione dei quesiti della ricerca è ora necessario passare all'enunciazione del metodo che ispira l'analisi comparata. Invero, il problema metodologico s'innesta anzitutto sui profili di complessità che emergono dai suddetti quesiti. È possibile, in particolare, isolare tre livelli di complessità della disciplina giuridica della pianificazione per lo sviluppo.

---

<sup>26</sup> Sulla nozione di formante v. R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, cit., 43 ss.

### 3.1. La commistione tra diritto ed economia

Torniamo alla definizione trifasica di pianificazione: obiettivi, strumenti e controlli riflettono le dimensioni dell'intervento pubblico sull'economia nella teoria della politica economica<sup>27</sup>.

Il piano, nella sua indole "normativa" della realtà, è in fondo una *summa* di politica economica.

La stessa distinzione tra obiettivi fissi ed obiettivi variabili, nota agli economisti, si sovrappone alla distinzione tra indicatori vincolanti e indicatori tendenziali impiegata dai modelli maturi di pianificazione come quello cinese<sup>28</sup>.

La macroeconomia ha da sempre evidenziato come i modelli di pianificazione "rigida" fondati su fissazione di prezzi e di quote di produzione (i.e. i modelli di ispirazione sovietica) provochino gravi squilibri nei meccanismi di domanda e offerta, come cronica carenza di merci (con i prezzi fissi), incentivi al mercato nero ed inefficienze nell'allocazione delle risorse<sup>29</sup>. Eppure, per gran parte del novecento, questo modello di pianificazione è stato studiato quale possibile alternativa all'economia di mercato<sup>30</sup>. Ancora oggi, la scienza economica non ignora che il perseguimento della pura efficienza nell'allocazione vada interpretato, nell'ottica dell'intervento pubblico, anche alla luce di esigenze

<sup>27</sup> E. MARELLI, M. SIGNORELLI, *Politica Economica. Le Politiche nel Nuovo Scenario Europeo e Globale*, Torino, 2019, spec. 19 ss.

<sup>28</sup> Sulla distinzione tra obiettivi fissi ed obiettivi variabili v. *ibid.*, 20; sulla distinzione tra indicatori vincolanti e tendenziali nella pianificazione cinese (su cui si tornerà ampiamente) v. G. SABATINO, *Legal Features of Chinese Economic Planning*, in I. CASTELLUCCI (a cura di), *Saggi di Diritto Economico e Commerciale Cinese*, Napoli, 2019, 33-78.

<sup>29</sup> P. KRUGMAN, R. WELLS, *Macroeconomics*, New York, 2018, spec. tutto il Cap. 4 *Price Controls and Quotas: Meddling with Markets*; G. CHIRICHELLO, *Principi di Economia Politica di Base*, Torino, 2002, 73-77.

<sup>30</sup> E. AMES, *Théorie de la planification économique*, in *Revue d'économie politique*, 84(3), 1974, 364-398; H. CHAMBRE, *La planification soviétique*, in *Esprit*, 203(6), 1953, 909-929; G. CAIRE, *La planification soviétique a la recherche de la rationalité. Note sur l'évolution récente des techniques soviétiques de planification*, in *Revue économique*, 14(3), 1963, 384-440; M. ELLMAN, *Socialist Planning*, Cambridge, 2014.

sociali, di pressioni lobbistiche, di interessi dei più variegati gruppi sociali<sup>31</sup>.

In economia, nel Novecento, l'opzione pianificatoria, al di là della scelta "estrema" sovietica, è stata associata al perseguimento, da parte di numerosi paesi in via di sviluppo, di strategie ben definite di politica economica, come quella c.d. di sostituzione dell'importazione<sup>32</sup>. La stessa contrapposizione tra scuola keynesiana, scuola monetarista e scuola neo-liberale ha rappresentato, a livello di politica economica internazionale, un grande esperimento di comparazione, che ha disegnato una vera e propria geografia dei modelli, a seconda delle scelte che i singoli stati hanno perseguito in momenti diversi della loro storia<sup>33</sup>. Al contempo, è stata la politica economica ad evidenziare per prima il nesso tra strategie di pianificazione ed esercizio della politica industriale, un nesso la cui incidenza, diversificata a seconda dei contesti, acquisisce rilevanza giuridica ancora oggi<sup>34</sup>.

È questo il substrato su cui si innesta il diritto. La pianificazione ha natura intrinsecamente economica; una natura che il diritto aspira a controllare. Una natura a cui il diritto vuole offrire strumenti che rendano possibile – e financo giustiziabile – l'intervento "pianificatore"<sup>35</sup>. Il problema fondamentale della coerenza dei modelli giuridici di pianificazione ruota quindi attorno alla misura dell'efficacia – con tutte le sue implicazioni socio-culturali – e dell'efficienza dei modelli nel perseguire un'allocazione ottimale delle risorse nel rispetto degli obiettivi di politica economica decisi dal legislatore. Questo stesso riferimento all'efficienza costituisce altresì, in prospettiva di analisi economica del diritto, un utile criterio per determinare la circolazione e la circolabilità di taluni modelli<sup>36</sup>.

---

<sup>31</sup> P. KRUGMAN, R. WELLS, *op. cit.*; T. OATLEY, *International Political Economy*, New York, 2019, spec. 108-136, 339-368.

<sup>32</sup> Questo il caso, ad esempio, dell'India indipendente per gran parte della sua storia novecentesca. V. T. OATLEY, *op. cit.*, 164-191.

<sup>33</sup> *Ibid.*; E. MARELLI, M. SIGNORELLI, *op. cit.*, *passim*.

<sup>34</sup> T. OATLEY, *op. cit.*, *passim*.

<sup>35</sup> G. QUADRI, *op. cit.*, 19-20.

<sup>36</sup> U. MATTEI, *Efficiency in Legal Transplants: An Essay in Comparative Law and Economics*, in *International Review of Law and Economics*, 14, 1994, 3-19.

### 3.2. Il rapporto tra pianificazione “pubblica” e “privata”

Alla pianificazione “pubblica”, concepita e gestita dallo stato o da organizzazioni internazionali e sovranazionali di diritto pubblico, si è sempre soliti affiancare una pianificazione “privata”, che trova espressione nelle strategie a medio-lungo termine delle imprese<sup>37</sup>.

Si tratta di un rapporto logico che in origine si apprezza, forse più che a livello di diritto positivo, nella prospettiva degli studi di organizzazione industriale<sup>38</sup>. Allo stesso tempo, specie nei decenni più recenti, esso ha stimolato suggestivi dibattiti sulla natura delle imprese quali regolatrici dell’economia globale.

Una volta superata, a livello storico, l’opzione dell’economia totalmente pianificata, qualunque modello pubblicistico di sviluppo economico si trova a confrontarsi con il rapporto tra le sue proprie strategie di pianificazione e l’autonomia degli operatori nel mercato<sup>39</sup>.

Del resto, la stessa autonomia privata, nell’economia globalizzata, ha promosso l’utilizzo di strumenti privatistici classici – su tutti il contratto – in funzione eminentemente organizzativa<sup>40</sup>. L’impresa multina-

<sup>37</sup> S. MAZZAMUTO, *op. cit.*

<sup>38</sup> J.K. GALBRAITH, *The New Industrial State*, Boston, 1967. In effetti, la pianificazione d’impresa, nel diritto civile e commerciale più tradizionale, verrebbe essenzialmente assorbita entro l’autonomia gestionale riservata all’imprenditore, la cui rilevanza esterna è apprezzabile allorché essa «si traduce in regole di condotta dirette a disciplinare i rapporti con i terzi» (S. MAZZAMUTO, *op. cit.*). Tuttavia, l’affermarsi, nell’economia di massa, di istituti quali le condizioni generali di contratto e i contratti per adesione, rappresenta il riflesso esterno della politica aziendale programmata ed enfatizza pertanto un primo, relevantissimo nesso tra moderna organizzazione industriale e diritto civile (*ibid.*; v. anche G. FERRI, *Programmazione e autonomia individuale nel diritto privato italiano*, in *Diritto dell’Economia*, 1966, 16 ss.).

<sup>39</sup> Si ripropone, su questo punto, il vecchio dibattito economico-filosofico sul rapporto tra pianificazione e libertà, su cui v. G. LAVAU, *Planification et liberté*, in *Esprit*, 238(5), 1956, 772-790.

<sup>40</sup> S. GRUNDMANN, F. CAFAGGI, G. VETTORI, *From Exchange to Long-Term Network Cooperation in European Contract Law*, Londra, 2013; DAI LEI (戴雷), 分析合同法组织经济的功能 (*Analizzare la funzione del contratto nell’organizzazione dell’economia*), in *Legality Vision*, 12, 2017, 169-170; WANG LIMING (王利明), 论合同法组织经济的功能 (*Sulla funzione del diritto dei contratti nell’organizzare l’economia*), in *Peking University Law Journal*, 29(1), 2017, 104-120.

zionale moderna, sin a partire dagli anni 1920, ha sviluppato una vera teoria della pianificazione privata, fondata, a seconda dei casi, su un'organizzazione decentrata di quartieri generali e filiali o su catene contrattuali a regolamento delle c.d. *supply chains*<sup>41</sup>. In queste catene, l'utilizzo di modelli contrattuali standard predisposti dall'impresa multinazionale e imposti alle imprese periferiche responsabili di singole fasi della catena produttiva, assume sovente i caratteri di una vera e propria pianificazione gerarchica, capace, nei casi più "nobili", di stimolare altresì il rispetto di standard ambientali e di rispetto dei diritti umani in contesti industriali in via di sviluppo, proprio attraverso l'incorporazione di tali standard nei contratti modello della multinazionale<sup>42</sup>.

Attraverso lo strumento contrattuale, in secondo luogo, pianificazione pubblica e privata possono venire a combinarsi nel contesto di iniziative di partenariato. Quello del Partenariato Pubblico-Privato transnazionale è uno strumento in ascesa, assunto quasi ad emblema di strategie di cooperazione economica di ampio respiro come la *Belt & Road Initiative* patrocinata dal governo cinese<sup>43</sup>. Qui, l'armonizzazione delle strategie di sviluppo del governo "ospitante" e dell'impresa privata partner diviene la principale direttrice degli assetti contrattuali. Idealmente, pianificazione pubblica e pianificazione privata strutturano un rapporto dialettico<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> G. SABATINO, *Planning "beside" and "beyond" the State: Multinational Corporations as Anthropological Institutions of Global Economic Law*, in *Transnational Dispute Management*, 17(6), 2020; S. JOHNSTON, *Headquarters and Subsidiaries in Multinational Corporations*, Londra, 2005; R. VANCIL, P. LORANGE, *Strategic Planning in Diversified Companies*, in *Harvard Business Review*, January-February 1975; S. POTTS, *Reterritorializing economic governance: Contracts, space, and law in trans-border economic geographies*, in *Environment and Planning*, 48(3), 2016, 523-539; F. CAFAGGI, *Regulation through contracts: supply-chain contracting and sustainability standards*, in *Eur. Rev. Contr. L.*, 12(3), 2016, 218-258.

<sup>42</sup> G. SABATINO, *Planning "beside" and "beyond" the State*, cit.; F. CAFAGGI, *Regulation through contracts*, cit.; T. OATLEY, *op. cit.*

<sup>43</sup> G. SABATINO, *The Legal Issues of "Going Global" and the Trans-Nationalisation of the Chinese Public-Private Partnership Model*, in *Transnational Dispute Management*, 17(6), 2020.

<sup>44</sup> *Ibid.*

Il diritto, evidentemente, non può ignorare tutto ciò. Lo studio dei meccanismi giuridici della pianificazione e soprattutto dei meccanismi della sua implementazione deve necessariamente considerare come il potere pubblico decida di interagire con le strategie di sviluppo espressione dell'autonomia privata degli operatori economici<sup>45</sup>.

### *3.3. Connotazione ideologico-culturale dei modelli di pianificazione. Le costituzioni economiche*

Le diversità ideologico-culturali hanno sempre rappresentato, per la comparazione giuridica, un che di problematico<sup>46</sup>. In primo luogo perché, a volte anche in via contro intuitiva, queste diversità non riescono a motivare la varianza o l'uniformità dei modelli giuridici<sup>47</sup>. In secondo luogo perché l'opposizione ideologico-culturale tra sistemi da comparare ha, più volte nella storia del diritto comparato, messo in discussione o, al contrario, esacerbato l'importanza e le finalità stesse della comparazione. Un problema, quest'ultimo, che ha ossessionato i sovietologi ed i comparatisti di tutto il mondo nei decenni di guerra fredda<sup>48</sup>.

È stata proprio la guerra fredda, in fondo, a fare della pianificazione un problema per il metodo del diritto comparato. La ricostruzione della famiglia di diritto socialista, sotto il profilo civilistico, si è sovente basata sull'opposizione logica tra pianificazione ed autonomia nella de-

---

<sup>45</sup> L.C. BACKER, *Economic Globalization and the Rise of Efficient Systems of Global Private Lawmaking: Wal-Mart as Global Legislator*, in *Connecticut Law Review*, 39(4), 2007, 1-46; ID., *Multinational Corporations as Objects and Sources of Transnational Regulation*, in *ILSA Journal of International and Comparative Law*, 14(2), 2008, 1-26; J. RUGGIE, *Multinationals as global institution: Power, authority and relative autonomy*, in *Regulation & Governance*, Australia, 2017; E. OSHIONEBO, *Regulating Transnational Corporations in Domestic and International Regimes*, Toronto, 2009.

<sup>46</sup> R. SACCO, *Antropologia Giuridica*, cit., 41-74; M. BUSSANI, *Il diritto dell'Occidente. Geopolitica delle regole globali*, Torino, 2010, 43 ss.

<sup>47</sup> *Ibid.*, 47-49.

<sup>48</sup> U. MATTEI, *The Cold War and Comparative Law*, in *The American Journal of Comparative Law*, 65(3), 2017, 567-607.

terminazione dei rapporti negoziali tra soggetti dell'ordinamento<sup>49</sup>. Così, il diritto socialista è divenuto il diritto delle economie pianificate.

Questo approccio, se da un lato ha risolto dei problemi di classificazione e fornito sicuri punti di riferimento ai sovietologi, ha però anche appiattito la valenza giuridica della pianificazione sull'orbita del socialismo reale. A confronto con un esempio così totalizzante di pianificazione, le forme di programmazione economica dei paesi dell'Europa occidentale o di molti paesi del terzo mondo non hanno mai rappresentato un terreno di comparazione realmente appetibile per i giuristi. Questi ultimi, certamente condizionati – a prescindere dalle loro singole opinioni – dall'atmosfera di confronto ideologico, hanno preferito marcare la differenza tra pianificazione e diritto civile liberal-borghese, piuttosto che ragionare sui rapporti tra programmazione ed autonomia privata, che pure erano una costante degli studi nei decenni della guerra fredda<sup>50</sup>.

In secondo luogo, entro la stessa opzione politica socialista, il diritto comparato tradizionale ha riunito sotto un'unica famiglia solo l'Unione Sovietica ed i paesi dell'Europa orientale<sup>51</sup>. Ne è rimasta esclusa, insieme agli altri paesi socialisti dell'Asia, la Cina, che René David, sin dalla prima edizione del suo manuale, collocava nella categoria “residuale” dei sistemi giuridici, insieme al Giappone, all'India, ai paesi musulmani, a quelli africani<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> A.Y. VYSHINSKY, *The Law of the Soviet State*, New York, 1948, spec. 198-204; H.J. BERMAN, *Commercial Contracts in Soviet Law*, in *California Law Review*, 35(2), 1947, 191-234.

<sup>50</sup> G. FERRI, *op. cit.*; A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963; per ulteriore bibliografia si rinvia anche a S. MAZZAMUTO, *op. cit.*

<sup>51</sup> L'Europa orientale è poi divenuta una delle classiche macro aree geografiche del diritto comparato, come testimoniato dalla presenza di compilazioni trattatistiche (su tutti G. AJANI, *Diritto dell'Europa orientale*, cit.). Nella stessa esperienza dell'insegnamento universitario, è accaduto che le cattedre di Diritto dei paesi socialisti si tramutassero, alla fine della guerra fredda, in cattedre di Diritto dell'Europa orientale (come ad es. presso l'Università di Trento, dove il corso di Diritto dell'Europa orientale è stato per anni tenuto dal Prof. G. Benacchio), ad ulteriore conferma di una visione scientifica uniforme di quello specifico contesto territoriale.

<sup>52</sup> R. DAVID, *Les grands systèmes de droit contemporains*, Parigi, 1964.

Questa scelta, che ha orientato per decenni (e in parte orienta ancora) le classificazioni sistemologiche, ha diverse ragioni, di cui la più rilevante è probabilmente quella storica<sup>53</sup>. Era infatti molto più facile concepire i diritti socialisti dell'Europa orientale come trasformazioni di un "sustrato" romanistico di quanto non lo fosse con la Cina, la cui cultura era percepita non solo come radicalmente diversa, ma altresì connotata da un «ruolo minore del diritto»<sup>54</sup>.

La separazione classificatoria è stata spesso colmata, nella pratica, dai sovietologi stessi, che si sono dimostrati, almeno in Italia, i più attrezzati a comprendere le evoluzioni anche del diritto cinese<sup>55</sup>. Tuttavia, la cesura tra famiglia di diritto socialista e sistema cinese ha fatto sì che, specie dopo l'apertura al mercato della Cina, la pianificazione faticasse ad imporsi come paradigma unificante del diritto economico cinese. L'attenzione dello studioso era quasi inevitabilmente portata a concentrarsi sugli sforzi d'integrazione tra cultura giuridica cinese tradizionale, strutture istituzionali socialiste e diritto civile d'impronta occi-

---

<sup>53</sup> Sulle possibili ragioni della scelta v. U. MATTEI, *The Cold War and Comparative Law*, cit. Va osservato che le evoluzioni del modello politico-giuridico della Repubblica Popolare Cinese hanno spesso proceduto in parallelo agli sviluppi delle analisi sistemologiche. La Cina è divenuta socialista nel 1949 e sino al 1953-1954 non ha adottato un modello di economia pianificata. Dalla fine degli anni 1950 poi, la graduale rottura politico-ideologica con l'URSS ha reso difficile una sicura associazione fra i due paesi sul piano giuridico, tanto più che con l'avvento della rivoluzione culturale lo stesso ruolo del diritto in Cina doveva subire un attacco quasi fatale.

<sup>54</sup> R. SACCO, *Il substrato romanistico del diritto civile dei paesi socialisti*, in *Riv. Dir. Civ.*, I, 1969, 115-131. Sul «ruolo minore del diritto» in Cina v. R. DAVID, C. JAUFFRET SPINOSI, *I grandi sistemi giuridici contemporanei*, Padova, 2004, 436 ss.; K. ZWEIGERT, H. KÖTZ, *Introduzione al Diritto Comparato I*, Milano, 1998, 359 ss. Si consideri peraltro che queste scelte classificatorie, anche in prospettiva meramente storica, apparivano semplificatorie almeno sotto due profili: da un lato l'Unione Sovietica, specie nella sua parte asiatica, ha applicato il "nuovo" diritto socialista su contesti prima di allora estranei alla tradizione romanistica (si pensi a repubbliche quali Uzbekistan e Tagikistan, piuttosto infiltrate di diritto islamico); dall'altro lato, la cultura cinese s'era posta il problema dell'adattamento agli stimoli provenienti dall'occidente sin dalla metà del XIX secolo, nel contesto delle guerre dell'oppio (v. A. CHENG, *Storia del pensiero cinese – Vol. II, Dall'introduzione del buddhismo alla formazione del pensiero moderno*, Torino, 2000, 646 ss.).

<sup>55</sup> Si ricordino, fra tutti, Gabriele Crespi Reghizzi e Gian Maria Ajani.

dentale, un connubio funzionale all'esperienza del socialismo di mercato<sup>56</sup>. Poco spazio rimaneva per seguire le vicende del diritto dei piani, se non nei termini del progressivo allontanamento dell'ordine civilistico cinese dalle rigidità dell'economia pianificata<sup>57</sup>.

Ancora meno interesse, per i giuristi, ha rivestito l'esperienza della pianificazione in Giappone, in India o nei paesi africani. Qui, l'intersezione tra assetti giuridico-culturali e modelli di diritto civile ed economico importati dall'occidente ha monopolizzato l'analisi comparata del secondo novecento<sup>58</sup>. La parentesi marxista-leninista sperimentata da diverse repubbliche africane non è durata abbastanza, né in senso abbastanza coerente da giustificare un'attenzione specifica verso le scelte di pianificazione di quei paesi<sup>59</sup>.

La pianificazione, per il giurista, è rimasta così quasi una prerogativa del diritto sovietico e dei diritti suoi "satelliti".

Oggi, allorché il problema del controllo pubblico razionale sull'allocazione delle risorse e sulle priorità dello sviluppo socio-economico è percepito come ineluttabile, a fronte delle recenti crisi economico-sanitarie, la pianificazione perde (in parte) la sua carica ideologica, aprendo margini di riflessione per il comparatista.

Il punto fondamentale è, a ben vedere, pensare la pianificazione come un concetto giuridico di per sé neutro, da interpretare (e comparare)

<sup>56</sup> M. TIMOTEO, *Il contratto in Cina e in Giappone nello specchio dei diritti occidentali*, Padova, 2004, 271 ss.; G. AJANI, A. SERAFINO, M. TIMOTEO, *Diritto dell'Asia orientale*, cit., 299 ss.; J. CHEN, *Chinese Law: Context and Transformation*, Leida, 2008, 65 ss.

<sup>57</sup> In questa prospettiva la pianificazione è spesso utilizzata come un (sempre più lontano) punto di partenza da cui il diritto cinese si allontana progressivamente. Presupposto fondamentale di questa logica è, ovviamente, che la "pianificazione" giuridicamente rilevante sia quella totalizzante di impronta sovietica. V. M. TIMOTEO, *Il contratto in Cina e in Giappone*, cit.

<sup>58</sup> Ancora una volta, invece, sono state la politica economica e l'antropologia ad offrire delle analisi (anche istituzionali) più complete sul ruolo della pianificazione in questi ordinamenti. V. M. SAKISAKA, *Economic Planning in Japan*, in *The Developing Economies*, 1(2), 1963, 68-83; A. GHOSH, *The Evolution of Planning Techniques and Organisation in India*, in *Economics of Planning*, 4(1), 1964, 29-40; A.F. ROBERTSON, *People and the State: An Anthropology of Planned Development*, New York, 1984.

<sup>59</sup> R. SACCO, *Il diritto africano*, Torino, 1995, 172-177.

a seconda dei tipi di costituzione economica che ne fanno uso<sup>60</sup>. Quando Deng Xiaoping giustificò la scelta dell'apertura al capitalismo in Cina rifiutando l'opposizione concettuale tra piano e mercato e predicando invece la fungibilità dei due elementi, diede incidentalmente una lezione di diritto comparato<sup>61</sup>. Non può la pianificazione connotare, di per sé, un modello giuridico. Sono gli equilibri fra pianificazione e mercato a consentire la ricostruzione di un panorama più coerente del diritto economico globale.

È per questo necessario interpretare i meccanismi della pianificazione alla luce delle scelte di politica economica di fondo che giustificano l'esistenza di una comunità umana, di uno stato, di un'unione sovranazionale<sup>62</sup>.

La pianificazione, in quanto strumento di politica economica, è inevitabilmente orientata dagli assetti con cui i rapporti economici fra soggetti sono "costituzionalizzati". A tal proposito, ci si deve anche domandare in che misura la pianificazione possa dare conto dello scarto fra assetto teorico delle relazioni economiche e pratiche istituzionali concrete, fra costituzione formale e costituzione materiale<sup>63</sup>.

### 3.4. *Diritto comparato e diritto dell'economia. L'integrazione metodologica*

Posto di fronte a ciascuno dei descritti livelli di complessità, il comparatista potrebbe essere indotto a una risposta: relativizzare. Estrarre la pianificazione dal contenitore ideologico in cui l'ha inserita la storia e

---

<sup>60</sup> Si ripropone utilmente il paragone con il concetto di globalizzazione, anch'esso spesso ingabbiato in interpretazioni pregne di «mitologie giuridiche» tali da impedire la comprensione della sua complessità e fungibilità. Sul punto v. D. DI MICCO, *op. cit.*

<sup>61</sup> DENG XIAOPING (邓小平), *文选 (Opere Scelte)*, Vol. 3, Pechino, 1993, 373.

<sup>62</sup> Sulla nozione di costituzione economica v. S. AMOROSINO, *La "costituzione economica": note esplicative di una nozione controversa*, in M. PELLEGRINI (a cura di), *Corso di Diritto Pubblico dell'Economia*, Milano, 2016, 125-139; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, 30-36; A. RINELLA, *Costituzione economica e dialogo tra sistemi giuridici. Un caso di studio: la Cina*, in A. RINELLA, I. PICCININI (a cura di), *La costituzione economica cinese*, Bologna, 2010, 24-32.

<sup>63</sup> S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2007, 3 ss.; S. AMOROSINO, *op. cit.*

tornare al concetto più puro di pianificazione, al rapporto scopi-mezzi-controlli, al lessico base delle scienze sociali.

Un certo grado di relativismo è sotteso al metodo del diritto comparato, specie nella sua dimensione più antropologica e storica<sup>64</sup>.

Tuttavia, il concetto, già di per sé dinamico, di pianificazione rischia di essere sopraffatto da un'eccessiva relativizzazione. Lo abbiamo già detto, sono molte le attività, pubbliche e private, che corrispondono all'attività del pianificare. Analogamente, sono innumerevoli le finalità che si associano facilmente all'idea di "sviluppo".

La pianificazione è una nozione apparentemente troppo scivolosa per consentire una definizione appropriata dell'oggetto di una ricerca giuridica.

Che soluzione dare?

La dinamicità strutturale dell'oggetto di analisi è invero un dilemma radicato tanto negli studi di diritto comparato quanto in quelli di diritto dell'economia. In entrambi i settori di ricerca, ha stimolato, negli ultimi anni, evoluzioni metodologiche importanti.

Per i comparatisti, la svolta è arrivata proprio dagli studi sinologici. La presa di coscienza dell'assoluta originalità del concetto di economia socialista di mercato (社会主义市场经济 – *shehuizhuyi shichang jingji*) ha indotto gli studiosi a ragionare sulla presenza di più livelli di giuridicità nel diritto cinese, alcuni più legati alle logiche della legalità socialista, alcuni proiettati verso una legalità "all'occidentale"<sup>65</sup>. Si è così applicato al diritto cinese il binomio *thin vs. thick rule of law* o la dialettica *rule of law vs. rule by law*<sup>66</sup>; ancora, si è sintetizzata l'adattabili-

---

<sup>64</sup> R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, cit., 24-26; N. ROULAND, *Anthropologie juridique*, Parigi, 1988, spec. 103 ss.; CHEN BAIFENG (陈柏峰), YOU CHENJUN (尤陈俊), LIANG ZHIPING (梁治平), WANG XIONGTAO (汪雄涛), 对话梁治平: 法律文化论再审视 (*Un dialogo con Liang Zhiping: ri-valutazione sulla cultura giuridica*), in *falü he shehui kexue*, 15(1), 2016, 255-290.

<sup>65</sup> R. PEERENBOOM, *China's Long March Toward the Rule of Law*, Cambridge, 2002; I. CASTELLUCCI, *Rule of Law and Legal Complexity in the People's Republic of China*, Trento, 2012.

<sup>66</sup> *Ibid.* Si noti inoltre come la distinzione tra *thin* e *thick rule of law* è stata successivamente proposta come strumento di classificazione dei sistemi giuridici comparati proprio sulla base di una rinnovata consapevolezza dei livelli di complessità di famiglie giuridiche che la sistemologia classica aveva raggruppato secondo visioni spesso super-

tà del diritto cinese alle logiche di *enforcement* perseguite dalla *leadership* politica sotto l'espressione di «geometrie variabili»<sup>67</sup>. Sulla scia di queste interpretazioni si pone la distinzione di Kischel fra “strutture giuridiche superficiali” e “strutture giuridiche profonde” del sistema cinese, con le seconde caratterizzate dalla legittimazione del Partito Comunista Cinese, in virtù del proprio ruolo guida, a determinare le strutture ed il contenuto dei rapporti tra soggetti dell'ordinamento (pubblici e privati)<sup>68</sup>. Per farlo utilizza in primo luogo le sue fonti, che acquisiscono quindi doppia rilevanza politica e giuridica<sup>69</sup>, ed in secondo luogo dispiega una propria capacità relazionale, che interessa moltissimi livelli della composita società cinese, coinvolgendo in maniera rilevante anche gli operatori economici, cooptati nei processi decisionali e di dibattito critico interni al partito<sup>70</sup>.

La distinzione di Kischel, anche se forse semplificatrice, enfatizza un aspetto cruciale: la rilevanza pratica dei rapporti istituzionali tra Partito Comunista e corpi sociali dell'ordine giuridico cinese; rapporti che non solo marcano la differenza tra costituzione formale e materiale ma intervengono altresì a regolare aree di bassa normatività positiva o a stimolare evoluzioni di discipline inadeguate ai tempi<sup>71</sup>.

La bipartizione tra strutture giuridiche superficiali e profonde rileva in quanto sovrappone alla tradizionale analisi dei formanti (e delle dissociazioni tra loro), uno studio relazionale tutto rivolto ai soggetti isti-

ficiali, come avvenuto nel contesto africano. Sul punto v. M. GUADAGNI, I. CASTELLUCCI, *Classificando i sistemi giuridici africani*, in *Annuario di Diritto Comparato e di Studi Legislativi*, 2013, 261-303.

<sup>67</sup> I. CASTELLUCCI, *Rule of Law and Legal Complexity*, cit., 92 ss.

<sup>68</sup> U. KISCHEL, *Comparative Law*, Oxford, 2019, 700 ss.

<sup>69</sup> *Ibid.*, 704 ss.; J. CHEN, *op. cit.*, 192 ss.

<sup>70</sup> V. al riguardo le «Opinioni sul Rafforzamento del Lavoro del Fronte Unito nell'Economia Privata nella Nuova Era» (关于加强新时代民营经济统战工作的意见) pubblicate il 15 settembre del 2020. Per un commento giuridico alle opinioni si rinvia a G. SABATINO, *Il Partito Comunista Cinese e l'Economia Privata nella “nuova era”*. *Un commento agli sviluppi recenti*, in *ApertaContrada*, disponibile al link <https://www.apertacontrada.it/2021/03/01/il-partito-comunista-cinese-e-leconomia-privata-nella-nuova-era-un-commento-agli-sviluppi-recenti/> (ultimo accesso: 20 giugno 2021).

<sup>71</sup> I. CASTELLUCCI, *Rule of Law and Legal Complexity*, cit., 77 ss.

tuzionali dell'agire civile (autorità pubbliche, operatori economici, associazioni, partiti) e non all'oggetto/contenuto della regola<sup>72</sup>.

Un movimento analogo, di allontanamento da una prospettiva "oggettivistica" degli studi giuridici, ha connotato altresì la ricerca nel diritto dell'economia. Qui, l'approccio oggettivo negava, di fatto, autonomia logica alla materia, vista invece come un insieme di normative settoriali (e frammentarie) di carattere economico, senza che la nozione di interventismo economico potesse essere giuridicamente definibile<sup>73</sup>. Le strutture concettuali ed il metodo del diritto dell'economia dovevano derivare dai suoi progenitori: diritto commerciale e diritto amministrativo<sup>74</sup>. La definizione del suo ambito d'interesse era invece guidata dalla selezione di tutte quelle norme che avessero lo scopo di dirigere, coordinare, regolare, supervisionare le attività economiche (il metodo «teleologico-pratico»)<sup>75</sup>.

Questo tradizionale approccio si dimostra però inadeguato ad ordinare le categorie giuridiche di un'economia globalizzata, caratterizzata da una crescente frammentazione delle disposizioni a carattere economico, dalla moltiplicazione dei soggetti regolatori dell'economia e delle fonti di *soft law*<sup>76</sup>. Quello oggettivo finisce allora per essere un approccio tanto vago da risultare inutile.

---

<sup>72</sup> M. BUSSANI, *op. cit.*, 23 ss. Già la distinzione tra i formanti, a fronte delle ricerche sul diritto dei paesi socialisti, aveva disegnato categorie nuove, come quella dei formanti c.d. "declamatori", contenitori di proposizioni ideologicamente orientate spesso derivate proprio dalla dottrina dei partiti comunisti al potere nel blocco sovietico. V. sul punto R. SACCO, *Introduzione al Diritto Comparato*, cit., 60; G. CRESPI REGHIZZI, G. DE NOVA, R. SACCO, *Il Zivilgesetzbuch della DDR*, in *Riv. Dir. Civ.*, I, 1976, 47-101.

<sup>73</sup> M.S. GIANNINI, *Economia (disciplina della)*, in *Enc. Dir.*, XIV, Milano, 1965; ID., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977; M. GIUSTI, *op. cit.*, 1-2.

<sup>74</sup> M. GIUSTI, *op. cit.*, 1-2.

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> F. CAPRIGLIONE, *Globalizzazione intelligente. Riflessioni e spunti tratti dall'opera di Dani Rodrik*, in *Contratto e Impresa*, 2, 2019, 813 ss.; D. DI MICCO, *op. cit.*, 55-57; L.C. BACKER, *The structure of global law, fracture, fluidity, permeability and polycentricity*, *CPE Working Papers*, 2012-7/1, 2012, 102-122; F. GALGANO, *Diritto ed economia alle soglie del nuovo millennio*, in *Contratto e Impresa*, 1, 2000, 189 ss. Sul ruolo della *soft law* nei processi di pianificazione v. anche il successivo Cap. 5.

È stato osservato che nel diritto dell'economia, diritto ed economia si influenzano reciprocamente. Come il dato economico può porsi a monte dell'azione giuridica ed indicarne altresì le finalità sociali, così anche il diritto, sulla base di un tessuto valoriale presupposto (i.e. la costituzione economica), può ambire a dirigere e deviare le dinamiche economiche e gli equilibri del mercato<sup>77</sup>. In questa continua rincorsa reciproca, il contenuto della norma giuridica diviene a un tempo precipitato di valutazioni tecniche sugli andamenti dell'economia ed espressione di mutevoli scelte politico-sociali.

Lo studioso, alla ricerca della coerenza intra e inter sistemica, deve allora distogliere parzialmente lo sguardo dalla norma per concentrarsi sulle relazioni istituzionali fra gli attori dei processi economici<sup>78</sup>. Le interazioni fra questi attori (poteri pubblici – nazionali e sovranazionali – imprese, istituti di credito, corpi sociali intermedi, partiti politici, ecc.) strutturano tanto il dato economico quanto l'opzione giuridica incorporati nella norma positiva<sup>79</sup>.

È quello che Di Gaspare ha chiamato un «diritto di secondo livello», espressione che ricalca molto da vicino quella di «strutture giuridiche profonde» utilizzata da Kischel<sup>80</sup>.

Due settori scientifici distinti, posti di fronte al problema della mutevolezza del proprio oggetto di studi, propongono opzioni metodologiche affini.

Allora, la soluzione al problema metodologico dell'analisi comparata del diritto della pianificazione può forse essere l'integrazione tra diritto dell'economia e diritto comparato attraverso il filtro della prospettiva istituzionale.

Vi è una conseguenza immediata di questo approccio: la pianificazione non va più vista come un insieme di soli atti ma anche come una

---

<sup>77</sup> F. CAPRIGLIONE, *Ordine giuridico e processo economico nell'analisi di law and economics*, in M. PELLEGRINI (a cura di), *op. cit.*, 1-23.

<sup>78</sup> G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Milano, 2017, 7 ss.

<sup>79</sup> L'importanza della dinamica relazionale fra soggetti, con conseguente abbandono di una prospettiva puramente oggettuale, era già riconosciuta da G. QUADRI, *op. cit.*, spec. 139 ss.

<sup>80</sup> *Ibid.*, 7.

serie di processi relazionali tra poteri pubblici, operatori economici ed altri corpi sociali rilevanti alla luce della costituzione economica dei diversi sistemi. Da questi processi sorgono gli assetti giuridici della pianificazione come complesso di operazioni volte a garantire ai protagonisti di tali processi la capacità di dirigere, al livello più comprensivo possibile, le vicende economico-sociali delle comunità. Nella medesima prospettiva, l'analisi comparata può descrivere quanto ampio sia lo scarto o l'intreccio tra pianificazione e generali strumenti di interventismo economico. Si impone, sul punto, uno sforzo comparante che interpreti il diritto dell'economia "interventista" alla luce delle filosofie dello sviluppo che lo ispirano.

L'approccio proposto ha, peraltro, alle spalle una solida tradizione. L'enfasi posta dal metodo sulla componente relazionale fra gli attori della pianificazione riflette, alla base, una visione istituzionalista del fenomeno giuridico, che deriva da Hauriou e Romano<sup>81</sup>. Ancora, concepire la giuridicità della pianificazione come prodotto delle interazioni sociali fra i soggetti istituzionali che vi partecipano porta l'eco della teoria del diritto oggettivo del Duguit<sup>82</sup>. Un autore, quest'ultimo, che, specie nella sua idea della regola come prodotto di processi sociali dialettici tra gruppi associati ha esercitato un'influenza fondamentale sia sullo sviluppo della teoria giuridica del socialismo (pur non essendo Duguit stesso socialista) sia sull'esperienza della regolamentazione economica contemporanea<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> M. HAURIOU, *La teoria dell'istituzione e della fondazione*, Macerata, 2019; J. SCHMITZ, *La théorie de l'institution du doyen Maurice Hauriou*, Parigi, 2013; S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Macerata, 2018 (prima ed. 1918, seconda ed. 1946).

<sup>82</sup> L. DUGUIT, *Le Droit social, le droit individuel et la transformation de l'État*, Ulan Press, 2013 (prima ed. 1908); ID., *Objective Law I*, in *Columbia Law Review*, 20(8), 1920, 817-831; ID., *Objective Law II*, in *Columbia Law Review*, 21(1), 1921, 17-34. Non è un caso che tutte le teorie appena richiamate siano state concepite in un periodo storico (quello a cavallo tra XIX e XX secolo) di definitiva esplosione della società di massa, ove si poneva, come mai prima d'allora, il problema della regolazione attraverso il diritto di attività economiche e sociali estremamente complesse.

<sup>83</sup> E. PASHUKANIS, *Leon Duguit*, in P. BEIRNE, R. SHARLET (a cura di), *Pashukanis: Selected Writings on Marxism and Law*, Londra-New York-Toronto-Sydney-San Francisco, 1980, 166-168. Lo stesso A. sottolinea, invero, come Duguit abbia dimostrato una vera incomprendione e persino «odio» nei confronti della Rivoluzione d'ottobre. Il

Anche sul piano della metodologia comparata, in effetti, l'approccio "istituzionale" può essere facilmente letto come un'integrazione tanto del classico metodo funzionalista della comparazione<sup>84</sup> quanto della dottrina dei formanti<sup>85</sup>, quanto ancora delle prospettive più antropologiche della comparazione giuridica, di per sé attente al dato socio-relazionale delle situazioni di normatività<sup>86</sup>. Del resto, l'approccio funzionalista alla ricerca e la vocazione ordinatrice della logica degli istituti analizzati erano stati già in passato evocati per suggerire un'affinità strutturale fra diritto comparato e diritto dell'economia, con conseguente conferma dell'autonomia di quest'ultima disciplina dalla metodologia classica del diritto amministrativo e commerciale<sup>87</sup>.

L'ancoraggio alla prospettiva istituzionale tanto nel diritto comparato quanto nel diritto dell'economia, consente poi alla pianificazione di

---

nesso logico che lega il pensiero di Duguit alla prima scienza giuridica socialista è quindi frutto, almeno in parte, di una strumentalizzazione che fece leva sulla tensione all'associazionismo insito nella teoria del diritto oggettivo per enfatizzare il momento comunitarista dell'ideologia bolscevica. Come rilevato in *ibid.* questa strumentalizzazione fu enfatizzata altresì dagli oppositori dottrinali del Duguit, che misero in parallelo il summenzionato associazionismo ed il sistema dei *soviet*. A ben vedere, l'analisi che il Duguit pure svolge sulla funzione giuridica delle formazioni sociali – su tutti i sindacati – riecheggia una visione di solidarismo corporativo tutta all'interno del quadro di un'economia capitalista (L. DUGUIT, *Le Droit Social*, cit.).

<sup>84</sup> R. MICHAELS, *The Functional Method of Comparative Law*, in *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford, 2006, 339-382.

<sup>85</sup> R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, cit. Proprio con riferimento alla dottrina dei formanti un'esigenza di superamento della distinzione tra formanti tradizionali pare essere implicitamente evocata da Kischel, allorché egli, pur riconoscendo gli indubbi meriti della nozione di formante nell'evidenziare l'ineliminabile dimensione multistrato e dialettica della regola giuridica, non risparmia critiche anche taglienti all'impostazione sacchiana, lamentandone il carattere fondamentalmente lapalissiano nel rimarcare la necessaria distinzione tra regola legislativa e giurisprudenziale, tra regola declamata e applicata (U. KISCHEL, *op. cit.*, pp. 108 ss.). In effetti, a nostro parere, è dall'integrazione del concetto di formante con un pieno collocamento "sociale" della giuridicità che possono essere stimulate nuove classificazioni recettive delle innumerevoli "trasversalità" del diritto e, specialmente, del diritto dell'economia.

<sup>86</sup> W. MENSKI, *op. cit.*; P. GLENN, *op. cit.*; S.F. MOORE, *Law and Social Change: The Semi-Autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Study*, in *Law & Society Review*, 7(4), 1973, 719-746; U. KISCHEL, *op. cit.*

<sup>87</sup> G. QUADRI, *op. cit.*, pp. 13-15.

liberarsi con facilità dall'ingombrante – ma a ben vedere superfluo – problema della classificazione nell'alveo del diritto pubblico o del diritto privato. Il riferimento funzionale alla pianificazione come processo e quello valoriale alla pianificazione come intervento coordinato di un "potere" (pubblico o privato che sia) sulle dinamiche di sviluppo socio-economico di una comunità fa venir meno il senso stesso di rigide dicotomie<sup>88</sup>.

Si rileva, da ultimo, che l'opzione metodologica proposta consente di studiare la pianificazione non solo come oggetto di comparazione giuridica, ma altresì come strumento di metodologia, chiedendosi se essa non possa fungere da vero e proprio formante del diritto dell'economia e con che incidenza nei vari sistemi. È questo, in effetti, l'oggetto dell'ultimo quesito della presente ricerca<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> Sul significato (e declino) della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato negli studi comparati v., su tutti, G. BENACCHIO, M. GRAZIADEI (a cura di), *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato*, Napoli, 2016. Si rileva come diversi degli interventi contenuti nel volume analizzino il problema della distinzione tra diritto pubblico e privato proprio attraverso la "lente" delle dinamiche regolative delle moderne economie. Si vedano al riguardo i contributi di R. NAZZINI, *Antitrust enforcement beyond public and private law* (133-160); G. BENACCHIO, *Le regole Antitrust tra diritto pubblico e diritto privato* (197-212); A. GIARDINA, *Il diritto degli investimenti e l'arbitrato* (213-242); G. BELLANTUONO, *La regolazione dei mercati europei: verso una nuova distinzione fra diritto pubblico e diritto privato* (265-290). Sulla strutturazione di piattaforme valoriali comuni (enunciate anche nelle costituzioni) quale elemento unificante tra diritto pubblico e privato, sempre all'interno dello stesso volume v. M. GRAZIADEI, *Conclusioni. Diritto privato e diritto pubblico: una profonda trasformazione di senso* (353-359). Sul senso della distinzione tra prospettiva pubblicistica e privatistica negli studi di diritto dell'economia v. G. QUADRI, *op. cit.*, 21-23; E. PICOZZA, V. RICCIUTO, *Diritto dell'economia*, Torino, 2017.

<sup>89</sup> Da ultimo questo approccio consacra ulteriormente un fenomeno già conosciuto al diritto dell'economia, ossia la progressiva inversione dell'adagio di Maine secondo cui si passava dallo status al contratto. Nelle moderne economie invece lo status e la posizione sociale degli attori del mercato acquisisce sempre più rilevanza giuridica (V. ROPPO, *Il contratto del duemila*, Torino, 2020) tale da giustificare la costruzione di intere normative attorno a soggetto istituzionalmente connotati (gli istituti finanziari e di credito, i consumatori, le piattaforme online, il produttore, ecc.).

### 3.5. *Gli strumenti specifici della ricerca*

L'integrazione metodologica fra diritto comparato e diritto dell'economia nella prospettiva appena descritta richiede, in concreto, l'impiego di strumenti di ricerca il più variegati possibile.

Non si tratta di costruire strumenti d'indagine nuovi, ma di selezionare e combinare al meglio quelli già elaborati nel campo delle scienze sociali.

In primo luogo, la base dell'indagine non può che essere costituita dall'analisi dei formanti "noti" o, per usare altro termine, delle strutture giuridiche superficiali dei sistemi. È solo infatti quest'analisi che può costituire il punto di partenza su cui verificare lo scarto con le strutture giuridiche profonde, con la rilevanza pratica dei modelli giuridici di pianificazione. Al tempo stesso, per formanti "noti" non si può intendere solo la classica tripartizione legislazione-giurisprudenza-dottrina; bisogna invece dare ampio spazio allo studio dei formanti declamatori, dei formanti politici, dei formanti tecnici, tutti elementi strutturali di una nozione complessa ed interdisciplinare come la pianificazione.

Nel momento in cui dalle strutture giuridiche superficiali si passa all'analisi delle strutture profonde, e quindi alla valorizzazione delle dinamiche istituzionali dei sistemi di diritto economico della pianificazione, s'impone un'ulteriore diversificazione.

È anzitutto opportuno inquadrare queste dinamiche istituzionali nel proprio ordine sociale di riferimento. Bisogna, in altri termini, applicare un corretto "filtro antropologico" che consenta di ricostruire al meglio i rapporti di gerarchia sociale tra gli attori dei processi di pianificazione, così come i rapporti di fedeltà (ideologica o meramente utilitaristica) che intercorrono tra essi<sup>90</sup>. L'inquadramento antropologico dei modelli di pianificazione è, incidentalmente, anche in grado di verificare l'aderenza o il distacco di tali modelli dalla specifica nozione di efficacia incorporata nella cultura di un sistema<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> R. SACCO, *Antropologia Giuridica*, cit., 155 ss.; C.A. HILL, E.A. O'HARA, *A Cognitive Theory of Trust*, in *Washington University Law Review*, 84(7), 2006, 1717-1796.

<sup>91</sup> Sulla comparazione tra le nozioni di efficacia si rimanda al succitato F. JULLIEN, *Traité de l'efficacité*, cit.

Al filtro antropologico si combina necessariamente un filtro economico. L'evoluzione dei modelli giuridici di pianificazione per lo sviluppo va indagata di pari passo con l'evoluzione dei modelli di politica economica patrocinata dai vari sistemi<sup>92</sup>. Le classificazioni degli studi di politica economica internazionale costituiscono un imprescindibile riferimento per costruire delle classificazioni giuridiche.

In ultimo luogo, l'indagine sulle strutture profonde dei sistemi di pianificazione prende corpo nella verifica empirica delle ipotesi formulate. L'attenzione al caso pratico (che sia o meno veicolato in un atto giuridicamente formalizzato, come un documento regolatorio o una decisione giudiziale) deve perciò accompagnare costantemente l'analisi.

#### *4. Piano dell'opera*

La ricerca si compone, strutturalmente, di tre macro-sezioni, oltre a questa introduzione.

Nella Parte Seconda (cap. 2-4) – volta a cercare le risposte ai quesiti nn. I e II della ricerca – viene trattato il problema del posizionamento logico ed ideologico della pianificazione all'interno dei sistemi di diritto dell'economia. Ai fini della comparazione l'analisi utilizzerà una prospettiva essenzialmente storica, ricercando la valenza attuale delle regole di pianificazione per i modelli di diritto economico attraverso la ricostruzione del loro sviluppo, alla luce dei rivolgimenti politici ed economici dell'ultimo secolo.

La Parte Terza (cap. 5-9) riguarda l'analisi specifica dei paradigmi del diritto della pianificazione ed offre una risposta ai quesiti nn. III, IV e V. Se l'analisi storica, attraverso la sua opera ricostruttiva, fa emergere i modelli rilevanti per la comparazione, la ricerca della Parte Terza si occupa di scomporre i processi pianificatori nei problemi giuridici che li interessano, spiegando come i diversi sistemi di pianificazione tentino di rispondervi.

La quarta ed ultima Parte dell'opera (cap. 10) risponde ai quesiti nn. VI, VII e VIII e costituisce altresì la conclusione dell'analisi comparata.

---

<sup>92</sup> F. CAPRIGLIONE, *Ordine giuridico e processo economico*, cit.

I risultati della comparazione svolta nelle parti precedenti e catalogati in maniera disaggregata, saranno qui riaggregati al fine di misurare l'incidenza della pianificazione nei diversi sistemi di diritto dell'economia, la sua valenza metodologica per gli studi di diritto comparato dell'economia e la sua influenza sul ruolo dello stato e dei poteri pubblici nell'economia odierna.

La bibliografia dell'opera è suddivisa in sezioni tematiche e rappresenta una selezione delle fonti più importanti consultate dall'autore nella preparazione e nella scrittura di queste pagine. Per tutti i riferimenti letterari puntuali e le citazioni, letterali e non, di volumi e articoli scientifici si rinvia all'apparato di note a piè di pagina.

## CAPITOLO SECONDO

### IL POSTO DELLA PIANIFICAZIONE NEI SISTEMI DI DIRITTO DELL'ECONOMIA. L'EVOLUZIONE DEI GRANDI MODELLI

SOMMARIO: 1. *Le origini. La pianificazione, il diritto e la grande guerra. L'esempio tedesco.* 2. *La pianificazione e il tessuto del diritto civile borghese. Modello "debole" e modello "forte" di pianificazione.* 3. *Il modello forte. La pianificazione e il diritto socialista.* 3.1. *Dal comunismo di guerra alla Nuova Politica Economica. Il codice del 1923.* 3.2. *La "stalinizzazione" della pianificazione.* 4. *Evoluzione e circolazione del modello forte.* 5. *Segue. Il modello forte in Asia e le peculiarità della soluzione cinese.* 6. *Il modello debole. Diritto dell'economia e pianificazione nelle economie di mercato.* 6.1. *Interventismo senza pianificazione.* 7. *Segue. Dopo il 1929. La pianificazione indicativa.* 7.1. *Pianificazione e principi generali del diritto. L'ordine pubblico economico.* 8. *Alcune distinzioni interne al modello "debole".* 9. *Pianificazione e paesi in via di sviluppo. L'esempio indiano.* 10. *Pianificazione e corporativismo. I miracoli asiatici.* 11. *Qualche considerazione finale.*

*1. Le origini. La pianificazione, il diritto e la Grande Guerra. L'esempio tedesco*

Gli esempi di regolazione pubblica dell'economia nella storia dell'umanità sono innumerevoli<sup>1</sup>. Tuttavia, la pretesa di un coordinamento

---

<sup>1</sup> Lo studio delle istituzioni preposte alla regolazione dell'economia nella storia del diritto meriterebbe interi trattati. Basti qui ricordare come l'evoluzione storica della regolazione economica metta del tutto a nudo l'interazione tra una dimensione puramente "pubblica" della regolazione ed una dimensione "privata" o meglio "corporativa", estrinsecatasi soprattutto nelle attività regolatorie delle corporazioni o delle gilde, fiorite, tanto in Europa quanto in Asia, soprattutto nell'evo medievale e moderno. Per una bibliografia, assolutamente parziale e non esaustiva, si vedano, con riferimento al contesto asiatico, C. SHIUE, W. KELLER, *Markets in China and Europe on the Eve of the Industrial Revolution*, in *The American Economic Review*, 97(4), 2007, 1189-1216; T. RUSKOLA, *Conceptualizing Corporations and Kinship: Comparative Law and Deve-*

onnicomprensivo e persino totalizzante simboleggiata dal concetto di pianificazione per lo sviluppo è un prodotto intellettuale relativamente recente.

Le sue radici affondano nel positivismo sociale della *Belle époque*. La sua data di nascita, pur convenzionale, è il 1914, lo scoppio della prima guerra mondiale<sup>2</sup>.

Già nell'anteguerra gli europei si erano talvolta affezionati all'idea di pianificare, nel medio-lungo periodo, lo sviluppo delle loro colonie<sup>3</sup>. Tuttavia, con la guerra mondiale (e totale), le esigenze di approvvigionamento degli eserciti e di organizzazione delle operazioni militari palesarono la necessità di orientare verso lo sforzo bellico società già industrializzate<sup>4</sup>.

*lopment Theory in a Chinese Perspective*, in *Stanford Law Review*, 52(6), 2000, 1599-1729; KWANG-CHING LIU, *Chinese Merchant Guilds: An Historical Inquiry*, in *Pacific Historical Review*, 57(1), 1988, 1-23; WU HUI (吴慧), 会馆、公所、行会: 清代商人组织演变述要 (*Riunioni, associazioni e gilde: un sommario dell'evoluzione delle organizzazioni di mercanti in epoca Qing*), in *zhongguo jingjishi yanjiu*, 3, 1999, 111-130; WANG RIGEN (王日根), 明清时代会馆的演进 (*L'evoluzione delle gilde in epoca Ming e Qing*), in *lishi yanjiu*, 4, 1994, 47-62. Con riferimento alle esperienze europee v. R. RUDOLPH, *The European family and the economy: central themes and issues*, in *Journal of Family History*, 17(2), 119-138; L. SEIBOLD, M. LANTELME, H. KORMANN, *German family enterprises*, Cham, 2019; S. OGILVIE, *The economics of guilds*, in *The Journal of Economic Perspectives*, 28(4), 2014, 169-192; S. EPSTEIN, *Craft Guilds, Apprenticeship, and Technological Change in Preindustrial Europe*, in *The Journal of Economic History*, 58(3), 1998, 684-713; ID., *Craft Guilds in the Pre-Modern Economy: A Discussion*, in *The Economic History Review*, 61(1), 2008, 155-174; B. DE MUNCK, *From brotherhood community to civil society? Apprentices between guild, household and the freedom of contract in early modern Antwerp*, in *Social History*, 35(1), 2010, 1-20; H. PIRENNE, *Medieval Cities: Their Origin and the Revival of Trade*, Princeton, 1946.

<sup>2</sup> Per un'analisi del panorama storico si rinvia a E.J. HOBBSAWM, *L'Età degli imperi*, Roma-Bari, 2018.

<sup>3</sup> Tra i più noti (e cruenti) piani di sviluppo coloniali vi è quello per il Congo belga patrocinato direttamente da Leopoldo II del Belgio nel 1906. Sul punto v. J. HUGE, *Economic Planning and Development in the Belgian Congo*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 298(1), 1955, 62-70.

<sup>4</sup> V. ad es. la parte III del volume a cura di J. WINTER, *The First World War*, Vol. 2: *the State*, Cambridge, 2014.

La fine del XIX secolo aveva già esposto il diritto del commercio alle complessità della moderna organizzazione industriale, che su fenomeni di associazionismo “corporativo” aveva costruito, talvolta con sostegno dei poteri pubblici, parte del suo successo. Negli anni 1890 il problema della regolazione di questi fenomeni aveva giustificato lo *Sherman Act* americano (1890) – utilizzato anche per colpire l’associazionismo dei lavoratori<sup>5</sup> – e la ricca legislazione tedesca di fine secolo<sup>6</sup>. Proprio nella Germania imperiale l’*Handelsgesetzbuch* del 1897 (in vigore dal 1° gennaio 1900) era concepito come *summa* del diritto dei mercanti (*Kaufleute*), in contrasto con la legislazione previgente fondata sulla regolazione degli atti di commercio<sup>7</sup>. Il diritto commerciale acquisiva pertanto natura di diritto speciale, riservato per una categoria socio-economica distinguibile<sup>8</sup>. Al tempo stesso, questo approccio favoriva la contemporanea regolazione – *extra* codice – delle dinamiche

---

<sup>5</sup> Sull’utilizzo anti-sindacale dello *Sherman Act* si era già espresso T. ASCARELLI, *Note preliminari sulle intese industriali (cartelli e consorzi)*, Roma, 1933, 7; v. anche E. TEILHAC, *L’évolution juridique des trusts et sa portée*, Parigi, 1927.

<sup>6</sup> V. il *Warenbezeichnungsgesetz* del 1894 sulla protezione dei marchi e il *Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb* del 1896 contro la concorrenza sleale. I succitati esempi, pur embrionali, di diritto per la regolazione dell’economia, manifestano il problema della disciplina delle attività commerciali, e quindi di una razionale ed efficiente allocazione delle risorse nel mercato, in prospettiva puramente razionale e “positivista”, lontana quindi dall’approccio solidarista che aveva caratterizzato i lavori di Morelly (*Code de la nature, ou le véritable esprit de ses lois*, 1775) e Dezamy (*Code de la Communauté*, 1843), che pure, per la loro associazione con il pensiero del socialismo utopico pre-marxista, sono stati considerati, nella letteratura dei paesi socialisti, antesignani del moderno concetto di diritto economico (经济法 – *jingji fa*). V. sul punto LI SHUGUANG (李曙光), *经济法词义解释与理论研究的重心 (L’interpretazione del significato del diritto economico e il baricentro della ricerca teoretica su di esso)*, in *Journal of China University of Political Science and Law (Tribune of Political Science and Law)*, 23(6), 2005, 3-16; ZHANG SHOUWEN (张守文), *经济法学 (Diritto economico)*, Pechino, 2018, 3.

<sup>7</sup> F. MAZZARELLA, *La scoperta di un paradigma complesso. L’«unternehmen» nel diritto commerciale e nella dottrina austro-tedesca del primo novecento*, in *Quaderni Fiorentini*, 39, 2010, 299-386. Il modello di diritto commerciale fondato sugli atti di commercio, peraltro, era accolto dallo stesso codice di commercio italiano del 1882.

<sup>8</sup> M. MARTINEK, *The German Civil Code: National Unification and Rationalism*, in O. DILIBERTO, M. HUANG (coord.), G. SABATINO, M. TOMLINSON (a cura di), *Codification Throughout Time*, Napoli, 2022, 99 ss.

della concorrenza, intesa come gruppo di relazioni economiche specificamente determinate dall'interrelazione fra soggetti di diritto commerciale<sup>9</sup>. La regolazione, nel contesto di un dibattito acceso, non arrivava a toccare, tuttavia, i cartelli: questi ultimi, già ritenuti dalla giurisprudenza come non violazione della libertà di commercio<sup>10</sup>, erano del resto espressione di un'alleanza strategica tra i grandi gruppi industriali tedeschi e il *kaiser*<sup>11</sup>.

Nella Germania – e specie nella Prussia<sup>12</sup> – della *Belle époque* il forte classismo, costituzionalizzato dal sistema elettorale, favoriva la contiguità fra il potere politico, la grande industria e l'apparato bancario, in qualità di finanziatore di progetti di sviluppo patrocinati (e sovente sussidiati) dallo stato<sup>13</sup>.

Al corporativismo industriale faceva quindi eco una legislazione commerciale tendenzialmente debole, tradizionalmente liberale e poco incline all'alterazione delle scelte (finanche anticoncorrenziali) della grande industria.

Questo complesso quadro relazionale, tuttavia, sollevava inevitabilmente il problema del rapporto tra libertà economica e disciplina economica, ovvero sia il problema dell'eterodirezione, a fini economici e sociali, dell'attività industriale. Sorgeva così il binomio dialettico fon-

<sup>9</sup> Rimaneva escluso da questo complesso di regole il consumatore, altra figura figlia dello sviluppo dell'economia di massa ma delineatasi, perlomeno nella sua fisionomia attuale, solo a partire dagli anni 1930 negli Stati Uniti (v. G. BENACCHIO, *Diritto Privato della Unione Europea*, Milano, 2016, 239).

<sup>10</sup> Cfr. *Reichsgericht*, 4 febbraio 1897, 38 *RGZ* 155.

<sup>11</sup> D. GERBER, *Law and Competition in Twentieth-Century Europe: Protecting Prometheus*, Oxford, 1998, 69 ss.

<sup>12</sup> La Prussia, dopo la proclamazione dell'Impero Tedesco (1871), ne divenne lo Stato più importante sotto il profilo politico, economico, culturale e militare, oltre che meramente geografico, coprendo più della metà del territorio dell'Impero.

<sup>13</sup> S.O. BECKER, E. HORNUNG, *The Political Economy of the Prussian Three-Class Franchise*, in *The Journal of Economic History*, 80(4), 2020, 1143-1188; T.W. GUINANE, *Delegated Monitors, Large and Small: The Development of Germany's Banking System, 1800-1914*, Center Discussion Paper, No. 835, Yale University, Economic Growth Center, New Haven, CT, 2001; H. NEUBERGER, H. STOKES, *German Banks and German Growth, 1883-1913: An Empirical View*, in *The Journal of Economic History*, 34(3), 1974, 710-731.

damentale del diritto dell'economia, quello tra libertà e disciplina<sup>14</sup>. Si occupava del problema la giovane scienza del *Wirtschaftsrecht*, così consolidando una prima sistematizzazione teorica del diritto dell'economia<sup>15</sup>.

L'apparato teorico, pur embrionale, di cui si giovava la riflessione sull'intervento pubblico in economia, doveva fornire al tempo stesso le basi per l'organizzazione dell'economia tedesca allo scoppio della guerra.

Il 13 agosto del 1914 – su proposta di Walther Rathenau – fu istituito il Dipartimento bellico per le materie prime (*Kriegsrohstoffabteilung*), di cui lo stesso Rathenau fu il primo presidente. Il Dipartimento, al fine di assicurare l'approvvigionamento dell'esercito, si occupava direttamente della gestione di fabbriche, della riapertura e riorganizzazione di siti industriali, della distribuzione centralizzata delle materie prime ai diversi livelli della catena produttiva<sup>16</sup>.

Al tempo stesso, il Dipartimento promosse l'istituzione delle *Kriegsgesellschaften*, veri e propri consorzi di imprese private sotto la supervisione delle autorità, con il compito di coordinare la produzione e lo smercio di beni<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> V.S. MARTINEZ, *Derecho economico y derecho mercantil*, in *Anales de Derecho*, 2, 1982, 37-70.

<sup>15</sup> M. SCHMOECKEL, *Rechtsgeschichte der Wirtschaft*, Tubinga, 2008; R. PIEPENBROCK, *Der Gedanke eines Wirtschaftsrechts in der neuzeitlichen Literatur bis zum Ersten Weltkrieg*, Colonia, 1964. Anche nel resto del continente europeo – e in Italia – i primi anni del XX secolo vedono lo strutturarsi di primitive elaborazioni teoriche in materia di diritto pubblico dell'economia (v. E. PICOZZA, V. RICCIUTO, *Diritto dell'Economia*, Torino, 2017, 1-2).

<sup>16</sup> H.P. ULLMANN, *Organization of War Economies: Germany*, in *International Encyclopedia of the First World War*, 2017; W. HENDERSON, *Walther Rathenau: A Pioneer of the Planned Economy*, in *The Economic History Review, New Series*, 4(1), 1951, 98-108; L. BURCHARDT, *Walther Rathenau und die anfänge der Deutschen rohstoffbewirtschaftung im Ersten Weltkrieg*, in *Tradition: Zeitschrift für Firmengeschichte und Unternehmerbiographie*, 15(4), 1970, 169-196; D.G. WILLIAMSON, *Walther Rathenau and the K.R.A. August 1914-March 1915*, in *Journal of Business History*, 23(2), 1978, 118-136. Il dipartimento, negli anni della guerra, arrivò a gestire direttamente la produzione e la distribuzione di circa 300 differenti categorie di materie prime.

<sup>17</sup> W. MICHALKA, *Kriegsrohstoffbewirtschaftung, Walther Rathenau und die "kommende Wirtschaft"*, in ID. (a cura di), *Der Erste Weltkrieg. Wirkung, Wahrnehmung,*

Lo sforzo di riorganizzazione istituzionale era supportato da specifici strumenti giuridici figli dell'emergenza: eterodirezione dei contratti attraverso specifiche figure di obbligo a contrarre, controllo autoritativo dei prezzi, controllo delle importazioni ed esportazioni, incentivi economici a determinate imprese<sup>18</sup>.

Ora, presi singolarmente, tali strumenti non sorprendono. Le economie dei paesi belligeranti, tra il 1914 e il 1918, furono ampiamente regolate e le libertà contrattuali, specialmente, compresse da interventi amministrativi finalizzati all'approvvigionamento degli eserciti, al punto che Rothbard volle parlare di «collettivismo di guerra» anche per l'economia americana<sup>19</sup>.

Ciò che però rileva nell'esperienza tedesca è la concentrazione, sul piano organizzativo, di una vasta gamma di strumenti di direzione dell'economia ed il loro incasellamento in un panorama industriale caratterizzato da cartelli e dalla gestione diretta della produzione e della distribuzione di materia prime, assistita da un sistema di sanzioni nel caso di mancato rispetto degli ordini di produzione statali<sup>20</sup>.

Mai, prima di allora, l'economia – per di più altamente industrializzata – di una nazione era stata soggetta ad un intervento tanto invasivo e tanto estensivo<sup>21</sup>.

*Analyse*, Monaco di Baviera, 1994, 485-505; M. ROHLACK, *Kriegsgesellschaften (1914-1918): Arten, Rechtsformen und Funktionen in der Kriegswirtschaft des Ersten Weltkrieges*, Pieterlen, 2001; R. ROTH, *Staat und Wirtschaft im Ersten Weltkrieg*, Berlino, 1997, 103-156.

<sup>18</sup> H.P. ULLMANN, *op. cit.* Sui controlli pubblici alla produzione e all'attività d'impresa nella Germania della prima guerra mondiale v. anche R. ROTH, *op. cit.*, 320-390.

<sup>19</sup> M. ROTHBARD, *War Collectivism in World War One*, in M. ROTHBARD, R. RADOSH, *A New History of Leviathan*, New York, 1972, 66-110. Più in generale, sulla legislazione bellica nei principali paesi partecipanti al primo conflitto mondiale v. il Vol. 2(2) di *Comparative Legal History*, 2014. Per una panoramica essenziale v., nel succitato volume, M. LOBBAN, *Special issue the Great War and private law: Introduction* (163-183); con specifico riferimento all'Italia v. A. SOMMA, *Verso la grande trasformazione. Il primo conflitto mondiale e la disciplina dell'ordine economico nell'esperienza italiana*, in *Historia et ius*, 15, 2019.

<sup>20</sup> R. ROTH, *op. cit.*, 373 ss.

<sup>21</sup> S. MALLE in *The Economic Organization of War Communism*, Cambridge, 1985, 299, sostiene che «Germany had offered to the world an example of central direction of the economy comparable to one single machine working according to a plan».

Non vi era, ovviamente, un'elaborazione teorica compiuta dietro questo modello di pianificazione bellica. Si trattava di regole temporanee, sorte dalla necessità, strettamente funzionali a risolvere – non solo in Germania, ma in tutti i paesi belligeranti – il problema dell'allocazione, in clima semi-autarchico, delle scarse risorse disponibili<sup>22</sup>.

## 2. La pianificazione e il tessuto del diritto civile borghese. Modello “debole” e modello “forte” di pianificazione

Eppure, l'innesto della legislazione emergenziale sul corpo delle relazioni negoziali e commerciali provocava reazioni ambigue.

Il più delicato problema da risolvere riguardava la frustrazione degli interessi degli operatori privati che, a causa della guerra e della corrispondente centralizzazione dei processi di allocazione delle risorse, sopportavano mutamenti anche radicali nei prezzi delle materie prime, restrizioni o proibizioni all'esercizio delle proprie attività, con rilevanti conseguenze sulle disponibilità concrete di sostenere i costi di rapporti negoziali di fornitura, di lavoro subordinato, di gestione in concessione di servizi, ecc.<sup>23</sup>.

Dopo un primo momento di generale aderenza alla dogmatica liberale dell'impossibilità assoluta della prestazione quale unica causa di scioglimento del negozio, la giurisprudenza aveva iniziato a dare limitato riconoscimento ai mutamenti nell'onerosità della prestazione quale giustificazione per il venir meno del vincolo o per la riforma del regolamento negoziale. Si sviluppavano così, rispettivamente, le teorie della *frustration* (nel diritto inglese) e della *imprévision* (nel diritto france-

---

<sup>22</sup> Sul rapporto tra scarsità delle risorse, necessità e creazione del diritto v. G. SABATINO, C. MAIO, *The “Law of Necessity” in the Relationship between Man and Food*, in S. MANCUSO (a cura di), *Law and Food. Regulatory Recipes of Culinary Issues*, Londra, 2021, 38-73.

<sup>23</sup> M. LOBBAN, *op. cit.*; C. DRAND, *La jurisprudence de la Cour de cassation relative à la loi Failliot du 21 janvier 1918: intangibilité des contrats et état de guerre*, in D. DEROUSSIN (a cura di), *La Grande Guerre et son droit*, Issy-les-Moulineaux, 2018, 73-84; J. OOSTERHUIS, *Unexpected Circumstances arising from World War I and its Aftermath: ‘Open’ versus ‘Closed’ Legal Systems*, in *Erasmus Law Review*, 2, 2014.

se)<sup>24</sup>. Tutto ciò, peraltro, con risultati alterni, dal momento che, ad esempio, il *Conseil d'État* aveva valorizzato il mutamento delle circostanze del contratto (i.e. dei prezzi delle materie prime) per consentire alle imprese di gassificazione del carbone di innalzare le tariffe praticate nei confronti delle amministrazioni locali, per servizi di illuminazione e riscaldamento, con conseguente grave pregiudizio economico a queste ultime<sup>25</sup>. L'alterazione dell'equilibrio negoziale era intesa, in buona sostanza, come funzionale all'interesse economico dell'operatore privato, le cui aspettative di profitto e la cui libera azione nel mercato erano state alterate dalle conseguenze economiche del conflitto<sup>26</sup>.

Il dibattito post-bellico sul problema fu talmente grande da stimolare la successiva strutturazione di un regime dei contratti amministrativi più deferente nei confronti dell'interesse pubblico<sup>27</sup>.

Questo tipo di risposte alle inefficienze dell'economia di guerra evidenziava però l'esplosione di un conflitto (giuridico) inevitabile: l'ideologia del diritto civile incorporata nei grandi codici non era in grado di

---

<sup>24</sup> J. OOSTERHUIS, *op. cit.*; M. LOBBAN, *op. cit.*; C. DRAND, *op. cit.*; C. MACMILLAN, *English Contract Law and the Great War: The Development of a Doctrine of Frustration*, in *Comparative Legal History*, 2(2), 2014, 278-302. Sul medesimo problema nel diritto tedesco cfr. *Reichsgericht*, decisioni del 9 novembre 1915, 87 ERGZ 277; 4 gennaio 1916, J.W. 16, 487; 4 febbraio 1916, 88 ERGZ 71; 6 luglio 1917, J.W. 18, 33.

<sup>25</sup> Cfr. *Conseil d'État*, 30 marzo 1916, no. 59928, *Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux*. Per un commento alla sentenza v. F. ROLIN, *Les contrats de l'administration et la Première Guerre mondiale*, in *Jus Politicum*, 15, disponibile al link <http://juspoliticum.com/article/Les-contrats-de-l-administration-et-la-Premiere-Guerre-mondiale-1066.html> (ultimo accesso: 22 aprile 2021). In J. OOSTERHUIS, *op. cit.*, si dà comunque conto del fatto che la dottrina dell'*imprévision* così come sviluppata dal *Conseil d'État* ebbe, incidentalmente, essa stessa carattere di politica economica in quanto consentì di frenare alcuni fenomeni di inflazione galoppante.

<sup>26</sup> Di eguale importanza, pur se meno innovativo sul piano sistemico, doveva poi essere il dibattito intrapreso dalle corti sulla determinazione delle indennità di esproprio da parte della pubblica autorità per esigenze belliche. Sul tema v. P.L. BOYER, *À la jonction des droits privé et public: les réquisitions et la question de la propriété*, in D. DEROUSSIN (a cura di), *op. cit.*, 107-134; M. LOBBAN, *op. cit.*

<sup>27</sup> Il problema si inseriva, peraltro, nel contesto di un dibattito focalizzato proprio sugli eccessivi vantaggi ottenuti da taluni operatori privati nel quadro dell'economia bellica, su cui v. *ibid.*

reggere, a livello logico, le aspirazioni centralizzanti dello stato, né le conseguenze (volute o meno) degli esperimenti di pianificazione.

Nelle economie post-belliche pervase da spinte interventiste e protezionistiche eppure ancora fortemente legate agli apparati teorico-giuridici ottocenteschi, il destino della pianificazione doveva risolversi in una scelta<sup>28</sup>. Da un lato, l'opportunità di creare un *corpus* di regole giuridiche semi-autonome, giustificate dagli ideali di solidarietà e tutela sociale incorporati in un nuovo costituzionalismo e volte a disciplinare i meccanismi della politica industriale (concentrazioni, cartelli, sussidi, ecc.), senza però intaccare (per lo meno sul piano sistematico) i fondamenti del diritto civile classico, primo su tutti la libertà contrattuale<sup>29</sup>. Si trattava di una scelta “morbida” o “debole”, che intendeva coordinare i comportamenti degli operatori economici influenzandone, tramite stimoli esterni, le strategie e magari persino assecondando la naturale tendenza all'emersione di “giganti” dell'imprenditoria.

Dall'altro lato stava la scelta, radicale, di una quasi totale alterazione del diritto privato borghese di eredità romanistica, per asservirlo alle esigenze di un'economia centralizzata e scientificamente controllata dal potere pubblico, mettendo in discussione due tra i primi fondamenti dell'illuminismo giuridico: la proprietà e l'autonomia negoziale. Una scelta, quest'ultima, evidentemente “forte” che necessitava, per realizzarsi, di una base ideologica meno sensibile alla componente valoriale (liberale, appunto) del diritto privato e più attenta invece alla dimensione puramente economica della regolazione dei rapporti civili, concepiti – materialisticamente – come rapporti di produzione e scambio<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Sui caratteri generali dell'interventismo e del protezionismo nel primo dopoguerra v. A. MAZZONI, M.C. MALAGUTI, *Diritto del commercio internazionale*, Torino, 2019, 33-47; L. VON MISES, *Interventionism: an economic analysis*, a cura di B. BIEN GREAVES, Irvington on Hudson, 1998.

<sup>29</sup> A. BURATTI, *Western Constitutionalism*, Torino, 2016, 92 ss.; G. CASPER, *Changing Concepts of Constitutionalism: 18th to 20th Century*, in *The Supreme Court Review*, 1989, 311-332.

<sup>30</sup> Tale base ideologica doveva, evidentemente, sorgere dall'interpretazione del pensiero marxista e del materialismo dialettico come ivi inteso. Sul tema, su cui si ritornerà comunque ampiamente, v. A.V. VENEDIKTOV, *La proprietà socialista dello Stato*, Torino, 1953, spec. 15-62; E. PASHUKANIS, *The General Theory of Law and Marxism*, Piscataway, 2003; SONG BINGWU (宋秉武), ZHAO JING (赵菁), YANG DONG (杨栋),

Queste due alternative, sorte dalle ceneri della guerra, acquisiscono, nell'evoluzione storica che ci apprestiamo ad analizzare, il significato di vere e proprie famiglie del diritto comparato della pianificazione, coinvolte in un rapporto dialettico evidente almeno sino alla fine degli anni 1970 e che tutt'ora, come si vedrà, ispira la fisionomia dei modelli di pianificazione nel mondo. Un rapporto dialettico che, si noti, riflette l'interazione e lo scontro fra tre grandi modelli di politica economica: uno mercantilista, e quindi interventista, uno liberale, tendenzialmente astensionista, ed uno marxista e collettivista<sup>31</sup>.

Eppure, entrambe le opzioni, al di là della loro evidente contrapposizione, condividono una fede (o un'illusione, se si vuole) illuministica: quella nell'onnipotenza del legislatore, nella sua legittimità e capacità di controllo su tutte le attività e formazioni sociali che concorrono allo sviluppo economico<sup>32</sup>. Invece, entrambe le opzioni dovevano confrontarsi (e si confrontano tutt'oggi) con le diverse piattaforme di valori che guidano, nella prassi, le relazioni fra queste formazioni sociali, al livello di quelle strutture giuridiche profonde tanto importanti per definire con chiarezza l'esistenza dei modelli giuridici della pianificazione.

### 3. Il modello forte. La pianificazione e il diritto socialista

La giustificazione ideologica dei modelli forti di pianificazione è il pensiero marxista-leninista<sup>33</sup>. Dallo studio della pianificazione socialista non è possibile fuggire, non solo e non tanto per la sua rilevanza storica tra il 1917 e il 1989 ma anche e soprattutto perché, nelle sue basi

---

马克思主义法律思想研究 (*Ricerca sul pensiero giuridico Marxista*), Pechino, 2017, spec. 13-100.

<sup>31</sup> T. OATLEY, *International Political Economy*, New York, 2019, 33 ss.

<sup>32</sup> R. SACCO, *Antropologia giuridica*, Bologna, 2007, 91-96; ID., *Introduzione al Diritto Comparato*, Torino, 1992, 204-208.

<sup>33</sup> Sulle generali implicazioni del pensiero marxista per la regolazione dei rapporti economici v., fra gli altri, SONG BINGWU, ZHAO JING, YANG DONG, *op. cit.*

teoriche, essa è ancora il fondamento del modello di pianificazione vigente più noto al mondo, ossia quello cinese<sup>34</sup>.

Due sono i connotati principali dell'esperienza giuridica della pianificazione socialista. Da un lato, come già ricordato, essa ha comportato l'integrazione (gerarchica) tra atti di pianificazione e rapporti giuridici civilistici; dall'altro lato, ha consacrato la figura del *piano* quale atto dotato di propria fisionomia giuridica e servente uno scopo di organizzazione comprensiva dell'economia.

Queste tendenze, tuttavia, hanno seguito percorsi storici accidentati e, a tratti, persino inaspettati.

### 3.1. Dal comunismo di guerra alla Nuova Politica Economica. Il codice del 1923

Nella Russia bolscevica, la pianificazione esordisce come vago modello di amministrazione delle fabbriche che un decreto del novembre 1917 aveva posto sotto il controllo degli operai, secondo un embrionale (e mai realmente applicato) sistema di autogestione<sup>35</sup>. Con un decreto del dicembre 1917 fu infatti istituito, sotto la supervisione del Comitato Centrale Esecutivo Panrusso, il Consiglio Superiore dell'Economia Nazionale (Высший совет народного хозяйства – *Vysshiy sovet narodnogo khozyaystva* o BCHX) con poteri di requisizione ed espropriazione e compiti di pianificazione e coordinamento degli organi regolatori nazionali e locali, anche attraverso l'elaborazione di piani economici<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> WANG SHAOGUANG (王绍光), YAN YILONG (鄢一龙), *A Democratic Way of Decision-Making: Five Year Plan Process in China* (中国民主决策模式, 以五年规划制定为例), Pechino, 2016.

<sup>35</sup> Decreto del 27 novembre 1917, pubblicato in *Sobranie Uzakonenii i Rasporiazhenii Rabocheho i Krestianskogo Pravitelstva*, 1917, 3, 39-40 e reperibile anche in J. BUNYAN, H.H. FISHER, *The Bolshevik revolution, 1917-1918: Documents and materials*, California, 1934, 308-310. Sulla storia dell'autogestione operaia nelle prime fasi della Russia sovietica v. M. BRINTON, *The Bolsheviks and Workers' Control. The State and Counter-Revolution*, Londra, 1970.

<sup>36</sup> § 2 del decreto del 14 dicembre 1917, pubblicato in *Sobranie Uzakonenii i Rasporiazhenii Rabocheho i Krestianskogo Pravitelstva*, 5, 73-74 e reperibile anche in J. BUNYAN, H.H. FISHER, *op. cit.*, 314-315. V. anche S. MALLE, *op. cit.*, 206; M. BRINTON, *op. cit.*; A. NOVE, *An Economic History of the USSR*, Londra, 1989, 42.

I moventi delle scelte riorganizzative per il giovane (e instabile) paese comunista erano del tutto ideologici, trainati dalla fede nella possibilità del determinismo economico ed assolutamente ostili al diritto, ritenuto un prodotto borghese per un'architettura – quella statuale – che con l'avvento del comunismo era destinata a scomparire<sup>37</sup>. Per tutto il suo primo quinquennio, la regolazione economica del socialismo reale sarebbe derivata quasi esclusivamente dall'evoluzione delle teorie politiche dei suoi capi (Lenin su tutti) e dall'interpretazione della «coscienza giuridica rivoluzionaria» resa dalle autorità politiche e giudiziarie dislocate sul territorio<sup>38</sup>.

Quale che fosse la soluzione perseguita con i decreti del 1917, lo scoppio della guerra civile con le forze “bianche” fece ben presto deviare l'economia russa sui binari della pianificazione bellica, improntata a soluzioni di necessità. Requisizioni forzate, gestione centralizzata degli approvvigionamenti, scambi di merci eterodiretti senza utilizzo di moneta e direzione burocratica delle imprese sottoposte a direttorati generali di settore (*glavnoye upravlenie* o *glavki*) responsabili di imporre quote di produzione alle singole imprese, sono tutti elementi che avvicinano la pianificazione del “comunismo di guerra” all'esperienza tedesca, perlomeno in punto di strumenti attuativi<sup>39</sup>.

Al marasma della pianificazione emergenziale faceva da contrappunto, invero più teorico che pratico, l'aspirazione ad un piano comprensivo per l'economia anche in tempi di pace, la cui elaborazione era riservata, *ex art.* 49 della costituzione russa del 1918, ai massimi organi

---

<sup>37</sup> G. AJANI, *Il modello post-socialista*, Torino, 2008, 33-37; H. BERMAN, *Commercial Contracts in Soviet Law*, in *California Law Review*, 35(2), 1947, 191-234; G. KNORR, *Die sowjetische Staatsrechtslehre im Spannungsverhältnis von Wissenschaft und Politik: Ein Literaturbericht über die seit 1917 in der UdSSR erschienenen Staatsrechtslehrbücher*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 110(1), 1985, 55-92.

<sup>38</sup> G. AJANI, *Diritto dell'Europa Orientale*, Torino, 1996, 130. Sul ruolo del diritto nel primo periodo della rivoluzione v. anche N. REICH, *Oktoberrevolution und Recht*, in *Kritische Justiz*, 4(2), 1971, 133-147.

<sup>39</sup> S. MALLE, *op. cit.*, *passim*; J. SAPIR, *L'économie soviétique: origine, développement, fonctionnement*, in *Historiens et Géographes*, 351, 1995, 175-188. Sul ruolo politico e di indirizzo tanto dei decreti del 1917 quanto della successiva Costituzione della Russia sovietica del 1918 v. A.Y. VYSHINSKY, *The law of the soviet state*, New York, 1948, 89 ss.

dello stato bolscevico, i.e. il Congresso Panrusso dei Soviet e il Comitato Centrale Esecutivo Panrusso<sup>40</sup>.

L'idea che il piano in quanto atto comprensivo necessitasse di essere elaborato o comunque approvato dall'organo costituzionalmente rappresentativo del popolo sovrano, a partire da quel momento, si sarebbe affermata, in tempi e modi diversi, non solo fra i paesi socialisti ma anche fra alcuni paesi che hanno affidato e affidano ai propri parlamenti un ruolo centrale nell'approvazione dei piani.

Si noti, in via preliminare, che gli artt. 62 e 89 della Costituzione cinese, in merito al ruolo del Congresso Nazionale del Popolo (全国人民代表大会 – *quanguo renmin daibiao dahui*) e del Consiglio di Stato (国务院 – *guowuyuan*) nella preparazione ed approvazione dei piani, riecheggiano evidentemente la succitata disposizione della costituzione russa del 1918<sup>41</sup>.

In Russia, con l'allentarsi delle esigenze belliche, ci si rese ben presto conto che il comunismo di guerra, se pure aveva consentito l'approvvigionamento dell'armata rossa, aveva creato gravi scompensi economici e fatto crollare la produzione agricola<sup>42</sup>.

Si registrava, inoltre, una generale diffidenza verso le possibilità di una pianificazione totale, che lo stesso Lenin ebbe a definire una «utopia burocratica»<sup>43</sup>. Si ponevano le basi per quella “ritirata strategica” dal comunismo totale che sarebbe stata la Nuova Politica Economica

---

<sup>40</sup> Il testo della costituzione era invero alquanto lacunoso. Si limitava a far rientrare l'elaborazione dei piani fra i compiti dei due organi, senza peraltro specificare come i due organi dovessero relazionarsi fra loro nell'ambito delle procedure di pianificazione. Non mancarono, inoltre, numerosissimi piani approvati a livello nazionale e locali da organi diversi, fra cui uno, in forma di proposta del BCHX, sull'utilizzo delle risorse naturali (maggio 1918) e uno, di sviluppo economico comprensivo, approvato dal Congresso dei Consigli di Economia Regionale delle regioni del nord nel luglio 1918. V. S. MALLE, *op. cit.*, 301 ss.

<sup>41</sup> V. Cap. 7.

<sup>42</sup> La pianificazione di guerra aveva, inoltre, condotto alla soppressione di molte delle riforme approvate appena dopo lo scoppio della rivoluzione e relative alla gestione delle fabbriche e all'organizzazione dell'agricoltura, fomentando altresì ribellioni esacerbate dalla carestia tra il 1921 e il 1923. V. E. CARR, *The Bolshevik Revolution 1917-1923*, Vol. 2, New York, 1952.

<sup>43</sup> V. LENIN, *Collected Works*, Vol. 35, Mosca, 1973, 475.

(Новая Экономическая Политика – *Novaja Ėkonomičeskaja Politika* o NEP) e che avrebbe concretizzato le evoluzioni teoriche del leninismo in punto di relazioni economico-giuridiche fra stato e operatori economici<sup>44</sup>.

Alla vigilia del lancio della NEP, Lenin classifica quattro relazioni fondamentali di “capitalismo di stato”<sup>45</sup>. Non le concepisce come una “esclusiva” della legalità socialista: uno dei modelli di Lenin è, si ricordi, l’economia di guerra tedesca.

Vi è, in primo luogo, una relazione concessionaria fondata su un legame contrattuale tra lo stato e i capitalisti stranieri al fine di gestire settori dell’economia sovietica che lo Stato, da solo, non è in grado di gestire<sup>46</sup>. In secondo luogo, vi sono relazioni commerciali tra lo stato e le cooperative<sup>47</sup>. In terzo luogo, una sorta di relazione principale-agente, in cui lo stato si procura l’aiuto di un agente commerciale e gli paga una commissione per le vendite di merci statali e per l’acquisto di prodotti dai piccoli produttori<sup>48</sup>.

In quarto luogo, vi è una relazione di *leasing*, in cui lo stato, tramite accordo, concede in gestione a privati stabilimenti industriali, terra, tratti di foresta, ecc., secondo meccanismi simili alla relazione concessionaria<sup>49</sup>.

Presupposto giuridico di ciascuna delle quattro relazioni è la supervisione ed il coordinamento statale sulle stesse<sup>50</sup>.

La rilevanza della classificazione leninista oltrepassa la sua attuazione storica in Russia. La prima e la quarta relazione (concessione e *leasing*) rientrano in un embrionale schema di contratto amministrativo, ripreso nella sostanza dalla Cina delle riforme e ancora oggi figura in

<sup>44</sup> V. LENIN, *Collected Works*, Vol. 33, Mosca, 1973, 62; V. BANDERA, *The New Economic Policy (NEP) as an Economic System*, in *Journal of Political Economy*, 71(3), 1963, 265-279.

<sup>45</sup> V. LENIN, *The Tax in Kind. The Significance of the New Policy and Its Conditions*, in ID., *Collected Works*, Vol. 32, Mosca, 1965, 329-365; HUA-YU-LI, *Mao and the Economic Stalinization of China*, Lanham, 2006, 84 ss.

<sup>46</sup> *Ibid.*; V. LENIN, *Tax in Kind*, cit.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> V. LENIN, *Tax in Kind*, cit.

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> HUA-YU-LI, *op. cit.*, 84.

divenire, funzionale al coordinamento degli interessi pubblici e privati per scopi di programmazione economica<sup>51</sup>.

La terza relazione, invece, crea un meccanismo per cui lo stato paga il privato per svolgere una determinata attività/operazione economica, secondo una logica non lontana da quella che motiva, nei paesi socialisti contemporanei, l'uso estensivo di sussidi e politiche creditizie preferenziali per operatori economici privati giudicati come strategici per le politiche di sviluppo pubbliche<sup>52</sup>.

Più in generale, si rileva che l'influenza del leninismo della NEP sull'evoluzione del socialismo cinese è attestata in almeno due snodi storici fondamentali: nel periodo della c.d. "Nuova Democrazia" (新民主主义 – *xin min zhu yi*) immediatamente successivo alla fondazione della Repubblica Popolare Cinese sino al 1953, anno del varo del primo piano quinquennale<sup>53</sup>; nel primo periodo dell'avvio delle riforme, tra il 1978 ed i primi anni 1980<sup>54</sup>.

Del resto, nella stessa Russia del 1921-1922, il capitalismo di stato propugnato da Lenin non rinunciava all'opzione pianificatrice, ma si limitava a stemperarne gli eccessi totalizzanti. Il piano per l'elettrificazione del paese (GOELRO) aveva ottenuto risultati positivi<sup>55</sup>. Interi settori produttivi, in piena NEP, sarebbero rimasti sottoposti a pianificazione, come quello dei combustibili<sup>56</sup>.

La realtà dell'economia sovietica immaginata dalla NEP prevedeva i classici livelli di complessità noti alle forme anche moderne di capitalismo di stato: un'agricoltura in gran parte privatizzata e nelle mani di piccoli proprietari, una piccola industria privata impegnata soprattutto

---

<sup>51</sup> YANG JINHUA (杨锦华), 中国行政合同概念规范问题研究 (*Ricerca sulle regole concettuali del contratto amministrativo cinese*), in *Ha'erbin gongye daxue xuebao (shehui kexue ban)*, 3, 2021, 36 ss. V. anche il successivo Cap. 9 § 2.1.2.

<sup>52</sup> Per un'analisi comparata delle politiche di sussidi v. il successivo Cap. 9 § 5.1.

<sup>53</sup> MAO ZEDONG (毛泽东), 新民主主义论 (*Sulla Nuova Democrazia*), 1940; WANG ZHANYANG (王占阳), 从新民主主义 国营经济到社会主义 国营经济 (*Dall'economia diretta dallo stato nella Nuova Democrazia all'economia diretta dallo stato socialista*), in *Collected Papers of History Studies*, 3, 2004, 53-61. Sull'influenza dell'esperienza sovietica nei primi anni di vita della Cina popolare v. anche HUA-YU-LI, *op. cit.*

<sup>54</sup> A.V. PANTSOV, S. LEVINE, *Deng Xiaoping: a revolutionary life*, New York, 2015.

<sup>55</sup> S. MALLE, *op. cit.*, 314.

<sup>56</sup> A.V. VENEDIKTOV, *La proprietà socialista dello stato*, Torino, 1953, 223 ss.

nella produzione di beni e servizi di consumo, un'industria di stato occupata nella produzione e distribuzione di beni strategici e nella gestione di grandi progetti infrastrutturali e di cooperazione con l'estero<sup>57</sup>.

Lo strumento prescelto per ordinare una situazione fluida e di difficile comprensione fu il Codice Civile della Russia sovietica del 1923, successivamente replicato e applicato in molte delle repubbliche dell'URSS<sup>58</sup>.

Il compito non era agevole. Il superamento del nichilismo giuridico doveva fare i conti con la giustificazione del ruolo del diritto nel contesto della transizione al comunismo e dell'affievolimento dello stato. La rielaborazione delle categorie privatistiche derivanti, soprattutto, dello studio dei codici tedesco (1900) e svizzero (1911), doveva fondersi con la necessaria affermazione del paradigma marxista della proprietà e della subordinazione dell'interesse privato a quello pubblico<sup>59</sup>.

Una sponda ai pionieri del diritto socialista venne dall'interpretazione – “leninisticamente orientata” – dell'opera del Duguit, dalla cui critica al paradigma del diritto soggettivo liberale e corrispondente affermazione del diritto oggettivo quale prodotto delle relazioni sociali si volle trarre una più decisa teoria della funzionalizzazione dei diritti

---

<sup>57</sup> Su quest'ultimo punto v. M. JABARA CARLEY, R. KENT DEBO, *Always in Need of Credit: The USSR and Franco-German Economic Cooperation, 1926-1929*, in *French Historical Studies*, 20(3), 1997, 315-356.

<sup>58</sup> Il Codice, approvato nel 1922 ed entrato in vigore dal 1° gennaio 1923, fu successivamente replicato, nello stesso 1923, in Ucraina, Bielorussia, Georgia e Azerbaïjan, mentre nel 1924 fu replicato in Armenia. Ebbe inoltre diretta vigenza (senza quindi essere trasposto in un altro codice) in Uzbekistan (dal 1924), in Turkmenistan (dal 1926) e nelle repubbliche baltiche dopo la loro annessione nel 1940. Negli anni 1960 un generale processo di ricodificazione nell'URSS abrogò il testo del 1922 così come i testi ad esso ispirati. V. A. OSTROUKH, *Russian Society and its Civil Codes: A Long Way to Civilian Civil Law*, in *Journal of Civil Law Studies*, 6(1), 2013, 373-400.

<sup>59</sup> A. OSTROUKH, *op. cit.*; G. HAMZA, *Lo sviluppo e la codificazione del diritto privato e la tradizione giusromanistica in Russia e nell'Unione Sovietica*, in *Diritto @ Storia*, 11, 2013; S. SCHIPANI, *Le vie dei codici civili e il codice civile cinese*, in O. DILIBERTO, M. HUANG (coord.), G. SABATINO, M. TOMLINSON (a cura di), *op. cit.*, 131 ss. Sulla nozione marxista di proprietà v. A.V. VENEDIKTOV, *La proprietà socialista*, cit., 26 ss.

soggettivi allo scopo socio-economico delle regole di vita civile, cristallizzata nell'art. 1 del codice stesso<sup>60</sup>.

Parallelamente, la lettura dei primi testi tedeschi di *Wirtschaftsrecht* e, soprattutto, di Hedemann, suggerivano l'opportunità di una categoria nuova, il diritto economico (хозяйственное право – *khozyaystvennoye pravo*) utilizzata sia per indicare l'insieme delle regole di funzionamento delle imprese di stato sia per definire quel diritto che avrebbe dovuto sostituire il diritto civile (гражданское право – *grazdanskoye pravo*) man mano che la transitorietà della NEP avrebbe fatto spazio ad una società comunista più matura<sup>61</sup>. Tale ultima accezione è quella propugnata da Gojchbarg, padre del codice civile del 1923<sup>62</sup>.

In questa fase embrionale del diritto economico socialista, la pianificazione trovava spazio più nella vastità dei regolamenti operativi per le imprese di stato che nel codice<sup>63</sup>. In quest'ultimo, pur non essendo la pianificazione mai menzionata, vi erano tuttavia delle clausole che ne garantivano l'operatività. Gran parte dei mezzi fissi e circolanti delle imprese di stato non erano infatti ammessi alla circolazione nel sistema economico<sup>64</sup>, così come alcuni beni di rilevanza strategica (tra cui aeroplani, linee telegrafiche e certi tipi di alcolici)<sup>65</sup>. In concreto, le riorganizzazioni strutturali delle imprese ed il trasferimento dei mezzi circolanti avvenivano su base pianificata.

Peraltro, le dispute fra imprese di stato erano soggette a procedure giudiziali speciali, sottratte alla giurisdizione civile ordinaria<sup>66</sup>.

---

<sup>60</sup> G. CRESPI REGHIZZI, *L'impresa nel diritto sovietico*, Padova, 1969, 44-46; F. SCHÖNDORF, *Neuerungen des Zivilgesetzbuchs Sowjetrußlands und ihre Anwendung in der Rechtsprechung*, in *Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, Vol. 2, 1928, 69-107. L'art. 1 del Codice Civile del 1923 disponeva che i diritti civili fossero protetti dalla legge salvo i casi in cui fossero esercitati in contraddizione con il loro scopo socio-economico.

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> A.G. GOJCHBARG, *Хозяйственное право (Diritto Economico)*, Mosca-Pietrogrado, 1923.

<sup>63</sup> A.V. VENEDIKTOV, *La proprietà socialista*, cit., 145-162, 222 ss.

<sup>64</sup> Art. 22.

<sup>65</sup> Art. 23. V. anche A.G. GOJCHBARG, *Diritto economico*, cit., 35 ss.

<sup>66</sup> Art. 2.

In via ancor più generale, la supremazia dell'interesse pubblico era veicolata da disposizioni di ampio respiro applicabili anche ai privati. La costituzione delle persone giuridiche private richiedeva la specifica autorizzazione dell'autorità (ben oltre gli obblighi formali di registrazione e pubblicità)<sup>67</sup>.

I negozi in danno agli interessi dello stato erano invalidi<sup>68</sup>. Quest'ultima disposizione introduce uno dei paradigmi tutt'ora fondamentali del diritto cinese, ovvero il concetto di "interesse dello stato" o "interesse nazionale" (in cinese 国家利益 – *guojia liyi*). Rispetto alla nozione, multiforme e nota anche al diritto liberale, di interesse pubblico, l'interesse nazionale ha una coloritura decisamente più politica; è tangente all'idea di sviluppo della nazione propugnata dalla sua *leadership* in qualità di rappresentante degli interessi della collettività, secondo la logica del centralismo democratico<sup>69</sup>.

L'interesse nazionale consente pertanto di tracciare una connessione con il dettato dei piani emanati dalle autorità ed inficiare quindi la validità del contratto stipulato in elusione del piano stesso<sup>70</sup>. *A contrario*, lo stesso principio fonda la teoria, maturata tra i giuristi sovietici, per cui l'atto di pianificazione fosse fondamento per la costituzione, l'estinzione e la modificazione di rapporti giuridici civilistici<sup>71</sup>.

All'avvio della NEP, tutto ciò mancava di compiuta teorizzazione, ma viveva nella prassi e nel testo dei numerosi decreti operativi volti soprattutto a conciliare il principio di pianificazione con l'adozione della gestione economica o "calcolo economico" (хозрасчёт – *khozrascët*) nell'amministrazione delle imprese statali<sup>72</sup>.

Le imprese rimaste, anche durante la NEP, in regime di amministrazione pianificata cedevano la propria intera produzione allo Stato, il

<sup>67</sup> Artt. 14-15. V. anche A. OSTROUKH, *op. cit.*

<sup>68</sup> Art. 30.

<sup>69</sup> V. il successivo Cap. 9 § 2.1.1.

<sup>70</sup> G. SABATINO, *Il nesso giuridico tra piano e contratto nel diritto della Repubblica Popolare Cinese*, in *DPCE Online*, 3, 2020, 3225-3253.

<sup>71</sup> S.N. BRATUS, *Предмет и система советского гражданского права (Oggetto e sistema del diritto civile sovietico)*, Mosca, 1963, 180 ss.; G. CRESPI REGHIZZI, *op. cit.*, 4-10; G. AJANI, *Diritto dell'Europa orientale*, cit., 324-325.

<sup>72</sup> G. CRESPI REGHIZZI, *op. cit.*, 19 ss.

quale si occupava in via centralizzata della distribuzione<sup>73</sup>. Accanto ad esse, le imprese in gestione c.d. autonoma pure sottostavano a vincoli di piano più o meno invasivi, che imponevano la cessione allo stato di parte della produzione, con conseguente libertà di collocare sul mercato la parte restante<sup>74</sup>.

La stessa impresa, del resto, non era diretta interlocutrice degli organi di pianificazione. I cartelli (*tresty*) erano unità economico-burocratiche composte da diverse imprese; erano titolari del diritto di gestione dei mezzi fissi e circolanti; ricevevano i compiti di piano ed erano responsabili della loro implementazione<sup>75</sup>. È nella pratica delle transazioni fra cartelli e imprese partecipanti ai cartelli che si afferma la figura del contratto pianificato, dal contenuto predeterminato in tutto o in parte dagli atti di pianificazione e valido solo in quanto fedele riproduzione o declinazione degli obblighi di piano<sup>76</sup>.

Nel diritto sovietico, gli strumenti già noti alla pianificazione bellica tedesca stabiliscono connessioni logico-gerarchiche, si appoggiano al codice quale prontuario concettuale per la definizione delle forme dei rapporti di produzione, ma vivono e crescono al di fuori di esso, connotando in maniera specifica quella nuova creatura che era il diritto economico<sup>77</sup>.

Si pone già in questo periodo, del resto, il problema, eternamente irrisolto nel diritto sovietico, del rapporto tra piano e mercato. Se l'intro-

---

<sup>73</sup> A.V. VENEDIKTOV, *La proprietà socialista*, cit., spec. 222 ss.

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> *Ibid.*; ID., Правовая природа государственных предприятий (*La natura giuridica delle imprese di stato*), Leningrado, 1928; G. CRESPI REGHIZZI, *op. cit.*, 62 ss. Sulla distinzione tra diritto di proprietà e diritto di gestione dell'impresa di stato ed il corrispondente dibattito anche teorico-dottrinale che ha interessato la dottrina sovietica nell'arco di interi decenni non è possibile qui spendere le dovute parole. Si rimanda, per un quadro dettagliato e indicazioni bibliografiche ricche, ad A.V. VENEDIKTOV, *La proprietà socialista*, cit.; A.G. GOICHBARG, *The State Economic Organizations of the USSR*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 180, 1935, 106-113.

<sup>76</sup> A.V. VENEDIKTOV, *La proprietà socialista*, cit., *passim*; G. AJANI, *Diritto dell'Europa orientale*, cit., 324.

<sup>77</sup> Sul ruolo del codice nei sistemi giuridici socialisti v. G. AJANI, *Diritto dell'Europa orientale*, cit., 243-255.

duzione del calcolo economico aveva manifestato la volontà di reagire alla natura burocratica ed emergenziale del “glavkismo”, responsabilizzando l’amministrazione delle imprese di stato quantomeno a livello di copertura dei costi con i ricavi, permaneva il problema dell’efficienza nella gestione commerciale e degli spazi di autonomia da concedere alle imprese in punto di distribuzione della produzione<sup>78</sup>.

Le premesse storico-ideologiche del marxismo-leninismo rendevano, all’epoca, indigesta a molti l’idea di consentire alle imprese una maggiore autonomia nella collocazione della produzione sul mercato<sup>79</sup>. La pianificazione allentò e strinse le sue maglie ad intermittenza, sintomo di una visione poco chiara di sviluppo, specie negli anni successivi alla morte di Lenin (1924). La rapida ascesa di una classe di piccoli imprenditori privati, *manager* di stato e professionisti arricchitisi grazie agli spazi aperti sul mercato dalla NEP (i c.d. Нэпманы, tradotto in *Nepmen* o “Uomini della NEP”) era vista da taluni come uno spauracchio, tanto più che proprio l’industria fu la principale protagonista della “crisi a forbice” della metà degli anni 1920<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> G. CRESPI REGHIZZI, *op. cit.*, 19 ss.

<sup>79</sup> Parte dei dibattiti intercorsi, anche a livello legislativo, è ricostruita, seppur con particolare *verve* stalinista, dato il momento storico, da A.V. VENEDIKTOV, *La proprietà socialista*, cit.

<sup>80</sup> A.M. BALL, *Russia’s Last Capitalists: The Nepmen, 1921-1929*, Berkley, 1990; Id., *Building a new state and society: NEP, 1921-1928*, in R.G. SUNY (a cura di), *The Cambridge History of Russia*, Cambridge, 2006, 168-191; W. DURANTY, *Russia is hard hit by war on “Nepmen”; Unemployment Steadily Increases to 1,750,000, With Capital Driven Underground*, in *The New York Times*, disponibile online (con abbonamento) su <https://www.nytimes.com/1924/07/08/archives/russia-is-hard-hit-by-war-on-nepmen-unemployment-steadily-increases.html> (ultimo accesso: 7 maggio 2021). Per “crisi a forbice” s’intende quel fenomeno, collocabile tra il 1923 e il 1926 circa, per cui ad un continuo abbassamento dei prezzi agricoli corrispose un consistente innalzamento dei prezzi dei prodotti industriali, creando un *gap* graficamente rappresentato dal divario tra le due lame di una forbice. La crisi, dalle motivazioni complesse e qui non riassumibili, dipese, fondamentalmente, dal diverso ritmo di crescita che, dopo l’avvio della NEP, aveva sostenuto il settore agricolo e quello industriale. Mentre l’agricoltura si riprese rapidamente, l’industria, rallentata anche dalla necessità di apposite infrastrutture per svilupparsi, non fu altrettanto celere ed i livelli di produzione rimasero modesti. Così, quando al *boom* agricolo seguì una maggiore domanda da parte dei contadini, non soddisfatta dalla carente offerta di prodotti industriali e manufatti, i prezzi di questi ultimi

### 3.2. La “stalinizzazione” della pianificazione

Fu così che, già verso la fine della crisi, il diritto sovietico tendeva già chiaramente a favore di un rafforzamento della pianificazione.

Da una parte si trattava di comprimere sempre più gli spazi di autonomia delle imprese nella gestione dei propri prodotti, promuovendo la distribuzione centralizzata mediante contratti vincolati e subordinati ai piani<sup>81</sup>. Dall'altro lato – e questo è un punto cruciale – si trattava di chiarire una rigida gerarchia all'interno del sistema della pianificazione, dal centro alle periferie.

La risposta arrivò dal rafforzamento del ruolo del Comitato Statale per la Pianificazione (Государственный комитет по планированию – *Gosudarstvennyy komitet po planirovaniyu*, meglio noto come Gosplan), responsabile, appunto, per la formulazione dei piani economici generali e i cui ordini furono resi vincolanti per tutti gli organi statali di pianificazione<sup>82</sup>.

Man mano che lo stalinismo liquidava la NEP e collettivizzava imprese e fattorie, il Gosplan divenne il fulcro dell'organizzazione economica sovietica. Posto, nel 1931, sotto il controllo diretto del Sovnarkom – i.e. il Consiglio dei Commissari del Popolo e massimo organo esecutivo dell'URSS sino al 1946 – fu incaricato della preparazione dei

---

s'impennarono. Si consideri inoltre che uno dei principali “imputati” nel dibattito sulla “crisi a forbice” fu il trotskista Pjatakov, il quale aveva sollecitato una più decisa adozione di un modello gestionale improntato all'utile per le imprese di stato, con la conseguenza di promuovere (e, agli occhi di alcuni, caldeggiare) un aumento ulteriore dei prezzi dei prodotti industriali. V. sul punto A.V. VENEDIKTOV, *La proprietà socialista*, cit., 242-244; A. GRAZIOSI, “*Building the First System of State Industry in History*”. *Pjatakov's VSNKh and the Crisis of the NEP, 1923-1926*, in *Cahiers du Monde russe et soviétique*, 32(4), 1991, 539-580.

<sup>81</sup> V. su questo punto il secondo decreto sui *tresty* del 1927 che, oltre a confermare il modello gestionale del calcolo economico, subordinò l'attività dei *tresty* alle indicazioni di piano, eliminando quindi le distinzioni fiorite durante la NEP. V. G. CRESPI REGHIZZI, *op. cit.*, 21-22; A.V. VENEDIKTOV, *La proprietà socialista*, cit., spec. 253 ss.

<sup>82</sup> Decreto dell'8 giugno 1927. Sul punto v. H.J. BERMAN, *Commercial Contracts*, cit., 193 nt 12. Si noti che il Gosplan era stato istituito sin dal 1921, ma con compiti eminentemente consultivi. Acquisì progressivamente rilievo nel contesto del rafforzamento della pianificazione centralizzata dopo la morte di Lenin.

piani quinquennali ed annuali per tutta l'Unione<sup>83</sup>. Furono i suoi dipartimenti ad introdurre gli indicatori pianificati "tipici" della pianificazione socialista: *input* ed *output* di produzione, personale, salari, risorse per fondi speciali, ecc.

Il procedimento di pianificazione strutturatosi in questi anni seguiva una linea abbastanza chiara<sup>84</sup>: i) il *Gosplan* elaborava indicatori generali di controllo e direttive di piano per i vari ministeri economici; ii) i ministeri disaggregavano tali indicatori e li connettevano a ciascuna delle imprese che controllavano; iii) gli indicatori disaggregati erano comunicati alle imprese che elaboravano il proprio piano in stretta osservanza del piano superiore; iv) i piani d'impresa erano aggregati in piani di settore da parte dei ministeri che poi li inviavano al *Gosplan* per la preparazione del piano generale; v) da ultimo, il piano era soggetto allo scrutinio del Comitato Centrale del PCUS e del Sovnarkom (successivamente, del Consiglio dei Ministri dell'URSS)<sup>85</sup> ed infine formalmente approvato dal Soviet Supremo, assunto a massimo organo rappresentativo con la costituzione del 1936<sup>86</sup>.

Si cementava così la (quasi) completa subordinazione del contratto economico e dell'attività gestionale di qualsiasi entità economica ai dettami di un processo di pianificazione verticistico e burocratico<sup>87</sup>. La dimensione para-corporativa che aveva caratterizzato la genesi del modello di riferimento (quello tedesco) era ormai completamente assorbita da un processo decisionale amministrativo, ove le quote di produzione, i prezzi, gli approvvigionamenti e le spese delle singole unità economiche erano decise dal piano centrale. I residui spazi di autonomia gestio-

---

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> L. MIGALE, *L'impresa socialista: tendenze dalle riforme in atto in Urss, Polonia, Ungheria*, Padova, 1989, 14-15.

<sup>85</sup> Il Capitolo V della Costituzione del 1936 parlava ancora di «Consiglio dei Commissari del Popolo» (ovvero *Sovnarkom*), mentre in futuro quest'organo sarebbe stato rimpiazzato dal Consiglio dei ministri dell'URSS.

<sup>86</sup> Sulla costituzione del 1936 v. G. AJANI, *Diritto dell'Europa Orientale*, cit.: S. DOBRIN, *The New Soviet Constitution*, in *Transactions of the Grotius Society*, 22, 1936, 99-116; J. ARCH GETTY, *State and Society Under Stalin: Constitutions and Elections in the 1930s*, in *Slavic Review*, 50(1), 1991, 18-35.

<sup>87</sup> H.J. BERMAN, *Commercial Contracts*, cit.; W. FRIEDMANN, *Modern Trends in Soviet Law*, in *The University of Toronto Law Journal*, 10(1), 1953, 87-92.

nale, annidati nella proprietà cooperativa (specie delle cooperative agricole) facevano i conti con obblighi di cessione allo stato di quote quasi totali di produzione e regimi di prezzi controllati<sup>88</sup>.

Il piano (generale) era costituzionalizzato come guida massima della vita economica della nazione<sup>89</sup>. La sua approvazione era riservata al Soviet Supremo; la sua implementazione ed esecuzione al massimo organo esecutivo, secondo un binomio replicato ampiamente nel diritto costituzionale dei paesi socialisti<sup>90</sup>.

La violazione degli obblighi di piano integrava un illecito penale, che poteva financo essere sussunto nella nozione di “attività controrivoluzionarie” di cui al “famigerato” art. 58 del codice penale della Russia sovietica del 1927, riformato negli anni 1930<sup>91</sup>.

Il diritto civile, peraltro riscoperto con questa denominazione proprio in epoca staliniana<sup>92</sup> – in opposizione al diritto economico della

---

<sup>88</sup> G. AJANI, *Diritto dell'Europa orientale*, cit., 292-293.

<sup>89</sup> Art. 11 Cost. URSS 1936.

<sup>90</sup> Artt. 58(c) e 68(b) Cost. URSS 1936.

<sup>91</sup> V. spec. art. 58(14). Sul punto v. H. CHAMBRE, *La planification soviétique*, in *Esprit*, 203(6), 1953, 909-929. La violazione degli obblighi di piano integrava comunque illeciti di diritto penale dell'economia i quali, anche se non giudicati “attività controrivoluzionarie” implicavano pene detentive anche rilevanti. V. sul punto G.V. STAROSOLSKY, *Basic Principles of Soviet Criminal Law*, in *North Carolina Law Review*, 28(4), 1950, 360-374; H.J. BERMAN, *Principles of Soviet criminal law*, in *Yale Law Journal*, 56, 1947, 803-836.

<sup>92</sup> Il recupero dello studio del diritto civile e, soprattutto, della tradizione giuridica romanistica, era concepito soprattutto quale necessaria impalcatura teorica a sostegno di un ruolo operativo del diritto sempre più forte nella gestione delle relazioni tra gli operatori dell'economia sovietica. Una volta sepolti gli antichi bollori giusnichilistici, la necessità di una base dogmatica su cui costruire le peculiarità del diritto socialista si fece sentire ed il riferimento alla civilistica continentale fu la risposta più naturale, dato il debito che i movimenti di codificazione russi a partire dal primo XIX secolo e sino al 1922 avevano avuto nei confronti delle esperienze prima francese e poi, soprattutto, tedesca e svizzera. Sul punto v. M. JANKOWSKI, *Le droit romain en Union soviétique*, in *Revue historique de droit français et étranger*, 68(1), 1990, 43-50; D.P. HAMMER, *Russia and the Roman Law*, in *The American Slavic and East European Review*, 16(1), 1957, 1-13; E. SALOGUBOVA, A. ZENKOV, *Roman law's influence on Russian civil law and procedure*, in *Russian Law Journal*, VI(2), 2018, 119-133; T. GIARO, *Russia and Roman law*, in *Journal of the Max Planck Institute for European Legal History*, 23, 2015, 309-319; G. HAMZA, *op. cit.*

NEP – poteva superare senza troppi patemi la nuova stagione economica. Le clausole generalissime di supremazia degli interessi dello stato attraverso il filtro dello “scopo socio-economico”, la disciplina della proprietà statale nonché l’esclusione delle imprese di stato dalla giurisdizione civile giustificavano a priori tanto l’implementazione di un sistema di contratti pianificati quanto il rafforzamento del sistema di arbitrato burocratico tra imprese statali (*Gosarbitrazh*)<sup>93</sup>. Era del tutto evidente, peraltro, che il valore pratico di quella legislazione stava scemando e che l’economia sovietica sarebbe stata retta e riformata perlopiù dai molti regolamenti susseguitisi nel corso degli anni, in ossequio all’«impero della fonte sub-legale» tipico del diritto socialista<sup>94</sup>.

La stalinizzazione della pianificazione, nata per soddisfare le esigenze di controllo del “socialismo in un solo paese” diventò, incidentalmente ma ineluttabilmente, l’immagine del modello economico associato al pensiero socialista<sup>95</sup>.

È questo il modello che, pur attraverso momenti di riforma, connoterà il diritto economico sovietico sino al 1991. È questo il modello che cirolerà negli altri paesi socialisti, ove sopravvivrà (quasi) indisturbato sino al termine degli anni 1970.

#### 4. Evoluzione e circolazione del modello forte

A partire dalla svolta stalinista, la pianificazione sovietica, nel giro di un ventennio e specie dopo il secondo conflitto mondiale, uscì dai suoi confini d’origine.

---

<sup>93</sup> Istituito nel 1931 al fine di gestire dispute sorte nelle fasi pre-contrattuali e contrattuali delle transazioni fra imprese. V. H.J. BERMAN, *Commercial Contracts*, cit.; W. FRIEDMANN, *op. cit.*

<sup>94</sup> G. AJANI, *Diritto dell’Europa orientale*, cit., 146-155.

<sup>95</sup> M. VISHNIAK, *Sovereignty in Soviet Law*, in *The Russian Review*, 8(1), 1949, 34-45; H. FREUND, *Soviet Law under “Stalinism”*, in *The Slavonic and East European Review*, 19(53-54), 1939-1940, 175-187; M. HARRISON, *The Fundamental Problem of Command: Plan and Compliance in a Partially Centralised Economy*, in *Comparative Economic Studies*, 47, 2015, 296-314.

Il primo esempio di circolazione riguardò la Repubblica Popolare Mongola, fondata nel 1921 con forte sostegno sovietico<sup>96</sup>. Qui, un tentativo di implementazione della pianificazione stalinista avvenne già a partire dal 1931<sup>97</sup>.

Poi, tra il 1945 e il 1949, man mano che nei paesi dell'Europa orientale liberati dall'Armata Rossa sorgono repubbliche democratiche e popolari a guida comunista<sup>98</sup>, la pianificazione ne divenne il modello tendenziale di gestione economica<sup>99</sup>.

Tuttavia, se l'importazione del diritto costituzionale sovietico trovava un facile e solido appoggio nella costituzione staliniana del 1936, lo stesso non poteva dirsi del diritto civile ed economico. Il codice del 1923 era stato, nella prassi, ampiamente superato e non poteva costituire modello di riferimento<sup>100</sup>.

Di conseguenza, l'instaurazione dell'economia pianificata avvenne secondo percorsi variati, sia nei paesi che optarono per la cesura totale con il diritto pre-socialista, sia in quelli che mantennero in vita talune fonti previgenti<sup>101</sup>. Non mancò attenzione all'esperienza della NEP, quale esempio di socialismo primigenio e quindi utile per le fasi di edificazione di nuove repubbliche popolari<sup>102</sup>.

In un modo o nell'altro, tuttavia, si affermò progressivamente la costruzione di un diritto della pianificazione incentrato sul particolare regime proprietario delle imprese di stato, concepite come unità burocratiche sottoposte agli ordini di piano, più o meno flessibili, provenienti

---

<sup>96</sup> O. MYADAR, *In the Soviet Shadow: Soviet Colonial Politics in Mongolia*, in *Inner Asia*, 19(1), 2017, 5-28; H.S. BRADSHER, *The Sovietization of Mongolia*, in *Foreign Affairs*, 50(3), 1972, 545-553.

<sup>97</sup> G. MURPHY, *Planning in the Mongolian People's Republic*, in *The Journal of Asian Studies*, 18(2), 1959, 241-258.

<sup>98</sup> Sul concetto di repubblica democratico-popolare, contrapposto a quello di repubblica socialista, v. G. AJANI, *Diritto dell'Europa orientale*, cit., 6 nt 5.

<sup>99</sup> Sulla ricezione dell'economia pianificata nei testi costituzionali delle repubbliche socialiste dell'Europa orientale v. K. KATZAROV, *La planification comme problème juridique*, in *Revue internationale de droit comparé*, 10(2), 1958, 298-319.

<sup>100</sup> G. AJANI, *Diritto dell'Europa orientale*, cit., 93-105.

<sup>101</sup> *Ibid.*, 43-49; ID., *Il modello post-socialista*, Torino, 2008, 37-40.

<sup>102</sup> G. AJANI, *Diritto dell'Europa orientale*, cit.

dai ministeri economici di riferimento. Di conseguenza, l'idea di un "piano-legge" informava l'intero sistema dei negozi economici<sup>103</sup>.

Senza dilungarci oltremodo sui dettagli di queste esperienze storiche, va segnalato che esse hanno condiviso, per tutta la durata della guerra fredda, una costante e larvata tensione fra aspirazioni centralizzanti di controllo scientifico-deterministico e tentazioni riformiste volte a sganciare l'impresa dalle pastoie della pianificazione verticistica<sup>104</sup>.

Si evidenziava, quale problema mai risolto, una frattura tra la costituzione economica formale e quella materiale delle economie pianificate. La pianificazione verticistica era un modello ideale, se non illusorio. Le asimmetrie informative tra pianificatori centrali ed unità economiche periferiche (i.e. governi locali, imprese, ecc.) impedivano la costruzione di piani credibili. Gli indicatori truccati erano all'ordine del giorno. La priorità data, a livello centrale, allo sviluppo di determinati settori (specie nell'industria pesante) drenava risorse alla produzione di beni di consumo<sup>105</sup>.

Non fu pertanto raro l'affermarsi, a livello di pura prassi, di complessi relazionali fra imprese – magari localizzate nel medesimo territorio – che, con la compiacenza delle stesse autorità, praticavano transazioni reciproche scambiandosi prodotti e materiali al fine di procurarsi gli approvvigionamenti che la pianificazione ufficiale mancava di fornire<sup>106</sup>.

Dal canto loro, i consumatori erano abituati al mercato nero, a fronte delle croniche carenze di beni anche essenziali nei negozi.

<sup>103</sup> K. KATZAROV, *op. cit.*

<sup>104</sup> *Ibid.*; G. CAIRE, *La planification soviétique a la recherche de la rationalité: Note sur l'évolution récente des techniques soviétiques de planification*, in *Revue économique*, 14(3), 1963, 384-440; H. CHAMBRE, *op. cit.*; M. ELLMAN, *Socialist Planning*, Cambridge, 2014.

<sup>105</sup> M. ELLMAN, *op. cit.*; B. KERBLAY, *La planification en tant que facteur de l'industrialisation soviétique*, in *Il Politico*, 30(3), 1965, 490-504; A. PEDRETTI, *La recente evoluzione dei sistemi economici a decisioni decentrate e del sistema economico sovietico*, in *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 1-2, 1963, 47-79.

<sup>106</sup> B. GRANCELLE, *Le relazioni industriali di tipo sovietico*, Milano, 1986; J. PALMOWSKI, *Regional Identities and the Limits of Democratic Centralism in the GDR*, in *Journal of Contemporary History*, 41(3), 2006, 503-526.

I modelli di *governance* economica relazionale sviluppatasi all'ombra del piano facevano leva peraltro, almeno in alcuni contesti, su elementi culturali ancestrali che sin dall'epoca pre-moderna avevano favorito la commistione tra potere pubblico e corpi sociali intermedi (famiglie, villaggi, ecc.) nella gestione delle risorse sul territorio<sup>107</sup>.

Il legislatore socialista era in realtà ben conscio del problema e provò a sperimentare, in diversi contesti, modelli di pianificazione più flessibile e soprattutto più volta a valorizzare le esigenze della singola impresa piuttosto che le decisioni "a tavolino" del *Gosplan* e suoi omologhi negli altri paesi del blocco orientale.

Da una parte, l'antica ammirazione per l'opzione dell'impresa autogestita si ripropose con qualche frequenza nelle riforme e financo nelle costituzioni dei paesi socialisti<sup>108</sup>. La sua realizzazione concreta assurse a modello giuridicamente coeso solo in Jugoslavia, paese che, a partire dalla rottura con l'URSS nel 1948, volle fare dell'autogestione una bandiera della propria "alternatività"<sup>109</sup>. La cifra fondamentale di questa scelta consisteva nell'approvazione del piano dell'impresa da parte dei consigli dei lavoratori<sup>110</sup>. La valorizzazione di un approccio *bottom-up* alla pianificazione, sempre più pubblicizzata nelle riforme susseguitesi negli anni, era in realtà bilanciata dalla presenza, all'interno degli organi d'impresa, di figure direttive burocratiche nominate dall'alto, nonché dal regime proprietario dell'impresa autogestita, che comunque funzionalizzava la sua attività all'esecuzione di obiettivi di sviluppo fissati dai pianificatori a livello centrale<sup>111</sup>.

---

<sup>107</sup> *Ibid.*; N. SHIELDS KOLLMAN, *By Honor Bound: State and Society in Early Modern Russia*, Ithaca, 2016.

<sup>108</sup> G. AJANI, *Diritto dell'Europa orientale*, cit., 103-104, nt 36.

<sup>109</sup> G. BENACCHIO, *La proprietà nell'impresa autogestita jugoslava*, Milano, 1988; ID., *La circolazione dei modelli giuridici tra gli slavi del sud (sloveni, croati, serbi)*, Padova, 1995; K. STOYANOVITCH, *Quelques aspects du droit civil yougoslave*, in *Revue internationale de droit comparé*, 6(2), 1954, 272-290.

<sup>110</sup> G. BENACCHIO, *La proprietà*, cit.; ID., *La circolazione dei modelli*, cit.

<sup>111</sup> J. VANEK, *Economic Planning in Yugoslavia*, in M.F. MILLIKAN (a cura di), *National Economic Planning*, National Bureau of Economic Research, 1967, 379-407. Sul regime proprietario delle imprese jugoslave ed il concetto di "proprietà sociale" v. G. BENACCHIO, *La proprietà*, cit.; A. FINZGAR, *La propriété sociale en droit yougoslave*, in *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 20, 1989, 85-94.

Il diritto socialista dell'Europa orientale ha visto altresì il conio dell'espressione "socialismo di mercato", da parte del legislatore ungherese, il quale, con le riforme del 1968-1969, volle porre al centro del sistema di pianificazione le scelte dell'impresa di stato, liberate da quote di produzione fissate a priori e responsabili delle proprie strategie di investimento<sup>112</sup>.

Nella stessa Unione Sovietica sino alla fine degli anni 1970, almeno due tentativi organici di riforma videro luce, nel 1957<sup>113</sup> – con velleità di decentramento amministrativo della gestione economica – e nel 1965. Quest'ultima riforma, patrocinata principalmente da Kosygin, stipulò una riduzione degli indicatori pianificati a livello centrale, puntando all'espansione dell'autonomia negoziale delle imprese nella gestione dei fondi e degli approvvigionamenti<sup>114</sup>.

L'obbiettivo di riferimento, nei cicli di riforma, era il graduale allentamento del giogo del piano sulla gestione quotidiana dell'impresa. Nel 1962 era stato consentito al compratore in una transazione economica (e quindi ad un'impresa) di rifiutare, in presenza di requisiti stabiliti dalla legge, la consegna "pianificata" di merci<sup>115</sup>. Nel 1969 fu consenti-

---

<sup>112</sup> T. BAUER, *Reforming the Planned Economy: The Hungarian Experience*, in *Annals AAPSS*, no. 507, 1990, pp. 103-112; I. HETÉNYI, *Salient features in the development of national economic planning in Hungary*, in *Acta Oeconomica*, 15(1), 1975, 1-15; L. MIGALE, *L'impresa socialista*, cit.; G. AJANI, *Diritto dell'Europa orientale*, cit., 103.

<sup>113</sup> Tentativi di decentralizzazione erano già stati effettuati in tempo di guerra, nel tentativo di potenziare l'efficienza del *management* d'impresa (H.J. BERMAN, *Commercial Contracts*, cit., 194-195). In epoca Krusheviana, la decentralizzazione divenne un paradigma dell'azione amministrativa. Con Legge del 10 maggio 1957 fu riesumata la figura dei consigli economici (*sovnarhozy*). Ne vennero creati 105, con compiti di coordinamento, a livello locale, della produzione e dello sfruttamento delle risorse. Tuttavia, l'imperfetta definizione dei meccanismi di collegamento fra tali consigli, i governi locali ed i ministeri economici destinò al fallimento l'iniziativa, che già nel 1961 subì un parziale collettivo centralizzante. V. G. CRESPI REGHIZZI, *op. cit.*, 83-87; O. IOFFE, M. JANIS (a cura di), *Soviet Law and the Economy*, Dordrecht, 1987, 6.

<sup>114</sup> Sulla riforma del 1965, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, v. G. CRESPI REGHIZZI, *op. cit.*; O. IOFFE, M. JANIS, *op. cit.*, 8-15; G. HALM, *Mises, Lange, Liberman: Allocation and Motivation in the Socialist Economy*, in *Weltwirtschaftliches Archiv*. Bd. 100, 1968, 19-40.

<sup>115</sup> O. IOFFE, M. JANIS, *op. cit.*, 15-16.

to invece alle imprese di dare esecuzione ai contratti prima dell'approvazione dei relativi piani<sup>116</sup>. Si invertiva l'ordine logico-gerarchico della pianificazione staliniana, al punto che qualcuno sostenne che era ora il contratto ad esser divenuto fondamento del piano<sup>117</sup>.

L'affermazione pretendeva troppo. Pur nel contesto delle continue oscillazioni tra dirigismo e autonomia, la riorganizzazione del diritto civile ed economico socialista predicava con forza la subordinazione del contratto al piano e l'esercizio del diritto di gestione della proprietà statale in stretta osservanza del piano<sup>118</sup>. Ciò che nel codice del 1923 era lasciato alle clausole generali, veniva ora formalizzato: il contenuto dei contratti derivanti dagli ordini di piano doveva conformarsi a questi ultimi a pena di nullità<sup>119</sup>; l'esecuzione dei contratti era disciplinata dal piano<sup>120</sup>; mutamenti nei piani comportavano mutamenti nei contratti "a valle" o loro estinzione<sup>121</sup>.

Il sistema viveva di discrasie. Posta la generale subordinazione gerarchica del contratto e dell'impresa stessa al piano, la misura dell'autonomia degli operatori economici dipendeva dagli spazi lasciati da arre-

---

<sup>116</sup> *Ibid.*

<sup>117</sup> *Ibid.*; N.I. KLEIN, Законодательство о планировании производства товаров народного потребления (*Legislazione sulla pianificazione della produzione dei beni di consumo*), Mosca, 1967, 68.

<sup>118</sup> L'affermazione secondo cui la vita economica fosse regolata dal piano entrava all'art. 1 del Codice Civile russo del 1964, emanato a seguito della costruzione dei Fondamenti della Legislazione Civile Sovietica nel 1961. La medesima dimensione, tuttavia, già connotava il Codice Civile cecoslovacco del 1950, su cui v. G.E. GLOS, *The Czechoslovak Civil Code of 1964 and Its 1982 Amendment Within the Framework of Czechoslovak Civil Law*, in *NYLS Journal of International and Comparative Law*, 6(2), 1985, 215-174. Allo stesso modo la primazia logica del piano nel regime di gestione delle imprese di stato innervava il codice civile polacco del 1964, su cui v. A.W. RUDZINSKI, *New Communist Civil Codes of Czechoslovakia and Poland: A General Appraisal*, in *Indiana Law Journal*, 41(1), 1965, 33-68.

<sup>119</sup> Art. 159 del Codice russo del 1964. V. anche Sec. 212 del Codice cecoslovacco del 1950. L'impianto della pianificazione come disciplinato dal codice del 1950 fu poi trasfuso nel codice economico del 1964. Rimaneva comunque, nel nuovo codice civile (sempre del 1964), un generale rifiuto dell'autonomia negoziale e la funzionalizzazione dei rapporti civilistici a scopi sociali. V. G.E. GLOS, *op. cit.*; A.W. RUDZINSKI, *op. cit.*

<sup>120</sup> Artt. 168, 170, 174 del Codice russo del 1964.

<sup>121</sup> Art. 234 del Codice russo del 1964.

tramenti del piano decisi a livello politico, da suoi “dimagrimenti” e dalla riduzione degli indicatori ivi disciplinati.

Il piano si confermava perno delle relazioni giuridiche, con una rilevanza che i vari tentativi di riforma non facevano che accrescere, sottolineando ancora una volta la peculiare natura delle regole di gestione dell’impresa. Tale constatazione condusse ad una riscoperta dell’autonomia logica del diritto economico socialista, che lo stalinismo aveva voluto far confluire nell’alveo della civilistica<sup>122</sup>. In almeno un caso (quello cecoslovacco), il complesso delle norme aventi ad oggetto l’attività d’impresa, e quindi anche i suoi rapporti con il piano, trovò una sede propria in un codice economico (1964), rimasto un *unicum* nel panorama della guerra fredda e ancora oggi uno dei pochi esempi, a prescindere dalla coloritura ideologica, di codificazione separata del diritto dell’economia<sup>123</sup>.

L’ultima stagione di riforme economiche, corrispondente agli anni 1980, non alterò le fondamenta del diritto della pianificazione di memoria staliniana. Furono ripetuti i tentativi – anche per mezzo legislativo – di espandere l’autonomia negoziale dell’impresa di stato, bilanciando le esigenze della pianificazione verticale con la contrattazione economica orizzontale tra operatori<sup>124</sup>. Incidentalmente, l’aspirazione riformista mirava ad un maggior coinvolgimento dell’impresa nella preparazione stessa dei piani, secondo dinamiche decisionali *bottom-up* volte a con-

---

<sup>122</sup> AV.VV., 苏联经济法论文选 (*Scritti scelti di diritto economico sovietico*), a cura di ZHENG GUOHUA (郑国华), Pechino, 1982.

<sup>123</sup> Il codice dedicava al piano, in particolare, i §§ 115 ss., sebbene un principio di generale primazia del piano fosse introdotto già al § 18a, secondo cui le organizzazioni socialiste potevano svolgere in autonomia attività economiche solo ove queste non confliggevano con gli obblighi di piano.

<sup>124</sup> Già con l’elezione di Juri Andropov a segretario del PCUS (1982) la visione riformista riprese vigore. Un documento del Comitato Centrale del PCUS e del Consiglio dei Ministri dell’URSS del luglio 1983 tornò sul problema dell’autonomia delle imprese di stato (v. O. IOFFE, M. JANIS, *op. cit.*, 3-5 e 17). Tale direttrice di riforma fu poi ripresa dalla Legge sull’Impresa Socialista del giugno 1987 il cui art. 10 § 3 rimpiazzava le direttive pianificate rivolte alle imprese con generici indicatori di controllo. Sulle riforme di Gorbachev v. L. MIGALE, *L’impresa socialista*, cit.; ID., *L’impresa nella transizione dall’economia pianificata all’economia di mercato*, Padova, 1993.

tenere i problemi di asimmetria informativa<sup>125</sup>. Parallelamente, la valorizzazione dell'autonomia gestionale delle cooperative o delle organizzazioni sociali, specie nell'URSS di Gorbachev, si sforzava di ricavare frammenti di iniziativa economica senza comunque porre in discussione la dogmatica tradizionale della proprietà socialista, né contemplando la creazione, entro il sistema pianificato, di spazi apprezzabili per l'economia privata<sup>126</sup>.

Il fallimento dei tentativi di riforma radicale – e il modesto impatto delle riforme morbide – parve confermare la visione per cui la macchina statale sovietica fosse inseparabile dalla pianificazione verticistica<sup>127</sup>.

Nella complessità che aveva raggiunto sin dalla fine degli anni 1950, la pianificazione tradizionale era divenuta vittima delle sue contraddizioni, dei mercati spontanei che erano sorti nel suo cono d'ombra, delle sue illusioni totalizzanti. Come sostenne H.J. Berman, era forse mancato il coraggio politico di una vera ristrutturazione<sup>128</sup>.

Nel magma, a tratti drammatico, della fine della guerra fredda, la pianificazione fu giocoforza liquidata, in maniera pure frettolosa, come retaggio di un sistema giudicato perdente al tavolo della storia. Nel giro di pochi anni (tra il 1989 e il 1992), tutti i paesi dell'Europa orientale rinunciarono all'economia pianificata, recuperando gagliardamente, anche a costo di terapie *shock*, categorie del diritto civile e commerciale liberale nel gestire la riprogrammazione dei regimi proprietari fondiari, la costruzione di modelli capitalistici di società commerciali, la rivitalizzazione di quell'autonomia contrattuale radicalmente negata dal diritto socialista<sup>129</sup>.

---

<sup>125</sup> *Ibid.*, 10-11.

<sup>126</sup> G. AJANI, *La proprietà delle organizzazioni sociali nel diritto dei paesi socialisti*, Milano, 1988; ID., *Diritto dell'Europa orientale*, cit.; L. MIGALE, *L'impresa socialista*, cit.; ID., *L'impresa nella transizione*, cit.

<sup>127</sup> O. IOFFE, M. JANIS, *op. cit.*

<sup>128</sup> *Ibid.*, 39.

<sup>129</sup> G. AJANI, *Diritto dell'Europa orientale*, cit.; ID., *Il modello post-socialista*, cit.; ID., *Dal piano al mercato*, in *Giur. it.*, 1991; sull'esperienza dei paesi della ex-Jugoslavia v. G. BENACCHIO, *La circolazione dei modelli*, cit.

In prospettiva squisitamente comparata, tuttavia, la rilevanza del modello forte di pianificazione persisteva. Esso aveva disegnato, attorno alle due architravi della proprietà e del contratto, le basilari relazioni giuridiche che potevano consentire al potere pubblico un controllo immediato e diretto sugli operatori economici.

Negli anni 1990 non era forse più un modello fattibile, ma era comunque un punto di partenza obbligato per quei sistemi giuridici impegnati in una complessa transizione (parziale) al mercato<sup>130</sup>.

### 5. *Segue. Il modello forte in Asia e le peculiarità della soluzione cinese*

La diffusione del modello di pianificazione “forte” tra i paesi socialisti dell’Asia (Cina, Vietnam, Laos, Corea del Nord) merita un’analisi separata. In primo luogo perché quei paesi sono tutt’ora socialisti e la verifica di continuità e divergenze tra vecchio e nuovo assume un significato del tutto peculiare<sup>131</sup>. In secondo luogo, perché la pianificazione d’impronta sovietica è stata, in questi paesi, filtrata attraverso paradigmi giuridico-culturali propensi ad un’idea di governo economico piuttosto lontana dall’aspirazione totalizzante dell’ortodossia leninista.

Il socialismo asiatico è stato addirittura letto quale moderna declinazione di una più ampia “tradizione giuridica confuciana” la quale, a partire dalla Cina, ha innervato i sistemi giuridici dell’Asia orientale, enfatizzando un’opzione di governo tesa alla relazionalità virtuosa tra i soggetti (intesi come persone fisiche) responsabili del governo stesso<sup>132</sup>. Al tempo stesso, la valorizzazione del ruolo dei corpi sociali in-

---

<sup>130</sup> V. Cap. 3 § 4.

<sup>131</sup> G. AJANI, A. SERAFINO, M. TIMOTEO, *Diritto dell’Asia orientale*, Torino, 2007.

<sup>132</sup> P. GLENN, *Legal Traditions of the World*, Oxford, 2014, 319 ss. Sulla diffusione del confucianesimo in Asia e, in particolare, in Vietnam e Corea, v. B.N. SON, *The Law of China and Vietnam in Comparative Law*, in *FORDHAM INTERNATIONAL LAW JOURNAL*, 41(1), 2017, 135-206; A. SERAFINO, *Il processo di codificazione in Vietnam (il codice civile e la legge commerciale)*, in *Riv. Dir. Civ.*, 5, 2001, 10665 ss.; P.D. NGHIA, *Confucianism and the conception of the law in Vietnam*, in J. GILLESPIE, P. NICHOLSON, *Asian Socialism and Legal Change*, Australia, 2005, 76-90; M.H. LEE, *Confucian Traditions in Modern East Asia: Their Destinies and Prospects*, in *Oriens Extremus*, 49, 2010, 237-247; LI WEIZUI (李未醉), YU LUOYU (余罗玉), CHENG JIHONG (程继红),

termedi (famiglie, villaggi, corporazioni, ecc.) ha costruito una storia di esaltazione del localismo, connesso al centro del potere politico (i.e. l'impero) per il tramite delle relazioni, disciplinate ritualmente, tra i funzionari dei vari livelli gerarchici della macchina burocratica<sup>133</sup>.

Sul piano filosofico, poi, come ricordato, l'attenzione all'ordine armonico tra uomo e natura ha patrocinato un'idea di efficacia fondata sull'adattamento alle circostanze e sulla capacità di accompagnare i flussi della natura<sup>134</sup>. Qualcosa, insomma, di parecchio lontano dalla furia deterministica della pianificazione staliniana.

Inoltre, nel momento in cui, dopo la seconda guerra mondiale, i succitati paesi conobbero il socialismo di stato, essi avevano alle spalle decenni di influssi giuridici coloniali o semi-coloniali che, per imposizione o per prestigio, avevano comportato l'imitazione di modelli giuridici occidentali, francesi e tedeschi soprattutto<sup>135</sup>.

L'instaurazione del socialismo doveva quindi, quasi necessariamente, porsi in antitesi, perlomeno nei suoi momenti iniziali, con quei mo-

---

儒学在古 代越 南的 传播与 发展 (*Diffusione e sviluppo del confucianesimo nell'antico Vietnam*), in *Academic Forum*, 172(5), 2005, 39-41; ZHAO FENG (赵 峰), 儒家文化对越南和新加坡教育的影响 (*L'influenza della cultura confuciana sull'educazione in Vietnam e Singapore*), in *Lanzhou xuekan*, 180(9), 2008, 203-205; I. CASTELLUCCI, *Corea*, in M. MAZZA (a cura di), *I sistemi del lontano oriente*, Milano, 2019, 297 ss.

<sup>133</sup> Tra la vastissima bibliografia v. G. AJANI, A. SERAFINO, M. TIMOTEO, *Diritto dell'Asia orientale*, cit.; ZHOU LI-AN, *Incentives and Governance: China's Local Governments*, Singapore, 2010; I. CASTELLUCCI, *Homo oeconomicus sinicus*, in ID. (a cura di), *Saggi di diritto economico e commerciale cinese*, Napoli, 2019, 5-32; T. RUSKOLA, *Conceptualizing Corporations and Kinship*, cit.; KWANG-CHING LIU, *Chinese Merchant Guilds*, cit.; I. CASTELLUCCI, *Corea*, cit.; B.N. SON, *op. cit.*; W. MENSKI, *Comparative Law in a Global Context*, Cambridge, 2006, 493 ss.

<sup>134</sup> F. JULLIEN, *Traité de l'efficacité*, Parigi, 2002.

<sup>135</sup> Sulla recezione del diritto occidentale in Asia orientale v. G. AJANI, A. SERAFINO, M. TIMOTEO, *Diritto dell'Asia orientale*, cit.; H. PAZZAGLINI, *La recezione del diritto civile nella Cina del nostro secolo*, in *Mondo Cinese*, 76, 1991, 49-66; B.N. SON, *op. cit.*

delli. La recezione del modello sovietico in Cina, Vietnam e Corea del Nord rappresentava la netta cesura con il diritto del passato<sup>136</sup>.

Due furono le direttrici principali della recezione: da un lato l'importazione dello schema istituzionale della costituzione sovietica del 1936 – con il corollario del parallelo fra strutture statuali e strutture di partito – e dall'altro l'adozione di un modello di economia pianificata, apertamente ispirato all'esempio stalinista, ossia alla pianificazione sovietica vigente negli anni 1940-1950<sup>137</sup>.

Non fu, del resto, neanche qui un percorso lineare, come esemplifica la vicenda cinese. In Cina, a seguito della proclamazione della Repubblica Popolare (1° ottobre 1949) la scelta della pianificazione dipese in maniera rilevante dalla volontà di Mao Zedong, il quale, contro la volontà dello stesso Stalin, volle sin dai primi anni 1950 aspirare ad un'economia fortemente pianificata<sup>138</sup>.

La Nuova Democrazia (新民主主义 – *xin minzhuzhuyi*) che aveva informato l'economia cinese tra il 1949 e il 1953 si era fondata sulla rielaborazione di schemi già presenti nel leninismo della NEP, sperimentati nelle zone della Cina controllate dal Partito Comunista Cinese

<sup>136</sup> G. AJANI, A. SERAFINO, M. TIMOTEO, *Diritto dell'Asia orientale*, cit.; WANG CHUNMEI (王春梅), *苏联法对中国民事主体制度之影响 (L'influenza del diritto sovietico sul sistema dei soggetti di diritto civile in Cina)*, Pechino, 2016.

<sup>137</sup> LIU ZHAOXING (刘兆兴), *比较法学中国五四宪法与苏联1936年宪法 (Comparazione giuridica tra la Costituzione cinese del 1954 e la Costituzione sovietica del 1936)*, in *zhongguo falü nianjian*, 1, 2005, 913 ss.; XIA XINHUA (夏新华), DING FENG (丁峰), *刘少奇与苏联宪法的移植 (Liu Shaoqi e il trapianto della Costituzione sovietica)*, in *Present Day Law Science*, 12(1), 2014, 24-29; WANG CHUNMEI (王春梅), *苏联范式植人中国民事主体制度的历史基础审视 (Scrutinio del substrato storico dell'impianto del paradigma sovietico nel sistema dei soggetti di diritto civile in Cina)*, in *Journal of Henan University (Social Sciences)*, 55(5), 2015, 22-27; ID., *L'influenza del diritto sovietico*, cit.

<sup>138</sup> HUA-YU-LI, *op. cit.* L'idea, sostenuta dalla *leadership* sovietica, per cui i paesi ex-coloniali o semi-coloniali (come la Cina) avrebbero dovuto seguire percorsi autoctoni di realizzazione del socialismo senza copiare la via russa, derivava direttamente da Lenin che già durante la terza internazionale aveva tracciato le linee programmatiche della rivoluzione socialista in Asia e Africa (v. R. NORTH, *Il comunismo cinese*, Milano, 1966). In un primo momento, Mao Zedong fece proprie queste posizioni, per poi distaccarsene agli inizi degli anni 1950, manifestando una sempre più forte volontà di replica del modello economico stalinista, pur con le peculiarità che vedremo.

sin dagli anni 1930 e fondati sulla “tradizionale” interazione fra proprietà individuale (specie nel settore agricolo), proprietà cooperativa, proprietà statale e proprietà privata capitalista. Garanzia del programma socialista era la nazionalizzazione delle grandi imprese e banche<sup>139</sup>.

È in tal contesto che videro la luce le prime fonti specificamente dedicate alla pianificazione, tutte rivolte alla disciplina dei rapporti contrattuali fra le imprese (in primo luogo quelle statali), secondo il classico paradigma della subordinazione del contratto al piano<sup>140</sup>.

Forte del vicino esempio staliniano e di alcuni esperimenti locali, la pianificazione in Cina s'affermò rapidamente<sup>141</sup>. I lavori preparatori del primo piano quinquennale risalgono già al 1951<sup>142</sup>. Nel 1950 era stato istituito un ufficio centrale per la pianificazione e nel 1952 fu istituita la Commissione Nazionale per la Pianificazione (国家计划委员会 – *guojia jihua weiyuanhui*), che avrebbe avuto lunga vita<sup>143</sup>. Nel 1953 l'espe-

---

<sup>139</sup> WANG ZHANYANG, *op. cit.*; MAO ZEDONG, *Sulla nuova democrazia*, cit. Un ruolo fondamentale nell'adattamento dei modelli sovietici al contesto cinese lo aveva avuto Zhang Wentian – già segretario generale del PCC durante il secondo conflitto mondiale e figura controversa nella storia del comunismo cinese – il quale, nelle zone della Cina controllate dalle forze comuniste all'inizio degli anni 1940, ripropose l'applicazione delle quattro relazioni del capitalismo di stato già enunciate da Lenin (v. § 3.1). Sul punto v. HUA-YU-LI, *op. cit.*

<sup>140</sup> Come ad es. il Regolamento del 27 settembre 1950 sui contratti conclusi dagli organi amministrativi, dalle imprese pubbliche e dalle cooperative e la Risoluzione del 3 ottobre 1950, su cui v. M. TIMOTEO, *Il contratto in Cina e Giappone nello specchio dei diritti occidentali*, Padova, 2004, 254-256. L'autrice nota inoltre che proprio nei succitati due atti normativi compare per la prima volta il termine 合同 (*hetong*), oggi affermatosi come espressione del concetto giuridico di “contratto”. Il termine compariva accompagnato al più antico 契约 (*qiyue*); rispetto a quest'ultimo, però, *hetong* valorizzava, tanto la dimensione della concordanza (espressa da 合) quanto quella della comunione e dell'eguaglianza, espressa dal segno 同. Si trattava pertanto di un termine più consona ai principi dell'ideologia socialista, come appunto ricordato in *ibid.*

<sup>141</sup> Già durante gli anni della Nuova Democrazia, infatti, un modello di pianificazione centralizzata era stato implementato in Manciuria. V. G.T. XIAO, *The Role of Economic Contracts in Communist China*, in *California Law Review*, 53(4), 1965, 1029-1060.

<sup>142</sup> WANG SHAOGUANG, YAN YILONG, *op. cit.*, 213-214.

<sup>143</sup> Solo nel 1998 sarebbe stata sostituita dalla Commissione Nazionale per la Pianificazione dello Sviluppo, a sua volta rimpiazzata nel 2003 dalla Commissione Nazionale per le Riforme e lo Sviluppo.

rimento della Nuova Democrazia ebbe fine e fu lanciato il primo piano quinquennale<sup>144</sup>.

Nella costituzione del 1954 il piano diveniva forza direttrice della crescita e della trasformazione dell'economia nazionale<sup>145</sup>. La sua approvazione era riservata al Congresso Nazionale del Popolo<sup>146</sup>. La sua implementazione, ad una miriade di regolamenti ed atti di pianificazione più o meno formalizzati<sup>147</sup>.

Contemporaneamente, la recezione del modello staliniano interessava il Vietnam del Nord<sup>148</sup> e la Corea del Nord<sup>149</sup>, pur con le dovute peculiarità. In particolare, la costituzione vietnamita del 1959, sovrappo- nendo una pianificazione centralizzante ad un'economia ancora caratterizzata da sacche di capitalismo, specificava che le attività economiche private dovessero essere condotte sotto la guida dei piani e che l'utilizzo della proprietà privata non potesse contrastare con gli obbiettivi della pianificazione stessa<sup>150</sup>.

Al di là delle specificità nazionali, si affermava nel socialismo asiatico il paradigma del contratto economico (in cinese 经济合同 – *jingji hetong*) contrapposto al contratto commerciale “borghese”, quale

<sup>144</sup> WANG SHAOGUANG, YAN YILONG, *op. cit.*, 213-216.

<sup>145</sup> Art. 15. Permaneva, del resto, un riconoscimento (limitato) dell'iniziativa economica privata (v. artt. 8-9-10).

<sup>146</sup> Art. 27.

<sup>147</sup> M. TIMOTEO, *Il contratto in Cina e Giappone*, cit., 256-257.

<sup>148</sup> L'esperienza della pianificazione vietnamita prende il via dopo la definitiva cacciata delle forze coloniali francesi (1954) e la proclamazione delle due repubbliche (una al nord, socialista, ed una al sud, capitalista), poi riunificate dopo la guerra del 1955-1975 (conosciuta in occidente come “guerra del Vietnam”). L'affermazione di un sistema contrattuale pianificato è esemplificata dallo Statuto provvisorio sul regime dei contratti economici (1960), successivamente sostituito da uno Statuto non provvisorio (1975), nonché dal Decreto no. 200 del 1973 sull'esecuzione dei contratti economici. Sul punto v. M.H. NGUYEN, *Vente internationale et droit vietnamien de la vente. La convention de Vienne de 1980*, Tours, 2013, Sec. 2, §§ 57 ss. Sulla pianificazione vietnamita delle origini v. anche T.T. THIEN, *Economic planning in independent Vietnam*, in *India Quarterly*, 12(3), 1956, 298-308; T.H. PHUONG, G. TA, *The post-war economic planning and development of Vietnam*, in *Southeast Asian Affairs*, 1978, 305-311.

<sup>149</sup> A.M. SAVADA, *North Korea. A country study*, Federal Research Division, Library of Congress, 1993, 112 ss.

<sup>150</sup> V. spec. artt. 16 e 17 Cost. Vietnam del Nord 1959.

espressione giuridica dei negozi tra operatori economici socialisti (imprese e cooperative)<sup>151</sup>. Il piano era al tempo stesso forza etero-determinante del contratto e criterio di disciplina e limitazione delle situazioni proprietarie<sup>152</sup>.

Ciononostante, il formante legale non coglieva le peculiarità della pianificazione realizzata.

Quest'ultima, in Vietnam ma soprattutto in Cina, non raggiunse mai la complessità e l'invasività che connotavano la coeva esperienza sovietica. Le categorie merceologiche la cui produzione era pianificata erano relativamente poche<sup>153</sup>.

In secondo luogo, pur nello svolgersi dell'ormai noto andirivieni tra centralizzazione e decentralizzazione, fu in realtà quest'ultimo l'aspetto più caratterizzante della pianificazione maoista. Ripetuti tentativi di riforma del sistema – spesso con esiti infausti e seguiti da correttivi – spostarono il perno logico della pianificazione dagli organi centrali alle unità (單位 – *danwei*) locali, che fossero villaggi o comuni agricole, sulla base di ordini politici delle autorità del luogo<sup>154</sup>. Parallelamente, il controllo di imprese statali fu trasferito dal governo centrale ai governi

---

<sup>151</sup> M.H. NGUYEN, *op. cit.*, §§ 61 ss.; M. TIMOTEO, *Il contratto in Cina e Giappone*, cit., pp. 258-259.

<sup>152</sup> G.T. XIAO, *op. cit.*

<sup>153</sup> ZHOU LI-AN, *op. cit.*, ricorda che anche nei momenti di massima espansione, il sistema di pianificazione economica in Cina non arrivò mai a controllare più di 600 tipologie di merci, laddove i piani sovietici ne controllavano oltre 5.500.

<sup>154</sup> *Ibid.*; M. TIMOTEO, *Il contratto in Cina e Giappone*, cit., 259 ss. Il più noto e drammatico esempio di tentata decentralizzazione della pianificazione cinese occorre nel periodo corrispondente al secondo piano quinquennale e caratterizzato dal c.d. "Grande Balzo in Avanti" (1958-1961), che comportò la collettivizzazione dell'agricoltura mediante creazione di immense comuni ed un piano di industrializzazione forzata. Le responsabilità organizzative date ai funzionari politici locali condussero, insieme ad una serie di altre circostanze, a gravissimi fenomeni di asimmetria informativa, i quali a loro volta provocarono storture nella gestione degli approvvigionamenti, gravi carenze di materiale e contribuirono persino alle tragiche conseguenze di una concomitante carestia. Una parziale riforma, patrocinata da Deng Xiaoping e Liu Shaoqi, seguì nel 1961-1962 e comportò una parziale ri-centralizzazione, specie del controllo sulle imprese. Sul punto v. G.T. XIAO, *op. cit.*, 1033.

locali a più riprese, per poi essere ricentralizzato secondo la classica dinamica “a pendolo”<sup>155</sup>.

In piena Rivoluzione Culturale, infine, i governi locali furono autorizzati ad elaborare ed emanare i propri piani economici autonomi (1969-1970)<sup>156</sup>.

Si manifestava, nella pianificazione “vivente”, una peculiare integrazione, spesso faticosa, tra legalità socialista e substrato giuridico-culturale tradizionale. Nella valorizzazione dell’elemento locale riviveva l’importanza della *governance* relazionale dettata dall’interazione tra individui politicamente autorevoli, corpi sociali intermedi come la famiglia, comunità locali urbane e rurali<sup>157</sup>. Anche nei periodi di più forte rifiuto della propria tradizione (come durante la Rivoluzione Culturale) il socialismo cinese non arrivò mai, in pratica, a negare dignità alla c.d. “sub-contrattazione”, modello di governo del territorio antico e giustificato dalla gerarchia sociale confuciana<sup>158</sup>.

In conclusione, il modello forte di pianificazione ha trovato un certo successo in Asia, ma ha pagato un prezzo corrispondente: la rinuncia all’archetipo totalizzante di ingegneria economica e di ferreo controllo, esaltato dall’URSS di Stalin. Il piano ha mantenuto i suoi collegamenti gerarchici con la proprietà ed il contratto, giustificando la sua natura “forte”, ma ha dovuto integrarsi in teorie di *governance* connotate da forti elementi culturali e finanche tradizionali che, nell’esaltazione della *rule of men* (人治 – *renzhi*) e della *rule of politics* avverso la legalità socialista hanno persino adombrato il ruolo del piano centrale come forza trainante di interesse economie nazionali<sup>159</sup>.

---

<sup>155</sup> V. la Direttiva del Comitato Centrale del PCC del 14 settembre 1957 che trasferì numerose funzioni amministrative delle autorità centrali di pianificazione alle brigate produttive locali.

<sup>156</sup> ZHOU LI-AN, *op. cit.*

<sup>157</sup> M. TIMOTEO, *Il contratto in Cina e in Giappone*, cit., 259 ss.

<sup>158</sup> ZHOU LI-AN, *op. cit.* Sui modelli di *governance* tradizionali nella cultura cinese v. anche R. CAVALIERI, *La legge e il rito. Lineamenti di storia del diritto cinese*, Milano, 1999.

<sup>159</sup> Esempio lampante viene dalla Costituzione cinese del 1975, figlia della Rivoluzione Culturale, che omise i riferimenti, contenuti nel precedente testo del 1954, al ruolo del piano come forza motrice dell’economia, semplicemente sostenendo la promozione di uno sviluppo pianificato e proporzionato (art. 10). Si tratterà comunque di

Anche in paesi ove l'esperienza di pianificazione centralizzata è stata più notevole, come nella Corea del Nord, tale centralizzazione, correlata ad un assolutismo politico molto più marcato che in Cina o in Vietnam, si è progressivamente distaccata dal puro paradigma marxista-leninista per radicarsi nelle dottrine autoctone del *Juche* e del *Sôn'gun*, anch'esse non esenti da infiltrazioni confuciane, buddiste e finanche sciamaniche, eredi di paradigmi ancestrali di gerarchia sociale<sup>160</sup>.

Di fronte a questo quadro, il comparatista rileva un dato fondamentale: l'incorporazione del modello sovietico tradizionale per il tramite di adattamenti (anche piuttosto invasivi) legati a specificità culturali locali.

Il dato è relevantissimo, perché proprio questa propensione all'adattamento consentirà la mutazione genetica della pianificazione socialista in Asia a partire dalla fine degli anni 1970<sup>161</sup>.

---

un cambiamento dalla breve vita. La costituzione del 1978 ripristinerà l'importanza del piano (art. 8) ed enuncerà un generale divieto, per i soggetti dell'ordinamento, di metterne a repentaglio il funzionamento (art. 10).

Sulla nozione di *rule of men* contrapposta a quelle di *rule of law* e *rule by law* nella tradizione giuridica cinese v. ZHOU HUIMEI (周慧妹), WANG CHUNHUI (王纯会), 法治与人治的历史比较 (*Comparazione storica tra la rule by law e la rule of men*), in *xinan zhengfa daxue xuebao*, 3(2), 2001, 95-98; YUN GENG (耘耕), 法治与人治问题补论 (*Discussione sulla rule by law e la rule of men*), in *Yunnan daxue xuebao faxue ban*, 4, 1989, 80 ss.; WU DEYAO (吴德耀), 法治与人治 (rule by law e rule of men), in *faxue zazhi*, 1, 1982, 44-45; LI CHANG (黎昌), 关于人治与法治问题讨论简介 (*Introduzione al dibattito sulla rule of men e la rule by law*), in *faxue zazhi*, 1, 1980, 54-56.

<sup>160</sup> I. CASTELLUCCI, *Corea*, cit.

<sup>161</sup> V. Cap. 3 § 5. Va ricordato come un modello di pianificazione tradizionale di stampo sovietico, favorito dagli stretti rapporti con il Vietnam, è quello del Laos, paese socialista del 1975 e che tuttavia già nel 1988-1988 avvia un processo di riforme paragonabile a quelli riscontrabili in Cina e in Vietnam. Sul punto v. W. WORNER, *Economic Reform and Structural Change in Laos*, in *Southeast Asian Affairs*, 1989, 187-108.

## 6. *Il modello debole. Diritto dell'economia e pianificazione nelle economie di mercato*

Nel diritto socialista, la pianificazione è non solo il perno logico dei sistemi di diritto dell'economia ma anche il loro antecedente concettuale. Prima si affermano i modelli concreti di pianificazione dell'economia, poi ne vengono strutturate le regole giuridiche.

Nelle economie di mercato uscite (o passate indenni) dalla prima guerra mondiale, questa relazione logica è invertita. La teoria della pianificazione si sviluppa a partire da modelli di costituzione economica e di diritto dell'economia che legittimano l'idea di uno stato interventista ed imprenditore, peraltro spesso già operante, selettivamente e sulla scorta di legislazioni speciali, da tempo<sup>162</sup>.

La comparsa di questi modelli – più o meno coerenti e coesi – segue l'onda lunga delle grandi rivoluzioni sociali del XX secolo: quella messicana (1910) e quella russa (1917).

### 6.1. *Interventismo senza pianificazione*

La costituzione messicana del 1917 è la prima al mondo ad includere una disciplina dei rapporti economico-sociali e a funzionalizzare l'esercizio dei diritti di proprietà all'interesse sociale<sup>163</sup>. Per la scienza giuridica latinoamericana fu un punto di rottura. Il crescente ricorso ad una legislazione interventista si coniugò alla presa di coscienza dello

---

<sup>162</sup> G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Milano, 2017, 43 ss.

<sup>163</sup> Per il testo originale della Costituzione del 1917 v. H.N. BRANCH, L.S. ROWE, *The Mexican Constitution of 1917 Compared with The Constitution of 1857*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 17, 1917, 1-116. Sulla Cost. 1917 v. anche R. GROTE, *The Mexican Constitution of 1917: An Early Example of Radical Transformative Constitutionalism*, in A. VON BOGDANDY, E. FERRER MAC-GREGOR, M. MORALES ANTONIAZZI, F. PIOVESAN, X. SOLEY, *Transformative Constitutionalism in Latin America: The Emergence of a New Ius Commune*, Oxford, 2017, 615-644; P.A.O. GARIBAY, *Los principios originales y actuales de la constitución Mexicana de 1917. Del estado federal a la justicia constitucional*, in *Revista Mexicana de derecho*, 8, 2006, 3-57.

sviluppo come missione primaria dello Stato<sup>164</sup>. Fu il primo embrione di una politica del diritto riproposta, nei suoi fondamenti, dalle grandi esperienze di pianificazione nei paesi del c.d. “terzo mondo” nel secondo dopoguerra.

In Sud America, il *derecho económico* prese in carico lo studio di queste nuove regole<sup>165</sup>.

La sua formazione fu disomogenea ma rapida. Nel settore delle risorse naturali, le nazionalizzazioni assecondavano sentimenti protezionistici, in chiave anti-imperialista, presenti nella dialettica del commercio fra Sud America e Stati Uniti/Europa sin dalla fine del XIX secolo<sup>166</sup>. Nel settore finanziario, alla strutturazione di un sistema di regolazione e supervisione del credito si accompagnava un crescente controllo pubblico, anche diretto, sulle banche, specie mediante la creazione di istituti di credito in mano pubblica retti con filosofia para-mutualistica e preposti a finanziare iniziative di sviluppo strategiche<sup>167</sup>.

---

<sup>164</sup> H. CUADRA, *Las vicisitudes del derecho económico en México a partir de 1917, Lecturas Universitarias*, 28, 1978, 97-134.

<sup>165</sup> H. CUADRA, *op. cit.*; C.M. GALARZA, *Concepto y campo problemático del Derecho económico*, in *Foro – Revista de Derecho*, 4, 2005, 129-167.

<sup>166</sup> Si ricordino, a mero titolo di esempio, i noti precedenti della clausola Calvo e della dottrina Drago, formulati entrambe in periodi di grande tensione geopolitica fra occidente e Sudamerica connessi da un lato all'invasiva presenza delle industrie occidentali e dall'altro al pesante debito estero accumulato dalle repubbliche latinoamericane nei confronti dei paesi investitori. Ove la clausola Calvo, dal nome del suo proponente, mirava a riservare la giurisdizione sulle controversie commerciali internazionali ai tribunali del paese in cui avveniva l'investimento, la dottrina Drago (pure dal nome del suo ideatore) rigettava esplicitamente, in maniera innovativa sotto il profilo del diritto internazionale di allora, l'intervento militare quale mezzo di risoluzione delle controversie sorgenti da debiti non pagati di uno stato. Sul punto v. G.W. SCOTT, *International Law and the Drago Doctrine*, in *The North American Review*, 183(600), 1906, 602-610; A.S. HERSHEY, *The Calvo and Drago Doctrines*, in *The American Journal of International Law*, 1(1), 1907, 26-45; L.M. SUMMERS, *The Calvo Clause*, in *Virginia Law Review*, 19(5), 1933, 459-484.

<sup>167</sup> È il caso dell'Ecuador, su cui v. C.M. GALARZA, *op. cit.* Rilevante anche l'esperienza cilena, ove la scienza del diritto dell'economia nasce sull'onda del dibattito sulla regolazione bancaria e societaria, che sin dagli anni 1920 aveva caldeggiato l'istituzione di due autorità di supervisione, una per le banche commerciali e una per le *sociedades anónimas*. Sul punto v. A. YRARRÁZVAL, *Manual de Derecho Económico*, Santiago, 2018, Pos. 199 ss. (consultato in formato *ebook*).

In Europa, il propellente del “nuovo” interventismo statale arrivò dall’eredità bellica e dalla rivoluzione bolscevica. La costituzione di Weimar (1919) è ancora oggi riconosciuta come uno spartiacque nella storia del costituzionalismo. Oltre ad una generale ed ambigua disposizione per cui tutti negozi contrari alle politiche pubbliche erano da ritenersi nulli (art. 152), questo testo costituzionale approntò strumenti di intervento economico ampiamente ripresi in seguito (ad es. dalla Costituzione italiana): funzione sociale della proprietà (art. 153) e possibilità di trasferire sotto la diretta gestione pubblica determinate imprese (art. 156).

Più rilevante sul piano comparato il § 2 dell’art. 156, che autorizzava la concentrazione, su decisione amministrativa, di imprese a fini di coordinamento e di regolazione di determinati settori produttivi. Sempre in materia di concorrenza, la successiva Ordinanza del 2 novembre 1923 contro gli abusi del potere economico introduceva una disciplina di supervisione amministrativa dei cartelli i quali, pienamente legittimi *ex se*, erano soggetti ad interventi proibitivi o modificativi da parte delle autorità competenti (su tutti, il Ministero dell’Economia) in base agli interessi dell’economia nazionale. Al tempo stesso, l’Ordinanza legittimava la creazione autoritativa di cartelli da parte dello Stato, a mezzo di legge o decreto del governo<sup>168</sup>.

Queste disposizioni si collocavano in un contesto che in Germania aveva visto una rapida “cartellizzazione” dell’economia privata, di fatto non contrastata dalla legislazione pre-bellica sulla concorrenza, il cui standard del buon costume (*gute Sitten*) non bastava alle corti tedesche per sanzionare le intese commerciali, anche in caso di disaccordo con gli interessi dell’economia nazionale<sup>169</sup>.

---

<sup>168</sup> I.E. SCHWARTZ, *Antitrust Legislation and Policy in Germany – A Comparative Study*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 105(5), 1957, 617-691.

<sup>169</sup> Cfr. *Hanseatisches Oberlandesgericht*, 14 gennaio 1925, 23 *Kartellrundschaue* 256. Per una decisione, in senso conforme, più risalente cfr. *Bayrisches Oberstes Landesgericht*, 27 dicembre 1888, 12 B.L.G. 222, 223. Il criterio del *gute Sitten* era enunciato sia dalla Sez. 138 della *Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb* (Legge contro la Concorrenza Sleale) del 1909, sia dai §§ 138 e 826 del BGB. La Sez. 138 della *Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb* fu introdotta come complemento al § 826 del BGB e prevedeva che atti contrari al buon costume nel contesto degli affari commerciali fosse-

Il tentativo del legislatore di Weimar era pertanto quello di riorientare la tendenza alla concentrazione del panorama industriale tedesco sulla base di esigenze di politica industriale. Così facendo, tuttavia, l'esperienza tedesca marcava un nesso logico che l'avrebbe contraddistinta sino ad oggi, ossia il rilievo politico assunto dalla disciplina della concorrenza nel contesto delle strategie di regolazione dell'economia e degli studi di diritto dell'economia<sup>170</sup>.

L'esempio di Weimar evidenzia un altro tratto comune all'interventismo statale europeo negli anni 1920. In questo periodo, l'intenzione del potere pubblico pareva essere quella di replicare, più morbidamente, lo spirito concertativo e para-corporativo che aveva retto l'economia di guerra. Gli sforzi organizzativi, in campo economico, si concentravano così sulla predisposizione di regole di coordinamento tra autorità, operatori economici e forze sociali (i.e. le associazioni dei lavoratori)<sup>171</sup>.

Fiorirono, ad esempio in Francia, organismi di coordinamento delle attività di specifici settori produttivi. Nel 1925 sorgeva, con funzioni consultive, il *Conseil national économique*<sup>172</sup>.

La dialettica fra stato, capitale e lavoro dominava il diritto dell'economia, legittimando la posizione teorica del Duguit, quella di un diritto oggettivo derivante dalla dialettica fra corpi associati<sup>173</sup>. Le posizioni dottrinali, ancora acerbe, propense a considerare quel *Wirtschaftsrecht* come agglomerato di norme speciali a connotato economico erano smentite dalla realtà. Il diritto dell'economia si affermava, nella prassi, come "diritto dei conflitti", intrinsecamente relazionale e istituzionale,

---

ro sanzionabili tanto con l'ordine di desistenza dall'atto quanto con risarcimento pecuniario. Sulla cartellizzazione dell'economia tedesca v. I.E. SCHWARTZ, *op. cit.*

<sup>170</sup> G. RAUSCHENBACH, *Wirtschaftsrecht mit Kartellrecht*, Stoccarda, 1965.

<sup>171</sup> W. PLUMPE, *German Economic and Business History in the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> Century*, Londra, 2016, spec. 197 ss. e 281 ss.

<sup>172</sup> Fra gli esempi di organi coordinatori, l'*Office national industriel de l'azote* (1924), l'*Office national des combustibles liquides* (1925), l'*Office du blé* (1926). V. J.P. VALETTE, *Droit public économique*, Parigi, 2015, 24-26.

<sup>173</sup> L. DUGUIT, *Le Droit social, le droit individuel et la transformation de l'État*, Ulan Press, 2013 (prima ed. 1908).

che non a caso coinvolgeva, in diverse sistematizzazioni, anche il diritto del lavoro e delle relazioni industriali<sup>174</sup>.

La pianificazione ancora non compariva. Esisteva quale elemento strisciante, ma non formalizzato, nelle intenzioni concertative dei poteri pubblici<sup>175</sup>.

L'organizzazione amministrativa delle attività economiche era, in linea di principio, concepita come una soluzione di emergenza. È questo, ad esempio, il ragionamento del *Conseil d'État* francese quando dichiarava illegittima l'attività di vendita e distribuzione di derrate alimentari da parte di un servizio municipale della città di Nevers<sup>176</sup>. Le attività commerciali, anche di interesse pubblico, dovevano essere riservate, in linea di principio, all'iniziativa privata, salvo che «en raison de circonstances particulières de temps ou de lieu» l'interesse pubblico giustificasse l'intervento delle municipalità<sup>177</sup>.

### 7. Segue. Dopo il 1929. La pianificazione indicativa

Una prima svolta, ed una “seconda nascita” del diritto dell'economia, arrivarono con la crisi del 1929. L'importanza che la crisi ebbe nell'evoluzione delle teorie di politica economica in merito all'interventismo statale è oramai conoscenza comune, su cui non pare il caso di soffermarsi.

---

<sup>174</sup> E.R. HUBER, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Tubinga, 1953; V.S. MARTINEZ, *op. cit.*

<sup>175</sup> Del resto, neppure le costituzioni economiche del primo dopoguerra apparivano pienamente concretizzabili. Sia in Messico che in Germania, le aspirazioni di interventismo economico furono in parte frustrate. Nel primo caso, la dialettica sociale post-rivoluzionaria non vide, di fatto, un'accresciuta presenza statale. Nel secondo caso, persistenti conflitti industriali, l'irrisolto problema dei debiti di guerra ed il fallimento della politica di controllo sui cartelli certificavano un complessivo fallimento del sistema. Sul punto v. W. PLUMPE, *op. cit.*; I.E. SCHWARTZ, *op. cit.*; S. TOPIK, *The Revolution, the State, and Economic Development in Mexico*, in *History Compass*, 117(2), 2004, 1-36.

<sup>176</sup> *Conseil d'État*, 30 maggio 1930, no. 06781.

<sup>177</sup> *Ibid.*

Ciò che a noi interessa è come la perdita di autorevolezza politica del *laissez-faire*, unitamente al contemporaneo formalizzarsi dell'economia staliniana, rese la pianificazione una improvvisamente dignitosa alternativa ai fallimenti del mercato.

Nessun paese non socialista poteva tuttavia concepire una fedele imitazione del modello sovietico. La pianificazione doveva essere ripensata.

Ancora una volta, fu pioniere il Messico. Un processo di riforme avviato addirittura nel 1928 portò alla promulgazione, il 12 luglio 1930, della *Ley sobre Planeación General de la República*. È un'idea di pianificazione armonica – quasi utopistica – quella prefigurata dalla legge. La sua implementazione passava per la definizione di priorità di sviluppo che variavano a seconda delle zone del paese; per azioni di supporto economico e promozione di determinate attività; per la predisposizione di linee programmatiche settoriali e di corrispondenti organi di pianificazione<sup>178</sup>.

Non mancarono azioni coercitive, come quelle relative alla redistribuzione dei terreni agricoli contenute nel primo piano sessennale (1933-1939)<sup>179</sup>, ma il connotato fondamentale del piano era quello di essere luogo di coordinamento di strumenti di politica economica delineati legislativamente nel contesto di un'economia “mista”<sup>180</sup>.

L'esempio messicano ispirò le vicende del diritto dell'economia nel resto dell'America Latina. Non tutte le nazioni adottarono, o adottarono nello stesso periodo, atti formali di pianificazione<sup>181</sup>. Tuttavia, il grado di coordinamento anche teorico degli istituti specifici del *derecho económico* crebbe rapidamente. Controllo autoritativo dei prezzi, utiliz-

---

<sup>178</sup> F.J. COQUIS VELASCO, *Sistema Nacional de Planeación*, in J. FERNANDEZ (coord.), *La constitución y el derecho administrativo*, Mexico, 2015, 187-204; G. SÁNCHEZ LUNA, *Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 86, 1996.

<sup>179</sup> H. CUADRA, *op. cit.*

<sup>180</sup> *Ibid.*; J. WITKER, *Introducción al Derecho Económico*, Mexico, 1999, 65 ss.

<sup>181</sup> L'Ecuador introdusse un sistema formalizzato di pianificazione solo dopo la creazione della *Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica* nel 1954; di particolare rilevanza l'esempio venezuelano che, con la costituzione del 1947, costituzionalizzava la pianificazione tanto nella politica agricola (art. 69) quanto in quella industriale (art. 73).

zo estensivo di sussidi e politiche creditizie e, con particolare rilevanza in Sudamerica, controllo degli investimenti esteri, divennero tratti specifici di un modello di sviluppo dalle fortune alterne ma storicamente individuabile sino agli anni 1970<sup>182</sup>.

In alcuni casi, come in Cile, certi strumenti di intervento rasentarono modelli di economia pianificata: il Decreto Legge no. 520 del 1932 autorizzava il *Comisariato de Subsistencias y Precios* ad obbligare i produttori a fabbricare a determinate condizioni, a pena di espropriazione e a fissare quote di produzione per i generi di prima necessità<sup>183</sup>.

Anche in Europa, come in Sudamerica, la crisi del 1929 inflù tanto sul riposizionamento del diritto economico quanto su un parziale sdoganamento ideologico della pianificazione.

La divergenza fra il modello francese e quello tedesco si fece radicale. In Germania, esponenti di peso della scuola del *Wirtschaftsrecht* si lasciarono sedurre dalle sirene naziste: divennero in qualche modo organici ad un sistema che pure optava per la pianificazione ma in un contesto politico tanto peculiare da meritare cenni separati<sup>184</sup>.

In Francia, connotata dalla presenza di un forte movimento operaio, l'interventismo economico divenne chiaro programma politico della sinistra. Sono gli anni del *New Deal* di Roosevelt. Gli anni del primo *zenith* dello stalinismo.

La pianificazione, per la prima volta, fu proposta come modello di gestione economica da una parte del movimento socialista francese, i c.d. *planistes*<sup>185</sup>.

Parallelamente, l'ambito d'intervento del potere pubblico in economia, specie a livello locale, si espandeva sempre più. La stessa giurisprudenza che nel 1930 aveva posto stringenti limiti all'amministrazione pubblica dell'economia, a poco a poco li distrusse. L'interesse pubblico giustificava così l'intervento statale anche quando il settore priva-

<sup>182</sup> A.M. HERNÁNDEZ, *Foreign Investment and Banking in Latin America*, in *Lawyer of the Americas*, 5(1), 1973, 16-26.

<sup>183</sup> A. YRARRÁZVAL, *op. cit.*, 203 ss.

<sup>184</sup> Tra di essi, Hedemann e Huber. Per cenni al diritto dell'economia nazionalsocialista v. § 10 di questo Cap.

<sup>185</sup> G. LEFRANC, *La diffusion des idées planistes en France*, in *Revue européenne des sciences sociales*, 12(31), 1974, 151-167.

to non soddisfaceva adeguatamente un bisogno, pur in assenza di condizioni eccezionali di tempo e luogo<sup>186</sup>. L'avallo delle corti all'interventismo economico dei governi locali – pur nel contesto di uno stato fortemente centralista – viene riassunto nell'espressione *socialisme municipal*<sup>187</sup>.

È a questo complesso di circostanze storiche che la dottrina francese classica faceva risalire la nascita del *droit public économique* come materia di studio autonoma<sup>188</sup>. La sua giustificazione teorica risiedeva nella definizione dei due scopi fondamentali dell'intervento pubblico nell'economia: l'eliminazione degli squilibri e l'aumento del benessere complessivo, i.e. lo sviluppo economico<sup>189</sup>.

Le istanze del c.d. "stato sociale" impressero una forte spinta anti-formalista e anti-dogmatica agli studi giuridici<sup>190</sup>. La legislazione economica speciale si liberava (parzialmente) dalle pesanti associazioni con le dottrine amministrativistiche o commercialistiche.

La drammatica parentesi del secondo conflitto mondiale, pur bloccando l'evoluzione degli istituti giuridici, rafforza la convinzione nella necessità di strumenti di pianificazione generale<sup>191</sup>.

Così, la Francia del secondo dopoguerra rinasce nel segno del piano.

Dalla pianificazione settoriale sperimentata timidamente nell'anteguerra si passa alla pianificazione generale implementata attraverso quattro organi distinti, tutti istituiti nel 1946: il *Conseil du plan*; il *Commissariat général du plan*, caldeggiato da Jean Monnet ed incaricato della materiale elaborazione dei piani; le *Commissions de modernisation* delle strutture economiche ed infine il *Conseil économique*, creato

<sup>186</sup> *Conseil d'État*, 24 novembre 1933, no. 21871.

<sup>187</sup> J.P. VALETTE, *op. cit.*, 27.

<sup>188</sup> R. SAVY, *Droit public économique*, Parigi, 1977, 18; v. anche G. QUADRI, *Diritto pubblico dell'economia*, Padova, 1980, 23 ss.

<sup>189</sup> *Ibid.*

<sup>190</sup> *Ibid.*, 28-29. È proprio nel rapporto tra diritti economici e diritti sociali che si qualificano, entro l'alveo delle economie di mercato, i differenti possibili modelli di costituzione economica, come evidenziato da G. DI GASPARE, *op. cit.*, 43 ss.

<sup>191</sup> J.P. VALETTE, *op. cit.*, 31; P. MIOCHE, *La planification comme «Réforme de structure»: l'action de Pierre Mendès-France, de 1943 à 1945*, in *Histoire, Économie et Société*, 1(3), 1982, 471-488; M.L. DJELIC, *Genèse et fondements du plan Monnet: l'inspiration américaine*, in *Revue française d'études américaines*, 68, 1996, 77-86.

dalla costituzione del 1946 ed obbligatoriamente consultato durante la preparazione dei piani<sup>192</sup>.

La pianificazione francese riflette le complessità del periodo. Da un lato, essa rispecchia le dinamiche conflittuali dell'economia industriale, proponendo il piano come luogo di composizione delle divergenze<sup>193</sup>. Da un altro lato, essa recepisce un'impostazione orientata all'erogazione di aiuti di stato in funzione della ricostruzione post-bellica, spesso mediante fondi specifici<sup>194</sup>. Allo stesso tempo, denota altresì una decisa attenzione al riequilibrio delle differenze regionali, anticipando così una nozione che tanto influirà sul futuro della pianificazione in Europa: quella di coesione<sup>195</sup>.

La politica industriale di aiuti si affianca ad un forte programma di nazionalizzazioni e di monopoli pubblici. Chiave di volta del sistema è la nazionalizzazione di gran parte del sistema bancario, (ri)costruito attorno a grandi banche commerciali in forma di *société anonyme* a capitale pubblico<sup>196</sup>.

Il diritto delle imprese di stato conosce diversi modelli gestori (*établissement public à caractère industriel et commercial, société anonyme*), ma implica una gestione coordinata<sup>197</sup>. Il piano diviene, inevitabilmente, un punto di riferimento sistemico.

---

<sup>192</sup> J.P. VALETTE, *op. cit.*, 31 ss. L'art. 25 della Cost. 1946 prevedeva che il Consiglio fosse obbligatoriamente consultato «sur l'établissement d'un plan économique national ayant pour objet le plein-emploi des hommes et l'utilisation rationnelle des ressources matérielles». Per l'anteguerra, fra i più rilevanti esempi di pianificazione settoriale ricordiamo il Piano Marquet sui lavori urbani (1934).

<sup>193</sup> L. NIZARD, *De la planification française production de normes et concertation*, in *Revue française de science politique*, 22(5), 1972, 1111-1132; R. COURBIS, *Un processus collectif de choix: l'exemple de la planification française*, in *Revue d'économie politique*, 87(3), 1977, 389-414.

<sup>194</sup> J.P. VALETTE, *op. cit.*, 31-32.

<sup>195</sup> J. DE GAULLE, *L'avenir du Plan et la place de la planification dans la société française. Rapport au Premier ministre*, Parigi, 1994.

<sup>196</sup> J.P. VALETTE, *op. cit.*, 34.

<sup>197</sup> *Ibid.*, 32 ss.

Gli strumenti specifici di implementazione dei piani variano: sussidi, benefici fiscali, accesso preferenziale al credito, promozione di concentrazioni economiche o riorganizzazioni industriali<sup>198</sup>.

La pianificazione francese, confermata con il cambio costituzionale del 1958 (art. 34), diviene modello per l'Europa occidentale.

Fra le più note esperienze, praticamente coeva alla francese, quella dei Paesi Bassi, incarnata dall'operato dell'Ufficio Centrale di Pianificazione (*Centraal Planbureau*)<sup>199</sup>.

L'Italia – i cui costituenti già avevano prefigurato la possibilità di un controllo programmato sull'economia – pure procede all'organizzazione di una pervasiva economia statale, capeggiata da una forte presenza pubblica nel credito, specie mediante la Banca Nazionale del Lavoro<sup>200</sup>.

La pianificazione regionale (per il mezzogiorno) s'afferma sin dagli anni 1950. Nel 1967, essa si struttura sulla base del ruolo centrale del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) – istituito con l. no. 48/1967 – incaricato dell'approvazione dei piani. Gli obiettivi di sviluppo sono implementati da politiche di ausilio di cui una parte strategica è veicolata dalla Cassa per il Mezzogiorno, esempio di istituto di credito a precisi fini di sviluppo<sup>201</sup>.

Un tentativo di istituzione di un sistema di programmazione nazionale s'afferma, in maniera effimera, con la l. no. 685/1967, che approva un programma economico quinquennale<sup>202</sup>. Carenze di volontà politica,

---

<sup>198</sup> C.J.F. BROWN, *Industrial Policy and Economic Planning in Japan and France*, in *National Institute Economic Review*, 93(1), 1980, 59-75.

<sup>199</sup> P. DE WOLFF, *Central Economic Planning in the Netherlands*, in *Weltwirtschaftliches Archiv*, 92, 1964, 181-207.

<sup>200</sup> Sulla storia e sugli strumenti dell'intervento pubblico nell'economia in Italia nel secondo dopoguerra v. M. GIUSTI, *Fondamenti di Diritto Pubblico dell'Economia*, Padova, 2013. Sul ruolo "pubblicistico" della Banca Nazionale del Lavoro nel processo di ricostruzione italiano v. V. CASTRONOVO, *Storia di una banca. La Banca Nazionale del Lavoro e lo Sviluppo Economico Italiano, 1913-1983*, Torino, 1983, 265 ss.

<sup>201</sup> G. QUADRI, *op. cit.*, 300 ss.

<sup>202</sup> M. GIUSTI, *op. cit.*, 158; G. QUADRI, *op. cit.*, 289 ss. L'interesse verso una pianificazione generale era già sorto negli anni 1950, a seguito dell'esperienza dello schema di sviluppo dell'economia nazionale presentato nel 1954 dall'allora ministro delle finanze Ezio Vanoni ed approvato nello stesso anno dal governo italiano. V. S. RISCOSSA,

nonché la mancata approvazione, contestualmente, al programma, di una legge organizzativa delle procedure di programmazione, determinano l'ingloriosa fine dell'iniziativa<sup>203</sup>.

Permangono, del resto, gli strumenti di implementazione degli obiettivi strategici – specie sotto forma di aiuti e sussidi – così come un'opera di programmazione settoriale e regionale<sup>204</sup>.

Piani di sviluppo regionale, imperniati sull'allocazione di risorse finanziarie mediante benefici economici, interessano molti altri paesi nell'Europa del dopoguerra, tra cui la Spagna che, al termine del franchismo, costituzionalizza la promozione pubblica di uno sviluppo coordinato, pur senza menzionare, questa volta, né piani né programmi<sup>205</sup>.

G. DALLA CROCE, *Sulla recente ricomparsa della pianificazione economica in Italia*, in *Il Politico*, 28(3), 1963, 563-566.

<sup>203</sup> *Ibid.* Il disegno di legge sulle procedure della programmazione era stato preannunciato dalla legge no. 48/1967 che ne aveva anche definito alcuni cardini, quali l'approvazione parlamentare degli obiettivi del programma, il contributo delle forze economiche e sociali, il ruolo consultivo del CNEL, la richiesta di informazioni alle imprese pubbliche e private a fini di preparazione dei piani, ecc. Si confermava, sostanzialmente, l'aderenza, almeno teorica, al modello francese che concepiva il piano come luogo di composizione di conflitti economico-sociali.

<sup>204</sup> L'utilizzo del termine "programmazione" in vece di "pianificazione", oltre a riecheggiare il lessico costituzionale, enfatizza il carattere più descrittivo e promozionale che precettivo dell'azione pubblica. Allo stesso tempo, riflette un dibattito teorico concernente l'opportunità di adottare un termine, come "pianificazione", non solo carico di implicazioni ideologiche ma anche correlato ad un'idea di regolazione giuridica ancillare rispetto al calcolo economico. È per le stesse ragioni, del resto, che la dottrina italiana decise di non recepire l'espressione francese *droit économique*, preferendo invece quella di "diritto dell'economia", proprio con l'intenzione di sottolineare come la nuova disciplina non fosse semplicemente un diritto "di natura economica" ma un diritto volto alla disciplina delle attività economiche. Un approccio, quindi, del tutto antitetico a quello patrocinato dalla dottrina nei paesi a modello "forte" di pianificazione, dove la caratterizzazione economica del diritto rifletteva, in effetti, l'idea di una subordinazione concettuale di quest'ultimo all'economia. Sul punto v. G. QUADRI, *op. cit.*, pp. 9 ss.; F. CAPRIGLIONE, *Ordine giuridico e processo economico nell'analisi di law and economics*, in M. PELLEGRINI (a cura di), *Corso di Diritto Pubblico dell'Economia*, Milano, 2016, 1-23.

<sup>205</sup> Art. 40 Cost. Spagnola 1978. Sulle esperienze di pianificazione regionale in Europa v. J. HAYWARD, O. NARKIEWICZ (a cura di), *Planning in Europe*, Londra, 1978. Sull'esperienza spagnola v. A.C. SENDAGORTA, *Le plan de développement économique*

Cosa accomuna tutte queste esperienze?

Sul piano teorico-ideologico, si rileva la volontà di pianificare promuovendo dinamiche concertative<sup>206</sup>. La pianificazione è “indicativa” e non “imperativa”, nel senso che definisce obiettivi tendenziali, descrive le priorità strategiche, senza esigere la direzione centralizzata della produzione<sup>207</sup>.

Sul piano tecnico-strutturale, l'elemento che accomuna la pianificazione “debole” in Europa è la scelta delle tecniche legislative di implementazione degli obiettivi. La codificazione delle procedure di pianificazione e del funzionamento degli organi di pianificazione è demandata a norme di carattere organizzativo<sup>208</sup>. L'implementazione dei piani passa per un vasto complesso di norme promozionali e di incentivo<sup>209</sup>. Si afferma, nella pratica, anche la figura della legge-contratto, che utilizza lo strumento legislativo per strutturare un rapporto di cooperazione (perlopiù a fini progettuali) tra un soggetto pubblico ed un operatore economico privato, sulla base di un precedente accordo<sup>210</sup>.

---

*et social de l'Espagne: description et appréciation d'une expérience*, in *Revue Tiers Monde*, 8(32), 1967, 813-858; M.M. LOBO, *La politique de développement régional en Espagne*, in *Revue d'économie politique*, 74(1), 1964, 222-249.

<sup>206</sup> S. MAZZAMUTO, *Piano economico e pianificazione (diritto civile)*, in *Dig. Disc. Priv.*, XIII, Torino, 1995, 542-556.

<sup>207</sup> L. NIZARD, *op. cit.*; J. DE GAULLE, *op. cit.*; P. HUGON, *La pensée française en économie du développement: Évolution et spécificité*, in *Revue d'économie politique*, 101(2), 1991, 171-229; M. GIUSTI, *op. cit.*, 158.

<sup>208</sup> S. MAZZAMUTO, *op. cit.*; N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Roma-Bari, 2007. Sulla distinzione tra norme di condotta e norme di organizzazione v. anche M. ALLARA, *Le nozioni fondamentali del diritto civile*, Vol. 1, Torino, 1958, 6 ss.

<sup>209</sup> N. BOBBIO, *op. cit.*; F. RIGANO, *Le leggi promozionali nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. It.*, 1999, 11 ss.; G. GUARINO, *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, 1962, 125 ss. Si consideri, comunque, come né la legge di organizzazione né la legge promozionale siano figure nate nel contesto di procedimenti di pianificazione. Esse erano ben note anche alle costituzioni economiche liberali del XIX secolo. L'elemento che ci interessa è piuttosto il grado di pervasività e di incidenza sulla vita economica che esse raggiungono nel contesto dei sistemi di pianificazione economica a modello debole. Sul punto v. G. GUARINO, *op. cit.*, 125 ss.

<sup>210</sup> G. GUARINO, *op. cit.*, 125 ss.

Siamo lontani dalla pianificazione di comando tipica dei modelli forti. Qui, la norma di scopo non elide l'autonomia privata, anzi, la presuppone, mirando ad orientarla attraverso la prospettazione di opportuni vantaggi. Il formante legislativo è necessariamente integrato dalla dialettica tra stato e parti sociali, che deve contribuire tanto alla formazione degli obbiettivi quanto alla loro implementazione.

Si riconferma l'equazione tra pianificazione e politica industriale, tanto evidente in Francia<sup>211</sup>. Non a caso, nei paesi dalla politica industriale deficitaria, come l'Italia, la stessa opera di programmazione pecca spesso di incoerenza e disorganicità negli interventi<sup>212</sup>.

### *7.1. Pianificazione e principi generali del diritto. L'ordine pubblico economico*

La natura indicativa, promozionale e concertativa della pianificazione a modello debole (o francese) sollevava, fra i giuristi, un problema di adeguatezza, connesso a quello della coercibilità<sup>213</sup>.

L'istituzionalizzazione, sul piano giuridico, degli strumenti di incentivo della politica economica keynesiana (ri)proponeva un'atavica questione: come coniugare l'aspirazione al coordinamento pubblico dell'economia con l'autonomia negoziale di diritto privato, costituzionalmente tutelata dalla libertà di iniziativa economica<sup>214</sup>?

La norma promozionale non appariva strumento sufficiente, né del tutto efficace<sup>215</sup>.

Un problema per certi versi simile si era palesato con riferimento alle evoluzioni del diritto di proprietà e della sua funzione sociale. Le dottrine "progressive" avevano allora concepito la funzione sociale come limite generale alla tutela accordata al privato, in corrispondenza di

---

<sup>211</sup> B. MOLITOR, *Politique industrielle et planification en France*, in *Revue économique*, 31(5), 1980, 837-852.

<sup>212</sup> M. GIUSTI, *op. cit.*

<sup>213</sup> S. MAZZAMUTO, *op. cit.*; M. CARABBA, *Programmazione Economica*, in *Enc. Dir.*, XXXVI, Milano, 1987, 1113-1150.

<sup>214</sup> *Ibid.*

<sup>215</sup> M. CARABBA, *op. cit.*

canoni etico-sociali derivanti dal generalissimo dovere di solidarietà, di cui, ad es., all'art. 2 Cost. italiana<sup>216</sup>.

A partire da premesse analoghe, la dottrina concepiva la nozione di ordine pubblico economico (OPE).

Alle sue origini, pure qui in Francia, l'OPE era visto come nozione complessa<sup>217</sup>. Da un lato limitava l'autonomia privata in vista della protezione di certi equilibri negoziali, estrinsecandosi, ad esempio, nella tutela dei contraenti deboli in negozi asimmetrici<sup>218</sup>. Dall'altro lato, era un criterio di legittimazione dell'intervento pubblico nell'economia a tutela di equilibri di mercato propugnati dai fini generali della politica pubblica<sup>219</sup>. È il c.d. *ordre public économique de direction*, definito da Farjat in contrapposizione alla nozione classica di ordine pubblico proprio in virtù della sua natura propulsiva, positiva<sup>220</sup>.

Tale accezione, evidentemente, è problematica. Addirittura, un'interpretazione ideologicamente orientata potrebbe assimilarlo all'interesse nazionale concepito dal diritto socialista<sup>221</sup>.

La domanda cui rispondere è: posto che l'OPE legittima un certo grado di controllo pubblico sulle dinamiche negoziali, può tale controllo avvenire sulla base dei programmi di sviluppo?

Le risposte della scienza giuridica del tempo erano altalenanti. In Francia, l'OPE rimase invero una creazione perlopiù dottrinale, sino a tempi molto recenti.

<sup>216</sup> S. RODOTÀ, *Poteri dei privati e disciplina della proprietà*, in ID. (a cura di), *Il diritto privato nella società moderna*, Bologna, 1971, 355-383.

<sup>217</sup> Sulla nozione di OPE nel diritto francese la letteratura è vastissima. Ricordiamo G. FARJAT, *L'ordre public économique*, Parigi, 1963; R. SAVATIER, *Métamorphose économique et sociale du droit civil d'aujourd'hui: l'ordre public économique*, Parigi, 1965; A. LAGET-ANNAMAYER (a cura di), *L'ordre public économique*, Parigi, 2018.

<sup>218</sup> È questa, a ben vedere, la nozione più risalente di OPE, definita anche come ordine pubblico economico "di protezione", su cui v. G. RIPERT, *L'ordre économique et la liberté contractuelle*, in *Mél. Gény*, Parigi, 1934, t. 2; F. SCAGLIONE, *Buona fede in contrahendo e ordine pubblico economico nel sistema del diritto privato del mercato*, in *Giur. It.*, 2008, 1 ss.

<sup>219</sup> G. QUADRI, *op. cit.*, p. 51; J. CHEVALLIER, *Les soubassements idéologiques de l'ordre public économique*, in A. LAGET-ANNAMAYER, *op. cit.*, 37-49.

<sup>220</sup> G. FARJAT, *op. cit.*; J. CHEVALLIER, *op. cit.*

<sup>221</sup> V. Cap. 9, § 2.1.1.

In Italia, la posizione per cui i principi della programmazione economica potessero tradursi in criteri di ordine pubblico per la valutazione dell'atto negoziale in merito alla liceità o meno della causa rimase una tesi isolata e criticata<sup>222</sup>.

Sul piano giurisprudenziale, l'unica figura a veicolare nel diritto privato l'idea di un'allocatione orientata delle risorse fu (ed è) quella del mutuo di scopo, per cui era postulata la nullità – ex artt. 1343 e 1344 c.c. italiano – del contratto stipulato in base a strumenti di incentivo per mancato rispetto dei vincoli programmatici stabiliti dalla normativa per il fine della realizzazione di un determinato equilibrio socio-economico<sup>223</sup>. Rileva anche una sentenza del *Tribunal Supremo* spagnolo del 1977, secondo cui i processi di riorganizzazione e disciplina dei processi industriali previsti dal *Plan de Reestructuración del Sector Textil Yutero* – a fini di miglioramento dei processi stessi e raggiungimento della piena occupazione – non possono, in linea di principio, confliggere con la *Ley de Prácticas Restrictivas de la Competencia*<sup>224</sup>. Il piano è infatti legittimato dalla legge e non deve pertanto “cedere” a fronte della normativa in materia di concorrenza.

---

<sup>222</sup> G. FERRI, *Programmazione e autonomia individuale nel diritto privato italiano*, in *Diritto dell'Economia*, 1966, 16 ss. V. contra L. MENGONI, *Programmazione e diritto*, in *Ius*, 1966, 1 ss.; P. BARCELLONA, *Intervento statale e autonomia privata nella disciplina dei rapporti economici*, Milano, 1969.

<sup>223</sup> Trib. Venezia, 3 maggio 1979, in *Fallimento*, 1980, p. 586, secondo cui «Qualora venga stipulato un contratto di mutuo ai sensi della l. n. 623 del 1959 ed il relativo finanziamento, anziché essere utilizzato per gli scopi richiesti (potenziamento degli impianti) venga destinato per estinguere il debito in precedenza assunto mediante la stipula di altro contratto di mutuo ai sensi del d.l.C.p.S. n. 1419 del 1947, si dà vita ad un negozio indiretto in forza del quale la causa del negozio tipico viene in concreto usata per il raggiungimento di uno scopo ulteriore. Pertanto, poiché quelli previsti dalla l. 30 luglio 1959 n. 623 sono tipici finanziamenti di scopo nei quali il credito viene concesso in vista di una specifica utilizzazione che la legge considera di pubblico interesse, in quanto finalizzata alla realizzazione di particolari esigenze di ordine economico sociale, la deviazione in concreto di quello scopo tipico comporta un abuso della funzione strumentale del negozio e con esso la sua nullità ai sensi degli artt. 1343 e 1344 c.c.». Cfr. anche Cass. 10 giugno 1981, n. 3752. Sul mutuo di scopo v. M. RISPOLI FARINA, *Mutuo di scopo*, in *Dig. Civ.*, XI, Torino, 1994, 558 ss.; V. ALLEGRI, *Credito di scopo e finanziamento bancario alle imprese*, Milano, 1984.

<sup>224</sup> Decisione del 18 dicembre 1977.

Siamo di fronte a prese di posizioni importanti, ma incapaci di fondare una teoria compiuta su una figura di contratto “pianificato”, oltre che o (come nel caso italiano) ristrette a profili specifici dell’agire economico o (come nel caso spagnolo) decisamente isolate.

Negli stessi decenni in cui avanza il processo di integrazione europeo l’ordine pubblico economico “dirigistico”, negli ordinamenti giuridici che pure conoscevano la pianificazione, non si salda concettualmente ai piani e diviene invece criterio di legittimazione degli interventi in materia di concorrenza a fini di controllo del mercato, rinunciando quindi in parte alla *verve* propositiva in favore di quella proibitiva.

Nei casi in cui l’OPE “protettivo” è invece interpretato in funzione solidaristica, il ragionamento privatistico attorno alla meritevolezza etico-sociale della causa negoziale – peraltro riecheggiante spinte progressiste nello scrutinio sulla *consideration* nel *common law* dell’epoca<sup>225</sup> – trapassa ben presto nella volontà/necessità di garantire l’equilibrio contrattuale attraverso la protezione del contraente debole<sup>226</sup>. Siamo alle origini (europee) del diritto dei consumatori.

La pianificazione non partecipa a questo processo. I punti di tangenza fra piani e OPE sono filtrati dall’influenza delle considerazioni di politica industriale sulle regole della concorrenza, principalmente in Francia.

Con l’approfondirsi dell’integrazione europea, la pianificazione “debole” perde, se mai l’avesse avuto, il posto di fulcro logico-concettuale dei sistemi di diritto dell’economia, cedendolo al diritto della concorrenza<sup>227</sup>. Da questo momento in poi la pianificazione/pro-

---

<sup>225</sup> P. BARCELLONA, *I controlli della libertà contrattuale*, in S. RODOTÀ, *op. cit.*, 285-310.

<sup>226</sup> G. PASSAGNOLI, *Note sull’ordre public dopo la riforma del code civil*, in *Persona e Mercato*, 4, 2017, 198-204; M. ROBLES, *L’ordine pubblico “economico” tra sistematica ed ermeneutica nel recente diritto dei contratti*, in *Giustizia Civile*, 4, 2016, 797-826; V. PESCATORE, *Forme di controllo, rapporti tra imprenditori e ordine pubblico economico*, in *Obbl. e Contr.*, 3, 2012, 166 ss.; G. D’AMICO, *L’abuso di autonomia negoziale nei contratti dei consumatori*, in *Riv. Dir. Civ.*, 6, 2005, 10625 ss.; F. SCAGLIONE, *op. cit.* Sull’evoluzione dell’*ordre public économique* “protettivo” v. anche J. CHEVALLIER, *op. cit.*

<sup>227</sup> P. REIS, *Ordre public économique et pouvoirs privés économiques: le droit de la concurrence cœur de l’ordre public économique*, in *Revue internationale de droit éco-*

grammazione per lo sviluppo in Europa occidentale subirà la pressione gerarchica delle politiche di concorrenza e delle filosofie economiche che le ispireranno<sup>228</sup>.

#### 8. Alcune distinzioni interne al modello “debole”

Il trentennio successivo al secondo conflitto mondiale rappresenta un’età dell’oro per la pianificazione. Nelle economie di mercato, le aspirazioni pianificatrici e le adesioni al modello debole si affermano in contesti geografici, culturali e politici diversi, dalle democrazie dell’Europa occidentale ai regimi autoritari e para-corporativi di destra in Spagna, Portogallo e Sudamerica, ai paesi decolonizzati in Asia e Africa.

Gli studi economici giustificano l’interesse per i piani non solo in virtù di un generale entusiasmo verso le politiche keynesiane ma altresì a partire dalla constatazione che nella moderna società industriale la pianificazione rappresenta *il* modello di gestione delle attività economiche, adottato, ancor prima che dagli stati, dalle grandi imprese<sup>229</sup>.

Questo assunto opera in maniera trasversale alle tradizioni giuridico-culturali.

I paesi di *common law* – Regno Unito e Stati Uniti su tutti – non conoscono il diritto dell’economia come partizione logicamente autonoma della scienza giuridica<sup>230</sup>. Ad esso sostituiscono, anche nell’insegnamento, una serie di complessi settoriali – in tema di società, concorrenza, banche, assicurazioni, ecc. – costruiti, specie nel diritto statunitense, sul paradigma della *economic regulation*, secondo una prospettiva oggi ben conosciuta ma in apparenza antitetica rispetto a quella della *indu-*

---

*nomique*, 1, 2019, t. XXXIII, 11-22; F.S. MORENO, *Orden público económico y restricciones de la competencia*, in *Revista de administración pública*, 84, 1977, 597-643.

<sup>228</sup> V. Cap. 3.

<sup>229</sup> J.K. GALBRAITH, *The New Industrial State*, Boston, 1967.

<sup>230</sup> Nei medesimi sistemi (e in particolare in quello statunitense) ha avuto invece, come noto, particolare successo l’approccio della *law and economics*, per i rapporti del quale con il diritto dell’economia v. E. PICOZZA, V. RICCIUTO, *op. cit.*, 7-11, 39-41.

*strial policy*, che infatti, come categoria teorica generale, è estranea al pensiero americano<sup>231</sup>.

Eppure, questi paesi conoscono interventi anche molto invasivi dello stato nell'economia, già a partire dagli anni 1930. Addirittura, la pianificazione economica di guerra americana è di esempio alla Francia<sup>232</sup>.

Il piano Marshall, poi, rappresenta in tutta l'Europa occidentale un esempio di programmazione della ricostruzione difficile da ignorare<sup>233</sup>.

Nel Regno Unito, dove l'economia post-bellica conosce pure significativi fenomeni di stato-imprenditore, i governi laburisti tentano persino un avvicinamento al modello francese, culminato con il *National Plan for economic development* del 1965, rimasto un *unicum* anche per il diverso approccio delle maggioranze conservatrici<sup>234</sup>.

Nella *common law* statunitense, invece, la valorizzazione del ruolo del giudice quale ingegnere socio-economico incidentalmente responsabile dell'allocazione di risorse per il tramite di una *efficiency-driven adjudication* ostacola, sul piano tecnico ancor più che ideologico, lo sviluppo di programmi economici promozionali ad ampio raggio<sup>235</sup>. In secondo luogo, le politiche degli stati in materia di sussidi, da sempre abbastanza estensive, vivono sotto la scure della *commerce clause* (art. 1 Sez. 8 Cost. USA) in quanto possibile minaccia al commercio inter-statale<sup>236</sup>. Paradossalmente, la stessa imprevedibilità della giurisprudenza

---

<sup>231</sup> M. THATCHER, *From old to new industrial policy via economic regulation*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2, 2014, 6-22.

<sup>232</sup> M.L. DJELIC, *op. cit.*

<sup>233</sup> D.B. KUNZ, *The Marshall Plan Reconsidered: A Complex of Motives*, in *Foreign Affairs*, 76(3), 1997, 162-170; A.D. WEISSMAN, *Pivotal Politics - The Marshall Plan: A Turning Point in Foreign Aid and the Struggle for Democracy*, in *The History Teacher*, 47(1), 2013, 111-129; E. BORCHARD, *Intervention - The Truman Doctrine and the Marshall Plan*, in *The American Journal of International Law*, 41(4), 1947, 885-888; J.L. KUNZ, *Pan Europe, The Marshall Plan Countries and the Western European Union*, in *The American Journal of International Law*, 42(4), 1948, 868-877.

<sup>234</sup> J. MARQUAND, *Government Economic Planning in the United Kingdom*, in *Long Range Planning*, 11, 1978, 2-8; R.S. MILNE, *Britain's Economic Planning Machinery*, in *The American Political Science Review*, 46(2), 1952, 406-421.

<sup>235</sup> M. THATCHER, *op. cit.*; P.H. ARANSON, *The Common Law as Central Economic Planning*, in *Constitutional Political Economy*, 3(3), 1992, 289-319.

<sup>236</sup> V. ad es. la nota sentenza della Corte Suprema *Dean Milk Co. v. City of Madison*, 340 U.S. 349 (1951), che giudicò una norma protezionistica locale (proibizione

za in materia è stata correlata all'assenza di una teorizzazione coerente dei rapporti tra *commerce clause* e politiche di aiuti, ovverosia di politica industriale (dei singoli stati, in questo caso)<sup>237</sup>.

È in questo contesto che compare, nel 1965, il *Public Works and Economic Development Act*<sup>238</sup>. La scelta, politica, del legislatore ameri-

della vendita di latte prodotto oltre una certa distanza dall'ente locale) incostituzionale in quanto eccessivamente restrittiva del commercio interstatale.

<sup>237</sup> R. LIRETTE, A.D. VIARD, *Putting the Commerce Back in the Dormant Commerce Clause: State Taxes, State Subsidies, and Commerce Neutrality*, in *Journal of Law and Policy*, 24(2), 2016, 467-550; D.P. WOOD, *State Aid Management in the United States*, in *European State Aid Law Quarterly*, 12(1), 2013, 40-45; D.T. COENEN, *Business Subsidies and the Dormant Commerce Clause*, in *Yale Law Journal*, 107, 1998, 967-1053; NOTES, *Functional Analysis, Subsidies, and the Dormant Commerce Clause*, in *Harvard Law Review*, 110(7), 1997, 1537-1554; C.R. DRAHOZAL, *On Tariffs v. Subsidies in Interstate Trade: A Legal and Economic Analysis*, in *Washington University Law Review*, 74(4), 1996, 1128-1192.

<sup>238</sup> L'Act si colloca, peraltro, in un momento storico particolare per gli Stati Uniti, in cui al crescente impegno sul fronte vietnamita in politica estera faceva da contraltare una volontà di approfondimento delle riforme e sul fronte dei diritti e sul fronte economico, nell'ottica di un rinnovato *New Deal*. Il presidente Lyndon Johnson, succeduto a Kennedy dopo l'assassinio di quest'ultimo, proponeva in effetti una visione comprensiva di pianificazione regionale, impostata sulla necessità di impiegare appieno risorse di aree geografiche sottosviluppate. Nella lettera ai presidenti delle camere del Congresso a commento del proposto *bill*, Johnson notava infatti che «a growing Nation cannot afford to waste its human and natural resources – too often neglected and unused in distressed areas. Nor can we afford to shut out large numbers of our fellow citizens from the fulfillment of hope which is shared by the rest of us». Su queste aspirazioni si fondava l'accoglimento di un sistema di pianificazione per lo sviluppo. Proseguiva infatti Johnson «To provide maximum utilization of the basic public works and development facilities (...) to insure the actual creation of permanent jobs where the opportunities for new long-term employment can immediately be made available, I am recommending that an improved form of the industrial and commercial loan program of the present Area Redevelopment Administration be coupled with a public works grant program. Both forms of assistance are necessary to achieve the effective long-range economic development of these distressed areas – grants for adequate public works and environmental facilities, and loans so that new industrial and commercial enterprises can be formed or expanded to take advantage of these public facilities». L'esperienza storica dell'Act ha ovviamente risentito delle oscillazioni nella politica economica statunitense spesso legate all'alternanza dei presidenti dei due partiti alla Casa Bianca; allo

cano, è di giustificare il proprio intervento non sulla base di un generale afflato statalista ma sull'oggettiva disparità di sviluppo tra le regioni del paese, implicante la necessità di interventi di riequilibrio<sup>239</sup>. È su questa dimensione che viene recuperata anche la figura del piano, sia come documento generale preparato dall'amministrazione sia come progetto di sviluppo di un *Economic Development District*, altra figura creata *ex novo* e designata dal governo federale in cooperazione con gli stati<sup>240</sup>. I criteri di designazione, accanto alla presenza di una *development strategy*, riguardano essenzialmente l'arretratezza economica dell'area, secondo indicatori di reddito ed occupazione<sup>241</sup>.

Gli stessi criteri ispirano l'assegnazione di *grants* per progetti di sviluppo gestiti da *recipients* di natura pubblicistica e disciplinati da appositi *agreements* stipulati fra *recipient* e governo federale<sup>242</sup>.

La proiezione regionale della programmazione per lo sviluppo e la dinamica progettuale imperniata sull'accordo centro-periferia sono elementi significativi. Essi torneranno nel lessico della programmazione nella Comunità Economica Europea, coperti concettualmente dal principio di coesione.

Sempre nel contesto europeo si registra, del resto, il più significativo distacco tra modelli di diritto dell'economia: quello tra il modello francese ed il modello tedesco, il cui confronto reciproco è all'origine della complessa architettura della regolazione economica europea.

La crisi del 1929 aveva palesato anche in Germania che il mercato fosse un ordine da costruire e non spontaneo<sup>243</sup>. L'ordoliberalismo, apparso nella scienza giuridico-economica tedesca all'indomani della crisi, aveva enfatizzato l'utilizzo della concorrenza come strumento di regolazione del mercato in contrapposizione al dirigismo statale del-

---

stesso tempo, esso rimane ancora oggi il punto di riferimento principale della pianificazione regionale americana.

<sup>239</sup> V. le *Declarations* alla Sez. 2 dell'*Act*.

<sup>240</sup> Sez. 401 ss.

<sup>241</sup> Sez. 301.

<sup>242</sup> Tali *recipients* (Sez. 3(4)(A)) comprendono gli *Economic Development Districts*, gli Stati, le Tribù Indiane, le città o altre suddivisioni politiche di uno stato, le istituzioni di istruzione superiore, un'organizzazione no-profit pubblica o privata in cooperazione con un ente locale.

<sup>243</sup> J. CHEVALLIER, *op. cit.*

l'opzione pianificatrice<sup>244</sup>. Una posizione, quest'ultima, sfruttata dal regime nazionalsocialista nell'ottica di una subordinazione delle stesse libertà politiche a quelle economiche, *rectius* a quelle corrispondenti agli interessi giudicati meritevoli di tutela dall'ordinamento<sup>245</sup>.

L'ordoliberalismo riemerge dopo il 1945, proponendosi come modello di sviluppo tedesco-occidentale, giudicato favorevolmente dagli alleati occupanti, radicalmente contrari, invece, ad opzioni dirigistiche o di "democrazia economica" troppo socialisteggianti<sup>246</sup>.

Prende così corpo, nel diritto tedesco, un'idea di pianificazione molto limitata, diretta essenzialmente alla gestione, secondo criteri di stretta efficienza, di quei servizi fondamentali (es. difesa, istruzione o, in quest'epoca, certe infrastrutture) forniti direttamente dallo stato<sup>247</sup>.

L'avversione tedesca per pianificazioni economiche su larga scala e a lungo termine, e soprattutto per pianificazioni rivolte anche agli operatori privati, si consolida e viene ribadita anche nella dialettica politica interna alla Comunità Economica Europea, nei suoi primi anni di esistenza<sup>248</sup>.

Questa posizione riflette il principio dell'economia sociale di mercato (*Sozialen Marktwirtschaft*), secondo l'espressione attribuita a Müller-Armack, sulla base del quale la promozione e la regolazione delle libertà economiche sono funzionali alla protezione dell'ordine concorrenziale<sup>249</sup>.

<sup>244</sup> A. SOMMA, *Il diritto privato europeo e il suo quadro costituzionale di riferimento nel prisma dell'economia del debito*, in *Contratto e Impr.*, 1, 2016, 124 ss.; ID., *Private law as biopolitics: ordoliberalism, social market economy, and the public dimension of contract*, in *Law and Contemporary Problems*, 76(2), 2013, 105-116.

<sup>245</sup> *Ibid.*

<sup>246</sup> *Ibid.*

<sup>247</sup> W. HAMM, *Recenti esperienze di pianificazione economica nella Repubblica Federale Tedesca*, in *Il Politico*, 29(4), 1964, 836-845.

<sup>248</sup> *Ibid.*

<sup>249</sup> A. SOMMA, *Il diritto privato europeo*, cit.; ID., *Private law as biopolitics*, cit. Sul concetto di economia sociale di mercato in Germania, tra la vastissima bibliografia, v. anche A. MÜLLER-ARMACK, *The Social Market Economy as an Economic and Social Order*, in *Review of Social Economy*, 36(3), 1978, 325-331; H.F. ZACHER, *Social Market Economy, Social Policy, and the Law*, in *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 138(3), 1982, 367-388; C. WATRIN, *The Principles of the Social Market*

La promulgazione della Legge contro le restrizioni alla concorrenza (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*) nel 1957 legittima pienamente il nuovo ordine, specie abbracciando, nella pratica, una nozione ampia di intesa restrittiva ed avvicinandosi il più possibile ad un divieto *ex se* dei cartelli, seppur la giurisprudenza del *Bundeskartellamt* introduce sin da quasi subito temperamenti applicativi mutuati dalla *rule of reason* di americana memoria<sup>250</sup>.

Meno incisive le disposizioni in tema di concentrazioni, che il *Bundeskartellamt*, nella versione originaria della legge, non può proibire<sup>251</sup>. È questo il segno di un'aspra dialettica industriale sostenuta, tuttavia, non tanto dal potere pubblico con intenzione dirigistica, ma dai grandi gruppi privati<sup>252</sup>.

L'analisi delle divergenze tra i sistemi di diritto dell'economia in Francia e Italia da una parte e Germania dall'altra; o, ancora, tra Stati Uniti ed Europa occidentale, palesa un dato di fondo: una consistente dissociazione tra i formanti. Laddove la pianificazione è supportata dalla teoria giuridica e dalla legislazione economica, gli ambiziosi programmi di intervento pubblico lamentano spesso un *deficit* di coercibilità, rimanendo in balia delle dinamiche industriali. Laddove invece la pianificazione è rifiutata, in via di principio, quale dottrina dello sviluppo, interventi legislativi settoriali (spesso a proiezione locale, come

---

*Economy – its Origins and Early History*, in *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 135(3), 1979, 405-425; R.J. EDERER, *Capitalism, Socialism and the Social Market Economy*, in *Review of Social Economy*, 27(1), 1969, 23-36; J.C. VAN HOOK, *Rebuilding Germany: the creation of the Social Market Economy*, Cambridge, 2004.

<sup>250</sup> P.D. SCHAPIRO, *The German Law against Restraints of Competition – Comparative and International Aspects. Part One*, in *Columbia Law Review*, 62(1), 1962, 1-48; I.E. SCHWARTZ, *op. cit.*

<sup>251</sup> P.D. SCHAPIRO, *op. cit.*

<sup>252</sup> S. QUACK, M.L. DJELIC, *Adaptation, recombination, and reinforcement: the story of antitrust and competition law in Germany and Europe*, in W. STREECK, K. THELEN (a cura di), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*, Oxford, 2005, 255-281. Del resto, in questo periodo, l'economia tedesca vive fasi alterne di parziale "deconcentrazione", sponsorizzata dalle forze occupanti, in settori strategici (su tutti quello bancario), e di "riconcentrazione", avallate dalle debolezze della legislazione in materia. Sul punto v. I.E. SCHWARTZ, *op. cit.*

negli USA) o addirittura la stessa dialettica interna all'economia privata, ne recuperano in parte lo spirito.

Si tratta, davvero, di una pianificazione “debole”, quasi immanente al diritto dell'economia, ma difficilmente strutturabile in maniera coerente e cogente. Sarà questa debolezza a cadere, e trasformarsi, sotto i colpi della grande transizione del diritto dell'economia dagli anni 1970 in poi<sup>253</sup>.

### 9. Pianificazione e paesi in via di sviluppo. L'esempio indiano

Negli anni successivi al secondo conflitto mondiale e poi, con rinnovato vigore, dopo la grande decolonizzazione degli anni 1960, quello della pianificazione per i paesi del c.d. “terzo mondo” diventa praticamente un luogo comune<sup>254</sup>.

La moltitudine di piani economici comparsi reagisce diversamente al confronto con i substrati giuridici di riferimento.

Nell'Africa subsahariana, la spinta pianificatrice – peraltro spesso fondata su vecchi piani di sviluppo coloniali<sup>255</sup> – è veicolata da regimi mutevoli, spesso costruiti attorno a *leaderismi* legittimati dall'adesione culturale al principio dell'unanimità, nonché dalla parcellizzazione della *governance* economica secondo un pluralismo giuridico retto da innumerevoli tradizioni di diritto ctonio e consuetudinario<sup>256</sup>. Il riferimen-

---

<sup>253</sup> V. Cap. 3.

<sup>254</sup> M. ESLAMI, *La spécificité de la planification en économie sous-développé*, in *Revue Tiers Monde*, 10(37), 1969, 81-93; C. BOBROWSKI, *Dix ans de planification dans les pays sous-développés*, in *Archives Européennes de Sociologie*, 11(1), 1970, 94-104; C. BETTELHEIM, *Sous-développement et planification*, 22(3), 1957, 287-300; T. MAMA, *Commerce international et planification du développement en pays sous-développés*, in *Présence Africaine*, 130, 1984, 41-70.

<sup>255</sup> M. DIOUF, *Éléments pour une critique de la planification macro-économique du développement dans les pays africains*, in *Afrique et Développement*, 7(4), 1982, 61-65.

<sup>256</sup> Sul concetto di pluralismo giuridico nel diritto africano, sul valore giuridico del principio di unanimità contrapposto a quello di maggioranza, nonché sul rapporto tra diritto consuetudinario ed azione dei corpi sociali intermedi, anche in contrapposizione al diritto positivo, v., su tutti, R. SACCO, *Il diritto africano*, Torino, 1995; W. MENSKI,

to a filosofie dello sviluppo “straniere”, inclusa quella socialista, si risolve in un’adesione di facciata che cela dinamiche gerarchiche di controllo dell’economia fortemente impostate sul ruolo dei corpi sociali intermedi.

In America Latina, dove pure la mutevolezza dei regimi politici è una costante, la pianificazione si giova di tre elementi sistemici che le consentono di mantenere una presenza più continua nel discorso giuridico<sup>257</sup>. Il primo, già ricordato, è una posizione consolidata all’interno degli studi di *derecho económico*, ove la pianificazione è vista come veicolo dei singoli istituti del diritto economico stesso<sup>258</sup>. Il secondo è la specifica declinazione latinoamericana dell’umanesimo giuridico, integrato, nel *derecho económico*, in una visione solidaristica dei rapporti negoziali, sorretta dal ruolo centrale assegnato alla buona fede contrattuale in senso oggettivo<sup>259</sup>. Il terzo è la stretta relazione che intercorre tra pianificazione ed integrazione regionale nell’area latinoamericana, specie a seguito della Carta di Punta del Este (1961), che enfatizza la pianificazione quale vettore specifico non solo dello sviluppo, ma della cooperazione sovranazionale<sup>260</sup>.

---

*op. cit.*, 464 ss. Sul concetto di diritto ctonio v. P. GLENN, *Legal Traditions of the World*, Oxford, 2014, 60 ss.

<sup>257</sup> R. VARGAS-HIDALGO, *Economic Integration, Development Planning and Sovereignty; A Latin American View*, in *Lawyer of the Americas*, 9(2), 1977, 318-339. Di particolare rilevanza, nel dopoguerra, l’esperienza della pianificazione argentina su cui v. A. JÁUREGUI, *La planificación en la Argentina del desarrollo (1955-1973)*, in *Temas de historia argentina y Americana*, 22, 2014, 135-153; ID., *La planificación en la Argentina: el CONADE y el PND (1960-1966)*, in *Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”*, 13, 2013, 243-266.

<sup>258</sup> C. ZÚÑIGA ROMERO, *Manual De Derecho Económico*, Guayaquil, 2008, 153 ss.

<sup>259</sup> I. CASTELLUCCI, *Sistema jurídico latinoamericano. Una verifica*, Torino, 2011, 86-91.

<sup>260</sup> R. VARGAS-HIDALGO, *op. cit.*; R.R. ALVAREZ, *Planification régionale et intégration économique en Amérique Latine*, in *Revue Tiers Monde*, 5(23), 1965, 713-724; P. GARCÍA REYNOSO, *La Carta de Punta del Este: Planeación Económica*, in *Revista de Comercio Exterior*, 1961, 726-729. All’interno della Carta sono innumerevoli i riferimenti alla pianificazione. Fra i tanti, si ricordi il punto 12 del *Título Tercero* che supporta esplicitamente un coordinamento fra i piani di sviluppo dei paesi sottoscrittori.

Questi aspetti, al di là dei sommovimenti storici, rappresentano connotati specifici della pianificazione latinoamericana, trapassati all'attualità giuridica tanto a livello di diritti nazionali che di integrazione regionale<sup>261</sup>.

A livello economico-strumentale, queste esperienze extra-europee di pianificazione ripropongono, con diverse intensità, i meccanismi tipici del modello debole (specie i sussidi) connessi a tentativi più o meno riusciti di protezionismo economico. Molti di questi paesi, nel tentativo di promuovere la propria industria, ricorrono a politiche di sostituzione dell'importazione, incentivando produzione e consumo di prodotti "domestici"<sup>262</sup>. È a questa politica economica che si collegano le soluzioni regolatorie più incisive, specie a livello di commercio internazionale, come il divieto di importazione di certi prodotti<sup>263</sup>.

Il bilancio complessivo di queste esperienze non è felice. Le estensive politiche di supporto all'industria aggravano il debito nazionale. L'instabilità politica non consente un'adeguata implementazione dei piani<sup>264</sup>.

Di tenore comparabile, ma di più intensa rilevanza ai fini della presente analisi, è l'esperienza indiana. La sua peculiarità è quella di una difficile compresenza tra una cultura giuridica adusa all'adattabilità delle regole più che alle strutture della *rule of law*<sup>265</sup>, un sistema politico democratico e federale ispirato al costituzionalismo di *common law*<sup>266</sup> e, infine, una pianificazione dichiaratamente ispirata all'esempio sovietico, e quindi al modello forte<sup>267</sup>.

<sup>261</sup> V. nello specifico i riferimenti alla pianificazione dei paesi sudamericani nella parte terza del presente lavoro.

<sup>262</sup> T. OATLEY, *op. cit.*, 164 ss.

<sup>263</sup> *Ibid.*

<sup>264</sup> *Ibid.*

<sup>265</sup> W. MENSKI, *op. cit.*, 259 ss. Sull'evoluzione della cultura giuridica indiana e sul valore della regola giuridica nel diritto indiano v. *ibid.*, ma anche D. FRANCAVILLA, *Il diritto nell'India contemporanea*, Torino, 2010.

<sup>266</sup> D. FRANCAVILLA, *op. cit.*, 60-61.

<sup>267</sup> S. GUICHARD, S. MEHROTRA (a cura di), *Planning in the 20th Century and Beyond India's Planning Commission and the NITI Aayog*, Cambridge, 2020, *passim*. Di particolare rilevanza è anche l'attenzione riservata dagli studiosi indiani alle esperienze

Un quadro quasi ossimorico, quello descritto, e che tuttavia resiste, nelle sue grandi linee, sino agli anni 1990.

La scelta pianificatrice, affermatasi nella classe dirigente indiana sin da prima dell'indipendenza (1947), è sostenuta dall'accordo fra *leadership* politica, intellettuali e forze produttive (anche private)<sup>268</sup>.

Le strutture organizzative della pianificazione indiana (nel suo modello originario) non sono originali: si basano su una *Planning Commission* (istituita nel 1951 e coeva al primo piano quinquennale) di natura burocratica, presieduta dal Primo Ministro e creata mediante atto del governo federale. La preparazione dei piani segue dinamiche decisionali *top-down*<sup>269</sup>.

La peculiarità della pianificazione indiana è nella relazione tra due elementi. Da un lato, un aggancio costituzionale importante nella nozione, di cui alla Parte IV della Costituzione, di *Directive Principles of State Policy*. Si tratta di principi di natura programmatica riferiti ad obiettivi generali di sviluppo, guida per l'azione positiva dello stato. Sebbene la costituzione stessa li dichiari non *enforceable*, la giurisprudenza ha inevitabilmente fatto riferimento ad essi quali criteri interpretativi per la legittimità dell'azione pubblica<sup>270</sup>.

Sin dai primi decenni dopo l'indipendenza appare palese che una delle più rilevanti declinazioni di tali principi sia proprio nei piani di sviluppo<sup>271</sup>.

---

di pianificazione socialista coeve, come a quella cinese, su cui v. K.L. DATTA, *Central Planning. A case study of China*, Nuova Delhi, 2004.

<sup>268</sup> N. RAJADHYAKSHA, *The Long Road to Indian Economic Planning (until 1950)*, in S. GUICHARD, S. MEHROTRA, *op. cit.*, 43 ss.; B. CHAKRABARTY, *Jawaharlal Nehru and Planning, 1938-41: India at the Crossroads*, in *Modern Asian Studies*, 26(2), 1992, 275-287.

<sup>269</sup> S. GUICHARD, *From Economists to Historians Studying the Planning Commission, 1950-2014*, in S. GUICHARD, S. MEHROTRA, *op. cit.*, 23 ss.

<sup>270</sup> D. FRANCAVILLA, *op. cit.*, 66-67; D. AMIRANTE, *La democrazia dei superlativi*, Napoli, 2019; G. BHATIA, *Directive Principles of State Policy*, Cap. 36, in S. CHOUDHRY, M. KHOSLA, P.B. MEHTA (a cura di), *The Oxford Handbook of The Indian Constitution*, Oxford, 2016.

<sup>271</sup> M.P. JAIN, *Economic Laws*, in INDIAN LAW INSTITUTE, *Indian Legal System*, Delhi, 2006, 474-505.

In secondo luogo, il sistema di pianificazione si connette ad un complesso di leggi economiche fortemente interventiste le quali, pur non esplicitando una connessione funzionale con i piani, ne confermano la valenza ispiratrice del sistema, a mo' di formante. Di particolare rilievo è l'*Industries (Development and Regulation) Act* del 1951, ancora oggi formalmente in vigore, sebbene nella pratica depotenziato. Con questo *statute* il legislatore indiano introduce un invasivo sistema di registrazione delle imprese già esistenti e di rilascio e revoca di licenze commerciali per i nuovi operatori economici (Cap. III), connesso ad un potere inquirente del governo sugli affari e strategie di *business* delle imprese registrate a fini di politica economica generale (Sez. 15). Sono al tempo stesso codificati interventi promozionali e regolatori per determinate classi di imprese (v. ad es. Sez. 11B), come accade anche nell'*Essential Commodities Act* del 1955<sup>272</sup>.

Anche in questo caso, la legislazione economica sottende una spinta verso la *import-substitution economy*, peraltro avallata dalla stessa giurisprudenza<sup>273</sup>. Negli *obiter dicta* delle corti i piani quinquennali divengono termini di riferimento per scrutinare la ragionevolezza della legislazione economica<sup>274</sup>.

La legificazione di un estensivo sistema di interventi e controlli, le vaste nazionalizzazioni e, quale chiave di volta, una politica industriale fondata sull'accesso regolato delle imprese private al mercato sulla base della strategicità dei settori economici<sup>275</sup>, sono tutti elementi che avvicinano la pianificazione indiana del post-indipendenza al modello "forte" di stampo sovietico. Del resto, la legislazione economica indiana, anche se non categorizzata in un "diritto economico" denota un afflato socialista che riflette un dibattito ideologico di lunga data fra i padri

---

<sup>272</sup> *Ibid.*

<sup>273</sup> *Ibid.*, 483 nt 20, in merito al potere di regolare i *forward contracts* sulla base del relativo *Act* del 1956.

<sup>274</sup> V. ad es. Suprema Corte dell'India, *Mohd. Hanif Quareshi & Others vs The State Of Bihar (And Connected)*, 23 aprile 1958, relativa allo scrutinio di costituzionalità di una normativa locale (statale) in materia di proibizione di macellazione bovina.

<sup>275</sup> V. le due Risoluzioni del governo sulla politica industriale del 6 aprile 1948 e del 30 aprile 1956.

costituenti del paese<sup>276</sup>. La pianificazione, anche qui, ne diventa il fulcro logico.

È possibile quindi considerare la pianificazione indiana sino alla liberalizzazione degli anni 1990 come una variazione sul tema del modello forte? L'analogia, pur affascinante, non va troppo enfatizzata. Quello indiano è essenzialmente un modello ibrido, vicino per certi versi a quelle ideologie asiatiche dello sviluppo di stampo socialisteggiante, affermatesi, ad esempio, anche nell'Indonesia di Sukarno, dove pure, infatti, la pianificazione è connessa ad indicazioni di *policy* costituzionalizzate, le *Garis Besar Haluan Negara* (Linee guida nazionali di politica statale)<sup>277</sup>.

L'intensità del controllo pubblico sull'economia tocca picchi altissimi; manca, tuttavia, la compiuta formalizzazione di un sistema contrattuale pianificato – che abbiamo visto essere tratto essenziale del modello classico di pianificazione “forte” – mentre la costituzione economica di riferimento riconosce e tutela l'iniziativa economica privata<sup>278</sup>.

Nella pratica, poi, gli obiettivi della pianificazione si traducono in interventi di stimolo e coordinamento sul mercato, in linea con i connotati del modello debole più che di quello sovietico. Le specificità dell'esperienza indiana rilevano quindi non tanto come *trait d'union* tra i modelli tradizionali di pianificazione, ma quale esempio di adattamento

---

<sup>276</sup> M.P. JAIN, *op. cit.* Sull'accezione indiana di socialismo v. P. TIWARY, *The ideology of socialism in Indian constitution*, in *International Journal of Applied Research*, 4(1), 2018, 222-228; K.V. VISWANATHAIAH, *Jawaharlal Nehru's concept of democratic socialism*, in *The Indian Journal of Political Science*, 26(4), 1965, 91-99. A questo aspetto va peraltro aggiunto lo stretto, sebbene complesso, rapporto diplomatico tra l'India indipendente e l'Unione Sovietica specie a partire dagli anni 1950, su cui v. R. MENON, *India and the Soviet Union: A New Stage of Relations?*, in *Asian Survey*, 18(7), 1978, 731-750.

<sup>277</sup> H. TEGNAN ET AL., *Indonesian National Development Planning System Based on State Policy Guidelines (GBHN): A Return to the Future?*, in *International Journal of Law Reconstruction*, II(1), 2018, 31-40; I. SUBKHAN, *GBHN dan perubahan perencanaan pembangunan di Indonesia (Le GBHN e il cambiamento della pianificazione per lo sviluppo in Indonesia)*, in *Aspirasi*, 5(2), 2014, 131-143.

<sup>278</sup> V. art. 19 Cost. India.

della pianificazione al mercato, all'origine, pur nelle sue molte evoluzioni, dei tratti del capitalismo di stato indiano moderno<sup>279</sup>.

### 10. Pianificazione e corporativismo. I miracoli asiatici

La nozione di “corporativismo” è già apparsa diverse volte in questo lavoro. Di per sé, non è indicativa di una pianificazione dell'economia, ma di un modo di intendere le relazioni fra stato, individui e corpi sociali intermedi (anche) a fini di conduzione delle attività produttive.

Alcune esperienze di pianificazione, tuttavia, hanno, per motivi politici e/o culturali, costruito la propria giustificazione pratica su ideologie di *governance* di stampo corporativo.

Nella storia contemporanea dell'occidente il modello corporativo è associato al diritto fascista e nazionalsocialista<sup>280</sup>. In essi, tuttavia, l'ideologia corporativa si declinava principalmente nella composizione, arbitrata dallo Stato, dei conflitti industriali fra capitale e lavoro alla luce di interessi superiori della nazione<sup>281</sup>. Le incursioni del corporativismo nazifascista nel diritto civile, e soprattutto nel diritto dei contratti, trovavano sfogo, sommatamente, nell'apprezzamento della funzione socio-economica del negozio<sup>282</sup>. Alle spalle di essa, mancava una speci-

<sup>279</sup> V. i riferimenti all'esperienza indiana nel successivo Cap. 9.

<sup>280</sup> Sul punto è d'obbligo il riferimento ad A. SOMMA, *I giuristi e l'Asse culturale Roma-Berlino. Economia e politica nel diritto fascista e nazionalsocialista*, Francoforte, 2005. V. anche J. STONE, *Theories of Law and Justice of Fascist Italy*, in *The Modern Law Review*, 1(3), 1937, 177-202; H.A. STEINER, *The Fascist Conception of Law*, in *Columbia Law Review*, 36(8), 1936, 1267-1283.

<sup>281</sup> A. SOMMA, *I giuristi e l'Asse culturale Roma-Berlino*, cit., 211 ss.; A. CIOFFI, *Istituzioni di diritto corporativo*, Milano, 1935. Aggancio fondamentale di questa concezione è la Carta del Lavoro del 1927 che, nella formalizzazione della preferenza per l'iniziativa economica privata, rende la stessa responsabile dell'indirizzo della produzione di fronte allo stato (§§ VII-VIII), imponendo al tempo stesso la conciliazione, entro il contratto collettivo, di lavoro, degli interessi di lavoratori e datori di lavoro (§ IV), le cui controversie sono peraltro di competenza della Magistratura del Lavoro (§ V). Sul punto v. anche L. MANYON, *The Italian Magistracy of Labour: A Fascist Experiment*, in *Michigan Law Review*, 27(8), 1929, 889-920.

<sup>282</sup> È questa la teoria della causa propugnata da Emilio Betti, successivamente criticata dalla dottrina proprio in quanto illiberale e frutto di una «concezione dirigitica e

fica teorizzazione di un potere pianificatore. Gli strumenti di controllo che, nel concreto, il totalitarismo nazifascista impiega attingono dal formulario classico dell'interventismo economico. In Italia, ciò si realizza soprattutto mediante la valorizzazione della funzione imprenditoriale del pubblico potere, come testimoniato dall'esperienza dell'IRI<sup>283</sup>.

Nella Germania nazista, addirittura, il diritto dell'economia, come visto, anticipa alcuni paradigmi dell'ordoliberalismo, laddove le limitazioni all'esercizio dei diritti di proprietà o dell'autonomia negoziale non sono funzionali alla soluzione di squilibri sociali, ma alla promozione della potenza produttiva dello Stato, in ossequio anche a paradigmi di "darwinismo sociale" razzialmente connotati<sup>284</sup>.

È certamente possibile notare come il nazismo abbia prodotto un piano quadriennale (1936-1940)<sup>285</sup>; è allo stesso tempo doveroso sottolineare come il fine primario di questo piano (il riarmo tedesco) lo avvicini molto di più alla pianificazione di guerra che a modelli giuridicamente strutturati di pianificazione.

Ai fini di una ricostruzione sistemologica, la specificità di una "pianificazione corporativa" emerge molto di più con riferimento a quelle esperienze in cui gli strumenti di pianificazione tipici del modello debole si sovrappongono a culture della *governance* economica fortemente improntate alla dialettica "armonica" tra potere pubblico e corpi sociali.

I miracoli asiatici (specie Giappone, Corea del Sud e Singapore) della metà del XX secolo sono costruiti, da una prospettiva di politica economica, su modelli di *Export-Oriented Industrialization* (EOI), finaliz-

---

paternalistica dell'autonomia privata». V. V. ROPPO, *Il contratto*, Milano, 2011, 343-346.

<sup>283</sup> V. CASTRONOVO, *Storia dell'IRI. I. Dalle origini al dopoguerra*, Roma-Bari, 2012; P. SARACENO, *Iri: Its Origin and its Position in the Italian Industrial Economy (1933-1953)*, in *The Journal of Industrial Economics*, 3(3), 1955, 197-221.

<sup>284</sup> A. SOMMA, *I giuristi e l'Asse culturale Roma-Berlino*, cit., 211 ss.

<sup>285</sup> Sul punto v. P. TEMIN, *Soviet and Nazi economic planning*, Massachusetts Institute of Technology, Working Paper of department of Economics, 554, 1990, disponibile al sito [https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/64262/sovietnazieconom\\_00temi.pdf?sequence=1](https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/64262/sovietnazieconom_00temi.pdf?sequence=1); H. LAUFENBURGER, *La vie économique en Allemagne*, in *Revue d'économie politique*, 51(4), 1937, 1263-1299.

zati allo sfruttamento, sui mercati internazionali, di vantaggi competitivi “domestici”<sup>286</sup>.

Istituzionalmente, la pianificazione di questi paesi è di tipo indicativo, fondata su atti amministrativi e non legislativi di pianificazione generale, sulla presenza di indicatori promozionali, su procedimenti decisionali il più possibile inclusivi delle opinioni delle forze economico-sociali<sup>287</sup>. L’implementazione dei piani è affidata all’*enforcement* selettivo e “politico” della normativa *antitrust* o, nel caso della Corea, all’assenza di una disciplina *antitrust* fino al 1980<sup>288</sup>; alla proliferazione di normative speciali in tema di sussidi e benefici fiscali; al controllo pubblico del credito (specie in Corea) e all’erogazione di finanziamenti agevolati a imprese strategiche per fini di politica industriale<sup>289</sup>.

Fin qui nulla di nuovo: siamo di fronte a un classico esempio di modello debole.

Ciò che però contraddistingue le esperienze succitate e induce a considerarle una variazione peculiare del modello piuttosto che un frutto della circolazione del modello francese, è il panorama istituzionale che supporta la pianificazione. L’autorità pubblica tende a dialogare con concentrazioni industriali, a volte a base addirittura familistica<sup>290</sup>. Con esse stabilisce una relazione di mutuo beneficio e di reciproci “fa-

---

<sup>286</sup> T. OATLEY, *op. cit.*, 197 ss.

<sup>287</sup> C.J.F. BROWN, *op. cit.*; M. SAKISAKA, *Economic Planning in Japan*, in *The Developing Economies*, 1(2), 1963, 202-217; D. HUNDT, *Korea’s Developmental Alliance. State, capital and the politics of rapid development*, New York, 2009; W.G. HUFF, *What is the Singapore model of economic development?*, in *Cambridge Journal of Economics*, 19(6), 1995, 735-759.

<sup>288</sup> T. TAKIGAWA, *Competition law and policy in Japan*, in *The Antitrust Bulletin*, 54(3), 2009, 435-515; S.S. YI, Y. JUNG, *A New Kid on the Block: Korean Competition Law, Policy and Economics*, in *Competition Policy International*, 3(2), 2007, 153-183.

<sup>289</sup> D. HUNDT, *op. cit.*

<sup>290</sup> I. CASTELLUCCI, *Corea*, cit.; D.L. MCNAMARA (a cura di), *Corporatism and Korean Capitalism*, Londra, 1999; E. KIM, *The Impact of Family Ownership and Capital Structures on Productivity Performance of Korean Manufacturing Firms: Corporate Governance and the “Chaebol Problem”*, HGCY Working Paper Series No. 05-02, 2005; M.E. PORTER, M. SAKAKIBARA, *Competition in Japan*, in *Journal of Economic Perspectives*, 18(1), 2004, 27-50.

vori” nell’ottica dello sviluppo comune<sup>291</sup>. Pesa, su questi schemi relazionali, l’influsso della cultura confuciana<sup>292</sup>.

La posizione giuridica delle *keiretsu* (in Giappone) e dei *chaebol* (in Corea del Sud) va oltre i meri incentivi normativi alla loro attività (tipicamente mediante sussidi e credito agevolato). Il gruppo industriale diviene a sua volta un organo di pianificazione: recepisce i piani pubblici e, nel contesto di una «alleanza per lo sviluppo»<sup>293</sup>, li traduce in direttive strategiche interne, appoggiandosi anche ai meccanismi relazionali-familiari che spesso reggono l’amministrazione del gruppo stesso<sup>294</sup>.

---

<sup>291</sup> Emblematico è il caso della Corea del Sud, ove il terzo Presidente della Repubblica Park Chung-hee, una volta salito al potere nel 1963, promise di fatto l’impunità a numerose imprese compromesse con il precedente regime di Syngman Ree (caduto nel 1960) in cambio di un atteggiamento collaborativo alle proprie strategie di pianificazione e di sviluppo del paese. Esempio della corea: presidente che “grazia” imprese colpevoli di corruzione in cambio di supporto alle strategie di sviluppo. Sul punto v. D. HUNDT, *op. cit.*

<sup>292</sup> I. CASTELLUCCI, *Corea*, cit., 378 ss.; B. MITU, *Confucianism and the Contemporary Korean Society*, in *Rom. Jour. of Sociological Studies, New Series*, 1, 2015, 31-38; J. PARK, *Confucianism in Korea’s Economic Revolution*, in AA.VV., *Navigating the Great Divergence*, Emory Endeavors in World History – Vol. 3, 2010, 116-125; T. WEI-MING, *The Rise of Industrial East Asia: The Role of Confucian Values*, in *Copenhagen Papers*, 4, 1989, 81-97; ZENG XIAOXIA (曾晓霞), WEI LIXIN (韦立新), *儒家经济思想“走出去”之近现代实践 (Il pensiero economico confuciano della moderna pratica del going global. L’esempio della formazione del pensiero economico giapponese)*, in *shangye jingji yanjiu*, 23, 2021, 189-192.

<sup>293</sup> D. HUNDT, *op. cit.*

<sup>294</sup> I. CASTELLUCCI, *Corea*, cit.; J.P. CHOI, T.G. COWING, *Diversification, Concentration and Economic Performance: Korean Business Groups*, in *Review of Industrial Organization*, 21(3), 2002, 271-282; D.L. McNAMARA, *op. cit.*; D. HUNDT, *op. cit.*; R.J. GILSON, M.J. ROE, *Understanding the Japanese Keiretsu: Overlaps between Corporate Governance and Industrial Organization*, in *The Yale Law Journal*, 102(4), 1993, 871-906; K. HAYASHI, *Corporate Planning Practices in Japanese Multinationals*, in *The Academy of Management Journal*, 21(2), 1978, 211-226. Vale la pena, seppur brevemente, notare come nell’esperienza giapponese l’operatività delle *keiretsu* si ponga come evoluzione (fra diverse discontinuità) del precedente fenomeno delle conosciute *zaibatsu*, ossia i conglomerati di impresa a base familistica che avevano caratterizzato l’economia giapponese prima del secondo conflitto mondiale. Sul punto v., anche per

In particolare, nel sistema delle *keiretsu*, diviene funzionale la posizione degli intermediari finanziari i quali, attraverso le proprie partecipazioni azionarie, fungono da organo di controllo e di riferimento per le imprese del gruppo, a cui erogano i finanziamenti necessari<sup>295</sup>.

A Singapore, invece, si afferma la figura della *holding* di Stato, quale sede di controllo centralizzato di imprese pubbliche strategiche mediante strumenti di *corporate governance*<sup>296</sup>.

Il fulcro logico dei sistemi di diritto dell'economia diventa perciò il diritto societario e della concorrenza, proprio nella misura in cui l'interazione tra i suoi formanti – ed in modo speciale il ruolo del formante “relazionale” – coniuga un sistema di contrattazione d'impresa “solidaristico” con complessi organizzativi industriali tanto integrati e complessi da agire come microcosmi sociali, con le proprie regole, le proprie gerarchie, la propria etica ed i propri rapporti di fedeltà<sup>297</sup>.

Nel diritto dell'economia dei paesi ad economia mista dell'Asia orientale si realizza quindi, più che in altre esperienze coeve, un quasi immediato allineamento tra strutture giuridiche della pianificazione e cultura del governo socio-economico, storicamente radicata; allo stesso tempo si realizza un allineamento fra meccanismi della pianificazione pubblica ed organizzazione della pianificazione d'impresa, entro i grandi gruppi industriali (in mano pubblica o privata).

Non a caso, essi diverranno oggetto di studio per quei paesi che, come la Cina, imboccheranno la via della riforma dei sistemi di pianificazione “forte”<sup>298</sup>.

ulteriori riferimenti bibliografici, G. AJANI, A. SERAFINO, M. TIMOTEO, *Diritto dell'Asia orientale*, cit., 371 ss.

<sup>295</sup> G. AJANI, A. SERAFINO, M. TIMOTEO, *Diritto dell'Asia orientale*, cit., 381 ss.

<sup>296</sup> W.G. HUFF, *op. cit.*

<sup>297</sup> R.J. GILSON, M.J. ROE, *op. cit.*; D. HUNDT, *op. cit.*; D.L. MCNAMARA, *op. cit.* Sui connotati solidaristici dei sistemi contrattuali dell'Asia orientale v. G. AJANI, A. SERAFINO, M. TIMOTEO, *Diritto dell'Asia orientale*, cit., *passim*; M. TIMOTEO, *Il contratto in Cina e in Giappone*, cit., *passim*.

<sup>298</sup> Paradigmatico è l'esempio di Singapore, il cui modello di capitalismo di stato ebbe diretta influenza sulla strategia delle riforme cinesi, anche a seguito di un viaggio di Deng Xiaoping nel paese del sud-est asiatico nel 1978, proprio all'alba delle riforme. Sul punto v. SUN JINGZHANG (孙景璋), LIU ZHUIBAO (刘隹宝), 新加坡经验对中国

### 11. Qualche considerazione finale

L'età dell'oro della pianificazione, che si conclude negli anni 1970, lascia in eredità all'analisi comparata un panorama sfaccettato ma imperniato su due grandi modelli catalizzatori: quello forte, di stampo essenzialmente socialista e sovietico, e quello debole, di ispirazione francese e social-democratica.

Le variazioni sul tema dei due modelli risultano, in effetti, dall'interazione tra le strutture istituzionali (forti o deboli) della pianificazione ed i substrati giuridico-culturali di riferimento.

Il diritto dell'economia (o diritto economico) misura i rapporti di forza con gli altri settori dell'ordinamento in base all'incidenza dei sistemi di pianificazione. Nei modelli forti, esso travolge, di fatto, il diritto civile (o si identifica con esso) ponendosi, indiscutibilmente, quale *præ* logico della regolazione dei rapporti intersoggettivi. Nei modelli deboli, esso vive una doppia vita: a livello legislativo, si risolve in un complesso di norme settoriali, speciali e spesso anche disorganiche, tendenzialmente separate dal diritto civile e commerciale; sul piano istituzionale invece, esso ricerca una (a volte faticosa) coerenza nelle relazioni di concertazione tra stato ed operatori economici.

La pianificazione, così sensibile alle ideologie e mitologie della scienza economica, entra infine in crisi proprio nel momento in cui la fede nell'intervento pubblico in economia viene scossa dall'indebolirsi del pensiero keynesiano, sotto i colpi della scuola di Chicago<sup>299</sup>.

---

改革开放的影响 (*L'influenza dell'esperienza economica di Singapore sul processo cinese di riforme e apertura*), in *bijiao zhengzhixue yanjiu*, 17(2), 2019, 20-42.

<sup>299</sup> E. MARELLI, M. SIGNORELLI, *Politica economica. Le politiche nel nuovo scenario europeo e globale*, Torino, 2019, 109 ss.



## CAPITOLO TERZO

# NEOLIBERISMO E SOCIALISMO DI MERCATO. IL DIRITTO DELLA PIANIFICAZIONE NELLE GRANDI TRANSIZIONI ECONOMICHE

SOMMARIO: 1. *La fine dell'età dell'oro.* 2. *Coesione e sviluppo regionale nel diritto (democratico-liberale) dell'integrazione europea.* 3. *Neoliberismo e pianificazione "debole" fuori d'Europa.* 4. *Le transizioni nel modello forte. L'economia socialista di mercato.* 5. *Segue. L'esempio cinese e il socialismo asiatico.* 6. *Segue. La fine del modello forte nello spazio post-sovietico.*

### 1. *La fine dell'età dell'oro*

A partire dagli anni 1970, sull'onda di posizioni teoriche sviluppatesi già nei due decenni precedenti, la pianificazione smette di affascinare.

La scuola monetarista mette in discussione i fondamenti del pensiero keynesiano, scossi anche dagli *shock* di offerta conseguenti alla crisi petrolifera del 1973, che avevano provocato fenomeni di c.d. stagflazione (stagnazione economica + inflazione), non risolvibili mediante pure politiche fiscali espansive tipiche delle esperienze keynesiane classiche<sup>1</sup>.

Anche il pensiero giuridico cambia. La scuola della *Law and Development*, tesa a ricercare connessioni funzionali fra diritto positivo e crescita economica, predica l'exportazione di modelli liberali: razionalizzazione dei regimi proprietari, protezione della libertà contrattuale,

---

<sup>1</sup> E. MARELLI, M. SIGNORELLI, *Politica economica. Le politiche nel nuovo scenario europeo e globale*, Torino, 2019, 109 ss. I monetaristi giungono a mettere in discussione l'efficacia stessa, in via di principio, di tali politiche, considerando che, sul lungo periodo, esse sono soggette ad "effetti spiazzamento" (su tutti, rialzi dei tassi d'interesse) tali da annullare i benefici in termini di crescita degli investimenti e del reddito.

strutture costituzionali e politiche liberal-democratiche, tali, fra le altre cose, da incentivare gli investimenti esteri<sup>2</sup>.

Sono anche gli anni di definitiva consacrazione della *Law and Economics* o Analisi Economica del Diritto. Sulla scorta dell'opera di Coase, la diffusione di questa "filosofia" del diritto moderno suggerisce un'immagine di *homo oeconomicus* sostanzialmente razionale nel suo agire negoziale<sup>3</sup>. Ad esso il diritto deve offrire regole che riducano i costi di transazione e ne assecondino la naturale tendenza alla massimizzazione dell'efficienza<sup>4</sup>.

La rinnovata fede nell'equilibrio naturale del mercato "autogestito" dai privati – peraltro cavalcata ampiamente da fette della politica – contraddice l'elementare *ratio* del diritto della pianificazione<sup>5</sup>.

Gli argomenti di questo nuovo corso di idee paiono confermati dagli insuccessi pratici di numerose esperienze di pianificazione per lo sviluppo. Ad esclusione delle "varianti" asiatiche, la pianificazione indicativa in Africa e Sud America comporta crescita del debito pubblico e tassi di crescita insoddisfacenti<sup>6</sup>.

Le istituzioni economiche internazionali – nonché i famosi *clubs* di Londra e Parigi per la ristrutturazione del debito estero – di fronte alle richieste di aiuto dei paesi in difficoltà, prendono a fissare standard di riforme economico-giuridiche cui condizionano la concessione dei rela-

---

<sup>2</sup> D.M. TRUBEK, A. SANTOS, *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*, Cambridge, 2010, *passim*; D.M. TRUBEK, *Law and Development: Forty Years after "Scholars in Self-Estrangement"*, in *The University of Toronto Law Journal*, 66(3), 2016, 301-329; B.Z. TAMANAHA, *The Primacy of Society and the Failures of Law and Development*, in *Cornell International Law Journal*, 44, 2011, 209-248. Si segnala anche l'interessante traduzione cinese, ad opera di Guo Xiaoming (郭晓明) di alcune osservazioni di B.Z. Tamanaha in ID., 法律与发展研究的经验教训 (*Le lezioni degli studi di Law and Development*), in *Xiamen daxue falü pinglun*, 27, 2016, 224-243.

<sup>3</sup> R. COASE, *The Problem of Social Cost*, in *Journal of Law and Economics*, 3(1), 1960, 1-44; ID., *The Firm, the Market and the Law*, Chicago, 1988; E. PICOZZA, V. RICCIUTO, *Diritto dell'economia*, Torino, 2017, 6-13.

<sup>4</sup> *Ibid.*; S. SHAVELL, *Analisi economica del diritto*, Torino, 2007.

<sup>5</sup> E. MARELLI, M. SIGNORELLI, *op. cit.*, 109 ss.

<sup>6</sup> T. OATLEY, *International Political Economy*, New York-Londra, 2019, 192 ss.

tivi finanziamenti<sup>7</sup>. Sono standard che ignorano le peculiarità locali (come ad esempio la pluralità dei regimi proprietari nel diritto africano). Il loro oggetto rappresenta un nucleo di parametri di *governance* economica dalla pretesa universalistica: tutela dei diritti di proprietà, rispetto della libertà contrattuale, ecc.<sup>8</sup>.

Il nuovo ruolo concepito per lo stato è quello, abbondantemente studiato e trattato, della regolazione. È attorno allo stato regolatore che nasce un nuovo diritto dell'economia<sup>9</sup>. In esso, pianificazioni e programmazioni assumono un ruolo fortemente recessivo, finanche assente<sup>10</sup>.

Ciò, ovviamente, non significa che spariscono gli strumenti applicativi della pianificazione indicativa; il loro ruolo però cambia. La norma economica promozionale, da archetipo di un'interpretazione progressista dell'interventismo statale diviene fattore eccezionale, spesso di risposta ad una crisi<sup>11</sup>.

Anche in seno al modello forte l'*appeal* della pianificazione centralizzata cala. I ripetuti tentativi di riforma delle economie pianificate

---

<sup>7</sup> A. MAZZONI, M.C. MALAGUTI, *Diritto del commercio internazionale*, Torino, 2019, 76 ss.; 252-255.

<sup>8</sup> A. SOMMA, *Introduzione al diritto comparato*, Torino, 2019, 166 ss.; D.A. BRÄUTIGAM, S. KNACK, *Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa*, in *Economic Development and Cultural Change*, 52(2), 2004, 255-285; M. HODD, *Africa, the IMF and the World Bank*, in *African Affairs*, 86(344), 1987, 331-342; J. HOLMAN, *Underdevelopment Aid: A critique of the International Monetary Fund and the World Bank*, in *Berkeley Journal of Sociology*, 29, 1984, 119-152. Attorno a questi schemi di aiuto prende corpo la concezione tradizionale della condizionalità quale istituto giuridico, che tornerà nel prosieguo dell'analisi quale tratto segnante lo sviluppo del diritto dell'economia in Europa. Sul punto v. A. BARAGGIA, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi: la condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Torino, 2017.

<sup>9</sup> Sulla nozione di stato regolatore la letteratura è vastissima ed impossibile da richiamare. Mi limito a riportare, anche per ulteriori, ricche indicazioni bibliografiche, P. LAZZARA, *La funzione regolatoria: contenuto, natura e regime giuridico*, in M. CAFAGNO, F. MANGANARO (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, Firenze, 2016, 117-134.

<sup>10</sup> E. PICOZZA, V. RICCIUTO, *op. cit.*, 17.

<sup>11</sup> *Ibid.*, 5.

denotano la presa di coscienza di un'intrinseca inefficienza del sistema, unita ad un crescente divario di ricchezza con le economie di mercato.

È in questo clima di arretrante ostilità verso la pianificazione "classica" che, a partire dai due modelli tradizionali, si strutturano, a loro volta, due principali "blocchi", ancora oggi in costante interazione. Da un lato, quello del diritto dell'economia neoliberista, massimamente connotato dal ripensamento del coordinamento pubblico dell'economia nell'esperienza dell'integrazione europea; dall'altro lato, quello del diritto dell'economia socialista di mercato, nuovo modello di sviluppo affermatosi nella Repubblica Popolare Cinese.

Il prosieguo dell'analisi deve pertanto necessariamente passare dalla comprensione di come la nozione e gli strumenti della pianificazione si siano evoluti in queste due esperienze.

## *2. Coesione e sviluppo regionale nel diritto (democratico-liberale) dell'integrazione europea*

L'interventismo economico nella costituzione economica europea vive sulla spinta di una costante tensione fra l'elemento dominante della ricerca dell'efficienza economica e l'elemento recessivo della ricerca dell'equilibrio sociale<sup>12</sup>.

Nel suo primo ventennio, l'integrazione circoscrive il proprio obiettivo alla creazione di un mercato comune delle merci a mezzo dell'unione doganale, rimanendo di fatto "agnostica" di fronte al grado di interventismo pubblico degli stati membri, i quali continuano a perseguire le proprie (differenti) strategie di sviluppo e programmazione<sup>13</sup>. Il più ampio quadro di integrazione economica perseguito dal Trattato di Roma – comprendente tanto un'uniformazione delle regole di concorrenza quanto la liberalizzazione dei movimenti dei capitali – rimane in sordina<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> A. SOMMA, *Il diritto privato europeo e il suo quadro costituzionale di riferimento nel prisma dell'economia del debito*, in *Contratto e Impr.*, 1, 2016, 124 ss.

<sup>13</sup> Il riferimento allo "agnosticismo" è di G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Milano, 2017, 117-126.

<sup>14</sup> *Ibid.*

Il grado di coordinamento delle politiche economico-finanziarie è, del resto, molto debole<sup>15</sup>.

Al tempo stesso, la proiezione sociale e “programmatrice” dell’integrazione europea rimane perlopiù sulla carta del Trattato. La nozione di solidarietà, presente sin dalle origini del progetto europeo e rievocata nel preambolo del Trattato<sup>16</sup>, viene invero posta da alcuni stati (ad es. la Francia) alla base dei flebili strumenti di coordinamento economico come l’art. 108 in punto di mutua assistenza in caso di disequilibri nella bilancia dei pagamenti di uno stato; la Corte di giustizia rigetta però sin da subito questa visione, mostrando di ritenere quello di solidarietà un puro principio ideale, privo di dimensione pratica<sup>17</sup>.

Ancora, ad onta dell’obbiettivo di uno sviluppo armonioso e di una crescita equilibrata (art. 2), mancano appositi strumenti di allocazione finanziaria a scopi di sviluppo, ad esclusione della Banca Europea degli Investimenti, modellata sulle analoghe istituzioni dell’ordine economico internazionale ed incaricata di concedere credito e garanzie per determinati progetti nelle regioni meno sviluppate<sup>18</sup>.

All’ombra della scarsa legislazione, sopravvive un dibattito politico spesso sterile il quale, insieme alla lettura delle richiamate norme del Trattato, mostra chiaramente come l’idea di sviluppo dei decisori europei sia dominata dall’approccio regionalista: un (benché minimo) grado di programmazione economica è tollerabile in quanto funzionale alla riduzione delle disparità, in termini di PIL, fra diverse regioni<sup>19</sup>. È que-

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> M. LAK, *The Early Years of European Integration – German and Dutch Reactions to the Schuman Plan*, in J. DE ZWAAN ET AL, *Governance and Security Issues of the European Union*, Cham, 2016, 11-32.

<sup>17</sup> C. giust. CEE, 10 dicembre 1969, C-6-11/69, *Commissione v. Francia*, § 16. Si tratta di una posizione spesso ripresa dalla giurisprudenza europea, a conferma della scarsa rilevanza operativa assegnata al valore della solidarietà. V. ad es. Trib. di Primo Grado, 4 marzo 2003, T-319/99, *FENIN*, § 39; Trib. UE, 7 novembre 2012, T-137/10, *CBI*, § 90; Trib. UE, 10 settembre 2019, T-883/16, *Polonia v. Commissione*, § 69.

<sup>18</sup> G.P. MANZELLA, *The turning points of EU Cohesion policy*, EIB Report Working Paper, 2009. Sulla funzione di promozione allo sviluppo della Banca Mondiale (già Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo) v. A. MAZZONI, M.C. MALAGUTI, *op. cit.*, 51 e 257 ss.; A. SOMMA, *Introduzione al diritto comparato*, cit., 166 ss.

<sup>19</sup> G.P. MANZELLA, *op. cit.*

sto un approccio che eredita lo spirito “ricostruttivo” del Piano Marshall e che, in questa sua fase iniziale, sintetizza soluzioni coeve del progressismo americano e del diritto internazionale dell’economia “keynesiano”<sup>20</sup>.

Gli albori dell’integrazione sono percorsi dalla dialettica fra modelli giuridici differenti, anche in area economica, specie sull’asse franco-tedesco<sup>21</sup>. Si pensi al diritto *antitrust*, campo conteso tra Francia e Germania, con il modello tedesco alla fine prevalente, nelle sue linee di base, tanto nel testo degli artt. 85 ss. del Trattato di Roma quanto nell’applicazione pratica del diritto europeo della concorrenza, lontana, in via di principio, da considerazioni di politica industriale, peraltro inesistente a livello europeo<sup>22</sup>.

Negli anni 1970 arriva una doppia svolta. In un momento di protezionismi nazionali a seguito della crisi petrolifera, la Corte di giustizia s’afferma quale volano del mercato unico<sup>23</sup>. Essa declina e specifica le nozioni funzionali al perfezionamento dell’unione doganale, tra cui quella di restrizioni ad effetto equivalente, smantellando gli strumenti regolatori del commercio transfrontaliero, utilizzati, appunto, a fini protezionistici<sup>24</sup>. Al tempo stesso, la giurisprudenza comunitaria riconosce ed enuncia la declinazione sociale del diritto di proprietà, a partire dalle

---

<sup>20</sup> V. Cap. 2 § 8. Sull’influenza del Piano Marshall nell’esperienza dell’integrazione europea v. M. LAK, *op. cit.*

<sup>21</sup> Sulla dialettica tra i modelli nazionali nell’elaborazione del diritto europeo v. G. BENACCHIO, *Diritto Privato della Unione Europea*, Milano, 2016, 131 ss.; L. ANTONIOLLI DEFLORIAN, *La struttura istituzionale del nuovo diritto comune europeo: competizione e circolazione dei modelli giuridici*, Trento, 1996.

<sup>22</sup> F. GHEZZI, G. OLIVIERI, *Diritto antitrust*, Torino, 2019, 8 ss.; D. GERBER, *Law and Competition in Twentieth-Century Europe: Protecting Prometheus*, Oxford, 1998, 334 ss. Si noti, incidentalmente, come il testo del Trattato di Roma non contenesse disposizioni specifiche in materia di concentrazioni. Del resto, come già notato (Cap. 2 § 8) la disciplina delle concentrazioni nel diritto tedesco post-bellico vive fasi tormentate ed alterne. Va inoltre ricordato come il diritto antitrust europeo sia indubbiamente in debito nei confronti del modello statunitense (anche qui in buona parte per mediazione tedesca), da cui deriva le strutture ed i concetti fondamentali. Sul punto v. F. GHEZZI, G. OLIVIERI, *op. cit.*, 8 ss.; G. BENACCHIO, *op. cit.*, 140-141.

<sup>23</sup> G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Torino, 2006, 1 ss.

<sup>24</sup> V. ad es. la notissima decisione del 20 febbraio 1979, C-120/78, *Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*.

tradizioni giuridiche comuni agli stati membri; lo fa, però, in via funzionale alla preservazione dell'equilibrio nel mercato interno, da una prospettiva fondamentale "efficientista"<sup>25</sup>.

È il progressivo trionfo del paradigma dell'economia sociale di mercato, che sempre più si sovrappone alle interpretazioni "conservative" e "protettive" del concetto di ordine pubblico economico, consolidando quella che sarà la base concettuale dei successivi interventi del diritto comunitario anche in materia di autonomia negoziale, come, ad esempio, nelle regole di tutela di consumatori e risparmiatori<sup>26</sup>.

Parallelamente alla creazione del mercato unico, l'attenzione dei decisori europei pone all'ordine del giorno la formalizzazione di una politica di sviluppo regionale comune<sup>27</sup>. Il fine ultimo è sempre quello della correzione dei disequilibri<sup>28</sup>. Esso viene però filtrato attraverso l'enunciazione di *rationes* anche morali: la riduzione delle differenze di sviluppo è intesa come scopo tale da coagulare consenso attorno all'idea stessa di integrazione; come mezzo di promozione della ricchezza non

---

<sup>25</sup> Cfr. C. giust. CEE, 13 dicembre 1979, C-44/79, *Hauer*; V. ALIKAJ, *The Right Of Ownership In The European Law*, in *European Scientific Journal*, 12(22), 2016, 26-37.

<sup>26</sup> L. BOY, *Les contrats économiques de souveraineté, outils de la régulation de la concurrence (les pratiques des autorités de concurrence à partir de l'exemple de la France)*, in *Revue internationale de droit économique*, 3, t. XXIV, 2010, 271-296; O. THIBOUT, *La régulation, enjeu majeur de l'ordre public économique: l'exemple des démarches de responsabilité sociale des entreprises des pouvoirs privés économiques*, in *Revue internationale de droit économique*, 1, t. XXXIII, 2019, 63-74; P. REIS, *Ordre public économique et pouvoirs privés économiques: le droit de la concurrence cœur de l'ordre public économique*, in *Revue internationale de droit économique*, 1, t. XXXIII, 2019, 11-22; I. BENHÖR, *The impact of competition law on the private law concepts of nullity and damages*, in H.W. MICKLITZ, C. SIEBURGH (a cura di), *Primary EU Law and Private Law Concepts*, Cambridge, 2017, 133-164; H.W. MICKLITZ, C. SIEBURGH (a cura di), *op. cit.*, 20 ss. Sulla *ratio* degli interventi comunitari in materia di protezione di consumatori e risparmiatori v. G. BENACCHIO, *op. cit.*, 239 ss.; G. ALPA, *La tutela del risparmiatore. Note introduttive*, in *Giur. It.*, 1990, 12 ss.

<sup>27</sup> V. ad es. Commissione CEE, *Mémorandum sur la coordination des politiques économiques et sur la coopération monétaire au sein de la Communauté*, 12 febbraio 1969.

<sup>28</sup> G.P. MANZELLA, *op. cit.*

solo economico ma anche storico-culturale delle tante regioni d'Europa<sup>29</sup>.

Al tempo stesso, oltre il formante declamatorio, il supporto allo sviluppo regionale appare utile a bilanciare e favorire il coevo processo di unificazione monetaria, avviato nel 1979 con il Sistema Monetario Europeo (SME)<sup>30</sup>.

L'occasione concreta di un intervento legislativo arriva con l'allargamento del 1973 e l'ingresso nella CEE del Regno Unito. Il governo inglese è particolarmente sensibile alla prospettiva di uno strumento europeo di promozione dello sviluppo e ne caldeggia l'adozione<sup>31</sup>.

Il risultato è il Reg. CE 724/75 che istituisce il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale. La specifica declinazione "regionale" del fondo nonché l'enfasi sulla dinamica progettuale del suo funzionamento evocano una concezione anglosassone (se non statunitense) del "diritto dello sviluppo" europeo<sup>32</sup>.

Al tempo stesso, questo primo intervento già lascia intravedere alcune delle peculiari caratteristiche (e criticità) dell'esperienza europea di pianificazione dello sviluppo<sup>33</sup>. Da un lato vi è una specifica connessione fra progetti finanziati, piani di sviluppo regionale ed obiettivi di *policy* della Comunità; una preferenza per la gestione *bottom-up* dell'allocazione, con forte enfasi sul ruolo gestionale delle amministrazioni locali ed un ruolo essenzialmente di supervisione delle istituzioni comunitarie, in primo luogo la Commissione, sin da subito fulcro del sistema di promozione dello sviluppo<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Così, ad esempio, motore dei successivi sviluppi è il c.d. *Thomson Report*, ossia il *Commission Report on the Regional Problems of the Enlarged Community*, COM (73), 1973, stilato dal commissario per le politiche regionali, il britannico George Thomson. V. anche C. RUMFORD, *European Cohesion? Contradictions in EU Integration*, Londra, 2000, 29.

<sup>32</sup> V. ad es. Considerando nn. 1-2 del Regolamento.

<sup>33</sup> N. BERNARD, *Multilevel Governance in the European Union*, L'Aia, 2002, 101-102; G.P. MANZELLA, *op. cit.*

<sup>34</sup> Il Regolamento, in particolare, assegna alla Commissione il ruolo di collettrice delle richieste di finanziamento (art. 5), di esaminatrice delle stesse (art. 7), nonché di

Dall'altro lato, si rileva la faticosa interazione tra livelli di amministrazione, nel contesto di una *multilevel governance* embrionale ma già problematica<sup>35</sup>. Nella pratica, la scelta del fondo di garantire una quota fissa determinata *ex ante* a ciascuno stato membro – di fatto, tramite negoziazioni politiche – è stata criticata per aver ostacolato l'efficacia del fondo stesso, lasciando troppo margine di manovra ai decisori nazionali<sup>36</sup>. Mancano, del resto, adeguati canali di coordinamento non solo tra Stati membri e Comunità, ma ancora di più tra enti locali, forze economico-sociali e Comunità<sup>37</sup>.

Per questi motivi, oltre che, non da ultimo, per l'esiguità delle risorse stanziare, il FESR fallisce nel legittimarsi come efficace strumento di politica dello sviluppo<sup>38</sup>. Non viene però cancellato, affermandosi come costante, seppur debole, elemento del diritto europeo dell'economia.

Nei decenni successivi, come già notato, l'approfondimento dell'integrazione economico-monetaria ed il potenziamento degli strumenti di sviluppo regionale procedono su binari paralleli, seppur a ritmi molto differenti.

organo "sanzionatore" (art. 9). La gestione concreta dei progetti rimane invece del tutto in mano agli stati.

<sup>35</sup> Sul concetto di *multilevel governance*, che invero viene sviluppato, a livello teorico, solo negli anni 1980 e 1990, la bibliografia è vastissima. Per una delle prime compiute problematizzazioni del concetto v. G. MARKS, *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in A. CAFRUNY, G. ROSENTHAL (a cura di), *The State of the European Community*, New York, 1993, 391-410. Rimane in particolare nota la definizione del concetto data da Marks, per cui la *multilevel governance* sarebbe «a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers – supranational, national, regional, and local – as the result of a broad process of institutional creation and decisional reallocation that has pulled some previously centralized functions of the state up to the supranational level and some down to the local/regional level» (*ibid.*, 392).

<sup>36</sup> N. BERNARD, *op. cit.*, p. 101-102.

<sup>37</sup> Si pensi al fatto che non vi è alcun ruolo (nemmeno simbolico) per il Comitato Economico e Sociale nell'impianto del regolamento, ad esclusione di un'opinione fornita in via preliminare all'adozione dello stesso.

<sup>38</sup> N. BERNARD, *op. cit.*; G.P. MANZELLA, *op. cit.* Per un'analisi pratica sull'operatività del regolamento con riferimento ad uno specifico paese membro (l'Italia) v. G. VEDOVATO, W. CORDEN, *Fondi Comunitari e Italia nel 1976*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 44(1), 1977, 115-129.

Gli anni 1980 e 1990 segnano la realizzazione di un mercato unico dei capitali, il perfezionamento della legislazione antitrust (specie con il Reg. 4064/89 sulle concentrazioni), la rimozione di ulteriori ostacoli alla circolazione di merci, persone e servizi<sup>39</sup>. È sempre la Corte di giustizia a fissare i limiti etico-sociali al paradigma dell'efficienza del mercato interno: sono quelli riferibili alla dignità ed ai diritti civili dell'individuo<sup>40</sup>. La funzione "collettiva" della regolazione socio-economica soffre il bilanciamento tra diritti sociali e libertà economiche<sup>41</sup>. Sono i decenni delle privatizzazioni e dei parametri di stabilità economico-finanziaria<sup>42</sup>.

In questi istituti, in questi concetti, il diritto dell'economia, europeo e nazionale, trova il suo baricentro<sup>43</sup>.

Molto più timidamente, progredisce anche il sistema di promozione dello sviluppo. Sulla scorta di numerosi studi, le istituzioni comunitarie ampliano, a poco a poco, la dotazione finanziaria del FESR e, dall'altro lato, ne riducono la percentuale assegnata per quote fisse<sup>44</sup>. I procedimenti di negoziazione dell'allocazione dei fondi, su base strettamente

---

<sup>39</sup> G. DI GASPARE, *op. cit.*, *passim*.

<sup>40</sup> Cfr. *ex multis* CGUE 14 ottobre 2004, C-36/02, *Omega Spielhallen-und Automatenaufstellungs-GmbH v Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*; 12 giugno 2003, C-112/00, *Schmidberger*.

<sup>41</sup> Il punto è ampiamente dimostrato dai dibattiti sorti attorno ad alcune rilevanti decisioni della Corte di giustizia in materia di diritto del lavoro, su cui v. U. BELAVUSAU, *The Case of Laval in the Context of the Post-Enlargement EC Law Development*, in *German Law Journal*, 9(12), 2019, 2279-2308.

<sup>42</sup> D. SICLARI, *Le privatizzazioni nel diritto dell'economia*, in M. PELLEGRINI (a cura di), *Corso di Diritto Pubblico dell'Economia*, Milano, 2016; G. CONTALDI, *Diritto europeo dell'economia*, Torino, 2019, 413 ss.

<sup>43</sup> Basti dare uno sguardo ad alcuni dei più recenti manuali di diritto (nazionale ed europeo) dell'economia: E. PICOZZA, V. RICCIUTO, *op. cit.*; M. PELLEGRINI, *op. cit.*

<sup>44</sup> G.P. MANZELLA, *op. cit.* Il processo di realizzazione della necessità di una più forte politica regionale inizia già con il c.d. *Report Tindemans*, in *Bulletin of the European Communities*, Supp. 1, 1976, 11-35. Di decisiva importanza, una decade più tardi, anche il c.d. *Brundtland Report* (1987) che introduce nelle politiche di sviluppo europee il concetto di "sviluppo sostenibile". V. E. KORKEA-AHO, *Adjudicating New Governance. Deliberative democracy in the European Union*, Oxon, 2015, 80-84.

intergovernativa, vedono una Commissione più attiva nel cercare di allineare ed armonizzare le priorità di sviluppo nazionali<sup>45</sup>.

L'Atto Unico Europeo (1986) introduce nel Trattato CEE la disciplina della coesione economico-sociale, denominando "strutturali" il FESR nonché altri fondi settoriali istituiti negli anni<sup>46</sup>. Agli obbiettivi della coesione – in particolare, della riduzione delle disparità regionali – è connessa la necessità di un coordinamento tra le politiche economiche degli stati membri.

Con i successivi regolamenti del 1988 prende corpo il sistema europeo dei fondi strutturali. I principi della programmazione su base progettuale, del partenariato Stato-Comunità come strumento di programmazione dei fondi e dell'addizionalità dei fondi europei rispetto agli strumenti promozionali di diritto nazionale (in ossequio al paradigma della sussidiarietà) ricevono enunciazione legislativa, entrando nel diritto primario della CEE e, successivamente, della UE<sup>47</sup>.

Le successive riforme, occorse in occasione del rinnovo dei cicli di programmazione (quinquennali o sessennali) non hanno apportato, sino al 2007 e alla crisi economica, modifiche fondamentali al sistema.

Pur nei suoi dilemmi operativi (su tutti, l'implementazione efficace della *multilevel governance*) quello europeo assume gradualmente i connotati di un modello di pianificazione/programmazione peculiare. Questo soprattutto in quanto coniuga alcuni strumenti di pianificazione "debole" con un apparato giustificativo teorico-ideologico costruito sull'idea di coesione la quale, perlomeno formalmente, è posta sin dal Trattato di Maastricht sulla stessa linea degli obbiettivi del mercato unico e dell'unione monetaria<sup>48</sup>.

La stessa importanza non si ritrova, però, negli studi di diritto dell'economia che, in epoca neo-liberista, tendono a eludere l'analisi tanto dei fondi strutturali quanto degli strumenti nazionali di politica indu-

---

<sup>45</sup> N. BERNARD, *op. cit.*, 101-102. I regolamenti di riferimento sono il no. 214/79 e il no. 1787/1984.

<sup>46</sup> Si tratta, almeno in questa fase iniziale, del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, sezione orientamento, e del Fondo sociale europeo. V. art. 130 B dell'Atto Unico Europeo.

<sup>47</sup> G.P. MANZELLA, *op. cit.*

<sup>48</sup> V. Titolo XIV del Trattato.

striale e di promozione dello sviluppo. Pesa, su questa scelta, la subordinazione logica della pianificazione europea al diritto degli aiuti di stato, che in qualche modo lascia sopravvivere l'intervento pubblico solo negli alvei ricavati dalle esenzioni al divieto di aiuti<sup>49</sup>.

Rispetto all'esempio americano, di cui pure è "figlio", il modello di pianificazione europeo rileva sul piano comparato per la problematizzazione delle dinamiche istituzionali che vi ineriscono. L'accompagnamento delle politiche di coesione alla costruzione giuridica del mercato interno rappresenta un enorme problema costituzionale: come bilanciare un diritto privato del mercato europeo sempre più autonomo sull'onda della giurisprudenza della Corte di giustizia e dei suoi principi operativi (su tutti, equivalenza ed effettività)<sup>50</sup> con un diritto dei fondi strutturali a matrice intergovernativa? Come garantire l'efficace implementazione di tali fondi nel rispetto della sussidiarietà?

Questi problemi, peraltro in parte connessi al più generale dilemma della *governance* economica internazionale in tempi di globalizzazione, emergono nell'esperienza europea con una chiarezza ed una serietà mai viste prima.

### 3. Neoliberismo e pianificazione "debole" fuori d'Europa

Il neoliberismo europeo rappresenta, invero, solo un'epifania di quel processo globale che consolida paradigmi di sviluppo orientati al mercato, nonché alla progressiva applicazione di strutture costituzionali liberal-democratiche, secondo una dicotomia poi cristallizzata nel c.d. *Washington Consensus*<sup>51</sup>.

Come già detto, la pianificazione come vettore di sviluppo entra in crisi in gran parte del mondo. Entro l'alveo del modello "debole" e dei

---

<sup>49</sup> H. HOFMANN, C. MICHAEU (a cura di), *State Aid Law of the European Union*, Oxford, 2016, 187 ss.

<sup>50</sup> E. NAVARRETTA, *Costituzione, Europa e diritto privato. Effettività e «drittewirkung» ripensando la complessità giuridica*, Torino, 2018.

<sup>51</sup> A. MAZZONI, M.C. MALAGUTI, *op. cit.*, 188-189; S. BABB, *The Washington Consensus as transnational policy paradigm: Its origins, trajectory and likely successor*, in *Review of International Political Economy*, 20(2), 2013, 268-297.

modelli ibridi si registra un generale arretramento della pianificazione, in concomitanza con l'erosione degli strumenti giuridici "speciali" di cui si era giovata. Nei paesi in via di sviluppo, le privatizzazioni erodono le possibilità di controllo diretto dello stato sui settori strategici dell'economia. La liberalizzazione dei prezzi priva i governi di uno strumento di controllo indiretto della produzione e del consumo. La disciplina di tutela della concorrenza sopravanza la precedente enfasi sulla politica industriale<sup>52</sup>.

In America Latina, la scienza del diritto dell'economia concepisce il controllo (dall'esterno) del potere economico quale nuovo obiettivo dello stato regolatore<sup>53</sup>. La pianificazione non scompare, ma perde il suo mordente.

In alcuni paesi (ad es. il Messico), l'ingresso nell'ordinamento economico internazionale, per il tramite del GATT (e, successivamente, del WTO) segna una riconfigurazione delle gerarchie logiche del *derecho económico*, sotto l'influenza delle normative in tema di sussidi e, ovviamente, di dazi doganali<sup>54</sup>.

Nessuno di questi processi è, ovviamente, assoluto e repentino. È parimenti importante notare come nel contesto latino-americano la parziale erosione del controllo pubblico sull'economia sia bilanciata, nella teoria costituzionale, da una sempre maggiore attenzione alla connotazione sociale della regolazione economica, nell'ottica di una (tentata) redistribuzione della ricchezza<sup>55</sup>. Ci si allontana dal paradigma efficientista, in un preludio delle teorie di programmazione per lo sviluppo sostenibile.

---

<sup>52</sup> J. WITKER, *Introducción al Derecho Económico*, Mexico, 1999, 1 ss.

<sup>53</sup> C.E. FERNÁNDEZ, *The present Argentine economic law*, in *ILSA Journal of Int'l & Comparative Law*, 4, 1998, 919-932.

<sup>54</sup> J. WITKER, *op. cit.*; sull'influenza del diritto internazionale dell'economia sui sistemi giuridici latino-americani v. anche I. CASTELLUCCI, *Sistema jurídico latinoamericano*, Torino, 2011, 107-116.

<sup>55</sup> H.A. VILLA ORREGO, *El derecho económico y su papel como agente vinculante de la sociedad y la naturaleza en la perspectiva de un desarrollo integral*, in *Revista Opinión Jurídica Universidad de Medellín*, 16(31), 2017, 49-66. Permane, inoltre, una certa attenzione verso strumenti di politica industriale come gli aiuti, seppur più selettivi, alle imprese, su cui v. C.E. FERNÁNDEZ, *op. cit.*

Si tratta, tuttavia, di sviluppi ideologici più che tecnico-giuridici. Il neoliberalismo costringe infatti la pianificazione ad abdicare al suo già traballante *status* di fonte del diritto dell'economia, costringendola a livello di formante spesso puramente programmatico. Ci si allinea insomma all'idea di una pianificazione "orientativa" e di principio, già esplorata dal diritto internazionale nella dichiarazione del 1974 sul Nuovo Ordine Economico Internazionale promossa dai paesi in via di sviluppo, ma rimasta schiacciata dalle condizionalità giuridiche imposte dal Fondo Monetario Internazionale all'assistenza finanziaria ai paesi più bisognosi<sup>56</sup>.

È, del resto, significativo che lo strumento utilizzato dai giuristi sudamericani per interrogarsi sulla legittimità della gestione del debito estero degli stati sia il recupero dei principi romanistici di buona fede oggettiva, di *rebus sic stantibus*, del *favor debitoris*<sup>57</sup>. La pretesa di autodeterminazione del proprio ordine economico-sociale pare trovare poco spazio.

Osservata nel complesso, e col senno di poi, l'esperienza neoliberalista nei *developing countries* è tutt'altro che esaltante: i risultati concreti delle riforme proposte, a volte sotto forma di *shock therapies*, non colgono gli obiettivi sperati. In molti casi, addirittura, i tassi di povertà, all'esito delle riforme, sono aumentati<sup>58</sup>.

Non stupisce pertanto che, pur reinventata e riformata, la pianificazione torni a proporsi come utile strumento di coordinamento dello svi-

---

<sup>56</sup> A. MAZZONI, M.C. MALAGUTI, *op. cit.*, 187-189; H. O'NEILL, *What New International Economic Order?*, in *Irish Studies in International Affairs*, 1(2), 1980, 32-44; P.P. STREETEN, *The New International Economic Order*, in *International Review of Education*, 28(4), 1982, 407-430.

<sup>57</sup> I. CASTELLUCCI, *Sistema jurídico latinoamericano*, cit., 110-116.

<sup>58</sup> S. PONTE, *The World Bank and 'Adjustment in Africa'*, in *Review of African Political Economy*, 22(66), 1995, 539-558; P. BOND, G. DOR, *Neoliberalism and Poverty Reduction Strategies in Africa, Discussion paper for the Regional Network for Equity in Health in Southern Africa (EQUINET)*, marzo 2003; N.S.C. HAHN, *Neoliberal Imperialism and Pan-African Resistance*, in *Journal of World-Systems Research*, XIII no. 2, 2008, 142-178; A. HIRSCH, C. LOPES, *Post-colonial African Economic Development in Historical Perspective*, in *Africa Development*, 45(1), 2020, 31-46; M. PASTOR JR., *Latin America, the Debt Crisis, and the International Monetary Fund*, in *Latin American Perspectives*, 16(1), 1989, 79-110.

luppo economico-sociale in diversi paesi anche molto rilevanti: dopo due-tre decenni di ritirata, agli albori del nuovo millennio il piano torna sulla scena<sup>59</sup>.

Archetipo delle contraddizioni di questa rapida fase di transizione neoliberista è l'esperienza indiana, laddove le riforme iniziano, sulla scorta delle croniche carenze della pianificazione centralizzata, negli anni 1990.

Con l'abbandono della politica di sostituzione dell'importazione, l'India smantella a poco a poco le strutture giuridiche che avevano consentito, come visto, un'incidenza pratica della pianificazione vicina a quella dei modelli "forti". Il sistema di registrazione ed autorizzazione delle imprese viene meno; gli investimenti esteri sono liberalizzati. La pianificazione diviene oggetto, nello stesso linguaggio ufficiale del governo, di una trasformazione: diviene puramente indicativa. Molti degli strumenti pratici di implementazione dei piani non esistono più<sup>60</sup>.

Al tempo stesso, però, la liberalizzazione non fa mai venire meno, nella filosofia dello sviluppo indiana, l'importanza della pianificazione socio-economica. La coesistenza tra mercato e controllo pubblico diviene una costante complessa ed ambigua delle vicende politiche (elemento che si ritrova anche in Cina)<sup>61</sup>. Fatto sta che gli organi di pianificazione rimangono in piedi e formulano strategie per il pubblico e per l'economia privata; le imprese di stato, pur ridimensionate, continuano ad occupare settori strategici dell'economia; il sussidio continua ad essere uno strumento utilizzato estensivamente.

Il diritto asseconda i cambiamenti, creando pure nuovi strumenti di controllo: è in questi stessi anni di riforma che s'afferma, nel diritto dei

---

<sup>59</sup> V. Cap. 4.

<sup>60</sup> B.R. NAYAR, *Economic Planning after Economic Liberalization Between Planning Commission and Think Tank NITI, 1991-2015*, in S. GUICHARD, S. MEHROTRA (a cura di), *Planning in the 20th Century and Beyond India's Planning Commission and the NITI Aayog*, Cambridge, 2020, 132 ss.

<sup>61</sup> A. NASEEMULLAH, *The Political Economy of Economic Conservatism in India: From Moral Economy to Pro-business Nationalism*, in *Studies in Indian Politics*, 5(2), 2017, 233-247.

contratti indiano, il Partenariato Pubblico-Privato come forma di gestione di progetti di sviluppo<sup>62</sup>.

#### 4. Le transizioni nel modello forte. L'economia socialista di mercato

Nella seconda metà degli anni 1970, le divergenze interne al modello forte di pianificazione assurgono a divergenze nei modelli di sviluppo socio-economico. L'avvio delle riforme economiche (改革开放 – *gaige kaifang*) in Cina – convenzionalmente fissato al 1978 – non solo rivoluziona la vicenda storica del diritto socialista, ma produce, gradualmente, un nuovo ed originale modello di regolazione giuridica della pianificazione<sup>63</sup>.

Le riforme cinesi hanno radici lontane: dall'esempio della NEP e del diritto sovietico degli anni 1920<sup>64</sup> a quello del diritto dell'economia nei "miracoli" dell'Asia orientale, come il Giappone o, ancor più, Singapore<sup>65</sup>. Al tempo stesso, le riforme, nel pensiero di Deng Xiaoping, rappresentano una sintesi tra le evoluzioni del marxismo cinese e i modelli di *governance* del territorio su base dinamico-relazionale-rituale, tipici della cultura giuridica tradizionale cinese, già vivi, nella pratica, sotto il maoismo, pur se finalizzati a dinamiche di sviluppo diverse<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> S. BHAT, *Infrastructure Contracts*, in ID. (a cura di), *Law of Business Contracts in India*, Nuova Delhi, 2009, 30-58.

<sup>63</sup> La periodizzazione è convenzionale, non solo perché tutte le date "di passaggio" lo sono, ma anche perché le riforme cinesi si fondano sulla rivitalizzazione di esperienze già note alla storia della Cina popolare, oltre che interne allo sviluppo del marxismo cinese. V. SONG BINGWU (宋秉武), ZHAO JING (赵菁) YANG DONG (杨栋), *马克思主义法律思想研究 (Ricerca sul pensiero giuridico Marxista)*, Pechino, 2017, spec. 397 ss.

<sup>64</sup> V. Cap. 2 § 3.1.

<sup>65</sup> D. FENG, *Indigenous Evolution of SOE Regulation*, in B. LIEBMAN, C. MILHAUPT, *Regulating the Visible Hand? The Institutional Implications of Chinese State Capitalism*, Oxford, 2015.

<sup>66</sup> SONG BINGWU, ZHAO JING, YANG DONG, *op. cit.*, 398-400.

La *ratio* primigenia delle riforme è economica: l'intenzione è di concedere limitati spazi all'autonomia privata e, al tempo stesso, promuovere una gestione delle imprese di stato orientata al profitto<sup>67</sup>.

A differenza del caso sovietico, di cui poi gli stessi giuristi cinesi evidenzieranno i fallimenti, la Cina si trasforma nel segno della continuità con il paradigma politico del ruolo guida del Partito Comunista, rinnegato invece dall'URSS nei suoi ultimi anni<sup>68</sup>.

Il piano, quale fondamento dell'economia cinese, non viene immediatamente messo in discussione. Del resto, le riforme iniziano nel vuoto della legislazione, con il diritto che segue, a distanza anche di anni, esperimenti innovativi di apertura al mercato quali le Zone Economiche Speciali (ZES)<sup>69</sup>.

In qualche modo, il ruolo del piano viene persino recuperato quale strumento "ordinante" del socialismo cinese, dopo il disordine regolamentare durante la rivoluzione culturale. Così, la costituzione del 1978 non solo enuncia il perseguimento dello sviluppo pianificato (art. 11) ma vieta ai soggetti dell'ordinamento di mettere a repentaglio i piani economici nazionali (art. 8).

L'esigenza ordinatrice si coglie, in maniera crescente negli anni 1980, nella legislazione economica, primo pilastro del processo di riforma e prima declinazione dell'avvicinamento alla *rule by law* (依法治国 – *yi fa zhi guo*), in opposizione, questa volta, alla *rule of politics* e *rule of men* di epoca maoista<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> QI DUOJUN (漆多俊), *论社会主义市场经济体制下的政府职能* (Sulle funzioni del governo nel contesto dell'economia socialista di mercato), in *faxue pinglun*, 1, 1993, 8-14.

<sup>68</sup> SONG BINGWU, ZHAO JING, YANG DONG, *op. cit.*, pp. 404-405; WANG ZHIHUA (王志华), *苏维埃社会主义法系的兴衰* (Ascesa e caduta del sistema giuridico socialista sovietico), in *beifang faxue*, 68(12), 2018, 139-149.

<sup>69</sup> G. SABATINO, *Zone Economiche Speciali ed internazionalizzazione del capitalismo di stato cinese: tendenze recenti nel prisma del diritto internazionale dell'economia*, in *Dir. comm. internaz.*, 4, 2020, 1085-1122; WANG CHENGYI (王成义), *深圳经济特区立法权: 历史、学理和实践* (Il potere legislativo della Zona Economica Speciale di Shenzhen: storia, teoria e pratica), in *Local Legislation Journal*, 4(1), 2019, 1-9.

<sup>70</sup> SONG BINGWU, ZHAO JING, YANG DONG, *op. cit.*, 420 ss.; YUN GENG (耘耕), *法治与人治问题补论* (Discussione sulla rule by law e la rule of men), in *Yunnan*

Lo smantellamento delle comuni agricole e la *datio* in concessione a privati dei fondi, il *leasing* di piccole imprese a privati, la parziale liberalizzazione degli investimenti esteri nelle ZES, sono traguardi graduali delle riforme cinesi che impongono un ripensamento di alcuni paradigmi del diritto socialista<sup>71</sup>. È il formante legislativo a dominare il cambiamento e a codificare i rapporti tra piano e contratto, con la Legge sui Contratti Economici (经济合同法 – *jingji hetong fa*) del 1981<sup>72</sup>.

La *jingji hetong fa* si colloca, storicamente, in un periodo di dialettica tra un approccio più modernista, fautore di un progressivo indebolimento della pianificazione, ed uno più conservatore, a sostegno della funzionalizzazione del contratto al piano<sup>73</sup>.

La stessa enfasi sull'archetipo del “contratto economico” riflette una sorta di compromesso, pregno di una matrice sovietica che ispira anche la dottrina del diritto economico (经济法 – *jingji fa*)<sup>74</sup>. Nella legge del 1981, i piani vincolano il contenuto dei contratti<sup>75</sup>. I contratti in violazione del piano sono nulli<sup>76</sup>. Allo stesso tempo però, la legge distingue fra contratti coperti da piani imperativi (指令性计划 – *zhilingxing jihua*) e quelli coperti da piani indicativi (指导性计划 – *zhidaoxing jihua*). Per i primi, in caso di mancato accordo tra le parti di un contratto

*daxue xuebao faxue ban*, 4, 1989, 80 ss.; WU DEYAO (吴德耀), *法治与人治* (rule by law e rule of men), in *faxue zazhi*, 1, 1982, 44-45; LI CHANG (黎昌), *关于人治与法治问题讨论简介* (Introduzione al dibattito sulla rule of men e la rule by law), in *faxue zazhi*, 1, 1980, 54-56; R. PEERENBOOM, *China's Long March toward Rule of Law*, Cambridge, 2002.

<sup>71</sup> G. WU, *The Period of Deng Xiaoping's Reformation*, Pechino, 2015; G. AJANI, A. SERAFINO, M. TIMOTEO, *Diritto dell'Asia orientale*, Torino, 2007, 299 ss.

<sup>72</sup> M. TIMOTEO, *Il contratto in Cina e Giappone nello specchio dei diritti occidentali*, Padova, 2004, 277 ss.; SONG BINGWU, ZHAO JING, YANG DONG, *op. cit.*, 432-436; E. TOTI, *Diritto cinese dei contratti e sistema giuridico romanistico. Tra legge e dottrina*, Roma, 2020, 47 ss.

<sup>73</sup> M. TIMOTEO, *op. cit.*, 278-279.

<sup>74</sup> SHI JICHUN (史际春), *在改革开放和经济法治建设中产生展的中国经济法学* (Il diritto economico cinese nel processo di riforme ed apertura e la costruzione di una economic rule of law), in *faxuejia*, Z1, 1999, 199-205.

<sup>75</sup> L'art. 1 statuisce che il completamento dei piani statali è uno degli obiettivi della disciplina normativa. Analogamente, l'art. 4 impone ai contraenti l'obbligo di rispetto dei piani (计划 – *jihua*) e delle politiche (政策 – *zhengce*) statali.

<sup>76</sup> Art. 6(1).

economico in un'area coperta dal piano, le autorità di pianificazione sono incaricate della gestione della transazione<sup>77</sup>. Per i secondi, si dispone che i contratti vadano conclusi tenendo in considerazione gli obiettivi del piano e le condizioni specifiche delle unità (单位 – *danwei*) coinvolte<sup>78</sup>.

La *jingji hetong fa*, in buona sostanza, consegue l'obiettivo di integrare il piano in un sistema di regole giuridiche positive, almeno in parte coerente<sup>79</sup>. Allo stesso tempo, in via di sottrazione, legittima i contratti a disciplina di rapporti economici non coperti dal piano, purché non in violazione degli interessi nazionali (art. 7(4)). In tal modo l'assenza di vincoli specifici di pianificazione non fa venire meno la vincolatività degli obiettivi generali espressi dei piani<sup>80</sup>.

La tendenza onnicomprensiva della nozione di contratto economico fa sì che gradualmente la *jingji hetong fa* venga a coprire relazioni negoziali che i piani smettono di disciplinare, come, appunto, i contratti di gestione dei fondi agricoli stipulati fra le organizzazioni collettive (specie i villaggi) e le famiglie o gli individui<sup>81</sup>.

Il progressivo, seppur limitato, distacco dagli automatismi della pianificazione burocratica è più evidente nelle riforme del diritto d'impresa. A partire da alcuni esperimenti realizzati nel già nel 1978 nella provincia del Sichuan e poi applicati su scala nazionale, le imprese statali (*State-Owned Enterprises* o SOEs) cinesi acquisiscono diritti di autonomia (自治权 – *zizhiquan*) nella gestione di parte delle proprie risorse,

---

<sup>77</sup> Art. 11.

<sup>78</sup> *Ibid.* V. anche E. TOTI, *op. cit.*, 48 ss.

<sup>79</sup> Si tenga presente che, nell'impianto del diritto cinese dei contratti, la *jingji hetong fa* diviene presto parte di un complesso normativo definito "Tripode" (三足鼎立 – *sanzu dingli*) e comprendente anche la Legge sui Contratti Economici concernenti interessi stranieri (中华人民共和国涉外经济合同法) del 1985 e la Legge sui Contratti Tecnologici (中华人民共和国技术合同法) del 1987. Per un'analisi della disciplina specifica v. E. TOTI, *op. cit.*, 48 ss.; M. TIMOTEO, *op. cit.*, ss.

<sup>80</sup> Sul concetto di interesse nazionale nel diritto cinese v. G. SABATINO, *Il nesso giuridico tra piano e contratto nel diritto della Repubblica Popolare Cinese*, in *DPCE Online*, 3, 2020, 3225-3253.

<sup>81</sup> M. TIMOTEO, *op. cit.*, 277-278.

che smettono quindi di essere allocate su base pianificata<sup>82</sup>. L'obiettivo dichiarato è la promozione di una gestione profittevole e meno legata a canoni burocratico-politici, sulla scorta della ben nota distinzione tra diritto di proprietà e diritto di gestione<sup>83</sup>. Il risultato pratico è la valorizzazione della gestione autonoma dell'impresa, non sempre con risultati di stretta efficienza economica ma di certo con una maggiore diversificazione degli investimenti<sup>84</sup>.

Nel 1984, la terza sessione plenaria del dodicesimo Comitato Centrale del PCC formalizza il sistema del *chengbaozhi* (承包制), un meccanismo di assegnazione dei diritti operativi sulla SOE ai rispettivi dirigenti a mezzo contrattuale, con previsione di una quota fissa da pagare al governo "proprietario" e la gestione autonoma dei profitti in eccesso della quota stessa<sup>85</sup>.

Le direttrici della riforma perseguono una decentralizzazione dei meccanismi di pianificazione non più a livello burocratico, ossia dal governo centrale ai governi locali, ma a livello di singola impresa: le SOEs acquisiscono sempre più potere decisionale nell'allocazione delle proprie risorse, secondo i propri piani industriali<sup>86</sup>.

Un analogo meccanismo regola la promozione delle note *Township and Village Enterprises* (乡镇企业 – *xiangzhen qiye*, definite anche secondo l'acronimo TVEs), vero motore della crescita cinese negli anni 1980. In esse, la proprietà dell'impresa è ritenuta da una collettività locale (villaggi e città, appunto) mentre la concreta gestione è affidata o a dirigenti pubblici, secondo il modello delle "nuove" SOEs, oppure a

---

<sup>82</sup> L. SONG, *State-owned enterprise reform in China: Past, present and prospects*, in L. SONG, R. GARNAUT, *China's 40 Years of Reform and Development: 1978-2018*, Australia, 2018, 345-373; K.J. LIN ET AL., *State-owned enterprises in China: A review of 40 years of research and practice*, in *China Journal of Accounting Research*, 13, 2020, 31-55; G. RUI, *The Creation of Modern State Ownership : Legal Transplantation and the Rise of Modern State-owned Big Businesses in China*, in *Peking University Journal of Legal Studies*, 1, 2013, 69 ss.; W. ZHANG, *The "China model" of SOE reform and its challenges*, in *China Economist*, 4(2), 2009.

<sup>83</sup> G. RUI, *op. cit.*

<sup>84</sup> *Ibid.*

<sup>85</sup> K.J. LIN ET AL., *op. cit.*

<sup>86</sup> L. SONG, *op. cit.*

famiglie o privati, mediante concessione<sup>87</sup>. L'elemento di subordinazione dell'impresa agli obiettivi di *policy* pubblica si declina, specie nel secondo caso, nelle previsioni dell'accordo di concessione, che può vincolare il concessionario all'esercizio di determinate attività. Per tutto il resto, l'autonomia privata s'afferma.

Si tratta, beninteso, di un'autonomia rigidamente controllata. I contratti d'impresa sono soggetti alla *jingji hetong fa* e rimangono subordinati, in linea di principio, ai piani. È, si ribadisce, la volontà politica di allentamento dei piani stessi a creare gli spazi di autonomia negoziale e gestionale necessaria allo sviluppo dell'economia privata e delle SOEs riformate.

Appare immediato, da questi sviluppi, la connessione con quelle relazioni economiche di capitalismo di stato già prefigurate da Lenin e che, in effetti, le riforme cinesi riprendono nella loro prima fase<sup>88</sup>. Quella cinese si caratterizza perciò anzitutto come un'evoluzione del modello forte, specie se si pensa che anche le riforme del diritto d'impresa seguivano, nei fondamenti, alcune soluzioni perseguite anche dalla riforma *Kosygin*<sup>89</sup>.

Allo stesso tempo, tuttavia, l'evoluzione del diritto economico cinese vede altresì l'adozione di strumenti promozionali tipici del modello debole, come si evince dalle riforme del sistema creditizio. In questi stessi anni la *People's Bank of China* (中国人民银行 – *Zhongguo renmin yinhang*) – che aveva funzionato in epoca maoista quale centro di allocazione pianificata delle risorse verso i vari operatori economici, secondo il classico modello della banca socialista – muta forma<sup>90</sup>. Si avvicina al ruolo regolatore delle banche centrali nelle economie di mercato<sup>91</sup>. Si struttura, nel frattempo, un sistema di banche commerciali

---

<sup>87</sup> HE KANG (a cura di), *China's Township and Village Enterprises*, Pechino, 2006; ZHOU LI-AN, *Incentives and Governance: China's Local Governments*, Singapore, 2010; W. ZHANG, *op. cit.*

<sup>88</sup> V. Cap. 2 § 3.1.

<sup>89</sup> V. Cap. 2 § 4.

<sup>90</sup> Sul ruolo della banca nei paesi socialisti v. A. BOMPANI, *La banca nei paesi socialisti*, Firenze, 1979.

<sup>91</sup> F. ALLEN, X. GU, J. QIAN, *The People's Bank of China: From 1948 to 2016*, in R. EDVINSSON, T. JACOBSON, D. WALDENSTRÖM (a cura di), *Sveriges Riksbank and the History of Central Banking*, Cambridge, 2018, 418-453; C. JIANG, S. YAO, *Chinese*

a proprietà pubblica, comprendente sia grandi sigle nazionali che istituti di credito locali<sup>92</sup>. Nella fondamentale assenza di un apparato di regole bancarie, l'attività creditizia, anch'essa sottoposta alla *jingji hetong fa*, diviene uno strumento politico, di sostegno e finanziamento a determinati operatori economici, sia a gestione pubblica che privata. Ciò che prima era perseguito mediante un'allocazione centralizzata sulla base di indicatori fissi è ora implementato "indirettamente", mediante l'erogazione di credito facile e sussidi ad operatori economici funzionali allo sviluppo<sup>93</sup>.

Come reagiscono, fra loro, questi strumenti nel contesto delle riforme economiche?

Con risultati complessivamente positivi a livello strettamente economico, ma con dinamiche decisamente incoerenti sul piano giuridico, con conseguenti scompensi.

Se già con il settimo piano quinquennale (1986-1990) la dottrina prende coscienza della novità del modello economico cinese, persiste una difficoltà di trasposizione legislativa della volontà di riforma<sup>94</sup>.

La riforma delle SOEs vede consacrazione organica solo nel 1988 con la relativa legge, la quale però conferma altresì la presenza dei comitati di partito interni alle imprese, a garanzia del rispetto dei principi socialisti<sup>95</sup>. La disciplina del fallimento delle imprese di stato, pure en-

*Banking Reform. From the Pre-WTO Period to the Financial Crisis and Beyond*, Cham, 2017, 17; L. CHEN, S. VINSON, *An Overview of the Chinese Banking System: Its History, Challenges and Risks*, in *Journal of Business and Economics*, 7(10), 2016, 1613-1617; S. WANG, *The Bank Law: A Milestone Marking the Transition of the People's Bank of China into a Central Bank*, in *China Law*, 2, 1995, 71 ss.

<sup>92</sup> C. JIANG, S. YAO, *op. cit.*, 16 ss.; WU ZHIPAN (吴志攀), *关于银行立法的几个问题 (Su alcuni problemi della legislazione bancaria)*, in *zhong-wai faxue*, 4, 1991, 57-62; LIU XINGYI (刘兴义), *特定我国银行法的几个问题 (Alcuni specifici problemi del diritto bancario in Cina)*, in *Zhongguo faxue*, 12(2), 1992, 63-69.

<sup>93</sup> C. JIANG, S. YAO, *op. cit.*

<sup>94</sup> WANG BAOSHU (王保树), *社会主义市场经济与民法学经济法学研究 (L'economia socialista di mercato e la ricerca sul diritto civile ed il diritto economico)*, in *Zhongguo faxue*, 3, 1993, 20-27.

<sup>95</sup> R. CAVALIERI, *Tendenze del diritto commerciale cinese dopo Tiananmen*, in *Mondo Cinese*, 153, 2014, 174-192.

trata in vigore nel 1988, rimane di fatto inapplicata e lo sarà a lungo<sup>96</sup>. Manca invece completamente una legislazione bancaria<sup>97</sup>.

In un vero e proprio magma di regolamenti locali, esperimenti settoriali poi applicati a livello nazionale, zone speciali e progressive liberalizzazioni, la tendenza al decentramento del diritto economico cinese cresce al punto da divenire problematica. L'autonomia delle SOEs e delle TVEs promuove, anche per il tramite del sistema di credito locale, l'autonomia dei governi locali. L'erogazione, da parte di questi ultimi, di sussidi e credito facile alle imprese pone il problema del crescente carico di *non-performing loans* nei bilanci delle banche pubbliche<sup>98</sup>. Più in generale, l'ingresso nel sistema di strumenti di pianificazione debole, unito alla frammentazione della legislazione economica, accresce enormemente il peso specifico della componente relazionale nella *governance* dell'economia privata o semi-privata. Il potere politico locale, a fronte di una crescente platea di operatori economici esclusi, in pratica, dall'ambito di applicazione dei piani, fonda l'esercizio del governo dell'economia sulla possibilità (e l'opportunità) di sostenere finanziariamente operatori legati al potere stesso, nelle sue varie sfaccettature. Quello del *guanxi* (关系 o "relazione") diviene un paradigma di governo non solo *praeter legem* ma neanche *contra legem*, laddove orienta le priorità di sviluppo dei governi locali in maniera difforme da quanto formalmente previsto dalle strategie di pianificazione nazionale<sup>99</sup>.

La nuova legislazione economica, frutto della spinta verso la *yi fa zhi guo*, crea essa stessa gli spazi, per mezzo della vaghezza dei suoi termini e dell'ampiezza della discrezionalità riservata ai pubblici poteri,

---

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> WU ZHIPAN, *op. cit.*; LIU XINGYI, *op. cit.*

<sup>98</sup> C. JIANG, S. YAO, *op. cit.*, 19 ss.

<sup>99</sup> Sul concetto di *guanxi* v. R. CAVALIERI, *Fa vs Guanxi: la legalità alla cinese*, in R. CAVALIERI, C. BARBATELLI, D. CUCINO, T. VESCOVI, A. PONTIGGIA, F. ARDEMANI, F. SPIGARELLI (a cura di), *La Cina non è (ancora) per tutti*, Milano, 2015, 46-55; J. BARBALET, *The structure of guanxi: Resolving problems of network assurance*, in *Theory and Society*, 43(1), 2014, 51-69; K.C. CHANG, *A Path to Understanding Guanxi in China's Transitional Economy: Variations on Network Behavior*, in *Sociological Theory*, 29(4), 2011, 315-339; D.E. WARREN, T.W. DUNFEE, N. LI, *Social Exchange in China: The Double-Edged Sword of Guanxi*, in *Journal of Business Ethics*, 55(4), 2004, 355-372.

affinché possano persistere modelli regolatori alternativi, non più dipendenti solo dall'ortodossia ideologica dei quadri di partito (come nella Rivoluzione Culturale), quanto piuttosto dalle connessioni personali tra questi ultimi quadri, i funzionari pubblici, i dirigenti delle SOEs, i concessionari e gli imprenditori privati, ecc.

Questa frammentazione rispecchia, invero, una più generale fatica di sistematizzazione dei rapporti tra diritto economico e (ri)nascente diritto civile<sup>100</sup>. Nei tentativi di codificazione civilistica degli anni 1980, così come nei Principi Generali di Diritto Civile del 1986 (民法通则 – *minfa tongze*), si riscontra una tensione tra la volontà di allontanarsi da un modello di regolazione asservito, nel contenuto e nello stile, alla teoria dell'economia politica, e la necessità di rispettare la dottrina della pianificazione socialista<sup>101</sup>. Persiste, dunque, tanto nelle bozze di codice civile (poi abortite) degli anni 1980-1982 quanto nei Principi del 1986, la tripartizione nelle forme di proprietà (statale, collettiva e personale) con la proprietà statale in posizione di superiorità gerarchica, confermata altresì dalla nuova Costituzione del 1982, che pure ribadisce la legittimazione giuridica del piano, in quanto approvato dal Congresso Nazionale del Popolo<sup>102</sup>.

Persiste anche, nei *minfa tongze*, l'enunciazione della nullità dei contratti economici in violazione del piano (art. 58(6)).

---

<sup>100</sup> E.J. EPSTEIN, *The Evolution of China's General Principles of Civil Law*, in *The American Journal of Comparative Law*, 34(4), 1986, 705-713; H.R. ZHENG, *China's New Civil Law*, in *The American Journal of Comparative Law*, 34(4), 1986, 669-704.

<sup>101</sup> *Ibid.* Qui, lo studio dei modelli sovietico (Fondamenti della Legislazione di Diritto Civile del 1961 e Codice Civile Russo del 1964) ed ungherese (Codice Civile come riformato nel 1978) introduce la dottrina cinese a metodi giuridici più raffinati di quelli dei tentativi di codificazione degli anni 1960, d'impronta staliniana e fondati sulla replica, in forma legislativa, di regole di economia politica. V. XU GUODONG, *La de-sovietizzazione, l'approccio di economia politica nella bozza di codice civile del 1964 e le clausole di economia politica (e il loro trattamento) nell'attuale Codice Civile cinese*, in *Codex*, di prossima pubblicazione.

<sup>102</sup> Tra il 1980 ed il 1982 circolano in Cina quattro diverse versioni, nel contesto di un tentativo (il terzo, dal 1949) di codificazione del diritto civile. Sono le prime bozze nelle quali emerge la necessità di confrontarsi con un'economia mista e non del tutto pianificata. Sul punto v. XU GUODONG, *op. cit.*; G. SANTONI, *Minfadian: il codice del socialismo di mercato*, in *Riv. Dir. Civ.*, 3, 2021, 481 ss.

In questi stessi anni, tuttavia, la promozione dell'autonomia negoziale da parte delle riforme e la necessità concreta di regolarla spinge parte della dottrina a proporre con forza una decisa separazione tra diritto civile e diritto economico, confinando il secondo all'ambito delle relazioni verticali tra amministrazione e soggetti privati. D'altro canto, le relazioni economiche "orizzontali" tra operatori economici sono ricondotte alla normativa civilistica, improntata ai canoni dell'eguaglianza di status giuridico fra i soggetti, principio evidentemente inaccettabile nel contesto di un'economia totalmente pianificata<sup>103</sup>.

Il diritto economico che proprio con le riforme progetta la sua riprogrammazione teorica, si trova ad essere messo in discussione nei suoi fondamenti, ossia nella sua capacità di informare l'intero sistema delle relazioni negoziali, ora "contese" dal diritto civile. La reazione, dottrinale e legislativa, è di riadattare, anche in questo caso, strutture concettuali note ai modelli deboli di pianificazione: uno dei problemi fondamentali dell'economia socialista di mercato diviene quello della regolazione e del coordinamento delle dinamiche macroeconomiche<sup>104</sup>.

Modello di facile studio è quello giapponese, seconda grande fonte di ispirazione del diritto economico cinese moderno<sup>105</sup>.

Al problema del coordinamento macroeconomico sono dedicati molti interventi legislativi della seconda fase di riforme, negli anni 1990, in campo societario, bancario, assicurativo, consumeristico, della

---

<sup>103</sup> LIANG HUIXING (梁慧星), 试论经济行政法 (*Sul diritto amministrativo dell'economia*), in *Zhongguo faxue*, 4, 1984, 65 ss. Questo tipo di approccio, nel giro di pochi anni, condurrà la dottrina a mettere in discussione le figure stesse di contratto economico (经济合同 – *jingji hetong*) e contratto pianificato (计划合同 – *jihua hetong*), per abbracciare invece la nozione, di derivazione francese, di contratto amministrativo (行政合同 – *xingzheng hetong*). Sul punto v. WEN FUZE (温福泽), 行政合同的概念及特点 (*Concetto e caratteristiche del contratto amministrativo*), in *Yunnan daxue xuebao faxue ban*, 4, 1989, 51-53; ZHOU WEI (周伟), 论行政合同 (*Sul contratto amministrativo*), in *faxue zazhi*, 3, 1989, 16-17.

<sup>104</sup> WANG SHOUYU (王守渝), 社会主义市场经济与宏观调控立法 (*L'economia socialista di mercato e la legislazione di macro-coordinamento e controllo*), in *zhong-wai faxue*, 27, 1993, 39-42.

<sup>105</sup> SHI JICHUN, *op. cit.*

concorrenza<sup>106</sup>. La loro tecnica legislativa è peculiare: a fronte di una vasta recezione di modelli occidentali e liberali, queste leggi conservano un approccio fondamentalmente pubblicistico, che si esprime, soprattutto, per mezzo di previsioni generali o di carattere organizzativo che connettono, in via di principio, la regolazione dell'attività economica di riferimento alla volontà politica del governo della nazione<sup>107</sup>. Per il caso in cui tale volontà politica cozzasse con gli interessi privati tutelati dalla normativa, mancano però sanzioni specifiche, a meno di ricorrere alla regola generalissima dell'Art 58 delle *minfa tongze*.

È evidente come l'approccio coordinatore prevalga rispetto alle rigide gerarchie della pianificazione. Il perseguimento degli interessi generali si affida alle relazioni istituzionali tra pubbliche autorità e soggetti del mercato. La teoria del diritto economico cinese fa proprio questo approccio<sup>108</sup>.

Nella stessa decade, il diritto dei contratti economici cambia: viene meno la nullità del contratto per violazione del piano<sup>109</sup>. La corrispondenza tra negozi economici e *policy* pubbliche rimane affidata alla sola nullità per contrasto con interessi pubblici e interessi nazionali, regola trasfusa altresì nell'art. 52 della Legge dei Contratti del 1999, che unifica il sistema del "tripode"<sup>110</sup>.

<sup>106</sup> Si ricordi, ad esempio, la Legge Societaria (公司法 – *gongsi fa*) del 1993, la Legge sulla Protezione dei Diritti e degli Interessi dei Consumatori (消费者权益保护法 – *xiaofeizhe quanyi baohu fa*) del 1993, la Legge sulle Banche Commerciali (商业银行法 – *shangye yinhang fa*) del 1995 e la Legge sulle Assicurazioni (保险法 – *baoxian fa*) del 1995.

<sup>107</sup> Tra gli esempi maggiormente rilevanti, l'art. 19 della Legge Societaria e l'art. 34 delle Legge sulle Banche Commerciali su cui v. Cap. 9 § 4 e § 5.1.3.

<sup>108</sup> ZHANG SHOUWEN (张守文), *改革开放与中国经济法的制度变迁 (Riforme, apertura e cambiamenti sistemici nel diritto economico cinese)*, in *faxue*, 8, 2018, 19-31; SHI JICHUN (史际春), ZHAO ZHONGLONG (赵忠龙), *中国社会主义市场经济法治的历史维度 (La dimensione storica della regolazione nell'economia socialista di mercato)*, in *faxuejia*, 5, 2011, 9-19; LU WENSHAN (陆文山), SHI JICHUN, SUN XIANZHONG (孙宪忠), 1992; *年民法学经济法学研究会综述 (Sintesi dell'Associazione di Ricerca sul Diritto Civile e il Diritto Economico – 1992)*, in *faxue*, 1, 1993, 25-28.

<sup>109</sup> R. CAVALIERI, *Tendenze del diritto commerciale cinese*, cit.

<sup>110</sup> Per l'analisi della legge sui contratti del 1999 v. M. TIMOTEO, *op. cit.*, 328 ss.; E. TOTI, *op. cit.*, 55 ss. Per un'analisi specifica sul contenuto dell'art. 52 della legge (ora

Si tratta, è evidente, di un avvicinamento a numerosi paradigmi della pianificazione debole, con la sostanziale (e fondamentale) differenza circa la legittimazione, a monte, del ruolo guida del Partito Comunista quale “direttore” di tali relazioni istituzionali<sup>111</sup>.

La stessa tutela dell’attività economica privata, che trova presto riconoscimento costituzionale<sup>112</sup>, ed il rafforzamento dell’autonomia negoziale degli operatori prendono corpo, in effetti, a partire da un contesto in cui esse sono del tutto assenti ed in cui in capo al potere politico resta la piena legittimazione non solo alla supervisione dei rapporti economici anche privati ma anche alla restrizione delle libertà economiche stesse per esigenze di *policy*<sup>113</sup>.

Nel 1992-1993, quando il Partito Comunista Cinese abbandona ufficialmente la dottrina economica del piano per abbracciare quella dell’economia socialista di mercato, pare a molti che la pianificazione non sia più uno strumento di regolazione realmente cogente, quanto piuttosto un documento di pura estetica ideologica<sup>114</sup>. In effetti, negli anni 1990, la stessa dottrina cinese quasi smette di parlare di piani e, soprattutto, smette di interessarsi alla relazione giuridica fondamentale del modello forte, quella fra piano e contratto<sup>115</sup>.

Nella logica del diritto economico cinese, il piano pare perdere la sua tradizionale centralità.

Gli anni 1990 sono, in effetti, anni di arretranti privatizzazioni, di tentate razionalizzazioni del controllo pubblico sull’economia, di pub-

ampiamente modificato dopo l’entrata in vigore del codice civile nel 2021) v. G. SABATINO, *Il nesso giuridico*, cit.

<sup>111</sup> U. KISCHEL, *Comparative law*, Oxford, 2019, 700 ss.

<sup>112</sup> V. art. 11 della Costituzione.

<sup>113</sup> H. JIANG, *Freedom of Contract under State Supervision*, in *George Mason J. Int. Comm. L.*, 7(3), 2016, 202-254.

<sup>114</sup> È il quattordicesimo congresso nel PCC ad introdurre la dottrina ufficiale del socialismo di mercato, sotto la segreteria di Jiang Zemin. Alla decisione in sede politica segue poi, nel 1993, una modifica costituzionale che inserisce appunto nel testo fondamentale il concetto di economia socialista di mercato. V. sul punto R. CAVALIERI, *Tendenze del diritto commerciale cinese*, cit. Sulla percezione del mutato ruolo dei piani nell’economia cinese v. la famosa opera di B. NAUGHTON, *Growing Out of the Plan: Chinese economic reform 1978-1993*, Cambridge, 1995.

<sup>115</sup> G. SABATINO, *Il nesso giuridico*, cit.

blicizzata enfasi verso l'affermazione di paradigmi di *rule of law*, sempre riassunti nell'ambiguo lemma 依法治国<sup>116</sup>.

La semplice lettura cronologica dell'evoluzione dell'ideologia del PCC suggerisce però un approccio più sfumato ai cambiamenti nelle strutture di pianificazione. È proprio con la segreteria di Jiang Zemin – che dura sino al 2002 – che entra nel diritto costituzionale cinese la teoria delle “Tre rappresentanze” (三个代表 – *sange daibiao*), la quale pone, tra le altre cose, il problema di come il Partito Comunista Cinese possa esprimere e rappresentare gli interessi delle forze produttive più avanzate della nazione<sup>117</sup>. In questi stessi anni, le tessere di partito circolano sempre più spesso fra gli imprenditori privati<sup>118</sup>. La costruzione di un tessuto connettivo tra stato, partito e mercato fondato non più solo sul *guanxi* ma su regole organizzative e di coordinamento fissa la direttrice di sviluppo del diritto della pianificazione nel nuovo millennio e di tutto il nuovo diritto economico cinese.

### 5. Segue. L'esempio cinese e il socialismo asiatico

Nel giro di un decennio – gli anni 1980 – la via cinese alle riforme economiche contagia, con ritmi ed intensità diversi, i paesi socialisti dell'Asia che sopravvivono alla fine della guerra fredda: il Vietnam, il Laos e la Corea del Nord.

---

<sup>116</sup> J.Y.S. CHENG (a cura di), *China in the post-Deng era*, Hong Kong, 1998; G. WANG, *Business Law of China*, Butterworth, 2003. Sui mutamenti nelle nozioni di *rule of law* e *rule by law* negli anni 1990 v. R. PEERENBOOM, *op. cit.*; I. CASTELLUCCI, *Rule of Law and Legal Complexity in the People's Republic of China*, Trento, 2012.

<sup>117</sup> Sulla teoria delle tre rappresentanze v. JIANG ZEMIN, *Selected Works*, Pechino, 2013, Vol. III, 1-2; DING JUNPING (丁俊萍), “三个代表” 思想源流和理论创新 (*L'origine e lo sviluppo della teoria delle “Tre Rappresentanze”*), Pechino, 2012; CAI RUIYAN (蔡瑞艳), 论 “三个代表” 重要思想的理论逻辑与实践框架 (*Sulla logica teorica ed il contesto pratico dell'importante pensiero delle “Tre Rappresentanze”*), in *Journal of Yancheng Institute of Technology (Social Science Edition)*, 28(2), 2015, 11-14.

<sup>118</sup> X. YAN, J. HUANG, *Navigating Unknown Waters: The Chinese Communist Party's New Presence in the Private Sector*, in *China Review*, 17(2), 2017, 37-63.

Come già notato, ciascuno di questi stati possiede un substrato giuridico-culturale proprio. Tutti e tre, però, condividono e fanno propri due assunti fondamentali del pensiero di Deng Xiaoping: da un lato la possibilità di un'integrazione fra piano e mercato; dall'altro, il necessario ruolo del diritto nel regolare questa integrazione, soprattutto per quanto riguarda la disciplina degli spazi di iniziativa privata consentiti.

Su queste due basi, il socialismo asiatico *extra* Cina costruisce la propria vita, ma misura altresì le proprie differenze.

Una maggiore adesione, anche sul piano sistematico-formale, al modello giuridico cinese si riscontra ad esempio nel Laos, forse anche virtù di legami diplomatici ed economici relativamente stretti<sup>119</sup>. A partire dall'avvio del "Nuovo Meccanismo Economico" nel 1989, il Laos ristruttura il proprio diritto civile separandolo dal paradigma del diritto economico socialista, sulla base di un impianto di normative settoriali (sulla proprietà, sui contratti, ecc.)<sup>120</sup>. In particolare, il diritto dei contratti segue gli sviluppi pratici dell'esperienza cinese, ancor prima che le riforme legislative, rinunciando ad un vincolo formale tra piano e contratto e limitandosi invece ad affermare la nullità del contratto per violazione degli interessi nazionali<sup>121</sup>. Il ruolo del piano è ristretto alla gestione della finanza pubblica, fungendo da criterio ispiratore della disciplina di bilancio<sup>122</sup>.

Anche in Vietnam il processo del *Doi Moi* ("rinnovamento") lanciato dal Partito Comunista nel 1986 segue sostanzialmente i binari delle riforme cinesi, ricalcando sia la natura di *public economic management* del "nuovo" diritto economico sia la costrizione del piano nel *background* del diritto civile, in via anche funzionale all'integrazione nel sistema del diritto internazionale dell'economia<sup>123</sup>.

---

<sup>119</sup> La stessa costituzione del Laos del 2003 appare in forte debito nei confronti della costituzione cinese del 1982.

<sup>120</sup> R. ST. JOHN, *New Economic Order in Indochina*, in *Asian Affairs: An American Review*, 21(4), 1995, 227-240.

<sup>121</sup> Art. 14 § 2 della Legge sui Contratti del 1990.

<sup>122</sup> Art. 1 della Legge sul Bilancio del 1994.

<sup>123</sup> G. AJANI, A. SERAFINO, M. TIMOTEO, *Diritto dell'Asia orientale*, cit., 395 ss.; L. SCHOUKROUNE, *Droit et économie dans le Vietnam du "Doi Moi": l'insertion à la globalisation par l'Etat de droit*, in *Revue internationale de droit comparé*, 56(4), 2004, 891-916.

Le peculiarità strutturali, come quella legata alla presenza sin dal 1995 di un codice civile “per il mercato” a modello francese, non toccano più di tanto l’evoluzione della pianificazione.

Le riforme vietnamite partono da presupposti ben noti anche alla Cina. In primo luogo, un sistema della proprietà fondato sul binomio proprietà statale e proprietà collettiva, laddove la liberalizzazione passa per la concessione e la circolazione dei diritti di uso e gestione della terra, mentre resta in capo all’autorità (statale o collettiva) il potere di pianificazione terriera sulla base del quale sono concessi tali diritti<sup>124</sup>. Permane anche, enunciato nella Costituzione del 1992 (art. 19), un generale principio di prevalenza dell’economia in mano pubblica su quella privata<sup>125</sup>.

In secondo luogo, un diritto dei contratti progressivamente indipendente dal piano, il cui ruolo è solo evocato nelle clausole generali di rispetto degli interessi dello Stato, ed orientato alla valorizzazione dell’autonomia negoziale<sup>126</sup>.

In terzo luogo, una riconsiderazione della legittimità politica dei funzionari di partito sulla base di parametri di efficienza delle politiche di sviluppo perseguite<sup>127</sup>. Un elemento, questo, rafforzato dalla strutturazione di canali di collegamento istituzionale fra stato, partito ed operatori economici<sup>128</sup>.

---

<sup>124</sup> A. SERAFINO, *Il processo di codificazione in Vietnam (il codice civile e la legge commerciale)*, in *Riv. Dir. Civ.*, 5, 2001, 10665 ss.; SUN XIAOYING (孙小迎), *越南经济立法原则析评 (Analisi e commento dei principi della legislazione economica vietnamita)*, in *bijiao fa yanjiu*, 4, 1993, 439-445; YANG LINHONG (杨临宏) (a cura di), *越南经济法研究 (Ricerca sul diritto economico vietnamita)*, Pechino, 2008, 68 ss.

<sup>125</sup> SUN XIAOYING, *op. cit.*

<sup>126</sup> A. SERAFINO, *op. cit.*; M.H. NGUYEN, *Vente internationale et droit vietnamien de la vente. La convention de Vienne de 1980*, Tours, 2013, Sec. 2, §§ 70 ss.

<sup>127</sup> LE HONG HIEP, *Performance-based Legitimacy: The Case of the Communist Party of Vietnam and “Doi Moi”*, in *Contemporary Southeast Asia*, 34(2), 2012, 145-172; M. SALOMON, *Les arcanes de la «démocratie socialiste» vietnamienne*, in *Les Etudes du CERI*, 104, 2004, 10-11.

<sup>128</sup> J. GILLESPIE, *Is Vietnam Transitioning Out of Socialism or Transforming Socialism?*, in FU HUALING, J. GILLESPIE, P. NICHOLSON, W. PARTLETT (a cura di), *Socialist law in Socialist Asia*, Cambridge, 2018, 319-350; J. GILLESPIE, *Localizing Global Competition Law in Vietnam: A Bottom-up Perspective*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 64, 2015, 935-963.

In quarto luogo, una legislazione economica di natura organizzativa e coordinativa<sup>129</sup>.

Sempre negli anni 1990, questa volta senza una data convenzionale di avvio, prendono corpo le riforme in Corea del Nord, con una differenza importante: il ritmo di approfondimento dell'apertura al mercato segue qui binari molto più lenti che negli altri paesi, al punto che i connotati fondamentali dell'economia nordcoreana possono dirsi ancora oggi regolati, oltre che dalla Costituzione<sup>130</sup>, dalla Legge Commerciale del 1993 (riformata nel 2012), dall'impianto molto simile alla *jing ji he tong fa* del 1981<sup>131</sup>. La legge determina un sistema pianificato e centralizzato di allocazione delle risorse<sup>132</sup>. Ne consegue una chiara distinzione tra diritto economico e diritto civile<sup>133</sup>. Contenuto e validità dei contratti sono subordinati agli atti di pianificazione<sup>134</sup>. La violazione del piano comporta altresì responsabilità amministrative e, nei casi più gravi, penali. All'esempio cinese si affiancano quindi soluzioni ancorate addirittura al modello sovietico-stalinista, archetipo della pianificazione "forte"<sup>135</sup>.

## 6. Segue. La fine del modello forte nello spazio post-sovietico

Con l'affermarsi del socialismo di mercato in Asia ed il crollo dell'Unione Sovietica (1991) il modello forte "classico" di pianificazione, come costruito dalla scienza giuridica sovietica, ha di fatto termine. La

---

<sup>129</sup> SUN XIAOYING, *op. cit.*

<sup>130</sup> L'art. 34 della Costituzione della Corea del Nord pone ancora oggi l'economia pianificata quale dottrina economica dello stato.

<sup>131</sup> Sulle più importanti leggi economiche e di riforma della Corea del Nord, modelate sull'esempio cinese, v. I. CASTELLUCCI, *Corea*, in M. MAZZA (a cura di), *I sistemi del lontano oriente*, Milano, 2019, 297 ss.

<sup>132</sup> L'art. 11 della Legge prevede un sistema di pianificazione burocratico fondato su ordini ed indicatori relativi alle merci.

<sup>133</sup> LIU YU (刘宇), *朝鲜民主主义人民共和国法律现状评述 (Commentario alle leggi della Repubblica Popolare Democratica di Corea)*, in *Hebei Law Science*, 27(12), 2009, 32-36.

<sup>134</sup> *Ibid.*

<sup>135</sup> *Ibid.*

transizione è più netta nel diritto dei contratti: nei codici civili delle repubbliche ex-sovietiche viene meno il nesso tra piano e contratto. È più sfumata, invece, nel mutamento dei regimi proprietari, allorché i processi di privatizzazione, specie della terra, continuano a fare affidamento su programmi non solo di pianificazione urbanistica ma altresì di sviluppo dei fondi agricoli, legati, d'altro canto, a sistemi di previa approvazione dei progetti di uso della terra da vendere su cui costituire, a favore dei privati, diritti d'uso<sup>136</sup>. Ne consegue la possibilità di esproprio per utilizzo non conforme del fondo privatizzato<sup>137</sup>.

Nel diritto delle repubbliche eurasiatiche (Kazakhstan, Kirghizistan, Tajikistan, Turkmenistan, Uzbekistan) è del resto un tratto comune – salvo che per il Turkmenistan – la presenza di un Codice fondiario<sup>138</sup>.

I sistemi giuridici sorti dalla dissoluzione dell'URSS, pur rinunciando all'economia pianificata, seguono in effetti percorsi evolutivi diversi. In Russia, come noto, il primo diritto post-sovietico vede, nella rinuncia al diritto economico, il modo per liberarsi da una concezione amministrativistica del governo dell'economia e tornare ai più classici paradigmi del diritto commerciale<sup>139</sup>.

In altri contesti, una notevole continuità col passato nella classe dirigente post-sovietica favorisce l'affermarsi di aperture al mercato meno brusche, specie considerando il ruolo strategico svolto dalle imprese di stato nella gestione delle risorse naturali<sup>140</sup>.

Del resto, in linea di principio, nello spazio post-sovietico (anche in Russia specie dopo l'arrivo al Cremlino di Vladimir Putin) il diritto è soprattutto una forma di legittimazione del nuovo potere politico<sup>141</sup>. La

<sup>136</sup> V. ad es. artt. 15, 16, 17, 18, 43 e 44 del Codice fondiario del Kazakhstan del 2003. V. anche il Capitolo 17 del Codice civile russo del 1994 su cui v. M. SIMONS, *Private and Civil Law in the Russian Federation*, Leida, 2009, 314 ss.

<sup>137</sup> Artt. 284-285 del Codice civile russo del 1994, su cui v. *ibid.*

<sup>138</sup> K. YUNUSOV, *The Development of Legal Systems of Central Asian States*, in *Studii Europeene*, 2, 23-24, 2014, 1-12; G. AJANI, *Il modello post-socialista*, Torino, 2008, 119-122.

<sup>139</sup> G. AJANI, *Dal piano al mercato*, in *Giur. It.*, 1991.

<sup>140</sup> M. BRUSIS, J. AHRENS, M.S. WESSEL, *Politics and Legitimacy in Post-Soviet Eurasia*, Basingstoke-New York, 2016.

<sup>141</sup> M.E. BAUDOIN, *Droit et révolution dans l'espace post-soviétique les lendemains de la révolution par le droit*, in *Siècles*, 23, 2008, 97-115.

promozione dell'economia di mercato è uno scopo perseguibile in quanto funzionale a quell'obiettivo.

La legislazione economica settoriale, anche a seguito di alcune deficienze palesate dal diritto civile nel gestire le complesse necessità della transizione al mercato e dello sviluppo, si avvicina così ben presto ad una nozione “riformata” di diritto economico, fondato su strumenti regolatori di *public economic management*<sup>142</sup>. La pianificazione ne fa parte a pieno titolo, sebbene nella sua forma debole ed indicativa<sup>143</sup>.

L'esperienza dello spazio post-sovietico conferma il *trend* degli anni 1990 che vede la pianificazione o sparire da sistemi di diritto economico oppure affievolirsi al punto da essere vista dalla dottrina quale contenitore puramente politico-propagandistico, quando non del tutto ignorata.

Si tratta però, crediamo, di una disattenzione ingiustificata. Proprio in questi anni l'avvio di grandi processi di transizione economica e l'approfondimento di esperienze di integrazione sovranazionale, non solo in Europa, ma anche in Eurasia ed in Sudamerica, pone gli stati di fronte a problemi di coordinamento delle politiche economiche e delle politiche di sviluppo a livello orizzontale (tra stato e stato) e verticale (tra stato ed enti locali o tra stato ed organizzazione sovranazionale).

---

<sup>142</sup> E.M. ASHMARINA, ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО КАК МИКРОМОДЕЛЬ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОГО ПРАВА (*Il diritto economico come micro-modello del sistema di diritto russo*), in *Voprosy ekonomiki i prava*, 6, 2015, 7-13. In taluni casi, come in Bielorussia, la dottrina fa riferimento alle origini sovietiche del concetto di diritto economico, richiamandosi direttamente a Goichbarg, come in V.K. SYDORCHUK, ХОЗЯЙСТВЕННОЕ ПРАВО (*Diritto economico*), Minsk, 2013. Le risposte degli studiosi alle parziali metamorfosi dei sistemi giuridici post-sovietici non sono state, comunque, uniformi. Non è mancato chi ha visto la separazione tra diritto civile ed economico, conseguente codificazione separata del diritto d'impresa, come vero fumo negli occhi. V., in particolare, M.K. SULEYMEV, Экономическое право и Предпринимательский кодекс: кризис в развитии гражданского права в Казахстане (*Il diritto economico e il codice dell'impresa: una crisi nello sviluppo del diritto civile in Kazakhstan*), consultato online al sito [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=39060762](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39060762) (ultimo accesso: 18 giugno 2021).

<sup>143</sup> Da notare come la Bielorussia già nel 1998 proponga una codificazione dei processi di pianificazione per lo sviluppo, emanando una relativa legge (Legge del 5 maggio 1998, no. 157-3), su cui v. V.K. SIDORCHUK, *op. cit.*, 36 ss.

### CAPITOLO TERZO

Sono questi problemi le basi per una rifioritura della pianificazione come concetto giuridico.

## CAPITOLO QUARTO

### LA PIANIFICAZIONE E IL RITORNO DELLO STATO

*SOMMARIO: 1. Una premessa. 2. Il multipolarismo frammentario delle ideologie di sviluppo. 3. La pianificazione e il “nuovo” diritto dell’economia. Ipotesi sui principali modelli da comparare.*

#### *1. Una premessa*

Nel 2021, «Il ritorno dello stato» ha fatto da titolo al Festival dell’Economia di Trento<sup>1</sup>. L’espressione, in quel caso riferita al ruolo del “pubblico” nell’era *post* Covid-19, assume per questo lavoro, un valore più ampio, funzionale all’inquadramento anche storico-sistematico della più recente fase di sviluppo del diritto (o dei diritti) della pianificazione.

Data l’attualità dei problemi trattati, abbiamo ritenuto più consono riservare l’analisi comparata degli specifici istituti e meccanismi dei modelli di pianificazione alla parte successiva della ricerca, dedicata appunto all’individuazione dei paradigmi giuridici della pianificazione.

Questo breve capitolo ha, pertanto, la funzione di tracciare le principali connessioni fra quegli sviluppi giuridici e geo-politici che, negli ultimi vent’anni, hanno rivoluzionato l’idea di pianificazione e l’hanno,

---

<sup>1</sup> V. le notizie ai link [https://www.ansa.it/sito/notizie/postit/Festival/2021/06/03/a-trento-torna-il-festival-delleconomia-16a-edizione\\_c44e7915-20a6-4d3c-a3e0-4d7bb0934571.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/postit/Festival/2021/06/03/a-trento-torna-il-festival-delleconomia-16a-edizione_c44e7915-20a6-4d3c-a3e0-4d7bb0934571.html); [https://www.repubblica.it/economia/2021/06/06/news/festival\\_di\\_trento\\_dalla\\_pandemia\\_lo\\_stato\\_facilitatore\\_e\\_imprenditore\\_ma\\_non\\_per\\_sempre-304512437/](https://www.repubblica.it/economia/2021/06/06/news/festival_di_trento_dalla_pandemia_lo_stato_facilitatore_e_imprenditore_ma_non_per_sempre-304512437/); <https://www.ufficiostampa.provincia.tn.it/Comunicati/Festival-dell-Economia-di-Trento-ecco-il-programma> (ultimo accesso: 5 gennaio 2022). Per l’archivio con gli interventi al festival v. anche <https://www.ufficiostampa.provincia.tn.it/Comunicati/Festival-dell-Economia-di-Trento-ecco-il-programma> (ultimo accesso: 5 gennaio 2022).

in maniera sinora indissolubile, legata alle teorie dello sviluppo sostenibile<sup>2</sup>.

Al tempo stesso, tale inquadramento di massima renderà possibile evidenziare i principali modelli oggetto della successiva indagine comparata.

## 2. Il multipolarismo frammentario delle ideologie di sviluppo

Nel 1995, lo abbiamo visto, Barry Naughton titola la sua *summa* sulle riforme economiche cinesi *Growing Out of the Plan*<sup>3</sup>.

Nel 2013, Sebastian Heilmann e Oliver Melton danno alle stampe, su *Modern China*, un contributo dal titolo *The reinvention of Development Planning in China*<sup>4</sup>.

La differenza di approccio fra le due opere incuriosisce, specie se si pensa che, nell'intervallo di tempo fra loro, la Cina fa il suo ingresso (2001) nell'Organizzazione Mondiale del Commercio, assumendo precisi obblighi in materia di progressiva liberalizzazione economica tanto a livello di limiti amministrativi all'economia quanto a livello di supporto finanziario pubblico alle imprese<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Sulla connessione tra diritto comparato e geopolitica v. A. SOMMA, *Introduzione al diritto comparato*, Torino, 2019; M. BUSSANI, *Il diritto dell'Occidente. Geopolitica delle regole globali*, Torino, 2010.

<sup>3</sup> B. NAUGHTON, *Growing Out of the Plan: Chinese economic reform 1978-1993*, Cambridge, 1995.

<sup>4</sup> S. HEILMANN, O. MELTON, *The reinvention of Development planning in China, 1993-2012*, in *Modern China*, 39(6), 2013, 580-628.

<sup>5</sup> M.G. MIGLIAZZO, *L'adesione alla WTO e agli altri organismi internazionali di governo dell'economia*, in A. RINELLA, I. PICCININI (a cura di), *La costituzione economica cinese*, Bologna, 2010; YE NAN (叶楠), *发展中的国际投资协定透明度原则及其对中国的启示 (Il principio di trasparenza e il suo sviluppo negli accordi di investimento internazionale e le implicazioni per la Cina)*, in *wuda guoji fa pinglun*, 16(2), 2013, 324-347; YAO HAIFANG (姚海放), *论政府补贴法治: 产业政策法、财政法和竞争法的协同治理 (Sul governo in base al diritto dei sussidi governativi: teoria giuridica del coordinamento tra diritto della politica industriale, diritto della finanza pubblica e diritto della concorrenza)*, in *zhengzhi yu falü*, 12, 2017, 12-21; MA RAN (马冉), *WTO 补贴规则视角下 中国文化产业财税政策措施探 (Esplorazione dell'industria della cultura in Cina e delle politiche fiscali alla luce delle*

Parrebbe quasi paradossale, quindi, che proprio la decade successiva all'ingresso nell'OMC sia segnata dal processo del c.d. *Guo jin min tui* (国进民退), ossia «lo Stato avanza, il privato si ritira»<sup>6</sup>.

L'esempio cinese, che ovviamente risente di peculiarità legate allo sviluppo ideologico del PCC, è in realtà paradigmatico di movimenti storici che interessano anche paesi non-socialisti: con ritmi diversi a seconda delle zone, il terzo millennio saluta una progressiva rioccupazione, da parte degli stati, di aree di *policy* che dagli anni 1970 essi avevano, a volte frettolosamente, abbandonato.

Il “capitalismo di stato”, pur da nozione generale, diviene un paradigma associabile alle strategie di sviluppo (e al lessico politico) di paesi diversissimi<sup>7</sup>.

Il percorso storico cui ci riferiamo è scandito da momenti di crisi economica, che, tanto a livello di opinione pubblica quanto a livello di studi accademici, incrinano progressivamente la fiducia nel mito neoliberista<sup>8</sup>.

La crisi finanziaria asiatica del 1997 mette in luce le debolezze di sistemi finanziari in cui la liberalizzazione – e la possibilità per le banche di procurarsi capitali sui mercati internazionali – si accompagna ad una gestione interna ancorata a logiche relazionali e persino familistiche, inducendo a pericolosi atti di c.d. *moral hazard*<sup>9</sup>. All'indomani della crisi, le istituzioni economiche internazionali (su tutte il FMI) impongono politiche fiscali restrittive ed ulteriori privatizzazioni<sup>10</sup>. La risposta degli stati non è però univoca: in alcuni paesi, come l'Indonesia, la crisi provoca piuttosto una volontà di consolidamento e razionalizza-

---

regole sui sussidi della WTO), in *Hunan caijing zhengfa daxue xuebao*, 5, 2016, 158-166.

<sup>6</sup> F. XIE, A. LI, Z. LI, *Guojinmintui: A New Round of Debate in China on State Versus Private Ownership*, in *Science & Society*, 76(3), 2012, 291-318.

<sup>7</sup> J. KURLANTZICK, *State Capitalism: How the Return of Statism is Transforming the World*, Oxford, 2016.

<sup>8</sup> A. SOMMA, *op. cit.*, 172 ss.

<sup>9</sup> T. OATLEY, *International Political Economy*, New York, 2019, 428 ss.

<sup>10</sup> *Ibid.*

zione del controllo pubblico sull'economia<sup>11</sup>. È il preludio alla legislazione di un nuovo modello di pianificazione<sup>12</sup>.

La crisi del 2007-2008 ed i suoi strascichi, specie sul debito sovrano dei paesi europei, conducono a risposte diversificate. In Europa la costituzione economica rafforza la sua componente regolatrice e di supervisione sui mercati, vincolando al tempo stesso i poteri pubblici a discipline di bilancio ancor più rigide rispetto ai criteri di Maastricht, attraverso il coordinamento imposto dal *fiscal compact* e, nel caso dell'Italia, attraverso la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio (norma invero ampiamente disattesa nella realtà)<sup>13</sup>. Il meccanismo è tuttavia imperfetto, dal momento che si appoggia a procedure decisionali e di concertazione avulse dai tradizionali meccanismi del diritto europeo e di natura prettamente intergovernativa, con conseguente indebolimento del ruolo della Commissione e rafforzamento del peso specifico dei paesi membri finanziariamente più solidi<sup>14</sup>.

Infine, la crisi pandemica da Covid-19, anche sull'onda di pulsioni protezionistiche e c.d. "sovraniste" diffuse a macchia d'olio nel mondo, certifica da un lato la necessità di un ripensamento dell'ordine economico internazionale, la cui sopravvivenza è minata dagli attacchi della presidenza Trump (2017-2021) e dall'affermarsi di rivali sistemici al modello di sviluppo americano<sup>15</sup>. Dall'altro lato, la pandemia impone agli stati (ed all'Unione europea) una riflessione sull'opportunità e sui limiti dell'intervento pubblico in economia. I giudici subiscono la pressione del bilanciamento tra libertà economiche e diritti alla salute e s'interrogano sulla possibilità di scrutinare le politiche economiche e

---

<sup>11</sup> H. TEGNAN ET AL., *Indonesian National Development Planning System Based on State Policy Guidelines (GBHN): A Return to the Future?*, in *International Journal of Law Reconstruction*, II(1), 2018, 31-40; A.A. PATUNRU, *Rising Economic Nationalism in Indonesia*, in *Journal of Southeast Asian Economies*, 35(3), 2018, 335-354.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> D. SICLARI, G. LO CONTE, *Finanza Pubblica*, in M. PELLEGRINI (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2016, 191-217. Nello stesso volume v. anche C. DECARO, *Integrazione europea e diritto costituzionale*, 69 ss.

<sup>14</sup> G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Milano, 2017, 247 ss.

<sup>15</sup> A. MAZZONI, M.C. MALAGUTI, *Diritto del commercio internazionale*, Torino, 2019, 195 ss.

sanitarie degli stati durante la pandemia<sup>16</sup>. Le istituzioni, d'altro canto, sono indotte, dalle chiusure e dalle paure (pretestuose o meno) derivanti dalla crisi a valorizzare strumenti di coordinamento e controllo sull'economia a fini di sostegno alla ripresa ma anche a fini di protezione da possibili investimenti stranieri "aggressivi" in settori critici dell'economia nazionale<sup>17</sup>.

Tali interventi, in alcuni contesti, si sovrappongono a sistemi di diritto dell'economia già predisposti a regolare un'ampia presenza pubblica nel mercato. In altri casi, si pone il problema della compatibilità di questi recenti sviluppi con i principi del neoliberismo.

In questo quadro così mutevole, gli strumenti di direzione pubblica dell'economia si moltiplicano e si diversificano enormemente.

Spesso i medesimi strumenti, a seconda dei contesti geopolitici, sono utilizzati in funzione di sviluppo interno o di promozione degli investimenti esteri e della cooperazione internazionale. Si pensi alle Zone Economiche Speciali, che, negli ultimi venti anni, in India, in Russia, nell'Asia sud-orientale o in Africa hanno funto da vettori a strategie di attrazione degli investimenti<sup>18</sup>; per la stessa Cina quelle stesse zone so-

---

<sup>16</sup> F. CAFAGGI, P. IAMICELI, *Global Pandemic and the Role of Courts*, in *Legal Policy & Pandemic*, 1(1-2-3), 2021, 161-181; nello stesso numero della rivista v. anche G. SABATINO, *Covid-19 and Freedom to Conduct a Business*, 227-271.

<sup>17</sup> G. SABATINO, *COVID-19, European law and the geo-policy of aids. The incomplete structures of European development planning*, in *Concorrenza e Mercato*, 26/27, 2019-2020, 65-91; ID., *Le misure di sostegno alle imprese in risposta alla crisi del Covid-19 nella Repubblica Popolare Cinese: una breve panoramica*, in *Osservatorio di Diritto dell'Impresa dopo la Pandemia* – disponibile al link <https://www.diritto bancario.it/news/interventi-normativi/le-misure-di-sostegno-alle-imprese-risposta-alla-crisi-del-covid-19-nella-repubblica-popolare-cinese>, 2020 (ultimo accesso: 21 giugno 2021); ID., *The Golden Power on Foreign Investments in EU Law in the Light of Covid-19*, in *European Company Law Journal*, 18(6), 2021, 189-195.

<sup>18</sup> V. al riguardo l'intero no. 5 del 2020 della rivista *Transnational Dispute Management* dal titolo *The Interaction Between International Investment Law and Special Economic Zones (SEZs)* e, per un'introduzione generale al problema, il contributo introduttivo nel medesimo volume a firma di Y. LEVASHOVA, J. CHAISSE, I. RACHKOV; v. anche J. CHAISSE, J. HU (a cura di), *International Economic Law and the Challenges of Free Zones*, Alphen aan den Rijn, 2019; T. FAROLE, G. AKINCI (a cura di), *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*, World Bank, 2011.

no state l'oggetto di investimenti esteri massicci da parte delle imprese cinesi (pubbliche e private) che, per mezzo di accordi di partenariato con i governi "ospiti", hanno veicolato le strategie di cooperazione di Pechino, specie in Africa<sup>19</sup>. Le zone speciali interne alla Cina stessa, tuttavia, hanno invece subito diversificazioni che hanno integrato la volontà di attrarre investimenti con la promozione di nuovi modelli di sviluppo autoctoni tarati sulle specificità anche delle singole regioni<sup>20</sup>.

Si pensi, ancora, alla progressiva diffusione di Fondi Sovrani d'Investimento, avanguardia dello stato "operatore finanziario", i quali perseguono a un tempo scopi di finanziamento di obiettivi interni di politica sociale o dello sviluppo (ad es. in Norvegia) e scopi di espansione economica e di diversificazione degli investimenti esteri (ad es. in Cina)<sup>21</sup>.

Si pensi, infine, alla regolazione degli investimenti esteri, che se nell'ordinamento cinese ha sempre conservato, pur nelle diverse riforme, un preciso vincolo funzionale con gli atti di pianificazione, in altri ordinamenti, come in quello sovranazionale europeo, ha solo recentemente posto il problema di un coordinamento delle scelte nazionali anche sulla base di necessità strategiche di "protezione" dell'economia interna<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> G. SABATINO, *Zone economiche speciali ed internazionalizzazione del capitalismo di stato cinese: tendenze recenti nel prisma del diritto internazionale dell'economia*, in *Dir. comm. internaz.*, 34(4), 2020, 1085-1122; D. BRÄUTIGAM, X. TANG, *African Shenzhen: China's special economic zones in Africa*, in *J. of Modern African Studies*, 49(1), 2011, 27-54. Sulle implicazioni giuridiche della presenza cinese in Africa v., più in generale, S. MANCUSO, *China in Africa and the Law*, in *Annual Survey of International & Comparative Law*, 18(1), 2012, 243-261.

<sup>20</sup> G. SABATINO, *Zone economiche speciali*, cit.

<sup>21</sup> G. CLARK, A. DIXON, A. MONK, *Sovereign Wealth Funds*, Princeton, 2013; L. BACKER, *Sovereign Wealth Funds as Regulatory Chameleons: The Norwegian Sovereign Wealth Funds and Public Global Governance Through Private Global Investment*, in *Georgetown Journal of International Law*, 41(2), 2009, 101-192; ID., *Sovereign Investing in Times of Crisis: Global Regulation of Sovereign Wealth Funds, State Owned Enterprises and the Chinese Experience*, in *Transnational Law & Contemporary Problems*, 19(1), 2008, 101-294.

<sup>22</sup> G. SABATINO, *The Golden Power*, cit.; T. PAPADOPOULOS, *Covid-19 Crisis and Screening of Foreign Direct Investments in EU Privatized Companies*, in *International Trade Law & Regulation*, 27, 2021, 54-75.

Data la frammentarietà degli approcci con cui ciascuno stato od organizzazione sovranazionale, entro la propria cornice politico-ideologica, “governa” l’economia, viene da chiedersi se la pianificazione possa fungere ancora da criterio ordinante o discriminante fra diversi modelli.

Di certo il problema deve confrontarsi con la diversificazione delle fonti di diritto dell’economia sul piano globale<sup>23</sup>: in particolare, la vicinanza “storica” tra atti di pianificazione ed atti programmatici di c.d. *soft law* va necessariamente riaffermata e reinterpretata alla luce del crescente intreccio tra questi ultimi e fonti più “tradizionali”<sup>24</sup>. Si pensi al diritto europeo, ove lo *status* giuridico degli atti di *soft law*, anche e forse soprattutto in campo economico, è stato elevato al punto che tali atti possono vincolare l’istituzione che li emana ad una specifica interpretazione di un concetto o di un’altra fonte, in virtù dell’affidamento ingenerato nei terzi<sup>25</sup>.

Di conseguenza, le frequenti connessioni tra piani e strategie di sviluppo e fonti di *soft law* (ad es. raccomandazioni, libri bianchi, ecc.) non possono essere liquidate come di pertinenza della pura sfera politica, specie in quei contesti istituzionali in cui è proprio la dinamica intergovernativa alla base di tali atti a reggere il funzionamento pratico di strumenti di coordinamento delle politiche economiche e di supporto allo sviluppo<sup>26</sup>.

In secondo luogo, la riproposizione, specie dopo il 2000, di atti di pianificazione per lo sviluppo, più o meno ambiziosi, da parte di moltissimi stati, organizzazioni sovranazionali (si pensi alle strategie di sviluppo generali e settoriali della UE) ed internazionali (ad es. l’Agen-

---

<sup>23</sup> L.C. BACKER, *The structure of global law, fracture, fluidity, permeability and polycentricity*, in *CPE Working Papers*, 2012-7/1, 2012, 102-122.

<sup>24</sup> A. DI ROBILANT, *Genealogies of Soft Law*, in *The American Journal of Comparative Law*, 54(3), 2006, 499-554; E. MOSTACCI, *La Soft Law nel Sistema delle fonti: uno studio comparato*, Padova, 2008.

<sup>25</sup> L. SENDEN, *Soft Law in European Community Law*, Portland, 2004; O. STEFAN, *COVID-19 Soft Law: Voluminous, Effective, Legitimate? A Research Agenda*, in *European Papers*, 5, 1, 2020, 663-670. V. anche CGUE, 19 luglio 2016, C-526/14, *Kotnik*, EU:C:2016:767; 29 luglio 2019, C-654/17 *Bayerische Motoren Werke AG*, EU:C:2019:634.

<sup>26</sup> Sul valore della *soft law* nel moderno diritto dell’economia v. il successivo Cap. 6 §1.

da 2030 delle Nazioni Unite), deve fare i conti con un complesso quadro geopolitico.

La radicalizzazione del confronto sistemico fra USA (+ UE) e Cina, con la conseguente cristallizzazione, in contrapposizione al *Washington Consensus*, di un *Beijing Consensus*, pone la domanda se soluzioni di pianificazione diverse possano riflettere, oggi come in passato, allineamenti all'una piuttosto che all'altra "sfera", oppure ancora un "disallineamento" o il perseguimento di processi d'integrazione regionale alternativi al grande binomio<sup>27</sup>. Nel corso di quest'indagine, peraltro, il diritto non riflette necessariamente né le assonanze ideologiche né le vicende diplomatiche. Due paesi socialisti come la Cina e il Vietnam hanno notoriamente rapporti diplomatici complessi: tutto ciò incide o meno sulla qualificazione dei rispettivi modelli di pianificazione? Pare opportuno chiederselo.

In terzo luogo, la riconfigurazione dell'intervento statale in economia comporta, in via trasversale rispetto alle costituzioni economiche di riferimento, un adattamento alle mutazioni nel concetto stesso di sviluppo. Questo è un aspetto molto evidente proprio negli atti di pianificazione.

Non serve un'analisi comparata per accorgersi che il quattordicesimo piano quinquennale cinese (2021-2025), la *Strategy for New India @ 75* o il piano *Next Generation EU* siano molto diversi non solo, co-

---

<sup>27</sup> H. FENG, K. HE, *China's Institutional Challenges to the International Order*, in *Strategic Studies Quarterly*, 11(4), 2017, 23-49; A. FIORI, M. DIAN (a cura di), *The Chinese Challenge to the Western Order*, Trento, 2014; S. HALPER, *The Beijing Consensus*, New York, 2010; Y. HUANG, *Debating China's Economic Growth: The Beijing Consensus or The Washington Consensus*, in *Academy of Management Perspectives*, 24(2), 2010, 31-47; S. BRESLIN, *The 'China model' and the global crisis: from Friedrich List to a Chinese mode of governance?*, in *International Affairs*, 87(6), 2011, 1323-1343. Il crescente multipolarismo dei modelli di sviluppo emerge molto bene, ad esempio, dall'esperienza dei c.d. Paesi BRICS. Al di là della posizione della Cina, il posizionamento geopolitico di paesi come India, Russia e Brasile in relazione al loro grado di sviluppo economico è già stato oggetto di studi. V. ad es. S. KINGAH, C. QUILICONI (a cura di), *Global and Regional Leadership of BRICS Countries*, Cham, 2016; L. SCAFFARDI (a cura di), *BRICS: Paesi emergenti nel prisma del diritto comparato*, Torino, 2012.

me è ovvio, dai piani sovietici, ma dagli stessi piani economici che i paesi a modello “debole” emanavano in pieno ventesimo secolo.

Con sempre più forza specie dagli anni 1990 in poi, il diritto dello sviluppo internazionale ha incorporato al suo interno l’idea di sostenibilità. Calata nei singoli ordinamenti giuridici, questa nozione ha comportato in parte un cambio di direzione nell’applicazione di alcuni classici strumenti di pianificazione (es. sussidi o fondi), in parte la strutturazione di nuovi strumenti di programmazione e di controllo anche nei rapporti orizzontali fra privati<sup>28</sup>.

Oggi, la sostenibilità diviene anche, pur fra molte ombre, paradigma di cooperazione internazionale, nella misura in cui clausole relative al rispetto di standard di sviluppo sostenibile sono inclusi negli accordi commerciali conclusi, ad esempio, dalla UE con i paesi asiatici<sup>29</sup>.

Ancora, la sostenibilità è divenuta il pilastro su cui diversi ordinamenti dell’America Latina hanno elaborato, e codificato a livello costituzionale, la teoria del *buen vivir*, puntualmente tradotta nelle corrispondenti strategie di pianificazione<sup>30</sup>.

### 3. *La pianificazione e il “nuovo” diritto dell’economia. Ipotesi sui principali modelli da comparare*

Lo studio della pianificazione oggi rappresenta, per il diritto dell’economia e per il diritto comparato, una riscoperta. Si è visto che, in Europa come in Cina, nei paesi capitalisti come quelli socialisti e post-socialisti, la dottrina, negli ultimi vent’anni del novecento, ha teso a

---

<sup>28</sup> Basti un esempio su tutti: quello della tutela dell’ambiente, legato al concetto di “economia circolare”, su cui v. G. SABATINO, *Il diritto dell’economia circolare tra programmazione, contratto e responsabilità. Profili teorici ed applicativi in dialogo tra Repubblica Popolare Cinese ed Unione Europea*, in *Il diritto dell’economia*, 103(3), 2020, 379-418.

<sup>29</sup> P. MAZZOTTI, *Stepping Up the Enforcement of Trade and Sustainable Development Chapters in the European Union’s Free Trade Agreements: Reconsidering the Debate on Sanctions*, European Law Institute (ELI)’s Young Lawyers Award 2021 Winning Paper, consultato online.

<sup>30</sup> S. BALDIN, *Il buen vivir nel costituzionalismo andino*, Torino, 2019.

sottolineare l'affievolimento dell'importanza degli strumenti programmatici.

Questo “vuoto” consente tuttavia all'analisi comparata di procedere mettendo a sistema considerazioni storico-sistematiche ed indagini attuali senza esporsi troppo al rischio di *path dependence*, ovvero all'aderenza a stilemi categorizzanti consolidati nel tempo o viziati da pregiudizi ideologici ma oggi in collisione con la realtà.

Questa “libertà” consente in particolare di utilizzare le classificazioni sistemologiche – sia quelle del diritto privato comparato classico sia quelle fra modelli di costituzioni economiche – non necessariamente come punto di partenza, quanto piuttosto come prospettive da sovrapporre ad un'indagine sul campo dei modelli di pianificazione che più rilevano nel discorso geopolitico globale.

Così ragionando si giustifica, ad esempio, una considerazione unitaria dell'ordinamento europeo come sede di un possibile “polo” della nostra analisi. I capitoli precedenti hanno infatti illustrato come il diritto europeo, all'ombra della nozione di “coesione” celi sia l'esperienza storica dell'integrazione e del conflitto tra diverse epifanie dei modelli “deboli” di pianificazione, sia la tensione politica e giuridica tra volontà di riequilibrio dei mercati e promozione di dottrine neoliberaliste.

Il medesimo coagulo di considerazioni non si riscontra nel diritto americano, vuoi per assenza storica di ideologie della pianificazione o di teorie del diritto dell'economia, vuoi per una diversa concezione dei rapporti tra governo e giudici in merito alle operazioni di ingegneria socio-economica. La prospettiva americana è quindi, in questo contesto, necessariamente ancillare, per quanto non irrilevante, ad altri modelli.

Dall'altro lato, si impone come oggetto di studio imprescindibile il diritto cinese. Storicamente, esso rappresenta l'archetipo dell'evoluzione del modello “forte” di pianificazione senza rinuncia all'opzione socialista. Oggi, esso rappresenta altresì un attivo laboratorio di riflessioni sulla dimensione giuridica degli strumenti di pianificazione e sulla loro integrazione nel sistema teorico del diritto economico e del diritto civile, anche alla luce del recente codice<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> ZHANG SHOUWEN (张守文), *经济法学 (Diritto economico)*, Pechino, 2018; SHI JICHUN (史际春), SONG BIAO (宋彪), *规划, 监管, 与中国经济法 (Pianificazione, supervisione e diritto economico cinese)*, in *faxuejia*, 1, 2007, 67-72; ZHU SINGWEN,

Lo studio del modello cinese consente, di riflesso, la misurazione delle analogie con gli altri modelli del campo socialista.

Altri possibili poli dell'analisi sono identificabili a partire dalla speciale collocazione geopolitica di taluni ordinamenti o dalla loro dottrina di governo. Così, le democrazie asiatiche dell'India e dell'Indonesia meritano attenzione, proprio in quanto rappresentano l'unione tra una storica propensione ad una pianificazione non socialista ma alquanto "rafforzata", una recente tendenza all'internazionalizzazione nel contesto di un'economia a forte presenza statale ed un sistema politico democratico.

Ulteriori poli ipotizzabili possono seguire gli sviluppi di alcuni processi di integrazione economica regionale, come è il caso dell'Unione Eurasiatica, che pure annovera al suo interno ordinamenti connotati da più parti come neo-autoritari<sup>32</sup>; oppure il caso dell'America Latina, dove le organizzazioni sovranazionali (ad es. il Mercosur) guardano al diritto europeo, mentre gli stati che vi fanno parte hanno coltivato di recente ideologie dello sviluppo radicate localmente<sup>33</sup>.

Scopo della sezione dell'opera che segue è, lo si ribadisce, non già quello di descrivere nel dettaglio il funzionamento dei sistemi di pianificazione in ciascuno di questi ordinamenti o gruppi di ordinamenti, bensì quello di illustrare come certi paradigmi del diritto della pianificazione esprimano divergenze ed analogie tali da consentire la costruzione di una geografia dei modelli e l'elaborazione di alcune considerazioni sulla valenza giuridica dei sistemi di pianificazione in connessione al mutato ruolo dello stato nell'economia.

---

HAN DAYUAN, *Research Report on the Socialist Legal System with Chinese Characteristics*, Singapore, 2014. La disciplina della pianificazione è anche inclusa nella parte speciale del progetto accademico (per ora rimasto lettera morta) di Principi Generali del Diritto Economico (经济法通则 – *jingji fa tongze*), su cui v. CHENG XINHE (程信和), *经济法通则原论 (Introduzione ai Principi Generali di Diritto Economico)*, in *Local Legislation Journal*, 4(1), 2019, 54-72.

<sup>32</sup> M. BRUSIS, J. AHRENS, M.S. WESSEL, *Politics and Legitimacy in Post-Soviet Eurasia*, Basingstoke-New York, 2016.

<sup>33</sup> M. TOSCANO ET AL., *The Law of Mercosur*, Portland, 2010.



## CAPITOLO QUINTO

# PIANIFICAZIONE E DIRITTO DALLA STORIA ALL'ATTUALITÀ

SOMMARIO: *1. Riprendere le fila. 2. Riconoscere e gestire la complessità. 3. La bulimia legalista e la pianificazione come codificazione.*

### *1. Riprendere le fila*

L'intera parte terza del presente lavoro può essere intesa quale attuazione, sul piano sincronico, di un'analisi comparata i cui elementi sono stati sviluppati a partire dal discorso evolutivo sui grandi modelli di pianificazione.

Si tratta, in buona sostanza, di portare la pianificazione ed il suo diritto dalla storia all'attualità.

Un'attualità, quella che conosciamo, in cui, a maggior ragione sulla scorta della rivalutazione del ruolo dello stato nell'economia, l'attività del pianificare assume una rilevanza anche mediatica mai sperimentata prima. Quella pianificazione che è stata in passato discriminate di tante comparazioni politiche, ideologiche, economiche e giuridiche è ora un vocabolo presente in maniera quasi ossessiva nel fugace linguaggio delle arene comunicative alle prese con una nuova stagione di confronti sistemici fra modelli di sviluppo.

Il pericolo, per il giurista, è quello, mai sopito, dell'eccessiva generalizzazione del concetto di pianificazione, fenomeno già evocato.

Quante volte, nei mesi successivi allo scoppio della pandemia da Covid-19, abbiamo sentito parlare di piani, strategie e programmi per la ripresa, promossi nel contesto di iniziative ambiziose e a loro modo uniche nella storia dell'interventismo statale? Quante volte, intrappolato dal ciclone mediatico, lo sbocco giuridico, legislativo o regolamentare, di queste iniziative è rimasto qualcosa di vago e indistinto nelle stesse narrazioni delle istituzioni che lo hanno preposto?

L'ambiguità narrativa delle strategie di sviluppo fomenta, inevitabilmente, una corsa alla banalizzazione, alla creazione di luoghi comuni in cui il punto di vista giuridico, a confronto con l'*appeal* giornalistico di alcune analisi politologiche pur superficiali, rischia di essere percepito come statico, avulso dalla realtà.

La comparazione, più di altre metodologie, soffre la mutevolezza degli equilibri geopolitici. Le originali prospettive della comparazione «verso oriente» e lo sforzo scientifico di porre in dialogo diversi gruppi di piattaforme di valori rischiano di essere tacciati di relativismo<sup>1</sup>. Ancora, nell'arrembante *escalation* delle contrapposizioni politiche – USA vs. Cina; USA vs. Russia; UE vs. Cina; UE vs. Russia; India vs. Cina; USA vs. Iran, ecc. – l'analisi rivolta alla spiegazione del funzionamento del diritto “altro” e non alla sua pura contestazione, viene derubricata a *wishful thinking* o, peggio, ad affinità politica con i sistemi “rivali”.

Pertanto, di fronte ad un tema così sensibile e al tempo stesso così sfuggente come la pianificazione, bisogna anzitutto selezionare il lessico adeguato per orientare l'analisi fra una moltitudine di sistemi diversi, valorizzando le epifanie giuridiche della pianificazione, sgombrate, auspicabilmente, dagli orpelli mediatici che rendono i piani figure mitologiche mai viste (o lette) da nessuno.

## 2. Riconoscere e gestire la complessità

I fili della comparazione diacronica ci hanno consentito di isolare i nodi concettuali, istituzionali e sistemologici della vicenda giuridica della pianificazione economica e per lo sviluppo e di calarli nella geopolitica del diritto contemporaneo, teso fra avvicinamenti e resistenze a modelli di capitalismo neo-liberista o neo-interventista<sup>2</sup>.

La pianificazione accompagna, in parallelo oppure con profonde intersezioni, i movimenti di riforma del diritto dell'economia, dialogando,

---

<sup>1</sup> Sulla necessità di una rivoluzione metodologica per l'approccio alla comparazione con l'oriente v. D. AMIRANTE, *Al di là dell'Occidente. Sfide epistemologiche e spunti euristici nella comparazione “verso Oriente”*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1, 2015, 1-36.

<sup>2</sup> A. SOMMA, *Introduzione al diritto comparato*, Torino, 2019, *passim*.

ad esempio, con le grandi esperienze della codificazione del diritto civile e commerciale, come avvenuto in Cina<sup>3</sup>.

Al tempo stesso, un intento di pianificazione accompagna l'aspirazione coordinatrice delle strategie europee di ripresa post-Covid, non solo nell'attuazione degli strumenti di coesione e sviluppo ma anche per mezzo di altre epifanie del "ritorno dello stato" in chiave di polarizzazione sistemica con i competitori "esterni": è quel che avviene, ad esempio, nel diritto degli investimenti esteri, interpretato alla luce del Reg. 452/2019 e del *White Paper on Foreign Subsidies in the Single Market* del giugno 2020, così come di recenti interventi "protezionistici" dei governi europei proprio in contrasto a tentati investimenti cinesi in settori strategici delle economie nazionali<sup>4</sup>.

La pianificazione diventa quindi, di nuovo, terreno di scontro politico. La misurazione delle differenze nell'intensità del controllo pubblico sull'economia privata è parte di quelle narrazioni, prima ricordate, spesso piegate arbitrariamente a fini ideologici e non di rado colme di luoghi comuni.

Del resto, il superamento della stretta dicotomia tra pianificazione forte e pianificazione debole priva il giurista di uno dei punti di riferimento principali per la comparazione.

La scissione tra piano e contratto anche nei diritti socialisti "riformati", come quello cinese, disorienta lo studioso imponendogli il difficile compito di superare le illusioni per cui i processi di riforma debbano condurre all'uniformazione tra un diritto post-socialista o para-socialista o para-corporativo ed il diritto delle economie neo-liberiste. Di conseguenza, gli stessi strumenti dell'interventismo economico do-

---

<sup>3</sup> G. SANTONI, *Minfadian: il codice del socialismo di mercato*, in *Riv. Dir. Civ.*, 3, 2021, 481 ss.

<sup>4</sup> G. NAPOLITANO, *L'irresistibile ascesa del golden power e la rinascita dello stato doganiere*, in *Giornale Dir. Amm.*, 5, 2019, 549 ss.; F. RIGANTI, *I golden powers italiani tra "vecchie" privatizzazioni e "nuova" disciplina emergenziale*, in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 4, 2020, 867 ss.; C. ESPLUGUES MOTA, *La suspensión de la libre circulación de inversiones extranjeras en España por la crisis del Covid-19*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 12(2), 2020, 372-413; S. ROBERT-CUENDET, *Filtrage des investissements directs étrangers dans l'UE et Covid-19: vers une politique commune d'investissement fondée sur la sécurité de l'Union*, in *European Papers*, 5(1), 2020, 597-611.

vrebbero essere interpretati e limitati, *de iure condendo*, alla luce dei principi di iniziativa economica privata, di tutela della proprietà, di autonomia negoziale, esattamente come avvenuto in Europa.

Non è, in fondo, un caso se uno dei più ricchi filoni di scambio accademico fra l'occidente e la Cina sia stato e sia ancora quello del diritto romano e della sua tradizione giuridica<sup>5</sup>. L'impianto sistematico insegnato dalla dottrina romanistica ha contribuito in effetti a formare ormai più di una generazione di giuristi cinesi, che hanno saputo trasporre la conoscenza acquisita nella logica degli istituti dell'odierno diritto civile e del suo codice così come nel dibattito sull'evoluzione dei concetti civilistici<sup>6</sup>.

Al tempo stesso, il comparatista deve integrare questo sviluppo con le altre prospettive di analisi giuridica comparata tra il diritto privato e dell'economia cinese e gli altri diritti. Fare altrimenti esporrebbe al rischio di cadere in miopi esercizi di neopandettistica<sup>7</sup>.

Un avvertimento simile va considerato anche con riferimento a quei sistemi (specie in Asia e Africa) che, pure sull'onda delle spinte delle istituzioni dell'economia internazionale (FMI, Banca Mondiale) dopo la guerra fredda hanno recepito, in tutto o in parte, modelli di regolazione della proprietà e del commercio ispirati al *common law*, inteso

---

<sup>5</sup> S. SCHIPANI, *La codificazione del diritto romano comune*, Torino, 1999, 69-80; ID., *Le vie dei codici civili e il codice civile cinese*, in O. DILIBERTO, M. HUANG (coord.), G. SABATINO, M. TOMLINSON (a cura di), *Codification Throughout Time*, Napoli, 2022, 131 ss. Sulla cooperazione accademica tra l'Italia e la Cina v. anche O. DILIBERTO, *La nascita dell'Istituto Italo-Cinese*, in *Rivista Marittima*, giugno 2019, 16-20.

<sup>6</sup> V. sul punto, ad esempio, M. HUANG, *La promessa unilaterale come fonte di obbligazione. Dai fondamenti romanistici al prossimo Codice Civile Cinese*, Napoli, 2018; S. SCHIPANI, *Le vie dei codici civili*, cit.

<sup>7</sup> A. SOMMA, *op. cit.*, cit., pp. 231-247. Quanto detto non deve, ovviamente, oscurare, agli occhi dello studioso, il prezioso contributo che la scienza giuridica romanistica ha dato e continua a dare in termini di dialogo accademico con l'universo giuridico cinese, un dialogo che, attraverso iniziative congiunte delle istituzioni protagoniste dei progetti di cooperazione, ha consentito anche in tempi recenti l'avvio di una proficua riflessione sulla circolazione dei modelli e sull'originale creatività che si cela dietro al traguardo della codificazione civile in Cina. V. sul punto D. XU, *Il modello cinese di codificazione civile*, introduzione a O. DILIBERTO, D. DURSI, A. MASI (a cura di), *Codice civile della Repubblica Popolare Cinese*, tradotto da M. HUANG, Pisa, 2021, V-XX.

come paradigma più efficace per servire l'economia di mercato<sup>8</sup>. La presenza di queste dinamiche di circolazione di modelli non può impedire di osservare che l'interventismo economico è, in questi sistemi, sopravvissuto con percorsi spesso originali e a volte pure in allineamento (o in contrapposizione) allo sviluppo dei rapporti e dei contrasti commerciali con il più grande paese di diritto socialista: la Cina<sup>9</sup>. È questo, ad esempio, il caso del diritto delle Zone Economiche Speciali<sup>10</sup>.

Del resto, a ben vedere, lo stesso diritto dell'economia neoliberista non si qualifica più (se mai si sia qualificato in passato) come regno della libertà indiscriminata. L'opzione neoliberista, ispiratrice delle riforme del mercato comune europeo, del diritto dello sviluppo internazionale e, più in generale, del diritto dell'economia globale tra gli anni 1980 e 1990, ha voluto, per mezzo della deregolamentazione dei mercati, favorire gruppi di interesse economico accomunati da un determinato *status* più che la libera iniziativa economica individualmente intesa. Così, le riforme del diritto civile e commerciale sono state motivate dall'intento di protezione dei consumatori, degli azionisti di minoranza, degli utenti, ecc.<sup>11</sup>.

Lo stesso orientamento del diritto antitrust, in seno all'opzione efficientista, può mascherare a un tempo la preferenza per la protezione degli interessi delle piccole e medie imprese o dei grandi gruppi.

La digitalizzazione, poi, non fa che accrescere il peso del diritto nell'economia neoliberista<sup>12</sup>. Qualifiche come quella di *Internet Service Provider* o di *Online Platform* sono correlate da diritti speciali che, ancora una volta, possono tendere alla promozione dell'accumulazione di capitale in un certo mercato o alla responsabilizzazione delle condotte

---

<sup>8</sup> A. SOMMA, *op. cit.*, spec. Cap. 3 § 3 e Cap. 4. Sull'"imperialismo culturale" del *common law* v. anche M. BUSSANI, *Il diritto dell'Occidente. Geopolitica delle regole globali*, Torino, 2010, 52 ss.

<sup>9</sup> S. MANCUSO, *China in Africa and the Law*, in *Annual Survey of International & Comparative Law*, 18(1), 2012, 243-261.

<sup>10</sup> Si veda, anche per le indicazioni bibliografiche, il § 2 del Cap. 4.

<sup>11</sup> F. GALGANO, *Lex mercatoria*, Bologna, 2010.

<sup>12</sup> G. SABATINO, *Economic Law and The Development of Digital Markets, between Ethics and Efficiency*, in *Nordic Journal of Law and Social Research*, 9, 2019, 205-230.

dell'operatore economico a protezione di diritti e valori fondamentali (si pensi alla tutela dei dati personali)<sup>13</sup>.

In un quadro così complesso serve quindi che il comparatista gestisca la complessità. Caduti i feticci della guerra fredda, e moltiplicatesi le intersezioni concettuali e sistemologiche tra modelli “in competizione”, è necessario fissare nuovi punti di riferimento per avviare lo sforzo comparante.

È questa la funzione dei “paradigmi” che occuperanno tutta la parte terza del presente lavoro. Come già ricordato, si tratta di profili problematici già emersi nelle precedenti sezioni, come quelli relativi alla natura giuridica dei piani, agli strumenti per la loro implementazione, alle sanzioni per la loro inattuazione. Tali profili verranno però in questa sezione isolati e valorizzati nella loro “vita corrente”. Saranno le basi di grammatica che consentiranno di costruire la sintassi della pianificazione per lo sviluppo nella contemporaneità.

### 3. *La bulimia legalista e la pianificazione come codificazione*

Lo sforzo ordinatore fondato sull'isolamento e la trattazione separata (sebbene coordinata) dei profili problematici nel moderno diritto della pianificazione si fonda anche su un dato oggettivo con cui la pianificazione stessa si confronta: l'espansione quantitativa del formante legislativo di diritto dell'economia.

Il *trend* di frammentazione e specializzazione del diritto è noto da tempo<sup>14</sup>. È un trend che non risparmia né la pianificazione né i settori del diritto sui quali essa aspira ad incidere.

Da un lato, gli atti di pianificazione e gli atti regolatori che dei primi descrivono il processo di formazione ed implementazione tendono a “ingrassare”, a volte per la volontà politica di incidere sul più ampio ventaglio di situazioni economico-sociali (come nei piani cinesi, indiani e di molti paesi in via di sviluppo)<sup>15</sup>, a volte per la necessità di imple-

---

<sup>13</sup> C. ANGIOLINI, *Lo statuto dei dati personali. Uno studio a partire dalla nozione di bene*, Torino, 2020.

<sup>14</sup> Su tutti N. IRTI, *L'età della decodificazione*, Milano, 1979.

<sup>15</sup> V. il successivo Cap. 8.

mentare i principi di legalità e trasparenza dell'azione amministrativa attraverso la minuziosa regolazione delle procedure di pianificazione multilivello, delle competenze e funzioni degli organi di gestione delle risorse “pianificate”, degli obblighi e diritti dei beneficiari di tali risorse e delle previsioni e criteri di allocazione. È questo il caso dell'*American Rescue Plan* e, ancor di più, di *Next Generation EU* e dei fondi di coesione europei, come regolati principalmente dai regolamenti nn. 241/2021 e 1060/2021<sup>16</sup>.

Anche all'esterno della pianificazione il diritto dell'economia si affida sempre più alla legislazione settoriale, ponendo giocoforza problemi di coordinamento fra settori e con i principi generali<sup>17</sup>. È un movimento, questo, che opera trasversalmente ai modelli di sviluppo: è certamente noto nel diritto europeo e nei diritti degli stati membri; è noto, però, anche nel diritto socialista cinese, dove anzi la produzione legislativa di diritto economico riguarda non solo leggi ormai molto specifiche, ma anche una miriade di regolamenti, comunicazioni ed interpretazioni della Suprema Corte del Popolo chiamati a risolvere dubbi applicativi o riempire vuoti della legislazione.

In Cina, invero, il problema sistematico posto dal diritto economico è stato pure alla base di una proposta dottrinale di codificazione dei Principi Generali di Diritto Economico (*经济法通则 – jingjifa tongze*) al fine di definire giuridicamente le regole che disciplinano le relazioni economiche sorte nel contesto dell'operatività dell'economia nazionale, in funzione degli interessi economici generali della società<sup>18</sup>. Il proget-

---

<sup>16</sup> Alla luce di quanto detto, pare allora agevole comprendere il motivo delle complessive 548 pagine del Reg. 1060/2021 nella versione italiana, tra Considerando, corpo del regolamento ed allegati; il Reg. 241/2021, d'altro canto, appare nettamente meno corposo (59 pagine), ma nondimeno estremamente dettagliato, specie se si considera il procedimento di approvazione abbastanza rapido dovuto all'insorgenza della crisi da Covid-19.

<sup>17</sup> E. PICOZZA, V. RICCIUTO, *Diritto dell'economia*, Torino, 2017.

<sup>18</sup> Le primissime proposte di codificazione dei principi generali del diritto economico cinese risalgono addirittura agli anni 1980, caldeggiate da nomi quali Yang Ziyan (杨紫烜), Liu Wenhua (刘文华), Xu Jie (徐杰), Li Changyu (李昌麒), ma nessuna di esse ebbe mai sbocco. Nel 2018 un nuovo gruppo di studiosi, guidati principalmente da Cheng Xinhe (程信和), è tornato a proporre l'idea, peraltro in un'epoca storica in cui il diritto cinese è particolarmente attento alle istanze dei processi di sistematizzazione e

to, per ora rimasto lettera morta, concepisce il diritto economico in funzione dirigistica, si pone l'obbiettivo di offrire veste giuridica ai poteri di *economic management* della pubblica autorità<sup>19</sup>.

Si tratterebbe, pertanto, di un apparato giuridico di natura fortemente pubblicistica e coordinativa, abbastanza lontano dai (pochi) corrispondenti nel continente europeo: da un lato il codice economico belga del 2013, retto logicamente dall'implementazione delle libertà economiche fondamentali del diritto europeo e concepito strutturalmente co-

---

codificazione. Sinora, comunque, il progetto è rimasto a livello di pura dottrina, peraltro minoritaria. V. CHENG XINHE (程信和), *经济法通则原论 (Introduzione ai Principi Generali di Diritto Economico)*, in *Local Legislation Journal*, 4(1), 2019, 54-72.

<sup>19</sup> Nella sua prima parte, la proposta discute sei argomenti principali, ciascuno dei quali corrispondente ad un capitolo di una ipotetica legge sul diritto economico: i) le disposizioni fondamentali (基本规定 – *jiben guiding*); ii) il sistema economico nella sua interezza e in prospettiva organizzativa (经济制度和经济体制 – *jingji zhidu he jingji tizhi*); iii) i soggetti delle relazioni giuridico-economiche (经济法律关系主体 – *jingji falü guanxi zhuti*); iv) i diritti dei soggetti di diritto economico (经济法中主体的权利 – *jingjifa zhong zhuti de quanli*); v) le azioni di diritto economico (经济法律行为 – *jingji falü xingwei*); vi) la responsabilità nel diritto economico (经济法中的责任 – *jingjifa zhong de zeren*).

Di particolare interesse è poi il capitolo quarto, che propone la costruzione di tre gruppi di diritti, riferiti rispettivamente allo stato, alle imprese e agli individui: a) i diritti di sviluppo economico (经济发展权 – *jingjifa zhan quan*) (art. 51), i quali riguardano principalmente il diritto di partecipare ed impegnarsi nella “costruzione economica” (经济建设 – *jingji jianshe*) del paese (art. 52) così come il diritto di godere dei benefici del conseguente sviluppo; b) i diritti di distribuzione economica (经济分配权 – *jingji fenpei quan*), concernenti principalmente il godimento, in concreto, dei benefici dello sviluppo e della crescita dei redditi; c) diritti di sicurezza economica (经济安全权 – *jingji anquan quan*) (art. 53), riguardanti il mantenimento dell'ordine economico, il controllo dei rischi, la salvaguardia della proprietà pubblica e privata.

Tutti questi diritti devono ovviamente essere bilanciati con il potere di gestione comprensiva delle autorità governative attinente alla regolazione, supervisione e fornitura di servizi per l'economia nazionale, come definiti dall'art. 61 del progetto. Quest'articolo, del resto, integrato con gli altri, esprime un concetto fondamentale del diritto economico cinese, ossia la valorizzazione del *Public Economic Management*, sulla base degli strumenti di coordinamento a disposizione dell'autorità al fine di assicurare lo sviluppo bilanciato delle attività economiche, strumenti fra i quali rientra ovviamente anche il piano. Sul concetto di *Public Economic Management* v. ZHU SINGWEN, HAN DAYUAN, *Research Report on the Socialist Legal System with Chinese Characteristics*, Singapore, 2014.

me un insieme di legislazioni settoriali; dall'altro lato il codice economico ucraino del 2003, sintesi tra movimento di ricostituzione del diritto commerciale (e della concorrenza e dei consumatori) nello spazio post-sovietico e persistenti tendenze dirigistiche<sup>20</sup>.

Se si esclude il tentativo cinese, peraltro ad oggi puramente teorico, la legislazione economica non assolve il compito fatto proprio dalle codificazioni ottocentesche attraverso la c.d. "commercializzazione" del diritto privato, ossia quello di definire, nella regolazione dei rapporti interprivati, l'orientamento economico delle nazioni<sup>21</sup>. D'altro canto, neppure le costituzioni, che dal secondo dopoguerra in poi hanno costantemente interpretato le filosofie di sviluppo perseguite politicamente, sono indenni da forze disgregatrici, strette come sono fra aspirazioni solidaristiche e tentazioni efficientistiche e neoliberiste<sup>22</sup>. In Europa, il diritto unionale ha scardinato le fondamenta delle costituzioni economiche preesistenti. In Africa e America Latina, la protezione costituzionale dei diritti economici e sociali, pur molto variegata e avanzata nella forma, cozza contro strutture amministrative inefficienti, le richieste di riforma delle istituzioni economiche internazionali e la crescente dipendenza, in certi contesti, da investimenti di imprese straniere che arrivano a esercitare controlli anche penetranti sugli spazi geografici occupati dalle loro attività<sup>23</sup>.

L'enfasi posta sulla necessità di pianificare nel medio-lungo termine la ripresa economico post-pandemica nel contesto, già descritto, di un generale ritorno dello stato in economia, fa sorgere una domanda spinosa: può, dove non riesce più il codice e nemmeno la costituzione, riusci-

---

<sup>20</sup> Emblema di questo sincretismo è il Cap. 20, dedicato agli accordi economici, sottoposti quindi a un regime diverso da quello generale di diritto civile e in questo reminiscenti della "specialità" del diritto commerciale nei grandi codici continentali dell'ottocento, ma al tempo stesso comprendenti la fattispecie dell'accordo concluso su ordine dello stato, quasi a rievocare il nesso piano-contratto della modello forte di sovietica memoria (art. 183).

<sup>21</sup> F. GALGANO, *op. cit.*, 91 ss.

<sup>22</sup> Sulla "crisi" del valore sistemico della costituzione v. N. IRTI, *Codice civile e società politica*, Roma-Bari, 2007.

<sup>23</sup> G. SABATINO, *Planning "beside" and "beyond" the State: Multinational Corporations as Anthropological Institutions of Global Economic Law*, in *Transnational Dispute Management*, 17(6), 2020.

re la pianificazione? Può, in altri termini, la pianificazione rappresentare sul piano giuridico lo scheletro del diritto dell'economia, indicare i suoi principi generali?

La questione va, ovviamente, affrontata con cautela. Una risposta positiva significherebbe riesumare, pur con i dovuti adattamenti, l'idea progressiva della pianificazione come fulcro logico dei sistemi di diritto dell'economia, un'idea caduta in disuso in Europa occidentale e nelle economie di mercato, e progressivamente indebolitasi anche nel diritto socialista.

Torniamo così alla necessità ordinatrice e all'appropriata individuazione dei paradigmi problematici del diritto della pianificazione, a partire dal più ovvio e, al contempo, più nebuloso di essi: la definizione della natura giuridica degli atti di pianificazione. È, in fondo, solo a partire dalla collocazione giuridica dei piani negli insiemi delle fonti nei vari sistemi che è possibile interrogarsi sulle loro capacità coesive in rapporto agli orientamenti collettivi di sviluppo economico e sociale.

## CAPITOLO SESTO

### LA NATURA GIURIDICA DEGLI ATTI DI PIANIFICAZIONE

SOMMARIO: 1. *Decostruzione e ricostruzione della gerarchia delle fonti del diritto dell'economia.* 2. *Il piano in forma o con forza di legge.* 2.1. *Il "piano-legge" nell'economia pianificata. La Corea del Nord.* 2.2. *Il "piano-legge" e la democrazia costituzionale. La giurisprudenza sul piano in Colombia.* 3. *Il piano come fonte sub-legale, para-legale o extra-legale.* 4. *Il piano come accordo intergovernativo. L'esempio europeo.* 5. *Il piano come fonte sui generis. Il caso cinese.* 5.1. *Le teorie sulla natura del piano.* 5.2. *Il piano nella legislazione e nella giurisprudenza.* 5.3. *Osservazioni di chiusura sul piano cinese.* 6. *Il piano come documento scientifico e la NITI Aayog in India.* 7. *Conclusioni. L'inafferrabile giuridicità del piano.*

#### *1. Decostruzione e ricostruzione della gerarchia delle fonti del diritto dell'economia*

Evocando il concetto di "natura giuridica" abbiamo infine posto la pianificazione di fronte al più classico e atavico dei dilemmi: la collocazione in seno al sistema delle fonti.

Si tratta, beninteso, di un'operazione che non affascina dal punto di vista teorico. Come già ampiamente ricordato, di per sé lo studio della pianificazione implica la ricostruzione di nessi fra istituzioni sociali capaci di operare ben oltre lo schermo delle tassonomie positivistiche, peraltro oggetto di critiche da parte dei fautori del pluralismo degli ordinamenti già nel diciannovesimo secolo<sup>1</sup>.

Il comparatista si rende però perfettamente conto che, assunta la radice socio-culturale della norma<sup>2</sup>, la forma di essa è un filtro di comparazione prezioso. Comprendere che valore formale sia assegnato, in un

---

<sup>1</sup> N. BOBBIO, *La consuetudine come fatto normativo*, Torino, 2010 (prima ed. 1942), 13 ss.

<sup>2</sup> L. ROSEN, *Law as Culture*, Princeton, 2006.

determinato sistema, agli atti di pianificazione per lo sviluppo fornisce gli elementi contro cui testare l'efficacia concreta di quegli stessi atti. In altri termini, la comparazione potrà rilevare in alcuni sistemi una dissociazione tra la natura formale dei piani e la loro incidenza sostanziale; in altri sistema invece una corrispondenza; in altri sistemi ancora una qualificazione originale del piano in funzione della sua efficacia pratica.

Ciò che interessa in questo capitolo, è bene ricordarlo, sono gli atti di pianificazione comprensivi, ossia i "piani" o le "strategie" elaborati dai pubblici poteri e contenenti una visione a medio-lungo termine dello sviluppo. Non ci interessano invece, per il momento, tutte quelle fonti che pure parlano di pianificazione e che spesso la regolano, ma non sono piani esse stesse<sup>3</sup>. Questo per due motivi: in primo luogo, perché avremo modo di parlarne altrove; in secondo luogo, perché la loro collocazione è spesso risolta dal legislatore, che li etichetta come leggi, regolamenti, comunicazioni.

È molto più raro, invece, che il legislatore fornisca una denominazione giuridica precisa di un piano.

A partire dalla fine della guerra fredda, l'idealizzazione mediatica del piano di sviluppo si è associata, al punto da divenire quasi un luogo comune, a documenti elaborati da governi o da consessi di nazioni secondo visioni generalissime di sviluppo armonico ed in ossequio ai cataloghi di diritti economici e sociali cristallizzati tanto nelle convenzioni internazionali (su tutti il Patto sui diritti economici, sociali e culturali del 1966) quanto nelle costituzioni nazionali.

Man mano che lo sviluppo sostenibile è stato incorporato nell'azione programmatica delle organizzazioni internazionali di maggior rilievo, il referente tassonomico del piano di sviluppo è divenuto, incidentalmente, quella "fonte" che nel diritto internazionale più di ogni altra s'è fatta espressione delle aspirazioni di progresso economico e sociale, ossia la *soft law*<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Ci si sta riferendo, in particolare, alle fonti che regolano i procedimenti della pianificazione, o la loro implementazione e che saranno oggetto dei capitoli successivi.

<sup>4</sup> Sulla *soft law* nel diritto internazionale v. A. TANZI, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, Milano, 2016, 159 ss.; N. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, Torino, 2013, 184-185.

Qui, l'aspirazione programmatica già evocata dalla Carta delle Nazioni Unite ha trovato uno sbocco istituzionale nell'azione coordinatrice del Consiglio Economico e Sociale (Ecosoc)<sup>5</sup>. Dagli anni 1990, poi, sono state numerosissime le Dichiarazioni di plurimi *summit* internazionali aventi ad oggetti gli obbiettivi dello sviluppo, con un'evoluzione che ha portato sino ai *Sustainable Development Goals* del 2017<sup>6</sup>.

In un brodo culturale in cui il solidarismo dialoga con il neoliberalismo, stati ed unioni sovranazionali come l'Unione europea hanno mutuato dal diritto internazionale una preferenza per le dichiarazioni ed i piani di azione sulle tematiche dello sviluppo, a volte evitando il termine forte di piano in favore di quello, apparentemente più *business-friendly*, di "Agenda"<sup>7</sup>.

Pianificazione e programmazione sono quindi, nell'immaginario del giurista occidentale contemporaneo, parte integrante del diritto "morbid" nazionale, sovranazionale ed internazionale. Un diritto che, peraltro, deve necessariamente dialogare con la *soft law* di derivazione privatistica, espressione di quella nuova *lex mercatoria* sovente associata alla globalizzazione, prodotta dagli operatori delle transazioni commerciali internazionali<sup>8</sup>. Nell'affermarsi dei codici di autoregolamentazione delle imprese e dei modelli contrattuali standard imposti dalle multinazionali ai propri fornitori e sub-fornitori stabiliti in paesi diversi sono veicolati valori etico-morali, criteri di tutela del lavoro e di qualità del prodotto, visioni coordinate di sviluppo che prescindono dalle politiche economiche statali<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> V. spec. gli artt. 55 della Carta ONU. Sulle competenze e l'azione dell'Ecosoc v. S. MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle nazioni unite*, Bologna, 2012, 315 ss.

<sup>6</sup> Per una panoramica delle Dichiarazioni di maggior rilevanza v. *ibid.*, 314-315.

<sup>7</sup> Il diritto europeo è particolarmente ricco di esempi a riguardo, fra i quali basti citare la *Digital Agenda for Europe* (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/64/digital-agenda-for-europe>, ultimo accesso: 27 agosto 2021), l'*European Green Deal* ([https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action_en), ultimo accesso: 27 agosto 2021) e, più in generale, la *Strategic Agenda* per il quinquennio 2019-2024 (<https://www.consilium.europa.eu/en/eu-strategic-agenda-2019-2024/>, ultimo accesso: 27 agosto 2021).

<sup>8</sup> F. GALGANO, *Lex mercatoria*, Bologna, 2010, 239 ss.

<sup>9</sup> G. SABATINO, *Planning "beside" and "beyond" the State: Multinational Corporations as Anthropological Institutions of Global Economic Law*, in *Transnational Dis-*

La pianificazione privata, veicolata dalla libertà contrattuale della libertà nella scelta del foro per i contratti transnazionali, si sovrappone e s'impone, in questi esempi, alla pianificazione pubblica. L'ordinamento "interno" delle imprese multinazionali si avvale, del resto, di metodi e tecniche che ricordano persino gli stilemi della pianificazione "forte" di matrice leninista, in particolar modo per quanto riguarda la predisposizione, dal livello centrale a quello periferico delle filiali, di indicatori di produzione cui è collegata la valutazione della prestazione dei dipendenti<sup>10</sup>. Diffusa è altresì l'inclusione di direttive che orientano (o dovrebbero orientare) l'operato del dipendente alla luce di principi pure etico-morali dell'attività d'impresa<sup>11</sup>. Come nella pianificazione pubblica, poi, le gerarchie, in concreto, fra obiettivi ed i corto-circuiti fra dato formale ed implementazione sostanziale di determinati valori rappresentano problemi costanti.

Il paradigma dell'impresa "responsabile", agganciato alle idee, costituzionalmente fondate, dell'economia privata socialmente utile e declinato in primo luogo nei codici di condotta e autoregolazione degli operatori, è transitato nel diritto privato statale, suggerendo altresì il suo utilizzo come canone interpretativo della correttezza delle condotte imprenditoriali nel mercato<sup>12</sup>. Così, una condotta commerciale di fatto in conflitto con valori proclamati dall'impresa nel suo statuto etico reso pubblico integrerebbe una pratica commerciale scorretta, fonte come

---

*pute Management*, 17(6), 2020; J. WEINSTEIN, J. MCINTYRE, *Multinational Corporations and the Diffusion of World Standards: A Theoretical Exploration*, in *Studies in Comparative International Development*, Fall 1986, 51-84.

<sup>10</sup> S. JOHNSTON, *Headquarters and Subsidiaries in Multinational Corporations*, Londra, 2005; G. SABATINO, *Planning "beside" and "beyond" the State*, cit.

<sup>11</sup> G. SABATINO, *Planning "beside" and "beyond" the State*, cit. L'articolo citato riferisce, in particolare, di un'intervista che l'A. ha effettuato con un dipendente di una multinazionale del settore bancario.

<sup>12</sup> C. MAGLI, *Pratiche Commerciali Scorrette e Rimedi Civilistici nel Contesto della Responsabilità Sociale d'Impresa*, in *Contratto e Impresa*, 2, 2019, 716 ss.; G. CONTE, *L'impresa responsabile*, Milano, 2018; ID., *Vincoli Giuridici, Principi Economici e Valori Etici nello Svolgimento dell'Attività d'Impresa*, in *Contratto e impresa*, 3, 2009, 679 ss.; ID., *Codici Etici e Attività d'Impresa nel Nuovo Spazio Globale di Mercato*, in *Contratto e impresa*, 1, 2006, 108 ss.

tale di responsabilità o, secondo alcune posizioni, persino di invalidità del contratto stipulato dal consumatore<sup>13</sup>.

Di fatto, il diritto statale prova ad utilizzare la *Corporate Social Responsibility* (CSR) quale grimaldello per rendere giustiziabile il rispetto di certi valori condivisi da parte delle imprese. Il presupposto di questa opzione è, in fondo, quello per cui la regola “morbida”, pur di derivazione privata, vincola quantomeno il soggetto che la emana. Si tratta del medesimo ragionamento sviluppato dalla Corte di giustizia con riferimento alla *soft law* delle istituzioni europee, trasposto nel privato, ove può avvalersi dei canoni civilistici della buona fede e della correttezza, a garanzia dell’ordine pubblico economico di protezione<sup>14</sup>.

Stiamo parlando di sviluppi sostanzialmente recenti e, in alcuni casi, veicolati da posizioni giurisprudenziali ancora minoritarie e non ben definite. Quanto detto conferma però l’idea di una fondamentale decostruzione del sistema delle fonti di diritto dell’economia, ove l’interazione tra *hard* e *soft law* sfugge a classificazioni piramidali. Del resto, l’antica dialettica istituzionale fra stato, operatori economici e parti sociali, a lungo *deus ex machina* della pianificazione indicativa europea, fuoriesce dai confini controllabili delle nazioni. L’impresa transnazionale dialoga in primo luogo con i corpi che la compongono (filiali, sussidiarie) o ne sono dipendenti (fornitori in dipendenza da monopsonio<sup>15</sup>, so-

---

<sup>13</sup> C. MAGLI, *op. cit.*; A. SEMINARA, *La tutela civilistica del consumatore di fronte alle pratiche commerciali scorrette*, in *Contratti*, 6, 2018, 689 ss.; A. VERDESCA, *Pratiche commerciali scorrette e tutela dei consumatori: tra conformazione del contratto e poteri delle authorities*, in *Corriere Giuridico*, 7, 2019, 934 ss.

<sup>14</sup> P. SIRENA, *La categoria dei contratti d’impresa e il principio della buona fede*, in *Riv. Dir. Civ.*, 4, 2006, 20415 ss.; F. VENOSTA, *Profili della disciplina dei doveri di protezione*, in *Riv. Dir. Civ.*, 6, 2011, 10839 ss.

<sup>15</sup> Come noto, gran parte delle imprese multinazionali si avvale di reti di fornitori, spesso stabiliti in paesi diversi, presso cui delocalizzare i processi produttivi. Non è raro che il fornitore (i.e. un’impresa, spesso di dimensioni anche medio-piccole, stabilita in un paese in via di industrializzazione) lavori di fatto esclusivamente per la multinazionale “committente”, la quale potrebbe del resto facilmente rivolgersi ad altre imprese del luogo o persino in altri paesi nel caso fosse insoddisfatta della controparte contrattuale. Si verifica così una classica situazione di monopsonio, caratterizzata da un unico compratore e da una miriade di possibili venditori. In concreto, il potere esercitato dalla multinazionale sui fornitori che lavorano solo per essa viene ad essere una vera dipendenza, tale che la multinazionale è in grado di imporre standard di qualità, tecniche di

cietà controllate): si comporta, essa stessa, come un pianificatore; il suo spazio geografico di incidenza è la propria fetta di mercato<sup>16</sup>.

È quindi naturale che il diritto dell'economia sia divenuto uno dei principali campi di espansione della *soft law* e, ancora, che la regolazione finanziaria e del credito abbia mutuato l'attenzione alla solidità patrimoniale ed organizzativa delle banche proprio dalle iniziative dei regolatori privati<sup>17</sup>.

Quella social-progressiva (del diritto internazionale dello sviluppo) e quella mercatoria (della regolazione privata) rappresentano due “genealogie” della *soft law* oggi in costante interazione e conflitto<sup>18</sup>.

Al tempo, esse rappresentano un'epifania del diritto democratico-liberale che non sempre coglie nel segno ove riferita ad ordini giuridi-

lavoro e di valutazione delle *performance* e numerose altre condizioni di produzione integrandole nei contratti stipulati con l'impresa fornitrice. Sul punto v. M. ANNER, *Multinational Corporations and Economic Inequality in the Global South: Causes, Consequences, and Countermeasures*, Paper Prepared for the 9th Global Labour University Conference “Inequality within and among Nations: Causes, Effects, and Responses”, Berlino, 2014; G. SABATINO, *Planning “beside” and “beyond” the State*, cit.

<sup>16</sup> Attorno al problema dell'incidenza che le condotte delle imprese multinazionali hanno sulle dinamiche di sviluppo ed alla possibilità di sottoporle alle regole del diritto internazionale (specie quelle in materia di diritti umani) ruota il dibattito sulla personalità giuridica internazionale delle imprese multinazionali, negata dalla dottrina classica (B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, Napoli, 2014) ma oggetto di notevoli riflessioni. V. sul punto, *ex multis*, E. OSHIONEBO, *Regulating Transnational Corporations in Domestic and International Regimes*, Toronto, 2009; C. RYNGAERT, *Non-State Actors in International Law: A Rejoinder to Professor Thirlway*, in *Netherlands International Law Review*, 64, 2017, 155-162; M. KARAVIAS, *Shared Responsibility and Multinational Enterprises*, in *Netherlands International Law Review*, 62, 2015, 91-117.

<sup>17</sup> Tra la vasta bibliografia sul punto v. V. LEMMA, *Soft law e regolazione finanziaria*, in *Nuova Giur. Civ.*, 11, 2006, 20600 ss.; S. BAIONA, *I confini tra regolazione pubblica e privata nel sistema bancario e finanziario italiano*, in *Giur. It.*, 6, 2010; J.A. ROZAS VALDES, D. COPPA, *Il soft law internazionale nel Diritto finanziario*, in *Ars interpretandi*, 2, 2017, 67-80; M. ORTINO, *Il soft law nella disciplina dei mercati finanziari*, in *Banca Impresa Società*, 1, 2020, 93-130.

<sup>18</sup> A. DI ROBILANT, *Genealogies of Soft Law*, in *American Journal of Comparative Law*, 54(3), 2006, 499-554. Di particolare rilievo, con riferimento all'interazione tra *soft law* internazionale ed autoregolazione dell'impresa multinazionale è l'esperimento delle Linee Guida OCSE per le imprese multinazionali del 2011, su cui v. A. MAZZONI, M.C. MALAGUTI, *Dir. comm. internaz.*, Torino, 2019, 216-218.

co-culturali diversi. Nel diritto socialista, la costituzionalizzazione del binomio istituzionale stato-partito rende la volontà di quest'ultimo fonte del diritto<sup>19</sup>. Così, nei diritti cinese, vietnamita, laotiano, che pure riconoscono e tutelano proprietà privata e iniziativa economica privata nei codici civili, i documenti programmatici dei partiti comunisti intervengono nel sistema delle fonti perlomeno da due prospettive principali: in primo luogo, essi sono fonte di responsabilità politica dei membri del partito, fra i quali rientrano non solo funzionari o dipendenti pubblici, ma, in misura crescente, imprenditori e privati cittadini<sup>20</sup>. La violazione della volontà del partito può, nei casi più gravi, condurre all'espulsione, con conseguente esclusione dai circuiti di aiuti finanziari e sussidi per le imprese o sottoposizione a più pressante controllo da parte delle autorità di regolazione del mercato.

In secondo luogo, gli ordinamenti giuridici socialisti si avvalgono di strumenti di raccordo, sia in termini di atti giuridici che in termini di organizzazione, tra la volontà del partito e la libertà dell'operatore di mercato. Classico esempio è l'art. 19 della Legge societaria cinese, che impone la costituzione nelle imprese di comitati del Partito Comunista<sup>21</sup>; esempio ancora più classico è, a ben vedere, lo stesso piano, che altro non è, nella dottrina del socialismo di mercato, espressione e sintesi della volontà politica di sviluppo perpetrata dal partito guida.

L'alterazione della logica tradizionale delle fonti appare ancor più radicale nel diritto cinese dell'ultima decade, caratterizzata dall'affer-

---

<sup>19</sup> G. AJANI, *Diritto dell'Europa orientale*, Torino, 1996, 146-155; U. KISCHEL, *Comparative Law*, Oxford, 2019, 704 ss.

<sup>20</sup> Z. CHEN, *The Revival, Legitimization and Development of Private Enterprise in China*, New York, 2015; X. YAN, J. HUANG, *Navigating Unknown Waters: The Chinese Communist Party's New Presence in the Private Sector*, in *China Review*, 17(2), 2017, 37-63; G. SCHUBERT, T. HEBERER, *Private Entrepreneurs as a "Strategic Group" in the Chinese Polity*, in *China Review*, 17(2), 2017, 95-122; H.H. NGUYEN, *Resilience of the Communist Party of Vietnam's Authoritarian Regime since Doi Moi*, in *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 35(2), 2016, 31-55.

<sup>21</sup> G. SABATINO, *The Legal Dimension of the Relation Between the Chinese Communist Party and the Private Economy. A Perspective of the Article 19 of the Company Law*, in *Global Jurist*, vol. 22, no. 2, 2022, 351-373; <https://doi.org/10.1515/gj-2021-0032>.

mazione del pensiero politico di Xi Jinping<sup>22</sup>. Crescente è stata la legittimazione di paradigmi di condotta etico-morali, spesso in rievoca di fattori della tradizione giuridica cinese e di fatto interpretabili e interpretati alla luce della riflessione del partito<sup>23</sup>. Si pensi, ad esempio, al concetto di «governo attraverso la virtù» (德治 – *de zhi*) o ai «valori fondamentali del socialismo» (社会主义核心价值观 – *shehuizhuyi hexin jiazhi*), che negli anni passati sono stati utilizzati dalle corti cinesi anche per l'aggiudicazione di dispute fra privati<sup>24</sup>.

Così, nel diritto cinese, il potenziamento del ruolo delle corti e la natura para-legislativa delle interpretazioni della Suprema Corte del Popolo sono divenuti, in concreto, anche strumenti per veicolare taluni paradigmi di condotta nel sistema di diritto positivo<sup>25</sup>.

I problemi posti dal diritto socialista possono, inoltre, essere utilizzati, con le dovute cautele, anche comparando quei sistemi caratterizza-

---

<sup>22</sup> Come sempre accade nel diritto socialista, una funzione importantissima è altresì rivestita dall'integrazione delle dottrine politiche della *leadership* nei *curricula* delle scuole e nei programmi educativi, come avvenuto già da tempo in Cina con il pensiero dei vari segretari del PCC che si sono succeduti e come avvenuto, di recente, anche con il pensiero di Xi Jinping (v. la notizia al link <https://www.globaltimes.cn/page/202108/1232364.shtml>, ultimo accesso: 27 agosto 2021).

<sup>23</sup> C. SMITH, J. DENG, *The rise of New Confucianism and the return of spirituality to politics in mainland China*, in *China Information*, 00(0), 2018, 1-21. Nello stesso codice civile, il riferimento ai principi fondamentali del socialismo *ex art. 1* introduce di fatto, nella dimensione ermeneutica dei rapporti civilistici, clausole morali di ampio respiro inevitabilmente atte a veicolare una determinata visione di civilizzazione ideologica all'interno del dettato giuridico. Si tratta, in molti casi, di una formalizzazione di canoni comportamentali esistenti da tempo ma prima evoluti unicamente a livello di strutture profonde del sistema. La loro "emersione" rappresenta pertanto un elemento di grande interesse per il comparatista, in quanto stimola una discussione sulla riprogrammazione dei connotati caratterizzanti il modello giuridico cinese nel suo complesso. Questo argomento è stato oggetto di riflessioni dell'A. con il Prof. Renzo Cavalieri, al quale vanno dovuti e sentiti ringraziamenti per le suggestioni intellettuali offerte.

<sup>24</sup> Cfr. Corte del Popolo del Distretto di Laoshan, Città di Rizhao, Provincia dello Shandong, 5 maggio 2015, decisione no. 169/2015; Corte del Popolo del Distretto di Zhaoling, Città di Luohe, Provincia dello Henan, 28 novembre 2018, decisione no. 2553/2018.

<sup>25</sup> Sul ruolo della Suprema Corte del Popolo e dei suoi interventi nel sistema delle fonti del diritto cinese v. I. CARDILLO, *La legislazione cinese e il ruolo della Suprema Corte del Popolo*, in *Mondo Cinese*, 167(1), 2019, 55-66.

ti da un capitalismo di stato a forte connotazione partitica, espressione della visione di sviluppo di movimenti politici *de facto* controllori da lungo tempo delle istituzioni e ideatori delle più importanti riforme giuridiche<sup>26</sup>.

Cosa dicono queste riflessioni?

Qualcosa di importante, e altrettanto, in fondo, banale, ossia che nel diritto dell'economia – ma il discorso potrebbe allargarsi ad altri settori – lo stesso termine *soft law* è improprio. Quando facciamo riferimento alla *soft law* stiamo identificando un tipo di regola la cui forza cogente si basa non su una logica kelseniana<sup>27</sup>, che di fatto tale forza escluderebbe alla radice, ma su un'effettività concreta. Un'effettività dovuta, in ultima istanza, ad elementi che filosofi e antropologi conoscono bene: in primo luogo, una capacità di coercizione materiale da parte del soggetto che pone la regola<sup>28</sup>; in secondo luogo, la capacità di questo stesso soggetto di creare legami di fedeltà entro un gruppo sociale tali da garantire l'osservanza spontanea della regola<sup>29</sup>; in terzo luogo, l'efficacia della regola razionalmente percepita dai destinatari della stessa<sup>30</sup>.

Negli ordinamenti democratico-liberali difetta il primo requisito: la tutela dell'iniziativa economica privata e la sua regolazione in funzione dell'efficienza del mercato consumeristico impediscono, ove mai vi

---

<sup>26</sup> Tra i maggiori esempi, l'Etiopia – la cui politica è stata dominata dal Fronte Democratico Rivoluzionario del Popolo Etiope tra il 1991 e il 2019, poi fusi nel Partito della Prosperità, tutt'ora al potere.

<sup>27</sup> H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello stato*, Milano, 1963 (ed. originale Harvard, 1945).

<sup>28</sup> V. l'intero Vol. 7(3), 2016, della rivista *Jurisprudence*, fra i cui contenuti si citano, tra gli altri, L. MIOTTO, *Law and Coercion Introduction* (523-524); S.A. ANDERSON, *Coercion as Enforcement, and the Social Organisation of Power Relations: Coercion in Specific Contexts of Social Power* (525-539); S. COYNE, *Coercion and Obligation as Exercises of Authority* (575-592).

<sup>29</sup> R. SACCO, *Antropologia giuridica*, Bologna, 2007. Evocare il problema giuridico della fedeltà infragruppo, in connessione con quello dell'osservanza della regola e del valore cogente della regola stessa vuol dire, ad ogni modo, affrontare anche il problema della natura giuridica delle formazioni sociali e quindi, giocoforza, valorizzare una prospettiva istituzionalista, su cui v. M. HAURIOU, *La teoria dell'istituzione e della fondazione*, Macerata, 2019.

<sup>30</sup> Si consideri che, come ricordato sin dal Cap. 1 § 1, lo stesso concetto di efficacia può atteggiarsi diversamente a seconda delle culture.

fosse questa volontà, la legificazione di un potere generalizzato di intervento del potere pubblico sul merito delle scelte economiche dei privati. D'altro canto, i principi di legalità e dello stato di diritto negano la possibilità di un intervento nelle dinamiche negoziali sulla base di atti di *policy* quali quelli di *soft law* economica<sup>31</sup>.

Qui, pertanto, il potere pubblico (nazionale o sovranazionale) esprime, attraverso la *soft law*, la ricerca di una concertazione multilivello tra istituzioni e parti sociali al fine di creare regole che tengano il più possibile in conto la varietà delle istanze di sviluppo<sup>32</sup>. Come da poco visto, questo approccio si scontra con la dialettica interna agli operatori economici, specie se transnazionali. Questi ultimi trovano allora, attraverso i canali del lobbismo, uno strumento utile per influenzare ed orientare la declinazione di certi standard di sviluppo all'interno dei documenti programmatici pubblici e, più in generale, nell'approccio "culturale" delle istituzioni alla risoluzione dei conflitti di valori tra potere pubblico e impresa. Al tempo stesso, nelle maglie del lobbismo le istituzioni pure cercano di favorire lo spontaneo adattamento dell'impresa a determinate pratiche "virtuose"<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Si predilige pertanto un approccio "indiretto", ovvero sia l'integrazione ermeneutica di fonti morbide in criteri di condotta (correttezza, trasparenza, ecc.) già codificati. Il limite di questo intervento è che necessita del filtro giudiziale e, in secondo luogo, vive nella prassi come applicazione della *soft law* limitatamente ai rapporti giuridici controversi in cui l'applicazione di quei criteri generali viene, di volta in volta, in gioco. Manca, in altri termini, una possibilità di applicazione generalizzata.

<sup>32</sup> E. MOSTACCI, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Padova, 2008, *passim*.

<sup>33</sup> Il tema è ovviamente di grande rilevanza e meriterebbe un'analisi più ampia dei brevi cenni qui fatti. Come noto, l'interazione fra attività di lobbismo e determinazione delle politiche pubbliche è un elemento strutturale del modello di *governance* statunitense, al punto da essere regolato (*Federal Regulation of Lobbying Act* del 1946 e poi *Lobbying Disclosure Act* del 1995). Diversa e più incerta è la situazione nell'Unione europea, dove pure, sia a livello di stati membri che a livello unionale, sono diffuse pratiche di lobbismo, ma dove le pratiche regolatorie differiscono tra gli stati membri. A tal proposito è di particolare rilievo anche l'intervento del Consiglio d'Europa con la Raccomandazione CM/Rec(2017)2 del 2 marzo 2017, dedicata alla regolazione giuridica del lobbismo nei processi decisionali pubblici. La raccomandazione fissa una serie di principi e di condotte a cui i lobbisti dovrebbero attenersi. Sul tema, *ex multis*, v. F.R. BAUMGARTNER, J.M. BERRY, M. HOJNACKI, D.C. KIMBALL, B.L. LEECH, *Lobbying and*

Negli ordinamenti socialisti, in quelli *de facto* a partito unico e finanche in quelli a matrice religiosa, la regola extra-formale è cogente sia in virtù della forza che il partito/movimento guida può esercitare al fine di imporre la sua volontà caso per caso, sia in virtù della fedeltà creata dall'appartenenza dei membri del gruppo dirigente – funzionari, forze dell'ordine, intellettuali – a un partito o movimento religioso guida fondato su una determinata piattaforma di valori<sup>34</sup>.

In questi casi, come si vedrà meglio in seguito, il potere pubblico pure ricerca sempre più la concertazione con gli attori privati e le forze sociali nell'ambito dei processi di elaborazione delle regole di *policy* e di pianificazione. Pure qui, in effetti, lo scopo primario è favorire l'osservazione spontanea della regola in quanto efficace ed in quanto sintesi degli interessi dei destinatari. Ciò che cambia è la premessa: in questi ordinamenti la regola extra-formale è di per sé già valida ed *enforceable*; il favorire un'implementazione non forzata è una scelta politica<sup>35</sup>.

Si osservi, incidentalmente, che in questa prospettiva la regolazione giuridica interna alle imprese multinazionali si avvicina molto di più all'opzione “neo-autoritaria” che a quella democratico-liberale, fonda-

*Policy Change*, Chicago, 2009; S. KOEHLER, *Lobbying, Political Uncertainty and Policy Outcomes*, Cham, 2019; H. KLÜVER, *Lobbying in the European Union*, Oxford, 2013; A. BITONTO, P. HARRIS (a cura di), *Lobbying in Europe*, Londra, 2017.

<sup>34</sup> Sulla dimensione del partito politico quale secolarizzazione dell'adesione a piattaforme di valori ideali anticamente veicolate nella subalternazione magico-religiosa v. R. SACCO, *op. cit.* Sulla commistione fra stati e partiti politici anche nelle democrazie liberali v. S. GAMBINO, *Partiti politici e Parteienstaat*, in *Politica del diritto*, 2, 2018, 169-216; J. PALEY, *Toward an Anthropology of Democracy*, in *Annual Review of Anthropology*, 31, 2002, 469-496.

<sup>35</sup> Qui, evidentemente, la dinamica del lobbismo, pure esistente, si confronta con una gerarchia di interessi e di valori posta a priori e tutta spostata a favore della *voluntas* istituzionale. La ricerca dell'influenza a monte dei processi di *decision-making* passa pertanto attraverso l'affiliazione politica al partito guida e l'accondiscendenza verso richieste pubbliche di determinate scelte di *business*, in linea con le priorità dello sviluppo nazionale. Sul tema v. S. KENNEDY, *The Business of Lobbying in China*, Cambridge, 2005. Il volume, dato l'anno di pubblicazione, non tiene comunque in conto recenti sviluppi occorsi nel rapporto Partito Comunista Cinese ed impresa privata, di cui si avrà modo di discutere in seguito e su cui si rinvia anche a G. SABATINO, *The Legal Dimension*, cit.

dosi anch'essa estensivamente sull'esercizio di poteri coercitivi o para-coercitivi nonché, oggi in misura crescente, sulla diffusione di piattaforme di valori a cui ispirare il *corporate planning* e su cui costruire il rispetto e la collaborazione reciproca fra dirigenti e dipendenti, fra impresa madre e sussidiarie, fra controllante e controllate infragruppo, fra "governanti" e "governati"<sup>36</sup>.

Ecco che, nella ricostruzione di un sistema delle fonti di diritto dell'economia sul piano comparato, l'opposizione tra *hard* e *soft law* perde di senso, dal momento che la cogenza della regola si risolve nella corrispondenza o meno della stessa ai principi e valori comuni che ispirano l'azione di una o più comunità organizzate<sup>37</sup>.

Allo stesso modo, la pianificazione socio-economica, pure intesa come criterio di regolazione del comportamento sociale, spinge a riqua-  
lificare il problema della natura giuridica dei piani alla luce del tipo di legami sociali che il piano stesso intende creare (ad es. di subalternazione, di fedeltà)<sup>38</sup>.

Così, la natura extra-legale del piano può, ad esempio, essere indice di una spinta verso una forma neo-corporativa e concertativa di capitalismo di stato, laddove invece un piano in forma di legge, ove privo dei

<sup>36</sup> Si rinvia, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche ed esempi pratici, a G. SABATINO, *Planning "beside" and "beyond" the State*, cit.

<sup>37</sup> J. PALEY, *op. cit.* Si percepisce, in questa analisi, l'influenza forte del "vitalismo sociale" della teoria istituzionalistica di Maurice Hauriou. Si tenga presente, comunque, che queste piattaforme di valori che stiamo evocando non necessariamente corrispondono *in toto* a quegli insieme di principi etici che siamo soliti associare ad una o all'altra forma di stato e/o di governo. L'esempio più lampante è proprio quello offerto dal diritto europeo, che, ponendo l'efficienza del mercato a valore fondante della propria costituzione economica (v. S. AMOROSINO, *Le dinamiche del diritto dell'economia*, Pisa, 2018) getta le basi per un confronto (e per un conflitto a volte) con i principi di efficienza e massimizzazione del profitto che ispirano l'azione dei conglomerati economici privati. A ben vedere, la tentata giuridicizzazione del concetto di Responsabilità Sociale d'Impresa risponde anche all'esigenza di integrare una nozione di sviluppo puramente efficientista con istanze socio-culturali di altro tipo, al fine di consentire una concertazione tra pubbliche autorità ed impresa sulla base di un ventaglio di valori "allargato".

<sup>38</sup> L'idea di piano di come criterio di regolazione sociale è di YANG WEIMIN (杨伟民), *规划体制改革的主要任务及方向 (I principali compiti e le direzioni della riforma del sistema di pianificazione)*, in *Zhongguo jingmao daokan*, 20, 2004, 8-12.

collegamenti sociali necessari a garantire la concreta attuazione del proprio impianto programmatico (e spesso molto vago) può talvolta risolversi in un esercizio di barocchismo legislativo<sup>39</sup>.

## 2. Il piano in forma o con forza di legge

Alcune esperienze giuridiche esplicitano un posizionamento preciso dei piani di sviluppo all'interno del sistema delle fonti.

Tale posizionamento può derivare o da una veste formale – legislativa, regolamentare, ecc. – o da una funzione sostanziale del piano, di disciplina ed etero-direzione dei rapporti economici, tale da assegnargli una valenza giuridica generalizzata con riferimento a uno o più gruppi di rapporti.

Ci occupiamo anzitutto delle esperienze in cui il ruolo del piano è assimilabile a quello della legge. Anche qui è necessario rinunciare ad approcci eccessivamente formalisti. Non vi sono, infatti, passaggi procedurali in grado di accertare la natura giuridica del piano: sono diversi gli esempi di piani discussi e approvati dai parlamenti secondo procedure disciplinate anche dalle costituzioni, ma che non hanno natura legislativa<sup>40</sup>. Anche nel diritto socialista classico, il piano, di per sé, non è una legge. Purtuttavia, esso detiene una forza ordinante tale da assoggettare tutto il sistema economico, da regolare non solo i piani locali o settoriali, ma anche le singole transazioni fra soggetti dell'ordinamento<sup>41</sup>. È ragionevole, riteniamo, utilizzare per questi casi l'espressione di "piano-legge".

Oggi, la connotazione "legalista" dell'atto di pianificazione appare un tratto recessivo nel panorama globale. L'intrinseca dinamicità del piano moderno, la necessità di frequenti modifiche al suo contenuto, la sua ineluttabile vaghezza, il suo oggetto sterminato, sono tutti elementi

---

<sup>39</sup> Fu questo, ad esempio, il caso della programmazione economica in Italia, su cui v. Cap. 2 § 7.

<sup>40</sup> Ad esempio la Cina, il cui processo di pianificazione sarà discusso nel successivo Cap. 7.

<sup>41</sup> G. AJANI, *op. cit.*; v. anche Cap. 2 §§ 3 ss.

che lo rendono, agli occhi dei legislatori, un prodotto poco consono alla staticità ed alla (teorica) certezza della legge.

Vi sono tuttavia esperienze giuridiche che, tra riedizione di vecchi stilemi e nuove elaborazioni costituzionali, hanno voluto cristallizzare la rilevanza gerarchica del piano in quanto fonte del diritto.

### 2.1. Il “piano-legge” nell’economia pianificata. La Corea del Nord

La Repubblica Democratica Popolare di Corea implementa, da dettato costituzionale, un modello di economia pianificata<sup>42</sup>. La persistenza della pianificazione come dottrina economica ufficiale giustifica l’autoqualificazione dello stato nord-coreano come repubblica socialista, sebbene non marxista-leninista, ma guidata dai principi della *juche*<sup>43</sup>. In altri termini, a fronte di una dottrina dello sviluppo del tutto autoctona e di un sistema costituzionale a base corporativo-familiistica, l’attribuzione alla Corea del Nord dell’aggettivo socialista, e delle relative conseguenze giuridiche, ha fondamento logico solo per quel che riguarda il diritto economico.

In effetti, come già ricordato, le relazioni negoziali sono subordinate ai piani, che ne preordinano il contenuto; la violazione del piano non implica solo nullità dei negozi civilistici, ma anche responsabilità penali per i trasgressori<sup>44</sup>.

Il piano, approvato dal parlamento su progetto del governo, ha una valenza *super* legislativa<sup>45</sup>: la costituzione stessa, secondo un classico schema socialista, vive in funzione della legittimazione politica dei piani d’azione del partito unico<sup>46</sup>. I limitati spazi di autonomia privata

---

<sup>42</sup> Art. 34. Si fa riferimento al testo costituzionale emendato nel 2019, ma il contenuto dell’art. 34 è rimasto invariato e corrisponde pertanto alla versione precedentemente in vigore della costituzione.

<sup>43</sup> D.C. ZOOK, *Reforming North Korea: Law, Politics and the Market Economy*, in *Stanford Journal of International Law*, 48(1), 2012, 131-184. Sul concetto di *juche* e sull’evoluzione della dottrina del governo in Corea del Nord v. I. CASTELLUCCI, *Corea*, in M. MAZZA (a cura di), *I sistemi del lontano oriente*, Milano, 2019, 297 ss.

<sup>44</sup> V. Cap. 3 § 5.

<sup>45</sup> V. artt. 91, 116 e 125 della Costituzione.

<sup>46</sup> P. GOEDDE, *Beyond Sham: The North Korean Constitution*, in *Asian Perspective*, 44(1), 2020, 1-29.

creati dalle riforme degli ultimi decenni sono tutt'ora circondati da una pianificazione ad aspirazione totalizzante<sup>47</sup>.

Quello nord-coreano rappresenta un *unicum* nel panorama comparato: un sistema di diritto economico che conserva strutture staliniane, in cui il piano non è solo il fulcro logico dell'ordinamento, ma anche la sua effettiva forza ordinante.

Non è dato, nel diritto degli altri paesi socialisti, riscontrare qualcosa di simile<sup>48</sup>. L'unica soluzione parzialmente comparabile arriva forse dal recente codice civile del Laos, paese in piena transizione al socialismo di mercato<sup>49</sup>. Qui, se il diritto dei contratti si è allontanato dallo schema pianificato eliminando pure la fattispecie della nullità per violazione degli interessi nazionali, le regole sulla gestione della proprietà statale appaiono più legate alla tradizione: secondo l'art. 262 co. 2 del codice le istituzioni pubbliche esercitano i diritti relativi alla proprietà nei limiti della legge e sulla base dei piani nazionali<sup>50</sup>.

Attraverso un riferimento lessicale diretto – assente, ad esempio, nel codice civile cinese – il diritto laotiano riserva al piano una preminenza gerarchica generalizzata su tutte le regole attinenti all'esercizio dei diritti di proprietà da parte dello stato<sup>51</sup>. Si tratta di una disposizione in-

---

<sup>47</sup> Si tratta, a tutti gli effetti, di un panorama comparabile a quanto avvenuto in Cina nei primissimi anni delle riforme economiche, che hanno visto difatti l'emanazione della Legge sui Contratti Economici, i cui paradigmi sono stati ripresi dal diritto nord-coreano. Sulle riforme economiche in Corea del Nord v. I. CASTELLUCCI, *op. cit.*

<sup>48</sup> Si consideri, del resto, che nessun altro paese socialista implementa ormai un'economia rigidamente pianificata come dottrina dello sviluppo. Pure il diritto cubano, che non ha formalmente abbandonato la dottrina della pianificazione, conosce ormai diversi spazi di autonomia privata e cooperativa concepiti non come eccezioni, ma come parte integrante di un sistema orientato alla graduale riforma. Sulla riforma dell'economia pianificata a Cuba v. M. FONT, D. JANCSICS, *From Planning to Market: A Framework for Cuba*, in *Bulletin of Latin American Research*, 35(2), 2015, 147-164.

<sup>49</sup> Il codice civile del Laos è stato approvato nel 2018 ed è entrato in vigore il 27 maggio del 2020.

<sup>50</sup> L'A. ha fatto riferimento alla traduzione cinese del codice contenuta in AA.VV., *老挝民商经济法律汇编 (Raccolta delle Leggi Civili, Commerciali ed Economiche del Laos)*, Pechino, 2020.

<sup>51</sup> Interessante anche la scelta terminologica del traduttore cinese, che utilizza, per riferirsi al piano laotiano, il termine 计划 (*jihua*), che nel cinese giuridico moderno indica un tipo di piano tendenzialmente più rigido e vincolante rispetto a quelli emanati

dubbiamente rilevante, ma inscritta in un quadro normativo evidentemente votato alla transizione.

Con l'influsso cinese e lo sviluppo dell'economia privata, è plausibile che l'attuale codice civile favorirà, più che ostacolare, l'aumento degli spazi di autonomia negoziale e la creazione, come a Pechino, di meccanismi di controllo indiretti dello stato (e del partito) sull'economia.

## 2.2. Il "piano-legge" e la democrazia costituzionale. La giurisprudenza sul piano in Colombia

Storicamente, la qualificazione formale dei piani indicativi di sviluppo nelle democrazie liberali ha rivestito poca importanza. A dispetto della denominazione, infatti, il piano indicativo è essenzialmente programmatico; il giudice fatica ad applicarlo se non a prezzo di creare obbligazioni positive per lo stato, un'opera difficilmente accettabile se riferita a un atto che, in fondo, esprime la transeunte e ambigua visione di una *leadership* politico-parlamentare.

Tuttavia, con la rivalutazione dell'interventismo statale a tutela della sostenibilità ed equità dello sviluppo, alcuni stati hanno tentato di valorizzare in maniera originale la forma giuridica del piano.

Così, il diritto indonesiano conferisce *status* di legge ordinaria al Piano di Sviluppo Nazionale a Lungo Termine 2005-2025 (*Undang-Undang Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025*)<sup>52</sup>. La ragione è sia simbolica che di equilibrio istituzionale: utilizzando la forma della legge ordinaria per questo piano di sviluppo ventennale il legislatore ribadisce la gerarchia interna al sistema di pianificazione, per cui i piani a medio termine – il cui ciclo di vita è tarato sulle scadenze elettorali – sono incorporati in fonti regola-

---

dallo stesso governo cinese, che difatti sono denominati diversamente: 规划 (*guihua*). Sul tema si tornerà ampiamente nel § 5.

<sup>52</sup> Si tratta della legge no. 17 del 2007.

mentari e sottostanno al piano ventennale. Si punta così a preservare la continuità e la coerenza logica dell'apparato pianificatore<sup>53</sup>.

Vi è un altro caso, tuttavia, in cui la veste di legge del piano ha prodotto non solo una razionalizzazione interna al sistema di pianificazione, ma una riflessione sul ruolo del piano all'interno del sistema delle fonti del diritto e dell'architettura costituzionale dello stato, una riflessione trainata dalla giurisprudenza costituzionale: stiamo parlando della Colombia.

Nella costituzione colombiana del 1991 la pianificazione occupa un posto d'onore: le è dedicata un'intera sezione<sup>54</sup>. È la costituzione a stabilire, pur nelle linee generali, i contenuti del piano, il processo della sua approvazione, gli attori istituzionali coinvolti. L'art. 341 dispone che il piano nazionale degli investimenti (i.e. la parte "speciale" del piano di sviluppo) sia in forma di una legge che «tendrá prelación sobre las demás leyes».

Il piano, pertanto, non solo è una legge, ma è una legge a *status* costituzionale "rafforzato". Il compito di interpretare questa disposizione e di declinare in concreto la natura del piano nel sistema delle fonti del diritto è toccato alla Corte Costituzionale, stimolata, nel corso degli anni, da diverse *Acciones Públicas de Inconstitucionalidad* ex art. 241 della Costituzione, promosse direttamente dai cittadini in contestazione della conformità costituzionale dei piani di sviluppo<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> G. SABATINO, *La pianificazione per lo sviluppo in Indonesia e il suo diritto. Osservazioni comparate*, in *Annuario di Diritto Comparato e di Studi Legislativi*, 2022, in attesa di pubblicazione.

<sup>54</sup> Cap. 2 del Titolo XII, rubricato *Del regimen economico y de la hacienda publica*. Si noti, peraltro, come la costituzione colombiana del 1991 esprime, sul piano storico, un'istanza di compromesso "storico" tra il partito liberale e il partito conservatore e, forse soprattutto, si pone a valle di un processo di pacificazione nazionale sancito dall'*Acuerdo Político sobre la Asamblea Nacional Constituyente* del 1990, a cui partecipa anche una parte del movimento di guerriglia insurrezionalista M19, che accetta quindi di deporre le armi. V. sul contesto storico-politico della costituzione colombiana W. RESTREPO RIAZA, *Estado, crisis política y democracia*, in *Estudios Internacionales*, 127/128, 1999, 169-189.

<sup>55</sup> Si tratta di un tipo di azione peculiare disciplinata dalla costituzione colombiana, dall'ambito di applicazione oggettivo più ampio rispetto al tradizionale *amparo*. Non vi è pertanto la necessità di un nesso (paventato) tra la norma impugnata ed un catalogo di

Si è in particolare posto il problema della compatibilità tra le disposizioni particolari dei piani di sviluppo – attinenti ad un ampio ventaglio di settori della vita sociale – ed il generale principio di unità della materia, che la Costituzione impone per garantire che i progetti di legge si riferiscano «alla medesima materia»<sup>56</sup>.

La forma di legge del piano, in altri termini, impone la conformità dello stesso alle disposizioni costituzionali in materia di legislazione, che potrebbero essere violate allorché la parte “speciale” dei piani di sviluppo divenga un contenitore per disposizioni troppo eterogenee fra loro, quasi alla stregua dei nostrani “decreti milleproroghe”<sup>57</sup>.

La Corte Costituzionale ha tuttavia, nel tempo, delineato i contorni del peculiare *status* costituzionale dei piani di sviluppo. Essi sono sì leggi, ma leggi dal valore rafforzato. Occupano, nella gerarchia delle fonti, un gradino superiore a quello della legge ordinaria<sup>58</sup>. Questo

diritti fondamentali. È ammessa l'azione diretta di incostituzionalità da parte dei cittadini anche a fronte della sospetta incostituzionalità di una legge sia con riferimento al suo contenuto che al procedimento della sua formazione. La funzione di garanzia dello “stato costituzionale” ricoperta da quest'azione marca molto chiaramente l'attenzione riservata dal legislatore colombiano al problema della partecipazione pubblica ai processi decisionali (anche sottoforma, appunto, di controllo *ex post*), un tema che ritorna sia nella giurisprudenza costituzionale sulla natura del piano, sia nella disciplina dei procedimenti di pianificazione, come osserveremo nel prossimo capitolo. Sul tema v. D.E. FLÓREZ MUÑOZ, *La acción pública de inconstitucionalidad como garantía del Estado constitucional en Colombia*, in *Opinión Jurídica*, 9(18), 2010, 89-106; D. MENDIETA GONZÁLEZ, *La acción pública de inconstitucionalidad: a propósito de los 100 años de su vigencia en Colombia*, in *Vniversitas Bogotá*, 120, 2010, 61-84.

<sup>56</sup> Art. 158: «Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella (...)». V. M.A. RESTREPO MEDINA, *Delimitación jurisprudencial del principio constitucional de unidad de materia legislativa*, in *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 11(2), 2009, 203-227.

<sup>57</sup> In merito ai problemi di costituzionalità di tali decreti cfr. C. Cost. It., sent. 16 febbraio 2012 no. 22, con note di R. ZACCARIA, *L'omogeneità dei decreti legge: vincolo per il Parlamento o anche per il Governo?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1, 2012, 283 ss.; S.M. CICONETTI, *Obbligo di omogeneità del decreto legge e della legge di conversione?*, in *Giur. It.*, 12, 2012, 2487 ss.

<sup>58</sup> Cfr. Corte Costituzionale della Colombia, decisione no. C-16/2016. Tale premienza sul piano delle fonti si giustifica proprio in virtù dello sforzo dello Stato nel perseguire una visione di sviluppo razionale nel medio-lungo periodo, sforzo che è incor-

aspetto, unitamente alla funzione di coordinamento socio-economico che hanno i piani, impone una valutazione differente del principio di *unidad de materia*<sup>59</sup>. È infatti naturale che il piano di occupi di materie anche molto diverse fra loro, per cui il requisito della *misma materia* di cui all'art. 158 Cost. va interpretato estensivamente<sup>60</sup>. Ciò che è fondamentale, agli occhi della Corte, è la coerenza logica tra la parte generale del piano – quella in cui sono posti e descritti gli obiettivi generali dello sviluppo – e la parte speciale, quella in cui sono contenuti i piani di investimento e le altre disposizioni particolari di riforma<sup>61</sup>.

Il principio di *unidad* verrebbe violato, con conseguente incostituzionalità del piano, allorché una disposizione “di parte speciale” fosse del tutto inconferente rispetto agli obiettivi determinati nella parte generale<sup>62</sup>.

In concreto, la valutazione del nesso teleologico fra fini e mezzi nelle parti generali e speciali dei piani è rimessa alla Corte Costituzionale stessa. Sono così state giudicate incostituzionali disposizioni del piano che disciplinavano la struttura di organizzazioni locali slegate dai fini del piano stesso<sup>63</sup>; che regolavano condizioni contrattuali uniformi in determinati servizi pubblici<sup>64</sup>; che prevedevano l'acquisizione di mate-

---

porato nel piano (cfr. C-15/1996). Il piano diviene perciò un meccanismo ordinatore ed aggregante della politica statale (cfr. C-1065/2001).

<sup>59</sup> *Ibid.* Sulla necessaria eterogeneità della legge di approvazione del piano cfr. anche C-573/2004; C-795/2004; C-377/2008; C-714/2008; C-801/2008; C-077/2012; C-363/2012; C-747/2012; C-670/2014.

<sup>60</sup> Cfr. C-394/2012; C-16/2016.

<sup>61</sup> Cfr. C-305/2004; C-394/2012; C-16/2016. In particolare, la Corte ha enfatizzato la necessità di una connessione teleologica fra i fini delineati dalla parte generale dei piani e i mezzi approntati dalla parte speciale.

<sup>62</sup> Cfr. C-305/2004; C-539/2008. Nella decisione C-394/2012 la Corte ha ulteriormente precisato che violano l'art. 158 Cost. «aquellas normas que no tengan como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio “de manera tal que la Ley del Plan no puede ser empleada” para “llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores” (...) o para “ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República, sin ninguna relación con los objetivos y metas de la función de planificación”».

<sup>63</sup> Cfr. C-795/2004.

<sup>64</sup> Cfr. C-539/2008.

riale istruttorio e di studio in vista della costruzione di una nuova sede del Congresso della Repubblica<sup>65</sup>.

Si tratta, ad ogni modo, di casi abbastanza isolati. La giurisprudenza della Corte è stata, invero, piuttosto accomodante nei confronti dei piani, giudicando in maniera molto lasca la coerenza fra parte generale e parte speciale<sup>66</sup>.

Sul piano comparato, comunque, l'esempio colombiano è rilevantisimo. Se in punto di politica economica, la rivalutazione del ruolo del piano è in linea con gli sviluppi recenti dell'interventismo economico latinoamericano, dal punto di vista squisitamente giuridico la Costituzione e la Corte Costituzionale colombiana fanno discendere dalla natura di legge del piano la sua giustiziabilità, in particolare per quanto riguarda le regole di struttura imposte alla legislazione. Al tempo stesso, però, la forma di legge del piano consente la definizione di un suo *status* giuridico privilegiato, tendenzialmente prioritario rispetto alla legge ordinaria.

Siamo di fronte a un meccanismo costituzionale piuttosto raffinato, senza eguali anche nel diritto latinoamericano, che attraverso la qualificazione giuridica del piano vuole promuovere canali pratici di demo-

---

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> Una lunga lista di riferimenti giurisprudenziali con annessa descrizione del tipo di misure che sono state "salvate" dalla Corte si ritrova alla lett. e) del § 3.2.4 della decisione no. C-16/2016. Va tuttavia osservato che questo approccio accomodante ha dato adito a critiche in quanto prono al salvataggio di misure la cui connessione e funzionale e teleologica con gli obiettivi del piano appare oggettivamente tenue. Così, ad esempio, la decisione no. C-95/2020 ha giudicato costituzionalmente conforme l'inclusione nel piano di una norma di rinvio dell'entrata in vigore del *Codigo General Disciplinario* (legge no. 1952/2019). La decisione si segnala per l'astensione motivata di due giudici costituzionali, le quali nella propria opinione segnalano come la contestata norma di rinvio non solo non avesse alcuna connessione funzionale e teleologica con l'implementazione di uno o più degli obiettivi di sviluppo posti dal piano, ma potesse addirittura essere considerata in contrasto con essi e, nello specifico, con gli obiettivi di miglior funzionamento del sistema amministrativo-giudiziario, che il rinvio di un codice disciplinante i poteri delle procure certamente inficiava. Eventuali ragioni pratiche o di tempistica che possano aver convinto il legislatore a rinviare l'entrata in vigore del codice ben potevano condurre all'approvazione di una legge separata, notano le giudici, senza dover necessariamente includere questa regola nel piano di sviluppo.

crazia partecipativa<sup>67</sup>. Pertanto, un meccanismo che, in ultima istanza, influisce più sui processi di pianificazione che sulla concreta implementazione dei piani.

### 3. *Il piano come fonte sub-legale, para-legale o extra-legale*

Al di fuori dei limitati casi in cui il piano ha forma di legge, l'analisi comparata fatica, oggettivamente, a classificare con precisione i piani entro le gerarchie delle fonti del diritto.

In alcuni casi (Bolivia, Indonesia)<sup>68</sup> vi sono piani contenuti in fonti sub-legali come decreti presidenziali. In altri casi, non vi sono qualificazioni formali.

I piani sono generalmente atti governativi. I parlamenti partecipano ai procedimenti di pianificazione, ma le funzioni di maggior impulso sono conferite agli esecutivi. Ciò non vuol dire, però, che possano accettarsi semplicistiche equiparazioni tra piani ed altri atti regolamentari.

A dispetto della loro incerta natura, in diversi ordinamenti giuridici è pressoché pacifica la natura *super* regolamentare e para-legislativa (o persino para-costituzionale) dei piani. Il diritto latinoamericano annovera vari esempi: in Ecuador, la Costituzione dichiara il piano *obligatorio* per il settore pubblico dell'economia e *indicativo* per gli altri settori. Al Presidente della Repubblica è conferito il potere di sciogliere la *Asamblea Nacional* in caso di reiterato ostruzionismo all'esecuzione del piano<sup>69</sup>. La legislazione ordinaria, poi, vincola spesso la formulazione di politiche pubbliche di investimento o anche di organizzazione degli

---

<sup>67</sup> Sul punto cfr. anche decisione no. C-524/2003.

<sup>68</sup> In Bolivia il piano nazionale è incorporato in un *decreto supremo*. In Indonesia, come visto, i piani a medio termine sono anch'essi incorporati in decreti presidenziali.

<sup>69</sup> Art. 148. La disposizione è di carattere eccezionale e risponde, come riconosciuto anche dalla Corte Costituzionale (Sent. Interpretativa no. 002-10-SIC-CC del 9 settembre 2010), ad un'esigenza di bilanciamento e reciproco controllo fra poteri. Certo è che, ai fini della nostra analisi, si può rilevare incidentalmente un rafforzamento del potere dell'autorità pianificatrice per eccellenza, vale a dire il governo, nella persona del presidente.

uffici amministrativi al rispetto delle disposizioni del piano nazionale di sviluppo<sup>70</sup>.

Ancora, nel diritto venezuelano il piano nazionale di sviluppo è inteso quale criterio guida dell'azione della Banca Centrale. Il principio non è ritenuto confliggente con la garanzia dell'autonomia della medesima banca, data la missione di quest'ultima di difendere «los intereses superiores de la colectividad»<sup>71</sup>.

Si può affermare, crediamo, che in America Latina la particolare rilevanza dei piani nel sistema delle fonti concretizzi il diritto allo sviluppo costituzionalizzato e si declini, perlopiù, nelle politiche attive di investimento promosse dai poteri pubblici attraverso la pianificazione<sup>72</sup>.

Al tempo stesso, si rileva, la forte identificazione tra piani, volontà del governo e atteggiamento della giurisprudenza costituzionale al riguardo (in Ecuador, Venezuela e anche in Colombia, su cui v. § 2.2) rafforza l'immagine di una «pianificazione presidenziale», anch'essa in linea con gli stilemi tradizionali del costituzionalismo latino<sup>73</sup>.

Il “modello” latino-americano dà però una lezione universale: lo *status* costituzionale del piano rispetto alle fonti “codificate” è direttamente proporzionale alla capacità che ha il piano stesso di farsi referente dell'interesse pubblico, inteso come criterio sulla cui base ordinare l'azione amministrativa e anche i limiti all'azione dei privati.

---

<sup>70</sup> Cfr. art. 67 della *Ley de Minería*; art. 3 del *Código Orgánico de la Función Judicial*.

<sup>71</sup> *Tribunal Supremo de Justicia*, sent. no. 259 del 31 marzo 2016.

<sup>72</sup> Sulla dimensione costituzionale del diritto allo sviluppo in alcuni ordinamenti sudamericani v. S. BALDIN, *Il buen vivir nel costituzionalismo andino*, Torino, 2019; S. LANNI, *Il diritto nell'America Latina*, Napoli, 2017, 157 ss.

<sup>73</sup> Sul presidenzialismo in America Latina v. S. MAINWARING, *Presidentialism in Latin America*, in *Latin American Research Review*, 25(1), 1990, 157-179; B. THIBAUT, *Presidencialismo, parlamentarismo y el problema de la consolidación democrática en América Latina*, in *Estudios Internacionales*, 102, 1993, 216-252; S. BASABE-SERRANO, *Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina*, in *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 157, 2017, 3-22; K. KOUBA, J. PUMR, *The Democratic Cost of Consecutive Re-election and Presidential Term-Limit Evasion in Latin America*, in *Government and Opposition*, 2021, 1-31.

In questa prospettiva, l'analisi comparata segnala, con la rilevante eccezione della Cina (v. oltre), che i piani di sviluppo faticano a ritagliarsi una posizione formale, pur "atipica", nella gerarchia delle fonti del diritto. Rari ed isolati sono i casi in cui le corti facciano riferimento al piano come criterio ermeneutico o come paradigma dell'interesse pubblico<sup>74</sup>.

Anche i paesi post-socialisti che hanno scelto di mantenere la pianificazione come struttura giuridica riconoscono ai piani una funzione di direzione e coordinamento interni all'attività dell'amministrazione, ma non si preoccupano di qualificare i rapporti tra i piani e le altre fonti<sup>75</sup>.

In fondo, l'esperienza latinoamericana (che abbiamo visto) e quella cinese (che vedremo a breve) dimostrano che l'identificazione di una natura giuridica dei piani dipende molto dall'esistenza di una teoria dello sviluppo originale di cui il piano si fa un qualche modo portatore. Dove tali teorie non godono di aggancio costituzionale, o godono di un aggancio molto debole, il piano difficilmente può fungere da criterio ermeneutico indipendente, da paradigma giuridico dell'interesse pubblico a beneficio tanto del legislatore, quanto dei giudici. Esso deve invece "vivere" attraverso i collegamenti con le regole della sua implementazione, attraverso le connessioni con gli altri campi del diritto dell'economia.

---

<sup>74</sup> Cfr. *South Gauteng High Court* (Rep. Sudafricana), decisione del 15 novembre 2012, caso no. 2011/30368. Nella decisione, tuttavia il riferimento al piano ha tono prettamente evocativo di una generale "missione" dei pubblici poteri concernente la promozione di uno sviluppo equilibrato e di un altrettanto "mitico" dovere morale dei cittadini di perseguire tale visione di sviluppo. Manca del tutto, in altri termini, un utilizzo del piano funzionale alla risoluzione o all'interpretazione dei criteri per la risoluzione del caso. Il riferimento al piano appare quasi puramente declamatorio.

Di interesse anche la decisione della *National Court of Justice* della Papua Nuova Guinea del 23 maggio 2016 (caso no. 126/2013, *Bioma Ekamo Holdings Limited et al. vs. Marc Orisuru Avai et al.*), che riguarda però l'accesso a fondi per progetti determinati sulla base dei piani di sviluppo. Qui, la corte si limita a riaffermare quanto si evince dalla legge, ossia che la concreta erogazione di determinati fondi va gestita sulla base del contenuto dei piani, senza entrare nel merito del problema della natura giuridica di tali piani. Si tratta pertanto di una decisione che rileva più sul piano dell'implementazione dei piani che su quello della loro natura giuridica.

<sup>75</sup> È il caso della Bielorussia, su cui v. V.K. SYDORCHUK, *ХОЗЯЙСТВЕННОЕ ПРАВО* (*Diritto economico*), Minsk, 2013, *passim*.

Sono tanti i contesti in cui, come visto, la teoria della pianificazione ha patito il confronto con l'ordine economico *post* 1989 e ha lasciato il campo a nuove e diverse teorie della regolazione<sup>76</sup>. È stato solo negli ultimi anni, con il ritorno in auge del multipolarismo, che il piano è tornato a proporsi come canale espressivo di teorie "autoctone" dello sviluppo. Si può pertanto affermare di trovarsi in un periodo di (ri)consolidamento del substrato teorico della pianificazione, che ad oggi lascia poche tracce nei sistemi delle fonti, ma che potrà ispirare mutamenti in futuro.

È in questa prospettiva, riteniamo, che si debba guardare ad esperienze pure importanti come quella russa. Qui, l'ultimo quindicennio di pianificazioni ha visto l'alternarsi di diverse fonti: nel 2008, il documento «Sui concetti dello sviluppo socio-economico a lungo termine della Federazione Russa sino al 2020», elaborato dal Ministero dello Sviluppo Economico e del Commercio, fu recepito tramite un ordine del governo<sup>77</sup>; ad esso si è affiancato nel 2013 un documento di ricerca, privo quindi di valore formale, preparato da un gruppo di esperti finanziati anche dal governo, la «Strategia 2020»<sup>78</sup>. Più recentemente, due nuovi piani di sviluppo sono stati emanati attraverso Decreti del Presidente della Federazione, uno nel 2018<sup>79</sup> ed uno nel 2020, in risposta alla crisi da Covid-19, tarato sull'anno 2030<sup>80</sup>.

L'incorporazione dei due piani più recenti in una fonte (il decreto del presidente – Указ Президента) gerarchicamente superiore rispetto a quella usata per il piano del 2008 (l'ordine del governo –

---

<sup>76</sup> V. Cap. 3.

<sup>77</sup> Si tratta dell'ordine no. 1662-r del 17 novembre 2008, «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

<sup>78</sup> «Стратегия-2020», pubblicata in due libri a Mosca nel 2013. Va rilevato, a onor del vero, che nella cronaca giuridica russa ci si è riferiti con il termine «Стратегия 2020» anche al piano di cui all'ordine no. 1662. Al fine di evitare confusioni terminologiche, ci riferiremo comunque a quest'ultimo utilizzando la sua denominazione legislativa.

<sup>79</sup> Decreto no. 204 del 7 maggio 2018.

<sup>80</sup> Decreto no. 474 del 21 luglio 2020.

Распоряжение Правительства) è un'evoluzione significativa<sup>81</sup>. Essa non pare, invero, far fronte alle critiche mosse al piano del 2008, giudicato manchevole di appropriati meccanismi giuridici di implementazione e controllo<sup>82</sup>. Sembra piuttosto che il legislatore russo (nella persona del presidente Vladimir Putin) abbia voluto includere la pianificazione dello sviluppo nazionale nell'alveo di quelle materie di *policy* governate “per decreto”, in ossequio al rafforzamento concreto del presidenzialismo<sup>83</sup>. Tutto ciò in un contesto in cui la ricerca di strategie di sviluppo originali è una costante dell'azione geopolitica russa<sup>84</sup>.

Sarà, in futuro, interessante analizzare se e come il cambio di natura giuridica dei piani russi impatterà i riferimenti che ad essi leggi e giudici faranno.

---

<sup>81</sup> Ai sensi dell'art. 115 della Costituzione della Federazione Russa, gli ordini del governo in contrasto con i decreti presidenziali possono essere aboliti dal presidente stesso. Così, il decreto presidenziale viene ad assumere un ruolo para-legislativo, in ogni caso considerabile alla stregua di una fonte primaria sub-costituzionale. All'interno del diritto costituzionale russo, il decreto presidenziale può peraltro assumere valenza normativa (Нормативный указ) o non-normativa (Ненормативный указ), come ad esempio quando per decreto si conferiscono onorificenze. Il decreto normativo viene invece inteso alla stregua di una fonte regolatoria generale ed astratta atta a governare un ampio spettro di relazioni sociali secondo una prospettiva indefinita o comunque di lungo termine. Sul punto v. V.V. NIKULIN, A.V. PHELINTSEV, КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ (*Diritto costituzionale russo*), Tambov, 2019, 48.

<sup>82</sup> G.A. KOBOLOVA, СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ (*Le direzioni strategiche della modernizzazione dei meccanismi regolatori politico-giuridici dell'economia russa*), in Грамота (*gramota*), 1(15), 2012, 80-84. Si trattava, peraltro, di critiche improntate ad una visione di sviluppo neoliberista, che pertanto vedevano nell'inadeguatezza dell'apparato amministrativo a trattare con le esigenze dell'economia di mercato il principale ostacolo alla modernizzazione. È discutibile se quest'idea (peraltro condivisa in parte anche da “Strategia 2020”) sia oggi parte della strategia del Cremlino, piuttosto improntata, specie alla luce della crisi da Covid-19, ad un forte interventismo economico.

<sup>83</sup> O. PROTSYK, *Ruling with Decrees: Presidential Decree Making in Russia and Ukraine*, in *Europe-Asia Studies*, 56(5), 2004, 637-660.

<sup>84</sup> S. BODRUNOV, *Modernising Russia's National Economic System: The Potential for Reindustrialisation*, in *World Review of Political Economy*, 8(2), 2017, 221-234.

Allo stesso modo, i tanti paesi in via di sviluppo che nel nuovo millennio hanno ridato vigore, più politico che giuridico, ai propri piani di sviluppo, si trovano di fronte alla sfida di integrarli in concetti ampi e “domestici” di sviluppo socio-economico, così da farne un faro ermeneutico per la coerenza del proprio diritto. Si tratta di un processo in molti casi ancora embrionale e dall’esito tutt’altro che scontato.

#### *4. Il piano come accordo intergovernativo. L’esempio europeo*

Il problema dell’integrazione, nei piani, di una originale teoria dello sviluppo si è riproposto, con forza crescente nel nuovo millennio, nel diritto europeo, orfano delle pianificazioni indicative nazionali del secondo novecento<sup>85</sup>.

Se l’enucleazione di una costituzione economica fondata sulle quattro libertà economiche fondamentali è ormai da tempo oggetto dell’opera delle istituzioni europee, gli ultimi anni hanno visto una crescente attenzione, specie della Commissione, volta all’affermazione di paradigmi di crescita sostenibile e armonica, rispettosa del principio di coesione.

Il diritto europeo dell’economia, a differenza, ad esempio, che negli Stati Uniti, conosce ed impiega spesso una distinzione logica fra macrostrategie di sviluppo e strumenti giuridici concreti per la loro implementazione<sup>86</sup>. Tale distinzione è incidentalmente favorita dalla natura sovranazionale dell’Unione: le direttrici generali di sviluppo sono necessariamente concepite, anzitutto, come patto politico fra gli stati membri. Tutto ciò ha condotto ad una distinzione anche ontologica sul piano delle fonti: mentre le norme procedurali di attuazione delle stra-

---

<sup>85</sup> Cap. 2 § 7.

<sup>86</sup> La distinzione è evidente se facciamo riferimento alla differenza di approcci nella regolazione giuridica delle strategie di ricostruzione post Covid-19. Se l’*American Rescue Plan Act* del 2021 (H.R. 1319), a dispetto del suo nome, consiste in una lunga serie di interventi puntuali di riforma senza previa enucleazione di obiettivi macroeconomici, in Europa, come stiamo per vedere, l’approccio delle istituzioni è stato decisamente diverso ed è passato anzitutto attraverso una definizione delle direttrici fondamentali dello sviluppo.

tegie di sviluppo e coesione sono contenute, generalmente, in fonti primarie del diritto unionale (specie Regolamenti), le macro-strategie sono a volte incorporate in atti non legislativi della Commissione (ad es. le “Agende”); altre volte, pur se costruite col fondamentale contributo della Commissione, sono formalmente poste attraverso le conclusioni del Consiglio Europeo.

È quanto avvenuto, ad esempio, con la strategia «Europa 2020»<sup>87</sup>; è quanto avvenuto con l’Agenda Strategica 2019-2024<sup>88</sup>; è accaduto, più di recente, con le ormai famose conclusioni del vertice del 17-21 luglio 2020 che hanno dato il via all’istituzionalizzazione della strategia «Next Generation EU», in risposta alla crisi da Covid-19<sup>89</sup>. In quest’ultimo caso, rispetto ai precedenti, le conclusioni del Consiglio Europeo si caratterizzano per l’elevata specificità tecnica, al punto da aver funto alla stregua di un canovaccio per i successivi regolamenti che hanno disciplinato sia il funzionamento dei fondi strutturali per il ciclo di *policy* 2021-2027<sup>90</sup> sia il «Dispositivo per la ripresa e la resilienza»<sup>91</sup>.

Le strategie di sviluppo e gli atti di pianificazione generale assumono così, in Europa, una valenza sì politica, sì programmatica, ma anche giuridica, in quanto atti di impulso e di indirizzo dell’azione unionale, in grado di fatto di vincolare il comportamento delle istituzioni<sup>92</sup>.

---

<sup>87</sup> In questo caso, il Consiglio Europeo, nelle proprie conclusioni del 17 giugno 2010, ha recepito le indicazioni contenute nella Comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010 (COM(2010) 2020), formalizzando i cinque *target* di sviluppo come proposti dalla Commissione.

<sup>88</sup> V. il link <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/> (ultimo accesso: 2 settembre 2021). In tal caso, l’Agenda strategica si presenta più come una generale dichiarazione che un piano vero e proprio. Mancano infatti specifici indicatori o settori di intervento.

<sup>89</sup> EUCO 10/20, CO EUR 8 CONCL 4. Sul punto v. G. SABATINO, *COVID-19, European law and the geo-policy of aids. The incomplete structures of European development planning*, in *Concorrenza e Mercato*, 26/27, 2019-2020, 65-91.

<sup>90</sup> V. i Reg. UE nn. 1056-1057-1058-1059-1060 del 2021.

<sup>91</sup> Reg. UE no. 241/2021.

<sup>92</sup> Sul valore degli atti del Consiglio Europeo v. E. CANNIZZARO, *Il diritto dell’integrazione europea*, Torino, 2015, pp. 25-28; R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell’Unione Europea*, Torino, 2010, 63-68.

Il carattere spiccatamente intergovernativo di questi atti riflette la generale tendenza del diritto europeo dell'economia al rafforzamento della dialettica interstatale e al corrispondente indebolimento del ruolo delle istituzioni europee<sup>93</sup>. Ciò, per la pianificazione, implica un problema: pure i piani, come altri aspetti rilevanti del governo unionale dell'economia, si espongono al rischio della frammentazione e disapplicazione, a causa della mutevole dialettica fra gli interessi degli Stati membri dal maggior peso specifico nell'arena geopolitica. Si pensi, ad esempio, al dibattito sull'introduzione del c.d. "freno d'emergenza" all'erogazione dei fondi per la ripresa e la resilienza, che su sollecitazione di uno o più stati membri investe il Consiglio Europeo della risoluzione in via politica di contrasti circa la corretta gestione dei fondi, sospendendo nel frattempo l'assunzione di decisioni formali attinenti l'erogazione<sup>94</sup>.

Il legislatore europeo, e specialmente la Commissione nella sua veste di detentrica dell'iniziativa legislativa, è conscio del problema e cerca pertanto di controbilanciarlo secondo due direttrici principali: i) predisponendo procedimenti di pianificazione che rafforzino il ruolo di coordinamento e supervisione della Commissione stessa; ii) favorendo la costruzione, a livello di legislazione primaria, di connessioni tra le discipline settoriali di governo dell'economia e gli obiettivi incorporati dalle strategie di sviluppo.

Sui dettagli (e dilemmi) del primo punto torneremo<sup>95</sup>. In merito al secondo, si pensi soltanto alla disciplina europea degli appalti di cui alla Dir. UE n. 2014/24, che in più di un considerando fa riferimento agli obiettivi di «Europa 2020», al doppio fine di giustificare ed orien-

---

<sup>93</sup> G. DI GASPARÉ, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Milano, 2017.

<sup>94</sup> G. SABATINO, *COVID-19, European law and the geo-policy of aids*, cit. Nel testo del Reg. 241/2021, il dispositivo del "freno d'emergenza" è stato in realtà parzialmente edulcorato, in quanto inserito anzitutto in un considerando (n. 52) e, in secondo luogo, disciplinato mediante l'utilizzo di un ambiguo condizionale, per cui, pendente il dibattito in seno al Consiglio Europeo, nessuna decisione sull'erogazione dei fondi *dovrebbe* essere presa. Al di là della trovata, dall'aspetto un po' furbesco, dell'utilizzo del tono ipotetico, è molto probabile che tale ambiguità si risolva, in pratica, in un gioco di equilibri politici fra gli stati membri e fra gli stati membri e la Commissione, confermando, in ultima istanza, la preminenza della decisionalità intergovernativa.

<sup>95</sup> V. Cap. 7 § 5.

tare l'interpretazione della normativa<sup>96</sup>. Si tratta, è evidente, di una connessione comunque debole, che difficilmente può estrinsecarsi in criteri ermeneutici solidi a beneficio delle corti<sup>97</sup>.

Posto il carattere eminentemente intergovernativo delle strategie di sviluppo europee, ne deriva che l'effettività concreta delle stesse dipende dalle capacità di coordinamento fra gli attori istituzionali (sovranazionali e nazionali) coinvolti. La dimensione dell'accordo o del piano negoziato non emerge solo in seno al Consiglio Europeo, ma anche nei processi di implementazione delle politiche di sviluppo e coesione. Il funzionamento dei fondi strutturali ruota attorno all'elaborazione dell'accordo di partenariato tra ciascuno stato membro e la Commissione, definito come «strumento (...) che orienta i negoziati tra la Commissione e lo Stato membro interessato sull'elaborazione dei programmi»<sup>98</sup>. È qui che, in concreto, sono individuate le aree strategiche cui destinare i finanziamenti, i loro scopi, il loro impatto sullo sviluppo socio-economico<sup>99</sup>.

Analogamente, il Reg. UE 241/2021 focalizza l'implementazione delle politiche per la ripresa e la resilienza sul «Piano per la ripresa e la resilienza» (noto, mediaticamente, anche come *Recovery Plan*), con lo scopo, tra i molti altri, di definire qualitativamente e quantitativamente l'impatto che i finanziamenti europei possono avere sulla realizzazione

---

<sup>96</sup> Considerando nn. 2-47-95-96-123. Sul rapporto tra Europa 2020 e il diritto europeo degli appalti v. L. VENTURA, *Public Procurement e sostenibilità. Convergenze trasversali dei sistemi giuridici contemporanei*, in *Dir. comm. internaz.*, 1, 2020, 243 ss.; M. COZZIO, *La nuova strategie europea in materia di appalti pubblici*, in *Giornale Dir. Amministrativo*, 1, 2019, 53 ss.; B. RAGANELLI, *PMI, Procurement e Favor Participations*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 3-4, 2017, 839 ss.; L. BERIONNI, *I contratti pubblici di rilevanza europea: il discrimen tra appalto e concessione, tra incertezze normative ed oscillazioni giurisprudenziali*, in *Dir. comm. internaz.*, 3, 2013, 731 ss.

<sup>97</sup> Le corti possono, tutt'al più, operare riferimenti *en passant* alla corrispondenza fra obiettivi strategici e dettato normativo settoriale, come avvenuto in Cons. St., 13 novembre 2017, no. 5224; Comm. Trib. Prov.le Lecce, Sez. II, 15 marzo 2018, no. 1097.

<sup>98</sup> Cfr. Considerando no. 18 del Reg. 1060/2021 sulle disposizioni comuni applicabili ai fondi strutturali.

<sup>99</sup> G. SABATINO, *I fondi strutturali e di investimento europei e la giuridicizzazione della programmazione per lo sviluppo nell'UE*, in *Riv. trim. app.*, 1, 2020, 455-480.

degli obbiettivi di sviluppo posti, come la «transizione verde» o la «transizione digitale»<sup>100</sup>.

La natura giuridica di questi piani negoziati, di questi accordi programmatici, è evidentemente multiforme.

Da un lato, tali atti potrebbero equipararsi ad atti di *soft law* vincolanti l'azione delle istituzioni emananti e quindi giustiziabili. Sarebbe comunque necessario che fossero soddisfatti i requisiti enucleati dalla giurisprudenza comunitaria, cioè, in particolare, la formulazione di obblighi con tono imperativo<sup>101</sup>; la produzione di effetti giuridici nuovi e non desumibili dalla legislazione esistente<sup>102</sup>; l'esistenza di una base giuridica dell'atto<sup>103</sup>. Ad ogni modo, anche ammettendo la contemporanea sussistenza di tali elementi, è difficile immaginare in concreto un contenzioso tra Stato membro ed Unione sul contenuto di un accordo di partenariato o di un piano di ripresa<sup>104</sup>.

Appare ovvio che il vincolo più forte, per entrambe le parti coinvolte, derivi dal rischio di non veder concretizzarsi l'erogazione dei fondi, ove i piani presentati non siano conformi alle priorità di sviluppo poste a livello europeo. Un risultato svantaggioso per lo Stato membro, ovviamente, ma anche per la Commissione.

---

<sup>100</sup> Art. 18 Reg. 241/2021.

<sup>101</sup> CGUE, C-301/03, *Italia v. Commissione*, §§ 20-24; C-57/95, *Francia v. Commissione*, §§ 14-18; 325/91, *Francia v. Commissione*, § 14. Sul punto v. anche E. KORKEA-AHO, *Adjudicating New Governance. Deliberative Democracy in the European Union*, Londra, 2016, 93; L. SENDEN, *Soft Law in European Community Law*, Portland, 2004, 251-254. Può accadere, in effetti, che i commenti della Commissione agli accordi di partenariato predisposti dagli Stati membri nel contesto delle politiche di coesione e di utilizzo dei fondi strutturali siano particolarmente severi nel tono. Ciò è avvenuto, ad esempio, con i commenti all'accordo di partenariato 2014-2020 fra la Commissione e l'Italia, i quali hanno contestato in maniera molto dura l'ambiguità e la confusione di alcuni passaggi del testo dell'accordo come predisposto dalle autorità italiane.

<sup>102</sup> CGUE, C-303/90, *Francia v. Commissione*, § 24; C-366/88, *Francia v. Commissione*. V. anche L. SENDEN, *op. cit.*, 258-259.

<sup>103</sup> *Ibid.*, 259-261. La medesima A. ha in realtà proposto un quarto requisito per affermare la validità giuridica degli atti di *soft law* dell'Unione, ovvero il rispetto dei requisiti procedurali e di pubblicità prescritti (v. *ibid.*, 261-266).

<sup>104</sup> Più in generale, controversie giudiziali relative alla cogenza di atti c.d. di *soft law* è una rara evenienza, come notato in *ibid.*, pp. 282 ss.

La natura di accordo programmatico di questi piani spiega, in effetti, anche l'intrecciarsi dei meccanismi di negoziazione e supervisione nel corso dei cicli di pianificazione<sup>105</sup>. Il monitoraggio della Commissione sull'implementazione degli accordi si declina in una serie di avvertimenti e stimoli "coperti" dalla minaccia di sospendere l'erogazione dei fondi.

Il ruolo della Commissione di *primus inter pares* nei confronti degli Stati membri con cui negozia gli accordi dovrebbe consentirle di coordinare raccomandazioni e richieste sulla base delle *performances* e delle criticità emerse nei diversi Stati. Ciò che si persegue è un'integrazione fra armonizzazione delle priorità di sviluppo fra Stati, supervisione tarata caso per caso e mutuo apprendimento: sono metodologie affini al noto «Metodo di Coordinamento Aperto» utilizzato ampiamente, seppur con risultati non sempre esaltanti, in diversi settori in cui l'Unione ha competenze di puro coordinamento<sup>106</sup>.

Il problema che si ripropone con insistente circolarità è ancora una volta quello relativo al carattere fortemente intergovernativo della procedura, il che rende i piani, dai generali ai più specifici, un documento a metà tra diritto "duro" e "morbido", teoricamente vincolante ma praticamente non giustiziabile.

È confermato un assunto già posto nel § 3: il peso giuridico della pianificazione europea è quasi tutto spostato sui meccanismi della sua implementazione.

---

<sup>105</sup> Si tratta, del resto, di una forma di programmazione conosciuta al diritto amministrativo anche interno, su cui v. R. CUONZO, *La programmazione negoziata nell'ordinamento giuridico*, Padova, 2007.

<sup>106</sup> A. TURK ET AL., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford, 2012, 312-325; E. SZYSZCZAK, *Experimental Governance: The Open Method of Coordination*, in *European Law Journal*, 12, 2006, 486-502; K. ARMSTRONG, C. KILPATRICK, *Law, Governance or new Governance? The Changing Open Method of Coordination*, in *Col JEL*, 13, 2006-2007, 649-678; G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, 2017, 148-151.

### 5. Il piano come fonte sui generis. Il caso cinese

Nel dibattito, in chiave comparata, sulla natura giuridica dei piani di sviluppo, la Cina rappresenta, al tempo stesso, un “convitato di pietra” con cui fare necessariamente i conti e un esempio paradigmatico dell’autonomia logica della pianificazione come istituto giuridico, utile anche come filtro ermeneutico attraverso cui (ri)guardare ad esperienze già analizzate.

Il diritto cinese deriva, ovviamente, la sua teoria della pianificazione dalla dottrina del socialismo di mercato<sup>107</sup>. Il diritto dell’economia si fa più coordinativo che direttivo, ma il controllo pubblico su gran parte delle risorse finanziarie (specie attraverso il sistema del credito) e la costituzionalizzazione del ruolo guida del Partito Comunista verso tutti gli operatori economici garantisce un ruolo di primo piano per la pianificazione. Essa regola, congiuntamente agli istituti del diritto civile e commerciale riformato, le possibilità ed i limiti dell’azione economica pubblica e privata.

La scienza giuridica e politica cinese ha preso coscienza del mutamento genetico dei piani di sviluppo relativamente tardi. Negli anni 1990, il silenzio della dottrina sul piano pareva confermare l’idea di Naughton per cui alla crescita rapida dell’economia avrebbe corrisposto una riduzione dell’importanza dei piani<sup>108</sup>.

Fu nel 2002 – quindi una decade prima degli studi di Melton e Heilmann che abbiamo citato<sup>109</sup> – che Xiao Xiangrong criticò l’assenza di un approccio giuridico dei processi di elaborazione ed implementazione dei piani<sup>110</sup>. Era il caso, secondo quest’autore, che il diritto tornasse a parlare di pianificazione.

Da allora in poi, con una certa costanza sebbene con numeri non elevati, i giuristi cinesi si sono lasciati affascinare dalle implicazioni

<sup>107</sup> Su cui v. Cap. 3 § 4.

<sup>108</sup> B. NAUGHTON, *Growing Out of the Plan: Chinese economic reform 1978-1993*, Cambridge, 1995, 9.

<sup>109</sup> S. HEILMANN, O. MELTON, *The reinvention of Development planning in China, 1993-2012*, in *Modern China*, 39(6), 2013, 580-628. V. Cap. 4 § 2.

<sup>110</sup> XIAO XIANGRONG (肖向荣), 建议制定《规划法》(Proposta per l’elaborazione di una «Legge sulla pianificazione»), in *hongguan jingji yanjiu*, 41(4), 2002, 63.

giuridiche della pianificazione, accompagnati da un mutamento epocale: la pianificazione cinese ha smesso progressivamente di regolare la produzione di beni e ha preso a utilizzare direttive di *policy* economica<sup>111</sup>; ha rafforzato l'utilizzo degli indicatori di piano vincolanti in merito a problemi di politica sociale ed ambientale e ha moltiplicato gli indicatori non vincolanti (o predittivi) per il governo delle variabili macroeconomiche<sup>112</sup>.

All'apparente ammorbidimento nella struttura e nel tono dei piani ha fatto eco un cambio terminologico. sino agli inizi del nuovo millennio, la denominazione ufficiale di “piano” (inteso come piano generale di sviluppo socio-economico) corrispondeva al termine 计划 (*jihua*): questo termine, ancor oggi comunemente tradotto con “piano” è composto da due caratteri differenti, l'ultimo dei quali è 划 (*hua*), traducibile con il senso di “pianificare” ma anche di “dividere”, “distinguere”, “porre confini”<sup>113</sup>; il primo carattere invece – 计 (*ji*) – può esprimere come sostantivo un “piano”, una “idea” o uno “stratagemma”, mentre come verbo indicare il “contare”, “calcolare”<sup>114</sup>.

A partire dagli anni 2000 però, con crescente frequenza, la terminologia ufficiale ha utilizzato 规划 (*guihua*), traducibile con “piano” ma anche con “programma” o, in senso più ampio, con “linee guida”<sup>115</sup>.

---

<sup>111</sup> Il decimo piano quinquennale (2001-2006) è stato l'ultimo ad impiegare indicatori vincolanti riguardanti la produzione merceologica.

<sup>112</sup> WANG SHAOGUANG (王绍光), YAN YILONG (颜一龙), *A Democratic Way of Decision-Making: Five Year Plan Process in China* (中国民主决策模式, 以五年规划制定为例), Pechino, 2016.

<sup>113</sup> Il carattere 划 deriva dal carattere tradizionale 劃 (*hua*) ed è formato dai due radicali 戈 (*ge*) – “lancia” o “alabarda” – e 刀 (*dao*) – coltello.

<sup>114</sup> Il carattere 计 deriva dal tradizionale 計 (*ji*) ed è composto dal radicale 讠 (*yan*) – “discorso”, “parola” – e dal carattere 十 (*shi*) – “dieci”, ma anche “pieno”, “completo”, “perfetto”.

<sup>115</sup> È questo il termine ad oggi riconosciuto ed utilizzato, istituzionalmente, per denominare i piani di sviluppo socio-economici ed in particolare il piano quinquennale di sviluppo socio-economico nella nazione; è pure questo il termine utilizzato comunemente dalle corti e dalla dottrina. V. sul punto YU JIANRONG (于建荣), *从五年计划走向五年规划 (Dal piano quinquennale al piano quinquennale)*, in *Ascent*, 142(24), 2005, 23-25. Si prega il lettore di perdonare la ripetizione nel titolo tradotto. Abbiamo preferito non tradurre 规划 con “programma” e mantenere quindi la

Ora, il nuovo carattere 规 (*gui*), che indica il “divisore” o “misura”, riflette anche il significato di “regola” o “regolamento”, come dimostra la sua presenza in numerosi termini giuridici<sup>116</sup>.

Al cambio di denominazione non pare perciò corrispondere una più tenue natura giuridica del piano ma, semmai, una minor componente calcolante e matematizzante, più tipica, invece, dei vecchi piani sovietici.

Chi era abituato ad identificare il piano con un paradigma staliniano che non ritrovava più nella Cina delle riforme, si muoveva in acque torbide, rese ancora più oscure dalla crescente complessità del sistema di pianificazione cinese. Quello della “giuridicizzazione” (法治化 – *fazhihua*) diventava un passaggio critico degli studi di diritto economico<sup>117</sup>.

### 5.1. Le teorie sulla natura del piano

I piani cinesi pongono problemi ai giuristi più di quanto facciano con gli economisti: per questi ultimi i piani sono documenti caratterizzati da strategicità (战略性 – *zhanlüexing*), programmaticità (纲领性 – *ganglingxing*), comprensività (综合性 – *zonghexing*), continuità temporale e delimitazione spaziale<sup>118</sup>.

---

sua traduzione come “piano”, al fine di mantenere coerenza con l’impianto dell’analisi comparata condotta ed evitare ambiguità concettuali.

<sup>116</sup> Il termine 规 deriva dai caratteri tradizionali 槩 e 規 (entrambi *gui*) ed è composto dal radicale 见 (*jian*) – “vedere”, “osservare”, “percepire” – e dal carattere 夫 (*fu*) – “uomo”, “marito”. Il carattere 规 si ritrova, in effetti, in numerosi termini giuridici o comunque inerenti ad una dimensione regolatrice come 规定 (*gui ding*) – “regola”, “regolamento”, “prescrizione” – 规则 (*gui ze*) – “regola”, “norma” – 规范 (*gui fan*) – “norma”, “standard” – 规矩 (*gui ju*) – “regola”, nel senso di norma che disciplina la vita di una comunità o di una organizzazione, e quindi anche regola consuetudinaria.

<sup>117</sup> SHI JICHUN (史际春), 论规划的法治化 (*Sulla giuridicizzazione della pianificazione*), in *Journal of Lanzhou University (Social Sciences)*, 34(4), 2006, 1-8.

<sup>118</sup> GUO CHANGSHENG (郭昌盛), 规划纲要的法律性质探析 (*Natura giuridica dello schema di piano*), in *Shanghai zhengfa xueyuan xuebao*, 3, 2018, 57-66; XU MENGZHOU (徐孟州), 论经济社会发展规划与规划法制建设 (*Sulla pianificazione per lo sviluppo economico e sociale e la costruzione di un sistema giuridico della pianificazione*), in *faxuejia*, 2, 2012, 43-55.

Fra i giuristi, invece, non vi è uniformità di posizioni, il che, secondo alcuni, prova ancor di più la rilevanza del problema, dato che l'incertezza circa la validità del piano può condurre a problemi di implementazione<sup>119</sup>.

Il punto di partenza degli studi è, quasi giocoforza, la presa d'atto che il piano è esaminato ed approvato dal Congresso Nazionale del Popolo<sup>120</sup>. Questo passaggio formale giustifica, agli occhi dei giuristi, una qualche efficacia giuridica del piano di sviluppo<sup>121</sup>, tanto più che lo stesso congresso del PCC – il quattordicesimo – che ha abbandonato la dottrina dell'economia pianificata, ha pure ribadito che i piani rimangono un importante mezzo di regolazione macro-economica<sup>122</sup>.

Su queste premesse, la dottrina cinese ha sviluppato diverse teorie, distinguibili, a nostro avviso, in quattro posizioni principali.

Una prima teoria vede il piano come espressione di una “legge speciale” (特殊性法律 – *teshuxing falu*) sulla base di due elementi principali: a) una procedura legislativa speciale codificata in costituzione, che coinvolge governo e parlamento ma non segue la procedura prevista dalla Legge sulla Legislazione (立法法 – *lifa fa*); b) un'effettività sociale, derivante dalla sintesi, nel piano, della volontà istituzionale dello stato, della volontà della classe dominante (i.e. operai e contadini) e delle condizioni materiali della società<sup>123</sup>.

Su tali basi, un autore afferma la cogenza del piano non solo nei confronti del governo ma di tutti i membri della comunità<sup>124</sup>.

---

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> Art. 62 no. 10 della Costituzione della Repubblica Popolare Cinese.

<sup>121</sup> YANG WEIMIN, *op. cit.*

<sup>122</sup> HAO TIECHUAN (郝铁川), 我国国民经济和社会发展规划具有法律约束力吗? (*Il piano nazionale per lo sviluppo economico e sociale è vincolante giuridicamente?*), in *Study & Exploration*, 169(2), 2007, 99-102.

<sup>123</sup> GUO CHANGSHENG, *op. cit.* Per la piena natura giuridica del piano opta anche YAN CHENGYI (颜诚毅), 规划与法律如何衔接 (*Come integrare pianificazione e diritto*), in *renli ziyuan guanli*, 1, 2016, 191-192.

<sup>124</sup> GUO CHANGSHENG, *op. cit.* Questa tesi non convince appieno: da un lato, essa certamente paga tributo ad un approccio marxista; dall'altro lato, tuttavia, non spiega perché il piano debba per forza essere considerato un “atto legislativo” (立法行为 – *lifa xingwei*) e non un altro tipo di fonte normativa.

Un altro autore, pur aderendo alla tesi della natura giuridica del piano, ne limita la cogenza nei confronti del solo settore pubblico. La cogenza, difatti, sarebbe legata alla possibilità di far leva sulla forza pubblica per imporre il rispetto della regola. Dal momento che gli obiettivi dei piani sono integrati nei criteri di valutazione delle *performances* dei funzionari pubblici, la loro condotta può essere efficacemente orientata dal piano, cosa che non accade con i privati<sup>125</sup>. Il piano avrebbe quindi una «connotazione giuridica incompleta» (不完全法律属性 – *buw anquan falu shuxing*)<sup>126</sup>.

Un secondo gruppo di posizioni nega invece natura di legge al piano, dal momento che esso non è regolato dalla Legge sulla Legislazione. Nemmeno, però, il piano è un regolamento come quelli adottati dal Consiglio di Stato *ex art. 89 Cost.*

Il piano finirebbe perciò nella residuale (e molto ambigua) categoria dei «documenti normativi» (规范性文件 – *guifanxing w enjian*). Essa comprende tutte quelle fonti non legislative né regolamentari che hanno nondimeno valore giuridico e che sono generali ed astratte: misure, comunicazioni, linee guida, ecc.<sup>127</sup>.

La posizione di queste fonti è incerta e discussa. Secondo la Legge sulla Procedura Amministrativa (行政诉讼法 – *xingzheng susong fa*)<sup>128</sup>, i convenuti nei contenziosi amministrativi (i.e. le pubbliche amministrazioni) possono servirsene per supportare la legittimità di

<sup>125</sup> HAO TIECHUAN, *op. cit.*

<sup>126</sup> GUO CHANGSHENG, *op. cit.* L'A. fa riferimento a questa nozione sebbene, come abbiamo visto, abbracci l'idea di una cogenza generalizzata. Una cogenza limitata pare invece essere sostenuta da DI YI (翟翌), 论“国民经济与社会发展规划”相关行政诉讼 (*Sul contenzioso amministrativo relativo al piano di sviluppo economico e sociale*), in *zhengzhi yu falü*, 1, 2012, 90-100. Questo A. nega che il piano abbia contenuto normativo ma afferma, non senza una certa confusione, che abbia un effetto legislativo, ai sensi dell'art. 62 della Cost. e del sistema giuridico di formazione e controllo dei piani locali.

<sup>127</sup> HUANG JINRONG (黄金荣), “规范性文件”的法律界定及其效力 (*Definizione giuridica e validità dei “documenti normativi”*), in *faxue*, 7, 2014, 10-20; ZHOU LEJUN (周乐军), 行政规范性文件的生成形态及其类型化 (*Formazione e tipologia dei documenti normativi amministrativi*), in *faxue luntan*, 3, 2019, 59-68.

<sup>128</sup> Le disposizioni sui documenti normativi sono state aggiunte a seguito delle modifiche al testo originale del 1989, occorse nel 2014 e nel 2017.

un'azione presa o di un provvedimento emanato<sup>129</sup>. Al tempo stesso gli attori (i.e. le controparti dell'amministrazione) possono contestare la legittimità di tali documenti<sup>130</sup>. Ove il giudice rilevi l'illegittimità, non può però annullare il documento, ma deve disapplicarlo nella disputa concreta e formulare, tutt'al più, raccomandazioni all'autorità che lo ha emanato<sup>131</sup>.

Se il piano fosse un documento normativo, esso varrebbe quindi come supporto integrativo della legittimità delle azioni amministrative di implementazione. Secondo la dottrina, l'approvazione parlamentare non impedisce di considerare il piano come tale, posto che tali documenti non sono soggetti a procedure di approvazione specifiche<sup>132</sup>.

Tuttavia, un ostacolo teorico a questa posizione è rappresentato dal Regolamento Provvisorio sulle Maggiori Procedure Decisionali Amministrative (重大行政决策程序暂行条例 – *zhongda xingzheng juece chengxu zanxing tiaoli*), che include i piani di sviluppo locali tra le «materie» oggetto delle più importanti procedure decisionali<sup>133</sup>. Così facendo, il Regolamento pare assimilare il piano più ad un'azione amministrativa o ad un provvedimento che ad un documento normativo<sup>134</sup>. Si aggiunga, poi, che esistono diversi documenti regolatori aventi ad oggetto la pianificazione così come altri strumenti di politica economica, ma hanno tono essenzialmente procedurale e non di pianificazione sostanziale<sup>135</sup>.

Una terza posizione vede il piano come atto giuridico dalla natura ibrida, tra diritto e *policy*, tra *hard* e *soft law*. Di per sé, la componente politica del piano è riconosciuta da tutti gli autori. Questa tesi, però, la rende connotato specifico della natura giuridica del piano. È proprio, in

---

<sup>129</sup> Art. 34.

<sup>130</sup> Art. 53. V. sul punto ZHOU LEJUN, *op. cit.*

<sup>131</sup> Art. 64.

<sup>132</sup> HUANG JINRONG, *op. cit.*

<sup>133</sup> Art. 3.

<sup>134</sup> Ciò è confermato dal testo dell'Art. 2 secondo cui «Il presente regolamento si applica alle procedure per l'emanazione e la modifica delle maggiori decisioni amministrative dei governi del popolo locali a livello di contea o superiore».

<sup>135</sup> Come ad esempio le Opinioni sul Rafforzamento del Lavoro di Preparazione del Piano Nazionale di Sviluppo Economico e Sociale emanate dal Consiglio di Stato nel 2005 e che saranno oggetto di ampia analisi nel Cap. 7.

altri termini, dalla componente politica che discende la possibilità per il piano di fungere da canovaccio per lo sviluppo dell'intera nazione e di promuovere l'orientamento ed il coordinamento degli operatori economici<sup>136</sup>.

Da ultimo, una quarta posizione è stata formulata da uno studioso di pianificazione ma non giurista<sup>137</sup>. Essa vede il piano come un criterio di regolazione del comportamento sociale, diverso dalla legge e secondo solo ad essa<sup>138</sup>. Sebbene qualcuno abbia inteso questa teoria come negazione della natura giuridica del piano<sup>139</sup>, il riferimento alla dimensione sociale non esclude quella giuridica. Il piano è una forza normativa perché da un lato dirige il comportamento dei soggetti pubblici e dall'altro esprime una capacità di orientamento generale<sup>140</sup>. Una capacità che si "giuridicizza" attraverso la condivisione di obiettivi tra piani ed altre fonti funzionali all'implementazione dei primi<sup>141</sup>.

La medesima teoria invoca altresì una coerente legislazione sulle procedure, i contenuti e gli obiettivi della pianificazione, così come sui rapporti tra piani nazionali e locali<sup>142</sup>.

Quest'ultima posizione, nel riferire la cogenza del piano alla sua dimensione "sociale", sembra in realtà esplicitare profili che le altre teorie, più impastate di formalismo, avevano celato dietro ampie riflessioni tecniche. Il piano esprime una forza politico-sociale che gli deriva dall'essere espressione della volontà del Partito Comunista Cinese, il che, nel sistema delle fonti di diritto cinese, corrisponde ad una cogenza giuridica<sup>143</sup>. In più, la copertura costituzionale e la procedura formale di approvazione gli garantisce una posizione nel sistema delle fonti. Si

---

<sup>136</sup> XU MENGZHOU, *op. cit.*

<sup>137</sup> Stiamo parlando di Yang Weiming (1956-), già membro della Commissione Nazionale per le Riforme e lo Sviluppo e direttore del centro di ricerca sulla pianificazione della Tsinghua University di Pechino.

<sup>138</sup> YANG WEIMING, *op. cit.* Si osserva come questo articolo sia ancor oggi uno dei più citati dagli autori che si sono occupati di pianificazione.

<sup>139</sup> GUO CHANGSHENG, *op. cit.*

<sup>140</sup> YANG WEIMING, *op. cit.*

<sup>141</sup> *Ibid.*

<sup>142</sup> *Ibid.*

<sup>143</sup> U. KISCHEL, *Comparative Law*, Oxford, 2019, 700 ss.

tratta, però, di una posizione *sui generis*, comune al diritto dei paesi socialisti (ad esclusione, lo abbiamo visto, della Corea del Nord).

Il piano è depositario di quelli che sono gli interessi della nazione e gli interessi pubblici<sup>144</sup>. In quanto tale, il suo posizionamento al di sotto o al di sopra della legge rischia di essere una questione di lana caprina. È molto difficile concepire una contestazione, da parte di un soggetto privato o di un procuratore in un'azione di pubblico interesse, della validità del piano o di una legge per violazione, rispettivamente, di una legge o del piano<sup>145</sup>. In quanto strumento di legalità socialista, il piano è utilizzato dall'autorità (amministrativa o, come vedremo, anche giudiziaria) per interpretare l'aderenza di un atto o fatto al bene pubblico.

## 5.2. Il piano nella legislazione e nella giurisprudenza

La legislazione economica e sociale cinese fa ampi riferimenti ai piani. È comune trovare, solitamente nei primi dieci articoli di una legge, una disposizione che impone ai governi dei vari livelli amministrativi di includere lo sviluppo e la tutela della materia oggetto della legge nei propri piani di sviluppo socio-economico<sup>146</sup>.

Nel diritto urbanistico, invece, il piano di sviluppo socio-economico diventa fondamento non solo dei piani rurali ed urbani di costruzione, ma anche di qualsiasi attività edificatoria, specie dove essa richieda espropriazioni (e quindi pagamento di indennizzi)<sup>147</sup>.

---

<sup>144</sup> G. SABATINO, *Il nesso giuridico tra piano e contratto nel diritto della Repubblica Popolare Cinese*, in *DPCE Online*, 3, 2020, 3225-3253.

<sup>145</sup> Sul tema v. S. NOVARETTI, *Le ragioni del pubblico: le "azioni nel pubblico interesse" in Cina*, Napoli, 2011. S'interroga sulle possibilità della giustiziabilità del piano DI YI, *op. cit.*, il quale però ben presto finisce col confinare i suoi ragionamenti nel campo delle pure ipotesi, riconoscendo pacificamente che contestazioni dirette nei confronti dei piani di sviluppo non sono accettate dalle corti.

<sup>146</sup> A mero titolo esemplificativo (la lista potrebbe occupare intere pagine) si vedano l'art. 7 della Legge sull'Amministrazione dei Vaccini (疫苗管理法 – *yimiao guanli fa*); l'art. 5 della Legge sulla Previdenza Sociale (社会保险法 – *shehui baoxian fa*); l'art. 8 della Legge sulla Sicurezza Alimentare (食品安全法 – *shipin anquan fa*); l'art. 7 della Legge sulla Qualità dei Prodotti (产品质量法 – *chanpin zhiliang fa*).

<sup>147</sup> Art. 5 della Legge sulla Pianificazione Urbana e Rurale (城乡规划法 – *chengxiang guihua fa*) e art. 9 del Regolamento sull'Espropriazione degli Edifici su

La forte rilevanza del piano quale criterio di giudizio della legittimità dell'esproprio è confermata da una ricca giurisprudenza che ammette l'esproprio quando il progetto che lo giustifica rientra negli obbiettivi di sviluppo posti nei documenti di pianificazione economica e sociale<sup>148</sup>.

La corrispondenza fra piano e progetto garantisce la sussistenza dell'interesse pubblico. Ciò legittima l'esproprio anche quando il fondo espropriato era originariamente destinato ad usi diversi da quelli poi decisi dal progetto "coperto" dal piano<sup>149</sup>.

In concreto, invero, l'analisi condotta dalle corti è abbastanza limitata: non è raro che ci si limiti a rinviare a documenti o comunicazioni dell'amministrazione convenuta che affermano la compatibilità dell'esproprio con le finalità del piano<sup>150</sup>. La deferenza del giudice verso l'autorità amministrativa è pressoché incontrastata.

Suolo Pubblico e Compensazione (国有土地上房屋征收与补偿条例 – *guoyou tudi shang fangwu zhengshou yu buchang tiaoli*).

<sup>148</sup> Cfr., *ex multis*, Corte Intermedia del Popolo di Hangzhou (provincia dello Zhejiang), decisione del 12 marzo 2014, no. 44; Corte Intermedia del Popolo di Liaoyang (provincia del Liaoning), decisione del 30 gennaio 2018; Corte Intermedia del Popolo di Jinhua (provincia dello Zhejiang), decisione del 6 settembre 2018, no. 662; Corte Superiore del Popolo dello Hubei, decisione del 10 settembre 2018, no. 697; Corte Superiore del Popolo dello Hunan, decisione del 10 settembre 2018, no. 209. Vi sono anche casi in cui sono le parti (*rectius*, l'amministrazione) a produrre in giudizio i piani locali di sviluppo al fine di giustificare l'azione di esproprio, come in Seconda Corte Intermedia del Popolo di Shanghai, decisione del 21 luglio 2015 no. 270. Sul tema, più in generale, v. anche GENG BAOJIAN (耿宝建), YIN QIN (殷勤), *集体土地征收与补偿过程中可诉行政行为的判定与审查* (*Giudizio e review delle azioni amministrative giustiziabili nei procedimenti di acquisizione dei fondi collettivi e di compensazione*), in *falü shiyong*, 1, 2019, 76-91.

<sup>149</sup> Corte Intermedia del Popolo di Hangzhou (provincia dello Zhejiang), decisione del 12 marzo 2014, no. 44; Corte Superiore del Popolo di Ningbo (provincia dello Zhejiang), decisione del 22 agosto 2016, no. 571. Vi sono anche dei casi in cui una delle parti si riferisce ai piani di sviluppo al fine di provare la non sussistenza di alcun pubblico interesse all'esproprio. Le corti, tuttavia, tendono a rispettare la volontà dell'amministrazione riscontrando connessioni funzionali tra piano ed esproprio. Cfr. Corte Intermedia del Popolo di Hefei (provincia dello Anhui), decisione del 17 settembre 2018, no. 161.

<sup>150</sup> Cfr. Corte Superiore del Popolo di Ningbo (provincia dello Zhejiang), decisione del 22 agosto 2016, no. 571; Corte Intermedia del Popolo di Xuzhou (provincia di Jiangsu), decisione del 24 maggio 2019, no. 7855.

In un'altra sentenza rilevante, questa volta non concernente l'esproprio, il giudice cinese ha persino, benché indirettamente, affermato una generale responsabilità di tutti i soggetti, pubblici e privati, di rispettare le indicazioni del piano di sviluppo<sup>151</sup>. In particolare, in una disputa concernente il pagamento del corrispettivo di un contratto di fornitura di riscaldamento, la corte, pur riconoscendo il parziale inadempimento della controparte, ha negato all'attore la restituzione dell'intero canone versato (oggetto del giudizio) in quanto la sua condotta di utilizzo del servizio di riscaldamento non solo costituiva violazione dei regolamenti settoriali applicabili, ma violava altresì le direttive del piano nazionale di sviluppo, attinenti alla gestione efficiente dei servizi di riscaldamento<sup>152</sup>.

La corte, insomma, vede il piano alla stregua di un criterio orientativo valido per giudicare i comportamenti anche dei soggetti privati. Si tratta, ovviamente, di un criterio sussidiario, dal momento che, dato il tono politico-programmatico del piano, non può il giudice enucleare da esso obbligazioni specifiche; nondimeno, esso pone principi generali di condotta a cui, secondo questa decisione, devono conformarsi tutti i consociati.

### 5.3. Osservazioni di chiusura sul piano cinese

Quella appena citata è una decisione isolata, la quale, tuttavia, ove letta congiuntamente all'altra giurisprudenza esaminata, rende bene

---

<sup>151</sup> Corte del Popolo del Distretto di Huaiyin, Città di Jinan (Provincia dello Shandong), decisione del 17 luglio 2018, no. 1262.

<sup>152</sup> Il caso concreto che dà origine alla disputa è di particolare interesse. Il convenuto (i.e. l'esercente il servizio di riscaldamento) aveva piombato le tubature dell'acqua calda all'attore, dopo che quest'ultimo, a seguito di una serie di lavori all'impianto di riscaldamento, aveva consumato una quantità particolarmente elevata di acqua. A seguito della piombatura, l'attore chiedeva, allegando l'inadempimento della controparte, la restituzione del canone versato. La corte riconosce che il comportamento del convenuto integra un inadempimento, ma riconosce altresì che il consumo eccessivo di acqua derivante da lavori effettuati privatamente costituiva sia una violazione del Regolamento sul Riscaldamento della provincia dello Shandong (山东省供热条例 – *Shandong-sheng gongre tiaoli*) sia le direttive di *policy* del piano, che invitavano ad una gestione prudente ed efficiente dei servizi di riscaldamento.

l'idea di come il piano rappresenti uno strumento multiforme anche nelle mani delle corti. Esso rappresenta lo standard ermeneutico del pubblico interesse e dell'interesse nazionale, ma rappresenta pure uno standard di condotta per la valutazione del contegno dei soggetti delle relazioni giuridiche, verticali od orizzontali.

Si ripropone con forza l'idea di piano come forza sociale regolatrice, immanente al sistema giuridico, non inquadrabile in alcuna categoria perché esso stesso categoria indipendente<sup>153</sup>. È su queste stesse basi, in fondo, che il piano esercita la propria forza motrice nei confronti della legislazione economica e dei settori "classici" del diritto economico cinese: concorrenza, investimenti, finanza, ecc.<sup>154</sup>.

La natura del piano in Cina e nei paesi socialisti si giustifica certamente alla luce delle peculiarità del sistema monopartitico. Eppure, come abbiamo visto, questa stessa natura si appoggia ad una visione del vivere sociale dal potenziale espansivo, in quanto servente gli obbiettivi di uno sviluppo armonico coordinato dallo stato. In questa prospettiva, il dibattito teorico portato avanti dalla dottrina cinese può rivestire utilità in chiave comparata, quale base concettuale per testare l'evoluzione della natura giuridica dei piani nei paesi in cui la pianificazione è in fase di risorgimento.

## 6. Il piano come documento scientifico e la NITI Aayog in India

Dal punto di vista tassonomico, all'estremo opposto rispetto all'idea di piano-legge si colloca una concezione di piano come puro atto di *policy*, volutamente sottratto alla gerarchia delle fonti sebbene espressione di una volontà istituzionale.

Tra i diversi sistemi che accolgono un'idea di piano puramente politico, ve n'è uno che di tale nozione ha fatto uno snodo evolutivo importante nella vicenda storica del paese: quello indiano.

---

<sup>153</sup> Sulla base, quindi, dell'idea di YANG WEIMING, *op. cit.*, parzialmente riadattata sulla base della specificità giuridica che legislazione e giurisprudenza riconoscono al piano.

<sup>154</sup> V. sul punto il successivo Cap. 9.

L'India, dopo aver conosciuto una pianificazione quasi “forte” nei primi decenni della sua indipendenza, ha accolto una graduale liberalizzazione e deregolamentazione dell'economia, che è stata accompagnata da crescenti critiche nei confronti del ruolo e delle funzioni della *Planning Commission*<sup>155</sup>. Quest'ultima, così come i piani che essa produceva, era vista come un congegno istituzionale obsoleto, eccessivamente burocratizzato, dalle competenze sovrapponibili e sovrapposte a quelle di diversi ministeri<sup>156</sup>.

Si trattava, beninteso, di critiche rivolte all'istituzione e non necessariamente all'idea di pianificazione. La compresenza fra liberalizzazione e pianificazione è stata una costante dell'economia indiana a partire dagli anni 1990. Si trattava, però, di una pianificazione trasformata, molto più indicativa e molto meno imperativa, soprattutto nei confronti dell'economia privata, che era stata prima sottoposta, come visto, ad invasivi controlli anche nel merito delle produzioni effettuate<sup>157</sup>.

Il progressivo ammorbidimento della pianificazione, a fronte di un controllo pubblico sull'economia ancora forte, rese la *Planning Commission* un vettore inadatto a canalizzare le esigenze di una pianificazione più dinamica.

Si è arrivati così alla decisione di sopprimere la *Planning Commission* e di trasformarla, nel 2015, nel NITI Aayog, un originale *think tank* di stato, dalla composizione prettamente istituzionale, al quale sono state trasferite le funzioni di pianificazione per lo sviluppo<sup>158</sup>. Il termine “piano” si è pure apparentemente estinto con il dodicesimo ciclo quinquennale (2012-2017) ed è stato sostituito dalla *Strategy for New India @75*. Si tratta di un documento tecnico e comprensivo, dal tono

---

<sup>155</sup> M. SENGUPTA, *Modi Planning: What the NITI Aayog Suggests about the Aspirations and Practices of the Modi Government*, in *South Asia: Journal of South Asian Studies*, 38(4), 2015, 791-806.

<sup>156</sup> *Ibid.*

<sup>157</sup> B. RAJ NAYAR, *Economic Planning after Economic Liberalization: Between Planning Commission and Think Tank NITI, 1991-2015*, in S. MEHROTRA, S. GUICHARD (a cura di), *Planning in the 20th Century and Beyond India's Planning Commission and the NITI Aayog*, Cambridge, 2020, 132-151.

<sup>158</sup> A. RAJAN, *The Institutional Identity of India's NITI Aayog*, in *Indian Journal of Public Administration*, LXII, 1, 2016, 111-117. Il termine Aayog indica la “Commissione”, mentre NITI sta per *National Institution for Transforming India*.

non dissimile da quello di altri piani di sviluppo moderni, ma dalla natura giuridica dubbia. Non è, in particolare, chiaro se e fino a che punto questa strategia – come gli altri documenti emessi dalla NITI Aayog – possa fungere, come i vecchi piani, da criterio di declinazione dei *Directive Principles of State Policy*.

La mutazione della pianificazione indiana è stata, dichiaratamente, tarata sulla costruzione di un modello adatto a perseguire l'implementazione dei *Sustainable Development Goals*<sup>159</sup>. Il mandato della NITI Aayog è prettamente coordinativo e di assistenza tecnica<sup>160</sup>. L'allocazione dei fondi non è più diretta dai piani, ma è gestita dai ministeri competenti. Le nuove strategie di sviluppo si occupano di fornire visioni sintetiche derivanti dal confronto con le istanze di diversi *stakeholders* (pubblici e privati)<sup>161</sup>. La cifra di questi nuovi “piani” è tutta nei procedimenti e nelle concertazioni che vi sono dietro, al servizio del paradigma del “federalismo cooperativo”<sup>162</sup>.

Non sono mancate, comunque, perplessità relative al nuovo corso. In particolare, si è evidenziata la dubbia capacità di un organo di assistenza tecnica di proporre strategie effettive in mancanza della possibilità di incidere concretamente sull'allocazione delle risorse finanziarie<sup>163</sup>.

Tuttavia, una peculiarità della NITI Aayog è la sua natura istituzionale: è sì un *think tank* al quale partecipano esperti e scienziati, ma è presieduto dal Primo Ministro e comprende, quali membri *ex officio*, ministri dell'Unione Indiana<sup>164</sup>.

I piani che essa produce sono, pertanto, qualcosa di diverso, ad esempio, dalla “Strategia 2020” russa, che è un prodotto puramente

<sup>159</sup> A. KUMAR JAIN, S. NARAYAN MISHRA, *Role of NITI Aayog in the Implementation of the 2030 Agenda*, in S. CHATURVEDI, T.C. JAMES, S. SAHA, P. SHAW (a cura di), *2030 Agenda and India: moving from Quantity to Quality*, Singapore, 2019, 239-254.

<sup>160</sup> *Ibid.*

<sup>161</sup> *Ibid.*

<sup>162</sup> Sulla nozione e i problemi del federalismo cooperativo v. D. AMIRANTE, *La democrazia dei superlativi. Il sistema costituzionale dell'India contemporanea*, Napoli, 2019, spec. Cap. III; P. SINGH, *Cooperative Federalism in India: A Constitutional Reality or a Myth?*, in *Lex Forti*, 1(3), 2020, 1-9.

<sup>163</sup> M. SENGUPTA, *op. cit.*

<sup>164</sup> A. RAJAN, *op. cit.*

“dottrinale” pur se avallato dal governo. I documenti della NITI Aayog rappresentano, piuttosto, un’espressione cristallina di quella *soft law* economica di cui abbiamo discusso in apertura di capitolo. In concreto, il potenziale coordinante di tali strategie di sviluppo finisce per dipendere molto dalla quantità e dalla qualità del controllo pubblico sull’economia, in termini di politiche di sussidio, controllo del credito, controllo di settori strategici, ecc.

### 7. Conclusioni. L’inafferrabile giuridicità del piano

La più banale conclusione che si trae dall’analisi che precede è la difficoltà di inquadrare i piani nella tradizionale gerarchia delle fonti del diritto.

Una seconda conclusione, meno scontata, è lo sforzo di tanti sistemi – pur molto diversi tra loro in termini di *background* giuridico-culturale – di formalizzare l’ingresso dei piani tra le fonti del diritto, ma facendo attenzione ad enfatizzare la loro specialità, unicità. Vi sono anche qui, lo abbiamo visto, soluzioni “forti” e soluzioni “deboli”. Molte di esse sfuggono alle tassonomie con cui il giurista ha familiarità.

Coglie nel segno quell’autore che, non a caso parlando da non giurista, rimarca la dimensione sociale del piano<sup>165</sup>. È quest’ultima che garantisce effettività. Il medesimo discorso, del resto, può essere allargato, come abbiamo fatto in apertura, a diverse epifanie della c.d. *soft law*.

È inutile tentare di afferrare il piano per inserirlo in una casella della piramide delle fonti. Allo stesso tempo, però, la preoccupazione comprensibile dei legislatori è quella di esplicitare le connessioni che rendono il piano forza di coesione del diritto dell’economia ma anche fonte di responsabilità ed obblighi, in primo luogo nei confronti delle stesse istituzioni che emanano i piani e, in secondo luogo, nei confronti dei consociati.

In taluni casi, come si è visto, è ammessa la contestazione del piano per violazione di presidi formali e procedurali<sup>166</sup>. Rimane un’ipotesi di

---

<sup>165</sup> YANG WEIMING, *op. cit.*

<sup>166</sup> V. il caso colombiano.

scuola, per ora, quella della contestazione del piano per mancata attuazione delle direttive di *policy* in esso contenute<sup>167</sup>.

A partire da queste incertezze, è plausibile che le future evoluzioni dei processi di pianificazione diraderanno, nelle parole dei legislatori, delle corti o della dottrina, alcuni dubbi sulla natura giuridica dei piani, costruendo categorie ibride ed originali di fonti del diritto, come del resto sta avvenendo con riferimento ad altri strumenti di *governance* economica<sup>168</sup>.

Il dato più rilevante, dal punto di vista comparato, è che con tutta probabilità, se i punti di partenza sono quelli evidenziati in questo capitolo, il futuro determinerà sì una connotazione originale della natura giuridica del piano, ma anche altrettanta varianza nelle soluzioni elaborate dai diversi sistemi.

---

<sup>167</sup> Ipotesi, come già detto, resa difficile dall'ampiezza degli obiettivi pianificati. La violazione concreta del diritto o dell'interesse soggettivo avviene pertanto per mezzo degli atti di implementazione dei piani, su cui v. il Cap. 9.

<sup>168</sup> A. BARAGGIA, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Torino, 2017.

## CAPITOLO SETTIMO

### I PROCESSI DELLA PIANIFICAZIONE

SOMMARIO: 1. *Precisazioni terminologiche e contestualizzazione*. 2. *Segue. La metamorfosi dei meccanismi decisionali*. 3. *Tratti comuni e divergenze critiche nei processi di pianificazione*. 4. *Il “centralismo democratico-confuciano” e il piano cinese*. 5. *Inclusività e partecipazione nella pianificazione del capitalismo euroamericano*. 6. *Conclusioni. Un unico paradigma e molte declinazioni*.

#### 1. *Precisazioni terminologiche e contestualizzazione*

Se le indicazioni sulla natura giuridica dei piani di sviluppo sono rare, frammentarie e spesso poco chiare, di regole sulla preparazione e sul contenuto di questi stessi piani ve ne sono in abbondanza e sono, in genere, più sistematizzate.

Ci interessa ora affrontare il primo dei profili, ossia quello relativo alla preparazione dei piani.

L'uso del termine «processi» nel titolo è voluto. Esso dipende, in buona sostanza, da due ordini di motivi.

In primo luogo, la necessità di enfatizzare la continuità – diremmo quasi l'immanenza – della pianificazione all'interno dei sistemi di diritto dell'economia. La pianificazione opera secondo fasi cicliche i cui margini (fine ed inizio) si confondono fra loro<sup>1</sup>. La tradizionale limitatezza temporale dei piani, più spesso che altrimenti cinque anni, è un utile riferimento formale, ma non rappresenta sempre uno spartiacque fra momenti politici ben distinti.

---

<sup>1</sup> S. HEILMANN, O. MELTON, *The reinvention of Development planning in China, 1993-2012*, in *Modern China*, 39(6), 2013, 580-628; WANG SHAOGUANG (王绍光), YAN YILONG (鄢一龙), *A Democratic Way of Decision-Making: Five Year Plan Process in China* (中国民主决策模式, 以五年规划制定为例), Pechino, 2016.

In alcuni paesi come l'Indonesia<sup>2</sup>, la Mongolia<sup>3</sup> e, recentemente, anche la Cina, gli stessi piani “quinquennali” sono inseriti in una più ampia visione di sviluppo, a sua volta codificata in documenti o strategie<sup>4</sup>.

In altri paesi, dove pure questo non avviene, la pianificazione persegue comunque scopi che esondano dal proprio orizzonte temporale, alla luce, ad esempio, dell'adesione ad obiettivi di lungo periodo fissati dal diritto internazionale, come accaduto con i *Sustainable Development Goals*<sup>5</sup>.

La pianificazione assume pertanto i connotati di un processo quasi biologico: ogni sua fase non esaurisce né avvia alcuna attività, bensì le trasforma, ponendo le radici di una fase successiva.

Il secondo motivo che giustifica la scelta terminologica è la necessità di distinguere i processi della pianificazione da altri “processi” giuridicamente identificati che pure, ontologicamente, con la pianificazione per lo sviluppo hanno molto a che fare: i procedimenti amministrativi.

Non v'è dubbio che la pianificazione, quale attività intrinsecamente amministrativa, si sviluppi a partire da ceppi procedurali comuni alle altre attività di gestione della cosa pubblica. La stessa integrazione (e prioritizzazione) degli interessi-socio economici sottesa al “mito” pianificatore promana non solo dalla valutazione comparativa di interessi alla base della discrezionalità amministrativa ma altresì, più in generale, dalla volontà di (ri)composizione dell'ordine fra interessi con-

---

<sup>2</sup> V. la Legge no. 17 del 2007, su cui v. anche il Cap. 6.

<sup>3</sup> V. l'art. 6 § 1 Sez. 3 e § 2 della Legge del 7 maggio 2020 sulla politica per lo sviluppo, la pianificazione e la sua gestione. Le disposizioni prevedono l'elaborazione di un documento di *policy* ad orizzonte trentennale, contenente la visione di sviluppo del paese a lungo termine.

<sup>4</sup> Con riguardo alla Cina, il riferimento è all'«*Outline di obiettivi a lungo termine per il 2035*» (2035年远景目标纲要 – 2035 nian yuanjing mubiao gangyao), approvato il 13 marzo 2021 congiuntamente al quattordicesimo piano quinquennale valido per il periodo 2021-2025.

<sup>5</sup> Si faccia, ad esempio, riferimento all'India, su cui v. Cap. 6 § 6; oppure allo stesso diritto dell'Unione europea, che ha assunto i *Sustainable Development Goals* quali macro-strategia di sviluppo a lungo termine da incorporare nelle “Agende” dell'Unione (v. Cap. 6).

trapposti alla base della teoria dell'organizzazione pubblica<sup>6</sup>. È quello che Giannini chiamava «il problema della programmazione pubblica»<sup>7</sup>.

È anche vero che con molti procedimenti amministrativi noti ai giuristi anche non comparatisti la pianificazione per lo sviluppo condivide problemi e prospettive di riforma. Lo smantellamento dei modelli di pianificazione alla fine della “età dell'oro” riflette sul piano economico, come abbiamo visto, l'affermarsi del paradigma della regolazione, funzionale all'efficienza del mercato capitalista. Questo stesso paradigma, tuttavia, implica quella ben nota rivoluzione nei rapporti tra pubbliche amministrazioni e cittadini, votata ai concetti di partecipazione, trasparenza, *accountability*. È un cambiamento che guarda all'esempio statunitense codificato nell'*Administrative Procedure Act* del 1946 ed è enfatizzato, in Europa, dal rilancio dell'integrazione economica negli anni 1980<sup>8</sup>.

È, inoltre, un cambiamento che influisce profondamente sulla rielaborazione delle strutture di pianificazione, minandone la legittimazione puramente burocratica.

Al di là delle prospettive di studio comuni, che ritorneranno nel prosieguo dell'analisi, i processi della pianificazione per lo sviluppo si pongono ad un livello di ampiezza tematica e teleologica tale da eludere la stretta procedimentalizzazione cui i sistemi giuridici, con varie soluzioni, sottopongono l'attività della pubblica amministrazione, anche al fine di restringere e controllare la sua discrezionalità.

Nella pianificazione, la discrezionalità tecnica si congiunge a quella politica e, soprattutto, a quella ideologica, incarnata nelle filosofie di sviluppo perseguite. Quest'ultimo elemento, in particolare, non opera quale crittotipo, come può avvenire invece nel diritto dei procedimenti

---

<sup>6</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Vol. 1, Milano, 1970, 106-144 e 477-482; G. GUARINO, *L'organizzazione pubblica*, Milano, 1977.

<sup>7</sup> M.S. GIANNINI, *op. cit.*, 107.

<sup>8</sup> G. NAPOLITANO, *Introduzione al diritto amministrativo comparato*, Bologna, 2020, 39-160; B.G. MATTARELLA, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 2018, 39-43; U. ALLEGRETTI, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, 2009.

amministrativi, ma viene enunciato e, anzi, formalizzato nelle procedure che portano all'emanazione dei piani<sup>9</sup>.

I "processi" della pianificazione per lo sviluppo vanno perciò intesi come qualcosa di ben distinto dai procedimenti amministrativi i quali, piuttosto, possono intervenire, e intervengono di fatto, nelle dinamiche di implementazione dei piani<sup>10</sup>.

## 2. *Segue. La metamorfosi dei meccanismi decisionali*

Ora, abbiamo visto come la natura giuridica dei piani sia un problema che ha prodotto, pur nei pochi riferimenti disponibili, una grande varietà di posizioni teoriche.

Per quanto riguarda i processi di pianificazione, le dinamiche evolutive degli ultimi decenni seguono invece percorsi sorprendentemente omogenei. Le fasi di scansione dei cicli pianificatori e le strutture organizzative preposte alla loro gestione assolvono fini analoghi, pur nei diversi contesti. Ciò, ovviamente, non vuol dire che vi sia uniformazione giuridica, ma che le divergenze sono determinate soprattutto a livello di "strutture profonde" del sistema<sup>11</sup>. In altre parole, è la cultura istituzionale dietro il processo di pianificazione che fa corrispondere alle medesime strutture formali risultati di fatto diversi.

In punto di struttura, si potrebbe pensare che le analogie, sul piano comparato, sono imposte dalla nozione stessa di pianificazione accolta dalle scienze sociali e fondata su obiettivi, mezzi e controlli<sup>12</sup>.

In realtà, questa nozione è più consona all'idea tradizionale di pianificazione che a quella moderna. A ben vedere, la forza che promuove l'omogeneità dei processi formali di pianificazione è un'altra epifania, molto discussa e pure contestata, della *governance* del villaggio globa-

---

<sup>9</sup> Sulla nozione di crittotipo v. R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, Torino, 1992, 155 ss.

<sup>10</sup> Su cui v. Cap. 9.

<sup>11</sup> V. Cap. 1 § 3.4.

<sup>12</sup> V. Cap. 1 § 1.

le, ossia l'affermarsi dei modelli decisionali di c.d. "democrazia partecipativa" o "democrazia deliberativa"<sup>13</sup>.

Le due nozioni non sono, peraltro, identiche: a noi interessa di più la seconda, in quanto deriva da un processo comunicativo inclusivo una specifica tecnica decisionale<sup>14</sup>. Così, i processi pubblici di *decision-making*, laddove mancano di legittimazione democratica a motivo dell'indebolimento del ruolo parlamentare, del frequente ricorso alla legislazione delegata e all'utilizzo di fonti secondarie d'impronta governativa, o dell'espansione dei poteri delle autorità indipendenti, si appoggiano su forme di consultazione con i rilevanti *stakeholders*, al fine ultimo di comporre – *rectius*, prevenire – i conflitti d'interesse<sup>15</sup>. Si tratta, sul piano strettamente organizzativo, di un processo analogo a quello che favorisce l'espansione del dominio della c.d. *soft law* nel diritto dell'economia<sup>16</sup>.

Il pensiero occidentale, filosofico ancor prima che giuridico, ha, come noto, avviato da tempo un dibattito sulla relazione logica tra co-

---

<sup>13</sup> Sul tema v., *ex multis*, F. SCAMARDELLA, *Pluralismo culturale e democrazia deliberativa*, in *Ars Interpretandi*, 1, 2012, 123-134; F. OLMASTRONI, *Partecipanti e non partecipanti. Limiti di rappresentatività in pratiche di democrazia deliberativa*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1, 2013, 57-88; J.L. MARTÌ, *La democrazia deliberativa e i diritti a garanzia della procedura*, in *Ragion Pratica*, 1, 2008, 131-149; D. SICLARI, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive*, in *Diritto Pubblico*, 2, 2009, 589-607; C. KEATING, *Developmental Democracy and Its Inclusions: Globalization and the Transformation of Participation*, in *Signs*, 29(2), 2004, 417-437; U. ALLEGRETTI, *L'amministrazione*, cit.

<sup>14</sup> B. GBIKPI, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in *Stato e mercato*, 73(1), 2005, 97-130. Segnala la differenza tra i due concetti anche A. SOMMA, *A proposito di processo, democrazia partecipativa e ruolo dei media*, in *Politica del diritto*, 1, 2011, 123-142.

<sup>15</sup> S. ISSACHAROFF, *Democracy's Deficits*, in *The University of Chicago Law Review*, 85(2), 2018, 485-520; H. LANDEMORE, *Deliberative Democracy as Open, Not (Just) Representative Democracy*, in *Daedalus*, 146(3), 2018, 51-63; G. SGUEO, *La democrazia digitale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2, 2021, 262 ss.; L. COSSU, *Formazioni spontanee ed esercizio del potere*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4, 2010, 423 ss.

<sup>16</sup> A. SOMMA, *op. cit.*

municazione e formazione di una volontà politica razionale<sup>17</sup>. Sul piano giuridico, l'incorporazione di meccanismi di deliberazione partecipativa nel diritto europeo, e poi degli Stati membri, è mutuato dall'ambiente statunitense, nel contesto di quella che è stata definita una «americanizzazione» del diritto moderno<sup>18</sup>. Del resto il diritto europeo, sin dal Libro Bianco sulla *Governance* del 2001, intende la partecipazione nei processi decisionali non solo (e non tanto, si direbbe) come a beneficio dei corpi socio-economici, ma soprattutto al servizio della *multilevel governance*, nel tentativo di enfatizzare il coinvolgimento dei livelli amministrativi locali nella formazione delle politiche e delle strategie dell'Unione, alla luce del principio di sussidiarietà e di quello di proporzionalità<sup>19</sup>.

La democrazia deliberativa, ove concepita in opposizione a quella rappresentativa è stata tuttavia assunta a paradigma anche da culture lontane dal liberalismo democratico. Il pensiero politico e giuridico cinese ha fatto di partecipazione e deliberazione partecipata pilastri di un nuovo modello di legislazione e regolazione, volto a legittimare il ruolo guida del Partito Comunista quale forza espressiva degli interessi integrati della nazione<sup>20</sup>. Emerge, in questo caso, una razionalità comunicativa nello sviluppo dei processi decisionali che utilizza, quale giustificazione logica, anche le stesse strutture culturali confuciane<sup>21</sup>: la rela-

---

<sup>17</sup> Il riferimento immediato è, ovviamente, al pensiero di Habermas, su cui v. J. HABERMAS, *Popular Sovereignty as Procedure*, in J. BOHMAN, W. REHG (a cura di), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, Cambridge, 1997, 35-65; ID., *Between Facts and Norms, Contribution to a Discursive Theory of Law and Democracy*, Cambridge, 1996. Sul tema v. anche M.A. HAJER, H. WAGENAAR (a cura di), *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge, 2003; B. GBIKPI, *op. cit.*

<sup>18</sup> A. SOMMA, *op. cit.*

<sup>19</sup> V. la Comunicazione della Commissione del 12 ottobre 2001 (2001/C 287/01). All'interno del Libro Bianco i riferimenti ai due principi (sussidiarietà e proporzionalità) sono pervasivi e si declinano nella promozione del coinvolgimento degli enti locali nei processi decisionali.

<sup>20</sup> LIN LIANGQI (a cura di), *The Strength of Democracy. How will the CPC march ahead*, Pechino, 2012; WAN LEQUN, CHEN JIAN, *Contemporary China's Politics*, Pechino, 2014, 188 ss.

<sup>21</sup> PENG HE, *Chinese Lawmaking: From Non-communicative to Communicative*, Cham, 2014.

zione biunivoca di obbedienza e benevolenza che deve intercorrere fra soggetti posti in gradi diversi della scala sociale diviene funzionale al rafforzamento della *leadership* del partito, che tuttavia si impegna a fare della consultazione un paradigma generalizzato<sup>22</sup>. Il fine ultimo è quello di «trarre insegnamento dalla saggezza collettiva» (集思广益 – *ji si guang yi*), valorizzando le diverse componenti (politica, scientifica, popolare) della conoscenza (知识 – *zhishi*) preliminare a qualsiasi decisione pubblica<sup>23</sup>. Ecco quindi che emerge un'altra, e forse più rilevante, giustificazione della democrazia deliberativa, ossia la neutralizzazione (almeno parziale) dell'asimmetria informativa, fardello storico del *decision-making* d'impronta burocratica tipico del diritto socialista.

Un'ulteriore derivazione originale delle nozioni di democrazia partecipativa e deliberativa viene poi dal Sudamerica. Qui, i processi costituenti degli anni 2000 seguiti al c.d. “giro a la izquierda” hanno interpretato i nuovi meccanismi decisionali come espressione di una cultura giuridica «contro-egemonica», solidarista, pluralista e interventista a livello economico<sup>24</sup>. In Ecuador, Bolivia, Venezuela, le costituzioni

---

<sup>22</sup> Si veda a tal riguardo l'art. 2 del Regolamento sulla consultazione politica, la supervisione democratica e la deliberazione partecipativa degli affari stato, emanato dalla Conferenza Politica Consultiva del Popolo Cinese nel 1995. Più recentemente, v. il Regolamento Provvisorio sulle Maggiori Procedure Decisionali Amministrative (重大行政决策程序暂行条例 – *zhongda xingzheng juece chengxu zanxing tiaoli*), che in numerose disposizioni (ad es. artt. 6, 10, 12, nonché l'intera sezione 2) disciplina le procedure di consultazione prodromiche alla preparazione del *draft* delle rilevanti decisioni amministrative.

<sup>23</sup> WANG SHAO GUANG, YAN YI LONG, *op. cit.*, spec. pp. 51-52 e 115 ss. Il concetto di *ji si guang yi* si afferma in Cina già negli anni 1980 al fine di proporre un nuovo modello decisionale per le procedure di riforma costituzionale. Sul punto v. XIAO WEI YUN (肖蔚云), 关于新中国的制宪权 (*Sul potere costituente nella nuova Cina*), in *Zhongguo faxue*, 6(3), 1984, 41-47.

<sup>24</sup> S. BALDIN, *Il buen vivir nel costituzionalismo andino. Profili comparativi*, Torino, 2019; E. CECCHERINI, *Le democrazie incerte in America Latina. Le ragioni di un mancato consolidamento*, in *DPCE online*, 3, 2020, 4057-4078; B. DE SOUSA SANTOS, *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*, Lima, 2010. Sulla svolta a sinistra in America Latina negli anni 2000 v. A.A. MARTÍNEZ-HERNÁNDEZ, A. BOHIGUES, *El giro a la izquierda en los parlamentos latinoamericanos. ¿Cuándo y cómo se dio?*, in *Política y gobierno*, 26(1), 2019, consultato online.

codificano non solo generici diritti di partecipazione, ma altresì istituti giuridici e luoghi istituzionali in cui declinare tali diritti<sup>25</sup>.

Il fascino nei confronti di questi nuovi paradigmi decisionali si è spinto sino all'analisi del loro ruolo nello sviluppo dei processi costituenti dell'ultimo decennio – nelle più disparate regioni del mondo – così come nella promozione di nuovi istituti di democrazia diretta<sup>26</sup>.

Tuttavia, come sempre, non mancano dubbi relativi alle conseguenze in concreto dei nuovi strumenti partecipativi<sup>27</sup>. In particolare, è stato segnalato come in seno ai processi di consultazione emergano necessariamente attori che tendono a porsi in posizioni di preminenza, in virtù di poteri economici o culturali, oscurando le istanze di altri gruppi<sup>28</sup>. Il rischio paventato è che la democrazia deliberativa finisca per mascherare una selezione su base censitaria degli attori realmente influenti nelle dinamiche decisionali<sup>29</sup>. Di converso, potrebbe pure arguirsi che nei contesti in cui i processi deliberativi siano posti al servizio di ideologie solidariste, a seconda del partito dominante siano invece taluni gruppi d'interesse economico o industriale ad essere sottorappresentati.

L'atteggiarsi della pianificazione per lo sviluppo nei confronti di queste dinamiche è pertanto cruciale. Il rifiuto della pianificazione burocratica e l'enfasi sull'armonizzazione tra interessi impongono l'accoglimento di un generale principio di “inclusività” nella determinazione dei processi decisionali. Allo stesso tempo, le divergenze fra sistemi si misurano anche nell'identificazione di quali attori e quali dinamiche relazionali guidino tali processi.

---

<sup>25</sup> V. in part. artt. 97, 100 e 103-107 Cost. Ecuador; artt. 11 e 241-242 Cost. Bolivia; artt. 79, 84, 168, 184 Cost. Venezuela. V. anche S. BALDIN, *op. cit.*, pp. 61-65; E. CECCHERINI, *op. cit.*

<sup>26</sup> N. PETTINARI, *Gli strumenti di democrazia partecipativa nelle costituzioni e la partecipazione ai processi costituenti. Verso un nuovo sviluppo della qualità democratica?*, in *federalismi.it*, 15, 2019; G. MANNOCCI, *Gli istituti di democrazia partecipativa in estremo oriente: profili comparativi*, in *Nomos*, 2, 2016.

<sup>27</sup> A. SOMMA, *op. cit.*

<sup>28</sup> P. SAVIDAN, *Démocratie participative et conflit*, in *Revue de Métaphysique et de Morale*, 2, 2008, 177-189; P. ROSANVALLON, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Parigi, 2006.

<sup>29</sup> P. SAVIDAN, *op. cit.*

In ultimo luogo, come già accennato, laddove la democrazia deliberativa incida sui rapporti tra diversi livelli amministrativi di un'entità politica (sovranazionale come la UE, ma anche nazionale), ecco che il livello al quale sono attuati i processi di consultazione ed il tipo di fonte che li disciplinano divengono elementi fondamentali anche in rapporto al riparto di competenze, alla realizzazione della *multilevel governance*, al rispetto della sussidiarietà<sup>30</sup>.

### 3. *Tratti comuni e divergenze critiche nei processi di pianificazione*

Un'impostazione prettamente burocratica e verticistica della pianificazione è rinvenibile soltanto, come siamo abituati a ribadire, in Corea del Nord.

Negli altri sistemi, la pianificazione si è evoluta allontanandosi progressivamente dal meccanismo triadico obiettivi-mezzi-controlli ipotizzato dalle scienze sociali. In particolare, i legislatori hanno voluto enfatizzare e disciplinare un quarto momento, preliminare e prioritario alla definizione degli obiettivi: la raccolta delle informazioni necessarie alla definizione delle strategie di sviluppo.

Per sua natura, l'attività del pianificare si espone al pericolo dell'asimmetria informativa, intercorrente fra gli organi di pianificazione e i soggetti socio-economici cui i piani si riferiscono<sup>31</sup>. Un piano fondato

---

<sup>30</sup> Il problema è riconosciuto dalla stessa Corte Costituzionale Italiana nella sentenza no. 235 del 14 dicembre 2018, relativa alla legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia no. 28 del 13 luglio 2017, su cui v. U. ALLEGRETTI, *Qualche avanzamento sulla via della democrazia partecipativa: riflessioni su alcune leggi regionali e una sentenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2, 2019, 389-412. Nel caso specifico, la Corte Costituzionale, pur riconoscendo il valore fondamentale della partecipazione con riferimento ai dibattiti attorno alle politiche per le opere pubbliche, afferma che siano esaustivi i procedimenti partecipativi già previsti dal Codice dei Contratti Pubblici ed annulla pertanto parte della normativa impugnata per violazione dell'art. 118 Cost., oltre che del generale principio di buon andamento (art. 97 Cost.).

<sup>31</sup> Sul concetto di asimmetria informativa v. W. AFZAL, *Towards the General Theory of Information Asymmetry*, in M. NASSER AL-SUQRI, A. SAIF AL-AUFI (a cura di), *Information Seeking Behavior and Technology Adoption: Theories and Trends*, Hershey, 2015, 124-135.

su premesse fattuali sbagliate (ad es. sugli andamenti della produzione) è pronò all'inefficacia, oltre che delegittimato agli occhi di chi è chiamato ad implementarlo in quanto "cumulo di bugie".

Il rafforzamento della dimensione partecipativa nei processi di pianificazione si declina pertanto soprattutto nell'inclusione di numerosi corpi sociali in sede di dibattiti preliminari alla definizione degli obiettivi, o in sede di discussione degli obiettivi (provvisori) proposti.

L'attenzione a questi momenti di partecipazione è particolarmente forte nell'esperienza latinoamericana, dove essa, come detto, si integra ad un'originale visione di sviluppo<sup>32</sup>. Tale integrazione è espressa sia attraverso l'esplicitazione dell'interculturalità, della sostenibilità, della trasparenza e della solidarietà quali principi generali informatori dei sistemi di pianificazione<sup>33</sup>, sia attraverso l'obbligo per l'autorità di pianificazione (i.e. il governo o un suo dipartimento apposito) di definire gli obiettivi di sviluppo pianificati solo all'esito di un processo di consultazione con: a) i rappresentanti degli enti locali e delle comunità indigene; b) i rappresentanti dei settori economici, spesso identificati nei dirigenti delle associazioni rappresentative dei settori industriali; c) i rappresentanti dei gruppi sociali, sia dal punto di vista professionale (ad es. operai, contadini, ecc.) che più in generali quali settori sociali riuniti in associazioni riconosciute; d) i rappresentanti delle istituzioni culturali ed educative, in primo luogo le università, non solo quali "parti sociali" ma anche quale fonte di uno specifico *know-how* necessario all'elaborazione efficace dei piani<sup>34</sup>.

In taluni casi la concretizzazione della dimensione partecipativa è lasciata alla discrezionalità dell'esecutivo. In altri casi, la legge istituisce e disciplina degli specifici organi che prendono obbligatoriamente parte ai processi di pianificazione, come il *Consejo Nacional de Políti-*

---

<sup>32</sup> S. BALDIN, *op. cit.*

<sup>33</sup> V. ad es. art. 3 della *Ley 152 de 1994* della Colombia («Por la qual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo»); l'art. 2 della *Ley de Planeación* messicana del 5 gennaio 1983 (come riformata, da ultimo, nel 2018); l'art. 19 del *Código Organico de Planificación y Finanzas Públicas dell'Ecuador* (d'ora in poi anche *Código Organico*); l'art. 12 della *Ley no. 777* del 21 gennaio 2016 in Bolivia.

<sup>34</sup> V. il Capitolo terzo della *Ley de Planeación* messicana (artt. 20 e 20-bis); artt. 9 e 13 ss. della L. 152/1994 colombiana; artt. 21 ss. del *Código Organico* dell'Ecuador.

ca Económica y Social (Conpes) e il *Consejo Nacional de Planeación* in Colombia, e il *Consejo Nacional de Planificación* in Ecuador<sup>35</sup>. Funzioni e natura giuridica di tali organi variano.

In Colombia, il *Consejo Nacional de Planeación* è espressione del pluralismo inclusivo-deliberativo e ha funzioni prevalentemente consultive con riferimento all'analisi dei progetti di piani presentati dal governo. Ha altresì il compito di organizzare dibattiti sui progetti di piano nei quali coinvolgere i rappresentanti delle più varie istanze socio-economiche<sup>36</sup>. La legge non lo definisce pertanto una "autorità" del sistema di pianificazione, ma una *instancia*<sup>37</sup>. Ad ogni modo, il suo ruolo fondamentale è stato riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, un ruolo che, peraltro, non si esaurisce nella fase di discussione del piano ma "riemerge" in ogni occasione di modifica<sup>38</sup>.

Il Conpes, pure foro di partecipazione delle forze economiche e sociali, ha invece il compito di approvare la bozza definitiva del piano, valutandone altresì la conformità alla Costituzione e alla legge sulle procedure di pianificazione<sup>39</sup>.

In Ecuador, invece, il *Consejo Nacional de Planificación* – a composizione mista istituzionale e socio-economica – è una forza propulsiva del processo di pianificazione, del quale detta le linee direttive<sup>40</sup>. Esso è altresì responsabile della discussione e dell'approvazione del piano presentato dal Presidente della Repubblica, quale capo dell'esecutivo; della discussione sulle relazioni di valutazione dell'esecuzione dei piani; dell'approvazione di modifiche<sup>41</sup>.

Nella comune visione latinoamericana, la partecipazione ai processi di pianificazione riflette il passaggio da una pianificazione "chiusa", come quella sperimentata dal primo dopoguerra in poi, ad una pianifi-

---

<sup>35</sup> Artt. 9 ss. della L. 152/1994 colombiana; art. 23 del *Código Organico* dell'Ecuador.

<sup>36</sup> Art. 12 della L. 152/1994.

<sup>37</sup> Art. 8 della L. 152/1994.

<sup>38</sup> Decisione no. C-524 del 2003.

<sup>39</sup> Art. 17 della L. 152/1994. Ai sensi dell'Art. 18, ad ogni modo, è prevista un'ulteriore fase di consultazione dopo l'approvazione del progetto, in cui il *Consejo Nacional de Planeación* può fornire, entro limiti di tempo disciplinati, nuovi pareri.

<sup>40</sup> Artt. 23 e 24 del *Código Organico* dell'Ecuador.

<sup>41</sup> *Ibid.*

cazione “aperta”, che valorizza l’intervento dello stato in funzione dell’armonizzazione dei rapporti socio-economici<sup>42</sup>. È una visione in linea tanto con l’eredità spirituale delle culture indigene quanto del tradizionale umanismo del sistema giuridico latinoamericano contemporaneo<sup>43</sup>.

Questo approccio, tuttavia, è specchio di un altro profilo critico: la legittimazione di una pianificazione comprensiva in un contesto costituzionale democratico. Si tratta di un problema trasversale a molte esperienze contemporanee, “aggravato” altresì dal difficile rapporto che i paesi in via di sviluppo hanno con le istituzioni economiche internazionali e specie con il problema della condizionalità economica, declinata nei paradigmi politici ed economici spesso richiesti al fine di approvare programmi di aiuti<sup>44</sup>.

Pur nel progressivo allontanamento dai miti del neoliberismo e nell’accoglimento di un rinnovato intervento dello Stato in economia, sono diversi i paesi che si sono preoccupati di disciplinare la pianificazione in modo da accentuarne la dimensione efficientista e decentralizzata.

Di rilievo, oltre alle esperienze succitate, è il caso indonesiano<sup>45</sup>. Qui, l’attenzione del legislatore si è concentrata non solo sulla disciplina di una pianificazione più inclusiva, ma anche sulla definizione del rapporto tra i cicli di pianificazione ed i cicli dell’alternanza politica connaturali all’impianto costituzionale democratico uscito dalla riforma di fine anni 1990, a seguito della fine del regime ultratrentennale di Suharto<sup>46</sup>.

Così, la legge no. 25 del 2004, che disciplina i processi di pianificazione, connette il susseguirsi dei piani a medio termine (quinquennali) al meccanismo di elezione diretta del capo dello stato, concependo il piano stesso come una trasposizione dell’agenda politica del candidato

---

<sup>42</sup> Cfr. Decisione no. C-524/2003 della Corte Costituzionale Colombiana, spec. Sez. 2.

<sup>43</sup> S. BALDIN, *op. cit.*

<sup>44</sup> A. BARAGGIA, *Ordinamenti giuridici a confronto nell’era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Torino, 2017.

<sup>45</sup> G. SABATINO, *La pianificazione per lo sviluppo in Indonesia e il suo diritto. Osservazioni comparate*, in *Annuario di Diritto Comparato e di Studi Legislativi*, 2022, in attesa di pubblicazione.

<sup>46</sup> M. MAZZA, *Indonesia*, in ID. (a cura di), *I sistemi del lontano oriente*, Milano, 2019, 416-418; U. KISCHEL, *Comparative Law*, Oxford, 2019, 773 ss.

vincitore<sup>47</sup>. L'idea è replicata ai livelli locali, i cui "capi" amministrativi sono pure eletti direttamente.

La caratura "democratico-elettorale" della pianificazione è però integrata, nella legge no. 25, con l'obiettivo della scientificità e della coerenza dei cicli di *policy*. Anche qui si prevede pertanto che il soggetto politico responsabile della materiale preparazione del piano – a livello nazionale è il ministero competente – convochi un'apposita assemblea: il *Musyawarah Perencanaan Pembangunan* (abbrev. *Musrenbang*)<sup>48</sup>. L'assemblea funge da vero e proprio foro di dibattito, partecipato da tutti i più rilevanti attori istituzionali e socio-economici interessati dai processi di pianificazione<sup>49</sup>. È a partire da tali dibattiti che sono elaborati gli obiettivi strategici inclusi nei piani. Il *Musrenbang* non è però un organo permanente e la sua convocazione, pur dovuta, rispetta specifiche scadenze temporali che nel caso di discussione sui piani a medio termine (quinquennali) sono di non più di due mesi dopo l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica<sup>50</sup>. Ancora una volta, la legge persegue l'allineamento fra pianificazione e ciclo elettorale<sup>51</sup>.

A seguito dell'elaborazione del piano, il *Musrenbang* cessa le sue funzioni, in quanto i compiti di implementazione e supervisione sono riservati all'esecutivo<sup>52</sup>.

L'esperienza indonesiana, non unica nel panorama asiatico (si veda il caso nepalese) ha sviluppato un proprio modello originale di pianificazione attorno a momenti di transizione costituzionale che hanno enfatizzato valori di democrazia economica e decentramento amministrati-

<sup>47</sup> V. il § 3 della "Delucidazione" in appendice alla legge no. 25 del 2004.

<sup>48</sup> La denominazione può tradursi con «Forum di deliberazione sulla pianificazione per lo sviluppo», secondo la definizione *ex art.* 1 no. 21 della legge no. 25/2004.

<sup>49</sup> La legge non determina direttamente la composizione del *Musrenbang*, demandandola a fonti di rango inferiore.

<sup>50</sup> Art. 16 della legge no. 25/2004.

<sup>51</sup> Parzialmente diversa è la situazione per quanto riguarda i piani a lungo termine, come quello ventennale 2005-2025, ed i piani a breve termine, di durata annuale. Con riferimento ai primi, si prevede la convocazione di un *Musrenbang* non oltre un anno prima della scadenza del piano in vigore (art. 11); con riferimento ai secondi la convocazione va effettuata al più tardi nel mese di aprile dell'anno precedente a quello di entrata in vigore del piano "deliberando" (art. 23).

<sup>52</sup> G. SABATINO, *La pianificazione per lo sviluppo in Indonesia e il suo diritto*, cit.

vo, ma non in funzione di una ritirata dello stato bensì di un rafforzamento e di una razionalizzazione dell'intervento pubblico nell'economia<sup>53</sup>. Da questo punto di vista è logicamente sostenibile un paragone con le parabole evolutive della pianificazione latinoamericana.

Allo stesso tempo, tuttavia, la pianificazione indonesiana interagisce con un sistema giuridico la cui tradizione non conosce l'afflato umanista, ma tende ad identificare l'interesse dell'individuo con gli interessi della comunità cui esso afferisce. Pertanto, la decentralizzazione diviene la principale dimensione del pluralismo pianificatore<sup>54</sup>. Si aggiunga inoltre che le corti indonesiane, oltre ad essere gravate da cronici fenomeni corruttivi<sup>55</sup>, avrebbero più difficoltà culturali a gestire una valutazione diretta dei sistemi di pianificazione in rapporto ai principi costituzionali, ove sollecitati in tal senso<sup>56</sup>.

Da quest'ultima prospettiva, quindi, quello indonesiano è un modello che s'avvicina ad altre esperienze pure asiatiche (ad es. Mongolia) in cui l'inclusività è sì un aspetto di una peculiare filosofia di sviluppo, ma anche e soprattutto uno strumento al servizio del potere amministrativo, così da garantire una più efficace raccolta e gestione delle informazioni

---

<sup>53</sup> V. ad es. artt. 33 e 34 della Costituzione indonesiana, peraltro risalenti ai vecchi testi costituzionali e quindi sopravvissuti alle riforme. Sul punto v. anche A.A. PATUNRU, *Rising Economic Nationalism in Indonesia*, in *Journal of Southeast Asian Economies*, 35(3), 2018, 335-354; M.Y.A. KADIR, A. MURRAY, *Resource Nationalism in the Law and Policies of Indonesia: A Contest of State, Foreign Investors, and Indigenous Peoples*, in *Asian Journal of International Law*, 9, 2019, 298-333. Sull'esperienza Nepalese, figlia della Costituzione del 2015, v. D. BAHADUR ADHIKARI, *Planning Guidelines for Three Tiers Government of Nepal*, in *Theoretical Economic Letters*, 11, 2021, 558-571.

<sup>54</sup> R.L. HOLZHACKER, R. WITTEK, J. WOLTJER (a cura di), *Decentralization and Governance in Indonesia*, Cham, 2016; J. VEL, Y. ZAKARIA, A. BEDNER, *Law-Making as a Strategy for Change: Indonesia's New Village Law*, in *Asian Journal of Law and Society*, 4, 2017, 447-471.

<sup>55</sup> Su cui v. U. KISCHEL, *op. cit.*, 773 ss.

<sup>56</sup> Dalle fonti reperibili non risultano, ad ogni modo, interventi giudiziari significativi al riguardo. Sugli sviluppi dell'attività delle corti in Indonesia v. anche S. BUTT, *The Indonesian Constitutional Court: Reconfiguring Decentralization for Better or Worse?*, in *Asian Journal of Comparative Law*, 14, 2019, 147-174.

alla base dell'elaborazione dei piani<sup>57</sup>. In particolare, nel diritto mongolo, un ruolo fondamentale di supporto tecnico alla pianificazione è affidato dalla legge all'Istituto Nazionale di Sviluppo, quindi ad un braccio dell'amministrazione<sup>58</sup>.

Caratteri ulteriormente ibridi sono quelli, invece, del modello ghanese. Anche il Ghana ha ricostruito il proprio sistema di pianificazione a seguito di un mutamento costituzionale – i.e. la costituzione del 1992<sup>59</sup>. È la stessa costituzione a disciplinare la *National Development Planning Commission*, con funzioni prevalentemente consultive e di studio<sup>60</sup>. Il *National Development Planning (System) Act* del 1994 (no. 480) disegna un sistema a trazione fortemente locale ed incentrato sulle Autorità Distrettuali di Pianificazione. Qui, però, la garanzia della partecipazione non è solo un obbligo generico, ma si declina altresì nell'obbligo di organizzare dibattiti pubblici (*public hearings*) su qualsiasi proposta di piano<sup>61</sup>. La legge prevede anche – e questo è un caso peculiare – un generale diritto di lagnanza da parte dei privati relativo all'esercizio delle funzioni delle Autorità Distrettuali<sup>62</sup>. Le modalità specifiche per l'esercizio di tale diritto devono essere stabilite dalla *National Development Planning Commission*<sup>63</sup>.

---

<sup>57</sup> V. la Legge mongola del 7 maggio 2020 sulla politica per lo sviluppo, la pianificazione e la sua gestione, la quale cita (art. 5) l'inclusione degli *stakeholders* nei processi di pianificazione tra i principi generali della pianificazione stessa, ma manca in concreto di disciplinare spazi di discussione, la cui organizzazione e gestione è quindi interamente lasciata all'apprezzamento del governo. Di natura fortemente "amministrativa" è anche il modello kazako, su cui v. l'Ordine no. 790 del 2017, che disciplina appunto il processo di approvazione del piano.

<sup>58</sup> Art. 9 §§ 12 ss. In particolare, l'Istituto è responsabile di ricerche e studi per la preparazione e l'implementazione dei piani; della produzione di studi di *policy* e di fattibilità; della conduzione di ricerche sul campo in merito alle caratteristiche della popolazione, della forza lavoro, delle materie prime, ecc.

<sup>59</sup> Per una visione generale sullo sviluppo recente della pianificazione in Ghana v. P. TANDOH-OFFIN, *Development Planning in Ghana Since 1992: Implications for the Decentralization Process*, in *International Relations and Diplomacy*, 1(2), 2013, 93-107.

<sup>60</sup> V. §§ 86-87.

<sup>61</sup> V. §§ 3-4.

<sup>62</sup> § 6.

<sup>63</sup> *Ibid.*

Se sovrapponiamo l'analisi che precede alle classificazioni che sono state tentate dal diritto amministrativo comparato, emerge chiaramente la difficoltà di incasellare i processi della pianificazione entro i limiti delle grandi famiglie giuridiche, limiti che peraltro lo stesso diritto amministrativo comparato mette in discussione<sup>64</sup>. Certo, i sistemi che hanno più pesantemente ricevuto l'influsso del *common law* – in America Latina sul diritto costituzionale, in Ghana e nell'Africa anglofona sul diritto (anche) amministrativo<sup>65</sup> – il formante legale può tendere ad enfatizzare l'idea del dibattito pubblico, della consultazione aperta come prodromo dello sforzo pianificatore.

Si tratta però di associazioni che non possono essere calcate troppo. In realtà, i percorsi autoctoni ed i fattori endogeni hanno influenzato, negli ultimi decenni, i processi di pianificazione molto di più di quanto non lo abbiano fatto modelli esterni.

A livello comparato, invero, il tratto più rilevante è proprio l'assoluta centralità dell'elemento partecipativo quale binario su cui si muovono analogie e differenze fra i sistemi. Altri aspetti assumono un ruolo assolutamente secondario.

L'approvazione parlamentare del piano, ad esempio, non incide sulle dinamiche fondamentali del processo. Alcuni paesi (Colombia, Messico, Mongolia) la richiedono, altri (Ecuador, Ghana) no, altri ancora (Indonesia) la prevedono solo per i piani a lungo termine e non per quelli quinquennali, emanati con regolamento del governo<sup>66</sup>. Si tratta di un passaggio istituzionale che solo in certi casi (ad es. in Colombia, come abbiamo visto)<sup>67</sup> può riverberarsi sulla natura giuridica specifica dei piani. In altri contesti essa formalizza, declama la cogenza del piano, ma tende a non incidere sui contenuti, già oggetto di dibattito in sede di "consultazioni".

Anche la scansione temporale dei cicli in fasi di elaborazione, approvazione, implementazione e controllo sono disciplinati in via uni-

---

<sup>64</sup> G. NAPOLITANO, *op. cit.*, 27 ss.

<sup>65</sup> *Ibid.*, 111 ss.

<sup>66</sup> V. art. 21 della *Ley de Planeación* messicana; art. 20 della *Ley* no. 152 del 1994 colombiana; art. 9 §§ 2 ss. della Legge del 7 maggio 2020 sulla politica per lo sviluppo, la pianificazione e la sua gestione.

<sup>67</sup> Cap. 6 § 2.2.

forme dai legislatori. Questi sono passaggi tecnici che fanno parte del bagaglio della scienza del *policy-making*.

È quindi proprio quello che abbiamo chiamato “principio di inclusività” il paradigma connotante i processi della pianificazione nel panorama comparato.

#### 4. Il “centralismo democratico-confuciano” e il piano cinese

Una peculiare accezione di democrazia deliberativa e di inclusività ha caratterizzato anche l’evoluzione dei processi della pianificazione in Cina. È su questi processi, più che su ogni altro aspetto, che si è concentrato lo sforzo di giuridicizzazione<sup>68</sup>.

La Costituzione cinese menziona il piano in diverse disposizioni. Anzitutto, ne dispone l’elaborazione ad opera del governo (art. 89) e l’approvazione ad opera del Congresso Nazionale del Popolo (art. 62), in linea con il paradigma di altre costituzioni socialiste. Altre disposizioni riguardano l’armonizzazione fra pianificazione familiare e pianificazione per lo sviluppo (art. 25) e fra pianificazione delle Regioni Autonome e pianificazione nazionale (art. 118)<sup>69</sup>.

Sulla base di questa scarna normativa, la pianificazione cinese, ancora nei primi anni dopo le riforme, ha seguito la “vecchia” direttrice istituzionale che prevedeva l’elaborazione del piano ad opera della Commissione Nazionale per la Pianificazione e l’approvazione di esso prima da parte del Comitato Centrale del Partito Comunista, poi da parte del Congresso Nazionale del Popolo<sup>70</sup>.

A partire dalla fine del ventesimo secolo, tuttavia, crescente attenzione è stata riservata non solo all’evoluzione in concreto dei processi

---

<sup>68</sup> SHI JICHUN (史际春), *论 规划 的 法治 化 (Sulla giuridicizzazione della pianificazione)*, in *Journal of Lanzhou University (Social Sciences)*, 34(4), 2006, 1-8.

<sup>69</sup> A livello terminologico, la Costituzione si attiene alla “vecchia” denominazione di 计划 (*jihua*) per indicare i piani, denominazione che abbiamo visto essere stata superata (Cap. 6 § 5). La discrasia va comunque interpretata come pura imperfezione formale, derivante dal periodo in cui il testo costituzionale è stato redatto (1982).

<sup>70</sup> Sull’origine dei processi della pianificazione in Cina v. WANG SHAOGUANG, YAN YILONG, *op. cit.*

di pianificazione, ma anche alla costruzione di un sistema di regole formali e di una rinnovata architettura istituzionale. La Commissione Nazionale per la Pianificazione è divenuta, nel 1998, Commissione Nazionale per la Pianificazione dello Sviluppo (国家发展计划委员会 – *guojia fazhan jihua weiyuanhui*) e, nel 2003, Commissione Nazionale per le Riforme e lo Sviluppo (国家发展和改革委员会 – *guojia fazhan he gaige weiyuanhui*, d'ora in poi anche "CNRS"). La CNRS, con status di ministero, è divenuta il centro propulsore del sistema di pianificazione, essendo responsabile della materiale preparazione dei piani e della determinazione degli indicatori, della preparazione di piani speciali e per progetti strategici, della formulazione delle politiche industriali e dei prezzi, del controllo sulle dinamiche macroeconomiche<sup>71</sup>.

Si tratta, peraltro, di ruoli che la CNRS, nel tempo, ha condiviso e condivide con numerosi altri organi ed autorità, non di rado suscitando confusione in merito alla divisione delle competenze<sup>72</sup>. La cifra principale dell'attività della CNRS è sempre stata, tuttavia, la pianificazione per lo sviluppo.

Nel 2005, poi, il Consiglio di Stato ha emanato le Opinioni sul Rafforzamento del Lavoro di Preparazione del Piano Nazionale di Sviluppo Economico e Sociale (d'ora in poi anche le "Opinioni del 2005")<sup>73</sup>. Con questo documento è stato definito un regime giuridico comprensivo e generale sui processi della pianificazione in Cina, tutt'oggi valido. Le

---

<sup>71</sup> Si veda la Comunicazione dell'Ufficio Centrale del Consiglio di Stato sull'emanazione delle «Disposizioni sulle Funzioni Principali, gli Organi Interni ed il Personale della Commissione Nazionale per le Riforme e lo Sviluppo» (国务院办公厅关于印发国家发展和改革委员会主要职责内设机构和人员编制规定的通知), no. 102 del 2008, spec. Sez. I(b), II(1-13).

<sup>72</sup> Così, ad esempio, le competenze di gestione strategica degli *assets* di stato appartengono anche alla Commissione sulla Supervisione e l'Amministrazione degli Assets di Stato (国有资产监督管理委员会 – *guoyou zichan jianquan guanli weiyuanhui*). Ulteriori interferenze possono poi verificarsi fra l'attività della CNRS e quelle della (istituita di recente) Amministrazione Nazionale per la Regolazione del Mercato (国家市场管理总局 – *guojia shichang guanli zongju*), responsabile dell'implementazione delle normative in tema di concorrenza.

<sup>73</sup> 国务院关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见 (*guowuyuan guanyu jiaqiang guomin jingji he shehui fazhan guihua bianzhi gongzuo de ruogan yijian*), no. 33 del 2005.

Opinioni del 2005, che hanno natura di documento normativo e valenza generale ed astratta, riflettono la piena transizione ad un modello di pianificazione dinamico ed inclusivo, che ha stuzzicato le attenzioni degli esperti, specie dei politologi<sup>74</sup>.

Ulteriori interventi del legislatore si sono avuti nel 2007 con la Legge sulla Supervisione dei Comitato Permanenti dei Congressi del Popolo a Vari Livelli, il cui intero Capitolo III (artt. 15-21) è dedicato all'esame, alla delibera e all'approvazione dei piani di sviluppo socio-economico<sup>75</sup>.

A partire dal 2019 poi, il già menzionato Regolamento sulle Maggiori Procedure Decisionali Amministrative, che copre, almeno a livello locale, le attività di pianificazione, introduce – bilanciando in parte la tendenza partecipativa – un importante elemento di centralizzazione, disciplinando un *check* preventivo di legalità (合法性审查 – *hefaxing shencha*) sulle decisioni delle amministrazioni ad opera dei dipartimenti competenti<sup>76</sup>.

L'asse metodologico del processo di pianificazione diviene pertanto l'interazione – guidata dalle autorità pubbliche e dagli organi di partito – fra una fase dialettica, volta alla raccolta di opinioni e alla loro comparazione, una fase di analisi “collettiva” delle informazioni raccolte ed una fase di costante supervisione da parte dell'autorità<sup>77</sup>.

Il ciclo di pianificazione si basa su quattro fasi principali, spesso sovrapposte fra loro e dai confini incerti. In primo luogo, una fase di revisione del piano in atto, che può iniziare anche molto prima lo scadere

---

<sup>74</sup> WANG SHAOGUANG, YAN YILONG, *op. cit.*; HU ANGANG (胡鞍钢), *The Distinctive Transition of China's Five-Year Plans*, in *Modern China*, 39(6), 629-639; ID. ET AL., 国家发展五年规划的战略分析与实践认识 (*Analisi strategica e cognizione pratica per il Piano di Sviluppo Nazionale Quinquennale*), in *Qinghua daxue xuebao*, 31(1), 2016, 27-39; ID., *A Plan is Born, interview with Lan Xinzhen and Yu Shujun*, in *Beijing Review*, 33, September 16, 2010; ID. ET AL., 中国“十三五”大战略 (*La grande strategia del tredicesimo piano quinquennale cinese*), Zhejiang, 2015.

<sup>75</sup> 各级人民代表大会常务委员会监督法 (*geji renmin daibiao dachangwu weiyuanhui jianduan fa*) emanata nel 2006 ma in vigore dal 1° gennaio 2007.

<sup>76</sup> Art. 27 del Regolamento.

<sup>77</sup> HU ANGANG, *The distinctive transition*, cit.; WANG SHAOGUANG, YAN YILONG, *op. cit.*

formale del ciclo di vita di esso<sup>78</sup>. Questa fase ruota attorno ad una «valutazione di medio termine» (中期评估 – *zhongqi pinggu*), cui si accompagna un «piano di revisione» (评估工作方案 – *pinggu gongzuo fang'an*) emanato dalla CNRS (o dalla commissione di sviluppo locale, a seconda dei livelli), al fine di analizzare eventuali problemi di implementazione e le loro cause, e di proporre soluzioni<sup>79</sup>. Già in questa fase le autorità conducono non solo ricerche e studi, ma anche analisi sul campo tramite questionari e *reports* sottoposti alle organizzazioni sociali e alle imprese<sup>80</sup>. È inoltre previsto che la revisione possa essere affidata a terze parti, come istituti di ricerca, università o persino organizzazioni internazionali<sup>81</sup>.

È prevista una doppia approvazione per la valutazione di medio termine, da parte del Comitato Centrale del Partito del livello corrispondente a quello del piano da valutare e del Congresso del Popolo pure del livello corrispondente<sup>82</sup>.

Parallelamente all'evolversi delle valutazioni e revisioni, la CNRS (o le omologhe locali) avviano il processo di *brainstorming* per la preparazione del nuovo piano<sup>83</sup>. Le Opinioni del 2005 prevedono, per questa fase, tre livelli di “inclusività”<sup>84</sup>: a) uno istituzionale, relativo al dibattito fra governo centrale e governi locali, così come a quello fra i

<sup>78</sup> S. HEILMANN, O. MELTON, *op. cit.*

<sup>79</sup> V. le Sez. 12-13 delle Opinioni del 2005 e l'art. 21 della Legge sulla Supervisione dei Comitato Permanenti dei Congressi del Popolo a Vari Livelli.

<sup>80</sup> V. ad es. il Piano di Lavoro per la Revisione del Tredicesimo Piano Quinquennale della Municipalità di Pechino (北京市国民经济和社会发展第十三个五年规划中期评估工作方案), Sez. 3. V. anche il Cap. II Sez. II del Regolamento sulle Maggiori Procedure Decisionali Amministrative.

<sup>81</sup> *Ibid.*; WANG SHAOGUANG, YAN YILONG, *op. cit.*, 94; v. anche la Sez. 5(12) delle Opinioni del 2005.

<sup>82</sup> Art. 21 della Legge sulla Supervisione dei Comitato Permanenti dei Congressi del Popolo a Vari Livelli. Sez. 3(4) del Piano di Lavoro per la Revisione del Tredicesimo Piano Quinquennale della Municipalità di Pechino; WANG SHAOGUANG, YAN YILONG, *op. cit.*, 94. In via informale, parere sulla revisione è espresso anche dalla Conferenza Consultiva del Popolo di livello corrispondente (Sez. 3(4) del Piano di Lavoro per la Revisione del Tredicesimo Piano Quinquennale della Municipalità di Pechino).

<sup>83</sup> HU ANGANG, *The distinctive transition*, cit.

<sup>84</sup> Sez. III(8-9).

differenti dipartimenti del governo; b) uno scientifico, fondato sull'istituzione di Comitati di Esperti (专家委员会 – *zhuanjia weiyuanhui*) che presentano le proprie opinioni<sup>85</sup>; c) uno di consultazione pubblica, che prevede la condivisione delle informazioni con il pubblico al fine di sollecitare opinione durante sessioni e dibattiti.

Una volta che la CNRS, congiuntamente alla Commissione Centrale per gli Affari Economici e Finanziari del Partito Comunista, definisce le basi di *policy* del nuovo piano, la fase di ricerca prosegue in contemporanea alla fase di materiale scrittura del piano<sup>86</sup>. Vengono organizzati numerosi “giri” di consultazioni e di dibattiti in tutta la Cina, dal *focus* sempre più dettagliato. Comitati di esperti, *think-tanks*, nonché le ricerche della Commissione Consultiva del Popolo e, eventualmente, di organizzazioni internazionali come la Banca Mondiale, partecipano attivamente alle fasi più “scientifiche” del dibattito. Poi, quando la CNRS diffonde un progetto di piano, le consultazioni tornano a sollecitare le organizzazioni sociali e le associazioni rilevanti, le quali possono altresì sottoporre osservazioni e suggerimenti<sup>87</sup>.

La fase di elaborazione si conclude con due documenti: una «Proposta» (建议 – *jianyi*) preparata dal Comitato Centrale del Partito e un *Outline* (纲要 – *gangyao*), preparato dalla CNRS. Il primo documento definisce l'orientamento politico del secondo, che è in concreto quello sottoposto all'approvazione. Quest'ultima prevede tre distinti passaggi: i) un'approvazione interna al Consiglio di Stato; ii) un'approvazione del Politburo del Partito Comunista, presieduto dal Segretario Generale; iii) un'approvazione da parte della Commissione Finanziaria ed Eco-

---

<sup>85</sup> La Sez. III(9) dispone che i Comitati siano formati da esperti di diversi settori, i quali devono formare almeno 1/3 di ciascun comitato. Altri componenti possono, ovviamente, essere funzionari pubblici o di partito.

<sup>86</sup> WANG SHAOGUANG, YAN YILONG, *op. cit.*, 95 ss.

<sup>87</sup> *Ibid.*; HU ANGANG ET AL., 国家五年规划决策中的智库角色研究 (*Think Tanks e piani quinquennali cinesi*), in *Comparative Economic & Social Systems*, 6, 2016, 62-71. Alcuni fori di consultazione pubblica sono peraltro definiti dall'art. 14 § 2 della Legge sulla Supervisione dei Comitato Permanenti dei Congressi del Popolo a Vari Livelli: simposi, dibattiti, visite sul campo, sollecitazioni di opinioni scritte, questionari, sondaggi. Talune di queste modalità possono ovviamente fare uso di tecnologie informatiche di messaggistica istantanea, come, su tutti, WeChat (微信 – *weixin*).

nomica del Congresso Nazionale del Popolo e poi da parte della sessione generale, che di solito si tiene in marzo<sup>88</sup>.

Dopo questo momento, il piano è in vigore. Eventuali modifiche possono essere proposte, in corso d'opera, dal Consiglio di Stato (o dal governo locale) al Congresso del Popolo del livello corrispondente<sup>89</sup>. Ricomincia la fase di revisione. Il ciclo, costante, continua.

Il modello cinese marca la sua originalità nella specifica declinazione che dà dell'inclusività. L'enfasi, dichiarata, sulla scientificità dei processi della pianificazione tradisce il principale obiettivo del "nuovo corso": la neutralizzazione delle asimmetrie informative. Lo sconfinamento di questo obiettivo "tecnico" in un quello, più "etico", della democrazia partecipativo-deliberativa deriva, a livello culturale, dalla sovrapposizione tra le regole della pianificazione ed alcuni stilemi del pensiero politico cinese. La relazione tra conoscenza e governo, con la prima che assicura l'obbedienza spontanea verso il secondo, connota, nel pensiero confuciano, l'idea di virtù (德 – *de*), fondata, in ultima analisi, su un rapporto di mutuo apprendimento fra diversi elementi della gerarchia sociale<sup>90</sup>.

L'informazione (accurata) diviene essa stessa espressione del potere, che attraverso la conoscenza e la consapevolezza delle multiformi esigenze della popolazione si legittima<sup>91</sup>.

L'apprendimento dalla «saggezza collettiva» è quindi espressione di democrazia deliberativa<sup>92</sup>. Diremmo però che è anche espressione del centralismo democratico, metodo decisionale consacrato dalla Costituzione cinese (art. 3) e tipico della legalità socialista, che pure sottendeva una tensione tra le istanze di partecipazione e discussione e l'esi-

<sup>88</sup> WANG SHAOGUANG, YAN YILONG, *op. cit.*, 112 ss.

<sup>89</sup> V. ad es. art. 17 della Legge sulla Supervisione dei Comitato Permanenti dei Congressi.

<sup>90</sup> A. CHENG, *Storia del Pensiero Cinese I*, Torino, 2000, 47-66.

<sup>91</sup> WANG SHAOGUANG, YAN YILONG, *op. cit.*, 115-116; GONG TINGTAI (龚廷泰), 人的需要、社会主要矛盾与法治保障 (*Bisogni umani, contraddizioni sociali e garanzia dello stato di diritto*), in *faxue*, 8, 2018, 124-134; XI JINPING (习近平), *Report on the Nineteenth National Congress of the Communist Party of China*, Pechino, 2017.

<sup>92</sup> WANG SHAOGUANG, YAN YILONG, *op. cit.*, 115-116.

genza dell'unità di azione<sup>93</sup>. In altri termini, la dialettica tra il centralismo e la democrazia confonde i contorni fra la democrazia deliberativa e la «autocrazia illuminata» (开明专制 – *kaiming zhuanzhi*)<sup>94</sup>.

Del resto, il dialogo fra tradizione cinese e moderno diritto socialista è un'immagine affascinante ma che non può essere esagerata. È noto che taluni paradigmi decisionali della cultura di governo cinese siano stati rilegittimati dal Partito Comunista e sono, tutt'oggi, celebrati ed insegnati<sup>95</sup>. La metamorfosi della pianificazione cinese, tuttavia, dipende fondamentalmente da un'interpretazione della democrazia deliberativa alla luce del ruolo guida del Partito Comunista, supportata, *ad abundantiam*, da un legame concettuale con la tradizione<sup>96</sup>.

### 5. Inclusività e partecipazione nella pianificazione del capitalismo euroamericano

Rispetto alle esperienze analizzate sin qui, il contesto euroamericano presenta un substrato culturale più omogeneo: qui, il problema della partecipazione si è agganciato, da ormai più di quattro decenni, alla necessità di garantire agli operatori economici un rapporto con l'amministrazione paritetico e trasparente, funzionale all'efficienza del mercato concorrenziale.

L'arretramento dei modelli, già deboli, di pianificazione ha fatto sì che non si sviluppasse un dibattito coerente sull'evoluzione dei processi

---

<sup>93</sup> CHENG NAISHENG (程乃胜), 论民主集中制原则在宪法中的地位 (*Sullo status del principio del centralismo democratico nella Costituzione*), in *fazhi yu shehui fazhan*, 6(54), 2003, 57-64; V. LENIN, *Collected Works*, Vol. 10, Mosca, 1978, 380; G. CRESPI REGHIZZI, *L'impresa nel diritto sovietico*, Padova, 1969, 15-17.

<sup>94</sup> Il concetto di *kaiming zhuanzhi*, noto in occidente come “dispotismo illuminato” fu proposto, durante la stagione di riforme del 1898, dal pensatore Liang Qichao. Sul punto v. YU RONGGEN (俞荣根), 超越儒法之争 (*Oltre la controversia fra Confucianesimo e Legismo*), in *fazhi yanjiu*, 5, 2018, 3-13.

<sup>95</sup> YU RONGGEN (俞荣根), 儒家法思想通论 (*Introduzione generale al pensiero giuridico confuciano*), Pechino, 2018; C.A. SMITH, JUN DENG, *The rise of New Confucianism and the return of spirituality to politics in mainland China*, in *China Information*, 00(0), 2018, 1-21.

<sup>96</sup> È questa la tesi, che si accoglie, di WANG SHAO GUANG e YAN YI LONG, *op. cit.*

di formazione dei piani. La democrazia deliberativa è pertanto entrata anzitutto nel diritto dei procedimenti amministrativi<sup>97</sup>. È stato, poi, da qui che nel contesto europeo le idee di inclusività e partecipazione sono trasmigrate nella disciplina specifica degli strumenti di pianificazione per lo sviluppo, ovverosia, principalmente, degli accordi prodromici all'erogazione delle risorse dei fondi strutturali e, più recentemente, del dispositivo di ripresa e resilienza<sup>98</sup>.

In effetti, la macro-area del neoliberismo economico è attraversata da un solco concettuale che abbiamo già evocato e che divide, soprattutto, diritto statunitense e diritti europei. Il modello americano non conosce – *rectius*, non accetta – la pianificazione per lo sviluppo come categoria teorica del giuridico. Il regime procedurale delle attività della *Economic Development Administration* (EDA), deputata ad erogare fondi per progetti di sviluppo, così come dei suoi omologhi locali, va quindi ricercato nel diritto amministrativo generale, figlio dell'*Administrative Procedure Act*<sup>99</sup>.

Ivi, l'inclusività del processo decisionale è insita nella procedura di *notice and comment*, applicabile in via generale a tutti i procedimenti amministrativi, salvo alcune espresse eccezioni<sup>100</sup>. Fra queste ultime rientrano i procedimenti per gli atti generali di *policy*, ma non quelli per gli atti di pianificazione, come sono, in effetti, i piani e le strategie di sviluppo economico preparati dall'EDA e dalle autorità locali<sup>101</sup>. È comune, del resto, l'utilizzo del dibattito pubblico quale momento del

---

<sup>97</sup> G. NAPOLITANO, *op. cit.*, *passim*.

<sup>98</sup> V. oltre.

<sup>99</sup> A.C. AMAN, *Administrative Law in the United States – Past, Present and Future*, in *Queen's Law Journal*, 16, 1991, 179-208; G. NAPOLITANO, *op. cit.*, 97 ss. Non mancano, invero, contributi dottrinali che, partendo da una prospettiva di comparazione con altri modelli giuridici ed economici (specialmente i paesi capitalisti dell'Asia orientale) propugnano il ripensamento del rapporto tra diritto e sviluppo economico negli Stati Uniti, anche attraverso la costruzione di un ambiente istituzionale nuovo, retto da procedure appositamente studiate per favorire l'inclusività. V. sul punto Y.S. LEE, *Law and Economic Development in the United States: Toward a New Paradigm*, in *Catholic University Law Review*, 68(2), 2019, 229-290.

<sup>100</sup> V. § 553 dell'*Administrative Procedure Act*.

<sup>101</sup> *Ibid.*, § 553 (A).

processo di preparazione dei piani nelle comunità locali<sup>102</sup>. Tutti i portatori di interesse possono quindi presentare delle proprie osservazioni e prendere così parte al processo decisionale. Qui, a differenza che nella pianificazione cinese, la partecipazione è un diritto dell'individuo pacificamente azionabile in giudizio. È prevista, invero, la possibilità di escludere la procedura di *notice and comment* per una *good cause* legata all'impraticabilità, alla non necessarietà o alla contrarietà a pubblico interesse della procedura stessa<sup>103</sup>; allo stesso tempo, va evidenziato che la giurisprudenza ha in passato ammesso che le esigenze dello sviluppo economico, incorporate in atti di *policy* fra i quali i piani di sviluppo, potesse integrare una generale nozione di pubblico interesse<sup>104</sup>.

Diversa la situazione nel contesto europeo. Qui, la pianificazione (debole) era praticata dagli stati già agli albori dell'integrazione. In secondo luogo, la riflessione sull'inclusività dei procedimenti decisionali è derivata giocoforza da una dialettica fra modelli nazionali<sup>105</sup>. In particolare, il diritto amministrativo tedesco, muovendosi sulla falsariga di

---

<sup>102</sup> V. ad es. l'avviso di riunione del *Board of Directors* del *Western Nevada Development District* del 28 giugno 2021, che prevede espressamente (§§ 17-18) una discussione sulle strategie comprensive di sviluppo economico, aperte al dibattito pubblico (§ 23). L'avviso di riunione è disponibile al link <https://cityofsparks.us/wp-content/uploads/2021/08/WNDD-8.30.pdf> (ultimo accesso: 18 settembre 2021).

<sup>103</sup> § 553 (B) dell'*Administrative Procedure Act*. V. anche K. SCHNEIDER, *Judicial Review of Good Cause Determinations Under the Administrative Procedure Act*, in *Stanford Law Review*, 73, 2021, 237-283.

<sup>104</sup> Cfr. *Kelo et al. v. City of New London et al.*, no. 04-108, decisione del 23 giugno 2005. Si tratta di giurisprudenza che riguarda, invero, l'interpretazione del concetto di *public use* richiesto dal Quinto Emendamento della Cost. USA per legittimare l'esproprio, permanendo l'obbligo di indennizzo in capo all'autorità. La recente sentenza *Fred J. Eychaner v. City of Chicago* del 2 luglio 2021 (no. 20-1214), nel non discostarsi dal precedente del 2005, ha tuttavia spaccato la Corte Suprema. In particolare, il giudice Thomas, nella sua *dissenting opinion*, ha espressamente invitato la Corte a rivedere la giurisprudenza *Kelo*, sostenendo che il concetto di *public use* non possa corrispondere a quello di *public purpose*, ma debba invece sottendere una concreta possibilità di utilizzo, da parte della popolazione, del fondo espropriato. Il giudice Thomas si allinea così alla vecchia giurisprudenza liberale del XIX secolo su cui v. già W.F. FOSTER, *The Doctrine of the United States Supreme Court of Property Affected by a Public Interest, and Its Tendencies*, in *The Yale Law Journal*, 5(2), 1895, 49-82.

<sup>105</sup> G. NAPOLITANO, *op. cit.*

quello americano, ma più dettagliatamente, ha approntato regole per i processi di pianificazione urbana, regionale e infrastrutturale che prevedono un momento di dibattito pubblico sui progetti di piano<sup>106</sup>.

In terzo luogo, e questo è forse il punto più importante, il regime giuridico dei processi di pianificazione, incorporato nel diritto delle politiche di coesione, si confronta inevitabilmente con il problema della *governance* multilivello e con la disciplina dei rapporti fra istituzioni dell'Unione e Stati Membri.

La direttrice fondamentale dei processi decisionali di pianificazione per lo sviluppo nell'Unione è di tipo *bottom-up*: gli accordi di partenariato per la gestione dei fondi di coesione così come i successivi programmi di sviluppo da finanziare sono negoziati a partire da iniziative nazionali<sup>107</sup>. La medesima direttrice è quella che ispira il coinvolgimento, nella preparazione di accordi e programmi, anzitutto delle autorità regionali, locali e cittadine e poi delle parti economiche e sociali, della società civile e delle istituzioni di ricerca e università<sup>108</sup>. Questi corpi sociali costituiscono un «partenariato globale» prodromico alla preparazione di accordi e programmi e ne sono membri necessari<sup>109</sup>. In caso di programmi che coinvolgono più stati membri, ovviamente i corpi sociali di tutti gli stati membri devono comporre il partenariato globale<sup>110</sup>. La dimensione verticale della pianificazione è sempre congiunta a quella orizzontale.

Sono gli Stati Membri a disciplinare, in concreto, le modalità di coinvolgimento degli *stakeholders* nelle fasi di preparazione di accordi di partenariato e programmi di sviluppo. La legislazione europea pone però delle condizioni generali: la partecipazione deve avvenire durante tutto il corso delle procedure decisionali, comprese le fasi di attuazione

---

<sup>106</sup> *Ibid.*; H. PÜNDER, *German administrative procedure in a comparative perspective: Observations on the path to a transnational ius commune proceduralis in administrative law*, in *I-Con*, 11(4), 2013, 940-961; S. KUHLMANN, I. PROELLER, D. SCHIMANKE, J. ZIEKOW (a cura di), *Public Administration in Germany*, Cham, 2021.

<sup>107</sup> V. il Considerando no. 13 del Reg. 1060/2021 sulle disposizioni comuni per la disciplina dei fondi strutturali.

<sup>108</sup> *Ibid.*, Considerando no. 14.

<sup>109</sup> *Ibid.*, art. 8 § 1.

<sup>110</sup> *Ibid.*, art. 8 § 3.

e supervisione dei programmi finanziati<sup>111</sup>. Si prevede inoltre che i soggetti sopra richiamati possano far parte del comitato di sorveglianza sull'attuazione dei programmi<sup>112</sup>.

Alle procedure di preparazione di accordi e programmi si applica inoltre il Regolamento Delegato della Commissione no. 240/2014, ovvero il «Codice di Condotta» per i partenariati nel contesto dei Fondi Strutturali e di Investimento<sup>113</sup>. In ossequio al generale principio di rappresentatività (art. 2) il Reg. disciplina sia la selezione dei *partners* rilevanti<sup>114</sup>, sia le modalità del loro coinvolgimento<sup>115</sup>. In particolare, è fatto obbligo agli stati di garantire non solo appropriati canali di partecipazione, ma anche la trasparenza delle informazioni e l'organizzazione di fasi temporali sufficienti a consentire ai *partners* l'esame delle proposte e la formulazione di commenti ed osservazioni<sup>116</sup>. Anche il Codice di Condotta ribadisce la necessità di un coinvolgimento costante e specifica che i *partners* sono coinvolti nella determinazione degli obiettivi tematici e dei progetti specifici da inserire nell'accordo di partenariato<sup>117</sup>.

Gli Stati Membri devono indicare, nel testo dell'accordo di partenariato che presentano alla Commissione, tanto una lista dei *partners* coinvolti quanto le modalità del loro coinvolgimento<sup>118</sup>. Quest'ultime possono essere le più varie: tra di esse, la raccolta di commenti ed osservazioni scritte alle proposte diffuse presso il pubblico e l'organizza-

---

<sup>111</sup> *Ibid.*, art. 8 § 2.

<sup>112</sup> *Ibid.*, art. 8 § 2, artt. 39-40.

<sup>113</sup> Originariamente concepito per il ciclo di *policy* 2014-2020, l'applicazione del Codice di Condotta è stata confermata anche per il ciclo 2021-2027 dal considerando no. 14 del Reg. 1060/2021.

<sup>114</sup> Artt. 3-4 del Codice di Condotta. Si prevede in particolare l'identificazione di tre gruppi di *partners*: a) quelli pubblici, che includono governi locali, altre autorità pubbliche, istituzioni educative e centri di ricerca; b) quelli socio-economici, che includono le classiche parti sociali (ad es. sindacati), le camere di commercio e altre associazioni industriali; c) i rappresentanti della società civile, purché gli interessi da essi rappresentati rientrino nell'ambito di applicazione dei fondi strutturali.

<sup>115</sup> Cap. III del Codice di Condotta.

<sup>116</sup> *Ibid.*, art. 5.

<sup>117</sup> *Ibid.*, art. 6.

<sup>118</sup> *Ibid.*, art. 7.

zione di cicli di seminari tematici<sup>119</sup>. Ove l'ordinamento istituzionale dello Stato Membro già preveda la presenza di organi composti da rappresentanti delle istituzioni e delle parti economiche e sociali, l'esigenza di inclusività può essere parzialmente soddisfatta dal coinvolgimento diretto di tali organi<sup>120</sup>.

Rispetto alla disciplina dei fondi strutturali, il ruolo dell'inclusività è molto meno marcato con riferimento ai piani di ripresa e resilienza post Covid-19. Qui, il Reg. 241/2021 si limita a prevedere che gli Stati Membri indichino, nel piano, una sintesi delle procedure di consultazione effettuate con autorità locali, parti economiche e sociali ed organizzazioni della società civile, nonché una descrizione di come le istanze proposte da tali soggetti si siano riflesse nel contenuto del piano<sup>121</sup>.

Nel suo complesso, l'inclusività nella pianificazione europea si muove lungo il doppio filo dell'autonomia procedurale lasciata agli Stati Membri e delle regole e principi di contesto posti dalla legislazione unionale. L'esistenza della partecipazione deliberativa è garantita, sul piano formale, dal ruolo anche di controllo della Commissione sugli accordi di partenariato e sui programmi di sviluppo. Al tempo stesso, l'attività delle amministrazioni nazionali è comunque sottoposta ai principi generali di equivalenza e di effettività, per i quali sarebbe contraria al diritto unionale una procedura nazionale che, di fatto, impedirebbe o renderebbe troppo difficoltoso l'esercizio dei diritti di partecipazione attribuiti dalle fonti che abbiamo analizzato<sup>122</sup>.

Certo è che un controllo di merito sul grado effettivo di partecipazione degli *stakeholders* ai processi decisionali rimane impresa ardua.

<sup>119</sup> V. ad es. la Sez. 1.5.1 dell'Accordo di Partenariato tra la Commissione UE e la Repubblica Francese per il 2014-2020 (Versione 2, adottata il 16 febbraio 2018).

<sup>120</sup> È il caso del Portogallo, che ha previsto la partecipazione ai processi di preparazione dei partenariati dei membri del *Conselho Económico e Social* e del *Comissão Permanente de Concertação Social*, che già riuniscono sindacati e associazioni industriali (v. Sez. 1.5.1 dell'Accordo di Partenariato con la Commissione UE per il 2014-2020, nella versione del luglio 2014).

<sup>121</sup> Art. 18(4)(q). V. anche Considerando no. 39.

<sup>122</sup> Sul punto v. P. IAMICELI (a cura di), *Effettività delle tutele e diritto europeo. Un percorso di ricerca per e con la formazione giudiziaria*, Napoli, 2020; E. NAVARRETTA, *Costituzione, Europa e Diritto Privato. Effettività e Drittwirkung ripensando la complessità giuridica*, Torino, 2017.

L'accordo di partenariato e il piano di ripresa e resilienza, rimangono piani negoziati bilateralmente, fra Stato Membro e Commissione. È l'incontro di queste due volontà istituzionali che disciplina le politiche per lo sviluppo, specie in termini di obiettivi, di condizionalità, di strumenti.

### 6. Conclusioni. Un unico paradigma e molte declinazioni

Abbiamo chiamato principio di inclusività quel movente culturale che promuove l'attuazione, nei processi della pianificazione, di elementi di democrazia deliberativa, puntando sul riconoscimento formale e sostanziale del ruolo svolto da istituzioni pubbliche e, soprattutto, corpi sociali intermedi nella determinazione dei piani di sviluppo.

Questo principio trascende le famiglie giuridiche. La sua trasversalità e la sua pervasività sono tali che è possibile definirlo come un percorso evolutivo globalmente valido<sup>123</sup>.

Al tempo stesso, questa globalità non implica armonizzazione. Proprio per la sua duttilità, il principio di inclusività può essere, a seconda delle culture giuridiche che lo adottano, funzionale all'espressione di un nuovo ruolo dell'individuo nella società, oppure può essere asservito all'esigenza tecnica di prevenire e combattere le asimmetrie informative di cui è spesso vittima la pianificazione.

In questa prospettiva, l'inclusività è un paradigma abbastanza neutro, la cui funzione immediata – lo si ammette con un certo cinismo – è quella di legittimare l'orientamento della pianificazione prescelto dal legislatore, a prescindere dal sistema politico (neoliberista, socialista, solidarista) di riferimento<sup>124</sup>.

---

<sup>123</sup> G. NAPOLITANO, *op. cit.*

<sup>124</sup> In questo senso il modello probabilmente più "trasparente" è quello indonesiano (§ 3) che, nell'associare esplicitamente il ciclo di pianificazione al mandato elettorale del Presidente, da un lato conferma l'idea che il piano sia uno strumento di *policy* a disposizione della *leadership* politica e, dall'altro, escogita uno strumento di formalizzazione delle agende elettorali, tale da consentire, anche sul piano del dibattito pubblico, un certo grado di controllo e di verifica del "rispetto delle promesse".

L'inclusività e la democrazia deliberativa sono quindi nozioni lontane dai concetti di corporativismo o neocorporativismo, che pure enfatizzano la dinamica concertativa, ma si strutturano quali veri e propri modelli di organizzazione socio-economica ed industriale sui quali influiscono, fra gli altri elementi, la struttura costituzionale, il sistema elettorale, le fratture sociali riflesse nel sistema dei partiti<sup>125</sup>.

Valutando quello di *deliberative democracy* come un sottoprodotto della cultura giuridica liberista e specialmente americana, è invece possibile sostenere l'esistenza di una fitta rete di trapianti della forma declamatoria di tale concetto, che poi in ciascun sistema è stato interpretato per servire ideologie diverse.

---

<sup>125</sup> S. VASSALLO, *Sistemi politici comparati*, Bologna, 2016.

## CAPITOLO OTTAVO

### CONTENUTO E STRUTTURA DEGLI ATTI DI PIANIFICAZIONE

SOMMARIO: *1. Scale o cespugli? 2. Il contenuto dei piani. 2.1. Gli indicatori di piano. 2.2. Direttive e progetti. 3. Alcune peculiarità della pianificazione europea e sovranazionale. Piani di investimento e condizionalità. 4. Le strutture della pianificazione. Decentramento e specializzazione. 4.1. Le strutture top-down e le gerarchie fra i piani. 4.2. Le strutture bottom-up e il problema della sussidiarietà.*

#### *1. Scale o cespugli?*

L'inclusività nei processi della pianificazione non può che riflettersi anche sul contenuto e la struttura dei piani. Anche su questo aspetto, la ricerca della dinamicità e dell'adattabilità della pianificazione ha mutato il linguaggio, lo stile, la divisione interna dei piani, nonché il rapporto tra la pianificazione per lo sviluppo generale, quella per lo sviluppo locale e quella per lo sviluppo di singoli settori della vita socio-economica.

In effetti, l'economia pianificata staliniana ha reso alla storia un'immagine del piano molto schematica e agevole da inquadrare: il piano è un documento essenzialmente numerico che fissa valori di produzione incorporati, scendendo lungo la scala gerarchica, dai piani di livello inferiore sino ad arrivare all'operatore economico di riferimento. Gli spazi di discrezionalità sono ridotti al minimo. Il piano segue la logica verticistica del centralismo democratico<sup>1</sup>.

È evidente che questa immagine sia, in realtà, quasi una caricatura. Nemmeno il socialismo sovietico l'ha mai realizzata<sup>2</sup>. Un'idea di pianificazione una struttura concettuale puramente e semplicemente gerar-

---

<sup>1</sup> M. ELLMAN, *Socialist Planning*, Cambridge, 2014.

<sup>2</sup> Cap. 2 § 4.

chica, volta alla trasmissione di informazioni matematicamente misurabili dall'alto verso il basso è una inaccettabile semplificazione della realtà, oltre che un'immagine da futurismo retrospettivo<sup>3</sup>.

Un problema analogo ha coinvolto gli studiosi dell'evoluzione umana: l'impostazione tradizionale degli studi evoluzionistici intendeva il passaggio da una specie umana all'altra come gradino di una lunga scala che dall'Australopiteco portava all'*Homo Sapiens*. Era una visione evidentemente semplicistica e superata dalle teorie che ricostruiscono i collegamenti fra le moltissime specie umane succedutesi nel tempo secondo l'immagine del cespuglio<sup>4</sup>.

Quest'ultima metafora appare particolarmente ficcante per approcciarsi all'esame della varietà di regole ospitate nei moderni piani di sviluppo così come per leggere le strutture reticolari con cui gli stati, e ancor più l'Unione europea, si sforzano di coordinare i diversi livelli amministrativi di pianificazione, ancora una volta in ossequio ai principi di inclusività e *governance* multilivello.

## 2. Il contenuto dei piani

Il piano di sviluppo, nella sua comprensività, è anzitutto un documento immerso in un ciclo di informazioni continuo, delle quali opera un'analisi ed una sintesi. La natura discorsiva dei piani di sviluppo è un tratto che, nel corso della storia, non tutti i sistemi hanno enfatizzato allo stesso modo, ma che in tempi recenti è rapidamente divenuto connotato pressoché universale. La specialità del piano a livello giuridico si riflette pertanto sugli stili linguistici in esso utilizzati, sulle modalità di definizione degli obiettivi, degli obblighi e delle competenze<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Ovverosia a quelle ricostruzioni del futuro in voga nella prima metà del XX secolo, dove il funzionamento meccanico della burocrazia era alternativamente mito di progresso e viatico di controllo totale.

<sup>4</sup> C. GROVES, M. LAHR, *A bush not a ladder: Speciation and replacement in human evolution*, in *Perspective in Human Biology*, 4, 1994, 1-11.

<sup>5</sup> HU ANGANG (胡鞍钢), *The Distinctive Transition of China's Five-Year Plans*, in *Modern China*, 39(6), 629-639.

È quindi, ad esempio, una caratteristica comune dei piani moderni, la rilevanza delle proposizioni declamatorie, la cui maggior parte è spesso concentrata in paragrafi di apertura il cui scopo è quello di inserire ciascun piano nel contesto della particolare filosofia di sviluppo perseguita<sup>6</sup>. La coloritura ideologica di queste sezioni è direttamente proporzionale al grado di complessità ed autonomia logica delle summenzionate filosofie, quali ad esempio il *Buen vivir* nel diritto latinoamericano o il socialismo con caratteristiche cinesi, con tutte le sue evoluzioni e sfaccettature<sup>7</sup>.

L'enunciazione di una dottrina dello sviluppo alla base del piano ha anche un effetto sostanziale, poiché orienta l'interpretazione dei contenuti del piano stesso<sup>8</sup>.

Molto comune, sempre nelle parti iniziali dei piani, è poi l'analisi del contesto sociale, economico e politico (nazionale ed internazionale), dal tono squisitamente tecnico e che a volte si aggancia ad una *review* dei risultati ottenuti nel ciclo di pianificazione appena conclusosi<sup>9</sup>. Quest'ultimo passaggio è meno marcato negli accordi di partenariato fra Unione europea e Stati Membri, che sono concepiti come derivazione del diritto europeo e volti quindi alla sua implementazione. Lo

---

<sup>6</sup> A puro titolo esemplificativo v. ad es. la *Introduction della Strategy for New India @75* della NITI Aayog; la Sez. 2 della Parte I del quattordicesimo piano quinquennale cinese, intitolata «Policy di guida» 指导方针 (*zhidao fangzhen*); la Sez. I (Introduzione) del piano di sviluppo Boliviano per il 2016-2020.

<sup>7</sup> Il discorso fatto per la Cina può applicarsi, *mutatis mutandis*, anche al diritto degli altri paesi socialista e quindi al *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2030 de Cuba* o al Piano di Sviluppo Socio-Economico 2016-2020 del Vietnam (v. spec. Preambolo).

<sup>8</sup> Questo nesso è esplicito nell'ordinamento europeo, ove ai sensi della disciplina generale dei fondi strutturali e di investimento (Art. 11(1)(a) Reg. 1060/2021, e prima Art. 15(1)(a) Reg. 1303/2013) gli accordi di partenariato devono enunciare anzitutto le modalità di raccordo delle politiche per lo sviluppo nazionale con gli obiettivi perseguiti a livello di Unione, ovverosia quelli definiti dai regolamenti sul funzionamento dei fondi, dalle strategie e dalle agende settoriali, ecc. V. ad es. la Sez. 1 degli Accordi di Partenariato per il 2014-2020 della Francia e dell'Italia.

<sup>9</sup> V. ancora il Piano di Sviluppo boliviano 2016-2020, il *National Development Plan* Sudafricano per il 2030, la *Strategy for New India @75* o il Piano di sviluppo della Tanzania. Si tratta ovviamente di singoli esempi a cui possono aggiungersene molti altri.

sguardo al passato è poi assente – mentre è invece problematizzato il contesto presente – negli ordinamenti che rifiutano la continuità fra vecchi e nuovi piani, come l’India.

In punto di organizzazione dei contenuti, taluni piani si strutturano attorno a nuclei tematici spesso trasversali a più aree di *policy*; in altri casi si predilige un approccio più schematico, attraverso il susseguirsi di analisi su tutte le tematiche dello sviluppo socio-economico. La natura prettamente tecnica di queste distinzioni è confermata dalla trasversalità ideologica delle scelte operate dai vari sistemi. L’approccio tematico, ad esempio, vige a Cuba e negli accordi europei<sup>10</sup>; l’approccio classico in Cina e in India.

### 2.1. Gli indicatori di piano

L’indicatore è lo strumento principe della pianificazione sovietica, così come della pianificazione cinese *ante riforma*<sup>11</sup>. Dal punto di vista politico l’indicatore è un obiettivo da raggiungere; dal punto di vista giuridico esso è invece una regola di comando che fonda una responsabilità per i soggetti destinatari. Secondo il paradigma socialista classico, l’indicatore predetermina il contenuto delle relazioni negoziali su cui il piano insiste. Come si vedrà, questo meccanismo ha oggi un ambito di applicazione estremamente ridotto.

Attualmente, sono moltissimi i piani che pongono indicatori numerici, spesso incasellati in tabelle e confrontati con i *target* posti nei cicli di pianificazione precedenti. Essi possono riguardare sia variabili macroeconomiche – ad es. la crescita del PIL o del reddito *pro capite* – sia interventi settoriali, come in campo ambientale o urbanistico<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> V. anche le recenti “Missioni” incluse nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza Italiano che riguardano Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo (1); Rivoluzione verde e transizione ecologica (2); Infrastrutture per una mobilità sostenibile (3); Istruzione e ricerca (4); Coesione e inclusione (5); Salute (6).

<sup>11</sup> Si v. ad es. ancora il settimo piano quinquennale cinese (1986-1990), i cui indicatori coprono tanto la produzione industriale quanto quella agricola.

<sup>12</sup> Tra i piani quinquennali che utilizzano indicatori si vedano, a mero titolo di esempio, quelli della Bolivia, della Colombia, dell’India, del Kazakistan, della Mongolia, dello Sri Lanka.

Nel diritto cinese è formalizzata una distinzione fra indicatori vincolanti (约束性指标 – *yueshuxing zhibiao*) e indicatori predittivi (预期性指标 – *yuqixing zhibiao*). La dicotomia riflette il passaggio da una pianificazione rigida ad una pianificazione flessibile. Gli indicatori vincolanti, che un tempo erano i soli previsti, costituiscono un'obbligazione che il potere pubblico si assume relativa al raggiungimento dell'obiettivo posto nei tempi stabiliti<sup>13</sup>. A partire dagli anni 2000, il loro uso è stato ristretto e, in particolare, si è rivolto non più alla produzione industriale, ma all'implementazione di politiche sociali e, soprattutto ambientali<sup>14</sup>. Il quattordicesimo piano quinquennale prevede otto indicatori vincolanti, cinque dei quali riguardano politiche ambientali<sup>15</sup>.

Gli indicatori predittivi, d'altro canto, riguardano oggi sia variabili macroeconomiche sia politiche sociali. In essi, l'obiettivo posto è di tendenza e non viene concepito come dipendente solo dall'intervento pubblico, bensì dal coordinamento tra quest'ultimo e le forze di mercato<sup>16</sup>. L'indicatore ha pertanto un forte connotato promozionale: la sua violazione, di per sé, non implica responsabilità per i funzionari competenti. D'altro canto, il suo raggiungimento (e ancora meglio il suo superamento) può contribuire ad avanzamenti di carriera.

Fuori dalla Cina e dai paesi socialisti, la distinzione tra indicatori vincolanti e predittivi perde di senso. Partendo dal presupposto di una pianificazione già di per sé indicativa, i paesi non socialisti percepiscono l'indicatore solo come un obiettivo tendenziale. In alcuni casi, co-

---

<sup>13</sup> HU ANGANG ET AL., 国家发展五年规划的战略分析与实践认识 (*Analisi strategica e conoscenza pratica per il Piano Quinquennale di sviluppo socio-economico*), in *Qinghua daxue xuebao*, 31(1), 2016, 27-39; HAO TIECHUAN (郝铁川), 我国国民经济和社会发展规划具有法律约束力吗? (*Il piano nazionale per lo sviluppo economico e sociale è vincolante giuridicamente?*), in *Study & Exploration*, 169(2), 2007, 99-102.

<sup>14</sup> Si v. ad es. il Box no. 2 del Tredicesimo Piano Quinquennale Cinese (2016-2020). Tra gli indicatori vincolanti posti ve ne sono di relativi alla durata media degli studi per la popolazione in età da lavoro, alla ricostruzione degli alloggi urbani, alla riduzione del consumo di acqua e di energia, alle emissioni di Co2 ecc.

<sup>15</sup> V. gli indicatori dal no. 14 al no. 18 del Box no. 1 del Quattordicesimo piano quinquennale.

<sup>16</sup> HU ANGANG ET AL., *op. cit.*

me nell'Unione europea, gli indicatori sono incorporati più nelle strategie generali di *policy* che negli accordi di partenariato<sup>17</sup>.

Da ultimo, l'ambito di applicazione soggettivo degli indicatori è ristretto agli organi pubblici (e alle imprese pubbliche) chiamati all'implementazione del piano. L'ammissione di elementi di mercato, per quanto limitati o controllati che siano, impedisce, economicamente ancor prima che giuridicamente, un vincolo fra l'impresa privata e un valore numerico fisso.

## 2.2. Direttive e progetti

La maggior parte del corpo dei piani moderni è costituita da brevi statuizioni di *policy* che enunciano un obiettivo, spesso tematico e non numerico, e fissano, più o meno dettagliatamente, le specifiche aree di intervento o alcuni specifici standard da migliorare<sup>18</sup>. Non vi è una disciplina organica né un approccio "regolatore". Il tono delle statuizioni può spesso essere esortativo. Riadattando, con le dovute cautele, una terminologia europeizzante, potremmo parlare di "direttive": queste sezioni dei piani si focalizzano infatti essenzialmente sui risultati da raggiungere, lasciando la determinazione dei mezzi all'apprezzamento dei meccanismi di implementazione<sup>19</sup>.

È questo un contenuto che, a dispetto dello stile puramente programmatico, costruisce, molto più che l'indicatore, una connessione logica fra il piano e gli strumenti di diritto dell'economia che saranno chiamati a realizzare l'obiettivo pianificato. Siamo, è evidente, nel cuore della pianificazione indicativa, ma ciò non implica necessaria-

---

<sup>17</sup> È stato così con la Strategia Lisbona 2020. Ad oggi, data l'incorporazione dei *Sustainable Development Goals* nel diritto europeo della pianificazione, è ad essi che si fa automatico riferimento.

<sup>18</sup> Non vi è ragione, qui, di esemplificare: il tratto in esame è comunque praticamente a tutti i piani prodotti dai vari sistemi giuridici.

<sup>19</sup> Il concetto di direttiva è già stato utilizzato in dottrina quale termine di comparazione per l'analisi di norme fluide, dalla cogenza variabile e dal contenuto non predefinito nel dettaglio, come in I. CASTELLUCCI, *Rule of Law and Legal Complexity in the People's Republic of China*, Trento, 2012, 68-69. Nel caso specifico, l'autore compara la nozione di direttiva con la regola di *rule by law* tipica dell'ordinamento giuridico cinese.

mente una minore coerenza. A seconda della disciplina di implementazione, le direttive di piano possono orientare in maniera anche molto specifica il comportamento tanto degli organi pubblici quanto, soprattutto, degli operatori economici pubblici e privati<sup>20</sup>.

La direttiva di piano, a seconda del grado di dettaglio con cui identifica il suo oggetto, può declinarsi in vero e proprio progetto pianificato. Il confine fra i due concetti è nella pratica spesso labile e direttive molto dettagliate possono confondersi con progetti vaghi<sup>21</sup>. Del resto, il progetto all'interno del piano non va confuso con il progetto quale strumento di implementazione del piano stesso. Si tratta piuttosto di una *outline* di iniziative (spesso infrastrutturali) che necessariamente dovranno essere specificate mediante ulteriori attività di pianificazione da parte dell'amministrazione<sup>22</sup>.

Una maggiore specificità si riscontra nell'ambito dei fondi strutturali europei, allorché gli accordi di partenariato possono già indicare, più o meno dettagliatamente, i programmi operativi (o «PON») connessi all'utilizzo di determinati fondi<sup>23</sup>. Ispirato al modello europeo, il *Fondo de Convergenca Estructural del MERCOSUR* pure si fonda sulla determinazione di programmi operativi e singoli progetti finanziati, ma

---

<sup>20</sup> V. Cap. 9.

<sup>21</sup> Si prenda ad esempio il progetto di cui al Box no. 9 Sez. I del tredicesimo piano quinquennale cinese, volto ad estendere la copertura 4G «to regions where it is needed».

<sup>22</sup> V. ad es. il Punto 2.4.1 del piano quinquennale boliviano per il 2016-2020 o il Box no. 10 del quattordicesimo piano quinquennale cinese. Può altresì accadere, comunque, che il piano identifichi con maggiore precisione tanto l'oggetto del progetto quanto l'area geografica di riferimento, come è avvenuto con il progetto di costruzione del *Beijing Daxing International Airport*, definito formalmente dal dodicesimo piano quinquennale nel 2011. Il Consiglio di Stato, successivamente all'entrata in vigore del piano, ha approvato un progetto più dettagliato (v. <https://www.flightglobal.com/news/articles/chinese-government-approves-construction-of-second-beijing-airport-380974/>) (ultimo accesso: 29 settembre 2021).

<sup>23</sup> V. ad es. il Punto 1.6 dell'Accordo di Partenariato tra Commissione UE ed Italia per il ciclo 2014-2020 (versione dell'ottobre 2017).

questi ultimi non sono inseriti all'interno di un piano o di un accordo quadro<sup>24</sup>.

### 3. Alcune peculiarità della pianificazione europea e sovranazionale. Piani di investimento e condizionalità

In punto di contenuti, i “piani” europei sono certamente quelli che registrano la maggiore complessità ed anche la maggiore originalità, a fronte di un panorama comparato, lo abbiamo detto, piuttosto uniforme.

È, del resto, facile intuire il perché. Il carattere sovranazionale della pianificazione europea fa sì che quest'ultima si declini, in pratica, in un'allocazione dei fondi dal *budget* dell'Unione agli Stati Membri. Ciò non implica solo la necessaria convergenza fra il ciclo di *policy* ed il ciclo del *budget*, ma anche un problema di trasparenza e condivisione della suddetta allocazione.

Di conseguenza, i piani europei (come gli accordi di partenariato o lo stesso PNRR) sono in parte dei piani di investimento in cui gli Stati e la Commissione negoziano, prima dell'avvio del ciclo pianificato, le risorse da destinare a ciascun obiettivo tematico, programma, progetto, ecc.<sup>25</sup>.

Si tratta di un modello di pianificazione dalla forte componente tecnica ma particolarmente adatto ad una logica di pianificazione intergovernativa. Non sorprende, pertanto, che esso sia stato replicato, perlomeno nelle linee fondamentali, dai piani di sviluppo di altre organizzazioni regionali e sovranazionali, come ad esempio l'*East African Community*<sup>26</sup>.

Peculiarità del diritto europeo è poi un altro elemento: quello delle condizionalità.

---

<sup>24</sup> M. FERRETTI, *FOCEM: Una acción concreta para el avance hacia la reducción de las asimetrías estructurales en el MERCOSUR*, in *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, 23, 2013, 135-210.

<sup>25</sup> V. ad es. il Punto 1.4 dell'Accordo di Partenariato tra la Commissione UE e l'Italia per il ciclo 2014-2020; o ancora già la Tavola 1.1 del PNRR italiano.

<sup>26</sup> V. la *Comprehensive Planning and Implementation Matrix* della quinta *Development Strategy* dell'EAC (2016-2017 / 2020-2021).

La nozione di condizionalità, che nasce nel diritto del Fondo Monetario Internazionale a contropartita dei programmi di aiuti erogati ai paesi in difficoltà, ha assunto nel diritto europeo un ruolo progressivamente più importante, specie a seguito della crisi del debito nei tardi anni 2000<sup>27</sup>. Questo processo ha interessato anche i fondi di coesione, che a partire dal ciclo di *policy* 2007-2013 hanno visto crescere il numero delle condizionalità alle quali è sottoposta la regolare erogazione dei fondi ai singoli Stati Membri<sup>28</sup>.

La denominazione ufficiale è cambiata: nel 2014-2020 si è parlato di «condizionalità *ex ante*», nell'attuale ciclo (2021-2027) di «condizioni abilitanti». Il Reg. no. 1060/2021 (così come il precedente Reg. no. 1303/2013) ne prevede due tipologie: le condizioni orizzontali hanno valenza generale e riguardano pertanto tutti i fondi; quelle tematiche si riferiscono agli obiettivi di *policy* specifici individuati dal regolamento stesso e possono pertanto riferirsi anche ad uno solo dei fondi strutturali<sup>29</sup>.

Durante le negoziazioni degli accordi di partenariato gli Stati Membri sono chiamati ad una autovalutazione sulla sussistenza o meno delle condizionalità. A seconda delle osservazioni della Commissione UE i governi nazionali possono essere chiamati a realizzare le condizionalità mancanti<sup>30</sup>. È anche ammesso che parte dei fondi strutturali sia destina-

---

<sup>27</sup> A. BARAGGIA, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Torino, 2017, spec. 51 ss.

<sup>28</sup> M. KÖLLING, *Policy conditionality – a new instrument in the EU budget post-2020?*, in *European Policy Analysis*, 10, 2017, 1-7.

<sup>29</sup> V. All. 3-4 al Reg. 1060/2021. V. anche G. SABATINO, *I fondi strutturali e di investimento europei e la giuridicizzazione della programmazione per lo sviluppo nell'UE*, in *Riv. trim. app.*, 1, 2020, 455-480.

<sup>30</sup> Ai sensi dell'Art. 15 § 2 del Reg. no. 1060/2021, «In fase di elaborazione di un programma o di introduzione di un nuovo obiettivo specifico nel contesto della modifica di un programma, lo Stato membro valuta se sono soddisfatte le condizioni abilitanti collegate all'obiettivo specifico selezionato. Una condizione abilitante è soddisfatta se sono soddisfatti tutti i criteri correlati. Lo Stato membro individua in ciascun programma o nella modifica di un programma le condizioni abilitanti soddisfatte e quelle non soddisfatte e indica la relativa giustificazione, se ritiene soddisfatta una condizione abilitante». E ancora, secondo il § «Lo Stato membro garantisce che le condizioni abilitanti continuino a essere soddisfatte e rispettate durante l'intero periodo di programmazione. Esso informa la Commissione in merito a qualsiasi modifica che incida sul sod-

ta a progetti volti alla realizzazione delle condizionalità<sup>31</sup>. Il mancato raggiungimento della condizionalità, invece, impedisce il rimborso, da parte della Commissione, delle spese legate a un progetto per cui la condizionalità stessa è richiesta<sup>32</sup>.

L'oggetto delle condizionalità è molto vario. Gli economisti individuano tre categorie: condizionalità strategiche, regolatorie e quelle relative alla capacità amministrativa<sup>33</sup>. Tra le prime rientrano, ad esempio, la buona *governance* delle strategie di specializzazione intelligente o la presenza di un piano nazionale o regionale per la banda larga<sup>34</sup>. Si tratta, insomma, di condizioni riferite all'esistenza di piani settoriali di gestione monitoraggio di determinati settori socio-economici<sup>35</sup>. Tra le seconde includiamo la condizione orizzontale in merito all'esistenza di efficaci meccanismi di controllo del mercato degli appalti o degli aiuti di stato, che si declina, inevitabilmente, nell'esistenza di un quadro disciplinare specifico<sup>36</sup>. Le condizioni sulla capacità amministrativa sono invece, solitamente, incorporate nelle condizioni strategiche o regolatorie e si riferiscono ad una generale capacità organizzativa e funzionale della P.A. per la gestione e la supervisione del settore interessato<sup>37</sup>.

Di particolare rilievo, infine, sono condizionalità più prettamente "politiche", attinenti al rispetto della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea e della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti

---

disfacimento delle condizioni abilitanti». L'analisi delle condizioni abilitanti (o delle condizionalità *ex ante* nel precedente ciclo di *policy*) è generalmente contenuta in una sezione apposita dell'Accordo di partenariato, per quanto non ne sia un contenuto essenziale, ma solo eventuale (v. ad es. Art. 11 § 2 Reg. no. 1060/2021). V. ad es. la Sez. 2.3 dell'Accordo di Partenariato tra la Commissione UE e l'Italia per il ciclo 2014-2020.

<sup>31</sup> Art. 91 § 3 Reg. no. 1060/2021.

<sup>32</sup> §§ 5-6 art. 15 Reg. no. 1060/2021.

<sup>33</sup> W. DEFFAA, *The New Generation of Structural and Investment Funds – More Than Financial Transfers?*, in *Intereconomics*, 3, 2016, 155-163.

<sup>34</sup> Rispettivamente, condizioni nn. 1.1 e 1.2 dell'All. 4 al Reg. no. 1060/2021.

<sup>35</sup> Si vedano, a titolo di esempio, le condizioni nn. 2.2, 2.3 e 2.5 del medesimo All. 4.

<sup>36</sup> All. 3 Reg. no. 1060/2021.

<sup>37</sup> *Ibid.*

delle persone con disabilità<sup>38</sup>. Si tratta di una condizionalità che in parte riflette, a livello di fondi strutturali, il noto e discusso meccanismo sanzionatorio *ex art. 7* del medesimo TUE<sup>39</sup>.

Il riferimento alle condizionalità è invece quasi del tutto assente dal Reg. no. 241/2021 sul Dispositivo di Ripresa e Resilienza, forse anche in virtù di un dibattito politico e mediatico bollente sull'immagine di tale dispositivo quale «Super MES»<sup>40</sup>. L'unica indicazione apprezzabile deriva dalla connessione tra il Reg. no. 241 e le regole di gestione del *budget* dell'Unione *ex Art. 322* del TFUE<sup>41</sup>. È infatti previsto che le regole di implementazione del *budget* possano disciplinare condizionalità volte alla protezione del *budget* stesso<sup>42</sup>. Tali condizionalità si applicherebbero anche alla disciplina del Dispositivo di Ripresa e Resilienza.

#### 4. *Le strutture della pianificazione. Decentramento e specializzazione*

La diversificazione dei contenuti dei piani di sviluppo si accompagna ad un'evoluzione strutturale altrettanto importante: quella verso il decentramento e la specializzazione dei piani. I due *trends*, a loro volta,

---

<sup>38</sup> V. ad es. la Condizione orizzontale no. 3 dell'All. 3 Reg. no. 1060/2021. A queste condizionalità possono esserne associate altre contenute in quelle tematiche di cui all'All. 4, relative al rispetto della parità di genere o, ancora, l'inclusione delle minoranze etniche.

<sup>39</sup> M. FISICARO, *Rule of law conditionality in EU funds: the value of money in the crisis of European values*, in *European Papers*, 4, 2019, 3, 695-722.

<sup>40</sup> Si v. ad es. il caso italiano, laddove critiche anche pesanti al nuovo *Recovery Plan* arrivarono, nel 2020, dall'allora opposizione guidata dalla Lega di Matteo Salvini. V. la notizia al link <https://video.repubblica.it/dossier/Unione-europea/recovery-fund-salvini-resa-senza-condizione-a-commissione-ue-e-un-super-mes/364387/364944> (ultimo accesso: 19 gennaio 2022). L'assimiliazione con il MES rileva proprio in quanto la disciplina di quest'ultimo meccanismo, notoriamente, prevede l'utilizzo di condizionalità.

<sup>41</sup> V. il Considerando no. 71 del Regolamento.

<sup>42</sup> *Ibid.*

riflettono il successo di un'idea di pianificazione inclusiva e multilivello<sup>43</sup>.

I problemi che, di conseguenza, sorgono sono ovvi: come definire il rapporto tra piani generali, piani speciali e piani locali? Quali connessioni – gerarchiche o meno – costruire?

Ancor prima di osservare i dati empirici, si sarebbe portati istintivamente a tracciare due soluzioni possibili, a seconda delle dinamiche decisioni implicate: da una parte modelli *top-down* caratterizzati da una definita (o definibile) connessione gerarchica tra i diversi livelli della pianificazione; dall'altra modelli *bottom-up*, ove questa connessione è assente o molto debole, l'iniziativa pianificatrice spetta soprattutto alle unità decentrate ed il coordinamento tra i piani è assicurato da altri criteri e principi (ad es. sussidiarietà, competenza, ecc.).

In effetti, queste due soluzioni sono quelle praticate dalle più rilevanti esperienze di pianificazione sul piano comparato. Le analizziamo dunque separatamente, anche per poter individuare eventuali sotto-modelli a seconda dei contesti di riferimento.

#### 4.1. Le strutture top-down e le gerarchie fra i piani

«Il cielo è alto e l'imperatore è lontano»<sup>44</sup>. Così recita un famoso proverbio cinese. A prescindere dal suo fondamento storico, la frase evidenzia un problema comune a molti sistemi giuridici di pianificazione per lo sviluppo: in contesti geo-sociali plurali o persino frammentari, l'istituzione di un sistema organico di pianificazione spesso si scontra con tendenze localistiche<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Su cui v. Cap. 7.

<sup>44</sup> La frase, in lingua cinese, è 《天高, 皇帝远》 (*tian gao, huangdi yuan*).

<sup>45</sup> L'impatto della geografia sulle divergenze nei metodi di produzione e applicazione delle regole è tenuto in conto già da Montesquieu nel suo *L'esprit des lois* (Libri XIV-XVIII). Sul tema v. anche R. DAVID, *Traité élémentaire de droit civil comparé: introduction à l'étude des droits étrangers et à la méthode comparative*, Parigi, 1950; B. GROSSFELD, *Geography and Law*, in *Michigan Law Review*, 82(5-6), 1984, 1510-1519. Con specifico riferimento al contesto storico e geografico cinese v. ZHOU LI-AN, *Incentives and Governance: China's Local Governments*, Singapore, 2010.

Beninteso, queste tendenze non rappresentano necessariamente un *vulnus* nell'impianto amministrativo della pianificazione. Anzi, esse sono spesso intese come necessaria conseguenza della “democratizzazione” del *decision-making* per lo sviluppo. In alcune culture giuridiche, come quella cinese, il localismo, nonché la competizione fra modelli di amministrazione a più livelli locali, rappresenta addirittura un connotato specifico della filosofia dello sviluppo economico e sociale<sup>46</sup>.

Ciò detto, il potere politico centrale, da cui promanano le direttive generali della pianificazione, opta per la formalizzazione di connessioni gerarchiche che definiscano e limitino gli spazi di discrezionalità riservati alla pianificazione locale e speciale.

Questa tensione tra decentramento e gerarchizzazione è molto ben evidente nel formante legislativo. Le leggi sulla pianificazione disciplinano tanto le tipologie di piani locali/speciali quanto i loro procedimenti, solitamente ricalcati sulle regole nazionali. Allo stesso tempo, ne confermano la necessaria aderenza agli obiettivi fissati dal piano nazionale<sup>47</sup>. In Indonesia, i piani di sviluppo dei villaggi sono addirittura sottoposti all'approvazione del governo del livello amministrativo superiore (i.e. il distretto)<sup>48</sup>.

La discrezionalità dei poteri locali nel fissare obiettivi autonomi di pianificazione è ulteriormente controllata dai criteri di ripartizione delle competenze tra centro e periferie, come esplicitato, ad esempio, nel diritto colombiano<sup>49</sup>. Ancora, la tendenza del governo centrale e/o delle corti ad interpretare nozioni larghe come quella di interesse pubblico alla luce delle priorità di sviluppo fissate a livello centrale o della volontà delle comunità locali può modificare gli spazi di manovra della pianificazione locale. Così, le corti latinoamericane, pur in via disomogenea, hanno bloccato iniziative di sviluppo economico e industriale in quanto avviate senza la necessaria concertazione con le comunità loca-

---

<sup>46</sup> ZHOU LI-AN, *op. cit.*

<sup>47</sup> V. art. 32 della *Ley* no. 152 del 1994 della Colombia e gli artt. 16-17 della *Ley* no. 777 del 2016 della Bolivia.

<sup>48</sup> V. art. 154 del Regolamento del Governo no. 43 del 2014.

<sup>49</sup> Art. 32 della *Ley* no. 152 del 1994.

li<sup>50</sup>. Dall'altro lato, in India le autorità amministrative dei livelli più bassi, come i villaggi, subiscono molto spesso le decisioni dei livelli più alti (specie del governo dello Stato federato) senza che riescano ad esercitare, in concreto, poteri di pianificazione autonomi<sup>51</sup>.

Si tenga inoltre presente che, laddove vi siano piani speciali emanati dal governo centrale, pure questi ultimi insistono sulla pianificazione locale, creando una complessa rete di doppi vincoli<sup>52</sup>.

L'archetipo di quest'ultimo caso è senz'altro il diritto cinese. Qui, la pianificazione si distingue in tre livelli (三级 – *san ji*) e tre categorie (三类 – *san lei*)<sup>53</sup>. Si individuano quindi da un lato piani nazionali (国家 – *guojia*), provinciali (省 – *sheng*), cittadini (城市 – *chengshi*) e di contea (县 – *xian*), questi ultimi due appartenenti al medesimo livello; dall'altro lato si distinguono piani comprensivi o generali (总体 – *zongti*), speciali (专项 – *zhuaxiang*) e regionali (区域 – *qucheng*)<sup>54</sup>.

Di base, il diritto cinese impone il rispetto, da parte dei piani locali, dei piani generali e speciali emanati dal livello amministrativo superio-

<sup>50</sup> S. BALDIN, *Il buen vivir nel costituzionalismo andino. Profili comparativi*, Torino, 2019, spec. 173 ss.

<sup>51</sup> C. CORRENDO, *Razionalizzazione del pluralismo giuridico e Panchayati Raj in India*, Napoli, 2020.

<sup>52</sup> Così, ad esempio, in Bolivia con la Ley no. 777 del 2016.

<sup>53</sup> Sez. 1(1) delle Opinioni sul Rafforzamento del Lavoro di Preparazione del Piano Nazionale di Sviluppo Economico e Sociale del 2005.

<sup>54</sup> Il quadro disegnato è volutamente schematico e tralascia alcune peculiarità della geografia amministrativa cinese pure coinvolte nei processi di pianificazione. Così, alle province vanno affiancate, in quanto di pari grado, le Municipalità (直辖市 – *zhixiashi*) e le Regioni Autonome (自治区 – *zizhiqu*); alle città andrebbero invece affiancate le Prefetture (-州 – *zhou*) che invero oggi si riducono alla Prefettura di Daxing'anling; alle contee vanno poi affiancate le Contee Autonome (自治县 – *zizhishen*), i Distretti Municipali (直辖市 – *zhixiaqu*) e le Prefetture Autonome. Infine, i Villaggi e le Città di campagna (乡镇 – *xiangzhen*) pure emanano atti di pianificazione, pur non essendo inseriti nella divisione disegnata dalle Opinioni del 2005. Sulla divisione amministrativa della Repubblica Popolare Cinese in generale v. L. CARAMANICO, *Livelli di Governo Locale e Sviluppo Economico*, in A. RINELLA, I. PICCININI, *La costituzione economica cinese*, Bologna, 2010, 145 ss. Sull'autonomia amministrativa dei villaggi e sui loro rapporti con i governi locali v. L. SHUZHONG, *I rapporti fra i Comitati di villaggio e i Governi delle aree rurali*, in G. ROSSI (a cura di), *Stato e Società in Cina. Comitati di villaggio, organizzazioni governative, enti pubblici*, Torino, 2011, 13-24.

re. I piani speciali, al tempo stesso, sono vincolati dai piani generali del livello corrispondente e dai piani speciali del livello superiore<sup>55</sup>. Analogamente, i piani annuali – generalmente più specifici nel contenuto – sono tenuti a riflettere il contenuto dei piani a medio termine, di solito quinquennali. La giurisprudenza si è spinta sino ad affermare che, pur in violazione delle procedure formali di approvazione, la sola aderenza del piano annuale a quello pluriennale vale a garantirne la legittimità e la coerenza<sup>56</sup>.

La discrezionalità della pianificazione locale e speciale si declina nella possibilità di elaborare nuovi indicatori oppure fissare valori numerici diversi per i medesimi indicatori del piano gerarchicamente superiore<sup>57</sup>. È però ammessa solo la derogabilità *in melius*, nel senso che l'indicatore locale/speciale dovrà fissare un target di sviluppo più avanzato rispetto al piano nazionale/generale<sup>58</sup>.

Per caratteristiche storiche, politiche e anche meramente geografiche, la pianificazione cinese si esprime, in concreto, soprattutto attraverso gli atti dei governi locali, che partecipano altresì al capitale di numerosissime *State-Owned Enterprises* (SOEs) o *State-Controlled Enterprises* (SCEs), come le banche locali<sup>59</sup>. A partire da un «sistema

---

<sup>55</sup> Sez. 1(2) delle Opinioni del 2005.

<sup>56</sup> Cfr. Seconda Corte Intermedia del Popolo di Shanghai, decisione del 21 luglio 2015, no. 270. La decisione si riferisce, in particolare, alla pianificazione del distretto di Jing'an (静安) a Shanghai. Il piano annuale di sviluppo del distretto era stato contestato dall'attore e la sua validità era stata messa in discussione in virtù del fatto che esso non aveva ricevuto la prevista approvazione da parte del Congresso del Popolo locale.

<sup>57</sup> Si v. ad es. il Tredicesimo Piano Quinquennale della città di Wuhan – pubblicato nell'aprile 2016 – il quale fissa indicatori in materia di produttività del lavoro e residenti registrati, assenti dai piani di livello superiore.

<sup>58</sup> Il medesimo piano della città di Wuhan pone un indicatore predittivo per il PIL, che da una cifra di partenza (per il 2015) di 10.905,6 miliardi di Yuan fissa l'obiettivo a 19.000 miliardi per il 2020, quindi richiedendo un tasso di crescita annuo di circa il 14%, il doppio di quanto previsto dal Tredicesimo Piano Quinquennale Nazionale per il medesimo ciclo temporale.

<sup>59</sup> JIANG JIAYING (姜佳莹), HU ANGANG (胡鞍钢), YAN YILONG (鄢一龙), 国家五年规划的实施机制研究: 实施路径、困境及其破解 (*Studio sul meccanismo di implementazione del Piano Quinquennale Nazionale: il percorso di implementazione, le difficoltà e le soluzioni*), in *Journal of Northwest Normal University (Social Sciences)*, 54(3), 2017, 24-30; L. CARAMANICO, *op. cit.*; ZHOU LI-AN, *op. cit.*

verticale integrato»<sup>60</sup> che rifiuta, in linea di principio, modelli federalisti o regionalisti, la cifra del decentramento “alla cinese” consiste, ancora oggi, in buona parte su una continua negoziazione di deleghe e sub-deleghe tra livelli amministrativi differenti così come tra autorità pubbliche e corpi sociali intermedi (ad es. associazioni industriali) che pure finiscono per svolgere compiti di pianificazione<sup>61</sup>.

La gradazione del controllo centrale sulla pianificazione decentrata è pertanto, per il diritto cinese, una sfida critica. Questo spiega la particolare attenzione del legislatore sul punto. In primo luogo, la Legge sulla Supervisione dei Comitato Permanenti dei Congressi del Popolo a Vari Livelli del 2007 si preoccupa di porre un obbligo, per i governi locali, di aggiornare ogni anno il Comitato Permanente del Congresso del Popolo di livello corrispondente sullo stato di implementazione del piano di sviluppo<sup>62</sup>.

Pianificazione speciale e pianificazione macro-regionale sono poi disciplinate da due distinte comunicazioni della CNSR del 2007 e del 2015<sup>63</sup>.

Il principio fondamentale è che, più l’ambito di incidenza della pianificazione è “stretto” (che sia speciale o locale), più essa dovrebbe occuparsi di progetti e iniziative concrete<sup>64</sup>. Da tale qualificazione discendono però anche dei limiti: anzitutto, la pianificazione speciale può essere impiegata solo per determinate finalità di *policy*<sup>65</sup>; in secondo luo-

<sup>60</sup> L’espressione è di L. CARAMANICO, *op. cit.*

<sup>61</sup> JIANG JIAYING, HU ANGANG, YAN YILONG, *op. cit.*

<sup>62</sup> Art. 16.

<sup>63</sup> Si tratta, rispettivamente, delle Misure Provvisorie per l’Amministrazione della Pianificazione Nazionale Speciale (国家级专项规划管理暂行办法 – *guojia jizhuanxiang guihua guanli zanxing banfa*), Com. no. 794 del 2007; e delle Misure Provvisorie per l’Amministrazione della Pianificazione Nazionale Regionale (国家级区域规划管理暂行办法 – *guojia jiqucheng guihua guanli zanxing banfa*), Com. no. 1521 del 2015.

<sup>64</sup> GUO XIANDENG (郭先登), 新时代大国区域经济发展空间新格局 (*Il nuovo percorso dello spazio di sviluppo economico e sociale regionale del paese nella nuova era*), in *qucheng jingji yanjiu*, 1, 2018, 127-140.

<sup>65</sup> Art. 3 della Com. no. 794 del 2007. Si osservi, ad ogni modo, che queste finalità sono piuttosto ampie e lasciano un margine di discrezionalità abbastanza ampio alle autorità. Così, ad esempio, la pianificazione speciale può essere impiegata in settori

go, i dipartimenti incaricati della pianificazione speciale sottopongono i progetti pianificati al dipartimento per le riforme e lo sviluppo del livello corrispondente, il quale a sua volta sottopone al governo (a livello nazionale, al Consiglio di Stato) una lista di progetti da approvare ed implementare con cadenza annuale<sup>66</sup>. In linea di principio, la mancata approvazione dei progetti e piani speciali comporta l'impossibilità di procedere alla loro implementazione<sup>67</sup>.

Meccanismi analoghi di coordinamento e supervisione sono previsti dalla disciplina dei piani regionali, che tuttavia si presenta più dettagliata rispetto a quella dei piani speciali e regola, ad esempio, anche i contenuti essenziali di ciascun piano regionale<sup>68</sup>. Il diritto cinese conosce due macro-modelli di pianificazione regionale: uno "a rete" fondato sul coordinamento fra diverse autorità ciascuna incaricata di "parti" di pianificazione; uno più centralizzato, fondato sulla creazione di un'entità istituzionale nuova per la gestione del piano<sup>69</sup>. Quest'ultimo modello è, sinora, stato decisamente recessivo, mentre il *focus* principale dei processi di pianificazione si è concentrato sul rafforzamento dei meccanismi di supervisione e controllo, da parte del governo centrale, dei lavori di implementazione, pur di concerto con le autorità locali competenti<sup>70</sup>.

---

concernenti lo sviluppo generale dell'economia e della società nazionali; in settori in cui i progetti di sviluppo richiedano approvazione da parte del Consiglio di Stato nonché un ammontare di investimenti relativamente alto; in settori concernenti l'organizzazione di industrie importanti o lo sviluppo di risorse importanti. È poi prevista una clausola di aperture, per cui leggi, regolamenti o altri interventi del Consiglio di Stato possono prevedere ulteriori ambiti di intervento.

<sup>66</sup> Art. 14 Com. 794 del 2007.

<sup>67</sup> Art. 16 Com. 794 del 2007.

<sup>68</sup> Art. 11 § 6 della Com. no. 1521 del 2015.

<sup>69</sup> TANG YONG (唐勇), 我国区域规划实施的法律适用保障研究 (*Studio sulle garanzie dell'applicazione giuridica dell'implementazione della pianificazione regionale cinese*), in *xi bu faxue pinglun*, 2, 2009, 140-143. Una categoria a parte dovrebbe poi essere pensata per la pianificazione delle "Zone Economiche Speciali", dalla varietà ormai complessa e dalle implicazioni giuridiche tutte peculiari, sia in punto di sistema delle fonti del diritto che in punto di meccanismi di implementazione dei piani. Sull'argomento si rinvia a G. SABATINO, *Zone economiche speciali ed internazionalizzazione del capitalismo di stato cinese: tendenze recenti nel prisma del diritto internazionale dell'economia*, in *Dir. comm. internaz.*, 34(4), 2020, 1085-1122.

<sup>70</sup> Artt. 19-21 Com. 1521 del 2015.

Il modello cinese, ancora una volta, si presenta, pur con i suoi peculiari contorni ideologico-costituzionali, emblematico dei problemi sperimentati dalle soluzioni *top-down* di pianificazione decentrata. Le istanze di decentralizzazione, di per sé, promuovono la concertazione delle iniziative e dei progetti di sviluppo fra diversi livelli amministrativi<sup>71</sup>. Allo stesso tempo, tuttavia, la cinghia di trasmissione degli obiettivi dai piani centrali a quelli speciali e locali non sempre riflette uniformità nelle strategie di sviluppo.

L'analisi empirica in Cina e in Indonesia dimostra infatti che, ad esempio, la possibilità per i governi locali di enfatizzare di più taluni obiettivi, come la crescita del PIL, può promuovere in maniera sregolata la crescita industriale di determinate aree, a detrimento di altri obiettivi, come la qualità ambientale, che i piani centrali tendono invece spesso a rafforzare<sup>72</sup>.

In altri casi è il governo centrale (o i governi dei livelli amministrativi più rilevanti politicamente) ad utilizzare i meccanismi della pianificazione per imporre visioni di sviluppo non necessariamente condivise dalle unità territoriali più piccole.

Alla luce di ciò, pure la valorizzazione, per via legislativa, dell'autonomia, in punto di pianificazione, di comunità di villaggio elementari e persino ancestrali come il *desa* indonesiano o la *panchayat* in India,

---

<sup>71</sup> YI LI, FULONG WU, *The emergence of a centrally-initiated regional plan in China: a case study of Yangtze River Delta Regional Plan*, in *Habitat International*, 39, 2017, 137-147; M. FADHIL NURDIN, *Desentralisasi Pembangunan: Perubahan ke Arah Perancangan Partisipatif (Decentralizzazione dello sviluppo: cambiamenti nella direzione della pianificazione partecipativa)*, in Z. JAMALUDDIN (a cura di), *Perancangan dan Pembangunan Komuniti (Pianificazione e sviluppo delle comunità)*, Sintok, 2015, 28-40.

<sup>72</sup> Con riferimento al caso cinese si v. l'esempio del tredicesimo piano quinquennale di Wuhan (nota 57) il quale fissa un indicatore di crescita del PIL in controtendenza rispetto al piano nazionale, che per lo stesso ciclo aveva abbassato il medesimo indicatore, inviando un chiaro segnale politico circa la volontà di porre priorità non più soltanto legate all'espansione economica ma anche, tra le altre cose, alla qualità ambientale. Per il caso indonesiano, e le polemiche relative all'eccessiva enfasi data dai governi locali all'espansione del PIL, pur in danno all'ambiente, v. J. PURNOMO, *Pembangunan era Desentralisasi: Kedaulatan Ekonomi dan Kelestarian Alam yang Terabaikan (La pianificazione nell'era della decentralizzazione: il mancato rispetto della sovranità economica e della sostenibilità naturale)*, in *Transformasi Global*, 1(1), 2016, 75-89.

tradisce più un intento di razionalizzazione del controllo che un desiderio di promozione dell'autonomia<sup>73</sup>.

Tuttavia questo *trend*, lo si ribadisce, deriva spesso dalla constatazione dell'oggettiva difficoltà, per i poteri centrali, di imporre priorità di sviluppo comuni. Proprio per questo la decentralizzazione *top-down* finisce per essere, come pare supportato dai dati empirici, un'epifania delle forme più moderne di capitalismo di stato, ove la frammentazione degli esempi di crescita industriale va di pari passo con l'avvertita necessità di imporre un coordinamento comune, tale da garantire un certo grado di eterodirezione del mercato.

#### 4.2. *Le strutture bottom-up e il problema della sussidiarietà*

La presenza di un sistema marcatamente decentrato di pianificazione, operante su impulso delle forze politiche, economiche e sociali del territorio, dipende spesso dall'assenza di atti di pianificazione generale giuridicamente definiti. Al contempo, è un modello che si attaglia particolarmente bene alle strutture della programmazione economica neoliberista, che vede appunto nella coesione territoriale, e quindi nel riequilibrio dello sviluppo regionale, la principale, se non l'unica ragion d'essere della pianificazione stessa<sup>74</sup>.

Ciò detto, va osservato anche che, come la pianificazione *top-down* cela spesso forti tendenze concrete al localismo, così la pianificazione *bottom-up* può in realtà essere promossa dalla volontà di contrapporsi a *trend* centralizzanti. È fondamentale, di conseguenza, contestualizzare le soluzioni comparate nell'ambito dei principi costituzionali che regolano i rapporti fra centro e periferia.

Così, l'esempio americano del *Public Works and Economic Development Act* da un lato predispone effettivamente un meccanismo di finanziamento per progetti a trazione dal basso, fondato sull'impulso degli operatori economici interessati; dall'altro risente però delle oscillazioni del federalismo americano, teso alla definizione, anche antago-

---

<sup>73</sup> V. la Legge no. 6/2014 su cui cfr. J. VEL, Y. ZAKARIA, A. BEDNER, *Law-Making as a Strategy for Change: Indonesia's New Village Law*, in *Asian Journal of Law and Society*, 4, 2017, 447-471; sul caso indiano v. C. CORRENDO, *op. cit.*

<sup>74</sup> Cap. 3 § 2.

nistica politicamente parlando, dei limiti reciproci ai poteri degli stati e del governo federale<sup>75</sup>.

Gli stati federati, anche a seconda delle loro peculiari condizioni socio-economiche, hanno puntato spesso alla definizione di una propria politica industriale che si fondasse, a sua volta, su relazioni paracorporative tra governo, imprese e sindacati dei lavoratori, non di rado supportate da una pianificazione strategica a livello statale indipendente dai meccanismi federali di promozione dello sviluppo<sup>76</sup>.

Il co-finanziamento da parte del *budget* federale di determinati progetti di sviluppo dovrebbe pertanto coordinarsi con i paralleli programmi finanziati a livello statale. Nei sistemi *top-down* il coordinamento fra livelli è assicurato, almeno in punto di coerenza delle fonti, dalle gerarchie fra i piani. In un sistema *bottom-up*, ancor più in un contesto federalista, il rapporto fra livelli rischia di scontrarsi sul fronte della divisione di competenze, pure considerando che quest'ultima riflette anche, come nel caso americano, posizioni politiche difformi incarnate dai due partiti dominanti.

Non sorprende, pertanto, che notevole successo abbia avuto, ai fini della regolazione di una pianificazione “multilivello” un principio come quello di sussidiarietà.

Ancor prima che fosse posta al centro dell'architettura europea, la sussidiarietà era stata interpretata quale realizzazione efficiente di un decentramento competitivo fra unità amministrative, ciascuna responsabile della gestione di un proprio “mercato” di beni e servizi pubblici volto a soddisfare i bisogni dell'elettore/consumatore<sup>77</sup>. La vicinanza del governo al “mercato” di riferimento garantirebbe, in questa visione,

---

<sup>75</sup> Y. BLANK, *Federalism, Subsidiarity, and the Role of Local Governments in an Age of Global Multilevel Governance*, in *Fordham Urban Law Journal*, 37(2), 2010, 509-558; S.G. CALABRESI, L.D. BICKFORD, *Federalism and Subsidiarity: Perspectives from U.S. Constitutional Law*, in *Northwestern University School of Law Working Papers*, 2011.

<sup>76</sup> P. EISINGER, *Do the American States Do Industrial Policy?*, in *British Journal of Political Science*, 20(4), 1990, 509-535; G. MENZ, *Comparative Political Economy*, Oxford, 2017, 104-109.

<sup>77</sup> C.M. TIEBOUT, *A Pure Theory of Local Expenditures*, in *The Journal of Political Economy*, 64(5), 1956, 416-424; R.D. COOTER, *The Strategic Constitution*, Princeton, 2000.

una maggiore consapevolezza dei bisogni degli utenti. D'altro canto, laddove talune funzioni economiche necessitino di integrazione, ecco che queste dovrebbero essere centralizzate in capo ai livelli di governo superiori<sup>78</sup>.

Questo approccio marcatamente economico, originariamente riferito al federalismo americano, è integrato, nel diritto europeo, da concezioni politico-culturali della sussidiarietà<sup>79</sup>. Queste ultime patrocinano, secondo una razionalità solidale, un'appropriata allocazione dei poteri di governo presso le istituzioni sociali più vicine all'uomo-individuo e persino preesistenti all'organizzazione statale<sup>80</sup>. La funzione dei livelli superiori di governo è quindi, anzitutto, volta al coordinamento, su basi consensuali, dei "poteri" locali, pervenendo all'esercizio diretto di una competenza solo nel caso in cui quest'ultima non sia esercitabile a livello locale. In questa prospettiva il principio di sussidiarietà (Art. 5 TUE) è complementare tanto al principio di leale cooperazione (Art. 4 § 3 TUE) che a quello di coesione territoriale, economica e sociale<sup>81</sup>.

Sulla base di queste premesse, il diritto dei fondi europei predispone un doppio meccanismo multilivello sia in punto di gestione dei fondi stessi che di supervisione.

Ciascuno Stato Membro deve individuare, per ciascun programma finanziato in sede europea, un'Autorità di Gestione, responsabile delle operazioni concrete necessarie ai fini del raggiungimento dei fini del

---

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> Y. BLANK, *op. cit.*; A. FOLLESDAL, *The Principle of Subsidiarity as a Constitutional Principle in International Law*, Jean Monnet Working Paper no. 12/11, New York University School of Law, New York, 2011; W.G. VAUSE, *The Subsidiarity Principle in European Union Law - American Federalism Compared*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, 27(1), 1995, 61-81.

<sup>80</sup> Si tratta di concezioni dall'impronta aristotelica e scolastica, ulteriormente arricchite dalla riflessione, di derivazione calvinista, di Altusio (1563-1638). Sul punto v. *ex multis*, A. FOLLESDAL, *op. cit.*; Y. BLANK, *op. cit.*; P.G. CAROZZA, *Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law*, in *American Journal of International Law*, 97(1), 2003, 38-79; N. ARONEY, *Subsidiarity, Federalism and the Best Constitution: Thomas Aquinas on City, Province and Empire*, in *Law and Philosophy*, 26(2), 2007, 161-228.

<sup>81</sup> R. LOPATKA, *Subsidiarity: Bridging the gap between the ideal and reality*, in *European View*, 18(1), 2019, 26-36.

programma stesso<sup>82</sup>. Di fatto, tali autorità sono perlopiù enti locali o dipartimenti dei governi locali, scelti sulla base dell'ambito geografico di incidenza del programma<sup>83</sup>. È possibile la nomina di ulteriori organi intermedi sottoposti al controllo dell'Autorità di Gestione per gestire specifici compiti<sup>84</sup>. Il compito principale dell'Autorità di Gestione è proprio quello di selezionare le operazioni pratiche che saranno finanziate nell'ambito del programma ed il cui beneficiario può ben essere un soggetto diverso dall'Autorità stessa<sup>85</sup>. È la medesima autorità ad assicurarsi che tali operazioni siano conformi alle strategie di sviluppo alla base dei programmi finanziati<sup>86</sup>. Si coglie, in questo aspetto, la trazione locale del meccanismo predisposto, che ritaglia per l'Autorità di Gestione il ruolo di maggiore impulso per la realizzazione dei progetti di sviluppo. Il ruolo della Commissione – ma anche dello Stato membro – è in questa fase essenzialmente di supervisione.

Proprio i meccanismi di supervisione, del resto, confermano la creazione di più canali di dialogo e controllo costante sull'implementazione dei progetti<sup>87</sup>. Accanto al controllo della Commissione, che oltre ad effettuare *audit* periodici<sup>88</sup> è altresì destinataria dei *report* preparati dalle Autorità di Gestione<sup>89</sup> e negozia, come già detto, le modifiche e gli aggiornamenti agli Accordi di Partenariato con gli Stati Membri, è anzitutto centrale il ruolo dei Comitati di Sorveglianza<sup>90</sup>. Questi ultimi, nominati dagli Stati Membri, monitorano l'implementazione dei programmi ed elaborano raccomandazioni che l'Autorità di Gestione è tenuta a rispettare<sup>91</sup>. Accanto all'Autorità di Gestione è poi prevista la presenza di un'Autorità di Audit, i cui *report* in materia di funziona-

---

<sup>82</sup> Art. 71 del Reg. no. 1060/2021. V. anche G. SABATINO, *I fondi strutturali*, cit.

<sup>83</sup> Così, ad esempio, il Fondo di innovazione per promuovere il panorama delle start-up nella città di Amburgo è gestito dal ministero locale dell'economia, dei trasporti e dell'innovazione.

<sup>84</sup> Art. 71 § 3 Reg. no. 1060/2021.

<sup>85</sup> Artt. 72-73 Reg. no. 1060/2021; v. anche G. SABATINO, *I fondi strutturali*, cit.

<sup>86</sup> Art. 73 § 2(a) Reg. no. 1060/2021.

<sup>87</sup> G. SABATINO, *I fondi strutturali*, cit.

<sup>88</sup> Art. 70 Reg. no. 1060/2021.

<sup>89</sup> Art. 43 Reg. no. 1060/2021.

<sup>90</sup> Artt. 38 ss. Reg. no. 1060/2021.

<sup>91</sup> Art. 75 Reg. no. 1060/2021.

mento dei meccanismi di controllo di legittimità e regolarità delle spese sono trasmessi anche direttamente alla Commissione<sup>92</sup>.

Un terzo livello, ancora più “locale”, di supervisione è rappresentato dai c.d. Patti di Integrità, sostenuti dai fondi strutturali europei dal 2015 e conclusi, nel contesto di procedure di appalto per progetti finanziati dall’Unione, tra le stazioni appaltanti e gli operatori economici partecipanti alle gare<sup>93</sup>. Per il tramite di un accordo convenzionale, le parti non solo definiscono fasi ed operazioni della supervisione, ma possono altresì acconsentire alla supervisione da parte di organismi terzi certificati e dotati di competenze specifiche<sup>94</sup>. La presenza di questi ultimi organismi è altresì intesa quale vettore di trasparenza e partecipazione, da parte della società civile, al controllo sullo stato dei progetti<sup>95</sup>.

La cooperazione fra i livelli della pianificazione, da ultimo, è divenuta un problema sentito da quelle esperienze che, a partire da un sistema *top-down*, hanno voluto indebolire, anche sul piano delle fonti, il peso della pianificazione centralizzata, senza però, allo stesso tempo, riconfigurarsi secondo modelli pienamente neoliberalisti: è il caso dell’India, che abbiamo già citato nel paragrafo precedente e che ritroviamo qui quale esempio di ibridazione complessa fra strutture diverse.

Con la nascita della NITI Aayog e il forte “ammorbidente” della natura giuridica dei piani, oggi simili quasi a studi di *policy*, il coordi-

---

<sup>92</sup> Art. 77 Reg. no. 1060/2021.

<sup>93</sup> Dal 2015 si sono svolti 18 progetti pilota che hanno visto la conclusione di questi Patti nell’ambito di operazioni finanziate dai fondi UE. Sul tema si rinvia a M. COZZIO (a cura di), *I patti di integrità negli appalti pubblici: strumenti per la legalità e la cittadinanza attiva*, Trento, 2021.

<sup>94</sup> *Ibid.*

<sup>95</sup> Come immaginabile, l’esperienza pratica al riguardo combina luci ed ombre. Con riferimento al Patto d’Integrità concluso nell’ambito dell’appalto per la realizzazione di un tratto della metropolitana di Cagliari, si è osservato che il ruolo dell’organismo terzo (i.e. *Transparency International Italia*) ha da un lato stimolato le parti ad un’attenzione particolarmente intensa al rispetto delle procedure; dall’altro ha prodotto raccomandazioni e proposte che non sono tuttavia state accolte dall’amministrazione appaltante (i.e. l’Azienda Regionale Sarda dei Trasporti). Così, la funzione degli organismi terzi è divenuta in gran parte di *moral suasion* più che di partecipazione proattiva. Sul punto v. M. COZZIO, G. MOUTIER, S. POPOLANO, *L’applicazione del Patto di Integrità a Cagliari*, in M. COZZIO (a cura di), *op. cit.*, 11-31.

namento fra la pianificazione federale e quella dei vari stati si realizza anzitutto a livello scientifico, mediante la sottoposizione alla NITI Aayog di report preparati dai dipartimenti competenti degli Stati in merito ai principali problemi dello sviluppo economico-sociale<sup>96</sup>.

Più incisivi e più strutturati, almeno nella forma, appaiono i meccanismi di pianificazione locale, concernenti, in particolare, i rapporti tra gli stati, i distretti e le loro articolazioni interne, in primo luogo le *Panchayat*<sup>97</sup>. Con gli emendamenti costituzionali del 1992 e la regolamentazione dello status sia delle *Gram Panchayat* sia delle *Panchayat Samiti*, di livello superiore, nelle aree rurali, è stata prevista altresì una specifica competenza locale nella gestione dei fondi per la realizzazione di progetti di sviluppo coordinati ed amministrati localmente<sup>98</sup>. Da allora, i *Gram Panchayat Development Plans* (GPDP) sono divenuti una costante dello sviluppo regionale indiano. In essi si sono nel tempo strutturati modelli decisionali già visti, in altri paesi, in relazione ai piani nazionali, in particolar modo l'attenzione alla partecipazione delle varie componenti sociali della comunità nelle decisioni<sup>99</sup>.

Fra i molti problemi pratici che, negli ultimi decenni, hanno afflitto questo modello di pianificazione, due rilevano di più per la nostra analisi. In primo luogo, la difficoltà di coniugare una pianificazione parte-

---

<sup>96</sup> I report sono disponibili alla pagina web [https://niti.gov.in/planningcommission.gov.in/docs/plans/stateplan/sdr.php?state=b\\_sdrbody.htm](https://niti.gov.in/planningcommission.gov.in/docs/plans/stateplan/sdr.php?state=b_sdrbody.htm) (ultimo accesso: 19 gennaio 2022).

<sup>97</sup> Quello dello sviluppo regionale è da lungo tempo, del resto, un tema centrale della politica indiana, anche in virtù delle pesanti disparità tra le diverse aree geografiche e socio-economiche del paese. Sul punto v. M. JOSEPH, *Northern States versus Southern States: A Comparative Analysis*, Indian Council for Research on International Economic Relations, Working Paper no. 134, 2004; P. KUMAR, S. RAHAMAN, *Pre and Post Regional Development Scenario in India*, in *Journal of Urban and Regional Studies on Contemporary India*, 3(1), 2016, 1-10.

<sup>98</sup> C. CORRENDO, *op. cit.*, 105-108.

<sup>99</sup> TECHNOLOGY AND DEVELOPMENT SOLUTIONS CELL (TDSC), CENTER FOR TECHNOLOGY ALTERNATIVES FOR RURAL AREAS (CTARA), INDIAN INSTITUTE OF TECHNOLOGY, *A draft note on Gram panchayat development planning process. A case study of Aase gram panchayat*, Bombay, 2019; R. CHINNADURAI, R. ARUNA JAYAMANI, *Status and Process of Gram Panchayat Development Plan (GPDP) – An Analysis from Selected States in India*, in *International Journal of Creative Research Thoughts*, 8(6), 2020, 2031-2036.

cipata con gli ostacoli geografici e culturali presenti sul territorio delle comunità interessate. I GPDP sono spesso espressione di gruppi ristretti, dominanti per ragioni di casta o per disponibilità economica oppure ancora per la difficoltà di mobilitare parte dell'elettorato della *Panchayat*<sup>100</sup>.

In secondo luogo, è disciplinata la presenza di figure di raccordo tra il sistema decisionale della comunità locale e quello dei livelli amministrativi superiori, come il *Block*. Il *Block Development Officer* (BDO) è ad esempio una figura esistente sin dagli albori della pianificazione indiana, un funzionario pubblico incaricato di fungere da raccordo tra i programmi governativi di sviluppo e l'autonomia gestionale delle comunità<sup>101</sup>. Autorità analoghe esistono al livello superiore, i.e. quello di Distretto<sup>102</sup>.

Recenti casi di studio dimostrano come nel complesso intreccio burocratico delle autonomie locali, l'implementazione dei piani di sviluppo e la gestione dei relativi fondi finisca per dipendere in gran parte non dalla comunità locale che esprime il piano, ma dalle strategie di *policy* perseguite dai governi di livello superiore. A ciò contribuisce anche, in parte, il fatto che le autorità delle *Panchayat* più a contatto con i funzionari governativi finiscono per considerare loro stessi alla stregua di dipendenti pubblici e quindi inseriti nell'apparato burocratico<sup>103</sup>.

La decentralizzazione, in questo caso, non corrisponde ad un'applicazione della sussidiarietà, ma finisce per mascherare un (ri)accentramento del potere pianificatore, se non a livello di governo federale quantomeno a livello di governo statali o di distretto, a discapito della varietà delle comunità locali.

---

<sup>100</sup> R. CHINNADURAI, R. ARUNA JAYAMANI, *op. cit.*

<sup>101</sup> TECHNOLOGY AND DEVELOPMENT SOLUTIONS CELL (TDSC), CENTER FOR TECHNOLOGY ALTERNATIVES FOR RURAL AREAS (CTARA), INDIAN INSTITUTE OF TECHNOLOGY, *op. cit.*; C. CORRENDO, *op. cit.*, 248 ss.

<sup>102</sup> *Ibid.*

<sup>103</sup> C. CORRENDO, *op. cit.*, *passim*.



## CAPITOLO NONO

### L'IMPLEMENTAZIONE DEGLI ATTI DI PIANIFICAZIONE E I RAPPORTI CON GLI ALTRI SETTORI DEL DIRITTO DELL'ECONOMIA

*SOMMARIO: 1. I problemi dell'implementazione. 2. L'implementazione diretta. I vincoli tra piano e contratto. 2.1. Pianificazione e diritto dei contratti nei paesi socialisti. 2.1.1. Piano, interessi nazionali e contratto in Cina. 2.1.2. Le vicende del contratto amministrativo "socialista". 2.2. Pianificazione e contratti pubblici nelle economie di mercato. 3. Il fondo di sviluppo. 3.1. I fondi strutturali e di investimento in Europa... 3.2. ...e fuori d'Europa. 4. Le responsabilità per l'applicazione dei piani nel diritto cinese. 5. L'implementazione indiretta e le Varietà del Capitalismo. 5.1. Favorire l'allocatione orientata di risorse finanziarie. La disciplina dei sussidi e del credito. 5.1.1. I sussidi nei sistemi socialisti e a capitalismo di stato. 5.1.2. Aiuti di stato e sviluppo regionale nel diritto europeo. 5.1.3. L'accesso preferenziale al credito. 5.2. Orientare e regolare i comportamenti economici. Concorrenza e regime degli investimenti esteri. 5.2.1. Il protezionismo industriale. 5.2.2. La promozione delle politiche industriali. 5.2.3. Qualche osservazione sulle recenti tendenze europee.*

#### *1. I problemi dell'implementazione*

Una volta che il piano, in quanto atto, viene ad esistenza, il problema che si pone è quello di garantire che le direttive e gli obiettivi ivi contenuti guidino effettivamente il comportamento sia delle autorità pubbliche chiamate a perseguirli sia gli operatori economici cui il piano è indirizzato.

Quello dell'implementazione è pertanto un problema cruciale del ciclo di pianificazione. Si tratta, al tempo stesso, di un tema che spesso esula dall'oggetto del diritto della pianificazione "propriamente detto". Quest'ultimo, come abbiamo visto, definisce i processi che portano il piano ad esistenza, i contenuti dei piani ed i rapporti fra i vari livelli di

pianificazione. Spesso, tuttavia, non spiega invece come, in concreto, i piani plasmino la realtà dei negozi economici.

Per affrontare il problema è quindi necessario definire come e quanto gli atti di pianificazione siano tenuti in considerazione, a fini ermeneutici o mediante collegamenti funzionali, da altri sistemi normativi atti a regolare il comportamento degli operatori nel mercato. In altri termini, secondo quanto previsto dai nostri quesiti di ricerca, dobbiamo verificare come i paradigmi della pianificazione contribuiscano alla costruzione di nesi giuridici fra i piani ed altri settori del diritto dell'economia<sup>1</sup>.

Nel far questo, incidentalmente l'analisi tocca un altro profilo fondamentale, ovverosia quello delle conseguenze giuridiche della violazione o del mancato rispetto dei piani. Infatti, solo da una compiuta individuazione dei meccanismi "sanzionatori", relativi all'*enforcement* dei piani, può discendere una comprensione adeguata del grado di implementazione giuridica della pianificazione.

Prima di procedere all'analisi è però utile mettere ordine nel discorso e distinguere, pur con i dovuti *caveat*, due coppie di concetti utili ad una schematizzazione del problema. Da un lato, distinguiamo l'implementazione fondata su meccanismi restrittivi o di costrizione che si contrappone a quella fondata su meccanismi incentivanti o promozionali<sup>2</sup>.

Dall'altro lato, crediamo di poter distinguere implementazione diretta ed indiretta dei piani. La prima si fonda sulla presenza di un meccanismo giuridico che assume il piano quale unico o principale riferimento per determinare la validità e la legittimità di un atto giuridico o di una condotta giuridicamente rilevante. È meglio parlare di implementazione indiretta, invece, quando il piano diviene, tutt'al più, un criterio ermeneutico di supporto nel contesto di una disciplina giuridica comunque autonoma.

Come immaginabile, i due binomi illustrati tendono a sovrapporsi frequentemente. Ai fini della nostra analisi, riteniamo preferibile strut-

---

<sup>1</sup> Ci riferiamo, in particolare, al Quesito no. V di cui al § 2 del Cap. 1.

<sup>2</sup> DONG XUEZHI (董学智), 论发展规划法中的实施机制 (*Sui meccanismi di implementazione del diritto della pianificazione per lo sviluppo*), in *jingji fa luncong*, 31(1), 2018, 225-248.

turare i paragrafi che seguono secondo la dicotomia implementazione diretta/implementazione indiretta. È da quest'ultima infatti che emergono con maggiore chiarezza le connessioni logiche tra la pianificazione e gli altri schemi normativi del diritto dell'economia.

## 2. *L'implementazione diretta. I vincoli tra piano e contratto*

Dal punto di vista storico, lo abbiamo visto, l'idea del vincolo tra piano e contratto appartiene alla tradizione giuridica socialista<sup>3</sup>. D'altra parte, va rilevato, lo stesso diritto socialista si è preoccupato di disciplinare compiutamente questo vincolo specialmente nei momenti di transizione – la NEP, con il codice del 1923, e le riforme cinesi proiettate nella *jingji hetong fa* del 1981<sup>4</sup>. Nei periodi di pianificazione “massimalista” invece, la subordinazione delle transazioni economiche al piano non necessitava di mediazioni concettuali come quella contrattualistica<sup>5</sup>. Nelle parole di Fidel Castro, non si sviluppava una piena comprensione dell'importanza del contratto ai fini della realizzazione del piano<sup>6</sup>.

Dal punto di vista strutturale, invece, un vincolo tra piano e contratto rientra nel *genus* dei meccanismi di funzionalizzazione del contratto stesso ad esigenze esterne alle parti, un *genus* che, come tale, appartiene non solo alla tradizione giuridica occidentale ma anche alla tradizione neoliberista, che spesso e ben volentieri sacrifica l'autonomia contrattuale e dei privati e delle imprese ad obiettivi di efficienza del mercato, tutela della concorrenza e del consumatore, ecc.<sup>7</sup>.

Nel diritto continentale, la mutazione in senso efficientista del concetto di ordine pubblico economico si è fondata, a ben vedere, su una

---

<sup>3</sup> Cap. 2 §§ 3 ss.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Questo aspetto è molto evidente nella Cina maoista dove, nonostante diversi tentativi di codificazione, l'economia pianificata fu retta per decenni da documenti regolatori ed ordini politici senza avere alle spalle una compiuta configurazione del diritto dei contratti. Sul punto v. Cap. 2 § 5; M. TIMOTEO, *Il contratto in Cina e Giappone nello specchio dei diritti occidentali*, Padova, 2004.

<sup>6</sup> F. CASTRO RUZ, *Informe Central al II Congreso del PCC*, L'Avana, 1980.

<sup>7</sup> Tra la vastissima letteratura in merito si richiama, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, E. PICOZZA, V. RICCIUTO, *Diritto dell'Economia*, Torino, 2017, 276 ss.

scelta di politica economica che ha interpretato gli obbiettivi suesposti (tutela del consumatore e della concorrenza in primo luogo) alla stregua di criteri atti ad invalidare o integrare i negozi giudicati non in linea con essi<sup>8</sup>. Siamo al cuore del nuovo diritto privato comune europeo, un modello che, peraltro, è evocato quale *medium* dell'integrazione economica anche in America Latina<sup>9</sup>.

Il *common law* statunitense ha dal canto suo incorporato le politiche di tutela della concorrenza o di efficiente gestione delle risorse entro la nozione di *public policy* che, se non può invalidare il contratto, lo può almeno rendere *unenforceable*<sup>10</sup>. La stessa dottrina rileva che la *public policy* ben può includere, oltre a criteri di buon costume ed etica delle transazioni, interessi espressi dalla politica statale<sup>11</sup>.

Se, a livello tecnico, stiamo parlando di un *genus* comune, dov'è che interviene quella connotazione ideologica che rende il nesso tra piano e contratto peculiare nel diritto socialista?

---

<sup>8</sup> Cfr. Cass. Sez. Un. 4 febbraio 2005, no. 2207; v. anche *ibid.*, 282-285; G. ALPA, M.J. BONELL, D. CORAPI, L. MOCCIA, V. ZENO-ZENCOVICH, A. ZOPPINI, *Diritto privato comparato. Istituti e problemi*, Bari-Roma, 2012, 229 ss.; G. SABATINO, *Tutela effettiva dei consumatori nel diritto della concorrenza dell'Unione Europea. Disamina di alcuni profili rilevanti*, in P. IAMICELI (a cura di), *Effettività delle tutele e diritto europeo. Un percorso di ricerca per e con la formazione giudiziaria*, Napoli, 2020, 331-355.

<sup>9</sup> J.A.T. AÑAMURO, *Hacia un modelo de armonización del derecho contractual latinoamericano*, in *Vniversitas*, 126, 2013, 239-267.

<sup>10</sup> Cfr. Corte Suprema degli Stati Uniti, *Mitsubishi Motors Corp. v. Soler Chrysler-Plymouth, Inc.*, 473 U.S. 614, 653 n. 21 (1985); v. anche F. GHODOOSI, *The Concept of Public Policy in Law: Revisiting the Role of the Public Policy Doctrine in the Enforcement of Private Legal Arrangements*, in *Nebraska Law Review*, 94(3), 2016, 685-736.

<sup>11</sup> *Ibid.* La medesima interpretazione si ritrova anche nella dottrina sudafricana la quale non ragiona nell'ottica di un sistema di puro *common law* ma accoglie nondimeno la dottrina anglo-americana della *public policy*. Sul punto v. M. KRUGER, *The role of public policy in the law of contract, revisited*, in *The South African Law Journal*, 128, 2011, 712-740.

## 2.1. Pianificazione e diritto dei contratti nei paesi socialisti

Nel diritto socialista contemporaneo la disciplina del contratto si appoggia a matrici di *civil law*<sup>12</sup>. Nondimeno, la funzionalizzazione del contratto all'interesse nazionale trova espressione a livello di principi generali, declinati in meccanismi di supervisione che differiscono tra i sistemi.

Con l'approfondirsi delle riforme, i più rilevanti sistemi socialisti hanno optato per una codificazione unitaria dei rapporti negoziali, che trova posto nei codici civili<sup>13</sup>. La Corea del Nord e Cuba sono gli unici sistemi che ancora propendono per una disciplina distinta della contrattazione economico-commerciale, il che inevitabilmente enfatizza la gerarchia tra piano e contratto. Se, tuttavia, in Corea del Nord la Legge Commerciale disciplina nel dettaglio il vincolo che la pianificazione esercita sul contenuto e la validità dei contratti<sup>14</sup>, il decreto legge sulla *Contratación Económica* a Cuba si limita ad enunciare, quale disposizione comune a tutti i tipi di contratti, che l'autonomia delle parti nel determinare il contenuto del contratto trova un limite nel piano<sup>15</sup>. Tale assunto è tuttavia sufficiente a fondare una gerarchia strutturale tra pia-

---

<sup>12</sup> Con riferimento alla Cina v. M. TIMOTEO, *op. cit.*; con riferimento al Vietnam v. G. AJANI, A. SERAFINO, M. TIMOTEO, *Diritto dell'Asia orientale*, Torino, 2007, 279 ss. e 395 ss. Sulle radici di *civil law* dell'esperienza giuridica cubana v. F. MULET MARTÍNEZ, *La Historia del Derecho en Cuba. Retrospectiva y Perspectiva*, in *forum historiae iuris*, 2016, disponibile al link <http://www.forhistiur.de/2016-10-mulet-martinez/> (ultimo accesso: 24 ottobre 2021).

<sup>13</sup> In particolare, il Codice Civile Vietnamita del 2015, il Codice Civile del Laos del 2018 (entrato in vigore nel 2020) e il Codice Civile della Cina del 2020 (in vigore dal 1° gennaio 2021).

<sup>14</sup> V. Cap. 3 § 5.

<sup>15</sup> Art. 2.1 del *Decreto Ley* no. 310 del 2012. Il *Decreto* no. 310 è complementare al *Decreto* no. 304, a disciplina della contrattazione economica in generale. Il *Decreto* no. 310 contiene disposizioni sulle diverse tipologie di contratti. Si noti, incidentalmente, che la funzionalizzazione del contratto al piano è espressa, pur indirettamente, altresì nell'Art. 8 del *Decreto* no. 304, il quale dispone che «En la concertación, interpretación y ejecución de un contrato, las partes han de cumplir las regulaciones administrativas y no contravenir o dañar el interés público, la economía nacional, el medio ambiente y el orden social».

no e contratto, favorita del resto dalla circostanza che l'impresa cubana è ancora in gran parte pubblica<sup>16</sup>.

Nei restanti sistemi socialisti (Cina, Laos, Vietnam) i riferimenti al piano sono andati scemando con le riforme, sin quasi a scomparire. Al loro posto, è stato invece riconfigurato il ruolo degli “interessi nazionali” o “interessi dello stato” quale limite all'autonomia negoziale e all'esercizio delle prerogative proprietarie, secondo uno schema risalente già al codice russo del 1923<sup>17</sup>. In questo contesto, l'interesse nazionale è cosa ben distinta dall'interesse pubblico, in quanto espressione diretta delle politiche perseguite dalla *leadership*.

Così, ad esempio, il codice civile vietnamita impedisce alle parti di sciogliere un vincolo obbligatorio per accordo quando tale scioglimento possa pregiudicare gli interessi dello stato<sup>18</sup>. Non si rileva, invece, una generale teoria dell'invalidità del contratto che si appoggi alla nozione di interesse dello stato. Ciò pare confermare un *trend* di decisiva “de” pianificazione del contratto<sup>19</sup>.

Anche il codice civile del Laos, che pure in punto di proprietà (statale) afferma il ruolo direttivo del piano<sup>20</sup>, non ne fa menzione nella disciplina del contratto, né definisce un ruolo specifico per l'interesse nazionale<sup>21</sup>. Tuttavia, tra i principi generali del codice è incluso quello per cui i soggetti delle relazioni civilistiche non possono recare pregiudizio agli interessi dello stato<sup>22</sup>.

---

<sup>16</sup> Y. BENCOMO-FARIÑAS, A.T. ACOSTA-CARDOSO, *El proceso de contratación económica en el sector empresarial cubano. Fisuras y desafíos*, in *Santiago*, 153, 2020, 219-232.

<sup>17</sup> V. Cap. 2 § 3.1.

<sup>18</sup> Art. 375.

<sup>19</sup> M.H. NGUYEN, *Vente internationale et droit vietnamien de la vente. La convention de Vienne de 1980*, Tours, 2013; v. anche G. AJANI, A. SERAFINO, M. TIMOTEO, *op. cit.*

<sup>20</sup> Art. 262 co. 2.

<sup>21</sup> V. Cap. 6 § 2.1.

<sup>22</sup> Art. 12 del codice, incluso tra i «Principi Generali».

### 2.1.1. Piano, interessi nazionali e contratto in Cina

Molto più complessa, e per questo degna di analisi mirata, la situazione cinese<sup>23</sup>. Anche qui, come già accaduto in Laos, la previgente disposizione sulla nullità del contratto per violazione degli interessi nazionali (Art. 52 della Legge sui Contratti del 1999) è stata espunta dal nuovo codice civile.

Quello che parrebbe, quindi, un *trend* liberalizzante, va però letto anche alla luce delle più recenti tendenze del diritto economico cinese, che vedono anzi un rafforzamento della coerenza delle direttive di partito nei confronti degli operatori economici anche privati<sup>24</sup>. Lo stesso codice civile, del resto, non si astiene dal porre innovativi criteri generali di tipo etico-morale sulla cui base condurre le relazioni civilistiche: su tutti, il riferimento ai principi fondamentali del socialismo (Art. 1)<sup>25</sup> e alla conservazione delle risorse e rispetto dell'ambiente (Art. 9)<sup>26</sup>.

Del resto, negli anni precedenti l'approvazione del codice, la dottrina ha non solo confermato la subordinazione, nel contratto cinese, degli interessi privati a quelli nazionali, ma anche discusso lungamente sul

---

<sup>23</sup> G. SABATINO, *Il nesso giuridico tra piano e contratto nel diritto della Repubblica Popolare Cinese*, in *DPCE Online*, 3, 2020, 3225-3253.

<sup>24</sup> V. ad esempio le «Opinioni sul rafforzamento del lavoro del Fronte Unito nell'economia privata nella nuova era» (关于加强新时代民营经济统战工作意见) emanate il 15 settembre 2020 dal Comitato Centrale del Partito Comunista, su cui si rinvia a G. SABATINO, *The Legal Dimension of the Relation Between the Chinese Communist Party and the Private Economy. A Perspective of the Article 19 of the Company Law*, in *Global Jurist*, vol. 22, no. 2, 2022, pp. 351-373.

<sup>25</sup> LI HONG (李宏), *社会主义核心价值观融入民法典的理论意蕴 (Le implicazioni teoriche dell'integrazione dei valori fondamentali del socialismo nel codice civile)* in *Journal of Henan Normal University (Philosophy and Social Sciences)*, 45(3), 2018, 65-70.

<sup>26</sup> WANG XUGUANG (王旭光), *《民法典》绿色条款的规则构建与理解适用 (La costruzione e la comprensione applicativa della regola della clausola verde nel codice civile)*, in *falü shiyong*, 23, 2020, 14 ss.; G. SABATINO, *Il diritto dell'economia circolare tra programmazione, contratto e responsabilità. Profili teorici ed applicativi in dialogo tra Repubblica Popolare Cinese ed Unione Europea*, in *Il Diritto dell'Economia*, 103(3), 2020, 379-418.

significato di questi ultimi<sup>27</sup>. Alla tesi che vedeva in essi tutti quegli interessi economici, sociali e politici definiti come strategici dalla *leadership* politica<sup>28</sup>, se ne contrapponeva un'altra, che invece riferiva gli interessi nazionali alla protezione dell'integrità territoriale, alla pubblica sicurezza, alla promozione del benessere e della felicità della popolazione, alla protezione dell'autonomia del governo e quindi della sovranità<sup>29</sup>. Come è facilmente intuibile, le due posizioni finivano per coincidere nell'oggetto, con l'unica differenza di una maggiore chiarezza della seconda nel riferire l'interesse nazionale non alla volontà della *leadership tout court*, bensì alla declinazione di questa volontà in priorità di sviluppo specifiche<sup>30</sup>.

Questo dibattito è, del resto, in linea sia con l'opinione che vedeva nella nullità del contratto per violazione degli interessi nazionali un problema di ordine pubblico economico<sup>31</sup>, sia con l'idea di una natura binaria del diritto civile cinese, che alla recezione di modelli liberal-borghesi affianca la riconfigurazione dei paradigmi dell'economia socialista<sup>32</sup>.

Il codice civile, quindi, elide l'automatismo fra interesse nazionale e contratto. Al tempo stesso, però, conferma un'importante, seppur residuale, disciplina dei contratti "pianificati".

In primo luogo, il codice, all'Art. 494, riproduce, con modifiche, il "vecchio" Art. 38 della Legge sui Contratti, che era rubricato «Contratti conclusi sulla base di piani nazionali»<sup>33</sup> e disponeva che

<sup>27</sup> GONG LIXIA (巩丽霞), 刂议合同法中的“国家利益” (*Discussione sugli "Interessi nazionali" nel diritto dei contratti*), in *shangye shidai*, 23, 2006, 57-58.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> RAN KEPING (冉克平), in 论“公共利益”的概念及其民法上的价值 (*Il concetto di "Interesse pubblico" e il suo valore nel diritto civile*), in *Wuhan University Journal*, 62(3), 2009, 334-338.

<sup>30</sup> G. SABATINO, *Il nesso giuridico*, cit.

<sup>31</sup> HAN SHIYUAN (韩世远), 合同法总论 (*Introduzione al diritto dei contratti*), Pechino, 2018, 216-217; sull'argomento v. anche E. TOTI, *Diritto cinese dei contratti e sistema giuridico romanistico. Tra legge e dottrina*, Roma, 2020, 264-265.

<sup>32</sup> XUE JUN (薛军), 两种市场观念与两种民法模式 (*Due tipi di nozioni di mercato e due modelli di diritto civile*), in *fazhi yu shehui fazhan*, 83(5), 2008, 94-108.

<sup>33</sup> 依国家计划订立合同 - yi guojia jihua dingli hetong.

Qualora lo Stato, per necessità, ordini l'esecuzione di compiti obbligatori o l'acquisto di merci per proprio conto, le persone giuridiche o le altre organizzazioni interessate devono concludere il contratto in conformità ai diritti e ai doveri stabiliti dalle leggi e dai regolamenti amministrativi pertinenti<sup>34</sup>.

Il nuovo Art. 494 non si discosta molto dall'Art. 38 ma declina la "necessità" in «risposta a disastri, prevenzione e controllo di pandemie o altre necessità»<sup>35</sup>. Inoltre, applica la disposizione non più alle sole persone giuridiche od organizzazioni, ma a «i rilevanti soggetti civili»<sup>36</sup>.

Sotto la vigenza della Legge sui Contratti la dottrina aveva letto questa fattispecie come un'eredità della figura del contratto pianificato (计划合同 – *jihua hetong*)<sup>37</sup>. La rara giurisprudenza sull'Art. 38 tendeva a non usarlo quale base principale del giudizio<sup>38</sup>; nondimeno, si dava conto del fatto che in presenza di ordini dell'autorità, anche in mancanza di conclusione dell'accordo formale fra le parti (i.e. due imprese) la prestazione o parte di essa fosse comunque eseguita<sup>39</sup>.

Oggi, proprio l'Art. 494, ai commi 2 e 3, disciplina tanto un obbligo di presentazione di proposte contrattuali ove ciò sia previsto da disposizioni di legge e regolamento, quanto un obbligo a contrarre – *rectius*, ad accettare la proposta ricevuta – sempre ai sensi di leggi e regolamenti. Pare quindi prefigurarsi una pur residuale categoria di contratti eterodeterminati, secondo una tesi già sostenuta dall'attore in una causa presso la Corte Intermedia del Popolo di Jinan nel 2017 in merito all'in-

---

<sup>34</sup> La traduzione è ripresa da L. FORMICHELLA, E. TOTI, *Leggi Tradotte della Repubblica Popolare Cinese – Legge sui Contratti*, Torino, 2002.

<sup>35</sup> 抢险救灾、疫情防控或者其他需要.

<sup>36</sup> 有关民事主体.

<sup>37</sup> MO ZHANG, *Chinese Contract Law*, Leida, 2006, 47 ss.

<sup>38</sup> V. G. SABATINO, *Il nesso giuridico*, cit. Fa eccezione la decisione del Tribunale del Popolo del Distretto di Linyi, Weinan (Shaanxi) del 6 dicembre 2017 n. 5464. In questo caso, la corte applica l'Art. 38 ad un contratto di servizio stipulato da una locale associazione di artisti.

<sup>39</sup> Alta Corte del Popolo di Guizhou, decisione n. 51/2015.

terpretazione dell'Art. 38, una tesi su cui però il ragionamento della corte non si era soffermato<sup>40</sup>.

La rilevanza pratica di una contrattazione pianificata è stata, del resto, illustrata nella relazione di accompagnamento al codice civile con riferimento ai contratti stipulati sulla base degli ordini delle autorità ai fini del contenimento della pandemia da Covid-19<sup>41</sup>.

A complemento della disciplina *ex* Art. 494 il codice civile introduce una disposizione di ampio respiro all'Art. 534, mutuata dall'Art. 127 della vecchia Legge sui Contratti, in cui si demanda alle autorità di supervisione e regolazione dei mercati la gestione delle situazioni di conflitto tra contratti e interessi nazionali e pubblici<sup>42</sup>. Anche qui, le primissime applicazioni giurisprudenziali della norma sono state di puro complemento ad altre disposizioni e riferite ad un generale dovere di rispetto delle leggi e dei regolamenti<sup>43</sup>. Ciò, peraltro, non deve stupire. La supervisione di cui all'Art. 534, interpretata alla luce dell'eliminazione dell'ipotesi di nullità per contrasto con l'interesse nazionale, ha l'effetto pratico di sottrarre al giudice la possibilità, per quanto remota che fosse, di valutare l'aderenza dei contratti alle politiche pubbliche. Questa valutazione è invece affidata interamente alle autorità amministrative di supervisione e regolazione, le quali dialogheranno direttamente con le parti contraenti, "internalizzando" le procedure di composizione dei conflitti.

Quello che quindi potrebbe, da un lato, apparire come un allargamento delle maglie dell'autonomia privata, dall'altro può in parte dive-

---

<sup>40</sup> Corte Intermedia del Popolo di Jinan (Shandong), decisione del 25 agosto 2017, n. 5123.

<sup>41</sup> Relazione al Codice Civile del Vice-Presidente del Congresso Nazionale del Popolo Wang Chen, Sez. III § 1.

<sup>42</sup> «Se le parti approfittano del contratto per porre in essere un atto che mette in pericolo gli interessi pubblici e quelli dello Stato, l'autorità di supervisione del mercato e altre autorità amministrative competenti sono responsabili del controllo e dell'intervento in conformità con le disposizioni di legge e dei regolamenti amministrativi». La traduzione riportata è di M. HUANG, in O. DILIBERTO, D. DURSI A. MASI (a cura di), *Codice civile della Repubblica Popolare Cinese*, Pisa, 2021.

<sup>43</sup> Cfr. Corte del Popolo del Distretto di Lianhu, Città di Xi'an (Shaanxi), decisione del 26 luglio 2021, n. 2839; Corte del Popolo della Contea di Huangchuan (Henan), decisione del 30 maggio 2021, n. 761.

nire una clausola di amplissima discrezionalità a beneficio dei “pianificatori”.

### 2.1.2. *Le vicende del contratto amministrativo “socialista”*

Se, nel novero dei contratti civilistici, il nesso con la pianificazione tende ad affievolirsi o comunque a divenire residuale, il medesimo nesso riscuote invece successo e conferme a seguito dell’affermarsi, nel socialismo asiatico, della figura del contratto amministrativo. Qui il modello di riferimento è la Francia, sia per chi, come il Vietnam, ha pure un codice civile a modello francese, sia per chi, come la Cina, ha una civilistica più vicina ad influssi tedeschi<sup>44</sup>.

In Cina la categoria del contratto amministrativo (行政合同 – *xing-zheng hetong*) era già stata isolata nei tardi anni 1980 da alcuni studiosi, secondo un approccio soggettivistico: erano contratti amministrativi quelli in cui una delle parti era un’amministrazione<sup>45</sup>. Si superava così un’impostazione prettamente organizzativa e “meccanica” del contratto, tipica dell’economia pianificata, per assecondare il bilanciamento fra interessi pubblici e privati richiesto dal socialismo di mercato<sup>46</sup>.

Da allora, il problema su cui la dottrina si è arrovellata è stata la qualificazione di tale contratto in termini prevalentemente privatistici o

---

<sup>44</sup> YINGLI LI, *Les contrats administratifs en Chine. Une perspective comparative*, Parigi, 2020.

<sup>45</sup> WEN FUZE (温福泽), 行政合同的概念及特点 (*Il concetto e le caratteristiche del contratto amministrativo*), in *Yunnan daxue xuebao faxue ban*, 4, 1989, 51-53; ZHOU WEI (周伟), 论行政合同 (*Sul contratto amministrativo*), in *faxue zazhi*, 3, 1989, 16-17. Si è a volte fatto riferimento alla nozione di accordo amministrativo (行政协议 – *xing-zheng xieyi*) piuttosto che a quella di contratto, per indicare tuttavia la medesima fattispecie. L’approccio soggettivistico sviluppato dalla dottrina cinese più risalente, e ancor oggi in voga, rifletteva una concezione del diritto amministrativo fondata sul riconoscimento del potere direttivo della pubblica amministrazione e volto quindi a garantire alla stessa gli strumenti per implementare le proprie politiche nell’ottica di un bilanciamento e di una comunione di interessi tra potere pubblico e soggetti privati. Sul punto v. C. PUNGITORE, *La tutela verso la pubblica amministrazione cinese*, in A. RINELLA, I. PICCININI, *La costituzione economica cinese*, Bologna, 2010, 275-282.

<sup>46</sup> LUO HAOCAI (罗豪才), *现代行政法的平衡理论 (Teoria del bilanciamento nel diritto amministrativo contemporaneo)*, Pechino, 1998.

pubblicistici<sup>47</sup>. La stessa idea di un “contratto” amministrativo è stata salutata da alcuni con favore in virtù del riferimento all’eguaglianza delle parti e alla libertà negoziale che la nozione di contratto implicava<sup>48</sup>.

D’altra parte, lo scopo principale del contratto amministrativo è ancora quello di allocare e gestire risorse pubbliche, il che implica la riconduzione alla figura di istituti come l’appalto, la concessione o, più in generale, i Partenariati Pubblico-Privati (PPP)<sup>49</sup>.

Per quanto la tesi della natura civilistica del contratto amministrativo sia sostenuta da nomi eccellenti<sup>50</sup>, la pratica legislativa e giurisprudenziale ha propeso, sinora, per una qualificazione eminentemente pubblicistica del *xingzheng hetong*, in cui gli interessi pubblici e nazionali si esprimono a livello organizzativo nel potere di supervisione sul rapporto contrattuale ritenuto dalla parte pubblica e, a livello sostanziale, nello *jus variandi* unilaterale e nella facoltà di imporre lo scioglimento anticipato del vincolo<sup>51</sup>.

La stessa Suprema Corte del Popolo ha qualificato tali poteri unilaterali alla stregua di «diritti preferenziali» (优益权 – *youyi quan*)<sup>52</sup>; decisioni locali hanno poi ammesso interventi unilaterali anche quando

<sup>47</sup> Sul dibattito dottrinale v. G. SABATINO, *Il nesso giuridico*, cit.

<sup>48</sup> CHEN GUODONG (陈国栋), 作为公共资源配置方式的行政合同 (*Il contratto amministrativo come mezzo di allocazione delle risorse pubbliche*), in *Peking University Law Journal*, 30(3), 2018, 821-839; YINGLI LI, *op. cit.*, 217-225.

<sup>49</sup> CHEN GUODONG, *op. cit.*

<sup>50</sup> CUI JIANYUAN (崔建远), 行政合同之我见 (*Commenti sul contratto amministrativo*), in *Henan sheng zhengfa guanli ganbu xuebao*, 82(1), 2004, 99-102.

<sup>51</sup> WEN WEI (温薇), 论行政合同的单方面变更与解除 (*Sulle modifiche unilaterali e lo scioglimento nei contratti amministrativi*), in *nanhai faxue*, 13(1), 2019, 38-52; YAN YIZHOU (严益州), 论行政合同上的情势变更 (*Sui mutamenti delle circostanze nei contratti amministrativi*), in *Peking University Law Journal*, 31(6), 2019, 1511-1530. Lo stesso tipo di poteri è riconosciuto altresì da alcuni regolamenti locali che, in assenza di una normativa nazionale comprensiva, rappresentano il dato legislativo più rilevante. V. ad es. Art. 11 co. 3 delle Misure per la Gestione dei Contratti stipulati da Organi Amministrativi della Città di Dalian (大连市行政机关合同管理办法); Art. 94 del Regolamento sui Procedimenti Amministrativi della Città di Xi’An (西安市行政程序规定); Art. 12 delle Misure sulla Supervisione dei Contratti Amministrativi della Città di Luoyang (洛阳市政府合同监督管理办法).

<sup>52</sup> Decisione n. 4590/2017.

sopraggiungano mutamenti di circostanze di cui è responsabile l'amministrazione stessa<sup>53</sup>.

Gli interessi pubblici e quelli nazionali informano pertanto tutto il sistema della contrattazione amministrativa. Dottrina e giurisprudenza riconoscono come decisivo il riferimento ermeneutico all'implementazione delle politiche pubbliche e della pianificazione<sup>54</sup>. Particolare rilevanza assumono i piani di sviluppo locali, che definiscono nel concreto i progetti sulla base dei quali i contratti amministrativi vengono conclusi. Così, un mutamento del contenuto del piano di sviluppo locale ha giustificato, agli occhi della Corte Provinciale Superiore dello Hainan, la rescissione unilaterale di un contratto relativo all'implementazione di un progetto turistico nella contea di Changjiang<sup>55</sup>.

Nel 2019, la Suprema Corte del Popolo è intervenuta nuovamente sul punto emanando il «Regolamento su diverse questioni relative all'aggiudicazione delle controversie in materia di accordi amministrativi»<sup>56</sup>. Nel Regolamento, la triade “interessi nazionali, sociali e pubblici” è indicata sia come base per respingere una domanda attorea che contesti modifiche o rescissione unilaterali del contratto amministrativo<sup>57</sup>, sia come base per valutare domande di risoluzione. Queste ultime, secondo una valutazione ulteriore rispetto a quella della specifica causa

---

<sup>53</sup> Decisione n. 1228/2016 della Corte del Popolo della Contea Autonomia dello Zhijian-Dong (Hunan). La posizione è, comprensibilmente, aspramente criticata da parte della dottrina, la quale vede nella teoria del diritto preferenziale una palese elusione del principio di legalità dell'azione amministrativa. V. al riguardo YAN YIZHOU, *op. cit.*

<sup>54</sup> WEN WEI, *op. cit.* Si faccia altresì riferimento a tutta la giurisprudenza in materia di esproprio, che pacificamente riconosce nel piano il criterio di riferimento per valutare la presenza o meno di un interesse pubblico che giustifichi l'azione amministrativa (v. Cap. 6 § 5.2).

<sup>55</sup> La decisione è riportata da WEN WEI, *op. cit.* Si tratta di una decisione del 2013. Oggetto della controversia era un contratto di concessione, ove la parte privata acquisiva diritti di gestione su suolo pubblico al fine di realizzare il progetto concordato. Le parti avevano altresì concordato che la parte privata avrebbe gestito il complesso infrastrutturale e turistico una volta costruito, lucrando sui profitti di tale gestione.

<sup>56</sup> 最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定, promulgato il 12 novembre 2019 ed in vigore dal 1° gennaio 2020. Sul contenuto del regolamento v. anche G. SABATINO, *Il nesso giuridico*, cit.

<sup>57</sup> Art. 16.

risolutiva (ad es. l'inadempimento), potranno essere accolte solo ove non rechino pregiudizio al succitato complesso di interessi<sup>58</sup>.

Per quanto il regolamento usi una terminologia processuale "neutra", riferendosi solo ad attori e convenuti, è evidente che la Corte abbia confermato gli specifici poteri di intervento di cui gode l'amministrazione, portatrice degli interessi nazionali e pubblici, sulla vicenda contrattuale.

L'esistenza di un vincolo preciso tra piani di sviluppo e contratti amministrativi è poi esplicitata da alcuni documenti attinenti a forme specifiche di contratto, come, su tutti, il Partenariato Pubblico-Privato (PPP). Il PPP cinese nasce come contratto di progetto ed in quanto tale si presta all'implementazione dei piani di sviluppo<sup>59</sup>. Infatti, secondo quanto disposto dalle Linee Guida Generali per i Contratti di Progetto tra Governo e Capitale Sociale<sup>60</sup>, tutti i progetti di cooperazione pubblico-privata oggetto dei successivi contratti debbono essere incorporati nei piani di sviluppo locali<sup>61</sup>.

Il partenariato è poi, sul piano comparato, la declinazione sinora più evidente di un nuovo diritto dei contratti amministrativi anche in Vietnam. Qui, a differenza della Cina, la definizione di regimi contrattuali ibridi per accordi fra pubblico e privato era partita sulla scorta dell'apertura agli investimenti stranieri e alla promozione di accordi fra le autorità vietnamite e gli investitori esteri per la realizzazione di specifici progetti di sviluppo<sup>62</sup>.

Negli ultimi decenni, il diritto economico vietnamita ha subito, come la Cina, processi di imponente riorganizzazione dovuti anche all'in-

<sup>58</sup> Art. 17.

<sup>59</sup> BEIJING MINGSHU DATA TECHNOLOGY CO., LTD. SOUTHEAST UNIVERSITY PPP INTERNATIONAL RESEARCH CENTER, *Policy Analysis of PPP development in China (1984-2017)*, August 2017; Z. LIU, H. YAMAMOTO, *Public-Private Partnerships (PPPs) in China: Present Conditions, Trends, and Future Challenges*, in *Interdisciplinary Information Sciences*, 15(2), 2009, 223-230.

<sup>60</sup> 政府和社会资本合作项目通用合同指南, emanate il 2 dicembre 2014 dalla Commissione Nazionale per le Riforme e lo Sviluppo.

<sup>61</sup> Sez. 3 punto 7 delle Linee Guida.

<sup>62</sup> M. HOANG PHOC HIEP, *Quelques problèmes juridiques vietnamiens concernant les projets d'investissement sous forme de B.O.T. au Vietnam*, in *Revue internationale de droit comparé*, 49(4), 1997, 873-881.

gresso nell'Organizzazione Mondiale del Commercio. Il *favor* della *leadership* politica nei confronti di una razionale privatizzazione dell'economia ha di conseguenza reso il PPP uno strumento ottimale di allocazione delle risorse pubbliche<sup>63</sup>. Nel 2020, la nuova Legge sugli Investimenti in Partenariato Pubblico-Privato (n. 64/2020) introduce un regime comprensivo che in Cina ancora manca. Le linee di politica legislativa non appaiono, tuttavia, troppo dissimili dalle tendenze cinesi. Nella legge, i piani e le strategie nazionali di sviluppo socio-economico informano, in via generale, l'amministrazione degli investimenti in PPP<sup>64</sup>. La conformità a tali piani e strategie diviene requisito di proponibilità del progetto stesso, tanto per l'amministrazione che prepara i relativi studi di fattibilità<sup>65</sup>, quanto per l'investitore privato che presenta uno sottopone un progetto per l'approvazione dell'autorità<sup>66</sup>.

Le vicende cinese e vietnamita indicano come in un ordinamento di socialismo di mercato l'incidenza del piano si sposti dal contratto civilistico al contratto "pubblico" come tale implicante un'ibridazione della disciplina negoziale tra autonomia delle parti e poteri amministrativi di coordinamento e supervisione. Questo sviluppo reca con sé problematiche da tempo note anche al diritto liberista e non ignorate dalla stessa scienza giuridica socialista, come la disciplina delle procedure di evidenza o la predisposizione di indennizzi per le parti private lese da modifiche o scioglimenti unilaterali dei contratti<sup>67</sup>.

Al tempo stesso, però, ciò non deve far pensare ad una sostanziale assimilazione tra il regime dei contratti amministrativi socialisti ed i

---

<sup>63</sup> Sul rapporto tra diritto ed economia nel contesto dei processi di privatizzazione in Vietnam v. L. CHOUKROUNE, *Droit et Economie dans le Vietnam du "Doi Moi": l'Insertion a la Globalisation per "L'Etat de Droit"*, in *Revue internationale de droit compare*, 56(4), 2004, 891-916; J. GILLESPIE, *Is Vietnam Transitioning Out of Socialism or Transforming Socialism?*, in FU HUALING, J. GILLESPIE, P. NICHOLSON, W. PARLETT (a cura di), *Socialist law in Socialist Asia*, Cambridge, 2018, 319-350.

<sup>64</sup> Art. 7.

<sup>65</sup> Art. 19 co. 2(b).

<sup>66</sup> Art. 26 co. 1(c).

<sup>67</sup> Art. 21 del Regolamento della Suprema Corte del Popolo su diverse questioni relative all'aggiudicazione delle controversie in materia di accordi amministrativi. Sul punto v. anche WEN WEI, *op. cit.*; YAN YIZHOU, *op. cit.*; YINGLI LI, *op. cit.*; G. SABATINO, *Il nesso giuridico*, cit.

contratti pubblici noti, ad esempio, agli ordinamenti europei. Va ribadito che il contratto amministrativo socialista è inteso anzitutto quale metodo efficiente di allocazione di risorse pubbliche<sup>68</sup>. È pertanto, già in partenza, uno strumento di *policy* che si confronta con le strategie di sviluppo socio-economiche espresse dai partiti comunisti. Ove si consideri la presenza di ulteriori elementi di supporto finanziario alle imprese private che implementano i contenuti dei piani (ad es. credito facile o sussidi) s'intuisce come la dinamica contrattuale si inserisca entro un quadro di relazioni istituzionali del tutto peculiare, rafforzato, come si vedrà a breve, anche dall'esistenza di responsabilità politiche per l'implementazione dei piani connesse alla *membership* di partito<sup>69</sup>.

## 2.2. Pianificazione e contratti pubblici nelle economie di mercato

Come già ampiamente ricordato, il diritto delle economie di mercato, pure negli esempi di maggiore interventismo, ha tendenzialmente rifiutato la possibilità di costruire collegamenti funzionali tra pianificazione e contratti<sup>70</sup>. Del tutto aliena all'interpretazione anglosassone del sinallagma (declinata nella teoria della *consideration*)<sup>71</sup>, la funzionalizzazione del contratto a discipline eteronome dell'ordine economico ha avuto spazio nella teoria bettiana della causa, la quale pure non si è spinta certo sino a giustificare un modello di contratto "pianificato"<sup>72</sup>.

---

<sup>68</sup> CHEN GUODONG, *op. cit.*

<sup>69</sup> § 4.

<sup>70</sup> V. Cap. 2 § 7.

<sup>71</sup> B.H. BIX, *Contract Law. Rules, Theory, and Context*, Cambridge, 2012, 32-37.

<sup>72</sup> E. BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, Torino, 1952; ID., *Causa del negozio giuridico*, in *Nov. Dig. It.*, III, Torino, 1957, 32 ss. Si noti, peraltro, come la teoria del Betti, pur ancora praticata talvolta dalla giurisprudenza italiana, sia progressivamente declinata in importanza e generalmente rifiutata in dottrina (ad es. da V. ROPPO, *Il Contratto*, Milano, 2011) proprio in virtù dei suoi influssi "dirigistici". Anche sul piano comparato la posizione bettiana, pur riconosciuta, riveste un'importanza circoscritta, anche, e forse soprattutto, in virtù dei riflessi che i principi di concorrenza ed efficienza del mercato hanno avuto sugli ordinamenti di diritto continentale. Sul punto v. G. ALPA, M.J. BONELL, D. CORAPI, L. MOCCIA, V. ZENO-ZENCOVICH, A. ZOPPINI, *op. cit.*; P.L. LANDESTOY MÉNDEZ, *Perspectivas actuales de la causa del contrato en el derecho comparado*, in *Rev. Boliv. de Derecho*, 29, 2020, 118-171; N. JUANES, *La causa del*

Le crescenti limitazioni dell'autonomia contrattuale fondate sulla tutela della concorrenza e sulla corrispondente emersione di un ordine pubblico economico "efficientista" rifuggono, anzi negano il condizionamento derivante dai piani di sviluppo. Ancora una volta, pertanto, è necessario cercare i segni dell'influenza dei processi di pianificazione nelle sfide che il nuovo diritto "sostenibile" muove al neoliberalismo, rinvenendo nella pianificazione non solo un principio di razionalizzazione ma anche uno strumento di tutela di interessi collettivi e diffusi a cui vincolare, seppur parzialmente, l'attività negoziale in virtù di un ordine pubblico economico "di solidarietà".

Il principale campo di elezione dell'analisi comparata è (o meglio, permane) quello della contrattazione pubblica. È qui, del resto, che gli strumenti di pianificazione, nel rispetto delle libertà del mercato, possono definire in concreto l'allocazione delle risorse.

Da questa prospettiva, l'esistenza di un generale "principio di pianificazione" può informare la contrattazione pubblica sia in quanto criterio di organizzazione dell'attività stessa sia secondo un collegamento funzionale tra contratti pubblici e pianificazione generale per lo sviluppo.

Questo è quanto accade nel diritto colombiano, ove la pianificazione, intesa quale studio tecnico dei requisiti di fattibilità e possibilità dell'oggetto del contratto di opera pubblica è al tempo stesso riconosciuta come declinazione del più generale sistema di pianificazione per lo sviluppo<sup>73</sup>. La connessione, riconosciuta tra le righe dalla stessa Corte Costituzionale<sup>74</sup>, è recepita non solo dalla legge sulla contrattazione pubblica (no. 80 del 1993) ma anche da ulteriori discipline settoriali, come quella sulle *asociaciones público privadas* che introduce l'aderenza del

---

*contrato*, in *Revista de la Facultad*, III(1), 2012, 39-52. In epoca più risalente, sull'analisi comparata delle concezioni di causa v. M. GIORGIANNI, *Causa del negozio giuridico*, in *Enc. Dir.*, VI, Milano, 1960.

<sup>73</sup> J.F. RESTREPO TAMAYO, G.L. BETANCUR HINCAPIÉ, *Del principio de planeación en la contratación estatal: Un análisis teórico y fáctico en el orden jurídico colombiano*, in *Revista Ius et Praxis*, 2, 2020, 104-124; M. RUA FLECHAS, J.C. ARBELÁEZ RESTREPO, H. CASTRO BELTRÁN, *La planeación en los contratos de obra pública en Colombia ¿principio, deber o requisito? Obligatoriedad y consecuencias de su inaplicación*, in *Opinión Jurídica*, 18(37), 2019, 93-115.

<sup>74</sup> Sentenza C-300 del 2012.

progetto privato alle esigenze dello sviluppo nazionale come criterio di priorità nella selezione del contraente da parte della pubblica amministrazione<sup>75</sup>. Il nesso fra piano e contratto pubblico è favorito dalla circostanza per cui, come si ricorderà, i piani di sviluppo colombiani constano di una parte “speciale” che di fatto è assimilabile a un piano di investimenti, che dirige dunque l’allocazione dei fondi anche (e soprattutto) per i progetti compiuti sulla base di contratti pubblici<sup>76</sup>. La violazione del principio di pianificazione, e quindi anche, viene da desumere, la conclusione di un contratto senza apposita verifica della corrispondenza di quest’ultimo ai progetti finanziati dai piani di sviluppo, è generalmente ritenuta causa di nullità del contratto stesso, principalmente per assenza dell’oggetto (*ex Art. 1502 del Código Civil*) in quanto la mancata pianificazione impedisce al contratto pubblico di portare a compimento l’oggetto su cui esso si fonda<sup>77</sup>. Sulla medesima linea la giurisprudenza amministrativa, la quale però si riferisce perlopiù all’accezione tecnica della pianificazione, nel senso di adeguata istruttoria e preparazione, senza evocare esplicitamente i rapporti con i piani generali di sviluppo<sup>78</sup>.

Decisamente più debole, almeno nel suo impianto generale, è il collegamento con la pianificazione generale per lo sviluppo nei diritti europei. Ciò non deve far però credere che il concetto di contrattazione pubblica sostenibile non sia affermato; anzi, negli ultimi decenni, non di rado sull’onda delle politiche europee e delle crisi economiche, il diritto e dell’Unione e degli Stati Membri ha incorporato nozioni di sostenibilità a un tempo ampie e complesse<sup>79</sup>. Queste ultime, tuttavia, sono state ancorate, di volta in volta, a valori specifici – uno su tutti, la tutela dell’ambiente – invece che a disegni organici di sviluppo socio-

---

<sup>75</sup> Artt. 25 e 27 della *Ley* no. 1508 del 2012. V. anche nota 40 della sentenza C-300/2012.

<sup>76</sup> V. Cap. 6 § 2.2.

<sup>77</sup> M. RUA FLECHAS, J.C. ARBELÁEZ RESTREPO, H. CASTRO BELTRÁN, *op. cit.*

<sup>78</sup> Cfr. decisioni del *Consejo de estado con radicados* nn. 27315, 24809 26637 del 2013.

<sup>79</sup> L. BOY, *Clauses sociales et environnementales et marchés publics en Europe*, in *Quelles réformes de droit économique pour le développement en Afrique?*, Bruxelles, 2009, 132-152.

economico nazionale/sovranaazionale<sup>80</sup>. L'impatto di queste evoluzioni sui rapporti negoziali, pertanto, può essere forse apprezzato, sul piano comparato, non tanto in merito alle regole della pianificazione per lo sviluppo, quanto in merito all'esistenza di criteri generali di condotta dei consociati dai connotati "ecologici", come l'ormai noto Art. 9 del Codice Civile cinese<sup>81</sup>.

Nondimeno, è utile ricordare che alcuni settori, come quello degli appalti, ha vissuto e vive una crescente funzionalizzazione del meccanismo contrattuale ad esigenze di sviluppo sostenibile, veicolate dalle macro-strategie di sviluppo europee, come previsto anche dalla Dir. 2014/24<sup>82</sup>.

La valorizzazione di criteri non puramente economici nella scelta dei contraenti da parte delle pubbliche amministrazioni, legittimata già da lungo tempo dalla Corte di giustizia, si è tradotta, negli ordinamenti nazionali, nell'obbligo, più o meno forte, delle stazioni appaltanti di

---

<sup>80</sup> V. ad es. M. COZZIO, *Green deal e altri orientamenti strategici della Commissione europea per il quinquennio 2019-2024*, in *Riv. trim. app.*, 1, 2020, 439-446; A. FRICANO, *Genesi e sviluppi di un diritto costituzionale dell'ambiente*, in *Nomos*, 2, 2021.

<sup>81</sup> CAI SHOUQIU (蔡守秋), ZHANG YI (张毅), *绿色原则之文义解释与体系解读 (Interpretazione culturale e sistemica del principio verde)*, in *Gansu zhengfa xueyuan xuebao*, 2018, 5, 1-8; ZHANG ZHEN (张震), ZHANG YIYUN (张义云), 《民法总则》中“绿色原则”的宪法依据及其展开 (*La base costituzionale e lo sviluppo del «principio verde» nelle Disposizioni Generali di Diritto Civile*), in *fazhi xiandaihua yanjiu*, 2019, 4, 99-110; G. SABATINO, *Il diritto dell'economia circolare*, cit.

<sup>82</sup> Considerando no. 2. Sul tema v. M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Dir. Pubbl.*, 1, 2007, 219-239; M. CAFAGNO, F. FONDERICO, *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di Diritto dell'Ambiente*, Vol. 1, Padova, 2012, 487 ss.; G. CREPALDI, *Gli acquisti eco-sostenibili nel nuovo codice dei contratti pubblici italiano: considerazioni sul life cycle costing*, in *Revista do direito*, 1(54), 2018, 86-98; S. COLOMBARI, *Le considerazioni ambientali nell'aggiudicazione delle concessioni e degli appalti pubblici*, in *Urbanistica e appalti*, 1, 2019, 5 ss.; H. DELZANGLES, *Commande publique et environnement, jusqu'ou peut-on aller?*, in *Revue juridique de l'environnement*, 40, 2015, 13-40; I. SANZ RUBIALES, *La protección del ambiente en la nueva ley de contratos: del Estado meramente «comprador» al Estado «ordenador»*, in *Revista de Administración Pública*, 205, 2018, 49-80; M. COZZIO, *La nuova strategia europea in materia di appalti pubblici*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 1, 2019, 53-62.

includere considerazioni ambientali nella valutazione dei partecipanti alle procedure di aggiudicazione<sup>83</sup>. Così, ad esempio, il Codice dei Contratti Pubblici (e già la L. 221/2015) ha disciplinato gli ormai noti «Criteri Ambientali Minimi» da inserire nei bandi di gara, criteri che sono a loro volta adottati con Decreti del Ministero dell’Ambiente sulla base del Piano d’azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione<sup>84</sup>. Soluzioni comparabili sono delineate dalla *Ley* no. 9/2017 in Spagna così come dal progetto di modifica dell’Art. L.2152-7 del *Code de la commande publique* francese<sup>85</sup>.

Si tratta, ad ogni modo, di criteri che non derogano al principio dell’offerta economicamente più vantaggiosa e che quindi non scardinano il paradigma generale dell’efficienza economica<sup>86</sup>. Pertanto, dal momento che il rispetto dello standard ambientale rappresenta comunque un costo per l’operatore economico, un siffatto quadro normativo fomenta inevitabilmente un conflitto che la giurisprudenza, ad esempio in Italia, ha voluto temperare imponendo la considerazione dei CAM nella determinazione degli importi a base delle gare<sup>87</sup>. Allo stesso tempo, una recente sentenza giustifica invece la scelta del legislatore di escludere l’obbligo di inserimento dei CAM nelle procedure non ad evidenza pubblica (come ad. gli affidamenti *in house*), in quanto questi ultimi non riflettono, di per sé, un principio generale di diritto europeo e pertanto lasciano all’amministrazione, in ossequio al principio di libera organizzazione, anche la possibilità di non rendere obbligatori i CAM in determinate procedure<sup>88</sup>.

---

<sup>83</sup> CGUE, 26 settembre 2000, C-225/98, *Commissione c. Francia*; 17 settembre 2002, C-513/99, *Concordia Bus Finland*.

<sup>84</sup> Art. 34. Sul punto v. anche G. SABATINO, *Il diritto dell’economia circolare*, cit.

<sup>85</sup> Su cui vedi *AVIS SUR UN PROJET DE LOI portant lutte contre le dérèglement climatique et ses effets*, 4 febbraio 2021 no. 401933 del *Conseil d’État*.

<sup>86</sup> I. SANZ RUBIALES, *op. cit.* Considerazioni analoghe sono espresse altresì dal *Conseil d’État* nel suo *AVIS SUR UN PROJET DE LOI portant lutte contre le dérèglement climatique et ses effets*, 4 febbraio 2021 no. 401933.

<sup>87</sup> Cfr. Cons. Stato 27 novembre 2019 no. 8088.

<sup>88</sup> Cfr. Cons. Stato 22 ottobre 2021 no. 7093.

Quello dei CAM, un esperimento non privo di incertezze nella sua fase iniziale<sup>89</sup>, è uno strumento riproposto anche dal PNRR, prefigurando pertanto una sua futura espansione specie nel settore degli appalti pubblici per eventi culturali<sup>90</sup>. Al tempo stesso, si fa strada la valorizzazione di ulteriori criteri sociali legati alle strategie di sviluppo sostenibili sovranazionali, legati alla promozione della parità di genere, delle pari opportunità per i diversamente abili e dell'imprenditoria giovanile<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> M. COZZIO, L. GILI (a cura di), *Osservatorio di diritto comunitario e nazionale sugli appalti pubblici*, Newsletter novembre 2018, in cui si dava conto del fatto che «sulle gare per appalti di valore superiore a € 2.000.000,00 (...) l'attribuzione di punteggi per le soluzioni ambientali è risultata nel 65,52%, con punteggio superiore ai 3 punti nel 97,37% dei casi (...) l'attribuzione di punteggi per i CAM è stata riscontrata nel 24,14% dei casi».

<sup>90</sup> Punto MIC3.3 del PNRR, Riforma 3.1.

<sup>91</sup> V. ad es. l'Art. 47 del D.L. 31 maggio 2021 no. 77, applicabile alle procedure inerenti agli investimenti finanziati in tutto o in parte dal Dispositivo di Ripresa e Resilienza, che al co. 4 prevede che «Le stazioni appaltanti prevedono, nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, specifiche clausole dirette all'inserimento, come requisiti necessari e come ulteriori requisiti premiali dell'offerta, di criteri orientati a promuovere l'imprenditoria giovanile, l'inclusione lavorativa delle persone disabili, la parità di genere e l'assunzione di giovani, con età inferiore a trentasei anni, e donne. Il contenuto delle clausole è determinato tenendo, tra l'altro, conto dei principi di libera concorrenza, proporzionalità e non discriminazione, nonché dell'oggetto del contratto, della tipologia e della natura del singolo progetto in relazione ai profili occupazionali richiesti, dei principi dell'Unione europea, degli indicatori degli obiettivi attesi in termini di occupazione femminile e giovanile e di tasso di occupazione delle persone disabili al 2026, anche in considerazione dei corrispondenti valori medi nonché dei corrispondenti indicatori medi settoriali europei in cui vengono svolti i progetti. Fermo restando quanto previsto al comma 7, è requisito necessario dell'offerta l'aver assolto, al momento della presentazione dell'offerta stessa, agli obblighi di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, e l'assunzione dell'obbligo di assicurare, in caso di aggiudicazione del contratto, una quota pari almeno al 30 per cento, delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali, sia all'occupazione giovanile sia all'occupazione femminile». Sul tema, per un'analisi alla luce delle più recenti innovazioni europee, si rinvia a C. MAIO, *La parità di genere negli appalti pubblici*, tesi del Master Universitario di II Livello in Diritto amministrativo (MIDA), Luiss Guido Carli, a.a. 2020/2021. Si ringrazia l'A. per aver fornito in consultazione il testo della tesi.

Il meccanismo promosso dal diritto europeo e accolto dagli stati membri pare chiaro: il peso dell'obiettivo di sviluppo sostenibile incide sulla scelta del contraente nell'ambito delle procedure di appalto. Non si tratta propriamente di un intervento eteronomo sul contratto, ma di una orientata definizione della discrezionalità amministrativa, da coniugare, peraltro, col principio, comunque rimasto prioritario, dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il nesso che intercorre fra i piani di sviluppo europei ed i criteri di scelta del contraente da parte delle pubbliche amministrazioni consente di prefigurare un meccanismo di implementazione diretta; al tempo stesso la vaghezza dei riferimenti, la presenza di criteri concorrenti ed ispirati invece a principi di efficienza "neutrale" e la generale frammentarietà della disciplina impediscono di affermare, nei diritti europei, non solo l'esistenza di un tipo di contratto "sostenibile", ma altresì la presenza di un'influenza stabile degli atti di pianificazione sulla disciplina del contratto pubblico. Soprattutto, lo si ribadisce, l'orientamento del negozio è definito da valori riconosciuti dall'ordinamento – e magari successivamente incorporati in atti di pianificazione – più che dagli atti di pianificazione essi stessi.

### *3. Il fondo di sviluppo*

Seguendo la logica tipica della pianificazione "debole", le moderne economie di mercato prediligono l'allocazione promozionale delle risorse pubbliche alle restrizioni della libertà negoziale quale metodo di implementazione delle strategie di sviluppo. Nella maggior parte dei casi, tale allocazione fruisce di strumenti di politica industriale già esistenti. Alcuni ordinamenti giuridici, nondimeno, hanno sviluppato e disciplinato, nel tempo, meccanismi appositi direttamente connessi a disegni più o meno organici di pianificazione socio-economica. Stiamo parlando dei c.d. "fondi di sviluppo", notoriamente associati all'esperienza europea ma rilevanti altresì per l'analisi comparata.

### 3.1. I fondi strutturali e di investimento in Europa...

L'idea del fondo di sviluppo, nel diritto europeo, si struttura a partire da circostanze storiche e strutturali che coniugano l'idea di coesione e di riequilibrio territoriale con la dinamica di programmazione progettuale già insita nel piano Marshall con, ancora, le dinamiche allocative sviluppate dal diritto internazionale, specie attraverso l'attività della Banca Mondiale<sup>92</sup>. I fondi europei funzionano, in questo senso, alla stregua di un'istituzione finanziaria a carattere promozionale<sup>93</sup>.

Da questa natura discende la fondamentale flessibilità del fondo che, difatti, eroga risorse ad operatori economici e pubbliche autorità secondo un ampio ventaglio di forme concrete: dal finanziamento diretto al rimborso dei costi, dalla garanzia al finanziamento a tasso speciale alla somma forfettaria<sup>94</sup>. La medesima varietà di strumenti è accolta dal più recente Dispositivo di Ripresa e Resilienza *ex Reg.* 241/2021<sup>95</sup>.

Il ciclo di *policy* 2021-2027 prevede l'operatività di otto diversi fondi "strutturali"<sup>96</sup>. Tradizionalmente, il loro funzionamento si basa su un principio di complementarità, per il quale l'intervento europeo è ulteriore e non sostitutivo rispetto al sostegno nazionale<sup>97</sup>. Del resto, la stragrande maggioranza delle risorse finanziarie per la coesione è erogata dal livello europeo agli Stati Membri e da questi agli enti locali che gestiscono i progetti. La direttrice operativa *bottom-up* pertanto implica

---

<sup>92</sup> L. DELLMUTH, M. STOFFEL, *Distributive politics and intergovernmental transfers: The local allocation of European Union structural funds*, in *European Union Politics*, 13(3), 2012, 413-433.

<sup>93</sup> V. sul punto la Comunicazione della Commissione al Parlamento UE del 22 luglio 2015 (COM/2015/0361).

<sup>94</sup> V. Art. 51 del Reg. 1060/2021.

<sup>95</sup> Art. 6.

<sup>96</sup> Si tratta del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo Plus, del Fondo di coesione, del Fondo per una transizione giusta, del Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, del Fondo Asilo, migrazione e integrazione, del Fondo Sicurezza interna e dello Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti. Gli ultimi tre strumenti, dall'ambito tematico parzialmente uniforme, rappresentano una novità del ciclo di *policy* 2021-2027.

<sup>97</sup> G. SABATINO, *I fondi strutturali e di investimento europei e la giuridicizzazione della programmazione per lo sviluppo nell'UE*, in *Riv. trim. app.*, 1, 2020, 455-480.

il ruolo centrale del governo locale ai fini del concreto impiego dei fondi. Al tempo stesso, la copertura, totale o in co-finanziamento, da parte di un fondo europeo è un utile indicatore per valutare la compatibilità dell'investimento operato dai governi locali in qualità di autorità di gestione di progetti con la disciplina degli aiuti di stato, che pure si applica, in linea di principio, alle erogazioni effettuate in ossequio ai fondi strutturali europei<sup>98</sup>.

Dal punto di vista istituzionale e procedurale, come già visto, il funzionamento dei fondi strutturali si fonda sulla predisposizione di accordi di partenariato e conseguenti programmi operativi, in conformità con gli obiettivi tematici posti dalla normativa europea di riferimento. Tra i nuovi fondi, poi, quello «per una transizione giusta» è particolarmente attento nel rimarcare la connessione tematica sia con le strategie di *policy* ambientale europee, come il *Green deal*, sia con gli accordi internazionali come l'Accordo di Parigi<sup>99</sup>. Su queste basi si struttura una specifica condizionalità che vincola il cinquanta per cento dei fondi messi a disposizione per ciascuno stato alla predisposizione, da parte dello stato stesso, di un obiettivo programmatico di neutralità climatica da raggiungere entro il 2050<sup>100</sup>. Allo stesso tempo, è richiesta agli Stati Membri la predisposizione di piani per la transizione giusta, contenenti più dettagliate aree tematiche ed interventi per i quali è richiesto il finanziamento. È previsto – e questa è una disposizione particolarmente interessante – che tali piani facciano utilizzo di specifici indicatori di *output* connessi ad uno specifico risultato atteso<sup>101</sup>.

Meccanismi analoghi sono del resto previsti sia dalla normativa generale sui fondi strutturali sia dai regolamenti specifici di ciascun fondo<sup>102</sup>.

---

<sup>98</sup> Cfr. le decisioni in materia di aiuti di stato SA. 49406 (2017/N) - *Spain - Subsidies for the production of solid biomass fuel in Extremadura*; SA.46228 (2016/N) - *Latvia Development of separate waste collection systems*; SA. 385/2009 - *Public financing of port infrastructure in Ventspils Port*; SA.35418 (2012/N) - *Greece - Extension of Piraeus Port*; SA.36953 (2013/N) - *Spain - Port Authority of Bahía de Cádiz, OJ C 335 of 16.11.2013*; SA.38302 - *Italy - Port of Salerno*.

<sup>99</sup> Cfr. Considerando nn. 1-2-4-6 del Reg. UE no. 1056/2021.

<sup>100</sup> Art. 7 Reg. 1056/2021.

<sup>101</sup> *Ibid.*, Art. 11 e All. III.

<sup>102</sup> V. ad es. l'Art. 8 del Reg. UE no. 1058/2021.

A seconda dei fondi, il diritto europeo predispone delle limitazioni sia geografiche che tematiche che guidano l'allocazione delle risorse stanziare, imponendo di fatto agli Stati Membri una programmazione della politica regionale ed industriale. Il fondo di sviluppo regionale ed il fondo di coesione, ad esempio, sono regolati tanto da una "lista bianca", contenente i settori economici promossi<sup>103</sup>, quanto da una "lista nera", ossia i settori economici dai quali la copertura dei fondi è espressamente esclusa. Questi ultimi riguardano, perlopiù, investimenti in impianti industriali legati alle energie fossili<sup>104</sup>.

Sotto il profilo geografico, è invece il Prodotto Interno Lordo *pro capite* l'indicatore distintivo delle tre macro-categorie di regioni – meno sviluppate, in transizione e più sviluppate – sulla base di cui sono ripartite, in maniera diseguale data la diseguaglianza delle condizioni di partenza, le risorse del Fondo di Sviluppo Regionale e del Fondo Sociale<sup>105</sup>.

La natura fondamentale intergovernativa dei meccanismi di pianificazione in Europa fa sì che anche gli apparati sanzionatori ruotino attorno alla possibilità di interrompere (per un massimo di sei mesi), sospendere o rettificare i pagamenti dovuti ai beneficiari da parte della Commissione o degli Stati Membri, a tutela del bilancio dell'Unione<sup>106</sup>. Un caso di questi è già stato richiamato e riguarda il mancato rispetto delle condizionalità previste negli accordi di partenariato<sup>107</sup>. Altri casi

---

<sup>103</sup> Artt. 5-6 del Reg. 1058/2021.

<sup>104</sup> Art. 7 Reg. 1058/2021.

<sup>105</sup> Art. 108 Reg. 1060/2021. In particolare, il § 1 stabilisce che una distinzione in: «a) regioni meno sviluppate, il cui PIL pro capite è inferiore al 75 % della media del PIL pro capite dell'UE-27 («regioni meno sviluppate»); b) regioni in transizione, il cui PIL pro capite è compreso tra il 75 % e il 100 % della media del PIL pro capite dell'UE-27 («regioni in transizione»); c) regioni più sviluppate, il cui PIL pro capite è superiore al 100 % della media del PIL pro capite dell'UE-27 («regioni più sviluppate»)). Il § 3 del medesimo articolo stabilisce invece che il fondo di coesione non operi sulla base di categorie geografiche distinte ma sostenga «gli Stati membri il cui reddito nazionale lordo (RNL) pro capite, misurato in SpA e calcolato in base ai dati dell'Unione per il periodo 2015-2017, è inferiore al 90 % dell'RNL medio pro capite dell'UE-27 per lo stesso periodo di riferimento».

<sup>106</sup> Art. 103 § 1 Reg. 1060/2021.

<sup>107</sup> Cap. 8 § 3.

riguardano la presenza di «carenze gravi» o «irregolarità» oppure ancora, nel caso di sospensione, l'esistenza di «un parere motivato della Commissione in relazione a una procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 258 TFUE riguardo a una questione che mette a rischio la legittimità e la regolarità delle spese»<sup>108</sup>.

Il criterio ermeneutico cardine per l'interpretazione di questi criteri è la protezione del bilancio dell'Unione. Come ha osservato la Corte di giustizia, infatti, la violazione del diritto unionale, implicita nel concetto di irregolarità, in primo luogo attiene anche alla violazione di normative nazionali applicabili ai fondi strutturali europei<sup>109</sup> e in secondo luogo si lega alla responsabilità del beneficiario di adempiere ad una serie di obblighi che gli diano il diritto di percepire i finanziamenti, obblighi che ben possono concernere il mantenimento o il raggiungimento di determinate condizioni economico-finanziarie necessarie alla corretta realizzazione del progetto finanziato<sup>110</sup>. Così, il mancato raggiungimento del volume d'affari previsto per l'operazione ammessa al finanziamento, a motivo dell'insolvenza di un *partner* commerciale, può essere considerata una situazione irregolare, tale da giustificare, sia da parte delle autorità nazionali che della Commissione, interventi sanzionatori sui pagamenti<sup>111</sup>.

La protezione del bilancio europeo pertanto risponde, a un tempo, a necessità di efficienza finanziaria e di corretta implementazione degli obiettivi di *policy* perseguiti dai fondi strutturali. Ciò, peraltro, pone il problema, ancora irrisolto, dello *status* del danaro europeo una volta che sia entrato nella concreta disponibilità del beneficiario e venga però esposto al rischio di aggressione da parte di terzi per cause non imputabili direttamente al beneficiario, come ad esempio nel caso in cui quest'ultimo abbia ricevuto i finanziamenti su un conto appositamente aperto presso una banca successivamente fallita. È proprio su un caso del genere che la Corte di giustizia è stata investita di una questione pregiudiziale da parte del giudice polacco, in relazione alla conformità

---

<sup>108</sup> Artt. 96-97 Reg. 1060/2021.

<sup>109</sup> CGUE C-743/18, *LSEZ SIA*, § 52; C-260/14, *Județul Neamț e Județul Bacău*, §§ 37, 43.

<sup>110</sup> CGUE C-743/18, *LSEZ SIA*, § 54; C-410/13, *Baltlanta*, §§ 56-58.

<sup>111</sup> CGUE C-743/18, *LSEZ SIA*.

al diritto unionale della legislazione nazionale che non preveda la separazione delle somme ricevute dai fondi strutturali dalla massa fallimentare di una banca fallita<sup>112</sup>.

Dall'interpretazione della questione può dipendere, *de jure condendo*, una specifica disciplina delle risorse finanziarie allocate ad implementazione dei progetti di sviluppo europei, potenzialmente qualificabili come veri e propri patrimoni separati in virtù del loro scopo. Il tema è ancora tutto da esplorare.

A chiusura dei meccanismi “sanzionatori” per l'implementazione dei fondi europei si pone la disciplina dei c.d. “disimpegni”, ovvero sia il “richiamo” delle risorse non impegnate entro i termini stabiliti<sup>113</sup>. Si tratta, come è noto, di un tema anche politicamente molto sensibile, specie per quei paesi, fra cui l'Italia, che hanno spesso impiegato percentuali molto parziali delle risorse assegnate dai fondi strutturali<sup>114</sup>. Studi empirici hanno ipotizzato o verificato relazioni più o meno strette tra l'utilizzo dei fondi strutturali e la “qualità” delle amministrazioni pubbliche locali, in termini di trasparenza, assenza di legami familistici, corruzione, ecc.<sup>115</sup>. Certo è che l'impostazione decentrata del funzionamento dei fondi e la tendenziale decentralizzazione anche delle procedure di supervisione, che responsabilizzano in primo luogo lo Stato Membro, accentuano non solo il divario comunicativo fra i vari livelli

---

<sup>112</sup> C-698/20, *Gmina Wieliszew*, ancora in decisione al 13 novembre 2021.

<sup>113</sup> V. Artt. 105 ss. Reg. 1060/2021, per il ciclo 2021-2027.

<sup>114</sup> V. il *report* del Servizio Studi della Camera dei Deputati del 4 novembre 2021 (disponibile al link [https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1106241.pdf?\\_1559018695238](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1106241.pdf?_1559018695238); ultimo accesso: 13 gennaio 2022) in merito a «I fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020» in cui si dà conto del fatto che «al 31 dicembre 2019 lo stato di attuazione dei Fondi strutturali si attesta, per ciò che attiene agli impegni complessivamente assunti, ad un valore pari a oltre il 58,2% del contributo totale. Il livello dei pagamenti complessivi, rendicontati al 31 dicembre 2019, ha raggiunto oltre 16,7 miliardi, corrispondenti al 30,7% delle risorse programmate». V. anche, per un'analisi giornalistica, la notizia al link <https://www.ilpost.it/2020/12/13/italia-fondi-europei/> (ultimo accesso: 13 gennaio 2022).

<sup>115</sup> L. DELLMUTH, M. STOFFEL, *op. cit.*; A. RODRÍGUEZ-POSE, E. GARCILAZO, *Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions*, in *Regional Studies*, 49(8), 2015, pp. 1274-1290.

istituzionali coinvolti, ma anche, potenzialmente, l'asimmetria informativa.

Forse anche per questo il legislatore europeo ha sperimentato, negli ultimi anni, un'altra tipologia di fondo, dalla disciplina separata: quella del Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici, lanciato nel 2015 all'insegna del c.d. "Piano Juncker" ed esteso, nella sua efficacia, sino al dicembre 2020 prima di "confluire" nel programma InvestEU, istituito con Regolamento no. 523 del 2021. Oggetto di questo nuovo tipo di fondo è l'istituzione di una garanzia dell'Unione su finanziamenti dal profilo di rischio generalmente elevato in settori – appositamente elencati – conformi alle priorità di sviluppo europee<sup>116</sup>. A livello istituzionale è centrale il coinvolgimento della Banca Europea per gli Investimenti (BEI), che invece ha, nei fondi strutturali, un ruolo marginale. Ai sensi del Reg. 523/2021 (ma ancora prima di quello 1017/2015) la Commissione e la BEI istituiscono un partenariato per la gestione della garanzia dell'Unione<sup>117</sup>. In secondo luogo, è proprio la BEI a fornire pareri e assistenza tecnica in merito ai profili di rischio e ai termini finanziari dei progetti<sup>118</sup>. Progetti che, si badi bene, ai sensi del Reg. 523/2021 s'intrecciano con le iniziative svolte in base agli accordi di partenariato per i fondi strutturali<sup>119</sup>. InvestEU si qualifica pertanto come un'iniziativa complementare alla programmazione "tradizionale", fornendo un ulteriore supporto economico ad iniziative di rischio più elevato, mediante un meccanismo di analisi dei rischi e gestione della garanzia molto vicino a quello di un istituto di credito promozionale.

### 3.2. ...e fuori d'Europa

Il modello del fondo di sviluppo quale volano di una più o meno scientifica programmazione socio-economica ha conosciuto, nel ventunesimo secolo, un certo successo. Ciò è derivato in parte da una diffusione del modello europeo, in parte da scelte autoctone di politica economica.

---

<sup>116</sup> Art. 8 Reg. 523/2021.

<sup>117</sup> Art. 11 Reg. 523/2021.

<sup>118</sup> *Ibid.*

<sup>119</sup> Art. 10 Reg. 523/2021.

Quanto al primo punto, l'esperienza europea ha, comprensibilmente, esercitato un certo fascino nei confronti degli esperimenti di integrazione sovranazionale e regionale, in particolare allorché il problema dello sviluppo armonico e coordinato è entrato a far parte del lessico delle organizzazioni sovranazionali di riferimento. Tanto il già citato MERCOSUR quanto la Comunità Economica Eurasiatica quanto ancora la Comunità Economica dell'Africa Orientale hanno istituito fondi di sviluppo basati su meccanismi di finanziamento di progetti secondo accordi tra il fondo stesso e gli stati nazionali.

Va subito premesso che queste esperienze non contano, a differenza che in Europa, su di un portato teorico sedimentato in materia di coesione, né tantomeno possono avvalersi di strutture di integrazione paragonabili a quelle europee in materia economica. Né, infine, vi è un sistema di pianificazione sovranazionale strutturato. Siamo quindi di fronte ad organizzazioni ancora più internazionali che sovranazionali; nondimeno, guardare ad esse è utile per misurare sul piano comparato gli adattamenti subiti dal modello europeo.

Con riferimento al *Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR* (FOCEM), va premesso che la sua istituzione – nel 2005<sup>120</sup>, per una durata di dieci anni con proroga per altri dieci avvenuta nel 2015<sup>121</sup> – si colloca nel contesto di destrutturazione e parziale ristrutturazione della pianificazione in Sudamerica susseguente all'affermarsi di modelli neo-liberisti. La chiara matrice europea del fondo tradisce una concezione “occidentale” di pianificazione, essenzialmente rivolta al riequilibrio delle disparità economiche regionali anche al fine di una maggiore competitività delle regioni e degli stati interessati<sup>122</sup>. Con ciò si ripropone, peraltro, il problema, tutto intergovernativo, della diver-

---

<sup>120</sup> Decisione no. 45/2004 del *Consejo del Mercado Común*, principale organo d'impulso del Mercosur.

<sup>121</sup> Decisione no. 3/2015.

<sup>122</sup> M. FERRETTI, *FOCEM: Una acción concreta para el avance hacia la reducción de las asimetrías estructurales en el MERCOSUR*, in *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, 23, 2013, 135-210; C. GANUZA, L. MALDONADO, *EL FOCEM COMO INSTRUMENTO DE REDUCCIÓN DE ASIMETRÍAS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DEL MERCOSUR (2005-2015)*, in *Rev. secr. Trib. perm. Revis.*, 13, 2019, 33-56.

genza fra contributi e ritorni in merito alle risorse del fondo, laddove si consideri che paesi come l'Argentina ed il Brasile versano al fondo molto più di quanto utilizzino, a differenza, ad esempio, del Paraguay, che è il maggiore beneficiario, in termini numerici, dei denari del FOCEM<sup>123</sup>.

I finanziamenti del FOCEM sono strutturati su programmi tematici dal respiro molto ampio, sulla base dei quali sono poi conclusi accordi tra il fondo e i singoli paesi in merito alla copertura finanziaria dei progetti approvati<sup>124</sup>. Istituzionalmente, il fondo è solo parzialmente integrato nella struttura del MERCOSUR: esso è infatti gestito in primo luogo da un consiglio di amministrazione<sup>125</sup>, affiancato da una *Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur* incaricata della gestione e supervisione del fondo<sup>126</sup>. In concreto, è quest'ultima a decidere sull'ammissione al finanziamento dei progetti e sui loro requisiti. Il raccordo con le amministrazioni nazionali è invece garantito dalle *Unidades Técnicas Nacionales FOCEM*<sup>127</sup>. La gestione concreta dei progetti è rimessa ai governi nazionali, che sono tenuti a nominare degli organi di esecuzione<sup>128</sup>.

Quello del FOCEM appare subito, anche ove spiegato per sommi capi, un modello in pesante debito con l'esempio europeo, cui lo avvicina un'opzione di *governance* multilivello ma a gestione primaria locale e una filosofia dello sviluppo improntata alla coesione. Allo stesso tempo, la disciplina del FOCEM, a più di un quindicennio dalla sua nascita, è ancora molto asciutta ed è implementata da decisioni *ad hoc* degli organi di riferimento oltre che dagli accordi fra il fondo e i singoli stati. Molte delle complessità e delle criticità emerse a partire dall'analisi della disciplina europea fanno fatica ad emergere, non perché non

<sup>123</sup> Per i dati v. C. GANUZA, L. MALDONADO, *op. cit.*

<sup>124</sup> V. Art. 36 della Decisione no. 01/10. Si tratta dei programmi di A) *Programa de Convergencia Estructural*; B) *Programa de Desarrollo de la Competitividad*; C) *Programa de Cohesión Social*; D) *Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración*.

<sup>125</sup> Art. 18 Decisione no. 01/10.

<sup>126</sup> Art. 19 Decisione no. 01/10.

<sup>127</sup> Artt. 26-27 Decisione no. 01/10. Tali unità sono, peraltro, in collegamento con l'unità tecnica centrale, operante presso la Segreteria del MERCOSUR.

<sup>128</sup> Artt. 28-29 Decisione no. 01/10.

esistano, ma perché il livello d'integrazione della regione impone di vedere il tentativo del FOCEM come ancora sussidiario rispetto alle politiche per lo sviluppo nazionali.

All'esperienza europea è stato avvicinato anche l'esempio del Fondo Eurasiatico per la Stabilizzazione e lo Sviluppo (Евразийский фонд стабилизации и развития) istituito nel 2009, all'indomani della crisi economica globale<sup>129</sup>. Il fondo non è strutturalmente inserito entro il diritto dell'Unione Eurasiatica (già Comunità Economica Eurasiatica), sebbene di fatto gli aderenti alle due entità coincidano, con l'eccezione del Tagikistan, che aderisce al fondo ma non all'Unione<sup>130</sup>. Questa particolare indipendenza e la circostanza che il fondo sia concepito, almeno alle origini, come strumento di salvaguardia e di assistenza finanziaria, hanno convinto gli osservatori ad assimilarlo alle esperienze del Meccanismo Europeo di Stabilità; vale a dire, quindi, uno strumento non di per sé orientato alla programmazione per lo sviluppo<sup>131</sup>. Ciononostante, a partire dal 2014 il fondo ha iniziato a supportare progetti di investimento in settori direttamente connessi allo sviluppo economico e sociale, come ad esempio in campo agricolo ed infrastrutturale<sup>132</sup>.

Questa circostanza, insieme alla caratteristica istituzionale per cui il *management* del fondo è affidato alla Banca Eurasiatica per lo Sviluppo, avvicina questo tipo di fondo ad esempi europei, seppur in maniera

---

<sup>129</sup> E. VINOKUROV, A. EFIMOV, A. LEVENKOV, *The Eurasian Fund for Stabilization and Development: A Regional Financing Arrangement and Its Place in the Global Financial Safety Net*, Eurasian Fund for Stabilization and Development Working Paper, WP/19/1.

<sup>130</sup> Sull'integrazione economica in Eurasia v. F. MARRELLA, P.I. BARBIROTTA, *L'Unione Economica Eurasiatica: una rivoluzione russa per il commercio internazionale?*, in *Dir. comm internaz.*, 1, 2018, 277-287.

<sup>131</sup> G.I. OSADCHAYA, СТАНОВЛЕНИЕ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА: ИДЕИ, РЕАЛЬНОСТЬ, ПОТЕНЦИАЛ (*La formazione dell'Unione Economica Eurasiatica: Idee, Realtà, Potenziale*), Mosca, 2019, 44-45. Sul Meccanismo Europeo di Stabilità v. G. GERBASI, *Il 'diritto europeo della crisi' economico-finanziaria e le prospettive future dell'Unione Europea tra teorie economiche e evidenze empiriche*, in *Ianus*, 18, 2018, 113-140; A. SCAFFIDI, *La riforma del Meccanismo europeo di stabilità e le persistenti criticità in materia di decision-making, in federalismi.it*, 20, 2021, 84-100.

<sup>132</sup> *Ibid.*; E. VINOKUROV, A. EFIMOV, A. LEVENKOV, *op. cit.*

molto più embrionale e slegata, ancora una volta, da strategie di sviluppo sovranazionali. Del resto, molto più che in area MERCOSUR, l'attività del fondo e l'efficacia macroeconomica delle sue iniziative rimangono ancora molto dipendenti dalle scelte di politica economica della Federazione Russa, che è non solo il maggior contribuente al fondo stesso, ma anche potenza politica, economica e militare entro l'Unione Eurasiatica<sup>133</sup>.

Al di là delle ampie divergenze riscontrabili da regione a regione, il modello dei fondi strutturali gode di un certo *appeal*, in quanto percepito come utile mediazione fra una fiducia di fondo nelle ortodossie del mercato e prese di posizione più interventiste in merito alla sostenibilità ed equità della crescita. Permane, semmai, il problema della divergenza fra i diritti dell'economia nazionali, che possono prediligere approcci diversi da quello dell'integrazione e contestare, di fatto, i presupposti stessi su cui si basa l'idea del fondo di sviluppo.

Può anche accadere, però, che lo strumento del fondo divenga invece un paradigma di pianificazione per lo sviluppo al solo livello nazionale; in altre parole, che la pianificazione per lo sviluppo di un paese sia implementata attraverso la creazione di fondi settoriali specializzati. È il caso della Mongolia, che al tema ha dedicato la Legge del 29 giugno 2006, in tema di fondi speciali del governo. La disciplina di questi fondi (oltre venti, focalizzati su svariate aree di *policy*) si appoggia su un sistema di pianificazione per lo sviluppo già formato, seppur embrionale<sup>134</sup>. La legge non menziona espressamente una connessione tra i fondi speciali ed i piani, mentre è invece chiara nel costruirla tra i fondi e la disciplina del *budget*<sup>135</sup>. Nemmeno tali fondi possono definirsi a piena trazione "progettuale", dato che essi possono finanziare anche

---

<sup>133</sup> R. DRAGNEVA, K. WOLCZUK, *The Eurasian Economic Union Deals, Rules and the Exercise of Power*, Royal Institute of International Affairs, Research Paper, 2017, disponibile online al link <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2017-05-02-eurasian-economic-union-dragneva-wolczuk.pdf> (ultimo accesso: 14 novembre 2021); P. STRONSKI, *There Goes the Neighborhood: The Limits of Russian Integration in Eurasia*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 2020.

<sup>134</sup> V. Cap. 7 § 3.

<sup>135</sup> Art. 28.1 della Legge.

delle non meglio precisate «attività», o «lavori» o «servizi»<sup>136</sup>. La principale preoccupazione del legislatore pare essere quella da un lato di definire priorità strategiche soddisfatte dagli specifici fondi, dall'altro di costruire meccanismi di supervisione e controllo fondati su schemi ormai a noi noti, come il monitoraggio basato sull'invio di *report*<sup>137</sup>.

Nel suo complesso, la disciplina mongola, veramente scarna, pare soddisfare più le esigenze di un'economia a capitalismo di stato, favorevole ad un interventismo fondato sui sussidi, che ad una programmazione retta da un'idea di coesione e riequilibrio territoriale. Ciò, del resto, conferma la fondamentale duttilità del fondo quale strumento giuridico di pianificazione, adatto a calarsi in contesti di politica economica molto diversi fra loro.

#### 4. *Le responsabilità per l'applicazione dei piani nel diritto cinese*

Nel diritto socialista, e specialmente nel diritto cinese, l'implementazione dei piani di sviluppo si appoggia su una generale nozione di responsabilità che insiste sui soggetti chiamati alla sua applicazione<sup>138</sup>. Il problema, dal nostro punto di vista, è qualificare giuridicamente questa responsabilità.

Le osservazioni sul campo e la voce del Partito Comunista Cinese ci dicono che le valutazioni in merito all'attuazione dei piani costituiscono un criterio su cui giudicare di promozioni o demozioni per i funzionari di partito<sup>139</sup>.

Le stesse Regole Disciplinari del Partito Comunista (中国共产党纪律处分条例 – *zhongguo gongchandang jilu chufen*

<sup>136</sup> Art. 28.3 della Legge.

<sup>137</sup> V. tutta la parte quinta della Legge.

<sup>138</sup> DONG XUEZHI, *op. cit.*; v. anche le Opinioni sullo stabilimento e il perfezionamento di un meccanismo di implementazione dell'Outline del tredicesimo piano quinquennale, emanate dal Comitato Centrale del Partito Comunista Cinese (中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于建立健全国家“十三五”规划纲要实施机制的意见》 - *zhonggong zhongyang bangongting guowuyuan bangongting yinfa* «*guanyu jianli jianquan guojia “shi san wu” guihua gangyao shishi jizhi de yijian*»).

<sup>139</sup> *Ibid.*, Punto 27.

*tiaoli*) del 2018 puniscono – con sanzioni che vanno dal richiamo ufficiale all’espulsione, a seconda della gravità – condotte quali la violazione delle procedure collettive decisionali (Art. 70), la negligenza nelle attività di implementazione delle *policies* (Art. 121), condotte scorrette in merito al supporto alle *policies* (Art. 114) o la gestione inefficiente di problemi relativi alla vita e all’attività produttiva delle masse (Art. 116).

La responsabilità politica per l’implementazione dei piani promana dal livello centrale ai livelli locali, incorporata negli standard di valutazione definiti dagli organi di partito ai vari livelli e tarati, ovviamente, non solo sul piano nazionale ma anche sui piani locali e speciali<sup>140</sup>. In parallelo, l’apparato statale definisce i criteri per l’individuazione degli operatori economici strategici ai fini dell’implementazione di un determinato indicatore o di un determinato obiettivo del piano, così come i criteri di valutazione dei funzionari pubblici, i quali sono spesso anche membri del partito, soggetti quindi alla classica doppia responsabilità tipica dei sistemi socialisti<sup>141</sup>.

Per progetti di particolare rilevanza strategica, misure specifiche di valutazione e di *assessment* possono essere prodotte separatamente, ma sempre “coperte” dalla responsabilità discendente dal sistema giuridico del Partito Comunista<sup>142</sup>.

---

<sup>140</sup> Sui meccanismi di integrazione delle regole di partito con il sistema giuridico statale v. ZHOU YUELI (周悦丽), 以地方为视角的党内法规体系建设研究 (*Studio sulla costruzione di un sistema di regole intra-partito da una prospettiva locale*), in *Beijing xingzheng xueyuan xuebao*, 4, 2018, 46-52.

<sup>141</sup> V. ad esempio lo Schema di implementazione per la valutazione sul consumo di energia relativo all’anno 2007 (单位 GDP 能耗考核体系实施方案); v. S. HEILMANN, O. MELTON, *The reinvention of Development planning in China, 1993-2012*, in *Modern China*, 39(6), 2013, 580-628. Sul sistema di valutazione della *performance* dei funzionari amministrativi v. HU JUN (胡峻), 行政规范性文件绩效评估研究 (*Ricerca sulla valutazione delle performance nei documenti normativi amministrativi*), Pechino, 2013, 41-42; LIU FUYAN (刘福元), 城管考核机制中的指标体系研究 (*Sul sistema degli indicatori per la valutazione delle performance degli ispettori municipali*), in *Journal of Southwest University of Political Science & Law*, 19(3), 2017, 62-84.

<sup>142</sup> Come ad esempio le *Measures for the Energy Conservation Examination of Fixed-Asset Investment Projects* (固定资产投资项目节能审查办法), Ordine no. 44 della Commissione Nazionale per le Riforme e lo Sviluppo del 27 novembre 2016.

Per quanto riguarda invece più direttamente gli operatori economici, e ferma restando la responsabilità disciplinare di partito valida per ciascun membro a titolo individuale, il diritto commerciale cinese appronta ben noti meccanismi di dialogo e concertazione fra politiche del partito e politiche aziendali, quali, su tutti, l'Art. 19 della Legge Societaria (公司法 – *gongsi fa*), ai sensi del quale il Partito Comunista Cinese può costituire all'interno delle imprese (pubbliche e private) delle proprie cellule. Sull'impresa incombe l'obbligo di assicurare alla cellula le condizioni per un regolare svolgimento delle proprie attività.

Per quanto riguarda le imprese individuali, è invece l'Art. 7 della Legge sulle Imprese Individuali (个人独资企业法 – *geren duzi qiye fa*) a prevedere un obbligo, per l'imprenditore membro del Partito Comunista, di condurre le proprie attività in conformità alla Costituzione del Partito.

La presenza di comitato di partito ha lunga tradizione, ovviamente, nelle imprese pubbliche o in mano pubblica, ove la loro presenza certamente rafforza la capacità del partito di governare l'economia, ma assolve anche una funzione di legittimazione dell'attività del partito stesso, in quanto inserita all'interno di una dialettica aziendale<sup>143</sup>.

---

<sup>143</sup> MA HUAIDE (马怀德), *依法执政与《公司法》第19条的规定* (Governo secondo il diritto e previsione ex Art. 19 della Legge Societaria), in *dang jian yanjiu*, 7, 2006, 52-53; LIU DAHONG (刘大洪), XU DANLIN (许丹琳), *党组织参与国企公司治理的路径与法律保障研究* (Ricerca sui percorsi e sulle garanzie legali della partecipazione delle organizzazioni di Partito all'amministrazione delle imprese statali), in *J. Cent. South Univ. (Social Science)*, 23(5), 2017, 31-38; WANG XINHONG (王新红), WU XINLING (武欣玲), *论党组织参与国有公司治理的法律原则* (Sui principi giuridici della partecipazione delle organizzazioni di Partito all'amministrazione delle imprese statali), in *J. Cent. South Univ. (Social Science)*, 23(5), 2017, 39-44; JIANG JIANXIANG (蒋建湘), LI YILUN (李依伦), *论公司章程在党组织参与国企治理中的作用* (Sulla funzione delle disposizioni societarie nella partecipazione delle organizzazioni di Partito all'amministrazione delle imprese statali), in *J. Cent. South Univ. (Social Science)*, 23(3), 2017, 34-40; WAN GUOHUA (万国华), GAN SHUZHONG (甘术志), *论国有公司董事会选任总经理制度的构建* (Sulla costruzione di un sistema di selezione e nomina dei dirigenti generali delle società pubbliche da parte del consiglio di amministrazione), in *Journal of Political Science and Law*, 36(2), 2019, 66-72; X. ZHANG, *Le rôle du PCC dans la gouvernance d'entreprise*, in *Perspectives Chinoises*, 2019, 59-68.

I dati confermano tuttavia la presenza di comitati di partito anche in imprese esclusivamente private, sia grandi multinazionali (come Huawei o Tencent) sia piccole e medie imprese<sup>144</sup>. Per quanto l'attività delle cellule di partito sia limitata formalmente alla predisposizione di *report* e opinioni su problemi quotidiani dell'attività d'impresa<sup>145</sup>, la scarsa giurisprudenza sul punto conferma comunque l'idea di una indipendenza sia finanziaria che organizzativa di queste cellule<sup>146</sup>, i cui membri, in virtù dell'Art. 19, godono anche di una protezione sul piano delle tutele professionali<sup>147</sup>.

L'esistenza di un generale regime di responsabilità per l'implementazione delle direttive politiche del partito da parte degli operatori economici anche privati è del resto confermata dalle «Opinioni sul Rafforzamento del Lavoro del Fronte Unito nell'Economia Privata nella Nuova Era» emanate il 15 settembre 2020 dal Comitato Centrale del Partito Comunista<sup>148</sup>. Queste ultime, oltre a sottolineare un forte ruolo pedagogico del Partito nella formazione etico-professionale degli imprenditori privati, supporta espressamente un meccanismo di “raccomandazione” pubblica per quegli operatori privati che più si distinguono nel tener fede, nella propria attività d'impresa, alle strategie di partito<sup>149</sup>.

Il meccanismo, da ultimo, pare confermato anche dall'Art. 15 della Legge sulla Supervisione (监察法 – *jiancha fa*) del 2018, la quale sottopone a scrutinio non solo *ex rule of law* ma pure secondo criteri etico-morali (v. Art. 11) anche tutto il personale che sia, in quanto autorizzato, incaricato della gestione di affari pubblici<sup>150</sup>. Una definizione così

<sup>144</sup> G. SABATINO, *The Legal Dimension*, cit.

<sup>145</sup> *Ibid.*

<sup>146</sup> Comunicazione no. 209/2005 della Suprema Corte del Popolo, secondo cui i fondi gestiti dalle cellule di partito interne alle imprese non possono essere oggetto di procedure esecutive attivate dai creditori dell'impresa stessa. Essi fanno pertanto parte di un patrimonio separato.

<sup>147</sup> Corte del Popolo di Shenze (Provincia di Hebei), decisione civile no. 783 dell'11 settembre 2017.

<sup>148</sup> 中共中央统一战线工作部 – *zhonggong zhongyang tongyi zhanxian gongzuo bu*.

<sup>149</sup> § 13 delle Opinioni. V. anche G. SABATINO, *The Legal Dimension*, cit.

<sup>150</sup> La disposizione riporta infatti che le attività di supervisione siano condotte non solo sulla base della legge, ma anche secondo criteri di esercizio imparziale dei poteri,

ampia, pur a volerla interpretare restrittivamente, include certamente almeno quegli imprenditori privati legati a poteri pubblici da rapporti di partenariato<sup>151</sup>.

L'impressione fondamentale che si coglie da questi sviluppi è quella di una concertazione sempre più profonda ed intensa delle strategie di *business* tra imprenditoria e classe dirigente e cellule del partito, una concertazione che si avvale, d'altro canto, di una sempre maggiore integrazione nel tessuto del diritto cinese di canoni etico-morali i quali non possono essere interpretati, di fatto, se non alla luce delle regole di condotta poste dalle norme di partito<sup>152</sup>.

L'implementazione e l'*enforcement* dei piani, quali espressioni somme della visione di sviluppo del partito, ne escono inevitabilmente rafforzati.

##### 5. *L'implementazione indiretta e le Varietà del Capitalismo*

La trasposizione del piano al livello dell'attività negoziale – come da dettami del diritto socialista classico – sconta un'oggettiva difficoltà nel momento di relazionarsi con aperture più o meno intense al mercato. La risposta data al problema da molti ordinamenti – ossia il perfezionamento dell'influenza dei piani su forme negoziali soggette al diritto privato e/o amministrativo e caratterizzate da relazioni di partenariato fra pubblico e privato – è indice della ricerca di forme di influenza maggiormente “dinamiche” del piano sul contratto.

Laddove l'allocazione di risorse centralizzata sia gestita tramite lo strumento del fondo, invece, la dinamica progettuale, oltre a ribadire la

---

buona amministrazione e “integrità morale” (道德操守 – *daode caoshou*). Attraverso il filtro etico-morale si veicola così uno standard di condotta dei soggetti supervisionati conforme ai valori patrocinati dal Partito Comunista e alle sue strategie di sviluppo economico-sociale. Sul punto si rinvia anche a G. SABATINO, *The Legal Dimension*, cit.

<sup>151</sup> Secondo la decisione della Corte Intermedia del Popolo di Goshan (provincia del Guangdong), no. 6956 del 18 luglio 2018, la Legge sulla Supervisione si applica anche alle organizzazioni economiche collettive e alle cooperative.

<sup>152</sup> G. SABATINO, *The Legal Dimension*, cit.

prospettiva della cooperazione fra pubblico e privato, implica una necessaria armonizzazione con le regole in materia di concorrenza.

Ad ogni modo, l'utilizzo di meccanismi di implementazione "diretta" pare scontare, in maniera trasversale rispetto agli ordinamenti, un problema di adattamento al mercato. Si tratta di un problema che si pone in maniera altrettanto incisiva negli ordinamenti socialisti, dove il precedente storico di riferimento è quello del contratto pianificato, e in quelli liberisti, in cui la circolazione di merci e capitali e la tutela della concorrenza rappresentano comunque un *prius* logico rispetto al principio di coesione.

Le recenti mutazioni giuridiche che abbiamo evidenziato danno l'idea di come reagiscano gli ordinamenti a queste nuove sfide, ma non cancellano il disagio che spesso la pianificazione prova di fronte alla libera iniziativa economica.

È per questo motivo che, con *trend* diversificati ma comuni in radice, le iniziative di pianificazione per lo sviluppo rifiorite nel nuovo millennio si appoggiano sempre più a soluzioni tipiche della vecchia pianificazione indicativa o pianificazione "debole" come l'abbiamo chiamata noi.

In altre parole, l'implementazione dei piani è affidata all'applicazione selettiva ed orientata di discipline di diritto dell'economia compiutamente autonome da essa, spesso attraverso riferimenti anche generici alla politica industriale, agli interessi dello stato, allo sviluppo della nazione, ecc.

La constatazione tocca al cuore un punto sollevato già varie volte nel corso dell'opera: il rapporto tra la pianificazione e gli altri settori del diritto dell'economia. In particolare, il tema centrale è qui valutare se quella relazione dialettica sviluppatasi entro i sistemi a pianificazione "debole" nel ventesimo secolo sia stata riproposta e con quali differenze tra sistemi<sup>153</sup>.

Ci si interroga, in altri termini, sulle possibilità di trasposizione giuridica di un filtro analitico noto alla politica economica, ossia quello delle Varietà del Capitalismo (VdC)<sup>154</sup>. Cresciuti attorno al binomio fra

---

<sup>153</sup> V. Cap. 2.

<sup>154</sup> Tra la vasta bibliografia, v. P.A. HALL, D. SOSKICE (a cura di), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, 2001; D.

capitalismo di tipo americano (di *liberal market economy* o LME) e capitalismo di tipo renano-tedesco (di *coordinated market economy* o CME), gli studi sulle VdC hanno dovuto presto fare i conti con le rivoluzioni neoliberiste e con l'arretramento delle CMEs<sup>155</sup>. Al tempo stesso, la possibilità di utilizzare quella vecchia dicotomia per comparare i modelli di sviluppo delle potenze emergenti è stata variamente esplorata e criticata<sup>156</sup>.

L'utilizzo del concetto di VdC per scrutinare gli strumenti di implementazione indiretta dei piani ci consente sia di allargare gli orizzonti di tal concetto<sup>157</sup>, sia di valorizzare elementi come ad esempio le connessioni interistituzionali e interpersonali fra autorità e operatori economici o l'affermazione di determinati paradigmi "culturali" di investimento nel mercato<sup>158</sup>.

---

BOHLE, B. GRESKOVITS, *Varieties of Capitalism and Capitalism «tout court»*, in *Arch. Eur. Sociol.*, 3, 2009, 355-386; R. DORE, W. LAZONICK, M. O' SULLIVAN, *Varieties of Capitalism in the Twentieth Century*, in *Oxford Review of Economic Policy*, 15(4), 1999, 102-120; G.M. HODGSON, *Varieties of Capitalism and Varieties of Economic Theory*, in *Review of International Political Economy*, 3(3), 1996, 380-433.

<sup>155</sup> G. MENZ, *Comparative Political Economy*, Oxford, 2017; D. BOHLE, B. GRESKOVITS, *op. cit.* Sulla stessa onda, del resto, si pone la diffusione global di modelli giuridici di *common law*, proprio in quanto connessi a schemi neoliberisti di politica economica, secondo la tesi di A. SOMMA, *Introduzione al diritto comparato*, Torino, 2019.

<sup>156</sup> M.A. WITT, G. REDDING, *Asian business systems: institutional comparison, clusters and implications for varieties of capitalism and business systems theory*, in *Socio-Economic Review*, 11, 2013, 265-300; M.A. WITT, L.R. KABBACH DE CASTRO, K. AMAESHI, S. MAHROUM, D. BOHLE, L. SAEZ, *Mapping the business systems of 61 major economies: a taxonomy and implications for varieties of capitalism and business systems research*, in *Socio-Economic Review*, 16(1), 2018, 5-38.

<sup>157</sup> Su questa prospettiva v. già A. NÖLKE, A. Vliegenthart, *Enlarging the Varieties of Capitalism. The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe*, in *World Politics*, 61(4), 2009, 670-702; M. ALLEN, *The varieties of capitalism paradigm: not enough variety?*, in *Socio-Economic Review*, 2, 2004, 87-108.

<sup>158</sup> G.M. HODGSON, *op. cit.*

### 5.1. Favorire l'allocazione orientata di risorse finanziarie. La disciplina dei sussidi e del credito

Il modello classico di stato interventista valorizza, accanto alla gestione pubblica diretta di determinate attività economiche, l'erogazione di risorse finanziarie selezionata verso settori ritenuti da sviluppare o da assistere.

Quanto al primo profilo, ricostruire sul piano comparato una basilare geografia dei modelli in interazione risulta non troppo arduo. Dalla fine dell'età dell'oro della pianificazione sono emerse tre direttrici principali. Una prima, quella del diritto europeo, ha perseguito una (a volte anche radicale) privatizzazione dei mezzi di produzione, confinando, attraverso la disciplina delle *golden shares*, le possibilità di controllo pubblico all'esercizio di prerogative derivanti da necessità strategiche, che vanno rese trasparenti, e previa adeguata motivazione<sup>159</sup>. L'eccesso di discrezionalità è stato spesso visto come uno spauracchio dalla Commissione Europea, specie alla luce delle libertà di stabilimento (Art. 49 TFUE) e di circolazione dei capitali (Art. 63)<sup>160</sup>.

Una seconda direttrice è, ancora una volta, quella perseguita dal socialismo di mercato. Qui la privatizzazione, oggetto di processi gradualmente e molto lenti, ha riguardato per molti anni solamente imprese di dimensioni medio-piccole, per poi gradualmente interessare anche significativi conglomerati industriali<sup>161</sup>. Al tempo stesso, il controllo pubblico, sotto forma di *State-Owned Enterprises* (国有企业 – *guoyou qiye* nel diritto cinese) o comunque di *State-Controlled Enterprises*, è stato confermato a più riprese nei confronti dei settori strategici dell'economia

---

<sup>159</sup> CGUE, C-58/99, *Commissione v. Italia*; C-326/07, *Commissione v. Italia*; C-367/98, *Commissione v. Portogallo*. Sul tema v. anche T. SZABADOS, *Recent Golden Share Cases in the Jurisprudence of the Court of Justice of the European Union*, in *German Law Journal*, 16(5), 2015, 1099-1130; F. BASSAN, *Dalla golden share al golden power: il cambio di paradigma europeo nell'intervento dello Stato sull'economia*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, 1, 2014, 57-80; T. PAPADOPOULOS, *COVID-19 crisis and screening of foreign direct investments in EU privatized companies*, in *International Trade Law & Regulation*, 27, 2021, 54-75.

<sup>160</sup> CGUE, C-326/07, *Commissione v. Italia*; C-367/98, *Commissione v. Portogallo*. V. anche T. PAPADOPOULOS, *op. cit.*

<sup>161</sup> V. Cap. 3 §§ 4 ss.

nazionale, come l'energia, i trasporti, le comunicazioni, il credito<sup>162</sup>. Queste imprese sono necessariamente integrate nel sistema di pianificazione, sia perché il *management* degli *state-owned assets* si sviluppa alla luce delle politiche pubbliche, sia per il loro assoggettamento alla responsabilità politica e di partito derivante e dalla *membership* dei suoi dirigenti e della presenza, qui ben documentata in dottrina, di cellule interne<sup>163</sup>. Sono queste stesse cellule a poter garantire il coordinamento fra volontà politica e scelta di *business* nella transizione dalla proprietà interamente pubblica alla proprietà mista, una figura relativamente recente nel diritto commerciale cinese<sup>164</sup>.

Un terzo, e numericamente più rilevante, gruppo di sistemi ha optato, spesso dopo periodi di euforia neoliberista, per una reinterpretazione del paradigma tradizionale dell'interventismo economico<sup>165</sup>. Non è qui la dottrina marxista-leninista a giustificare il controllo pubblico sui settori strategici dell'economia, quanto piuttosto concezioni, pur socialiste, nella loro radice storica, di sviluppo coordinato e socialmente equo, comparabile, con i dovuti *caveat*, alle dottrine dello sviluppo alla base del trentennio *post* seconda guerra mondiale in Europa.

In alcuni casi, come nel diritto indonesiano, specifiche disposizioni costituzionali sono state oggetto di rivitalizzazione negli ultimi decenni, allo scopo di giustificare, nel contesto di un nuovo ordine economico globale, il ruolo strategico delle imprese di stato (*Badan Usaha Milik Negara*)<sup>166</sup>. Un ruolo che, come sottolineato dalla Corte Costituzionale,

---

<sup>162</sup> K. JINGRONG LIN, X. LU, J. ZHANG, Y. ZHENG, *State-owned enterprises in China: A review of 40 years of research and practice*, in *China Journal of Accounting Research*, 13(1), 2020, 31-55.

<sup>163</sup> V. nota 143 di questo capitolo.

<sup>164</sup> WU HUI (吴辉), *探索混合所有制企业党建工作新路径 (Esplorare nuove strade per la costruzione del Partito nelle imprese a proprietà mista)*, in *Journal of China Executive Leadership Academy*, 10(6), 2017, 103-108.

<sup>165</sup> È un gruppo che comprende, oggi, la maggior parte dei paesi in via di sviluppo, in cui i conglomerati industriali pubblici svolgono un ruolo spesso trainante sia a livello di PIL sia a livello di investimenti. Sul punto v. J. KURLANTZICK, *State Capitalism: How the Return of Statism is Transforming the World*, Oxford, 2016.

<sup>166</sup> Stiamo parlando dell'Art. 33 della Costituzione indonesiana, e soprattutto dei §§ 2-3, i quali riservano allo stato il controllo sulle risorse naturali e sui settori produttivi che «influenzano» la vita delle persone. Sul punto v. A. YOGA, D. I MADE ASU, *Status*

si declina in maniera più forte con riferimento al controllo delle risorse naturali, per le quali esisterebbe uno specifico dovere dello stato di esercitare un controllo diretto finché ve ne siano le possibilità tecniche e manageriali<sup>167</sup>.

Ciò che, tuttavia, accomuna queste tre macro-esperienze, pur nella loro diversità, è la tendenza ad allontanarsi da un'idea "burocratica" di impresa di stato e ad accogliere, di converso, il paradigma dell'impresa di diritto privato a capitale pubblico. Il fenomeno, se può essere noto e quindi banale con riferimento al diritto dell'economia liberista, è comunque di interesse ove riferito a modelli economici differenti, primo fra tutti quello socialista, ora incarnato dalla Legge Societaria cinese del 1993.

Su queste premesse, il fuoco dell'analisi si sposta necessariamente dal controllo dell'impresa al controllo delle risorse (finanziarie in primo luogo) che ne consentono l'attività. È un concetto diverso e più ampio, che esula dagli stretti confini dell'economia "a controllo pubblico" ed insiste invece sulla configurazione giuridica della politica industriale, pure in graduale rafforzamento dopo i fasti liberisti di fine secondo millennio, al punto che un paese post-socialista come la Russia ha ritenuto di dover emanare al riguardo una legge "quadro"<sup>168</sup>.

Si palesa qui la centralità del concetto, pure molto ampio, di sussidio.

### 5.1.1. I sussidi nei sistemi socialisti e a capitalismo di stato

L'utilizzo dei sussidi, sotto le più svariate forme (benefici fiscali, erogazione di aiuti, ecc.) è storicamente un pilastro logico della pianificazione indicativa e promozionale che è oggi divenuto un elemento po-

---

*Kepemilikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) (Status della proprietà delle imprese pubbliche (BUMN)), in Jurnal IUS, V(2), 2017, 178-188; M.Y.A. KADIR, A. MURRAY, Resource Nationalism in the Law and Policies of Indonesia: A Contest of State, Foreign Investors, and Indigenous Peoples, in Asian Journal of International Law, 9, 2019, 298-333.*

<sup>167</sup> Decisione no. 36/PUU-X/2012.

<sup>168</sup> Si tratta della Legge Federale no. 488 F-3 del 2014, ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН О ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

liticamente sensibile allorché la divergenza nel trattamento giuridico dei sussidi segna divergenze strutturali in seno all'Organizzazione Mondiale del Commercio, che accoglie sistemi, come quelli della Cina e dell'India, in cui l'utilizzo politico del sussidio non è solo estensivo ma persino legittimato dalla filosofia dello sviluppo nazionale<sup>169</sup>. Attorno al contenzioso OMC, con riguardo tanto ai sussidi all'esportazione quanto ai sussidi per favorire la competitività delle imprese "domestiche", si è rinnovata l'attenzione nei confronti di questo classico strumento della politica industriale<sup>170</sup>.

Tuttavia, l'unico ordinamento che traccia una connessione esplicita fra piano e sussidio è quello cinese. Lo si desume, in particolare, dalle posizioni della giurisprudenza, che configura i fondi erogati a titolo di sussidio per l'implementazione dei piani quali patrimoni separati, in quanto tali non attaccabili mediante le ordinarie procedure di esecuzione forzata, proprio in virtù del loro vincolo funzionale a scopi di interesse pubblico<sup>171</sup>.

In Cina il sussidio (资助 – *zizhu* o 补贴 – *butie*) ha subito processi di diversificazione nei decenni. In tempo di economia pianificata, esso era un mezzo utilizzato per coprire le perdite delle imprese di stato le quali, operando in funzione del piano, non perseguivano criteri di eco-

---

<sup>169</sup> Sul punto v. *ex multis* T.W. CHIANG, *Chinese State-Owned Enterprises and WTO's Anti-Subsidy Regime*, in *Georgetown Journal of International Law*, 49, 2018, 845-886; J. BACCHUS, S. LESTER, H. ZHU, *Disciplining China's Trade Practices at the WTO*, in *Policy Analysis*, 856, 2018, 1-36; C.P. BOWN, J.A. HILLMAN, *WTO'ing a Resolution to the China Subsidy Problem*, in *Journal of International Economic Law*, 22(4), 2019, 557-578; R. ECKAUS, *China's exports, subsidies to State-Owned enterprises and the WTO*, in *China Economic Review*, 17, 2006, 1-13; S. DHINGRA, T. MEYER, *Leveling the Playing Field: Industrial Policy and Export-Contingent Subsidies in India-Export Related Measures*, in *World Trade Review*, 20(4), 2021, 606-622; M. ARPITA, P. ANUSREE, S. ANGANA PARASHAR, S. SOHAM, *Trade, trade agreements and subsidies: The case of the Indian apparel industry*, Indian Council for Research on International Economic Relations, Working Paper no. 365, 2018; P. GUPTA, *International posturing amidst domestic neglect? Examining contradictions in India's Domestic and International agricultural policies*, Indian Institute of Management Calcutta, Working Paper no. 788, 2016.

<sup>170</sup> *Ibid.*

<sup>171</sup> Corte Intermedia del Popolo di Loudi (Provincia di Hunan), no. 20/2018 del 10 gennaio 2019; Corte del Popolo di Wuyuan (Hunan), 12 marzo 2018.

nomicità<sup>172</sup>. Con l'avvento delle riforme, i sussidi hanno invece assunto carattere promozionale e sono stati affiancati da una disciplina complessa relativa a benefici fiscali che il governo centrale o i governi locali possono garantire ad imprese operanti in settori strategici dell'economia<sup>173</sup>.

La disciplina dei sussidi, e dei benefici fiscali, è in concreto enucleata perlopiù in fonti di rango secondario, specie documenti normativi<sup>174</sup>;

---

<sup>172</sup> LU QINGZHENG (吕清正), GUO ZHIYUAN (郭志远), *我国政府补贴的法律治理 (Governance giuridica dei sussidi governativi cinesi)*, in *jiangzhun luntan*, 3, 2017, 95-100.

<sup>173</sup> V. ad es. l'Art. 25 della Legge sulla Tassazione del Reddito d'Impresa, secondo cui «Preferential treatments in enterprise income tax are granted to the important industries and projects whose development is supported and encouraged by the state» (traduzione inglese del sito [www.pkulaw.cn](http://www.pkulaw.cn)). Ai sensi dell'Art. 35 della medesima legge è il Consiglio di Stato (o meglio, il Ministero delle Finanze) ad elaborare concretamente le politiche fiscali preferenziali. Sul punto v. L. RICCARDI, *Introduction to Chinese Fiscal System*, Singapore, 2018, 14-16. Va comunque considerato come alcuni settori siano disciplinati da regole di fiscalità preferenziale specifica, come ad es. la *Notice of the Ministry of Finance, the State Administration of Taxation, the Ministry of Commerce and Other Departments on Promoting Nationwide the Enterprise Income Tax Policies for Advanced Technology Service Enterprises*, la *Notice of the Ministry of Finance, the State Administration of Taxation*, la *Notice of the National Development and Reform Commission and the Ministry of Industry and Information Technology on Issues concerning Enterprise Income Tax Policies for Integrated Circuit Production Enterprises*.

<sup>174</sup> WEI CUI, *What is the "Law" in Chinese Tax Administration*, in *Asia Pacific Law Review*, 19(1), 2011, 73-92. Fra i molti esempi v. la *Notice on the description of the use of special subsidy funds for Shimashan Logistic Park in the transport sector in 2017* (关于石马山物流园 2017年交通运输领域专项补助资金使用情况说明) dell'Amministrazione per le Strade e i Trasporti della Municipalità di Luyuan (涟源市道路运输管理) oppure le *Interim measures for the administration of special funds for the development of transportation in the Hunan Province* (湖南省交通运输事业发展专项资金管理暂行办法). Interventi di carattere nazionale a disciplina di sussidi in un particolare settore sono stati sinora abbastanza rari e concentrati in aree economica di particolare innovatività o rilevanza strategica, come le energie rinnovabili o l'alta tecnologia. V. al riguardo la *Notice of the Ministry of Finance on Issuing the Interim Measures for the Administration of Subsidy Funds for Energy Conservation and Emission Reduction* (财政部关于印发《节能减排补助资金管理暂行办法》的通知) del 2015 e la *Notice of the General Office of the Ministry of Finance, the General Office of the Ministry of*

intervengono in maniera estensiva, specie a livello locale, pratiche consuetudinarie che fanno affidamento sulle connessioni (*guanxi*) tra operatori economici ed autorità pubbliche<sup>175</sup>.

La sovrapposizione fra politiche di sussidio e piani può avvenire anzitutto in termini di erogazione di denaro ad imprese già affermate e ritenute strategiche sulla base del piano<sup>176</sup>. Può anche accadere, secondo un'ottica di *infant industry promotion*<sup>177</sup>, che il piano (generale o

*Industry and Information Technology and the General Office of the China Insurance Regulatory Commission on Issues concerning the Application for Subsidy Funds for Insurance Premium for the First Piece (Set) of Crucial High-Tech Equipment* (财政部办公厅、工业和信息化部办公厅、中国保监会办公厅关于申请首台(套)重大技术装备保费补贴资金等有关事项的通知) del 2016.

<sup>175</sup> YAO HAIFANG (姚海放), *论政府补贴法治: 产业政策法、财政法和竞争法的协同治理* (*Sul governo in base al diritto dei sussidi governativi: il coordinamento della gestione del diritto della concorrenza, del diritto finanziario e del diritto della politica industriale*), in *zhengzhi yu falü*, 12, 2017, 12-21.

<sup>176</sup> Cfr. *Joint Notice of the Ministry of Finance and the National Energy Administration on the Financial Subsidy Policy for the Development and Utilization of Shale Gas* (财政部、国家能源局关于页岩气开发利用财政补贴政策的通知) (n. 112/2015). Il documento garantisce, per tutto il periodo del tredicesimo piano quinquennale, un sussidio generale alle imprese estrattrici di gas di scisto nella misura di 0.3 Yuan per Metro Cubo per il 2016, 2017 e 2018 e di 0.2 Yuan al Metro cubo per il 2019 e il 2020. Sul rapporto tra sussidi e pianificazione locale v. anche LI SHENGLI (李胜利), XU JUNWEI (许俊伟), *政府补贴的存在解构与法治进路—基于中国发展的历史经验* (*Analisi sull'esistenza dei sussidi governativi e l'avvicinamento alla rule of law – sulla base dell'esperienza storica dello sviluppo cinese*), in *jingji fa luncong*, 36(2), 2020, 89 ss.

<sup>177</sup> Con *infant-industry promotion* s'intende, in politica economica, una strategia di politica industriale che punti esplicitamente alla protezione di iniziative industriali autoctone in via di crescita o sviluppatesi recentemente nel tempo. In altri termini, i poteri pubblici selezionano un determinato settore della produzione industriale, per i più svariati motivi strategici, da far crescere nel proprio paese, proteggendo di conseguenza le imprese locali attive in quel settore da fattori concorrenziali esterni. Anche su questo concetto vi è una ricca letteratura. Fra i molti, si rinvia a H.J. CHANG, *Kicking Away the Ladder: Infant Industry Promotion in Historical Perspective*, in *Oxford Development Studies*, 31(1), 2003, 21-32; M.J. MELITZ, *When and how should infant industries be protected?*, in *Journal of International Economics*, 66, 2005, 177-196; C. ZAMBAKARI, *Underdevelopment and Economic Theory of Growth: Case for Infant Industry Promotion*, in *Consilience*, 8, 2012, 171-187. V. anche T. OATLEY, *International Political Economy*, New York, 2019.

locale) voglia supportare la crescita di nuove imprese o nuovi settori<sup>178</sup>. Le attività coperte dai sussidi, in quest'ultimo caso, sono le più varie: si va dall'acquisto di macchinari al finanziamento di campagne pubblicitarie<sup>179</sup>.

La qualificazione del sussidio come fondo separato all'interno del bilancio d'impresa evidenzia non solo la connessione funzionale con il piano ma anche l'assoggettamento dell'impresa ad una specifica responsabilità, quella di utilizzare il sussidio solo per la funzione specifica indicata dal soggetto erogante. Tale funzione può anche essere molto dettagliata e riguardare, ad esempio, la copertura di determinate voci di spesa come i salari<sup>180</sup>.

Le necessità di controllo sull'utilizzo dei sussidi e la volontà di frenare afflati elargitivi, specie da parte dei governi locali, motiva la spinta verso una politica di sussidi sempre più legata alla presentazione di progetti, come stabilito dalle *Measures for the Administration of Central Budgetary Investment Subsidy and Interest Discount Projects* del 2016. Queste misure regolano l'erogazione, da parte della Commissione Nazionale per le Riforme e lo Sviluppo, di sussidi per progetti partecipati da governi locali e imprese<sup>181</sup>. La stessa Commissione è responsabile della costante supervisione sull'implementazione dei progetti sussidiati<sup>182</sup>.

Il regime giuridico dei sussidi in Cina riflette, di fondo, un nesso di subalternazione dell'impresa rispetto al soggetto erogatore (e pianificatore), pur nella dimensione comunque promozionale del sussidio stesso.

Un approccio parzialmente diverso si registra invece nel diritto indiano, dove pure l'utilizzo di sussidi industriali in funzione promozionale è intensivo e diffuso anche e soprattutto a livello locale<sup>183</sup>. Ciò che

<sup>178</sup> L'informazione è stata confermata da un'intervista effettuata con un direttore di una cooperativa rurale della contea di Pingjiang (Provincia di Hunan) nel giugno 2018.

<sup>179</sup> *Ibid.*

<sup>180</sup> Corte del Popolo di Wuyuan (Hunan), 12 marzo 2018.

<sup>181</sup> Art. 2.

<sup>182</sup> Art. 20.

<sup>183</sup> Per una panoramica su alcuni dei più importanti schemi di sussidio esistenti a livello tanto centrale quanto locale v. la pagina web <https://www.udyamimitra.in/page/Subsidy-Schemes> (ultimo accesso: 14 febbraio 2022).

cambia è invece la qualificazione del vincolo derivante dagli atti di politica industriale, un vincolo che, nel contesto indiano, va necessariamente letto alla luce delle libertà costituzionali e della *rule of law* come promossa dalla giurisprudenza della Corte Suprema<sup>184</sup>. È, pertanto, di notevole interesse un arresto che deriva, dalle statuizioni e dai piani di politica industriale, aspettative in capo agli operatori economici interessati dai sussidi promessi che, ove irrealizzate, possono essere attivate in giudizio nei confronti delle autorità che le hanno ingenerate<sup>185</sup>.

La Corte sottolinea, in particolare, come tale giustiziabilità derivi da documenti di politica industriale emanati e non modificati, ma nemmeno seguiti, in concreto, dalle necessarie misure attuative. In altri termini, l'autorità detiene il potere di modificare le proprie *policies*, ma ove non lo faccia e nemmeno mantenga la parola data, è responsabile nei confronti degli operati economici interessati<sup>186</sup>.

Siamo, è evidente, di fronte a una prospettiva rovesciata rispetto a quella cinese, che pure realizza, di fatto, un rafforzamento della coerenza giuridica della *policy* che dispone un sussidio, ma nell'ottica della tutela degli interessi dell'operatore economico, laddove invece il diritto cinese integra questi ultimi interessi nella più ampia dimensione della tutela dello sviluppo nazionale. È anche in funzione di quest'ultimo aspetto che è più evidente la connessione con il piano.

Una disciplina organica sui sussidi, come accennato prima, connota il diritto russo, ove dal 2014 vige una legge federale sulla politica industriale. Per quanto il tono della legge sia in gran parte spiccatamente programmatico e promozionale, essa regola anche i criteri a cui l'erogazione dei sussidi può essere legata<sup>187</sup>. In particolare, i governi (a livello centrale e degli enti locali) possono prevedere: i) l'utilizzo di indicatori

---

<sup>184</sup> A. KUMAR YADAV, *Rule of Law*, in *International Journal of Law and Legal Jurisprudence Studies*, Vol. 4(3), 2017, 205-220; M.L.M. FLETCHER, *The Supreme Court and the Rule of Law: Indian Law Case Studies*, in *Federal Lawyer*, 55, 2008, pp. 26 ss.; D. AMIRANTE, *La democrazia dei superlativi*, Napoli, 2019.

<sup>185</sup> Corte Suprema Indiana, *The State Of Jharkhand vs Brahmputra Metallics Limited*, 1 dicembre 2020, App. Civ. Nn. 3860-3862/2020, spec. §§ 21 ss. e 44 ss.

<sup>186</sup> Cfr. §§ 21 ss.

<sup>187</sup> Legge Federale no. 488 F-3 del 2014, Art. 10 § 2. Il medesimo paragrafo, peraltro, insiste anche sul necessario coordinamento della disciplina dei sussidi con quella del budget federale.

di efficienza e di meccanismi competitivi per la selezione dei destinatari del sussidio; ii) l'irrogazione di sanzioni economiche a coloro che, pur avendo ricevuto il sussidio, non abbiano raggiunto l'obiettivo per il quale il sussidio stesso era stato dato<sup>188</sup>.

Si tratta di mere facoltà dei poteri pubblici, ma è nondimeno significativo che la legge si preoccupi non solo di connettere la disciplina dei sussidi alla trasparenza delle procedure di selezione dei beneficiari, ma anche di connettere al mancato raggiungimento dell'obiettivo di politica industriale una sanzione.

È inoltre prevista la possibilità di costituire fondi specifici per finanziare determinati settori economici o progetti, in piena linea con dinamiche già espresse nel precedente paragrafo a livello di Unione Eurasiatica<sup>189</sup>.

### 5.1.2. Aiuti di stato e sviluppo regionale nel diritto europeo

La nozione di sussidio negli ordinamenti europei, spesso filtrata, come nel caso italiano, attraverso il complesso sistema della finanza pubblica, è giocoforza determinata, oggigiorno, dal regime europeo degli aiuti di stato<sup>190</sup>. Il riferimento è ancora più rilevante ove si pensa che sono proprio le regole sugli aiuti di stato a coordinarsi con l'erogazione di risorse provenienti dai fondi strutturali<sup>191</sup>.

Tal coordinamento si realizza mediante l'integrazione, nello spettro ermeneutico applicato all'Art. 107 TFUE, del principio di coesione *ex* Art. 174 TFUE, declinato di volta in volta a seconda delle strategie di sviluppo comune patrocinata dall'Unione. Si tratta di un'operazione in principio estranea alla logica della concorrenza, la quale si esporrebbe

---

<sup>188</sup> *Ibid.*

<sup>189</sup> Art. 11 ss.

<sup>190</sup> V. G. DELLA CANANEA, *I soldi di tutti*, in M. CAFAGNO, F. MANGANARO (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, Firenze, 2016, 197-218; nello stesso volume v. anche G. BOTTINO, *Il finanziamento pubblico dell'economia: possibilità, condizioni e limiti*, 219-260.

<sup>191</sup> G. SABATINO, *COVID-19, European law and the geo-policy of aids. The incomplete structures of European development planning*, in *Concorrenza e Mercato*, 26/27, 2019-2020, 65-91.

solamente ad eccezioni fondate sulle “esternalità efficienti” in termini di benessere del consumatore prodotte da condotte formalmente anti-concorrenziali<sup>192</sup>. Al contempo, è però un'operazione che ha trovato base sempre più solida nel § 3 dell'Art. 107<sup>193</sup>.

Quello fra regole sugli aiuti di stato e politiche di coesione è un equilibrio difficile, su cui pesa la scelta di accordare legittimità agli aiuti solo nella misura in cui il beneficio apportato alla coesione territoriale ecceda le alterazioni alla concorrenza, confermando così la priorità logica di quest'ultima sul principio di coesione. D'altro canto, tuttavia, proprio le regole sugli aiuti di stato hanno registrato, negli ultimi anni, costanti aperture a considerazioni di carattere sociale e di sviluppo sostenibile, che sono state confermate dalle scelte della Commissione successive alla crisi da Covid-19, ed in particolare dai recenti Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale per il periodo 2022-2027<sup>194</sup>.

Invero, già il Regolamento della Commissione no. 651/2014 in merito alle esenzioni di blocco si riferisce alla macro-strategia di sviluppo di allora (Europa 2020) per orientare la definizione delle aree tematiche in cui ammettere *ex ante* gli aiuti<sup>195</sup>. Analoghi riferimenti sono effettuati dagli orientamenti sugli aiuti regionali per il 2014-2020, i quali richiedono altresì la collocazione degli schemi di aiuto entro strategie di sviluppo regionale<sup>196</sup>. Nella pratica, come già visto, la Commissione considera la presenza di un finanziamento europeo nel contesto di uno schema di aiuti scrutinato *ex Art. 107 TFUE* ai fini della valutazione di

---

<sup>192</sup> K. MATHIS (a cura di), *Law and Economics in Europe*, Cham, 2013, 372.

<sup>193</sup> H. HOFFMANN, C. MICHAEU (a cura di), *State Aid Law of the European Union*, Oxford, 2016, 187 ss.

<sup>194</sup> Comunicazione della Commissione 2021/C 153/01.

<sup>195</sup> Considerando nn. 55, 58, 59, 75.

<sup>196</sup> Punto 3.2.1 della Comunicazione della Commissione 2013/C 209/01.

necessità, di appropriatezza per il relativo obiettivo di sviluppo<sup>197</sup> e di proporzionalità<sup>198</sup>.

Gli Orientamenti per il 2022-2027 si muovono in continuità con i precedenti, ma raccogliendo al contempo l'eredità della disciplina emergenziale in materia di aiuti di stato dopo l'esplosione della pandemia da Covid-19, la quale già aveva promosso la connessione fra sussidi ed obiettivi di transizione verde e digitale<sup>199</sup>. Negli orientamenti, invece, viene anzitutto riproposto il collegamento fra schemi di aiuti e strategie di sviluppo regionale, ponendo a carico degli Stati Membri l'onere della prova della coerenza fra aiuto e strategie generali<sup>200</sup>. In secondo luogo, la presenza di un aiuto regionale erogato sulla base del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale modifica la valutazione circa l'effetto di incentivazione dell'aiuto stesso<sup>201</sup>. Così, se in assenza dell'intervento «non sarebbe sufficientemente redditizio per il beneficiario investire nella zona interessata, con la conseguente chiusura di uno stabilimento ivi esistente» l'aiuto è considerato incentivante e quindi compatibile con il mercato interno<sup>202</sup>. È da ritenere, anche alla luce della pregressa casistica, che il collegamento fra aiuti e fondi strutturali serva in concreto ad agevolare la prova dell'incentivazione e ad aiutare, al

---

<sup>197</sup> Decisioni SA. 49406 (2017/N) - Spain - *Subsidies for the production of solid biomass fuel in Extremadura, Spain*; SA.46228 (2016/N) - *Latvia Development of separate waste collection systems*.

<sup>198</sup> SA no. N 385/2009 – *Public financing of port infrastructure in Ventspils Port*; SA.35418 (2012/N) – Greece – *Extension of Piraeus Port*; SA.36953 (2013/N) – Spain – *Port Authority of Bahía de Cádiz*; SA.38302 – Italy – *Port of Salerno*.

<sup>199</sup> Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 (2020/C 91 I/01), Punto 10.

<sup>200</sup> Punti 43-44.

<sup>201</sup> Punto 61.

<sup>202</sup> La disposizione, invero, pare parzialmente sovrapporsi a quanto previsto dal punto 59, secondo cui l'effetto di incentivazione può essere dimostrato anche nella fattispecie in cui «l'aiuto fornisce un incentivo a prendere una decisione positiva di investire nella zona interessata perché altrimenti l'investimento non sarebbe sufficientemente redditizio per il beneficiario dell'aiuto in nessuna zona del SEE», oppure quella in cui «l'aiuto fornisce un incentivo a decidere di collocare un investimento già pianificato nella zona interessata invece che altrove, in quanto compensa gli svantaggi e i costi netti legati all'ubicazione dell'investimento nella zona interessata».

contempo, la Commissione nella valutazione sulla generale legittimità del sussidio.

Ancora, gli orientamenti consentono alla Commissione di valutare l'impatto degli aiuti regionali sulla concorrenza anche alla luce di obiettivi di sviluppo socio-economico sostenibile, in particolare l'apporto che l'aiuto può dare alla «alla transizione digitale o alla transizione verso attività ecosostenibili»<sup>203</sup>. È questa una valutazione che, si badi bene, è supplementare rispetto a quella circa le esternalità positive nei termini di mero sviluppo economico, ad esempio come i riflessi positivi sull'occupazione dell'area interessata.

### 5.1.3. *L'accesso preferenziale al credito*

Nei diritti dell'economia dei paesi dell'Europa continentale e in quelli di *common law* la transizione neoliberalista dagli anni 1980 in poi ha mutato profondamente la concezione culturale e, di conseguenza, la disciplina giuridica dell'istituzione bancaria, che ha in gran parte cessato di rivestire, come in passato, un ruolo di agente dello sviluppo politicamente orientato. La liberalizzazione dei movimenti di capitali e la privatizzazione di gruppi bancari un tempo in mano pubblica hanno accompagnato l'evoluzione di una legislazione bancaria improntata sempre più alla vigilanza prudenziale sui criteri di solidità finanziaria e di operatività degli istituti di credito<sup>204</sup>.

Echi di questa stagione hanno toccato anche l'estremo oriente, ove, ad esempio, la legislazione giapponese ha gradualmente liberalizzato la determinazione dei tassi di interesse ad opera delle singole banche, secondo ottiche di mercato<sup>205</sup>.

Per il diritto europeo, il mutamento ha significato la definitiva affermazione di un'organizzazione del sistema bancario sul modello tede-

---

<sup>203</sup> Punto 105. Sulla connessione fra aiuti regionali e strategie di sviluppo europeo in materia di transizione verde e digitale v. anche Punto 7.

<sup>204</sup> F. CAPRIGLIONE (a cura di), *Manuale di diritto bancario e finanziario*, Milano, 2019, spec. Cap. II (31 ss.).

<sup>205</sup> K. HOTTA, *Deregulation of the Japanese Financial Markets and the Role of Japanese Banks*, Center on Japanese Economy and Business, Graduate School of Business, Columbia University, Occasional Paper, 1992.

sco, riflessa al massimo grado dalla funzione della Banca Centrale Europea che, almeno sino al «whatever it takes» di Mario Draghi, ha interpretato solidamente la propria neutralità rispetto ai problemi di politica economica e dello sviluppo, per concentrarsi sulla stabilità del sistema monetario e sul controllo dell'inflazione<sup>206</sup>.

Ancora una volta, tuttavia, va registrato che sul piano globale, i sistemi bancari (prevalentemente) in mano pubblica rappresentano una maggioranza, soprattutto fra le potenze non “occidentali” del G20.

In questi paesi l'odierno assetto bancario deriva da processi di transizione che hanno avuto come punto di partenza o modelli di gestione creditizia pubblica altamente centralizzata (come in Cina e Russia) o filosofie di interventismo economico estensivo (come in India o Indonesia)<sup>207</sup>. Ad ogni modo, le stagioni di riforme negli ultimi decenni del

---

<sup>206</sup> E. MARELLI, M. SIGNORELLI, *Politica economica. Le politiche nel nuovo scenario europeo e globale*, Torino, 2019, 189 ss. Va, peraltro, dato conto del fatto che una corrente di pensiero, anche declinata giuridicamente, non rileva nelle politiche europee post-crisi e quindi nemmeno nel mandato di Mario Draghi alla presidenza della BCE una sostanziale discontinuità con quell'“ordine” economico-finanziario prefigurato dal trattato di Maastricht. Si tratta, evidentemente, di un punto sensibile al dibattito, in quanto tocca l'intera costruzione dell'integrazione europea e le possibili vie del suo ripensamento. Sul punto si rinvia ad A. BARBA, M. D'ANGELILLO, S. LEHNDORFF, L. PAGGI, A. SOMMA, *Rottamare Maastricht. Questione tedesca, Brexit e crisi della democrazia in Europa*, Roma, 2016; A. SOMMA, *Sovranismi. Stato, popolo e conflitto sociale*, Roma, 2018.

<sup>207</sup> C.A. HARTWELL, V. KOROVKIN, *Contracting in a void: The role of the banking sector in developing property rights in Russia*, in *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 82, 2021, 113-127; A.K. KARAEV ET AL., *The Global Financial Crisis and the Banking System of Russia: Problems and Prospects*, in *International Journal of Economic and Financial Issues*, 6, 2016, 263-267; D. LANE, *Russian Banks and the Soviet Legacy*, University of Cambridge Research Papers in Management Studies, WP 9/2001; WU ZHIPAN (吴志攀), *关于银行立法的几个问题 (Su alcuni problemi della legislazione bancaria)*, in *zhongwai faxue*, 4, 1991, 57-62; LIU XINGYI (刘兴义), *特定我国银行法的几个问题 (Alcuni specifici problemi del diritto bancario in Cina)*, in *Zhongguo faxue*, 12(2), 1992, 63-69; YANG YOUZHEN (杨有振), *论国有商业银行公司治理制度的完善 (Sul perfezionamento del sistema di corporate governance delle banche commerciali statali)*, in *jingji wenti*, 2, 2006, 48-50; S. YAO, *Chinese Banking Reform. From the Pre-WTO Period to the Financial Crisis and Beyond*, Cham, 2017, 16 ss.; L. CHEN, S. VINSON, *An Overview of the Chinese Banking System: Its History, Challenges and Risks*, in *Journal of Business and Economics*, 7(10), 2016, 1613-1617;

ventesimo secolo, pur spingendo verso un rafforzamento degli schemi di vigilanza prudenziale, non hanno scalfito, sul piano istituzionale, la prevalenza (anche politica) del credito in mano pubblica. Con ciò si è voluta pertanto confermare, almeno in parte, la funzionalità delle politiche creditizie alle esigenze dello sviluppo nazionale<sup>208</sup>.

Nel diritto cinese tale funzionalizzazione è esplicitata dall'Art. 34 della Legge sulle Banche Commerciali (商业银行法 – *shangye yinhang fa*) secondo cui «Le banche commerciali conducono la propria attività creditizia sulla base delle esigenze dello sviluppo economico e sociale nazionale e sotto la guida delle politiche industriali nazionali». La disposizione è intesa, in dottrina, come estrinsecazione del rapporto fra le banche commerciali e la politica economica e dello sviluppo, con particolare enfasi sul ruolo che la coerenza fra politiche creditizie e politiche industriali può giocare nel gestire momenti di crisi economica<sup>209</sup>.

Si tratterebbe, secondo la dottrina, di una norma di carattere esortativo e promozionale, assimilabile a fonti di *soft law*<sup>210</sup>. D'altro canto, tuttavia, la Suprema Corte del Popolo ha interpretato la regola come di diretta insistenza sulla vicenda dei contratti di credito. In un arresto del 2019, quando era ancora in vigore la vecchia Legge sui Contratti, la Corte ha specificato che l'utilizzo del credito bancario per fini diversi dagli investimenti nell'economia reale viola le politiche creditizie ed

G. SABATINO, *Sui meccanismi politici dell'esercizio del credito nel diritto bancario cinese*, in *Rivista di diritto bancario*, Gennaio/Marzo 2022, 39-77; V. LIMBORE NILESH, S. MANE BABAN, *A study of banking sector in India and overview of performance of Indian banks with reference to net interest margin and market capitalization of banks*, in *Review of Research*, 3(6), 2014, 1-8; F. FAHRIAL, *Peranan bank dalam pembangunan ekonomi nasional (Il ruolo delle banche nello sviluppo economico nazionale)*, in *Beranda*, 1(1), 2018; R. SHARMA, S. SHARMA, *Banking Sector in India: An overview*, in *Global Journal of Commerce & Management Perspective*, 3(3), 2014, 37-39; S. BHATTACHARYYA, *Indian Financial System*, Oxford, 2017.

<sup>208</sup> F. FAHRIAL, *op. cit.*

<sup>209</sup> XI TAO (席涛), *中国如何应对金融危机?(Come ha risposto la Cina alla crisi finanziaria?)*, in *Zhongguo zhengfa daxue xuebao*, 10(2), 2009, 87-96; ID., *市场准入负面清单与产业政策、相关法律法规的修订与衔接 (La lista negativa di accesso al mercato e la revisione e connessione delle politiche industriali e delle leggi relative)*, in *Zhongguo zhengfa daxue xuebao*, 65(3), 2018, 47-60.

<sup>210</sup> *Ibid.*

industriali nazionali e comporta, *ex Art. 34 ed ex Art. 52 della Legge sui Contratti*, nullità del contratto stesso<sup>211</sup>.

Altri sistemi a capitalismo di stato mancano di connessioni così esplicite, ma accettano nondimeno una politicizzazione a volte anche notevole del proprio sistema creditizio attraverso l'organizzazione istituzionale delle banche in mano pubblica. Mancano qui riferimenti espliciti alla pianificazione. L'esercizio del credito può, tutt'al più, essere uno strumento attivato di volta in volta e con valutazioni caso per caso, per supportare determinati progetti strategici. Si tratta di meccanismi noti anche all'interventismo economico europeo e che vanno ascritti a pieno titolo a forme di implementazione del tutto indiretta delle strategie di pianificazione per lo sviluppo.

## 5.2. *Orientare e regolare i comportamenti economici. Concorrenza e regime degli investimenti esteri*

Tra le moderne epifanie del mercantilismo, quelle della regolazione protezionistica della concorrenza e degli investimenti sono certamente fra le più note, dibattute e rilevanti. Esse si agganciano, nel contesto della presente analisi, alle strutture della pianificazione indicativa e tendono a spostare pertanto l'equilibrio della regolazione dal piano legislativo a quello inter-istituzionale e "corporativo"<sup>212</sup>.

I riferimenti espliciti alla pianificazione tendono a sparire, sovrachiati, anche a livello logico-strutturale, da sistemi di analisi e di concertazione sempre più complessi.

Permane un chiaro appiglio legislativo nel diritto cinese degli investimenti da e verso l'estero, che prevede infatti per i primi l'esercizio di un potere di indirizzo delle autorità verso i settori economici strategici per lo sviluppo nazionale<sup>213</sup>; per i secondi è invece chiaramente indicata la necessità della loro *compliance* con i piani di sviluppo e le *policies*

---

<sup>211</sup> Suprema Corte del Popolo, 28 giugno 2019, decisione civile no. 22/2019.

<sup>212</sup> V. Cap. 2 §§ 6 ss.

<sup>213</sup> Art. 14 della Legge sugli Investimenti Esteri (外商投资法 – *waishang touzi fa*) del 2019.

statali ai fini della loro approvazione<sup>214</sup>. Si tratta di regole che, peraltro, investono vicende di cronaca, come quelle relative al progressivo disimpegno degli investimenti cinesi nelle squadre di calcio del continente europeo, a seguito di un cambio di priorità deciso dal governo di Pechino<sup>215</sup>.

Al tempo stesso, alla luce dell'analisi svolta, è lecito chiedersi se il vero polo della regolazione degli investimenti sia non tanto nelle regole formali che li disciplinano quanto piuttosto nel progressivo assoggettamento dell'impresa privata cinese alla responsabilità di partito, ove la regola formale – anche qui in continuità con la tradizione giuridica di riferimento – diviene in fondo il “braccio armato” con cui si trasla quella responsabilità politica sul piano delle relazioni civilistiche.

### 5.2.1. *Il protezionismo industriale*

Al di là del riferimento prezioso rappresentato dal diritto degli investimenti in Cina, il problema fondamentale della regolazione e degli investimenti e della concorrenza risiede nella possibilità di connettere l'interpretazione e l'applicazione dei criteri tecnici di valutazione degli equilibri di mercato ad esigenze di pubblico interesse e politica industriale. Questo punto, peraltro, ne implica un altro, ossia la distinzione fra esigenze di pura protezione degli *asset* domestici ed esigenze di promozione di politiche industriali.

---

<sup>214</sup> Art. 26 delle Misure per l'amministrazione degli investimenti delle imprese verso l'estero (企业境外投资管理办法) del 2017.

<sup>215</sup> Il rapporto tra investimenti cinesi all'estero e squadre di calcio europee ha investito direttamente anche l'Italia, ove l'Internazionale F.C. ha tutt'ora proprietà cinese e dove in passato anche l'A.C. Milan ha vissuto una (quasi farsesca) parabola cinese. Sul tema v. le notizie ai link [https://www.gazzetta.it/Sport-Vari/02-11-2021/cina-parabola-investimenti-sport-4202188301985\\_preview.shtml?reason=unauthenticated&origin=http%3A%2F%2F](https://www.gazzetta.it/Sport-Vari/02-11-2021/cina-parabola-investimenti-sport-4202188301985_preview.shtml?reason=unauthenticated&origin=http%3A%2F%2F); [www.gazzetta.it/Sport-Vari/02-11-2021/cina-parabola-investimenti-sport-4202188301985.shtml](http://www.gazzetta.it/Sport-Vari/02-11-2021/cina-parabola-investimenti-sport-4202188301985.shtml); <https://www.tuttomercatoweb.com/editoriale/come-la-cina-e-passata-dall-acquisto-dei-grandi-campioni-al-taglio-degli-investimenti-e-a-suning-che-mette-l-inter-in-vendita-i-retroscena-l-ascesa-e-1482915>; <https://www.fcinter1908.it/primo-piano/cina-governo-lucchetto-calcio/>; <https://www.ilpost.it/2018/08/07/calcio-cina-investimenti-europa/> (ultimo accesso: 10 febbraio 2022).

Nel diritto euro-americano è nota la prima prospettiva. Ragioni di pubblica sicurezza connesse alla tutela di industrie o singoli operatori ritenuti strategici, anche in funzione della politica estera perseguita dal governo, hanno caratterizzato l'*antitrust* statunitense sin quasi dalle sue origini, offrendo multipli archetipi, fra i quali la nota *United States v. Microsoft*<sup>216</sup>. Analogamente, l'Art. 21 § 4 del Reg. UE no. 139/2004 sulle concentrazioni fa salva la possibilità degli stati membri di adottare misure a tutela di «interessi legittimi» come «la sicurezza pubblica, la pluralità dei mezzi di informazione, le norme prudenziali».

Negli ultimi anni, il crescente peso degli investimenti cinesi in USA e in Europa ha rinfocolato il dibattito sull'opportunità di utilizzare le regole della concorrenza a fini protezionistici. Nel 2018 il Congresso americano ha ad esempio approvato il *Foreign Investment Risk Review Modernization Act*, che potenzia notevolmente l'operato del *Committee on Foreign Investment in the United States*, con specifico riferimento alle esigenze di sicurezza nazionale connesse agli investimenti in infrastrutture e tecnologie “critiche”<sup>217</sup>.

Da parte europea invece, nel noto caso *Alstom-Siemens*, i due operatori economici hanno espressamente impostato una linea di difesa della proposta fusione di fronte alla Commissione, delineando l'opportunità di costituire un c.d. “campione” europeo nel settore del materiale rotabile ad argine dei crescenti investimenti stranieri nel settore<sup>218</sup>. Nel caso specifico la Commissione ha finito per bloccare comunque la fusione, ritenendo il “pericolo” degli investimenti cinesi non ancora attuale, date le basse quote di mercato detenute da operatori extra-europei<sup>219</sup>. Così facendo, seppur in filigrana, si è comunque aperto uno spiraglio alla possibilità di prendere in considerazione tali rischi strategici qualora in

<sup>216</sup> B.A. KHULA, *Antitrust at the Water 's Edge: National Security and Antitrust Enforcement*, in *Notre Dame Law Review*, 78(2), 2003, 629-676.

<sup>217</sup> A. MIR, C. LACIAK, S. MELANSON, *United States: CFIUS Review*, in *Global Competition Review*, 19 ottobre 2020, disponibile al link <https://globalcompetitionreview.com/review/the-antitrust-review-of-the-americas/2021/article/united-states-cfius-review> (ultimo accesso: 27 novembre 2021).

<sup>218</sup> Decisione M.8677 del 6 febbraio 2019. Sulle intenzioni strategiche delle imprese proponenti la fusione v. anche SIEMENS ANALYST CALL – *Creating a European champion in Mobility to better serve our customers worldwide*, Parigi, 27 settembre 2017.

<sup>219</sup> Decisione M.8677, § 35.

un tal settore le quote di mercato controllate da operatori extra-UE dovessero raggiungere livelli sensibilmente più elevati.

La decisione della Commissione ha comunque suscitato perplessità e critiche e, potrebbe arguirsi, ha persino rafforzato in taluni stati membri la volontà di costruire strumenti, a livello europeo, di tutela contro investimenti stranieri giudicati sgraditi. Su queste basi, il Reg. UE no. 452/2019 – fortemente patrocinato dai governi di Francia, Germania e Italia – ha enucleato criteri comuni a cui le strutture nazionali di *screening* degli investimenti esteri dovrebbero attenersi, enfatizzando, ancora una volta, la connessione con le esigenze di pubblica sicurezza e di difesa<sup>220</sup>. Ancor più oltre si è spinto il Libro Bianco della Commissione sui sussidi esteri del 17 giugno 2020 che ha prospettato una facoltà sovranazionale di scrutinio nei confronti sia di sussidi extra-UE ad imprese stabilite nell'Unione, sia di sussidi ad imprese extra-UE utilizzati tuttavia da parti correlate stabilite in UE, sia ancora di sussidi ad imprese extra-UE che servano a facilitare operazioni intra-UE (ad es. acquisizioni, partecipazione a gare di appalto, ecc.)<sup>221</sup>.

Il tono del Libro Bianco segna un cambio di passo ad opera della Commissione, che pare implicare un ripensamento dell'interpretazione “purista” data alle libertà economiche, in particolare a quella di stabilimento e a quella di circolazione dei capitali. L'assunto appare rafforzato ove si pensa che il Libro Bianco si spinge a proporre, a livello di rimedi contro illegittimi sussidi esteri, la proibizione delle condotte o degli investimenti per i quali il sussidio è stato effettuato, oltre che l'applicazione di c.d. “rimedi comportamentali”, ossia quei rimedi che impongono agli operatori coinvolti determinate scelte di *business* ai fini

---

<sup>220</sup> B. AMICARELLI, *Il controllo degli investimenti stranieri nel regolamento europeo del 2019*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 6, 2019, 753 ss.; F. BICKENBACH, W. LIU, *Chinese Direct Investment in Europe – Challenges for EU FDI Policy*, 19(4) CE-Sifo Forum, 2018, 15-22; J. LUNDQVIST, *Screening Foreign Direct Investment in the European Union: Prospects for a “Multispeed” Framework*, Stanford-Vienna European Union Law Working Paper No. 36, 2018 (disponibile al link <http://tlf.stanford.edu> – ultimo accesso: 27 novembre 2021); S. HINDELANG, A. MOBERG (a cura di), *A Common European Law on Investment Screening*-YSEC Yearbook of Socio-Economic Constitutions, Cham, 2020. V. in particolare Art. 4 § 1 del Regolamento.

<sup>221</sup> COM(2020) 253 final. V. spec. Annex I. Sul punto v. G. SABATINO, *COVID-19, European law and the geo-policy of aids*, cit.

dell'approvazione della condotta<sup>222</sup>. Non sorprende che sia la Camera di Commercio Cinese in Europa sia la dottrina cinese abbiano contestato fortemente il Libro Bianco, evocando proprio la violazione delle libertà economiche fondamentali alla base del diritto dell'Unione<sup>223</sup>.

### 5.2.2. *La promozione delle politiche industriali*

Il Libro Bianco, peraltro, introduce un altro elemento significativo, ossia l'ipotesi di affiancare al tradizionale test di incidenza del sussidio sul funzionamento del mercato interno un c.d. *EU interest test*, ossia la valutazione del possibile impatto positivo del sussidio su interessi di *public policy* riconosciuti dall'Unione<sup>224</sup>. Si tratta di un concetto desumibile già dall'Art. 107 del TFUE e che, lo abbiamo visto, è insito nell'impianto degli orientamenti in materia di aiuti regionali. È tuttavia rilevante che il Libro Bianco specifichi il necessario collegamento con una politica pubblica dell'Unione. Così facendo, la Commissione pare voler decisamente rafforzare il valore ermeneutico delle proprie agende e dei propri programmi di sviluppo, sulla base dei quali impostare la valutazione dei sussidi non solo intra-UE ma anche provenienti da paesi terzi.

Ci stiamo, evidentemente, allontanando da esigenze di pura protezione per abbracciare istanze ulteriori, che vorrebbero funzionalizzare le regole su concorrenza e investimenti a politiche attive di sviluppo economico e sociale. Si tratta di un fenomeno complesso e che attiene ad una vera e propria corrente di pensiero del moderno diritto antitrust, legata alla promozione di valori dello sviluppo sostenibile ed eguale

---

<sup>222</sup> Punti 4.1.6 e 4.2.6 del Libro Bianco.

<sup>223</sup> China Chamber of Commerce to the EU – *Position document attached to the Consultation questionnaire*, disponibile online; YE BIN (叶斌), 欧盟《外国补贴白皮书》的投资保护问题刍议 (*Un commento sui problemi della protezione degli investimenti esteri in relazione al «Libro Bianco sui sussidi esteri» dell'Unione Europea*), in *guoji fa yanjiu*, 6, 2020, 70 ss.

<sup>224</sup> Punto 4.1.4 del Libro Bianco.

attraverso l'applicazione (o la disapplicazione) delle regole della concorrenza<sup>225</sup>.

Ai fini della presente analisi sarà sufficiente accennare ad una specifica declinazione del fenomeno, ovvero sia l'integrazione, nel diritto antitrust, di riferimenti alla promozione della competitività delle imprese nazionali e al perseguimento dello sviluppo nazionale.

Si tratta di un profilo evidente in molti ordinamenti di paesi a capitalismo di stato, ove forme di *public-interest tests* legate alla promozione della competitività delle imprese nazionali sono incorporate nell'ordinaria valutazione della legittimità di condotte potenzialmente anticoncorrenziali e, soprattutto, delle concentrazioni<sup>226</sup>. L'applicazione concreta di questo tipo di considerazioni si accompagna, in molti casi, all'evoluzione della politica industriale perseguita, alla spinta più o meno forte verso la creazione di "campioni" nazionali e alle priorità individuate dai programmi di sviluppo, come ad esempio in Russia<sup>227</sup>.

In altri contesti, come quello sudafricano, la regolazione della concorrenza è subordinata ad un spettro di valori più ampio, che include coesione territoriale, occupazione, competitività internazionale delle imprese sudafricane ma anche competitività nazionale delle imprese detenute da soggetti storicamente svantaggiati e<sup>228</sup>, più in generale, obiettivi di redistribuzione della ricchezza verso la popolazione nera ai

---

<sup>225</sup> V. *ex multis*, T.J. BRENNAN, *Should Antitrust Go Beyond "Antitrust"?*, in *The Antitrust Bulletin*, 63(1), 2018, 49-64; A. EZRACHI, *Sponge*, in *Journal of Antitrust Enforcement*, 5, 2017, 49-75; T.J. HORTON, *Efficiencies and Antitrust Reconsidered: An Evolutionary Perspective*, in *The Antitrust Bulletin*, 60(2), 2015, 168-187; A. FOER, *On the Inefficiencies of Efficiency as the Single-minded Goal of Antitrust*, in *The Antitrust Bulletin*, 60(2), 2015, 103-127; C.R. LESLIE, *Antitrust Law as Public Interest Law*, in *UC Irvine Law Review*, 2(3), 2012, 885-909.

<sup>226</sup> E. ROCHE, A. BALFOUR, T. CASPARY, *BRIC Merger Control - The New Regulatory Frontier*, in *International In-house Counsel Journal*, 5(19), 2012, 1 ss.

<sup>227</sup> *Ibid.*; G. IDRISOV, *Промышленная политика России в современных условиях (La politica industriale russa nelle circostanze moderne)*, Mosca, 2016, 64 ss. Si tenga conto che l'Art. 13 § 1(1) della Legge Federale no. 135-FZ del 2006 sulla tutela della concorrenza prevede, quale criterio generale di scrutinio delle condotte potenzialmente anticoncorrenziali, la circostanza che tali condotte «accrescano la capacità competitiva delle merci prodotte in Russia sul mercato delle merci globale».

<sup>228</sup> V. Sez. 12A § 3 del *Competition Act* della Repubblica Sudafricana.

sensi del *Broad-Based Black Economic Empowerment Act* (BBEEA)<sup>229</sup> e delle fonti derivate<sup>230</sup>.

L'integrazione fra esigenze di localizzazione delle attività economiche, di canalizzazione degli investimenti verso settori strategici e di effettiva promozione di dinamiche redistributive interne ha fatto sì che la rilevanza delle considerazioni di pubblico interesse nella valutazione delle concentrazioni sia aumentata notevolmente negli ultimi anni<sup>231</sup>. Ciò ha comportato, nella giurisprudenza della *Competition Commission* e del *Competition Tribunal*<sup>232</sup>, un ricorso dinamico ai rimedi comportamentali<sup>233</sup>, arrivando, come nella famosa decisione *Coca-Cola* del 2016, ad imporre, quali condizioni all'acquisizione proposta, la scelta di fornitori sudafricani, investimenti in R&D e nella formazione di personale nero, il mantenimento di un determinato numero di occupati<sup>234</sup>.

---

<sup>229</sup> N. 53/2003.

<sup>230</sup> Si tratta di Codici di Buona Condotta, Strategie e Regolamenti emanati dal Ministero del Commercio e dell'Industria ai sensi delle Sez. 9, 11 e 14 del BBEEA. Sul rapporto fra concorrenza e sviluppo post-*apartheid* v. anche P.E.J. BROOKS, *Redefining the objectives of South African competition law*, in *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, 34(3), 2001, 295-309.

<sup>231</sup> S. TAVUYANAGO, *Public Interest Considerations and their Impact on Merger Regulation in South Africa*, in *Global Journal of Human-Social Science: Economics*, 15(7), 2015; R. TANGRI, R. SOUTHALL, *The Politics of Black Economic Empowerment in South Africa*, in *Journal of Southern African Studies*, 34(3), 2008, 699-716; O.C. IHEDURU, *Black Economic Power and Nation-Building in Post-Apartheid South Africa*, in *The Journal of Modern African Studies*, 42(1), 2004, 1-30.

<sup>232</sup> Ai sensi della Sez. 14A del *Competition Act*, la *Competition Commission*, ricevuta notifica di una concentrazione "grande" ai sensi delle soglie di valore determinate dal Ministero del Commercio e dell'Industria (v. Sez. 11), riferisce la decisione finale al *Competition Tribunal* e prepara, a seguito di indagini, una raccomandazione da inviare al Tribunale medesimo.

<sup>233</sup> Sulla nozione e sugli esempi di rimedi comportamentali v. F. GHEZZI, G. OLIVIERI, *Diritto Antitrust*, Torino, 2019, 278-282; J. CLARKE, *Current Issues in Merger Law*, in J. DUNS, A. DUKE, B. SWEENEY (a cura di), *Comparative Competition Law*, Northampton, 2015, 204-207.

<sup>234</sup> Decisione n. LM243Mar15, con motivazioni depositate il 25 luglio 2016, Condizioni (Punti nn. 4-6-9). Concretamente, la fusione proposta era controllata da *The Coca-Cola Company*, *SABMiller* e *Gutsche Family Investment Proprietary Limited*, che intendevano così consolidare una serie di partecipazioni in attività di imbottigliamento

Utilizzo di rimedi comportamentali e coerenza fra politiche industriali e regolazione della concorrenza sono invece tratti tipici, come facilmente intuibile, dell'ordinamento cinese<sup>235</sup>. Al di là della clausola generale *ex Art. 7* della Legge Anti-monopolio (反垄断法 – *fanlongduan fa*) del 2008 che di fatto ritaglia un regime differenziato di concorrenza per le imprese pubbliche<sup>236</sup>, l'Art 27 impone di considerare gli

---

sotto l'egida della *Coca-Cola Beverages Africa Limited*, il cui capitale è appunto diviso tra i tre operatori economici. Di fatto, le imprese oggetto dell'acquisizione battevano tutte il marchio Coca-Cola ed erano controllate, seppure in diverse percentuali, dalle tre imprese ideatrici dell'operazione. La *Competition Commission* non rilevava alcuna effettiva incidenza della concentrazione sulle dinamiche di mercato ed escludeva quindi che essa potesse impedire o diminuire la concorrenza in alcun mercato rilevante (§ 44 della decisione). La sua valutazione, pertanto, presentata in forma di raccomandazione al *Competition Tribunal* e da questi confermata, si basa pertanto interamente sulle implicazioni della concentrazione per il pubblico interesse. Nel corso dell'indagine, peraltro, la considerazione dei motivi di pubblico interesse si è mossa in un contesto dialettico tra la *Competition Commission*, le imprese coinvolte nell'operazione e le parti sociali, come ricostruito accuratamente dalla decisione (§ 46-56 della decisione).

<sup>235</sup> Sul rapporto tra politica industriale e diritto della concorrenza in Cina v. MA XIUZHEN (马秀贞), *产业政策立法的逻辑进路 (L'approccio logico della legislazione sulla politica industriale)*, in *xingzheng yu fa*, 4, 2021, 113 ss.; WAN JIANG (万江), *产业政策实施的控权实践与法治回应 (La pratica del potere di controllo e la risposta secondo la rule of law dell'implementazione della politica industriale)*, in *fa shang yanjiu*, 4, 2019, 39 ss.; CAO SHU (曹书), CHEN WANLING (陈婉玲), *产业法之政策法源考——基于产业政策与产业法的关联性分析 (Studio sulle fonti di policy del diritto industriale – analisi sulla relazionalità tra la politica industriale e il diritto industriale)*, in *Liaoning daxue xuebao (zhexue shehuikexue ban)*, 2, 2019, 106 ss.; MENG YANBEI (孟雁北), *产业政策公平竞争审查论 (Analisi sulla correttezza della concorrenza nella politica industriale)*, in *jingzheng falü yu zhengce pinglun*, 1, 2019, 13 ss.; DING MAOZHONG (丁茂中), *产业政策的竞争评估研究 (Ricerca sulla valutazione competitiva della politica industriale)*, in *faxue zazhi*, 3, 2016, 70 ss.

<sup>236</sup> Si riporta la traduzione inglese dell'Art. 7 del sito [www.china.org.cn](http://www.china.org.cn): «With respect to the industries controlled by the State-owned economy and concerning the life-line of national economy and national security or the industries implementing exclusive operation and sales according to law, the state protects the lawful business operations conducted by the business operators therein. The state also lawfully regulates and controls their business operations and the prices of their commodities and services so as to safeguard the interests of consumers and promote technical progresses». Sul regime speciale di concorrenza per le imprese di stato v. LI GUOHAI (李国海), *论反垄断法对国有企业的豁免 (Sull'esenzione delle imprese di stato dalla legge anti*

effetti sullo «sviluppo nazionale» durante lo scrutinio delle concentrazioni<sup>237</sup>. Analogamente, la tollerabilità di condotte “dominanti” sul mercato è interpretata anche in funzione degli effetti «sugli interessi pubblici e sociali» e sullo «sviluppo economico»<sup>238</sup>.

In importanti decisioni come quella del MOFCOM nel caso *Coca-Cola/Huiyuan*<sup>239</sup>, si è palesata la volontà dei regolatori cinesi di vietare una concentrazione al fine di favorire lo sviluppo delle piccole e medie imprese locali in un determinato settore di mercato<sup>240</sup>. In altri casi, invece, l’approvazione delle concentrazioni è stata subordinata all’accettazione di condizioni anche pesanti relative alla riorganizzazione degli *assets* delle società coinvolte e ad investimenti da effettuare in Cina<sup>241</sup>.

*monopolio*), in *faxue pinglun*, 204(4), 2017, 115-123; *Id.*, *反垄断法适用于国有企业的的基本理据与立法模式选择 (Fondamento teorico e scelta del modello legislative per l’applicazione della legge anti monopolio alle imprese di stato)*, in *J. Cent. South Univ. (Social Science)*, 23(4), 2017, 37-43.

<sup>237</sup> Il medesimo concetto è ribadito dall’Art. 3 delle Misure provvisorie sulla valutazione dell’impatto sulla concorrenza della concentrazione di operatori economici (商务部关于评估经营者集中竞争影响的暂行规定).

<sup>238</sup> Art. 20 (spec. nn. 2-3-5) delle Misure provvisorie sulla proibizione di abusi di posizioni dominanti sul mercato (禁止滥用市场支配地位行为暂行规定) del 2019. L’articolo riproduce e sviluppa i criteri dell’art. 8 delle “vecchie” disposizioni, che obbligavano le autorità a valutare se la condotta avesse un impatto sull’efficienza economica, sull’interesse pubblico e sullo sviluppo economico. La regola, tuttavia, è stata raramente applicata dai tribunali cinesi. Abbiamo trovato solo una decisione dell’Amministrazione dell’Industria e del Commercio della Regione Autonoma della Mongolia Interna (n. 4/2016 del 16 agosto 2016) che ha effettuato un test sulla base delle disposizioni dell’art. 8, ma ha concluso che la condotta dell’impresa non rientrasse nelle ipotesi previste dalla norma.

<sup>239</sup> Decisione n. 22 del 3 marzo 2009.

<sup>240</sup> Per un commento alla decisione v. YING PINGUANG (应品广), *可口可乐收购汇源案的反垄断法思考 (Riflessioni sulla proposta acquisizione di Huiyuan da parte di Coca-Cola dalla prospettiva della legge anti monopolio)*, in *Journal of Southwest University of Political Science and Law*, 12(6), 2010, 42-48. L’A. sottolinea, invero, come a suo dire la necessità di proteggere le piccole e medie imprese non possa giustificare un veto alla concentrazione. Viene pertanto adottata, da un punto di vista dottrinale, una prospettiva diversa da quella accolta dai regolatori.

<sup>241</sup> YO SOP CHOI, SAN YOUN YOUN, *The Enforcement of Merger Control in China: A Critical Analysis of Current Decisions by MOFCOM*, in *IIC*, 44, 2013, 948-972; J.

Emergono pertanto tratti tipici di un modello alternativo di *antitrust* che non sembra più, come un tempo pensato, caratteristico di paesi in “fasi transitorie”, ma rappresenta una scelta di politica del diritto destinata a consolidarsi, nel tempo, in numerose epifanie locali<sup>242</sup>. Alla base vi è una concezione “non-neutrale” della concorrenza, che rifiuta criteri unicamente efficientisti per subordinare il gioco degli attori sul mercato a visioni organiche dello sviluppo di una nazione coordinate dallo stato<sup>243</sup>.

In questa prospettiva concorrenza ed investimenti esteri sono gioco-forza coniugati, in quanto rappresentano apparati regolatori che, da prospettive diverse, incidono sulla geopolitica del diritto dell'economia nell'agone del commercio internazionale. Così, l'Indonesia patrocina investimenti esteri unicamente ove conformi alle priorità strategiche dei piani di sviluppo<sup>244</sup>. D'altro canto, l'India, per promuovere il *business* dei rivenditori locali, impone alle piattaforme di e-commerce straniere che vogliano investire in India di avvalersi di tali rivenditori e non di vendere merce dai propri magazzini<sup>245</sup>.

L'apparente unidirezionalità degli orientamenti in materia di concorrenza di questi paesi non deve, tuttavia, nascondere le profonde differenze che vi si registrano, soprattutto in termini di tessuto istituzionale chiamato all'implementazione e all'*enforcement* di tali regole. L'incorporazione di valori socio-economici e di visioni di sviluppo nel diritto della concorrenza e degli investimenti si atteggia invero differentemente, in primo luogo, a seconda dell'indipendenza delle autorità di *enfor-*

---

CLARKE, *op. cit.* V. anche, ad esempio, la decisione *Google/Motorola* del 19 maggio 2012.

<sup>242</sup> A. CAPOBIANCO, A. NAGY, *Public Interest Clauses in Developing Countries*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, 2015, 1-6; M. MONTI, *Analytical Framework of Merger Review*, International Competition Network Inaugural Conference, Napoli, 28-29 settembre, 2002.

<sup>243</sup> SHI JICHUN (史际春), LUO WEIHENG (罗伟恒), 论“竞争中立” (*Sulla “neutralità competitiva”*), in *jingmao falü pinglun*, 3, 2019, 101-119.

<sup>244</sup> V. la notizia al link <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/indonesia-wants-bri-projects-to-be-in-line-with-national-development-plan-no-government> (ultimo accesso: 28 novembre 2021).

<sup>245</sup> Indian Ministry of Commerce & Industry, *Review of policy on Foreign Direct Investment (FDI) in e-commerce*, 26 dicembre, 2018.

*cement*. In ordinamenti come quello sudafricano o quello indiano, ove le corti rivestono storicamente un ruolo creativo nell'interpretazione dei valori dello stato di diritto e ove, peraltro, lo stile delle sentenze lascia ampi margini di *reasoning* al giudice, possono registrarsi approcci differenti alla regolazione del capitalismo di stato. Così, ad esempio, il diritto della concorrenza indiano ha visto la *Competition Commission* porsi in contrasto con politiche governative giudicate protezionistiche e patrocinare quindi un approccio maggiormente efficientista<sup>246</sup>.

D'altro canto, la Corte Costituzionale indonesiana si è pure scontrata con il governo ma al fine, opposto, di patrocinare una filosofia di nazionalismo economico in netta opposizione ai tentativi (pur parziali) di razionalizzazione dell'interventismo economico attuati dal potere politico anche su pressione delle istituzioni finanziarie internazionali<sup>247</sup>.

Del tutto diverso è, invece, il contesto cinese, ove le politiche giudiziali devono coordinarsi con la promozione dei valori sostenuti dal Partito Comunista e dove, peraltro, lo stile delle decisioni favorisce la brevità e lascia ben poco spazio a motivazioni strutturate<sup>248</sup>. Da segnalare, inoltre, la presenza di attori istituzionali importanti come le Associazioni Industriali (行业协会 – *hangye xiehui*), vere e proprie cinghie di raccordo tra potere politico ed operatori economici. Sono spesso queste associazioni ad emanare regole nei confronti dei propri associati relative e politiche di prezzo o altre condotte di mercato, in concertazione con le priorità di sviluppo fissate dalle autorità pubbliche<sup>249</sup>. È facile

---

<sup>246</sup> A. BHATTACHARJEA, O. DE, G. GOURI, *Competition Law and Competition Policy in India: How the Competition Commission has Dealt with Anticompetitive Restraints by Government Entities*, in *Review of Industrial Organization*, 54, 2019, 221-250.

<sup>247</sup> V. S. BUTT, T. LINDSEY, *Economic Reform When the Constitution Matters: Indonesia's Constitutional Court and Article 33*, in *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 44(2), 2008, 239-262; M.Y.A. KADIR, A. MURRAY, *op. cit.*

<sup>248</sup> Sull'organizzazione del sistema giudiziario cinese e sulla sua (in) dipendenza dal potere politico v. M. MAZZA, *Le istituzioni giudiziarie cinesi. Dal diritto imperiale all'ordinamento repubblicano e alla Cina popolare*, Milano, 2011; I. CASTELLUCCI, *Rule of Law and Legal Complexity in the People's Republic of China*, Trento, 2012, 39.

<sup>249</sup> YAO XU (姚旭), CHE LIUCHANG (车流畅), *论行业协会组织的法律性质 (Sulla natura giuridica delle Associazioni Industriali)*, in *faxue zazhi*, 5, 2011, 34-37; LI BOQIAO (李伯桥), LUO YANHUI (罗艳辉), *论行业协会自治权与国家干预的冲突与协调 (Sul conflitto e il coordinamento tra*

intuire come, alla luce della crescente integrazione fra quadri di partito ed operatori economici privati, il ruolo di queste associazioni, che peraltro partecipano ai processi di pianificazione, aumenti esponenzialmente.

Sotto il profilo organizzativo-strutturale invece, la centralizzazione, nel 2018, di implementazione ed *enforcement* delle regole di concorrenza in capo all'Amministrazione Nazionale per la Regolazione e la Supervisione del Mercato (国家市场监督管理总局 – *guojia shichang jiandu guanli zongju*) testimonia una volontà di centralizzazione del controllo sulla normativa concorrenziale e di riconferma del ruolo del governo centrale<sup>250</sup>. Tutto ciò, peraltro, prende forma in un momento storico in cui l'*antitrust* cinese è posto al servizio di obiettivi di riequilibrio del potere di mercato in settori strategici, come quello di internet, come testimoniato dalle recenti Linee Guida Anti-Monopolio per l'Economia delle Piattaforme (平台经济领域反垄断指南 – *pingtai jingji lingyu fanlongduan zhinan*) del febbraio 2021<sup>251</sup>. Pure vicende di cronaca, come quella che ha visto coinvolto l'*Ant Group*, piattaforma di *e-banking* sussidiaria del gruppo *Alibaba*, ribadiscono l'idea di un *enfor-*

---

*l'autonomia delle Associazioni Industriali e l'intervento statale*), in *jingji fa yanjiu*, 16(1), 2016, 73-81; XU JIANMING (徐建明), 浅谈行业协会的组织职能规划 (*Discussione sulla funzione di pianificazione delle Associazioni Industriali*), in *China New Technologies and Products*, 22, 2010, 218.

<sup>250</sup> YONG REN, FENGYI ZHANG, JIE LIU, *Insights of China's Competition Law and its Enforcement: the Structural Reform of Anti-Monopoly Authority and the Amended Anti-Unfair Competition Law*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, 10(1), 2019, 36-45. Si consideri, a tal proposito, che il precedente regime di *enforcement* – fondato sulla competenza spesso sovrapposta del Ministero del Commercio, della CNSR e dell'Amministrazione Nazionale per l'Industria ed il Commercio – stava favorendo non solo una frammentazione ma anche una decentralizzazione, a vantaggio delle autorità locali. Sul punto v. LIU NINGYUAN (刘宁元), 关于中国地方反垄断行政执法体制的思考 (*Riflessioni sul sistema di enforcement amministrativo della legge antimonopolio cinese a livello locale*), in *zhengzhi yu falii*, 8, 2015, 11-19.

<sup>251</sup> V. <https://www.natlawreview.com/article/rising-antitrust-enforcement-activities-china-s-internet-sector> (ultimo accesso: 28 novembre 2021).

*cement* funzionale alla limitazione di conglomerati del web<sup>252</sup>, nell’ottica di una graduale redistribuzione della ricchezza<sup>253</sup>.

### 5.2.3. *Qualche osservazione sulle recenti tendenze europee*

Può il Libro Bianco sui sussidi esteri segnare un avvicinamento tra il diritto della concorrenza ed una politica industriale sovranazionale coerente e connessa alle agende di sviluppo in Unione europea?

Certo è che a livello nazionale gli ultimi anni hanno visto isolate ma significative aperture verso filosofie di coordinamento del mercato più attente allo sviluppo dell’industria “domestica”, come dimostrato anche dalle polemiche sollevatesi a seguito della decisione in *Alstom-Siemens*<sup>254</sup>.

Sono a ben vedere molti gli ordinamenti europei che prevedono, a fronte di un diritto della concorrenza “neutrale”, la possibilità di attivare poteri speciali o clausole di salvaguardia sulla base di considerazioni di interesse pubblico politicamente orientate<sup>255</sup>. Lo prevede anche la L. 287/90 laddove consente all’AGCM, su richiesta della Banca d’Italia, di autorizzare sia intese bancarie oggettivamente anticoncorrenziali per «esigenze di funzionalità del sistema dei pagamenti»<sup>256</sup>; sia una concentrazione, sempre bancaria, «che determini o rafforzi una posizione do-

---

<sup>252</sup> Questi stessi conglomerati, in passato, potevano essere oggetto di politiche invece promozionali, funzionali al rafforzamento dell’internet cinese. V. J. MELNIK, *China’s “National Champions” Alibaba, Tencent, and Huawei*, in *Education About Asia*, 24(2), 2019, 28-33.

<sup>253</sup> C. YU, H. WEI, *Alibaba’s \$2.78b fine shows emphasis on fairness*, <http://www.chinadaily.com.cn/a/202104/12/WS60737c6ea31024ad0bab4bc9.html> (ultimo accesso: 10 febbraio 2022); v. anche le notizie ai link <https://www.reuters.com/business/retail-consumer/china-regulators-fine-alibaba-275-bl-anti-monopoly-violations-2021-04-10/>; <https://economictimes.indiatimes.com/tech/tech-bytes/timeline-events-leading-up-to-chinas-2-75-billion-fine-on-alibaba/articleshow/82028925.cms?from=mdr> (ultimo accesso: 10 febbraio 2022).

<sup>254</sup> J. MELLOTT, R. CIRIC, *Public Interest in Merger Control: The Lay of the Land*, in *The Antitrust Bulletin*, 65(2), 2020, 208-226.

<sup>255</sup> *Ibid.*

<sup>256</sup> Art. 20 co. 5-bis (a).

minante, per esigenze di stabilità di uno o più dei soggetti coinvolti»<sup>257</sup>. Si tratta, comunque, di norme mai assimilate nei meccanismi di operatività dell'AGCM, nemmeno nei periodi di emergenza, quando piuttosto il legislatore ha preferito intervenire mediante decretazioni d'urgenza<sup>258</sup>.

In Francia e Germania è invece previsto un potere del ministro dell'economia di riformare una decisione dell'Autorità competente in base ad interessi di carattere generale relativi all'economia nazionale<sup>259</sup>. Il legislatore francese ha specificato che tali interessi possono ricomprendere «le développement industriel, la compétitivité des entreprises en cause au regard de la concurrence internationale ou la création ou le maintien de l'emploi»<sup>260</sup>.

In Germania questo speciale potere è stato utilizzato molto di rado. In Francia, una volta sola<sup>261</sup>. L'analisi delle applicazioni pratiche pure sottende approcci geopolitici all'interventismo differenti. Il ministro dell'economia in Francia, infatti, ha riformato una decisione dell'*Autorité de la Concurrence* che richiedeva, quale condizione di approvazione della concentrazione, la dismissione di alcuni *assets* da parte di uno degli operatori coinvolti. Il motivo di più immediata preoccupazione era la perdita di posti di lavoro potenzialmente connessa alla dismissione. Tuttavia, nella sua decisione, il ministro allarga il suo spettro d'analisi, valutando la fusione proposta alla luce di una più generale strategia industriale volta alla rivitalizzazione del settore economico (i.e. distribuzione alimentare)<sup>262</sup>.

---

<sup>257</sup> Art. 20 co. 5-bis (b).

<sup>258</sup> A. SCETTINO, *Le deroghe antitrust per le concentrazioni nazionali di salvataggio: potenziali criticità, possibili contemperamenti, eventuali contromisure*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 4/2020, 2020, 819-916.

<sup>259</sup> Cfr. rispettivamente Art. L430-7-1-II del *Code du commerce* e il § 42(I) del *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen* (Legge contro le restrizioni alla concorrenza). Si noti, peraltro, che il *pouvoir d'évocation* del ministro francese può esercitarsi d'ufficio, laddove invece il *Ministererlaubnis* tedesco si attiva su istanza di parte.

<sup>260</sup> Art. L430-7-1-II del *Code du commerce*.

<sup>261</sup> J. MELLOTT, R. CIRIC, *op. cit.*

<sup>262</sup> Decisione del 19 luglio 2018 di riforma della decisione N° 18-DCC-95 del 14 giugno 2018 dell'*Autorité*. Sulla decisione v. S. SORINAS, M. LOUVET, A. BAUDELIN, *Pouvoir d'évocation: Le Ministre de l'Économie utilise pour la première fois son pou-*

In una recente vicenda tedesca invece, due imprese (una austriaca ed una tedesca) hanno proposto ricorso al ministro dopo essersi viste proibire la creazione di una *joint venture* per la produzione di cuscinetti idrodinamici<sup>263</sup>. Tra le ragioni di pubblico interesse addotte dalle imprese a sostegno del proprio ricorso vi erano non solo risvolti di sviluppo tecnologico sostenibile, che avrebbero potuto essere promossi dalla *joint venture*, ma altresì la possibilità di mantenere competitività internazionale a fronte di concorrenza extra-UE da Cina, Corea del Sud, Giappone e Stati Uniti<sup>264</sup>.

Significativamente, il ricorso è stato accolto principalmente sulla base di considerazioni di politica ambientale e di sviluppo sostenibile, in linea con gli obiettivi strategici della Repubblica tedesca in merito<sup>265</sup>.

Tanto la scelta francese quanto quella tedesca denotano un certo distacco dall'approccio della Commissione UE nel caso *Alstom-Siemens*. Al tempo stesso, la decisione francese appare più vicina a considerazioni "tradizionali" di pianificazione (indicativa) e politica industriale, mentre quella tedesca è più propensa a valorizzare le più moderne istanze di sviluppo sostenibile, ponendosi maggiormente in linea, quindi, con gli orientamenti unionali. In entrambe è in penombra, ma presente, il riferimento alle strategie di sviluppo. Più recessivo è invece il problema, pur sollevato, della competitività internazionale delle imprese europee, che invece è riproposto con più enfasi dal Libro Bianco sui sussidi esteri.

Sul punto, la Commissione ha del resto palesato l'intenzione di procedere alla legificazione di un regime coordinato. Il 5 maggio 2021 è stata infatti formalizzata una proposta di regolamento sui sussidi stra-

---

*voir d'évocation à la suite d'une décision de l'Autorité de la concurrence autorisant une concentration sous conditions (Cofigéo / Agripole)*, in *Concurrences*, 3, 2018, 147 ss.; I. BAUDU, *Le ministre de l'Économie fait usage pour la première fois de son pouvoir d'évocation*, disponibile al link: <https://www.actualitesdudroit.fr/browse/affaires/droit-economique/14245/le-ministre-de-l-economie-fait-usage-pour-la-premiere-fois-de-son-pouvoir-d-evocation> (ultimo accesso: 28 novembre 2021).

<sup>263</sup> J. MELLOTT, R. CIRIC, *op. cit.*

<sup>264</sup> *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie [BMW]* [Federal Ministry of Economic Affairs and Energy], I B 2-20302/14-02 Miba/Zollern, § 67.

<sup>265</sup> *Ibid.*, §§ 252 ss.

nieri<sup>266</sup>. La proposta, nel riconoscere un *gap* di regolazione in merito alle imprese beneficiarie di sussidi esteri<sup>267</sup>, sottolinea altresì la piena concordanza con una politica commerciale volta a potenziare la competitività strategica dell'economia dell'Unione<sup>268</sup>. La proposta recepisce le conclusioni del Libro Bianco e le specifica<sup>269</sup>, ad esempio prevedendo una soglia di massima sotto la quale si presume l'assenza di effetti distorsivi sul mercato<sup>270</sup>, oppure definendo un generale principio di bilanciamento tra conseguenze distorsive e positive dei sussidi esteri<sup>271</sup>, oppure ancora specificando nel dettaglio misure correttive che possono essere concordate con l'impresa coinvolta<sup>272</sup>.

Una disciplina specifica è poi delineata per le concentrazioni<sup>273</sup> – con la previsione di specifiche soglie sopra le quali scattano obblighi di notifica – e per le procedure di appalto<sup>274</sup>, anche qui prevedendo un generale obbligo di previa notifica di contributi stranieri ricevuti per le imprese partecipanti ad una gara<sup>275</sup>.

La Commissione, nella proposta, prende atto del sostegno di taluni governi di Stati Membri a questo tipo di intervento regolatore. Resta da vedere, ammettendo che l'*iter* di approvazione, secondo le procedure ordinarie, non riservi sorprese, come nella pratica il rapporto tra sussidi esteri e strategie di sviluppo europee, in merito alla protezione degli *assets* industriali ma anche degli obbiettivi di sviluppo sostenibile<sup>276</sup>, verrà declinato nel concreto delle dispute che sorgeranno.

---

<sup>266</sup> COM(2021) 223 final.

<sup>267</sup> Memorandum Esplicativo, Punto 1.

<sup>268</sup> *Ibid.*

<sup>269</sup> In particolare, l'Art. 2 della proposta accoglie una nozione ampia di sussidio straniero, seguendo le indicazioni del Libro Bianco.

<sup>270</sup> Art. 3 § 2: «A foreign subsidy is unlikely to distort the internal market if its total amount is below EUR 5 million over any consecutive period of three fiscal years».

<sup>271</sup> Art. 5.

<sup>272</sup> Art. 6.

<sup>273</sup> Cap. 3.

<sup>274</sup> Cap. 4.

<sup>275</sup> Art. 28.

<sup>276</sup> Questo rapporto è peraltro enfatizzato nel Memorandum Esplicativo, dove si fa espresso richiamo al *Green Deal*.

Può essere il segnale di un ricollocamento geopolitico del diritto europeo dell'economia, ma i tempi, va ammesso con franchezza, non sono ancora maturi per trarre conclusioni utili sul punto.

## CAPITOLO DECIMO

### SOSTANZA E METODOLOGIA DEL DIRITTO DELLA PIANIFICAZIONE NELL'ERA DELLO STATO COORDINATORE

SOMMARIO: *1. L'incidenza dei paradigmi della pianificazione. 2. Una geografia essenziale dei modelli e delle famiglie di pianificazione. 2.1. La famiglia socialista. 2.2. La famiglia euroamericana. 2.3. I modelli latinoamericani. 2.4. Le grandi democrazie a capitalismo di stato. 2.5. La pianificazione neoautoritaria. 3. Pianificazione e ruolo dei poteri pubblici in economia. 4. La pianificazione e il metodo del diritto dell'economia. Conclusioni.*

#### *1. L'incidenza dei paradigmi della pianificazione*

Ci avviciniamo a trarre le conclusioni di questo studio in punta di piedi. La complessità e la relativa novità degli argomenti trattati inducono necessariamente alla prudenza nel formulare osservazioni che si innestano su contesti geopolitici in rapido mutamento. Al tempo stesso, le medesime complessità e novità ci consentono, dal punto di vista del diritto comparato, un dialogo costante con le mappature delle varie filosofie di sviluppo segnalate dagli studi non solo giuridici ma anche politologici ed economici.

Seguendo la linea tracciata dai quesiti della ricerca che abbiamo posto, nella seconda parte del lavoro – focalizzata sull'analisi sistemica – abbiamo enucleato due modelli giuridici di pianificazione che hanno caratterizzato il “secolo breve”: quello forte, presto identificatosi con la pianificazione socialista, e quello debole, tipico delle economie di mercato interventiste (Cap. 2). Su questi modelli, negli ultimi decenni del novecento, si sono innestate due tendenze di riforma, una di tipo neoliberista, una di tipo socialista di mercato (Cap. 3). Il complesso intreccio di trapianti giuridici di strumenti di coordinamento pubblico dell'economia che è derivato dalle transizioni economiche ha fatto sì che oggi,

in un'epoca di progressivo ritorno dello stato in economia, la fisionomia dei modelli tradizionali sia stata profondamente alterata e che istituti giuridici rappresentativi della pianificazione siano stati piegati, in un'ottica prettamente funzionalista, alle esigenze di ideologie variegata (Cap. 4).

Come pietre miliari di un percorso tracciato man mano, quelli che abbiamo chiamato "paradigmi giuridici della pianificazione" dettano il ritmo di processi i cui orizzonti sono ancora incerti, ma i cui destini si intrecciano e slegano in un valzer di ibridazione (e quasi mai di imitazione) dei modelli.

Nella terza parte dell'opera, tali paradigmi sono stati selezionati ed analizzati in prospettiva comparata e sincronica. Dal problema, teorico e pratico, della natura giuridica della pianificazione (Cap. 6), siamo passati a considerare il rapporto tra la pianificazione contemporanea e i processi decisionali (Cap. 7), alla luce delle differenti concezioni di sovranità e democrazia in essere in diverse parti del globo. In seguito, dall'analisi delle strutture e dei contenuti della pianificazione, anche alla luce della sua decentralizzazione amministrativa (Cap. 8), abbiamo dedicato spazio alla vasta gamma di strumenti di implementazione e di *enforcement* dei piani, tanto in via diretta quanto in via indiretta (Cap. 9).

In questa quarta e ultima parte, è necessario costruire sulla comparazione effettuata una domanda essenziale: su cosa incidono questi paradigmi?

In primo luogo, e banalmente, incidono sulle possibilità ricostruttive di una geografia dei sistemi giuridici in parte divergenti dai raggruppamenti della manualistica tradizionale.

In secondo luogo, e più significativamente, essi incidono su tre dinamiche fondamentali:

- i) I mutamenti nel ruolo dello stato in economia
- ii) La rilevanza della pianificazione nel tessuto giuridico dei diversi sistemi
- iii) La funzione metodologica della pianificazione negli studi di diritto dell'economia.

Torniamo quindi ai quesiti nn. VI, VII e VIII della ricerca<sup>1</sup>. Ad essi proviamo a dare una risposta, sintetizzando al contempo i risultati emersi dall'indagine comparata.

## 2. *Una geografia essenziale dei modelli e delle famiglie di pianificazione*

Come accennato in apertura di lavoro, la ricerca non ha seguito criteri geograficamente orientati né ha selezionato a priori esperienze da comparare<sup>2</sup>. È stato il flusso del lavoro – corrispondente all'evolversi delle riflessioni – a far emergere una fondamentale, sebbene indubbiamente parziale, geografia dei più rilevanti modelli di pianificazione per lo sviluppo. Modelli che, peraltro, è possibile raggruppare in insiemi maggiori, definibili, senza discostarsi dalla terminologia più tradizionale, come “famiglie”<sup>3</sup>.

Ogni lavoro di mappatura è di per sé una semplificazione, che può tuttavia essere tollerata nella misura in cui sintetizzi da un lato il portato storico dei raggruppamenti selezionati e, dall'altro, il concreto atteggiarsi dei profili di rilievo degli istituti analizzati come, nel nostro caso, la pianificazione per lo sviluppo.

### 2.1. *La famiglia socialista*

Riteniamo sia possibile, pertanto, isolare anzitutto una famiglia socialista. Si tratta di una famiglia che, storicamente, condivide parte dei suoi fondamenti ideologici e dottrinali con le tradizionali strutture della pianificazione forte sovietica; negli ultimi decenni, tuttavia, essa ha trovato il proprio polo di attrazione nel modello cinese e nella dottrina del socialismo di mercato.

La pianificazione socialista ha così gradualmente ridotto il raggio d'incidenza del nesso funzionale tra piano e contratto e tra piano e ge-

---

<sup>1</sup> Cap. 1 § 2.

<sup>2</sup> Cap. 1.

<sup>3</sup> J. HUSA, *Legal families*, in J.N. SMITS (a cura di), *Elgar Encyclopedia of Comparative Law*, Cheltenham-Northampton, 2006, 382-393.

stione della proprietà, appoggiandosi invece su strumenti tipici della pianificazione indicativa, quali i sussidi, la proprietà pubblica delle imprese strategiche, la concertazione delle politiche industriali, l'implementazione selettiva delle regole *antitrust* e sugli investimenti. Al tempo stesso, tuttavia, il piano socialista ha mantenuto una sua precisa legittimazione logica ed ideologica, rinnovandosi anzi attraverso la sperimentazione di forme sempre più complesse di democrazia deliberativa, patrocinate e coordinate dai partiti comunisti al potere, che hanno rafforzato sempre più i propri legami con l'imprenditoria privata.

Se la presenza del substrato ideologico garantisce la natura giuridica del piano, la contemporanea incidenza della responsabilità politica e di partito per la sua implementazione fa sì che il socialismo di mercato possa comunque essere espressione ancora di un'idea "forte" di pianificazione, seppur su basi molto diverse da quelle storicamente legate all'esempio sovietico.

Incidentalmente, l'esistenza di un diritto dell'economia avente quale fulcro logico la pianificazione si accompagna, nei sistemi socialisti, all'incisiva rielaborazione di modelli giuridici romanistici nei settori più tradizionali del diritto privato, e quindi, in primo luogo, contratti e proprietà. È un connubio, quello fra Lenin e i *Digesta*, certamente volto alla legittimazione del socialismo di mercato su basi giuridiche diverse dalla tradizione di *common law*, percepita quale epifania di un neoliberalismo sempre meno affascinante per il socialismo moderno<sup>4</sup>.

All'interno della famiglia socialista, è il modello cinese ad aver circolato, a partire dagli anni 1980, scardinando i meccanismi della pianificazione totale prima inseguiti. Esso si è diffuso in maniera più incisiva in Vietnam, più graduale in Laos e più limitata a Cuba e in Corea del Nord, ove però ha comunque lasciato il segno la suggestione dell'integrazione tra piano e mercato sotto il coordinamento dei partiti al potere.

Negli ultimi anni la ricerca si è addirittura interessata a possibili trasfusioni del diritto economico cinese in sistemi giuridici non socialisti ma caratterizzati da un'elevata concentrazione del potere politico. Tali trasfusioni deriverebbero sia da crescenti legami culturali tra Cina e

---

<sup>4</sup> D. DURSI, *Il Codice Civile Cinese: tra tradizione romanistica e socialismo con caratteristiche cinesi*, in *Tigor*, 2, 2021, 177-184.

paesi in via di sviluppo, sfociati anche in appositi corsi tenuti in Cina per la formazione dei funzionari stranieri, sia, ovviamente, dagli investimenti cinesi verso l'estero<sup>5</sup>. Un caso emblematico è quello dell'Etiopia, ove la crescente presenza cinese nelle attività economiche ha favorito, secondo recenti ricerche, la riforma e la modernizzazione del diritto dell'economia in senso para-corporativo, fortemente interventista e volto alla promozione del ruolo di controllo del partito al governo<sup>6</sup>.

Siamo di fronte a problemi interessanti e sinora ancora poco studiati, fonte di potenziali ulteriori prodotti della ricerca. Al tempo stesso, le conseguenze giuridiche dell'internazionalizzazione dell'economia cinese devono (e dovranno) essere lette alla luce dei mutamenti nella politica estera di Pechino la quale, specie con il Covid-19, ha drasticamente ridotto gli scambi culturali con l'estero e sta patrocinando una sempre più decisa selezione degli investimenti verso l'estero, ai fini del rafforzamento del mercato interno.

---

<sup>5</sup> S. KENNEDY, *The Myth of the Beijing Consensus*, in *Journal of Contemporary China*, 65(19), 2010, 461-477; A. FIORI, M. DIAN (a cura di), *The Chinese Challenge to the Western Order*, Trento, 2014; CHING KWAN LEE, *The Specter of Global China*, Chicago, 2017; O. HODZI, *The End of China's Non-Intervention Policy in Africa*, Cham, 2019; S. SEPPÄNEN, *Chinese Legal Development Assistance: Which Rule of Law? Whose Pragmatism?*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 51, 2018, 101-158. In effetti, se negli anni 1980 Deng Xiaoping aveva scoraggiato l'adozione di modelli cinesi in Africa, già a partire dalla fine del secolo scorso il vento pareva cambiare. Dal 1998 al 2018, ad esempio, la *Academy for International Business Officials* del Ministero cinese del commercio «gave 933 seminars and workshops to more than twenty thousand foreign officials from 155 countries» (S. SEPPÄNEN, *op. cit.*). Nella provincia del Guangxi opera invece (con status di università dal 2006) la *Baise Cadre Academy* (白色干部学院 – *baise ganbu xueyuan*), che annovera (o ha annoverato almeno sino allo scoppio della crisi da Covid-19) fra i suoi studenti anche funzionari pubblici stranieri, insegnando, tra le altre cose, anche il diritto cinese. Il sito ufficiale dell'accademia è <http://www.bsela.org.cn/> (ultimo accesso: 1° dicembre 2021). V. anche <https://www.scmp.com/news/china/economy/article/2155203/remote-corner-china-beijing-trying-export-its-model-training> (ultimo accesso: 12 luglio 2020).

<sup>6</sup> E. ZISO, *A Post State-Centric Analysis of China-Africa Relations*, Cham, 2018.

## 2.2. *La famiglia euroamericana*

La programmazione economica orientata alla coesione ed impostata sull'erogazione di fondi per progetti specifici, pur cresciuta negli Stati Uniti, ha successivamente avuto il suo maggior fulgore prima tra le istituzioni finanziarie internazionali e poi nel diritto delle organizzazioni sovranazionali. Gli antecedenti storici di questo modello – primo su tutti il Piano Marshall – giustificano un'origine “americana” ma non vi è dubbio che esso trovi massima espressione nel diritto dell'Unione europea. A partire dall'Europa, peraltro, e sempre sotto l'influenza del diritto internazionale dello sviluppo, questa esperienza è stata riadattata da altri ordinamenti sovranazionali, come quello del Mercosur, interagendo con modelli nazionali di diritto dell'economia molto diversi e spesso lontani dalle premesse ideologiche di un principio di coesione che non rinnega, o non rinnega del tutto, il neoliberismo.

La cifra fondamentale di questa famiglia finisce in fondo per essere qui: nel rapporto dialettico fra un approccio efficientista alla concorrenza e alla regolazione del mercato e le tendenze riequilibranti affidate, perlopiù, a fondi di sviluppo. La priorità logica assegnata alla tutela e promozione della concorrenza nel diritto europeo disegna gli spazi di manovra del principio di coesione.

In Europa l'affermazione profonda, seppur graduale, di determinati modelli di regolazione dell'economia ha fatto sì che l'influenza delle politiche di coesione sui sistemi giuridici e sulle economie degli stati membri fosse maggiormente assimilata e divenisse, come i fondi stessi, strutturale. Le complessità legate all'implementazione di tali politiche si riflettono sull'elaborazione di nuovi strumenti, diretti e indiretti, tesi ad informare il diritto dell'economia secondo i valori di una filosofia europea di sviluppo sostenibile. Al tempo stesso, gli approcci puristi alla regolazione della concorrenza sono sempre più spesso messi in discussione e dai governi nazionali e dalle istituzioni europee.

Non vi è dubbio che la crisi da Covid-19 abbia contribuito a porre il problema di un riassetto della regolazione economica europea secondo scopi che, in altri tempi, sarebbero stati pacificamente definiti

come di politica industriale<sup>7</sup>. Al contempo, proprio il confronto commerciale con soggetti extraeuropei (su tutti, ancora una volta, la Cina) riporta in auge il potenziale delle pianificazioni/programmazioni a fini di tutela e sviluppo del mercato interno.

Peraltro, il coordinamento degli strumenti di programmazione risente del carattere intergovernativo delle procedure di pianificazione, tali da rendere i piani degli accordi tra stati e istituzioni sovranazionali, con tutte le difficoltà che ne derivano in termini di squilibri nella negoziazione politica di tali piani, derivanti dal diseguale peso specifico dei diversi stati. È questa una dinamica che non smette di porre problemi e che circola insieme al modello di riferimento nel diritto dei fondi per lo sviluppo delle organizzazioni sovranazionali in Sudamerica, in Africa, in Eurasia.

Siamo pertanto di fronte a una famiglia in divenire, nelle strutture, nelle dottrine fondanti e nelle dinamiche di circolazione<sup>8</sup>. È un'incompletezza che deriva da difficili tentativi di integrazione: sul piano economico, tra la regolazione neoliberista e nuove spinte interventiste; sul piano politico, tra le istituzioni sovranazionali e gli stati entro la cornice della partecipazione democratica. Queste caratteristiche, al tempo stesso, rendono questa famiglia un campo di elezione privilegiato per gli studi e le ricerche che seguiranno i tumultuosi avvenimenti di questi anni di crisi.

### 2.3. *I modelli latinoamericani*

L'ipotesi ricostruttiva di una famiglia latinoamericana di diritto della pianificazione si scontra con la frammentarietà dei sistemi nazionali e, come si è appena visto, con l'insistenza di multiple influenze sui diritti della regione.

Ciononostante, va certamente evidenziata l'originalità di alcuni specifici modelli che sono riusciti a costruire, caso unico al di fuori della famiglia socialista, una riflessione teorica sul diritto della pianificazione

---

<sup>7</sup> G. SABATINO, *COVID-19, European law and the geo-policy of aids. The incomplete structures of European development planning*, in *Concorrenza e Mercato*, 26/27, 2019-2020, 65-91.

<sup>8</sup> *Ibid.*

molto avanzata. Viene quindi in evidenza, in primo luogo, il diritto colombiano, la cui giurisprudenza costituzionale ha nel tempo delineato natura, funzioni e struttura dei piani di sviluppo<sup>9</sup>. Al contempo, pure in ordinamenti ove le corti non si sono pronunciate sul punto, come in Ecuador o in Bolivia, le strutture e i processi della pianificazione occupano un posto rilevantissimo nella legislazione economica e, soprattutto, sono intese quale diretta declinazione della filosofia di sviluppo del *buen vivir*.

La pianificazione latinoamericana ha acquisito, più che in altre regioni, un carattere di inclusività e di equilibrio sociale fra le variegate componenti etnico-culturali di alcune aree. Su questa linea, peraltro, si consuma lo scontro, a volte emerso alla luce del sole, tra le istanze di decentralizzazione dello sviluppo e quelle, patrocinate dai governi, di politica economica ed industriale.

L'analisi ci lascia pertanto una serie di elementi comuni che, seppur propri solo di alcuni ordinamenti nazionali, promuovono, nondimeno, una separazione, a livello tassonomico, dalle altre famiglie. Una separazione la quale, in ultimo luogo, si connette alle tradizioni solidali ed umaniste che il diritto comparato ha già più volte associato ad un possibile sistema giuridico latinoamericano<sup>10</sup>.

#### 2.4. *Le grandi democrazie a capitalismo di stato*

Lo studio del diritto europeo e dei modelli latinoamericani rende l'idea delle problematiche connesse all'integrazione tra forme più o meno strutturate di pianificazione e dinamiche decisionali democratico-liberali, inserite in un contesto di alternanza e di *accountability*.

Il panorama contemporaneo dei "nuovi" colossi economici include, peraltro, esperienze che hanno valorizzato l'esistenza di una pianificazione anche estensiva in coniugazione con un sistema costituzionale democratico. Nell'ambito della ricerca ci siamo interessati in particolare a due di queste esperienze: l'India e l'Indonesia.

---

<sup>9</sup> Cap. 6 § 2.2.

<sup>10</sup> I. CASTELLUCCI, *Sistema juridico latinoamericano*, Torino, 2011; S. LANNI, *Il diritto nell'America latina*, Napoli, 2017.

Anche qui, ipotizzare raggruppamenti a livello di famiglie giuridiche pare azzardato, tanto più che siamo di fronte a modelli molto diversi fra loro, ove la natura dei piani, la loro struttura e i processi della pianificazione sono decisamente divergenti. Inoltre, se il diritto indonesiano pare perseguire un graduale rafforzamento della cifra giuridica della pianificazione, il diritto indiano ha recentemente abdicato ai piani-legge, perlomeno a livello federale.

Accomunare tali esempi riveste pertanto, in questa sede, un carattere soprattutto metodologico. La presenza di un interventismo invasivo – specie a livello di sussidi e di allocazione delle risorse finanziarie – coniugato a forme decisionali democratiche solleva infatti questioni giuridiche che il ricercatore può utilmente declinare a seconda dell'ordinamento nazionale che osserva. Si rileva, in primo luogo, la problematica razionalizzazione dei rapporti fra pianificazione centrale e pianificazione locale, in paesi in cui le unità locali sono sia di dimensioni ragguardevoli sia, come in India, veri e propri stati di un'Unione. Ancora, rileva fortemente l'orientamento con cui le corti si avvicinano ai problemi della pianificazione e della politica industriale, ponendo il problema dell' *enforcement* dei *dicta* delle corti in relazione all'efficienza stessa dell'apparato giudiziario<sup>11</sup>.

Da ultimo, ma non per importanza, rileva il problema della continuità delle strutture di pianificazione in un contesto di alternanza democratica, un problema che l'Indonesia ha pensato di risolvere mediante la creazione di un ciclo di pianificazione perfettamente sovrapponibile ai cicli elettorali.

Ben lungi dal rappresentare un'area tassonomicamente autonoma, questi paesi – ai quali potrebbero affiancarsi repubbliche come il Sudafrica o il Brasile – sono piuttosto una vetrina per l'individuazione degli snodi giuridici fondamentali della pianificazione indicativa nella contemporaneità, sull'onda della crescente diffusione dei piani di sviluppo tra i paesi a più alto tasso di crescita del PIL.

---

<sup>11</sup> U. KISCHEL, *Comparative Law*, Oxford, 2019, 762-766 e 783-787.

### 2.5. *La pianificazione neoautoritaria*

Un ultimo gruppo che, a nostro avviso, vale la pena di isolare è quello dei modelli neoautoritari di pianificazione. Ci riferiamo a quei paesi, non socialisti, in cui l'esistenza di una pianificazione formalmente morbida, indicativa e priva di compiuta teorizzazione giuridica si appoggia su sistemi politici centralizzati ove le forze dominanti godono di importanti ramificazioni e connessioni nell'universo degli operatori economici.

È questo un tipo di pianificazione che può associarsi a diversi ordinamenti post-sovietici, fra cui la Russia, la Bielorussia ed alcune repubbliche dell'Asia centrale.

Anche qui siamo di fronte a forme di capitalismo di stato, caratterizzate però da un *background* costituzionale del tutto peculiare. Ciò implica che i metodi privilegiati di coordinamento delle politiche economico-industriali non facciano tanto leva sulla pianificazione quanto sui classici strumenti dell'interventismo: sussidi, regolazione della concorrenza, ecc. Ciononostante, gli ultimi hanno visto anche in questi paesi un crescente entusiasmo nei confronti di piani strategici e di sviluppo, come ben esemplificato dalla vicenda russa. La crisi da Covid-19, con tutta probabilità, accentuerà queste tendenze, creando ampi spazi per una nuova riflessione sulla natura e la forma della pianificazione, più sensibile, potrebbe arguirsi, ad esempi "di successo" offerti da altre famiglie.

### 3. *Pianificazione e ruolo dei poteri pubblici in economia*

Avendo qualificato storicamente gli ultimi decenni come un periodo di "ritorno dello stato" non possiamo sorprenderci del generale rafforzamento, a livello globale, degli strumenti di pianificazione per lo sviluppo. Nondimeno, il portato della ricerca riguarda non tanto questa constatazione, ma piuttosto la peculiare direzione di questo rafforzamento.

La pianificazione, ove si declina giuridicamente, pare mettere in difficoltà le tradizionali funzioni di quello che è noto come "stato regola-

tore”. In effetti, nella crescita delle connessioni tra valori dello sviluppo ed allocazione delle risorse si innesta e trae linfa la volontà dei pubblici poteri di orientare il merito delle scelte degli operatori economici e non solo quella di garantire la legittimità e la trasparenza del loro operato.

La stessa funzione regolatoria, peraltro, ha avuto una diffusione globale molto più limitata – temporalmente e geograficamente – di quel che l’osservazione dei soli diritti “occidentali” potrebbe suggerire. Non solo, come è intuibile, uno stato regolatore non si è mai compiutamente affermato nei paesi socialisti, ma anche le variegate forme di capitalismo di stato esistenti dall’Asia al Sudamerica all’Africa hanno patrocinato con una sostanziale continuità l’intervento dei pubblici poteri in settori anche non strategici e non essenziali della vita economica, proprio al fine di promuovere determinate visioni di sviluppo. In paesi come l’Indonesia, ad esempio, l’interventismo è divenuto un minimo comune denominatore del dibattito politico, che pochi candidati alle elezioni desiderano mettere seriamente in discussione<sup>12</sup>.

Le evoluzioni nel diritto della pianificazione mostrano però in che modo gli ordinamenti giuridici abbiano voluto rispondere alla domanda di interventismo in economie complesse e globalizzate. La forte crescita di strumenti di democrazia partecipativa e le spinte ad una razionale decentralizzazione delle dinamiche di piano testimoniano un’enfasi sulla concertazione multilivello come paradigma decisionale in ordinamenti molto diversi fra loro, da quello dell’Unione europea a quello indiano, indonesiano o colombiano<sup>13</sup>.

Anche un ordinamento come quello cinese ha (ri)legittimato le proprie strutture di pianificazione sulla base di processi decisionali inclusivi e la stessa espansione della responsabilità di partito per l’implementazione dei piani fa leva su di un coinvolgimento sempre più stretto dell’imprenditoria privata nelle attività del partito stesso, con conseguente prospettazione di vantaggi o responsabilizzazione istituzionale (ad esempio con elezioni o nomine a cariche pubbliche) per gli imprenditori maggiormente coerenti con le priorità di sviluppo imposte dalla pianificazione generale.

---

<sup>12</sup> J. KURLANTZICK, *State Capitalism: How the Return of Statism is Transforming the World*, Oxford, 2016, 117 ss.

<sup>13</sup> Cap. 7.

Si osserva, nelle vaste differenze fra i modelli, un generale rifiuto verso gli automatismi della pianificazione, ritenuti troppo legati a schemi sovietici e semplicemente poco efficaci nell'affrontare i problemi delle moderne economie; si registra invece una preferenza per forme di implementazione dinamica. Da ciò discende anche la crescente rilevanza dei meccanismi progettuali nell'allocazione dei fondi pianificati, proprio in quanto il finanziamento a progetto consente valutazioni concrete caso per caso sulla coerenza con gli obbiettivi di *policy* fissati dai piani.

Al contempo, la dinamicità della pianificazione moderna favorisce inevitabilmente le dinamiche indirette di implementazione, da un lato rendendo più difficile la ricostruzione di nessi logici chiari interni ai sistemi di diritto dell'economia, dall'altro lato valorizzando in maniera esponenziale proprio quegli istituti specifici – gli investimenti, le concentrazioni, i sussidi, ecc. – più idonei ad allinearsi alle priorità di sviluppo fissate dai piani pur senza dipendere logicamente da essi.

Evidentemente, questi meccanismi non operano allo stesso modo in tutti i modelli. Anzi, è proprio l'incidenza più o meno forte di essi a connotare i modelli stessi. Come evidenziato, gli ordinamenti socialisti tendono a porre ancora la pianificazione quale fulcro logico dell'apparato di diritto economico. Non si tratta di una pianificazione totalizzante, è vero, ma attraverso specifiche clausole legislative di rimando e l'affermazione di una generale responsabilità di implementazione – supportata dalla responsabilità politica dei membri dei partiti comunisti – essa sintetizza gli orientamenti di politica del diritto economico e ne guida l'applicazione concreta.

Crescente incidenza, e crescente giuridicizzazione, è osservabile anche nella pianificazione di diritto europeo. Nella loro natura di accordi intergovernativi, i piani europei non solo veicolano l'allocazione di sempre maggiori risorse, ma sviluppano e promuovono connessioni con le agende di sviluppo o con specifici valori dello sviluppo (su tutti, la tutela ambientale) che contribuiscono ad informare l'implementazione dei singoli istituti di diritto dell'economia, dai contratti pubblici alla regolazione della concorrenza. Al tempo stesso, è assolutamente da negare, a differenza che nel diritto socialista, una primazia logica della pianificazione su questi altri istituti. È più sostenibile discorrere, piuttosto

sto, di un rapporto dialettico e di reciproca influenza, in via di progressivo distacco da un neoliberismo purista tutto volto alla tutela dell'efficienza del mercato, nell'ottica dell'interazione (complessa) tra nuove strutture decisionali e democratiche e nuovi paradigmi dell'interesse pubblico, sempre più veicolati dalle strategie di sviluppo.

La misurazione dell'incidenza della pianificazione sull'architettura dei sistemi di diritto dell'economia diviene più ardua man mano che ci si allontana dalle due grande famiglie, quella socialista e quella euroamericana. Vi sono sistemi, come la Colombia o l'Indonesia, ove la pianificazione gode di una sua autonomia logica e strutturale; in altri casi, come in Russia o in India, essa tende ancora ad essere inglobata negli istituti di implementazione indiretta. Nel primo caso, pertanto, può quantomeno affermarsi un'incidenza diretta del piano sulla determinazione degli investimenti pubblici; nel secondo caso, invece, il ricercatore è costretto a procedere all'inverso, desumendo (o tentando di desumere) la specifica incidenza dei piani a partire dall'applicazione di istituti differenti del diritto dell'economia.

Nel corso della ricerca abbiamo provato a fare anche questo, mettendo a sistema un numero di informazioni spesso frammentarie, empiriche e di estrazione diversa. Tutto ciò ci è servito, nell'ottica della coniugazione tra formanti tradizionali e dinamiche istituzionali di *background*, a segnalare, anche nei casi meno evidenti, una costante tendenza, negli ultimi anni, alla valorizzazione dei piani quali atti giuridici e della pianificazione come processo giuridico.

Rimangono spazi per future ipotesi di ricerca.

Rimane, al tempo stesso, una considerazione di massima che emerge dall'analisi comparata, ossia che i mutamenti indotti dalle esperienze di pianificazione sul senso dell'intervento pubblico in economia, laddove si allontanano dall'idea di regolazione, si avvicinano invece all'idea di "coordinamento". Anche qui, un vecchio connotato della pianificazione indicativa del novecento europeo, nonché di esperienze di successo in estremo oriente viene riadattato secondo declinazioni differenti, da quella del socialismo di mercato a quella della coesione europea, passando per le multiformi epifanie del capitalismo di stato.

Uno stato che si fa coordinatore, promotore di istanze di sviluppo da implementare in concertazione con gli operatori economici e con le en-

tà amministrativa coinvolte, sulla base di specifici nessi giuridici che trovano, molto spesso, la propria origine nelle strutture della pianificazione. Sulla tipologia e l'interpretazione di tali nessi corre il filo delle differenze tra i vari modelli; la palesata istanza coordinatrice si afferma, gradualmente, quale possibile comune denominatore, quale possibile "alternativa" anche politica alle soluzioni affermatesi a partire dagli anni 1980.

#### *4. La pianificazione e il metodo del diritto dell'economia. Conclusioni*

In prospettiva metodologica, l'analisi comparata offre un'ultima, in parte conclusiva constatazione: inserita nel contesto di un'azione coordinativa dei pubblici poteri, la pianificazione si atteggia a formante del diritto dell'economia. I rapporti di forza con gli altri formanti, come abbiamo appena visto, dipendono dall'incidenza che i piani rivestono nei vari ordinamenti e soprattutto dalla posizione – di superiorità, complementarità o subordinazione – rispetto agli altri istituti preposti all'intervento pubblico in economia.

Crediamo pertanto che la pianificazione possa divenire un paradigma di ricerca privilegiato per lo studio di un diritto comparato dell'economia. Si tratta di una disciplina forse ancora poco sviluppata a livello tanto sostanziale quanto metodologico, proprio per la difficoltà di gestire, a livello di comparazione, l'ineliminabile trasversalità della materia e la necessaria coniugazione di prospettive normativistiche ed istituzionalistiche nell'approccio ai problemi. L'applicazione di questi necessari filtri metodologici allo studio comparato di modelli di sviluppo economico diversi non solo nelle epifanie regolatorie ma anche nelle radici ideologiche soffre, potenzialmente, del medesimo *self-restraint* che un tempo metteva in guardia i privatisti dalle comparazioni "estreme"<sup>14</sup>.

È questo un pericolo che va ovviamente superato. Gli studi di politica economica comparata possono offrire validi supporti in merito alla

---

<sup>14</sup> Sul concetto di comparazione "estrema" v. G. CRESPI REGHIZZI, *La comparazione giuridica estrema: l'Est europeo, l'Estremo Oriente, l'Africa e l'India*, in L. ANTONIOLLI, G. BENACCHIO, R. TONIATTI (a cura di), *Le Nuove Frontiere della Comparazione*, Trento, 2012, 241-257.

ragionevolezza delle classificazioni fra diversi approcci all'interventismo economico, soprattutto valorizzando la dinamica delle relazioni industriali sottese a tale interventismo. Allo stesso tempo, tuttavia, la teoria delle Varietà di Capitalismo è nata e si è evoluta con riguardo a una porzione relativamente piccola dei modelli economici in competizione, soprattutto ignorando quasi del tutto sia le esperienze del socialismo di mercato sia esperienze originali emergenti (India, Indonesia, Russia, ecc.)<sup>15</sup>.

Il diritto dell'economia è materia intrinsecamente comparativa e ha pertanto gli strumenti per superare questi limiti allo spettro dell'analisi e proporre mappature originali di plurimi fenomeni giuridici. Da questo punto di vista, il "formante" della pianificazione può divenire parte integrante del bagaglio concettuale dello studioso di tali temi, proprio perché è in grado di restituire al ricercatore la traccia dei punti ove ciascun sistema cerca (e a volte trova) l'equilibrio tra le sue "strutture superficiali" e le sue "strutture profonde"<sup>16</sup>.

Si è ovviamente di fronte ad oggetti della ricerca magmatici ed in continua evoluzione, specie in un periodo in cui il ripensamento dell'intervento pubblico in economia è all'ordine del giorno e pure vittima di strumentalizzazioni mediatiche. È, d'altro canto, proprio questa dinamicità ad aprire margini di manovra importanti per ricostruzioni sistematiche che, senza appiattirsi sulle classificazioni tradizionali, le sappiano rileggere criticamente attraverso il filtro di concetti, come quello di pianificazione, prima inutilizzati o costretti in limiti oramai non più giustificabili storicamente.

La presente ricerca vuole essere un parziale contributo a questo processo scientifico. Essa si conclude qui, serbando la speranza di aver tratto da analisi trasversali assunti logicamente sostenibili sui connotati e sulle funzioni di un fenomeno, come la pianificazione, tanto complesso da riflettere, a tratti, le vicende dell'esistenza umana e del suo evolvere collettivo.

Non è questa forse, del resto, l'antica aspirazione aristotelica a pianificare la realtà?

---

<sup>15</sup> G. MENZ, *Comparative Political Economy*, Oxford, 2017.

<sup>16</sup> Cap. 1.



## RINGRAZIAMENTI FINALI

*Mai avrei pensato che delle parole scritte potessero riflettere tanto intensamente le faccende della vita.*

*Nel mio ufficio, al sesto piano del palazzo Wenhuan del campus della Zhongnan University of Economics and Law, scrivo dedicando timide occhiate al profilo degli alberi e dei grattacieli sulla linea dell'orizzonte, ancora avvolti da un freddo inverno.*

*Nel mettere il punto finale ai capitoli che precedono ho la sensazione, certa, che questo libro rappresenti, per forza delle cose, l'esperienza umana e professionale degli ultimi cinque anni e mezzo, quella di un viaggio, in un tempo in bilico su una curva della storia, che, per ora, è giunto a Wuhan.*

*Ad onta delle più infantili e sincere speranze di poter contribuire, un minimo, alla ricerca futura, non posso sapere quanto e cosa rimarrà di queste parole stampate.*

*So però che a me restano, nella memoria passata e presente, le persone che mi hanno accompagnato in questo viaggio, che hanno condiviso con me la loro conoscenza, che mi hanno guidato nei segreti meno noti dell'attività scientifica, che hanno ascoltato i miei dubbi e corretto i miei errori.*

*A loro vanno le mie scuse per il persistente senso di inadeguatezza che m'assale di fronte alla vastità della conoscenza cui mi approccio.*

*A loro va la speranza che in un prossimo futuro le distanze imposte dalla pandemia possano fare spazio a nuovi e più profondi legami, scambi e confronti, per la riscoperta della dimensione più diretta e pura della conoscenza.*

*A loro vanno i miei ringraziamenti, perché senza di loro questo libro e i cinque anni e mezzo di lavoro alle sue spalle, non sarebbero avvenuti.*

*Ringrazio i Professori, gli amici e i colleghi dell'Istituto Italo-Cinese, per l'amicizia, il calore e la saggezza con cui mi hanno accolto nella loro famiglia e guidato nel lavoro. Ringrazio, in particolare, il*

*Professor Oliviero Diliberto e la Professoressa Meiling Huang, il Professor Diyu Xu e il Professor Jun Li, il Professor Domenico Dursi.*

*Ringrazio il Professor Gian Antonio Benacchio, per la maestria, la profondità e la gentilezza con cui ha accompagnato e guidato, negli ultimi cinque anni, la mia crescita e la mia consapevolezza nella ricerca e nella comparazione.*

*Ringrazio il Professor Ignazio Castellucci, per avermi insegnato la bellezza che riposa nel nesso, inscindibile eppure arduo da comprendere, fra il diritto e la cultura, e per avermi per primo spiegato cosa significhi guardare al di là.*

*Ringrazio i Professori, i colleghi e gli amici con cui negli anni in cui è nata quest'opera ho avuto la fortuna di lavorare a stretto contatto, per gli insegnamenti ed i consigli dispensati, la stima ed il supporto mai mancati nei tempi, spesso difficili, di studio e ricerca. Ringrazio, in particolare, il Professor Giuseppe Nesi, la Professoressa Paola Iamicelli, il Professor Michele Cozzio, la Dottoressa Chiara Angiolini, il Dottor Andrea Piletta, il Dottor Giulio Santoni e il Dottor Corrado Moriconi.*

*Ringrazio i Professori dell'Università di Trento, per le suggestioni e le indicazioni di ricerca, per i confronti, gli stimoli ed i consigli dati.*

*Ringrazio l'amico e collega Botao Tang, per le sue lezioni di lingua e per avermi fatto conoscere da vicino la Cina quotidiana.*

*Ringrazio la mia famiglia, per aver sopportato le mie scelte di vita e per il bene volutomi, anche e soprattutto nella lontananza.*

*Ringrazio la persona cui quest'opera è dedicata. Lei non ha bisogno che dica qui il perché.*

*Grazie.*

14 febbraio 2022

Wuhan

G.S.

## BIBLIOGRAFIA

### TRATTAZIONI COMPRENSIVE GENERALI E REGIONALI DI DIRITTO COMPARATO E DIRITTO STRANIERO

- AA.VV., *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford, 2006
- AA.VV., *Introduzione al diritto giapponese*, Torino, 2021
- ALPA G., BONELL M.J., CORAPI D., MOCCIA L., ZENO-ZENCOVICH V., ZOPPINI A., *Diritto privato comparato. Istituti e problemi*, Bari-Roma, 2012
- AMIRANTE D., *Al di là dell'Occidente. Sfide epistemologiche e spunti euristici nella comparazione "verso Oriente"*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1, 2015, 1-36
- AMIRANTE D., *La democrazia dei superlativi*, Napoli, 2019
- ANTONIOLLI DEFLORIAN L., *La struttura istituzionale del nuovo diritto comune europeo: competizione e circolazione dei modelli giuridici*, Trento, 1996
- ANTONIOLLI L., BENACCHIO G., TONIATTI R. (a cura di), *Le Nuove Frontiere della Comparazione*, Trento, 2012
- AJANI G., *La circulation de modèles juridiques dans le droit post-socialiste*, in *Revue internationale de droit comparé*, 46(4), 1994, 1087-1105
- AJANI G., *Diritto dell'Europa orientale*, Torino, 1996
- AJANI G., *Il modello post-socialista*, Torino, 2008
- AJANI G., FRANCAVILLA D., PASA B., *Diritto comparato. Lezioni e materiali*, Torino, 2018
- AJANI G., SERAFINO A., TIMOTEO M., *Diritto dell'Asia orientale*, Torino, 2007
- BALDIN S., *Il buen vivir nel costituzionalismo andino*, Torino, 2019
- BAUDOIN M.E., *Droit et révolution dans l'espace post-soviétique les lendemains de la révolution par le droit*, in *Siècles*, 23, 2008, 97-115
- BENACCHIO G., *La circolazione dei modelli giuridici tra gli slavi del sud (sloveni, croati, serbi)*, Padova, 1995
- BENACCHIO G., GRAZIADEI M., *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato*, Napoli, 2016
- BRUSIS M., AHRENS J., WESSEL M.S., *Politics and Legitimacy in Post-Soviet Eurasia*, Basingstoke-New York, 2016
- BUSSANI M., *Il diritto dell'occidente. Geopolitica delle regole globali*, Torino, 2017
- CASTELLUCCI I., *Sistema jurídico latinoamericano. Una verifica*, Torino, 2011

BIBLIOGRAFIA

- CAVALIERI R. (a cura di), *Diritto dell'Asia orientale*, Venezia, 2019
- CHOUDHRY S., KHOSLA M., MEHTA P.B. (a cura di), *The Oxford Handbook of The Indian Constitution*, Oxford, 2016
- DAVID R., *Traité élémentaire de droit civil comparé: introduction à l'étude des droits étrangers et à la méthode comparative*, Parigi, 1950
- DAVID R., *Les grands systèmes de droit contemporains*, Parigi, 1964
- DAVID R., JAUFFRET-SPINOSI C., *I grandi sistemi giuridici contemporanei*, Padova, 2004
- DE CRUZ P., *Comparative Law in a Changing World*, Londra, 2007
- DI MICCO D., *Regolare la globalizzazione*, Milano, 2018
- DIAZ BIALET A., *La Recepcion del Derecho Romano en la Argentina*, Cordoba, 1951
- DILIBERTO O., HUANG M. (coord.), *Codification Throughout Time*, Napoli, 2022
- ENGELBREKT A.B., NERGELIUS J., *New Directions in Comparative Law*, Cheltenham, 2009
- FRANCAVILLA D., *Il diritto nell'India contemporanea*, Torino, 2010
- GAMBARO A., SACCO R., *Sistemi Giuridici Comparati*, Torino, 2011
- GILLESPIE J., NICHOLSON P., *Asian Socialism and Legal Change*, Australia, 2005
- GLENN P., *Legal Traditions of the World*, Oxford, 2014
- GROPPI T., PIERGIGLI V., RINELLA A. (a cura di), *Asian Constitutionalism in Transition. A Comparative Perspective*, Milano, 2008
- GUADAGNI M., CASTELLUCCI I., *Classificando i sistemi giuridici africani*, in *Annuario di Diritto Comparato e di Studi Legislativi*, 2013, 261-303
- HAMZA G., *Lo sviluppo e la codificazione del diritto privato e la tradizione giusromanistica in Russia e nell'Unione Sovietica*, in *Diritto @ Storia*, 11, 2013
- INDIAN LAW INSTITUTE, *Indian Legal System*, Delhi, 2006
- KISCHEL U., *Comparative Law*, Oxford, 2019
- LANNI S., *Il diritto nell'America latina*, Napoli, 2017
- MANNOCCI G., *Gli istituti di democrazia partecipativa in estremo oriente: profili comparativi*, in *Nomos*, 2, 2016
- MATTEI U., *Efficiency in Legal Transplants: An Essay in Comparative Law and Economics*, in *International Review of Law and Economics*, 14, 1994, 3-19
- MATTEI U., *The Cold War and Comparative Law*, in *The American Journal of Comparative Law*, 65(3), 2017, 567-607
- MATTEI U., ARIANO E., *Il modello di common law*, Torino, 2018

BIBLIOGRAFIA

- MATTEI U., BUSSANI M. (a cura di), *The Cambridge Companion To Comparative Law*, Cambridge, 2012
- MATTEI U., MONATERI P., *Introduzione Breve al Diritto Comparato*, Padova, 1997
- MAZZA M. (a cura di), *I sistemi del lontano oriente*, Milano, 2019
- MENSKI W., *Comparative Law in a Global Context*, Cambridge, 2006
- MORBIDELLI G., PEGORARO L., RINELLA A., VOLPI M., *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2016
- MOSTACCI E., *La Soft Law nel Sistema delle fonti: uno studio comparato*, Padova, 2008
- NAPOLITANO G., *Introduzione al diritto amministrativo comparato*, Bologna, 2020
- NIKULIN V.V., PCHELINTSEV A.V., КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ (*Diritto costituzionale russo*), Tambov, 2019
- SACCO R., *Il sustrato romanistico del diritto civile dei paesi socialisti*, in *Riv. Dir. Civ.*, I, 1969, 115-131
- SACCO R., *Introduzione al diritto comparato*, Torino, 1992
- SACCO R., *Il diritto africano*, Torino, 1995
- SCAFFARDI L., BRICS: *Paesi emergenti nel prisma del diritto comparato*, Torino, 2012
- SCHIPANI S., *La codificazione del diritto romano comune*, Torino, 1999
- SIMONS M., *Private and Civil Law in the Russian Federation*, Leida, 2009
- SMITS J.N. (a cura di), *Elgar Encyclopedia of Comparative Law*, Cheltenham-Northampton, 2006
- SOMMA A., *Introduzione al diritto comparato*, Torino, 2019
- SON B.N., *The Law of China and Vietnam in Comparative Law*, in *Fordham International Law Journal*, 41(1), 2017, 135-206
- TIMOTEO M., *Il contratto in Cina e in Giappone nello specchio dei diritti occidentali*, Padova, 2004
- VON BOGDANDY A., FERRER MAC-GREGOR E., MORALES ANTONIAZZI M., PIOVESAN F., SOLEY X., *Transformative Constitutionalism in Latin America: The Emergence of a New Ius Commune*, Oxford, 2017
- YUNUSOV K., *The Development of Legal Systems of Central Asian States*, in *Studii Europene*, 2, 23-24, 2014, 1-12
- ZWEIGERT K., KÖTZ H., *Introduzione al Diritto Comparato*, Milano, 1998

## TRATTAZIONI GENERALI DI DIRITTO DELL'ECONOMIA

- AMOROSINO S., *Le dinamiche del diritto dell'economia*, Pisa, 2018
- CAFAGNO M., MANGANARO F. (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, Firenze, 2016
- CAPRIGLIONE F. (a cura di), *Manuale di diritto bancario e finanziario*, Milano, 2019
- CASSESE S., *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2007
- DI GASPARE G., *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Milano, 2017
- FARJAT G., *L'ordre public économique*, Parigi, 1963
- GALARZA C.M., *Concepto y campo problemático del Derecho económico*, in *Foro – Revista de Derecho*, 4, 2005, 129-167
- GALGANO F., *Diritto ed economia alle soglie del nuovo millennio*, in *Contratto e Impresa*, 1, 2000, 189 ss.
- GALGANO F., *Lex mercatoria*, Bologna, 2010
- GHEZZI F., OLIVIERI G., *Diritto antitrust*, Torino, 2019
- GIANNINI M.S., *Economia (disciplina della)*, in *Enc. Dir.*, XIV, Milano, 1965
- GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977
- GIUSTI M., *Fondamenti di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 2013
- GOJCHBARG A.G., *Хозяйственное право (Diritto Economico)*, Mosca-Pietrogrado, 1923
- GUAN BEI (关怀), *经济立法与经济司法 (Legislazione economica ed agguicazione economica)*, Shanghai, 1981
- GUARINO G., *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, 1962
- JOHNSTON S., *Headquarters and Subsidiaries in Multinational Corporations*, Londra, 2005
- LAGET-ANNAMAYER A. (a cura di), *L'ordre public économique*, Parigi, 2018
- LI SHUGUANG (李曙光), *经济法词义解释与理论研究的重心 (L'interpretazione del significato del diritto economico e il baricentro della ricerca teoretica su di esso)*, in *Journal of China University of Political Science and Law (Tribune of Political Science and Law)*, 23(6), 2005, 3-16
- MARTINEZ V.S., *Derecho economico y derecho mercantil*, in *Anales de Derecho*, 2, 1982, 37-70
- MAZZONI A., MALAGUTI M.C., *Diritto del commercio internazionale*, Torino, 2019
- PELLEGRINI M. (a cura di), *Corso di Diritto Pubblico dell'Economia*, Milano, 2016
- PICOZZA E., RICCIUTO V., *Diritto dell'economia*, Torino, 2017

BIBLIOGRAFIA

- QUADRI G., *Diritto pubblico dell'economia*, Padova, 1980
- RIPERT G., *L'ordre économique et la liberté contractuelle*, in *Mél. Gény*, Parigi, 1934
- SAVATIER R., *Métamorphose économique et sociale du droit civil d'aujourd'hui: l'ordre public économique*, Parigi, 1965
- SAVY R., *Droit public économique*, Parigi, 1977
- SCHMOECKEL M., *Rechtsgeschichte der Wirtschaft*, Tubinga, 2008
- SHI JICHUN (史际春), LI QINGSHAN (李青山), 论经济法的理念 (*Sulla nozione di diritto economico*), in *huadong zhengfa xueyuan xuebao*, 27(2), 2003, 42-51
- STREECK W., THELEN K. (a cura di), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*, Oxford, 2005
- SYDORCHUK V.K., ХОЗЯЙСТВЕННОЕ ПРАВО (*Diritto economico*), Minsk, 2013
- VALETTE J.P., *Droit public économique*, Parigi, 2015
- VILLA ORREGO H.A., *El derecho económico y su papel como agente vinculante de la sociedad y la naturaleza en la perspectiva de un desarrollo integral*, in *Revista Opinión Jurídica Universidad de Medellín*, 16(31), 2017, 49-66
- WITKER J., *Introducción al Derecho Económico*, Messico, 1999
- YRARRÁZVAL A., *Manual de Derecho Económico*, Santiago, 2018
- ZHANG SHOUWEN (张守文), *经济法* (*Diritto Economico*), Pechino, 2018
- ZÚÑIGA ROMERO C., *Manual De Derecho Económico*, Guayaquil, 2008

SCRITTI DI TEORIA GENERALE DEL DIRITTO (E DELLE SUE PARTIZIONI)  
E DELL'ORDINAMENTO

- ALLARA M., *Le nozioni fondamentali del diritto civile*, Vol. 1, Torino, 1958
- ALLEGRETTI U., *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, 2009
- BACKER L.C., *The structure of global law, fracture, fluidity, permeability and polycentricity*, in *CPE Working Papers*, 2012-7/1, 2012, 102-122
- BEIRNE P., SHARLET R. (a cura di), *Pashukanis: Selected Writings on Marxism and Law*, Londra-New York-Toronto-Sydney-San Francisco, 1980
- BETTI E., *Teoria generale del negozio giuridico*, Torino, 1952
- BIX B.H., *Contract Law. Rules, Theory, and Context*, Cambridge, 2012
- BLANK Y., *Federalism, Subsidiarity, and the Role of Local Governments in an Age of Global Multilevel Governance*, in *Fordham Urban Law Journal*, 37(2), 2010, 509-558

- BOBBIO N., *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Roma-Bari, 2007
- BOBBIO N., *La consuetudine come fatto normativo*, Torino, 2010 (prima ed. 1942)
- BOHMAN J., REHG W. (a cura di), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, Cambridge, 1997
- COSSU L., *Formazioni spontanee ed esercizio del potere*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4, 2010, 423 ss.
- DI ROBILANT A., *Genealogies of Soft Law*, in *The American Journal of Comparative Law*, 54(3), 2006, 499-554
- DUGUIT L., *Le Droit social, le droit individuel et la transformation de l'État*, Ulan Press, 2013 (prima ed. 1908)
- DUGUIT L., *Objective Law I*, in *Columbia Law Review*, 20(8), 1920, 817-831
- DUGUIT L., *Objective Law II*, in *Columbia Law Review*, 21(1), 1921, 17-34
- GBIKPI B., *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in *Stato e mercato*, 73(1), 2005, 97-130
- GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Vol. 1, Milano, 1970
- GONG TINGTAI (龚廷泰), *人的需要、社会主要矛盾与法治保障 (Bisogni umani, contraddizioni sociali e garanzia dello stato di diritto)*, in *faxue*, 8, 2018, 124-134
- GUARINO G., *L'organizzazione pubblica*, Milano, 1977
- HABERMAS J., *Between Facts and Norms, Contribution to a Discursive Theory of Law and Democracy*, Cambridge, 1996
- HAJER M.A., WAGENAAR H. (a cura di), *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge, 2003
- HAURIOU M., *La teoria dell'istituzione e della fondazione*, Macerata, 2019
- IRTIN., *L'età della decodificazione*, Milano, 1979
- IRTIN., *Codice civile e società politica*, Roma-Bari, 2007
- ISSACHAROFF S., *Democracy's Deficits*, in *The University of Chicago Law Review*, 85(2), 2018, 485-520
- ITZCOVICH G., *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Torino, 2006
- KEATING C., *Developmental Democracy and Its Inclusions: Globalization and the Transformation of Participation*, in *Signs*, 29(2), 2004, 417-437
- KELSEN H., *Teoria generale del diritto e dello stato*, Milano, 1963 (ed. originale Harvard, 1945)
- LANDEMORE H., *Deliberative Democracy as Open, Not (Just) Representative Democracy*, in *Daedalus*, 146(3), 2018, 51-63
- MARTÌ J.L., *La democrazia deliberativa e i diritti a garanzia della procedura*, in *Ragion Pratica*, 1, 2008, 131-149

BIBLIOGRAFIA

- MATTARELLA B.G., *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 2018
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975
- OLMASTRONI F., *Partecipanti e non partecipanti. Limiti di rappresentatività in pratiche di democrazia deliberativa*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1, 2013, 57-88
- PASHUKANIS E., *The General Theory of Law and Marxism*, Piscataway, 2003
- PETTINARI N., *Gli strumenti di democrazia partecipativa nelle costituzioni e la partecipazione ai processi costituenti. Verso un nuovo sviluppo della qualità democratica?*, in *federalismi.it*, 15, 2019
- RIGANO F., *Le leggi promozionali nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. It.*, 1999, 11 ss.
- RODOTÀ S. (a cura di), *Il diritto privato nella società moderna*, Bologna, 1971
- ROMANO S., *L'ordinamento giuridico*, Macerata, 2018 (prima ed. 1918, seconda ed. 1946)
- ROPPO V., *Il Contratto*, Milano, 2011
- ROSANVALLON P., *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Parigi, 2006
- SAVIDAN P., *Démocratie participative et conflit*, in *Revue de Métaphysique et de Morale*, 2, 2008, 177-189
- SCAMARDELLA F., *Pluralismo culturale e democrazia deliberativa*, in *Ars Interpretandi*, 1, 2012, 123-134
- SCHMITZ J., *La théorie de l'institution du doyen Maurice Hauriou*, Parigi, 2013
- SGUEO G., *La democrazia digitale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2, 2021, 262 ss.
- SOMMA A., *A proposito di processo, democrazia partecipativa e ruolo dei media*, in *Politica del diritto*, 1, 2011, 123-142
- SONG BINGWU (宋秉武), ZHAO JING (赵菁) YANG DONG (杨栋), *马克思主义法律思想研究 (Ricerca sul pensiero giuridico Marxista)*, Pechino, 2017
- TRUBEK D.M., SANTOS A., *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*, Cambridge, 2010
- TRUBEK D.M., *Law and Development: Forty Years after "Scholars in Self-Estrangement"*, in *The University of Toronto Law Journal*, 66(3), 2016, 301-329

BIBLIOGRAFIA

TRATTAZIONI GENERALI DI ANTROPOLOGIA E ANTROPOLOGIA GIURIDICA

- MOORE S.F., *Law and Social Change: The Semi-Autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Study*, in *Law & Society Review*, 7(4), 1973, 719-746
- PALEY J., *Toward an Anthropology of Democracy*, in *Annual Review of Anthropology*, 31, 2002, 469-496
- ROSEN L., *Law as Culture*, Princeton, 2006
- ROULAND N., *Anthropologie juridique*, Parigi, 1988
- SACCO R., *Antropologia giuridica*, Bologna, 2007

TRATTAZIONI GENERALI DI ECONOMIA, POLITICA ECONOMICA  
E ANALISI ECONOMICA DEL DIRITTO

- BOMPANI A., *La banca nei paesi socialisti*, Firenze, 1979
- CHIRICHELLO G., *Principi di Economia Politica di Base*, Torino, 2002
- COASE R., *The Problem of Social Cost*, in *Journal of Law and Economics*, 3(1), 1960, 1-44
- COASE R., *The Firm, the Market and the Law*, Chicago, 1988
- EDVINSSON R., JACOBSON T., WALDENSTRÖM D. (a cura di), *Sveriges Riksbank and the History of Central Banking*, Cambridge, 2018
- GALBRAITH J.K., *The New Industrial State*, Boston, 1967
- HALL P.A., SOSKICE D. (a cura di), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, 2001
- KRUGMAN P., WELLS R., *Macroeconomics*, New York, 2018
- MARELLI E., SIGNORELLI M., *Politica Economica. Le Politiche nel Nuovo Scenario Europeo e Globale*, Torino, 2019
- MATHIS K. (a cura di), *Law and Economics in Europe*, Cham, 2013
- MENZ G., *Comparative Political Economy*, Oxford, 2017
- OATLEY T., *International Political Economy*, New York, 2019
- SHAVELL S., *Analisi economica del diritto*, Torino, 2007
- STREETEN P.P., *The New International Economic Order*, in *International Review of Education*, 28(4), 1982, 407-430

BIBLIOGRAFIA

- WITT M.A., KABBACH DE CASTRO L.R., AMAESHI K., MAHROUM S., BOHLE D., SAEZ L., *Mapping the business systems of 61 major economies: a taxonomy and implications for varieties of capitalism and business systems research*, in *Socio-Economic Review*, 16(1), 2018, 5-38
- WITT M.A., REDDING G., *Asian business systems: institutional comparison, clusters and implications for varieties of capitalism and business systems theory*, in *Socio-Economic Review*, 11, 2013, 265-300

SULLA TEORIA E LA STORIA DELLA PIANIFICAZIONE

- AA.VV., *苏联经济法论文选 (Scritti scelti di diritto economico sovietico)*, Pechino, 1982
- ABBAMONTE G., *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, in *Enc. Dir.*, Agg. II, Milano, 1998, 796 ss.
- AJANI G., *La proprietà delle organizzazioni sociali nel diritto dei paesi socialisti*, Milano, 1988
- AJANI G., *Dal piano al mercato*, in *Giur. It.*, 1991, 10 ss.
- AMES E., *Théorie de la planification économique*, in *Revue d'économie politique*, 84(3), 1974, 364-398
- ARANSON P.H., *The Common Law as Central Economic Planning*, in *Constitutional Political Economy*, 3(3), 1992, 289-319
- BARCELONA P., *Intervento statale e autonomia privata nella disciplina dei rapporti economici*, Milano, 1969
- BENACCHIO G., *La proprietà nell'impresa autogestita jugoslava*, Milano, 1988
- BERMAN H.J., *Commercial Contracts in Soviet Law*, in *California Law Review*, 35(2), 1947, 191-234
- BRATUS S.N., *Предмет и система советского гражданского права (Oggetto e sistema del diritto civile sovietico)*, Mosca, 1963
- BRINTON M., *The Bolsheviks and Workers' Control. The State and Counter-Revolution*, Londra, 1970
- BURCHARDT L., *Walther Rathenau und die anfänge der Deutschen rohstoffbewirtschaftung im Ersten Weltkrieg*, in *Tradition: Zeitschrift für Firmengeschichte und Unternehmerbiographie*, 15(4), 1970, 169-196
- CAIRE G., *La planification soviétique a la recherche de la rationalité. Note sur l'évolution récente des techniques soviétiques de planification*, in *Revue économique*, 14(3), 1963, 384-440
- CARABBA M., *Programmazione Economica*, in *Enc. Dir.*, XXXVI, Milano, 1987, 1113-1150
- CHAMBRE H., *La planification soviétique*, in *Esprit*, 203(6), 1953, 909-929

BIBLIOGRAFIA

- CHIMHOWU A.O., HULME D., MUNRO L.T., *The 'New' national development planning and global development goals: Processes and partnerships*, in *World Development*, 120, 2019, 76-89
- COURBIS R., *Un processus collectif de choix: l'exemple de la planification française*, in *Revue d'économie politique*, 87(3), 1977, 389-414
- CRESPI REGHIZZI G., *L'impresa nel diritto sovietico*, Padova, 1969
- CRESPI REGHIZZI G., DE NOVA G., SACCO R., *Il Zivilgesetzbuch della DDR*, in *Riv. Dir. Civ.*, I, 1976, 47-101
- CUADRA H., *Las vicisitudes del derecho económico en México a partir de 1917*, *Lecturas Universitarias*, 28, 1978, 97-134
- DEROUSSIN D. (a cura di), *La Grande Guerre et son droit*, Issy-les-Moulineaux, 2018
- ELLMAN M., *Socialist Planning*, Cambridge, 2014
- ESLAMI M., *La spécificité de la planification en économie sous-développé*, in *Revue Tiers Monde*, 10(37), 1969, 81-93
- FERRI G., *Programmazione e autonomia individuale nel diritto privato italiano*, in *Diritto dell'Economia*, 1966, 16 ss.
- GHOSH A., *The Evolution of Planning Techniques and Organisation in India*, in *Economics of Planning*, 4(1), 1964, 29-40
- GRANCELLI B., *Le relazioni industriali di tipo sovietico*, Milano, 1986
- HAYWARD J., NARKIEWICZ O. (a cura di), *Planning in Europe*, Londra, 1978
- HENDERSON W., *Walther Rathenau: A Pioneer of the Planned Economy*, in *The Economic History Review, New Series*, 4(1), 1951, 98-108
- HU ANGANG (胡鞍钢), *The Distinctive Transition of China's Five-Year Plans*, in *Modern China*, 39(6), 629-639
- HU ANGANG ET AL., *中国“十三五”大战略 (La grande strategia del tredicesimo piano quinquennale cinese)*, Zhejiang, 2015
- HUA-YU-LI, *Mao and the Economic Stalinization of China*, Lanham, 2006
- HUBER E.R., *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Tubinga, 1953
- IOFFE O., JANIS M. (a cura di), *Soviet Law and the Economy*, Dordrecht, 1987
- JULLIEN F., *Traité de l'efficacité*, Parigi, 2002
- JULLIEN F., *Pensare l'efficacia in Cina e in occidente*, Bari, 2006
- KATZAROV M.K., *La planification comme problème juridique*, in *Revue internationale de droit comparé*, 10(2), 1958, 298-319
- KERBLAY B., *La planification en tant que facteur de l'industrialisation soviétique*, in *Il Politico*, 30(3), 1965, 490-504
- KLEIN N.I., *Законодательство о планировании производства товаров народного потребления (Legislazione sulla pianificazione della produzione dei beni di consumo)*, Mosca, 1967

BIBLIOGRAFIA

- KUNZ J.L., *Pan Europe, The Marshall Plan Countries and the Western European Union*, in *The American Journal of International Law*, 42(4), 1948, 868-877
- LAVAU G., *Planification et liberté*, in *Esprit*, 238(5), 1956, 772-790
- LEFRANC G., *La diffusion des idées planistes en France*, in *Revue européenne des sciences sociales*, 12(31), 1974, 151-167
- LENIN V., *Collected Works*, Vol. 32, Mosca, 1965
- LENIN V., *Collected Works*, Vol. 33, Mosca, 1973
- LENIN V., *Collected Works*, Vol. 35, Mosca, 1973
- LIN LIANGQI (a cura di), *The Strenght of Democracy. How will the CPC march ahead*, Pechino, 2012
- MALLE S., *The Economic Organization of War Communism*, Cambridge, 1985
- MAZZAMUTO S., *Piano economico e pianificazione (diritto civile)*, in *Dig. Disc. Priv.*, XIII, Torino, 1995, 542-556
- MENGGONI L., *Programmazione e diritto*, in *Ius*, 1966, 1 ss.
- MICHALKA W. (a cura di), *Der Erste Weltkrieg. Wirkung, Wahrnehmung, Analyse*, Monaco di Baviera, 1994
- MIOCHE P., *La planification comme «Réforme de structure»: l'action de Pierre Mendès-France, de 1943 à 1945*, in *Histoire, Économie et Société*, 1(3), 1982, 471-488
- MORENO F.S., *Orden público económico y restricciones de la competencia*, in *Revista de administración pública*, 84, 1977, 597-643
- MURPHY G., *Planning in the Mongolian People's Republic*, in *The Journal of Asian Studies*, 18(2), 1959, 241-258
- OSHIONEBO E., *Regulating Transnational Corporations in Domestic and International Regimes*, Toronto, 2009
- OSTROUKH A., *Russian Society and its Civil Codes: A Long Way to Civilian Civil Law*, in *Journal of Civil Law Studies*, 6(1), 2013, 373-400
- PENG HE, *Chinese Lawmaking: From Non-communicative to Communicative*, Cham, 2014
- PIEPENBROCK R., *Der Gedanke eines Wirtschaftsrechts in der neuzeitlichen Literatur bis zum Ersten Weltkrieg*, Colonia, 1964
- RAUSCHENBACH G., *Wirtschaftsrecht mit Kartellrecht*, Stoccarda, 1965
- ROBERTSON A.F., *People and the State: An Anthropology of Planned Development*, New York, 1984
- ROHLACK M., *Kriegsgesellschaften (1914-1918): Arten, Rechtsformen und Funktionen in der Kriegswirtschaft des Ersten Weltkrieges*, Pieterlen, 2001
- ROTH R., *Staat und Wirtschaft im Ersten Weltkrieg*, Berlino, 1997
- ROTHBARD M.N., RADOSH R., *A New History of Leviathan*, New York, 1972

BIBLIOGRAFIA

- SABATINO G., *Planning “beside” and “beyond” the State: Multinational Corporations as Anthropological Institutions of Global Economic Law*, in *Transnational Dispute Management*, 17(6), 2020
- SAKISAKA M., *Economic Planning in Japan*, in *The Developing Economies*, 1(2), 1963, 68-83
- SÁNCHEZ LUNA G., *Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 86, 1996
- SOMMA A., *I giuristi e l’Asse culturale Roma-Berlino. Economia e politica nel diritto fascista e nazionalsocialista*, Francoforte, 2005
- THATCHER M., *From old to new industrial policy via economic regulation*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2, 2014, 6-22
- TOPIK S., *The Revolution, the State, and Economic Development in Mexico*, in *History Compass*, 117(2), 2004, 1-36
- VANCIL R., LORANGE P., *Strategic Planning in Diversified Companies*, in *Harvard Business Review*, January-February 1975
- VENEDIKTOV A.V., *Правовая природа государственных предприятий (La natura giuridica delle imprese di stato)*, Leningrado, 1928
- VENEDIKTOV A.V., *La proprietà socialista dello Stato*, Torino, 1953
- VYSHINSKY A.Y., *The law of the soviet state*, New York, 1948
- WAN LEQUN, CHEN JIAN, *Contemporary China’s Politics*, Pechino, 2014
- WANG ZHANYANG (王占阳) *从新民主主义 国营经济到社会主义 国营经济 (Dall’economia diretta dallo stato nella Nuova Democrazia all’economia diretta dallo stato socialista)*, in *Collected Papers of History Studies*, 3, 2004, 53-61
- XIAO G.T., *The Role of Economic Contracts in Communist China*, in *California Law Review*, 53(4), 1965, 1029-1060

SUL DIRITTO E LA CULTURA GIURIDICA CINESI  
E SUL DIRITTO CINESE DELLA PIANIFICAZIONE

- CAO SHU (曹书), CHEN WANLING (陈婉玲), *产业法之政策法源考——基于产业政策与产业法的关联性分析 (Studio sulle fonti di policy del diritto industriale – analisi sulla relazionalità tra la politica industriale e il diritto industriale)*, in *Liaoning daxue xuebao (zhexue shehui kexue ban)*, 2, 2019, 106 ss.
- CASTELLUCCI I., *Rule of Law and Legal Complexity in the People’s Republic of China*, Trento, 2012

## BIBLIOGRAFIA

- CASTELLUCCI I., *Saggi di Diritto Economico e Commerciale Cinese*, Napoli, 2019
- CAVALIERI R., *La legge e il rito. Lineamenti di storia del diritto cinese*, Milano, 1999
- CAVALIERI R., *Tendenze del diritto commerciale cinese dopo Tiananmen*, in *Mondo Cinese*, 153, 2014, 174-192
- CAVALIERI R., BARBATELLI C., CUCINO D., VESCOVI T., PONTIGGIA A., ARDEMANI F., SPIGARELLI F. (a cura di), *La Cina non è (ancora) per tutti*, Milano, 2015
- CHEN GUODONG (陈国栋), 作为公共资源配置方式的行政合同 (*Il contratto amministrativo come mezzo di allocazione delle risorse pubbliche*), in *Peking University Law Journal*, 30(3), 2018, 821-839
- CHEN J., *Chinese Law: Context and Transformation*, Leida, 2008
- CHEN Z., *The Revival, Legitimization and Development of Private Enterprise in China*, New York, 2015
- CHENG A., *Storia del pensiero cinese*, Torino, 2000
- CHENG J.Y.S. (a cura di), *China in the post-Deng era*, Hong Kong, 1998
- CHENG NAISHENG (程乃胜), 论民主集中制原则在宪法中的地位 (*Sullo status del principio del centralismo democratico nella Costituzione*), in *fazhi yu shehui fazhan*, 6(54), 2003, 57-64
- CUI JIANYUAN (崔建远), 行政合同之我见 (*Commenti sul contratto amministrativo*), in *Henan sheng zhengfa guanli ganbu xuebao*, 82(1), 2004, 99-102
- DENG XIAOPING (邓小平), 文选 (*Opere Scelte*), Vol. 3, Pechino, 1993
- DING JUNPING (丁俊萍), “三个代表”思想源流和理论创新 (*L'origine e lo sviluppo della teoria delle "Tre Rappresentanze"*), Pechino, 2012
- DONG XUEZHI (董学智), 论发展规划法中的实施机制 (*Sui meccanismi di implementazione del diritto della pianificazione per lo sviluppo*), in *jingji fa luncong*, 31(1), 2018, 225-248
- DURSI D., *Il Codice Civile Cinese: tra tradizione romanistica e socialismo con caratteristiche cinesi*, in *Tigor*, 2, 2021, 177-184
- ESCARRA J., *Le droit chinois*, Pechino, 1936
- FIORI A., DIAN M. (a cura di), *The Chinese Challenge to the Western Order*, Trento, 2014
- GARNAUT R., *China's 40 Years of Reform and Development: 1978-2018*, Australia, 2018
- GONG LIXIA (巩丽霞), 刍议合同法中的“国家利益” (*Discussione sugli "Interessi nazionali" nel diritto dei contratti*), in *shangye shidai*, 23, 2006, 57-58

BIBLIOGRAFIA

- GUO CHANGSHENG (郭昌盛), 规划纲要的法律性质探析 (*Natura giuridica dello schema di piano*), in *Shanghai zhengfa xueyuan xuebao*, 3, 2018, 57-66
- GUO XIANDENG (郭先登), 新时代大国区域经济发展空间新格局 (*Il nuovo percorso dello spazio di sviluppo economico e sociale regionale del paese nella nuova era*), in *qucheng jingji yanjiu*, 1, 2018, 127-140
- HALPER S., *The Beijing Consensus*, New York, 2010
- HAN SHIYUAN (韩世远), 合同法总论 (*Introduzione al diritto dei contratti*), Pechino, 2018
- HAO TIECHUAN (郝铁川),  
我国国民经济和社会发展规划具有法律约束力吗? (*Il piano nazionale per lo sviluppo economico e sociale è vincolante giuridicamente?*), in *Study & Exploration*, 169(2), 2007, 99-102
- HE KANG (a cura di), *China's Township and Village Enterprises*, Pechino, 2006
- HEILMANN S., MELTON O., *The reinvention of Development planning in China, 1993-2012*, in *Modern China*, 39(6), 2013, 580-628
- HUANG JINRONG (黄金荣), “规范性文件”的法律界定及其效力 (*Definizione giuridica e validità dei “documenti normativi”*), in *faxue*, 7, 2014, 10-20
- JIANG C., YAO S., *Chinese Banking Reform. From the Pre-WTO Period to the Financial Crisis and Beyond*, Cham, 2017
- JIANG H., *Freedom of Contract under State Supervision*, in *George Mason J. Int. Comm. L.*, 7(3), 2016, 202-254
- JIANG JIANXIANG (蒋建湘), LI YILUN (李依伦),  
论公司章程在党组织参与国企治理中的作用 (*Sulla funzione delle disposizioni societarie nella partecipazione delle organizzazioni di Partito all'amministrazione delle imprese statali*), in *J. Cent. South Univ. (Social Science)*, 23(3), 2017, 34-40
- JIANG JIAYING (姜佳莹), HU ANGANG (胡鞍钢), YAN YILONG (鄢一龙),  
国家五年规划的实施机制研究: 实施路径、困境及其破解 (*Studio sul meccanismo di implementazione del Piano Quinquennale Nazionale: il percorso di implementazione, le difficoltà e le soluzioni*), in *Journal of Northwest Normal University (Social Sciences)*, 54(3), 2017, 24-30
- JINGRONG LIN K., LU X., ZHANG J., ZHENG Y., *State-owned enterprises in China: A review of 40 years of research and practice*, in *China Journal of Accounting Research*, 13(1), 2020, 31-55
- JULLIEN F., *In Praise of Blandness, proceeding from Chinese Thought and Aesthetics*, New York, 2004

- JULLIEN F., *La propension des choses. Pour une histoire de l'efficacité en Chine*, Parigi, 1992
- LI BOQIAO (李伯桥), LUO YANHUI (罗艳辉),  
论行业协会自治权与国家干预的冲突与协调 (*Sul conflitto e il coordinamento tra l'autonomia delle Associazioni Industriali e l'intervento statale*), in *jingji fa yanjiu*, 16(1), 2016, 73-81
- LI GUOHAI (李国海), 论反垄断法对国有企业的豁免 (*Sull'esenzione delle imprese di stato dalla legge anti monopolio*), in *faxue pinglun*, 204(4), 2017, 115-123
- LI HONG (李宏), 社会主义核心价值观融入民法典的理论意蕴 (*Le implicazioni teoriche dell'integrazione dei valori fondamentali del socialismo nel codice civile*), in *Journal of Henan Normal University (Philosophy and Social Sciences)*, 45(3), 2018, 65-70
- LI SHENGLI (李胜利), XU JUNWEI (许俊伟),  
政府补贴的存在解构与法治进路—基于中国发展的历史经验 (*Analisi sull'esistenza dei sussidi governativi e l'avvicinamento alla rule of law – sulla base dell'esperienza storica dello sviluppo cinese*), in *jingji fa luncong*, 36(2), 2020, 89 ss.
- LIANG HUIXING (梁慧星), 试论经济行政法 (*Sul diritto amministrativo dell'economia*), in *Zhongguo faxue*, 4, 1984, 65 ss.
- LIEBMAN B., MILHAUPT C., *Regulating the Visible Hand? The Institutional Implications of Chinese State Capitalism*, Oxford, 2015
- LIU DAHONG (刘大洪), XU DANLIN (许丹琳),  
党组织参与国企公司治理的路径与法律保障研究 (*Ricerca sui percorsi e sulle garanzie legali della partecipazione delle organizzazioni di Partito all'amministrazione delle imprese statali*), in *J. Cent. South Univ. (Social Science)*, 23(5), 2017, 31-38
- LIU FUYAN (刘福元), 城管考核机制中的指标体系研究 (*Sul sistema degli indicatori per la valutazione delle performance degli ispettori municipali*), in *Journal of Southwest University of Political Science & Law*, 19(3), 2017, 62-84
- LIU XINGYI (刘兴义), 特定我国银行法的几个问题 (*Alcuni specifici problemi del diritto bancario in Cina*), in *Zhongguo faxue*, 12(2), 1992, 63-69
- LIU Z., YAMAMOTO H., *Public-Private Partnerships (PPPs) in China: Present Conditions, Trends, and Future Challenges*, in *Interdisciplinary Information Sciences*, 15(2), 2009, 223-230
- LU QINGZHENG (吕清正), GUO ZHIYUAN (郭志远),  
我国政府补贴的法律治理 (*Governance giuridica dei sussidi governativi cinesi*), in *jiangzhun luntan*, 3, 2017, 95-100

BIBLIOGRAFIA

- LUO HAOCAL (罗豪才), *现代行政法的平衡理论 (Teoria del bilanciamento nel diritto amministrativo contemporaneo)*, Pechino, 1998
- MA HUAIDE (马怀德), *依法执政与《公司法》第19条的规定 (Governo secondo il diritto e previsione ex Art. 19 della Legge Societaria)*, in *dang jian yanjiu*, 7, 2006, 52-53
- MA XIUZHEN (马秀贞), *产业政策立法的逻辑进路 (L'approccio logico della legislazione sulla politica industriale)*, in *xingzheng yu fa*, 4, 2021, 113 ss.
- MANCUSO S., *China in Africa and the Law*, in *Annual Survey of International & Comparative Law*, 18(1), 2012, 243-261
- MO ZHANG, *Chinese Contract Law*, Leida, 2006
- NAUGHTON B., *Growing Out of the Plan: Chinese economic reform 1978-1993*, Cambridge, 1995
- NG M., *Legal Transplantation in Early Twentieth-Century China*, New York, 2014
- NOVARETTI S., *Le ragioni del pubblico: le "azioni nel pubblico interesse" in Cina*, Napoli, 2011
- PAZZAGLINI H., *La recezione del diritto civile nella Cina del nostro secolo*, in *Mondo Cinese*, 76, 1991, 49-66
- PEERENBOOM R., *China's Long March Toward the Rule of Law*, Cambridge, 2002
- QI DUOJUN (漆多俊), *论社会主义市场经济体制下的政府职能 (Sulle funzioni del governo nel contesto dell'economia socialista di mercato)*, in *faxue pinglun*, 1, 1993, 8-14
- RAN KEPING (冉克平), *论“公共利益”的概念及其民法上的价值 (Il concetto di "Interesse pubblico" e il suo valore nel diritto civile)*, in *Wuhan University Journal*, 62(3), 2009, 334-338
- RICCARDI L., *Introduction to Chinese Fiscal System*, Singapore, 2018
- RINELLA A., PICCININI I. (a cura di), *La costituzione economica cinese*, Bologna, 2010
- ROSSI G. (a cura di), *Stato e Società in Cina. Comitati di villaggio, organizzazioni governative, enti pubblici*, Torino, 2011
- RUI G., *The Creation of Modern State Ownership: Legal Transplantation and the Rise of Modern State-owned Big Businesses in China*, in *Peking University Journal of Legal Studies*, 1, 2013, 69 ss.
- RUSKOLA T., *Conceptualizing Corporations and Kinship: Comparative Law and Development Theory in a Chinese Perspective*, in *Stanford Law Review*, 52(6), 2000, 1599-1729
- SABATINO G., *Il diritto dell'economia circolare tra programmazione, contratto e responsabilità. Profili teorici ed applicativi in dialogo tra Repubblica*

BIBLIOGRAFIA

- Popolare Cinese ed Unione Europea*, in *Il diritto dell'economia*, 103(3), 2020, 379-418
- SABATINO G., *Il nesso giuridico tra piano e contratto nel diritto della Repubblica Popolare Cinese*, in *DPCE Online*, 3, 2020, 3225-3253
- SABATINO G., *Zone Economiche Speciali ed internazionalizzazione del capitalismo di stato cinese: tendenze recenti nel prisma del diritto internazionale dell'economia*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 4, 2020, 1085-1122
- SABATINO G., *Il Partito Comunista Cinese e l'Economia Privata nella "nuova era". Un commento agli sviluppi recenti*, in *ApertaContrada*, disponibile al link <https://www.apertacontrada.it/2021/03/01/il-partito-comunista-cinese-e-leconomia-privata-nella-nuova-era-un-commento-agli-sviluppi-recenti/>
- SABATINO G., *The Legal Dimension of the Relation Between the Chinese Communist Party and the Private Economy. A Perspective of the Article 19 of the Company Law*, in *Global Jurist*, 2021
- SANTONI G., *Minfadian: il codice del socialismo di mercato*, in *Riv. Dir. Civ.*, 3, 2021, 481 ss.
- SEPPÄNEN S., *Chinese Legal Development Assistance: Which Rule of Law? Whose Pragmatism?*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 51, 2018, 101-158
- SHI JICHUN (史际春),  
in *改革开放和经济法治建设中产生展的中国经济法学 (Il diritto economico cinese nel processo di riforme ed apertura e la costruzione di una economic rule of law)*, in *faxuejia*, Z1, 1999, 199-205
- SHI JICHUN (史际春), *论规划的法治化 (Sulla giuridicizzazione della pianificazione)*, in *Journal of Lanzhou University (Social Sciences)*, 34(4), 2006, 1-8
- SHI JICHUN (史际春), LUO WEIHENG (罗伟恒), *论“竞争中立” (Sulla “neutralità competitiva”)*, in *jingmao falü pinglun*, 3, 2019, 101-119
- SHI JICHUN (史际春), SONG BIAO (宋彪), *规划, 监管, 与中国经济法 (Pianificazione, supervisione e diritto economico cinese)*, in *faxuejia*, 1, 2007, 67-72
- SHI JICHUN (史际春), ZHAO ZHONGLONG (赵忠龙),  
*中国社会主义经济法治的历史维度 (La dimensione storica della regolazione nell'economia socialista di mercato)*, in *faxuejia*, 5, 2011, 9-19
- SMITH C., DENG J., *The rise of New Confucianism and the return of spirituality to politics in mainland China*, in *China Information*, 00(0), 2018, 1-21

- TANG YONG (唐勇), 我国区域规划实施的法律适用保障研究 (*Studio sulle garanzie dell'applicazione giuridica dell'implementazione della pianificazione regionale cinese*), in *xi bu faxue pinglun*, 2, 2009, 140-143
- TOTI E., *Diritto cinese dei contratti e sistema giuridico romanistico. Tra legge e dottrina*, Roma, 2020
- WAN GUOHUA (万国华), GAN SHUZH (甘术志), 论国有公司董事会选任总经理制度的构建 (*Sulla costruzione di un sistema di selezione e nomina dei dirigenti generali delle società pubbliche da parte del consiglio di amministrazione*), in *Journal of Political Science and Law*, 36(2), 2019, 66-72
- WANG BAOSHU (王保树), 社会主义市场经济与民法学经济法学研究 (*L'economia socialista di mercato e la ricerca sul diritto civile ed il diritto economico*), in *Zhongguo faxue*, 3, 1993, 20-27
- WANG CHUNMEI (王春梅), 苏联法对中国民事主体制度之影响 (*L'influenza del diritto sovietico sul sistema dei soggetti di diritto civile in Cina*), Pechino, 2016
- WANG G., *Business Law of China*, Butterworth, 2003
- WANG SHAO GUANG (王绍光), YAN YI LONG (鄢一龙), *A Democratic Way of Decision-Making: Five Year Plan Process in China* (中国民主决策模式, 以五年规划制定为例), Pechino, 2016
- WANG XIN HONG (王新红), WU XIN LING (武欣玲), 论党组织参与国有公司治理的法律原则 (*Sui principi giuridici della partecipazione delle organizzazioni di Partito all'amministrazione delle imprese statali*), in *J. Cent. South Univ. (Social Science)*, 23(5), 2017, 39-44
- WANG XU GUANG (王旭光), 《民法典》绿色条款的规则构建与理解适用 (*La costruzione e la comprensione applicativa della regola della clausola verde nel codice civile*), in *falü shiyong*, 23, 2020, 14 ss.
- WEI CUI, *What is the "Law" in Chinese Tax Administration*, in *Asia Pacific Law Review*, 19(1), 2011, 73-92
- WEN WEI (温薇), 论行政合同的单方面变更与解除 (*Sulle modifiche unilaterali e lo scioglimento nei contratti amministrativi*), in *nanhai faxue*, 13(1), 2019, 38-52
- WU G., *The Period of Deng Xiaoping's Reformation*, Pechino, 2015
- WU ZHI PAN (吴志攀), 关于银行立法的几个问题 (*Su alcuni problemi della legislazione bancaria*), in *zhongwai faxue*, 4, 1991, 57-62
- XI TAO (席涛), 中国如何应对金融危机? (*Come ha risposto la Cina alla crisi finanziaria?*), in *Zhongguo zhengfa daxue xuebao*, 10(2), 2009, 87-96
- XI TAO (席涛), 市场准入负面清单与产业政策、相关法律的修订与衔接 (*La lista negativa di accesso al mercato e la revisione e connessione delle*

- politiche industriali e delle leggi relative*), in *Zhongguo zhengfa daxue xuebao*, 65(3), 2018, 47-60
- XIAO WEIYUN (肖蔚云), 关于新中国的制宪权 (*Sul potere costituente nella nuova Cina*), in *Zhongguo faxue*, 6(3), 1984, 41-47
- XIAO XIANGRONG (肖向荣), 建议制定《规划法》 (*Proposta per l'elaborazione di una «Legge sulla pianificazione»*), in *hongguan jingji yanjiu*, 41(4), 2002, 63
- XU MENGZHOU (徐孟州), 论经济社会发展规划与规划法制建设 (*Sulla pianificazione per lo sviluppo economico e sociale e la costruzione di un sistema giuridico della pianificazione*), in *faxuejia*, 2, 2012, 43-55
- XUE JUN (薛军), 两种市场观念与两种民法模式 (*Due tipi di nozioni di mercato e due modelli di diritto civile*), in *fazhi yu shehui fazhan*, 83(5), 2008, 94-108
- YAN CHENGYI (颜诚毅), 规划与法律如何衔接 (*Come integrare pianificazione e diritto*), in *renli ziyuan guanli*, 1, 2016, 191-192
- YAN X., HUANG J., *Navigating Unknown Waters: The Chinese Communist Party's New Presence in the Private Sector*, in *China Review*, 17(2), 2017, 37-63
- YAN YIZHOU (严益州), 论行政合同上的情势变更 (*Sui mutamenti delle circostanze nei contratti amministrativi*), in *Peking University Law Journal*, 31(6), 2019, 1511-1530
- YANG JINHUA (杨锦华), 中国行政合同概念规范问题研究 (*Ricerca sulle regole concettuali del contratto amministrativo cinese*), in *Ha'erbin gongye daxue xuebao (shehui kexue ban)*, 3, 2021, 36 ss.
- YANG WEIMIN (杨伟民), 规划体制改革的主要任务及方向 (*I principali compiti e le direzioni della riforma del sistema di pianificazione*), in *Zhongguo jingmao daokan*, 20, 2004, 8-12
- YAO XU (姚旭), CHE LIUCHANG (车流畅), 论行业协会组织的法律性质 (*Sulla natura giuridica delle Associazioni Industriali*), in *faxue zazhi*, 5, 2011, 34-37
- YINGLI LI, *Les contrats administratifs en Chine. Une perspective comparative*, Parigi, 2020
- YONG REN, FENGYI ZHANG, JIE LIU, *Insights of China's Competition Law and its Enforcement: The Structural Reform of Anti-Monopoly Authority and the Amended Anti-Unfair Competition Law*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, 10(1), 2019, 36-45
- YU JIANRONG (于建荣), 从五年计划走向五年规划 (*Dal piano quinquennale al piano quinquennale*), in *Ascent*, 142(24), 2005, 23-25

#### BIBLIOGRAFIA

- YU RONGGEN (俞荣根), *Confucian Legal Thought* (*Introduzione generale al pensiero giuridico confuciano*), Pechino, 2018
- ZHANG SHOUWEN (张守文), *Reforms, Opening and Systemic Changes in Chinese Economic Law* (*Riforme, apertura e cambiamenti sistemici nel diritto economico cinese*), in *faxue*, 8, 2018, 19-31
- ZHANG X., *The Role of the PCC in Corporate Governance*, in *Perspectives Chinoises*, 2019, 59-68
- ZHANG ZHEN (张震), ZHANG YIYUN (张义云), «Civil Code» and «Green Principle» Constitutional Basis and Its Development (*La base costituzionale e lo sviluppo del «principio verde» nelle Disposizioni Generali di Diritto Civile*), in *fazhi xiandaihua yanjiu*, 2019, 4, 99-110
- ZHOU HUIMEI (周慧妹), WANG CHUNHUI (王纯会), *Historical Comparison of Rule by Law and Rule of Men* (*Comparazione storica tra la rule by law e la rule of men*), in *xinan zhengfa daxue xuebao*, 3(2), 2001, 95-98
- ZHOU LEJUN (周乐军), *Formation and Typology of Normative Documents* (*Formazione e tipologia dei documenti normativi amministrativi*), in *faxue luntan*, 3, 2019, 59-68
- ZHOU LI-AN, *Incentives and Governance: China's Local Governments*, Singapore, 2010
- ZHOU YUELI (周悦丽), *Research on the Construction of Party's Internal Regulation System from a Local Perspective* (*Studio sulla costruzione di un sistema di regole intra-partito da una prospettiva locale*), in *Beijing xingzheng xueyuan xuebao*, 4, 2018, 46-52
- ZHU SINGWEN, HAN DAYUAN, *Research Report on the Socialist Legal System with Chinese Characteristics*, Singapore, 2014
- ZISO E., *A Post State-Centric Analysis of China-Africa Relations*, Cham, 2018

#### SUL DIRITTO DELL'ECONOMIA E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA IN EUROPA E NEGLI ORDINAMENTI NEOLIBERISTI

- ADAM R., TIZZANO A., *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2010, 63-68
- ALÌ A., *The Intersection of EU and its Member States' Security in Light of the Foreign Direct Investments Regulation*, in *La comunità internazionale*, 3, 2020, 439-453
- ALIKAJ V., *The Right of Ownership in the European Law*, in *European Scientific Journal*, 12(22), 2016, 26-37
- ALLEGRI V., *Credito di scopo e finanziamento bancario alle imprese*, Milano, 1984

BIBLIOGRAFIA

- AMAN A.C., *Administrative Law in the United States – Past, Present and Future*, in *Queen's Law Journal*, 16, 1991, 179-208
- AMICARELLI B., *Il controllo degli investimenti stranieri nel regolamento europeo del 2019*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 6, 2019, 753 ss.
- BARAGGIA A., *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Torino, 2017
- BASSAN F., *Dalla golden share al golden power: il cambio di paradigma europeo nell'intervento dello Stato sull'economia*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, 1, 2014, 57-80
- BENACCHIO G., *Diritto Privato della Unione Europea*, Milano, 2016
- BERIONNI L., *I contratti pubblici di rilevanza europea: il discrimen tra appalto e concessione, tra incertezze normative ed oscillazioni giurisprudenziali*, in *Diritto del commercio internazionale*, 3, 2013, 731 ss.
- BERNARD N., *Multilevel Governance in the European Union*, L'Aia, 2002
- BOY L., *Les contrats économiques de souveraineté, outils de la régulation de la concurrence (les pratiques des autorités de concurrence à partir de l'exemple de la France)*, in *Revue internationale de droit économique*, 3, t. XXIV, 2010, 271-296
- BRENNAN T.J., *Should Antitrust Go Beyond "Antitrust"?*, in *The Antitrust Bulletin*, 63(1), 2018, 49-64
- CAFRUNY A., ROSENTHAL G. (a cura di), *The State of the European Community*, New York, 1993
- CANNIZZARO E., *Il diritto dell'integrazione europea*, Torino, 2015
- CLARICH M., *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Dir. Pubbl.*, 1, 2007, 219-239
- COENEN D.T., *Business Subsidies and the Dormant Commerce Clause*, in *Yale Law Journal*, 107, 1998, 967-1053
- COLOMBARI S., *Le considerazioni ambientali nell'aggiudicazione delle concessioni e degli appalti pubblici*, in *Urbanistica e appalti*, 1, 2019, 5 ss.
- CONTE G., *L'impresa responsabile*, Milano, 2018
- COZZIO M., *La nuova strategie europea in materia di appalti pubblici*, in *Giornale Dir. Amministrativo*, 1, 2019, 53 ss.
- COZZIO M., *Green deal e altri orientamenti strategici della Commissione europea per il quinquennio 2019-2024*, in *Rivista Trimestrale degli Appalti*, 1, 2020, 439-446
- COZZIO M. (a cura di), *I patti di integrità negli appalti pubblici: strumenti per la legalità e la cittadinanza attiva*, Trento, 2021
- DE ZWAAN J. ET AL., *Governance and Security Issues of the European Union*, Cham, 2016

BIBLIOGRAFIA

- DEFFAA W., *The New Generation of Structural and Investment Funds – More Than Financial Transfers?*, in *Intereconomics*, 3, 2016, 155-163
- DELL'ANNO P., PICOZZA E. (diretto da), *Trattato di Diritto dell'Ambiente*, Vol. 1, Padova, 2012
- DELLA CANANEA G., FRANCHINI C., *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, 2017
- DELZANGLES H., *Commande publique et environnement, jusqu'ou peut-on aller?*, in *Revue juridique de l'environnement*, 40, 2015, 13-40
- DRAHOZAL C.R., *On Tariffs v. Subsidies in Interstate Trade: A Legal and Economic Analysis*, in *Washington University Law Review*, 74(4), 1996, 1128-1192
- EZRACHI A., *Sponge*, in *Journal of Antitrust Enforcement*, 5, 2017, 49-75
- FISCARO M., *Rule of law conditionality in EU funds: the value of money in the crisis of European values*, in *European Papers*, 4, 2019, 3, 695-722
- FOSTER W.F., *The Doctrine of the United States Supreme Court of Property Affected by a Public Interest, and Its Tendencies*, in *The Yale Law Journal*, 5(2), 1895, 49-82
- FRICANO A., *Genesi e sviluppi di un diritto costituzionale dell'ambiente*, in *Nomos*, 2, 2021
- GERBER D., *Law and Competition in Twentieth-Century Europe: Protecting Prometheus*, Oxford, 1998
- GHODOOSI F., *The Concept of Public Policy in Law: Revisiting the Role of the Public Policy Doctrine in the Enforcement of Private Legal Arrangements*, in *Nebraska Law Review*, 94(3), 2016, 685-736
- HINDELANG S., MOBERG A. (a cura di), *A Common European Law on Investment Screening*-YSEC Yearbook of Socio-Economic Constitutions, Cham, 2020
- HOFMANN H., MICHAEU C. (a cura di), *State Aid Law of the European Union*, Oxford, 2016
- IAMICELI P. (a cura di), *Effettività delle tutele e diritto europeo. Un percorso di ricerca per e con la formazione giudiziaria*, Napoli, 2020
- KHULA B.A., *Antitrust at the Water's Edge: National Security and Antitrust Enforcement*, in *Notre Dame Law Review*, 78(2), 2003, 629-676
- KORKEA-AHO E., *Adjudicating New Governance. Deliberative democracy in the European Union*, Oxon, 2015
- KUHLMANN S., PROELLER I., SCHIMANKE D., ZIEKOW J. (a cura di), *Public Administration in Germany*, Cham, 2021
- LEE Y.S., *Law and Economic Development in the United States: Toward a New Paradigm*, in *Catholic University Law Review*, 68(2), 2019, 229-290

BIBLIOGRAFIA

- LESLIE C.R., *Antitrust Law as Public Interest Law*, in *UC Irvine Law Review*, 2(3), 2012, 885-909
- LIRETTE R., VIARD A.D., *Putting the Commerce Back in the Dormant Commerce Clause: State Taxes, State Subsidies, and Commerce Neutrality*, in *Journal of Law and Policy*, 24(2), 2016, 467-550
- LOPATKA R., *Subsidiarity: Bridging the gap between the ideal and reality*, in *European View*, 18(1), 2019, 26-36
- MAGLI C., *Pratiche Commerciali Scorrette e Rimedi Civilistici nel Contesto della Responsabilità Sociale d'Impresa*, in *Contratto e Impresa*, 2, 2019, 716 ss.
- MANZELLA G.P., *The turning points of EU Cohesion policy*, EIB Report Working Paper, 2009
- MICKLITZ H.W., SIEBURGH C. (a cura di), *Primary EU Law and Private Law Concepts*, Cambridge, 2017
- MÜLLER-ARMACK A., *The Social Market Economy as an Economic and Social Order*, in *Review of Social Economy*, 36(3), 1978, 325-331
- NAVARRETTA E., *Costituzione, Europa e diritto privato. Effettività e «drittewirkung» ripensando la complessità giuridica*, Torino, 2018
- PAPADOPOULOS T., *Covid-19 Crisis and Screening of Foreign Direct Investments in EU Privatized Companies*, in *International Trade Law & Regulation*, 27, 2021, 54-75
- PESCATORE V., *Forme di controllo, rapporti tra imprenditori e ordine pubblico economico*, in *Obbl. e Contr.*, 3, 2012, 166 ss.
- PIATTONI S., POLVERARI L. (a cura di), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham, 2016
- REIS P., *Ordre public économique et pouvoirs privés économiques: le droit de la concurrence cœur de l'ordre public économique*, in *Revue internationale de droit économique*, 1, 2019, t. XXXIII, 11-22
- RIGANTI F., *I golden powers italiani tra "vecchie" privatizzazioni e "nuova" disciplina emergenziale*, in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 4, 2020, 867 ss.
- RISPOLI FARINA M., *Mutuo di scopo*, in *Dig. Civ.*, XI, Torino, 1994, 558 ss.
- ROBERT-CUENDET S., *Filtrage des investissements directs étrangers dans l'UE et Covid-19: vers une politique commune d'investissement fondée sur la sécurité de l'Union*, in *European Papers*, 5(1), 2020, 597-611
- ROBLES M., *L'ordine pubblico "economico" tra sistematica ed ermeneutica nel recente diritto dei contratti*, in *Giustizia Civile*, 4, 2016, 797-826
- RODRÍGUEZ-POSE A., GARCILAZO E., *Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions*, in *Regional Studies*, 49(8), 2015, pp. 1274-1290

BIBLIOGRAFIA

- SABATINO G., *COVID-19, European law and the geo-policy of aids. The incomplete structures of European development planning*, in *Concorrenza e Mercato*, 26/27, 2019-2020, 65-91
- SABATINO G., *I fondi strutturali e di investimento europei e la giuridicizzazione della programmazione per lo sviluppo nell'UE*, in *Rivista Trimestrale degli Appalti*, 1, 2020, 455-480
- SABATINO G., *The Golden Power on Foreign Investments in EU Law in the Light of Covid-19*, in *European Company Law Journal*, 18(6), 2021, 189-195
- SANZ RUBIALES I., *La protección del ambiente en la nueva ley de contratos: del Estado meramente «comprador» al Estado «ordenador»*, in *Revista de Administración Pública*, 205, 2018, 49-80
- SCAGLIONE F., *Buona fede in contrahendo e ordine pubblico economico nel sistema del diritto privato del mercato*, in *Giur. It.*, 2008, 1 ss.
- SCHETTINO A., *Le deroghe antitrust per le concentrazioni nazionali di salvataggio: potenziali criticità, possibili contemperamenti, eventuali contromisure*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 4/2020, 2020, 819-916
- SENDEN L., *Soft Law in European Community Law*, Portland, 2004
- SICLARI D., *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive*, in *Diritto Pubblico*, 2, 2009, 589-607
- SIRENA P., *La categoria dei contratti d'impresa e il principio della buona fede*, in *Riv. Dir. Civ.*, 4, 2006, 20415 ss.
- SOMMA A., *Private law as biopolitics: ordoliberalism, social market economy, and the public dimension of contract*, in *Law and Contemporary Problems*, 76(2), 2013, 105-116
- SOMMA A., *Il diritto privato europeo e il suo quadro costituzionale di riferimento nel prisma dell'economia del debito*, in *Contratto e Impr.*, 1, 2016, 124 ss.
- STEFAN O., *COVID-19 Soft Law: Voluminous, Effective, Legitimate? A Research Agenda*, in *European Papers*, 5, 1, 2020, 663-670
- SZYSZCZAK E., *Experimental Governance: The Open Method of Coordination*, in *European Law Journal*, 12, 2006, 486-502
- THIBOUT O., *La régulation, enjeu majeur de l'ordre public économique: l'exemple des démarches de responsabilité sociale des entreprises des pouvoirs privés économiques*, in *Revue internationale de droit économique*, 1, t. XXXIII, 2019, 63-74
- TURK A. ET AL., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford, 2012

BIBLIOGRAFIA

- VAN HOOK J.C., *Rebuilding Germany: the creation of the Social Market Economy*, Cambridge, 2004
- VAUSE W.G., *The Subsidiarity Principle in European Union Law - American Federalism Compared*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, 27(1), 1995, 61-81
- VENTURA L., *Public Procurement e sostenibilità. Convergenze trasversali dei sistemi giuridici contemporanei*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1, 2020, 243 ss.
- WOOD D.P., *State Aid Management in the United States*, in *European State Aid Law Quarterly*, 12(1), 2013, 40-45

DIRITTO E PIANIFICAZIONE NEI PAESI SOCIALISTI (ESCLUSA LA CINA)

- AA.VV., *老挝民商经济法律汇编 (Raccolta delle Leggi Civili, Commerciali ed Economiche del Laos)*, Pechino, 2020
- BENCOMO-FARIÑAS Y., ACOSTA-CARDOSO A.T., *El proceso de contratación económica en el sector empresarial cubano. Fisuras y desafíos*, in *Santiago*, 153, 2020, 219-232
- CASTRO RUZ F., *Informe Central al II Congreso del PCC*, L'Avana, 1980
- FONT M., JANCICS D., *From Planning to Market: A Framework for Cuba*, in *Bulletin of Latin American Research*, 35(2), 2015, 147-164
- GILLESPIE J., *Localizing Global Competition Law in Vietnam: A Bottom-up Perspective*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 64, 2015, 935-963
- GOEDDE P., *Beyond Sham: The North Korean Constitution*, in *Asian Perspective*, 44(1), 2020, 1-29
- HOANG PHOC HIEP M., *Quelques problèmes juridiques vietnamiens concernant les projets d'investissement sous forme de B.O.T. au Vietnam*, in *Revue internationale de droit comparé*, 49(4), 1997, 873-881
- LE HONG HIEP, *Performance-based Legitimacy: The Case of the Communist Party of Vietnam and "Doi Moi"*, in *Contemporary Southeast Asia*, 34(2), 2012, 145-172
- LIU YU (刘宇), *朝鲜民主主义人民共和国法律现状评述 (Commentario alle leggi della Repubblica Popolare Democratica di Corea)*, in *Hebei Law Science*, 27(12), 2009, 32-36
- MULET MARTÍNEZ F., *La Historia del Derecho en Cuba. Retrospectiva y Perspectiva*, in *forum historiae iuris*, 2016, disponibile al link <http://www.forhisiur.de/2016-10-mulet-martinez/>

#### BIBLIOGRAFIA

- NGUYEN H.H., *Resilience of the Communist Party of Vietnam's Authoritarian Regime since Doi Moi*, in *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 35(2), 2016, 31-55
- NGUYEN M.H., *Vente internationale et droit vietnamien de la vente. La convention de Vienne de 1980*, Tours, 2013
- SAVADA A.M., *North Korea. A country study*, Federal Research Division, Library of Congress, 1993
- SCHOUKROUNE L., *Droit et économie dans le Vietnam du "Doi Moi" : l'insertion à la globalisation par l'Etat de droit*, in *Revue international de droit comparé*, 56(4), 2004, 891-916
- SERAFINO A., *Il processo di codificazione in Vietnam (il codice civile e la legge commerciale)*, in *Riv. Dir. Civ.*, 5, 2001, 10665 ss.
- ZOOK D.C., *Reforming North Korea: Law, Politics and the Market Economy*, in *Stanford Journal of International Law*, 48(1), 2012, 131-184

#### DIRITTO E PIANIFICAZIONE NEI PAESI LATINOAMERICANI

- AÑAMURO J.A.T., *Hacia un modelo de armonización del derecho contractual latinoamericano*, in *Vniversitas*, 126, 2013, 239-267
- CECCHERINI E., *Le democrazie incerte in America Latina. Le ragioni di un mancato consolidamento*, in *DPCE online*, 3, 2020, 4057-4078
- DE SOUSA SANTOS B., *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*, Lima, 2010
- FERNÁNDEZ C.E., *The present Argentine economic law*, in *ILSA Journal of Int'l & Comparative Law*, 4, 1998, 919-932
- FERNANDEZ RUIZ J. (coord.), *La constitución y el derecho administrativo*, Mexico, 2015
- FERRETTI M., *FOCEM: Una acción concreta para el avance hacia la reducción de las asimetrías estructurales en el MERCOSUR*, in *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, 23, 2013, 135-210
- FLÓREZ MUÑOZ D.E., *La acción pública de inconstitucionalidad como garantía del Estado constitucional en Colombia*, in *Opinión Jurídica*, 9(18), 2010, 89-106
- GANUZA C., MALDONADO L., *EL FOCEM COMO INSTRUMENTO DE REDUCCIÓN DE ASIMETRÍAS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DEL MERCOSUR (2005-2015)*, in *Rev. secr. Trib. perm. Revis.*, 13, 2019, 33-56

BIBLIOGRAFIA

- MARTÍNEZ-HERNÁNDEZ A.A., BOHIGUES A., *El giro a la izquierda en los parlamentos latinoamericanos. ¿Cuándo y cómo se dio?*, in *Política y gobierno*, 26(1), 2019
- RESTREPO MEDINA M.A., *Delimitación jurisprudencial del principio constitucional de unidad de materia legislativa*, in *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 11(2), 2009, 203-227
- RESTREPO TAMAYO J.F., BETANCUR HINCAPIÉ G.L., *Del principio de planeación en la contratación estatal: Un análisis teórico y fáctico en el orden jurídico colombiano*, in *Revista Ius et Praxis*, 2, 2020, 104-124
- RUA FLECHAS M., ARBELÁEZ RESTREPO J.C., CASTRO BELTRÁN H., *La planeación en los contratos de obra pública en Colombia ¿principio, deber o requisito? Obligatoriedad y consecuencias de su inaplicación*, in *Opinión Jurídica*, 18(37), 2019, 93-115
- THIBAUT B., *Presidencialismo, parlamentarismo y el problema de la consolidación democrática en América Latina*, in *Estudios Internacionales*, 102, 1993, 216-252
- TOSCANO M. ET AL., *The Law of Mercosur*, Portland, 2010

ALTRI SCRITTI IN TEMA DI PIANIFICAZIONE  
E DIRITTO COMPARATO DELL'ECONOMIA

- BAHADUR ADHIKARI D., *Planning Guidelines for Three Tiers Government of Nepal*, in *Theoretical Economic Letters*, 11, 2021, 558-571
- BHAT S., *Law of Business Contracts in India*, Nuova Delhi, 2009
- BHATTACHARJEA A., DE O., GOURI G., *Competition Law and Competition Policy in India: How the Competition Commission has Dealt with Anti-competitive Restraints by Government Entities*, in *Review of Industrial Organization*, 54, 2019, 221-250
- BHATTACHARYYA S., *Indian Financial System*, Oxford, 2017
- BROOKS P.E.J., *Redefining the objectives of South African competition law*, in *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, 34(3), 2001, 295-309
- BUTT S., *The Indonesian Constitutional Court: Reconfiguring Decentralization for Better or Worse?*, in *Asian Journal of Comparative Law*, 14, 2019, 147-174
- BUTT S., LINDSEY T., *Economic Reform When the Constitution Matters: Indonesia's Constitutional Court and Article 33*, in *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 44(2), 2008, 239-262

- CAPOBIANCO A., NAGY A., *Public Interest Clauses in Developing Countries*, in *Journal of European Competition Law & Practice*, 2015, 1-6
- CHATURVEDI S., JAMES T.C., SAHA S., SHAW P. (a cura di), *2030 Agenda and India: moving from Quantity to Quality*, Singapore, 2019
- CHEN ZHIBO (陈志波), MI LIANG (米良), *老挝经济法研究 (Ricerca sul diritto economico del Laos)*, Kunming, 2004
- CHINNADURAI R., ARUNA JAYAMANI R., *Status and Process of Gram Panchayat Development Plan (GPDP) – An Analysis from Selected States in India*, in *International Journal of Creative Research Thoughts*, 8(6), 2020, 2031-2036
- CORRENDO C., *Razionalizzazione del pluralismo giuridico e Panchayati Raj in India*, Napoli, 2020
- DUNS J., DUKE A., SWEENEY B. (a cura di), *Comparative Competition Law*, Northampton, 2015
- GILSON R.J., ROE M.J., *Understanding the Japanese Keiretsu: Overlaps between Corporate Governance and Industrial Organization*, in *The Yale Law Journal*, 102(4), 1993, 871-906
- GUICHARD S., МЕHРОТРА S. (a cura di), *Planning in the 20th Century and Beyond India's Planning Commission and the NITI Aayog*, Cambridge, 2020
- HOLZHACKER R.L., WITTEK R., WOLTJER J. (a cura di), *Decentralization and Governance in Indonesia*, Cham, 2016
- HUNDT D., *Korea's Developmental Alliance. State, capital and the politics of rapid development*, New York, 2009
- IDRISOV G., *Промышленная политика России в современных условиях (La politica industriale russa nelle circostanze moderne)*, Mosca, 2016
- JAMALUDDIN Z. (a cura di), *Perancangan dan Pembangunan Komuniti (Pianificazione e sviluppo delle comunità)*, Sintok, 2015
- KADIR M.Y.A., MURRAY A., *Resource Nationalism in the Law and Policies of Indonesia: A Contest of State, Foreign Investors, and Indigenous Peoples*, in *Asian Journal of International Law*, 9, 2019, 298-333
- КОВОЛОВА G.A., СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ (*Le direzioni strategiche della modernizzazione dei meccanismi regolatori politico-giuridici dell'economia russa*), in *Грамота (gramota)*, 1(15), 2012, 80-84
- KURLANTZICK J., *State Capitalism: How the Return of Statism is Transforming the World*, Oxford, 2016

BIBLIOGRAFIA

- MARRELLA F., BARBIROTTO P.I., *L'Unione Economica Eurasiatica: una rivoluzione russa per il commercio internazionale?*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 1, 2018, 277-287
- MELLOT J., CIRIC R., *Public Interest in Merger Control: The Lay of the Land*, in *The Antitrust Bulletin*, 65(2), 2020, 208-226
- OSADCHAYA G.I., СТАНОВЛЕНИЕ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА: ИДЕИ, РЕАЛЬНОСТЬ, ПОТЕНЦИАЛ (*La formazione dell'Unione Economica Eurasiatica: Idee, Realtà, Potenziale*), Mosca, 2019
- PATUNRU A.A., *Rising Economic Nationalism in Indonesia*, in *Journal of Southeast Asian Economies*, 35(3), 2018, 335-354
- PURNOMO J., *Pembangunan era Desentralisasi: Kedaulatan Ekonomi dan Kelestarian Alam yang Terabaikan (La pianificazione nell'era della decentralizzazione: il mancato rispetto della sovranità economica e della sostenibilità naturale)*, in *Transformasi Global*, 1(1), 2016, 75-89
- SINGH P., *Cooperative Federalism in India: A Constitutional Reality or a Myth?*, in *Lex Forti*, 1(3), 2020, 1-9
- SUBKHAN I., *GBHN dan perubahan perencanaan pembangunan di Indonesia (Le GBHN e il cambiamento della pianificazione per lo sviluppo in Indonesia)*, in *Aspirasi*, 5(2), 2014, 131-143
- TAKIGAWA T., *Competition law and policy in Japan*, in *The Antitrust Bulletin*, 54(3), 2009, 435-515
- TEGNAN H. ET AL., *Indonesian National Development Planning System Based on State Policy Guidelines (GBHN): A Return to the Future?*, in *International Journal of Law Reconstruction*, II(1), 2018, 31-40
- VEL J., ZAKARIA Y., BEDNER A., *Law-Making as a Strategy for Change: Indonesia's New Village Law*, in *Asian Journal of Law and Society*, 4, 2017, 447-471
- YANG LINHONG (杨临宏) (a cura di), *越南经济法研究 (Ricerca sul diritto economico vietnamita)*, Pechino, 2008
- YOGA A., MADE ASU D.I., *Status Kepemilikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) (Status della proprietà delle imprese pubbliche (BUMN))*, in *Jurnal IUS*, V(2), 2017, 178-188



## COLLANA DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

### UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

1. *Il GEIE «italiano» tra impresa e società* - ALESSIO BARTOLACELLI (2014)
2. *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale* - FLAVIO GUELLA (2014)
3. *La dimensione proprietaria delle indicazioni geografiche. Uno studio di diritto comparato* - MATTEO FERRARI (2015)
4. *La legge della scienza: nuovi paradigmi di disciplina dell'attività medico-scientifica. Uno studio comparato in materia di procreazione medicalmente assistita* - SIMONE PENASA (2015)
5. *Diritto e teologia alle soglie dell'età moderna. Il problema della potentia Dei absoluta in Giordano Bruno. Prefazione di Diego Quagliani* - MASSIMILIANO TRAVERSINO (2015)
6. *La successione a titolo particolare nel diritto controverso* - PAOLA WIDMANN (2015)
7. *Contributo allo studio del filtro in appello* - SILVANA DALLA BONTÀ (2015)
8. *«BONUS IUDEX». Saggi sulla tutela della giustizia tra Medioevo e prima età moderna* - CECILIA NATALINI (2016)
9. *BANNITI NOSTRI TEMPORIS. Studi su bando e consuetudine nel diritto comune* - CHRISTIAN ZENDRI (2016)

10. *L'elemento normativo nella fattispecie penale. Questioni sistematiche e costituzionali* - SERGIO BONINI (2016)
11. *L'omicidio stradale. Scelte di politica criminale e frammentazione del sistema* - ANTONIA MENGHINI (2016)
12. *L'abbandono mero degli immobili* - CARLO BONA (2017)
13. *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale* - MATTEO COSULICH (2017)
14. *Una giustizia più riparativa. Mediazione e riparazione in materia penale* - ELENA MATTEVI (2017)
15. *Il femminicidio come fattispecie penale. Storia, comparazione, prospettive* - EMANUELE CORN (2017)
16. *L'illecito dell'amministrazione. Questioni attuali e spunti ricostruttivi alla luce dell'indagine comparata* - SILVIA PELLIZZARI (2017)
17. *Contrasto al lavoro infantile e decent work* - MATTEO BORZAGA (2018)
18. *Retroattività e diritti reali* - CARLO BONA (2018)
19. *Fallimento e arbitrato rituale. Profili di interrelazione e autonomia tra i due procedimenti* - LAURA BACCAGLINI (2018)
20. *La funzione simbolica nel diritto penale del bene giuridico* - SERGIO BONINI (2018)
21. *La «giustizia» del beneficio. Fra responsabilità civile e welfare del danneggiato* - UMBERTO IZZO (2018)
22. *Genetica e Costituzione. Esercizi di eguaglianza, solidarietà e responsabilità* - MARTA TOMASI (2019)

23. *L'analisi economica del diritto penale dalla teoria alla pratica. Il livello di efficienza delle opzioni normative in tema di tossicodipendenza e criminalità correlata* - FRANCESCA PESCE (2019)
24. *Interdetti 'de locis publicis' ed emersione della categoria delle res in usu pubblico* - ALVISE SCHIAVON (2019)
25. *Vestire a modo altrui. Dal sumptus medioevale al luxus d'età moderna tra diritto e morale* - CECILIA NATALINI (2020)
26. *La transazione amministrativa* - ANTONIO CASSATELLA (2020)
27. *Il sistema penale della navigazione. Contributo allo studio del diritto penale marittimo* - STEFANIA ROSSI (2020)
28. *Federalismo e immigrazione. Un'indagine comparata* - DAVIDE STRAZZARI (2020)
29. *Prudenza, dovere di conoscenza e colpa penale. Proposta per un metodo di giudizio* - ANDREA PERIN (2020)
30. *Il giudizio di querela di falso: natura ed oggetto* - PAOLA WIDMANN (2020)
31. *Vigilanza bancaria e integrazione europea. Profili di diritto amministrativo* - ANDREA MAGLIARI (2020)
32. *Giustizia divina, diritti umani. Il conflitto tra diritti umani e diritti religiosi nell'Europa multiculturale* - FRANCESCA OLIOSI (2020)
33. *Il regime giuridico dei dati della ricerca scientifica* - PAOLO GUARDA (2021)
34. *La postergazione legale dei crediti. L'incentivazione delle condotte finanziarie virtuose di fronte alla crisi* - DANILO GALLETTI (2021)

35. *I paradigmi giuridici della pianificazione per lo sviluppo. Un'indagine di diritto comparato dell'economia* - GIANMATTEO SABATINO (2022)