



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

# ETUDES

**Rapport  
sur le droit  
économique italien**

Volume 3





# **Rapport sur le droit économique italien**

par Gianguido Sacchi Morsiani  
Professeur à l'Université de Bologne

**Volume 3**

COLLECTION ÉTUDES

Série Concurrence – Rapprochement des législations n° 20  
Bruxelles 1973



## **Remarque préliminaire**

On peut considérer que la matière du droit économique traitée dans le présent rapport correspond, dans notre système de classification, au domaine du droit public de l'économie.

Selon les objectifs fixés au cours des réunions préparatoires du groupe de coordination, il s'agit en effet de définir la signification et le rôle de tous les instrument juridiques grâce auxquels les pouvoirs publics peuvent, dans les différents secteurs, orienter, contrôler ou, d'une certaine façon, conditionner la vie économique du pays.

Il est donc recommandé, dans ce type de recherche destinée à embrasser des domaines disparates et hétérogènes, de s'assurer la collaboration ou les conseils d'autres experts, spécialement en ce qui concerne les problèmes sectoriels particuliers.

Je remercie les professeurs Furio Bosello, Giulio Ghetti, Rino Onofri, Francesco Paolucci, Rolando Roffi et Fulvio Zuelli des assurances qu'ils m'ont d'ores et déjà données en ce sens.

Il importe d'autre part de signaler que les recherches effectuées dans les différents secteurs ont été mises à jour à la date du 1<sup>er</sup> juin 1971.

Gianguido Sacchi Morsiani



## **Avant-propos**

Le présent rapport sur le droit économique italien fait partie d'une étude plus vaste de droit comparé entreprise à la demande de la Commission des Communautés européennes par des professeurs d'université spécialisés dans la matière et couvrant les droits nationaux des États membres de la Communauté.

Étant donné leur valeur pratique au moment des discussions sur l'avenir de l'Union économique et monétaire, et eu égard à leur portée scientifique considérable, les différents rapports nationaux ainsi que le rapport de synthèse sont rendus publics.

Jusqu'ici, une étude comparative présentant le droit économique des États membres selon la même classification faisait défaut. De même, un effort de synthèse de ces droits n'avait pas encore été entrepris.

Le présent volume concernant le droit économique italien est par conséquent complété par les tomes traitant des autres droits économiques ainsi que par le rapport de synthèse. Les ouvrages paraîtront en langue originale ainsi qu'en langues allemande et française.

L'analyse de la situation juridique dans les États membres des Communautés européennes étant basée sur des critères et sur un plan communs, les exposés par pays et le rapport de synthèse forment donc un tout.

Bruxelles, juin 1973.



# SOMMAIRE

<b>Première partie</b> — Synthèse du droit économique italien . . . . .	9
I — Introduction . . . . .	11
II — Définition de la partie du droit examinée . . . . .	11
III — Les principes juridiques fondamentaux de l'ordre économique et les objectifs globaux de la politique économique italienne . . . . .	11
IV — Résumé de la deuxième partie . . . . .	15
<b>Deuxième partie</b> — Analyse du droit économique italien . . . . .	19
Chapitre I — L'organisation juridique des prévisions économiques . . . . .	21
Chapitre II — Les interventions globales ou indirectes de l'État dans la vie économique . . . . .	23
Section 1 — Objectifs, nature économique et base juridique de la planification indicative . . . . .	23
Section 2 — Planification à court terme . . . . .	24
Section 3 — Planification à moyen terme . . . . .	24
Section 4 — Les entreprises publiques, instruments indirects de la politique économique . . . . .	26
Section 5 — Les instruments de nature globale . . . . .	32
I — Politique budgétaire . . . . .	32
II — Politique fiscale . . . . .	38
III — Politique monétaire . . . . .	39
Chapitre III — Les mesures d'encouragement . . . . .	44
Chapitre IV — Contrats de programmation . . . . .	56
Chapitre V — Réglementations obligatoires à caractère général . . . . .	57
Section 1 — Réglementations à caractère institutionnel . . . . .	57
I — Les Chambres de commerce . . . . .	57
II — Les ordres professionnels . . . . .	62
III — Le Conseil national de l'économie et du travail . . . . .	64
Section 2 — Réglementations au service de la politique conjoncturelle . . . . .	66
I — Réglementation des prix . . . . .	66
II — Réglementation des salaires . . . . .	71
III — Réglementation du crédit . . . . .	74
IV — Ventes à tempérament . . . . .	76
Section 3 — Réglementations en cas de pénurie ou de crise . . . . .	78
Section 4 — Réglementation du commerce extérieur . . . . .	81

Section 5 — Protection de la concurrence . . . . .	83
Section 5 — Les lois d'aide en faveur des fusions et des concentrations de (suite) sociétés . . . . .	85
Section 6 — Réglementations concernant l'accès au marché . . . . .	87
§ 1 — Réglementation des investissements en vue de l'aménagement du territoire . . . . .	87
§ 2 — Réglementation des investissements étrangers . . . . .	89
§ 3 — Réglementation quantitative des investissements en vue d'autres objectifs de la politique économique (eu égard surtout au pro- blème du Mezzogiorno) . . . . .	92
§ 4 — Réglementation qualitative de l'accès à certaines activités économiques . . . . .	97
§ 5 — Réglementation des concessions pour la prospection et l'exploit- ation du sous-sol . . . . .	98
§ 5 — Régime applicable à l'extraction et à l'exploitation des hydro- (suite) carbures . . . . .	101
§ 6 — Autres systèmes de concessions . . . . .	103
I — Concessions relatives au domaine des routes . . . . .	104
II — Concessions relatives à l'hydraulique . . . . .	106
Section 7 — Réglementation de certains aspects spécifiques du comportement économique sur le marché . . . . .	110
Section 8 — Réglementation contre la pollution . . . . .	113
Chapitre VI — Réglementations obligatoires de caractère sectoriel . . . . .	118
I — Transports . . . . .	118
II — Énergie . . . . .	120
III — Agriculture . . . . .	122
IV — Crédit (surveillance et contrôle du système du crédit) . . . . .	123
V — Assurances . . . . .	129
VI — Pharmacies . . . . .	133
VII — Urbanisme . . . . .	135
Chapitre VII — Le maintien du droit économique . . . . .	137
Chapitre VIII — Protection juridictionnelle contre les actes de l'administration .	139
Addendum 1 — Les marchés publics . . . . .	141
Addendum 2 — La législation en matière d'«ordre public» et ses incidences économiques . . . . .	145
Annexe bibliographique . . . . .	153

PREMIÈRE PARTIE

**Synthèse  
du  
droit économique italien**



## I — Introduction

Le présent rapport vise à définir en termes assez généraux l'ensemble des instruments qu'utilise le législateur italien (ou peut-être serait-il préférable de dire d'une façon plus générale les «pouvoirs publics») pour atteindre les objectifs de la politique économique.

L'étude consiste en une comparaison des divers systèmes de droit économique en vigueur dans les États membres de la Communauté économique européenne, comparaison qui — nous nous permettons de le souligner — revêt une importance et une actualité toutes particulières au moment justement où elle se situe dans la perspective de deux thèmes fondamentaux de la politique communautaire: la politique industrielle de la CEE et l'Union économique et monétaire.

Comme il ne s'agit pas ici de faire un long discours d'introduction, nous nous limiterons à des considérations essentielles et schématiques. Étant donné en effet que, pour faciliter et rendre plus efficace la comparaison entre les divers systèmes nationaux, on a limité, lors des travaux de coordination, la longueur de l'ensemble du rapport, tout en établissant une proportion assez souple entre les diverses parties dudit rapport et comme il sera certainement difficile dans la pratique de respecter ces limites d'ensemble, nous jugeons préférable d'économiser le plus de place possible dans la première partie (partie générale d'introduction) au profit de la seconde (analyse systématique du droit économique).

## II — Définition de la partie du droit examinée

Conformément au critère que nous venons d'indiquer, nous nous bornerons à faire observer qu'en ce qui concerne la science juridique italienne il ne serait ni facile ni opportun de chercher à proposer des définitions courantes du droit économique qui aient une quelconque validité théorique et systématique.

En effet, le droit économique n'a pas de projection même dans l'enseignement universitaire officiel, où il n'entre que sous des formulations variables, mais toujours de façon épisodique et simplement comme matière «complémentaire» à

la suite de certaines modifications récentes du statut des facultés de droit, de sciences politiques et de sciences économiques.

C'est pourquoi nous préférons nous en tenir à la définition arrêtée lors des travaux de coordination, en entendant par droit économique «l'ensemble des règles juridiques arrêtées en fonction d'un objectif de politique économique».

L'étude s'étendra en tout cas — comme il a été précisé — aux dispositions juridiques qui, «bien qu'elles n'aient pas été arrêtées en fonction d'un objectif de politique économique, ont une incidence économique notable sur le fonctionnement du marché commun ou qui présentent un intérêt particulier pour la coordination des politiques économiques».

## III — Les principes juridiques fondamentaux de l'ordre économique et les objectifs globaux de la politique économique italienne

1. Nous commencerons par rappeler les règles constitutionnelles de la programmation.

L'organisation économique est réglementée dans notre constitution par les articles 41 et 43 qui posent le problème fondamental de l'autonomie individuelle aux deux stades où elle s'exerce: le «stade *dynamique*» qui est celui de l'*initiative* et le «stade *statique*», fondé sur la *propriété*.

L'article 41 énonce le principe fondamental de la liberté de l'initiative économique privée; il stipule toutefois que celle-ci «ne peut être exercée en violation du bien de la société ou de façon à porter atteinte à la sécurité, à la liberté et à la dignité humaine», en ajoutant expressément que «la loi fixe les programmes et les contrôles nécessaires pour que l'activité économique publique et privée puisse être orientée et coordonnée à des fins sociales».

L'article 42 sanctionne ensuite le principe de la propriété (publique et privée) et prévoit en même temps le régime de l'expropriation pour utilité publique («motifs d'intérêt général»).

Enfin, pour l'objet qui nous occupe, l'article 43 présente un intérêt particulier. «Aux fins d'utilité

publique, la loi peut réserver initialement ou transférer, par expropriation, et sous réserve d'indemnisation, à l'État, à des collectivités publiques ou à des communautés de travailleurs ou d'usagers, certaines entreprises ou catégories d'entreprises exploitant des services publics essentiels ou des sources d'énergie ou des situations de monopole et qui ont un caractère d'intérêt général primordial».

C'est sur la base de cette règle constitutionnelle que le législateur a procédé à la *nationalisation* du secteur de l'énergie électrique, en instituant l'Ente nazionale per l'Energia Elettrica (ENEL) (loi n° 1643 du 6 décembre 1962 dont l'article 5 a été modifié par la loi n° 412 du 18 mars 1968 et l'article 1 par le DP n° 554 du 14 juin 1967) et en imposant, par des dispositions ultérieures, le transfert d'entreprises électriques à l'ENEL.

2. L'instrument prévu par la constitution (article 41) pour orienter et coordonner à des fins sociales l'activité économique publique et privée est donc le plan (ou programme).

Cet instrument intervient dans notre système en vertu d'une loi. Après avoir été approuvé par le Parlement, le *programme économique* national est donc devenu *loi* de l'État (n° 685 du 20 juillet 1967) et constitue «le cadre de la politique économique, financière et sociale du gouvernement et de tous les investissements publics».

Il s'agit d'une loi qui a pour destinataires le Parlement, l'administration et les citoyens (et plus spécialement les opérateurs économiques) et qui — comme on l'a dit très justement — se traduit par des directives pour une politique pluriannuelle qui devrait comporter des mesures législatives, une activité administrative des organes gouvernementaux et des initiatives librement adoptées par des entrepreneurs privés. Il s'agit finalement d'un texte exprimant des *prévisions*, des *directives*, des *projets*, *l'énoncé de principes* et qui implique donc une activité législative et administrative complexe et organisée.

En dehors de ce que l'on peut considérer comme les objectifs généraux d'un développement de l'économie nationale et d'un progrès technique, la programmation est caractérisée dans notre pays par certains objectifs fondamentaux qui sont essentiellement:

- a) l'élimination de l'écart entre les zones défavorisées, le Mezzogiorno en particulier, et les zones développées;
- b) le rapprochement des revenus de l'agriculture et de ceux des autres secteurs (industrie et secteur tertiaire);
- c) l'élaboration d'un système de sécurité sociale et la réalisation progressive du plein emploi.

Le programme, axé sur la réalisation des objectifs indiqués suppose, selon un schéma classique, trois phases: *connaître*, *prévoir* (comme projection dans l'avenir de la phase statique de la connaissance, *influencer* (selon une série de types d'intervention visant à corriger et à orienter l'évolution prévue).

Il est évident que, dans les deux premières phases, nous nous trouvons en présence d'activités de programmation du *type I*, tandis que l'intérêt se porte sur le déroulement de la troisième phase en vue de découvrir par quels types d'interventions (selon le schéma du rapport Zijlstra) la programmation tend à se concrétiser.

Il convient de noter à ce sujet que la réponse politique du gouvernement à ceux qui préconisaient une programmation purement indicative de prévision et d'information a été donnée dans le sens d'une réaffirmation d'un type de programmation capable de guider le développement du pays, d'un type de programmation qui se sert du secteur public de l'économie comme d'un instrument essentiel pour la réalisation des objectifs du plan (selon des interventions du *type II* ou du *type III*), tandis que toute l'activité de production, *même privée*, s'oriente vers la réalisation de ces mêmes objectifs (selon des interventions du *type IV*, du *type V* et du *type VI*). Cette orientation est expressément confirmée dans le «rapport préliminaire du ministère du budget, relatif au *nouveau programme économique (1971-1975)*» («projet 80») où l'on affirme que «le plan n'est pas une simple prévision qui reste désarmée en face de rapports économiques mouvants dans une société riche d'initiatives et continuellement sollicitée par le progrès des techniques et des idées. *C'est un guide et une action* qui doit s'exercer de façon continue et cohérente, en prenant constamment acte des changements afin de pouvoir y faire face».

Les instruments de politique économique que le système central de programmation peut utiliser pour assurer la réalisation des objectifs du plan sans violer l'autonomie des autres centres de décision peuvent être groupés en trois catégories: projets sociaux, programmes de promotion et politiques générales.

- a) La première catégorie comprend toutes les actions dont le système central de programmation est directement responsable, c'est-à-dire les projets de défense dans le domaine des emplois sociaux.
- b) La seconde catégorie comprend les programmes et les initiatives visant à promouvoir un comportement déterminé de certains centres de décision. Font partie de cette catégorie toutes les formes d'encouragement, de persuasion, de

dissuasion et d'accord que le gouvernement, en exerçant ses pouvoirs, peut pratiquer à l'égard des grandes entreprises publiques ou privées ou de groupes d'entreprises dont les décisions influent de façon déterminante sur la formation et sur l'emploi des ressources.

- c) La troisième catégorie comprend les instruments traditionnels de la politique économique — le crédit, la fiscalité, les contrôles administratifs — dans la mesure où ils sont utilisés pour influencer le comportement de l'ensemble du système économique ou de vastes catégories sectorielles et territoriales, en faisant varier les conditions de convenance dans les limites desquelles elles agissent.

Il s'agit là, on le comprendra aisément, d'une classification indicative, qui admet de vastes marges de superposition entre les catégories (par exemple les encouragements qui s'adressent à tout un secteur pourront être classés dans la seconde ou dans la troisième catégorie selon l'étendue dudit secteur). Cette classification permet toutefois d'établir une distinction très générale entre les actions dont l'État assume directement la responsabilité des résultats (programmation directe), celles que l'État peut engager avec la collaboration explicite d'autres sujets (programmation par contrat ou accord) et celles que l'État peut influencer indirectement (programmation par la modification du système général des convenances).

Les actions de programmation groupées dans les trois catégories que nous venons de mentionner comportent une marge de manœuvre et une souplesse différentes.

Les projets sociaux dont la réalisation est confiée en règle générale à l'administration ont un degré de souplesse relativement peu élevé, à la fois parce que les objectifs qu'ils visent sont ceux qui ont le degré de priorité le plus élevé et parce qu'ils impliquent la mobilisation de ressources économiques et de mécanismes administratifs qu'il n'est pas facile de modifier dans le cours de l'opération.

Les programmes de promotion ont manifestement un degré de souplesse plus élevé.

Ils exigent, outre l'engagement des pouvoirs publics, celui des entreprises publiques et, dans le cadre de procédures «contractuelles», celui des entreprises privées et, pour les aspects relatifs à l'utilisation de la main-d'œuvre, l'adhésion des syndicats de travailleurs.

Enfin, ce sont les politiques générales — c'est-à-dire l'ensemble des instruments traditionnels de la politique économique — qui permettront, avec

le plus de souplesse, de procéder à un contrôle ou à une compensation, en liaison surtout avec la nécessité de coordonner les décisions et les comportements à court terme avec les objectifs de la programmation.

Le «modèle de développement» trouve son complément nécessaire dans le modèle de financement qui prévoit un important recours des pouvoirs publics au marché monétaire et financier et d'autre part, en ce qui concerne le secteur privé, un certain équilibre entre l'épargne interne des entreprises et l'autofinancement et le recours au marché des capitaux, étant donné que, lorsqu'on a admis la coexistence des deux secteurs, on ne peut plus se soustraire à l'obligation d'indiquer les corrélations qui existent entre eux et de reconnaître les contraintes qu'implique ce système.

Il est parfaitement évident par exemple que le secteur privé fonde son mécanisme sur le profit.

Si l'on admet par conséquent que le secteur privé fait partie intégrante de ce modèle de développement d'économie mixte, tout ce qui reste à préciser est le volume d'autofinancement que l'on juge compatible avec l'accumulation désirée. Tant que ces rapports ne seront pas précisés, comme ils le sont dans le plan, tout exposé restera vague.

3. Il convient d'accorder une attention particulière au rôle des entreprises dans lesquelles l'État a une participation et au programme d'investissements publics dans le Mezzogiorno dont le développement constitue — comme nous l'avons vu — un objectif primordial du programme économique national.

L'effort, incontestablement considérable qui est fait depuis longtemps dans cette direction, revêt les trois formes d'investissements en infrastructures, d'investissements des entreprises publiques et d'encouragements accordés aux entreprises privées.

Cette dernière forme d'encouragement correspond plus spécialement aux interventions du type IV et sera donc examinée par la suite.

En ce qui concerne les interventions directes des pouvoirs publics, qu'elles soient à caractère ordinaire ou extraordinaire, on s'est efforcé en premier lieu de réaliser une coordination, en se référant à la disposition de l'article 1 de la loi n° 717 du 26 juin 1965, concernant l'établissement de plans pluriannuels spéciaux de coordination, pour les diverses zones de développement agricole, industriel et touristique.

Dans le domaine des infrastructures en particulier, on constate, outre une meilleure coordination entre interventions ordinaires et extraordinaires, un

effort pour concentrer l'action sur les infrastructures directement liées au développement, par une politique de programmation des initiatives industrielles qui trouve dans la stratégie des «blocs d'investissements» et dans la méthode des «contrats de programme» les conditions essentielles de sa réalisation.

Pour que l'aménagement des zones de forte industrialisation soit assuré avec efficacité et rapidité, on a prévu la réorganisation des consortiums de développement industriel auxquels a été confié le soin de promouvoir les initiatives des entreprises et la gestion des travaux d'infrastructure en même temps que la responsabilité politique de la planification territoriale, tandis que le rôle technique d'établissement des projets et d'exécution des travaux est entièrement assumé par la Cassa per il Mezzogiorno.

La création des régions, en particulier, est à la fois une nécessité et l'occasion d'une redistribution des compétences pour les interventions dans le Mezzogiorno. Les principaux aspects de cette redistribution sont — pour reprendre les expressions des commentateurs officiels — la spécialisation de la Cassa dans l'aménagement des nouveaux systèmes urbains, la réorganisation progressive des autres grandes activités d'infrastructure dans le cadre de l'administration centrale et des nouvelles administrations régionales, la gestion des aides par les institutions financières directement associées à la programmation nationale et régionale, selon le niveau et la nature des interventions.

En ce qui concerne l'intervention des entreprises dans lesquelles l'État a une participation, il est prévu que toutes les implantations nouvelles que des raisons techniques particulières ne conseillent pas de localiser ailleurs doivent être effectuées dans le Mezzogiorno et plus particulièrement dans les zones dites de développement global. Le processus de développement qui se réalise dans le Mezzogiorno dépend donc dans une large mesure de l'intervention des entreprises dans lesquelles l'État a une participation. Cette intervention a été fortement concentrée sur la création de grandes installations dans des secteurs industriels de base (sidérurgie et pétrochimie). L'initiative récente visant à créer un grand complexe de construction automobile en Campanie représente un nouvel effort important.

Dans le rapport préliminaire relatif au nouveau programme économique (projet 80) on souligne qu'à l'avenir également les entreprises publiques devront continuer à orienter leurs efforts surtout vers le Mezzogiorno (à cette fin leur action devra être constamment contrôlée lors de l'approbation de leurs programmes par le comité pour la pro-

grammation économique). «Il serait toutefois erroné — lit-on textuellement dans ce rapport — d'attribuer aux entreprises publiques un rôle de subrogation absolue dans le processus d'industrialisation du Mezzogiorno». Celles-ci ne représentent en effet qu'une fraction de la capacité d'entreprise de l'industrie italienne, et leurs programmes ne peuvent être dilatés à l'excès et inconsidérément sans que les résultats en soient compromis.

La question des entreprises publiques et des entreprises dans lesquelles l'État a une participation, indépendamment des considérations sur les caractéristiques fonctionnelles et structurelles du régime juridique auquel elles sont soumises (et sur lesquelles nous reviendrons dans un chapitre qui leur sera spécifiquement consacré), sera examinée en liaison étroite avec la question des «Enti di gestione» qui — on le sait — revêt dans notre système de droit public de l'économie un sens particulier d'une importance primordiale.

Ce phénomène, considéré dans son ensemble est classé en conséquence à la fois dans le *type II* et dans le *type III* (et plus spécialement *III ii*) à partir du moment où la corrélation entre l'activité des entreprises publiques et les objectifs du plan est assurée, dans le cadre de la législation actuelle, par des programmes annuels et pluriannuels établis par les «Enti di gestione».

Les entreprises publiques qui sont l'expression typique, sur le plan institutionnel, d'une «économie mixte», assument le rôle qui leur est expressément assigné par le plan selon les modalités propres à l'économie de marché. Il s'agit en effet de mécanismes de marché que l'État utilise directement aux fins de la programmation. Le problème fondamental devient donc celui de la recherche d'un équilibre très délicat entre le principe de l'autonomie et celui de la responsabilité à l'égard du plan, tandis que les pouvoirs publics — on le notera — seront de plus en plus enclins à accorder aux entreprises publiques une situation privilégiée, comme le montre par exemple le fait que celles-ci ne sont pas soumises à la réglementation prévue par le projet de loi sur la protection de la concurrence dans notre pays.

Le système des participations de l'État et les entreprises publiques est — comme le signale expressément le commentaire relatif au plan — considéré par le programme comme un instrument primordial pour la réalisation des buts et des objectifs fixés.

Dans ce domaine le «Comitato per la programmazione economica» (comité pour la programmation économique) (CIPE) est appelé à jouer un rôle déterminant, par les fonctions d'orientation générale qui lui sont confiées et par le pouvoir qui

lui est conféré d'exprimer des avis sur les augmentations de la dotation d'organismes de gestion d'entreprises publiques et d'approuver les programmes annuels et pluriannuels d'investissement desdits organismes <sup>(1)</sup>. La loi précise en même temps les pouvoirs de direction et de contrôle exercés au niveau de l'administration active par le *ministère des participations*.

4. Pour conclure cette introduction, il convient de formuler quelques brèves observations sur les critères d'utilisation des instruments du système central de programmation en liaison avec les sollicitations multiples que l'économie italienne reçoit de l'étranger du fait de situations et de décisions sur lesquelles le gouvernement national ne peut avoir qu'une faible influence.

Le choix d'une économie ouverte — souligne-t-on à ce sujet dans le rapport préliminaire au nouveau programme quinquennal — rend de ce fait particulièrement difficile une politique de programmation et exige

- a) qu'un effort soit fait pour que la mise en œuvre des politiques générales à court terme se fasse avec souplesse, de façon à compenser les effets négatifs de changements externes non prévus;
- b) que le gouvernement réduise le plus possible, par des accords visant à la coordination internationale des politiques économiques, les incertitudes liées à l'évolution des politiques d'autres pays.

«Dans ce domaine — nous citons textuellement le «projet 80» — la politique de programmation européenne revêt une importance particulière. L'actuel programme à moyen terme de la CEE est certainement un pas en avant dans la direction d'une coordination plus étroite des politiques de développement des six pays. Il se limite toutefois à une comparaison entre les plans nationaux et à certaines recommandations indicatives. En outre, les politiques communautaires sectorielles ne sont pas encore très étroitement liées au plan d'ensemble».

Il ne fait aucun doute qu'une véritable «programmation européenne», dotée de ses propres instruments et liée aux programmations nationales, constitue la réponse à la nécessité de placer la politique économique de la Communauté dans une juste perspective et de lui confier des responsabilités suffisantes.

<sup>(1)</sup> Un projet de loi, récemment approuvé, tend à alléger la structure et à faciliter l'action du Cipe en réduisant à neuf le nombre des ministres participant et en conférant à son secrétaire général des attributions spécifiques de coordination.

#### IV — Résumé de la deuxième partie

Après avoir passé rapidement en revue les institutions ou les instruments qui peuvent être examinés dans le chapitre relatif à l'organisation juridique des prévisions économiques (II. 1.; type I du rapport Zijlstra), ou s'attachera à étudier les différents instruments globaux et indirects de la politique d'intervention des pouvoirs publics dans la vie économique (II. 2; types II et III du rapport Zijlstra).

Ce chapitre sera consacré non seulement à l'examen général de la loi approuvant le plan, mais également à l'étude organique du régime de la politique budgétaire et des interventions publiques, de la politique fiscale et de la politique monétaire. Nous estimons devoir consacrer à ces trois secteurs fondamentaux un exposé systématique, même s'il se limite aux grandes lignes, en liaison notamment avec les projets de réorganisation législative (concernant, pour ce qui est de l'immédiat, la fiscalité).

Pour la classification du système de politique financière et du système de politique monétaire selon les types déterminés, il semble que l'on puisse formuler des considérations analogues en ce sens que, dans la mesure où ces systèmes agissent par l'intermédiaire d'opérations de portée générale, ils relèvent des effets du *type III* (et plus spécialement III i) et dans la mesure au contraire où ils utilisent des moyens de type sélectif, ils relèvent du *type IV*.

La question de la réforme fiscale, réforme qui occupe une place prépondérante dans les préoccupations du nouveau gouvernement (qui s'efforce, on le sait, de faire face par tous les moyens ordinaires et extraordinaires à une situation économique préoccupante, notamment en ce qui concerne l'endettement de plus en plus lourd du secteur public), revêt une importance fondamentale, en même temps qu'elle est d'une actualité brûlante.

La création effective des ressources prévues est considérée, avec l'équilibre financier du système, comme une condition primordiale pour la réalisation du programme.

En ce qui concerne l'équilibre financier, le programme conclut à la nécessité que les finances publiques ne provoquent pas de tensions incompatibles avec la stabilité monétaire et que soient assurés une bonne formation de l'épargne et un équilibre durable de la balance des paiements. En ce qui concerne le fonctionnement des dépenses des administrations, l'aggravation de la charge fiscale (déjà élevée) étant exclue, l'orientation consiste à contenir les dépenses courantes pour faciliter l'épargne publique qui sera complétée par le recours au marché financier.

Ces considérations qui peuvent sembler étrangères à l'objet de la présente étude consacrée aux instruments du droit économique positif sont par contre pertinentes, à notre avis, dans la mesure où il s'agit plus ici d'un exposé *de jure condendo* que d'un exposé *de jure condito*, attendu que ce qui nous intéresse le plus actuellement, ce sont les choix sur la base desquels la réforme fiscale sera abordée et réalisée.

Nous verrons en conséquence que le nouveau système tend à s'inspirer des critères suivants: progressivité de l'impôt, souplesse d'application en liaison avec les exigences de la politique économique (peu d'impôts, à taux relativement modéré, mais appliqués à une vaste masse imposable), clarté et simplicité avec sensibilisation du contribuable à ses responsabilités.

Sous un autre angle, la politique de programmation rend indispensable l'adaptation du budget de l'État aux besoins nouveaux, eu égard surtout aux divergences qui existent actuellement entre le budget d'exercice et le budget de gestion. A cette fin, en particulier, il faudra insister sur l'accélération prévue (et qui ne peut d'ailleurs être différée) de la mise en application des méthodes et des procédures de gestion prévues par la réforme tant attendue de l'administration.

On note en outre une tendance à faire entrer dans la comptabilité de l'État les charges dites extra-budgétaires et à réglementer le système des aides sous un double aspect: en faisant figurer dans le budget toutes les aides accordées en faveur de l'activité économique à la charge des dépenses publiques et en unifiant ces aides sur le plan de leur gestion par un organisme unique, le «Fondo per lo sviluppo economico e sociale» (*Fonds pour le développement économique et social*).

L'efficacité des canaux du marché financier est naturellement considérée comme un élément essentiel pour la réalisation du programme. Des objectifs spécifiques ont été fixés en ce qui concerne la stabilisation des niveaux moyens des émissions d'actions et d'obligations au cours des dernières années et l'augmentation des financements des instituts de crédit foncier, agricole et mobilier.

L'importance et le rôle des entreprises publiques ou des entreprises dans lesquelles l'État a une participation dans notre système de politique économique (II. 2. 5.; type II du rapport Zijlstra) ont été suffisamment mis en évidence lors de l'examen des objectifs globaux et des principes fondamentaux du système économique de notre pays. L'ensemble de ce problème fera cependant l'objet d'un examen particulier sous l'angle des problèmes concernant la nature juridique du phé-

nomène (une nette distinction étant faite entre la notion d'entreprise publique et celle d'entreprise dans laquelle l'État a une participation, dont la structure ne diffère nullement de celle de la société par actions à caractère privé, dans laquelle même elle s'insère) et les rapports de ces entreprises avec l'État (rapports directs ou indirects par l'intermédiaire de holdings publics destinés à diriger de grands secteurs de la vie économique).

Après avoir examiné l'intervention des pouvoirs publics dans l'économie par l'intermédiaire des entreprises publiques ou contrôlées par les pouvoirs publics et grâce à certains instruments d'intervention indirecte et globale, nous examinerons l'ensemble hétérogène des mesures d'encouragement financées par des ressources de l'État (III. 3.; types IV et V du rapport Zijlstra).

Cet aspect du sujet fera également l'objet d'un exposé complet, relativement long.

Le système des mesures d'encouragement constitue en réalité, parallèlement à la demande publique de biens ou de services et au contrôle direct de l'activité des entreprises publiques, un instrument capital de la politique industrielle, notamment pour la réalisation de cette politique de restructuration et de diversification de notre industrie qui constitue des objectifs fondamentaux du plan.

La mise en œuvre des mesures d'encouragement financières et fiscales apparaît en effet essentiellement inspirée, sur la base du plan, par des critères généraux de priorité qui peuvent se résumer comme suit:

- a) réorganisation de secteurs de production dont la structure est inadaptée aux nouveaux besoins du marché;
- b) introduction de techniques plus avancées surtout dans le secteur des petites et moyennes industries;
- c) encouragement au développement d'industries nouvelles à haut niveau de technicité;
- d) assistance sous forme de crédit et d'assurance en général, en faveur notamment des industries d'exportation.

On verra ensuite, en particulier, comment il est devenu nécessaire que, parallèlement au système général d'encouragement, la politique du plan puisse disposer d'un instrument spécifiquement destiné à stimuler les processus de restructuration des entreprises. Tel est précisément le rôle de l'*Istituto Mobiliare Italiano* (Institut mobilier italien), noyau de notre système de crédit industriel. (On s'est déjà effectivement engagé dans cette direction en dotant de crédits spéciaux l'IMI dont les ressources financières devront être gérées

selon des critères indiqués par le plan et précisés par les directives du CIPE (Comitato per la programmazione economica), l'IMI jouissant toutefois de l'autonomie de fonctionnement nécessaire).

La question des contrats de programme (II.4.) paraît moins importante; il s'agit là d'un instrument qui, dans notre système, ne paraît pas destiné à assumer le rôle important qu'il a dans d'autres pays, d'autant plus que l'on tient à faire une distinction entre cet instrument et d'autres, dont il ne se rapproche que de nom).

Passant ensuite à l'analyse systématique des réglementations de caractère général actuellement en vigueur, dernière partie de la matière qui fait l'objet du présent rapport (II.5.: *types VI et VI a* du rapport Zijlstra), nous nous efforcerons de suivre le plus fidèlement possible l'ordre et la classification adoptés et de nous en tenir, lorsque cela sera possible dans la pratique, au schéma d'analyse prescrit par les directives données.

Au chapitre des réglementations à caractère institutionnel (p. 57), nous examinerons le régime des chambres de commerce et des ordres professionnels ainsi que du Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (Conseil national de l'économie et du travail).

Viendra ensuite l'analyse des réglementations au service de la politique conjoncturelle (p. 66) qui fera une place particulière au régime des prix et au crédit.

En ce qui concerne les réglementations en cas de pénurie et de crise (p. 78), nous examinerons la législation relative aux locations d'immeubles qui, jusqu'à présent, constitue une réglementation assez lourde, le problème du logement n'ayant pas encore été tout à fait résolu.

L'analyse de la réglementation du commerce extérieur (p. 81) devra être limitée, par la force des choses, à ses grandes lignes.

Dans le domaine des réglementations relatives aux structures en général (p. 83 et 85), nous nous limiterons d'une part à un examen des problèmes *de jure condendo* liés aux projets de loi relatifs à la protection de la concurrence et d'autre part à une étude spécifique de certaines règles à caractère fiscal dans le cadre des mesures d'encouragement en faveur de la restructuration et de la diversification de notre industrie qui constituent un objectif fondamental du plan.

Nous passerons ensuite à l'examen des divers types de réglementation de l'accès au marché

(p. 87) en examinant, selon l'ordre fixé, la réglementation des investissements en vue de l'aménagement du territoire, la réglementation des investissements étrangers, la réglementation quantitative des investissements destinés à la réalisation d'autres objectifs de la politique économique (qui, pour notre pays, concernent surtout la situation dans le Mezzogiorno), la réglementation qualitative de l'accès à certaines activités économiques (pour lesquelles, comme il s'agit de réglementations relatives à certains secteurs, comme les assurances, la pharmacie, le crédit, l'urbanisme etc., il conviendra de se reporter à un chapitre ultérieur sur les réglementations à caractère sectoriel), la réglementation des concessions pour la prospection et l'exploitation du sous-sol (eu égard en particulier dans ce domaine au rôle déterminant de l'Ente Nazionale Idrocarburi) et enfin toute autre réglementation ayant pour objet les divers types de concession.

Dans un paragraphe suivant, nous examinerons la réglementation de certains aspects spécifiques du comportement économique sur le marché (p. 110), en ayant soin de procéder à un examen sommaire de la nouvelle réglementation générale du commerce contenue dans le projet de loi présenté au Parlement.

Le chapitre se terminera par un rapide tour d'horizon de la législation fragmentaire contre la pollution (p. 113).

Le chapitre suivant sera consacré à certaines réglementations à caractère sectoriel (p. 118).

Un examen global des principes de base de la réglementation portera sur les secteurs de l'agriculture, des transports et de l'énergie.

Une attention particulière sera ensuite consacrée aux secteurs dont nous avons préféré différer l'examen pour des raisons de méthode. Nous songeons plus particulièrement à la réglementation des assurances, de la pharmacie et du crédit (qui aurait pu également être examinée dans le paragraphe intitulé «réglementation qualitative de l'accès à certaines activités économiques»), ainsi qu'à la réglementation de l'urbanisme (qui — nous le savons — joue un rôle très important dans la politique économique du secteur).

Nous terminerons le rapport par deux courts chapitres consacrés au maintien du droit économique dans le cadre du système juridique des sanctions (p. 137) et aux possibilités de recours juridictionnel contre les actes de l'administration dans le cadre du système de juridiction administrative (p. 139).



DEUXIÈME PARTIE

**Analyse  
du  
droit économique italien**



## CHAPITRE I

### L'organisation juridique des prévisions économiques

Nous ne croyons pas possible de dégager dans l'expérience italienne une véritable organisation juridique des prévisions économiques. Nous pouvons simplement signaler que l'organe central préposé à l'accomplissement des tâches inhérentes à la programmation économique, c'est-à-dire le ministère du budget de la programmation économique (dénomination qui lui a été donnée par la loi n° 48 du 27 février 1967, en remplacement de la dénomination antérieure de ministère du budget), peut recourir pour les enquêtes, les études et les recensements qu'implique sa fonction à l'Istituto di studi per la programmazione economica (Institut d'étude pour la programmation économique) (ISPE). C'est en effet à cet institut qu'il incombe, en vertu de la loi, de procéder à des enquêtes et à des recherches concernant la programmation économique, pour la préparation des documents de programme, évidemment en se conformant aux directives du ministère du budget et de la programmation économique. Le ministère peut en outre recourir, aux mêmes fins, à l'Istituto nazionale per lo studio della congiuntura (Institut national pour l'étude de la conjoncture) (ISCO) et à l'Istituto centrale di statistica (Institut central de statistiques) (ISTAT). Avec l'aide de ces instituts et éventuellement d'autres organismes publics ou privés, jugés particulièrement compétents dans des secteurs déterminés, le ministère procède à l'élaboration du projet de programme économique national qui doit être soumis ensuite à la décision du Conseil des ministres, après consultation du Conseil national de l'économie et du travail (CNEL), organisme dont les fonctions seront analysées en détail par la suite. Comme on peut le constater, les instituts « techniques » préposés à l'étude de la situation économique ou chargés de formuler les prévisions correspondantes ne sont dotés d'aucun pouvoir de décision en ce qui concerne le contenu de la programmation, mais l'on peut dire qu'ils exercent

leur fonction d'organismes de prévision en remettant les informations et les données qu'ils recueillent au ministère du budget et de la programmation économique ou éventuellement à d'autres organes compétents auxquels il incombe d'apprécier et d'utiliser le matériel reçu.

Rappelons enfin qu'auprès du ministère du budget et de la programmation économique opèrent un conseil technique scientifique pour la programmation économique (composé de professeurs d'université et de nombreuses personnalités du monde scientifique et technique, qui a un rôle consultatif pour les questions sur lesquelles le ministre juge bon de solliciter son avis), une commission consultative interministérielle pour la programmation économique, une commission consultative interrégionale (pour l'examen de problèmes de programmation concernant les régions) ainsi que le secrétaire à la programmation qui assure la préparation des documents de programme, dirige le secrétariat de la programmation et donne les directives techniques à l'Institut d'études pour la programmation économique en ce qui concerne l'activité à exercer.

La loi n° 48 du 27 février 1967 a également institué le « Comitato interministerial per la programmazione economica » (Comité interministériel pour la programmation économique) (CEPE). Le comité est présidé par le président du Conseil des ministres et il est constitué en permanence par le ministre du budget et de la programmation économique qui en est le vice-président et par les ministres des affaires étrangères, du Trésor, des finances, de l'industrie et du commerce, de l'agriculture et des forêts, du commerce extérieur, des participations de l'État, des travaux publics, du travail et de la prévoyance sociale, des transports et de l'aviation civile, de la marine marchande, du tourisme et des spectacles, ainsi que par le ministre pour les inter-

ventions extraordinaires dans le Mezzogiorno et dans les zones défavorisées du Centre-Nord.

Sans préjudice des compétences du Conseil des ministres et sous réserve de celles-ci, le comité interministériel pour la programmation économique fixe les orientations de la politique économique nationale; il donne, sur rapport du ministre du budget et de la programmation économique, les directives générales pour l'élaboration du programme économique national et, sur rapport du ministre du Trésor, les directives concernant l'établissement du budget de l'État, ainsi que les directives générales pour la réalisation du programme économique national et assure à cette fin la promotion et la coordination de l'activité de l'administration et des organismes publics; il examine la situation économique générale en vue de l'adoption de mesures conjoncturelles.

D'autre part, il prend les initiatives nécessaires en vue de l'harmonisation de la politique écono-

mique nationale avec la politique économique des autres pays de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et de la Communauté économique européenne (CEE) selon les dispositions du traité de Paris du 18 avril 1951 et des traités de Rome du 25 mars 1957.

D'autres ministres sont appelés à participer aux réunions du comité lorsqu'il traite de questions relevant de leur compétence. Sont en outre appelés à participer à ces réunions les présidents des assemblées régionales et les présidents des provinces autonomes de Trente et de Bolzano, lorsque les réunions portent sur des problèmes intéressant ces régions.

Le comité interministériel pour la programmation économique est en outre chargé d'approuver le programme annuel de l'Institut central de statistique en ce qui concerne les enquêtes intéressant la programmation économique.

## CHAPITRE II

### Les interventions globales ou indirectes de l'État dans la vie économique

#### SECTION 1

##### Objectifs, nature économique et base juridique de la planification indicative

Malgré la volonté expresse exprimée en ce sens dans la Constitution italienne (art. 41), la programmation ne figure que depuis peu parmi les instruments ordinaires de l'économie italienne: en raison précisément de ce retard dans l'application de la règle constitutionnelle, la programmation dans notre pays en est encore à un stade quasi expérimental, nécessitant des aménagements et des améliorations que seule l'expérience pourra apporter. En effet, c'est en 1967 que la programmation en Italie a pris son départ officiel: un précédent important, parallèlement à de nombreuses interventions sectorielles, a été le projet de développement de l'emploi et du revenu en Italie pour la décennie 1955-1964, connu sous le nom de plan Vanoni (du nom du ministre du budget, Ezio Vanoni). Ce plan était la première tentative louable faite par les dirigeants politiques pour énoncer des principes et des directives uniformes visant à planifier le développement économique désordonné de l'Italie; pour diverses raisons, essentiellement politiques, cette initiative n'a pas connu le succès qu'elle méritait.

Il faudra attendre les années 60 pour qu'on se remette à parler de programmation et que l'on entame des travaux sérieux en vue de l'établissement de ce plan économique italien qui a son fondement juridique dans notre constitution.

La programmation italienne peut être considérée essentiellement comme une programmation à moyen terme, car c'est à moyen terme (5 ans) que l'État se propose de réaliser toute une série d'objectifs précis.

Bien qu'il s'agisse là d'un modèle de programmation, celui-ci s'insère dans un contexte à

plus long terme: toutefois, l'efficacité de ce dernier est pratiquement nulle et simplement descriptive. Son rôle consiste en effet à encadrer et à justifier les options programmées au cours des cinq années, pour les insérer dans un développement économique et social ordonné, mais sur le plan concret les prévisions à long terme sont dénuées de tout caractère contraignant, les objectifs finals ne pouvant être appréciés, semble-t-il, qu'en termes politiques et non économiques.

Il suffit d'autre part de comparer en termes quantitatifs la place qui est faite aux prévisions à long terme à celle consacrée aux objectifs à réaliser dans le plan quinquennal pour comprendre que les premières n'ont qu'une valeur indicative et ne répondent à aucune exigence rigoureuse de réalisation. En outre, la programmation à long terme trouve une limite dans le fait que, politiquement, il est encore plus difficile de délimiter la catégorie des destinataires, tenus à un comportement donné, en raison précisément du caractère de prévision politique de ces dispositions et du fait que les prévisions qu'elles contiennent (et que nous analyserons lors de l'étude de la programmation à moyen terme) sont naturellement dénuées de tout caractère obligatoire.

Les mêmes observations s'appliquent à l'expérience italienne en matière de programmation à court terme, mais les termes en sont inversés; on ne peut en effet parler de programmation à court terme que comme facteur de la réalisation du plan économique national (quinquennal) et c'est la raison pour laquelle la programmation à court terme se limite à cette partie du plan quinquennal que le gouvernement, en fonction des disponibilités budgétaires, s'engage à réaliser.

En résumé, le noyau de la politique de programmation italienne est le plan de développement quinquennal, manifestement conçu dans le cadre d'une prévision plus large qui peut très difficilement être

définie comme une programmation à long terme; la réalisation du plan quinquennal est ensuite assurée par l'adoption de la part du gouvernement de mesures à plus court terme (un an) (programmation à court terme) qui n'ont cependant aucune autonomie propre ou mieux qui peuvent servir à apporter des corrections et des modifications aux prévisions du plan quinquennal, lorsque la situation économique n'en permet pas la réalisation telle qu'elle est prévue.

## SECTION 2

### Planification à court terme

En Italie on admet donc le concept de la «programmation à court terme» comme réalisation partielle de la politique du plan; puisque le but de l'activité du gouvernement doit être la réalisation des objectifs du plan, toute action économique ne peut en faire abstraction, étant donné qu'il doit y avoir un lien étroit entre les actions à long terme et celles qui visent à influencer sur l'économie à court terme.

Cela exclut toute opposition entre une politique conjoncturelle, simplement destinée à garantir la stabilité, et la politique du plan dont le but serait de favoriser le développement et la réalisation des modifications structurelles du système.

Cette distinction impliquerait en effet la «renonciation» à une politique de plan — comme on le constate à juste titre — et finirait par sanctionner la primauté de l'objectif de la stabilité sur celui du développement.

Cela exige que les interventions à court terme d'ordre conjoncturel puissent prendre la forme de mesures d'urgence destinées à remédier aux disfonctions sectorielles momentanées qu'elles chercheront à pallier, mais il faudra toujours que ces interventions tiennent compte des grandes lignes du développement futur antérieurement définies, de façon à ne pas les compromettre, afin que dans l'action à plus long terme il soit possible d'éliminer les causes structurelles des tensions.

Le contenu de la programmation à court terme devra être indiqué par le gouvernement dans le rapport prévisionnel (*Relazione previsionale e programmatica*), de façon que celui-ci puisse constituer un document «qui expose les motifs et les options, fixe les priorités, précise les instruments auxquels on recourra, lorsque des initiatives émanant d'autres centres ou des événements extérieurs menaceront la réalisation des objectifs, et qui précise dans quelles conditions lesdits objectifs devront être sacrifiés».

Le projet de budget, qui indiquera les modalités techniques de la réalisation par le gouvernement

des options qu'il a prises, devra naturellement être conforme à ce rapport, de sorte que ledit rapport lierait le gouvernement, les projets de budget revêtant la forme de loi après l'approbation du Parlement.

Abstraction faite de cette dernière considération, l'efficacité obligatoire de la programmation à court terme ne diffère pas de celle du plan quinquennal, étant donné que, comme nous l'avons vu, elle doit être considérée simplement comme un instrument d'exécution du plan dont elle reprend toutes les caractéristiques, évidemment pour la durée qui lui est propre.

C'est pourquoi nous renvoyons aux considérations formulées à la fin du paragraphe suivant et aussi, pour une analyse plus approfondie de la possibilité de manœuvre conjoncturelle du budget, au chapitre relatif à la «politique budgétaire» (p. 32).

## SECTION 3

### Planification à moyen terme

Elle constitue l'aspect le plus caractéristique de la politique de programmation en Italie. Par «planification à moyen terme» nous entendons la prévision du développement économique, dans un plan quinquennal, sanctionné par un acte législatif. Ce système consiste à indiquer les objectifs concrets à réaliser en l'espace de cinq ans, objectifs qui, dans les grandes lignes, ont déjà été fixés dans le plan économique national.

Il suffit en effet de considérer le «projet 80», document du ministère du budget et de la programmation économique, qui constitue le rapport préliminaire au programme économique national 1971-1975, pour y trouver la confirmation de ce que nous venons de dire.

Le rapport comporte en effet une analyse de la situation économique et sociale actuelle de l'Italie, puis a arrêté les grandes lignes de la politique économique sociale, en indiquant surtout le contenu social de l'action future, notre système laissant au gouvernement et aux organes compétents de l'administration publique le soin d'appliquer ces directives dans la pratique.

Les parties les plus importantes du plan concernent «les directives pour les projets sociaux» et «les directives pour la modernisation et le rééquilibrage territorial des structures de production».

Dans le premier cas, une place prépondérante est réservée à l'école, à ses lacunes et à ses besoins, au problème de la formation professionnelle, aux problèmes d'assistance et de prévoyance, à la nécessité de protéger et de valoriser le milieu physique et culturel: il s'agit toujours d'une analyse approfondie de la situation actuelle et des

perspectives, mais celles-ci ne s'accompagnent généralement pas d'indications précises et contraignantes en ce qui concerne les délais et les modalités de réalisation.

Il en va de même de l'autre grand secteur considéré (modernisation et rééquilibrage territorial des structures de production); ce chapitre est consacré à l'analyse des problèmes du Mezzogiorno; on y dénonce les défauts constatés au cours de la précédente phase de programmation et les correctifs à apporter à l'action des pouvoirs publics. Ce chapitre est ensuite consacré à l'étude du secteur agricole et des besoins de modernisation de ce secteur.

Le secteur industriel fait également l'objet d'une analyse approfondie en ce qui concerne notamment les aspects du renouvellement, de la restructuration des instruments de la politique industrielle et des problèmes relatifs aux investissements industriels.

Les secteurs de l'énergie, du logement et du tourisme sont également étudiés avec attention.

Vient ensuite un chapitre consacré aux directives concernant l'intégration économique internationale. Le rapport se termine par un examen des institutions auxquelles incombe la responsabilité de mettre en œuvre les politiques indiquées, c'est-à-dire les institutions publiques et leurs liens avec la programmation, le rapport — programme économique — budget de l'État, l'administration publique et ses besoins de réforme, les rapports entre le centre et les autres sujets économiques, tels que les entreprises publiques et privées, les syndicats, l'étranger.

Ce rapport donne un vaste panorama de la situation économique italienne en même temps qu'il indique les grandes lignes que doit suivre la politique économique et sociale au cours des cinq années considérées.

Étant donné le caractère mixte du système économique italien, système qui prévoit la participation d'entrepreneurs privés et publics (sur la situation et le rôle desquels nous reviendrons par la suite), on peut distinguer trois catégories de sujets dont l'action est conditionnée par l'existence du programme économique:

- a) les administrations publiques, organes primaires de réalisation de la volonté exprimée par le législateur;
- b) les organismes publics autarciques, financièrement autonomes et les entreprises publiques ou à participation de l'État, instruments fondamentaux d'une politique de plan, étant donné les rapports nombreux et étroits qui les lient aux organes traditionnels de l'État;

- c) les entreprises privées (ces dernières, toutefois, non pas parce qu'elles sont tenues à une certaine activité économique du fait de l'existence du plan, mais parce qu'elles sont intéressées plus ou moins directement à la politique imposée par les organes compétents du fait des prévisions du programme).

Si telles sont les catégories intéressées (définies selon le type de participation qu'elles peuvent offrir à la politique du plan), le texte normatif ne permet de donner un caractère fonctionnel et obligatoire aux prévisions du plan quinquennal qu'à l'égard du gouvernement, de l'administration publique et des sujets publics directement intéressés, c'est-à-dire participant à la politique d'investissement de l'État, alors qu'il ne lie ni le Parlement ni les autres sujets publics ou privés. Il est très important de noter que par conséquent le programme ne lie nullement les régions sinon dans les limites des investissements de l'État qui doivent être effectués par leur intermédiaire: on peut donc affirmer que le programme joue à l'égard des régions non pas un rôle d'orientation, mais simplement de limite à leur activité législative et administrative, puisqu'il indique les lignes de développement conformes à l'intérêt national. Il faut toutefois souligner que le Parlement, s'il est saisi de recours en la matière, n'est pas tenu, comme nous l'avons dit, par les propositions contenues dans le programme.

Le caractère fonctionnel du plan à l'égard des sujets précités implique que ceux-ci doivent en suivre les prévisions dans l'exercice de leur activité: ce sera ensuite l'activité, administrative ou législative, concrètement exercée, qui donnera son efficacité audit programme.

Le sujet privé en revanche n'est pas directement lié par le plan; il y est intéressé, comme nous l'avons écrit ci-dessus d'une façon indirecte; cela ne veut pas dire que le plan n'est pas applicable à l'égard des opérateurs privés puisque, indépendamment des avantages que le plan accorde aux particuliers et qui résultent directement de la loi, l'opérateur économique privé est directement intéressé à la politique économique menée par les organes compétents de l'État, puisqu'il devra logiquement y conformer sa propre action en tenant compte des objectifs proches et lointains de l'action du gouvernement.

Le plan économique devrait donc avoir pour double rôle de garantir un développement ordonné et raisonné de l'économie nationale et en même temps d'informer au préalable les sujets privés des grandes lignes de l'action économique du gouvernement, en permettant une programmation harmonisée avec les exigences nationales.

Il faut toutefois noter que l'on déplore l'absence de représentants des intérêts privés (grandes entreprises) lors des décisions, ce qui risque d'obliger l'initiative privée à accepter des choix exclusivement publiés, ce qui finirait par faire prévaloir de plus en plus le caractère public de notre économie, du fait de la prédominance croissante des entreprises publiques sur les entreprises typiquement prévues, obligées de subir certaines directives du programme sans pouvoir participer directement à leur détermination, bien que leur position soit souvent la plus forte (au moins en termes strictement économiques).

Mais indépendamment de ces éléments il faut souligner que jusqu'à présent le système de programmation à moyen terme a lui aussi un caractère essentiellement prévisionnel, de directive politique générale, parce qu'il y manque les sanctions propres à en garantir la réalisation.

L'intérêt que pourraient avoir les particuliers à réaliser certaines prévisions du plan est négligeable parce que leurs «espérances» pourraient très difficilement bénéficier d'une protection juridique. En tout état de cause ces éventuels recours ne pourraient être introduits que pour la protection d'intérêts individuels, mais certainement pas pour stimuler l'exécution du programme.

Les sanctions de nature à obliger le gouvernement et les autres organes responsables à appliquer la loi-plan font donc généralement défaut. Sans compter en outre qu'étant donné le caractère de notre programmation, la prévision de sanctions aurait un sens très relatif, étant donné que, comme il s'agit dans l'ensemble de dispositions générales et souples, il n'y aurait pas de paramètres d'évaluation suffisamment précis.

Il faut également signaler l'absence de tout système efficace de contrôle; les organes de contrôle spécialisés font même totalement défaut: au stade actuel le contrôle du Parlement fondé sur les systèmes traditionnels apparaît insuffisant.

Il faut encore déplorer l'absence de coordination entre l'action du gouvernement et celle du Parlement qui devrait assurer aux options du gouvernement une réalisation rapide, ainsi que l'absence de coordination entre la durée du plan et celle des législatures: autant d'éléments qui ne peuvent manquer d'avoir une influence sur l'efficacité du plan et sur sa réalisation.

#### SECTION 4

### **Les entreprises publiques, instruments indirects de la politique économique**

#### **1. OBJECTIFS DE LA RÉGLEMENTATION**

L'entreprise publique constitue une manifestation intéressante et caractéristique de l'intervention

des pouvoirs publics dans l'économie et revêt une importance particulière en Italie. L'expression même d'entreprise publique indique que cette institution constitue un moyen terme, correspond à la recherche de situations intermédiaires entre l'action typiquement privée et l'action des pouvoirs publics.

Il ne suffit toutefois pas, en général, de parler d'entreprise publique pour délimiter un groupe homogène d'organismes publics ayant des caractéristiques communes qui présentent des analogies quant à leur situation juridique et à leur fonction économique.

Sans doute les caractéristiques des entreprises publiques peuvent consister d'une part dans leur caractère d'entreprise, avec les conséquences qui en découlent naturellement sur le plan du comportement juridique et économique et d'autre part dans leur caractère de personne morale de droit public qui, tout en se situant en dehors de l'appareil traditionnel de l'administration publique, reste liée à l'État d'une façon particulière, ce qui fait que son activité s'inspire en quelque sorte des directives formulées par l'État.

Ce type de relation implique que l'entreprise publique en soi (comme tous les autres entrepreneurs) ne peut être directement liée par le plan, mais le lien qui l'unit aux organes de l'administration en fait un des instruments les plus aptes à rendre efficace l'action du gouvernement dans les différents secteurs de l'économie.

La réglementation italienne du phénomène des entreprises publiques présente des caractéristiques fonctionnelles différentes selon le type d'entreprise publique à laquelle elle s'applique.

En effet, il existe une différence profonde entre les entreprises qui fournissent des services publics, les organismes publics économiques et les entreprises dans lesquelles l'État a une participation, et cette différence correspond à la différence existant entre les objectifs que visait la création de ces organisations, même si elles ont en commun la caractéristique de représenter, au niveau de l'appareil de l'État, la concrétisation subjective de l'intervention de l'État dans les colonies.

Les entreprises qui fournissent des services publics (il faut entendre l'expression dans son sens objectif, selon la définition qu'en a donnée récemment Pototschnig, *I pubblici servizi*, Padoue, Cedam 1964) excluent par nature tout but lucratif: l'exercice d'une activité économique répond à la nécessité de fournir un service essentiel déterminé — et qui par conséquent doit être entre les mains de l'État — au coût le moins élevé possible pour les usagers.

Il y a peu à dire des entreprises qui se rangent dans cette catégorie, étant donné que le caractère public (de l'objectif qui leur est assigné) y prévaut nettement sur le caractère d'entreprise (par exemple la politique des prix et celle des investissements doivent être arrêtées sur la base de critères de rentabilité générale qui ne peuvent être définis que dans le cadre d'un plan économique général): cela implique que, au moins en théorie, le contrôle de l'État doit être très étroit et s'étendre à tous les aspects de la gestion, ce qui fait qu'en termes d'efficacité la différence devrait être quasiment nulle entre un service public géré par une entreprise publique ou par des systèmes plus directs et traditionnels.

Les caractéristiques propres de ce modèle d'organisation le différencient très nettement des organismes publics économiques au sens propre et il suffit de l'avoir signalé pour éviter toute confusion possible.

Toujours sous l'angle fonctionnel, il y a par contre une plus grande homogénéité entre les organismes publics économiques et les entreprises dans lesquelles l'État a une participation. L'exercice d'une activité économique selon le critère de la rentabilité de gestion est un facteur commun aux deux modèles d'organisation; la seule différence est que dans le premier cas l'élément public de la réglementation l'emporte sur l'élément privé, tandis que dans le second on constate le phénomène inverse.

Comme on le sait, les formules d'organisation dépendent dans une large mesure de la fonction que l'organisme doit remplir; cela justifie le mode d'intervention différent et la création d'organismes diversifiés, les uns dotés d'une personnalité juridique de droit public, les autres de droit privé, bien que l'activité exercée soit toujours une activité de droit privé. Dans la réalité, les organismes publics économiques jouissent d'une personnalité de droit public limitée, qui n'apparaît parfois que sous l'angle passif (en ce qui concerne la notion de caractère *public passif*, voir Miele; «*la distinzione tra enti pubblici e privati*» (la distinction entre organismes publics et privés, dans RIV. dir. comm. 1942, I p. 10 et suiv. et «*Attualità ed aspetti della distinzione fra persona giuridica pubblica e privata*» (actualités et aspects de la distinction entre personne morale, publique et privée), dans Actes du 4e congrès d'étude des sciences administratives, Milan 1959, p. 169 et suiv.), tandis que l'exercice d'une activité économique d'entrepreneur constitue leur fin institutionnelle et prédominante ou encore subsidiaire ou temporaire.

La création d'organismes publics économiques jouant sur le plan institutionnel le rôle d'entreprise appartient à une époque de l'histoire de

l'Italie où le secteur économique de la production était élevé (conformément aux dispositions de la Charte du travail sur laquelle se fondait le système des sociétés) au rang de secteur d'intérêt public. Sous l'angle historique par conséquent, il semble logique d'attribuer, à titre institutionnel et prédominant, un but d'entreprise à une personne morale de droit public.

On comprend aisément la grande importance que l'entreprise publique est appelée à prendre dans le développement de certains secteurs ou dans la réalisation de certaines options de programmes, ce qui n'empêche pas de favoriser et d'encourager l'initiative privée dans des secteurs que l'entreprise publique a préféré négliger pour diverses raisons.

Eu égard aux différentes catégories susmentionnées, on peut considérer que les fonctions propres des entreprises publiques consistent:

- a) à assurer les services publics en liaison avec les perspectives et les exigences du développement économique et social,
- b) à veiller à ce que le développement des secteurs stratégiques soit conforme aux possibilités et aux besoins du développement à long terme de l'économie dans son ensemble,
- c) à stimuler le processus d'industrialisation, surtout dans certaines zones, et à favoriser le développement technologique, surtout dans certains secteurs.

Ce sont là des activités, surtout dans les cas b) et c), qu'il est difficile de mettre en œuvre directement à l'aide du plan de développement économique, étant donné les caractéristiques indiquées ci-dessus: l'intervention de l'État doit donc se faire d'une manière différente, par des politiques nouvelles englobant les entrepreneurs privés sans toutefois leur imposer directement des comportements qui leur déplairaient ou seraient économiquement inopportuns. Il est évident que pour pouvoir réaliser ces objectifs, l'État doit avoir l'entreprise publique à son entière disposition, de façon à pouvoir lui donner une certaine orientation et en même temps contrôler le degré de réalisation des directives données.

C'est peut-être là le problème le plus complexe, étant donné que les entreprises ne sont pas liées hiérarchiquement à l'appareil bureaucratique traditionnel, ce qui fait que les rapports avec l'État sont relativement lâches et leur laissent une certaine liberté de décision et de gestion. Le contrôle est généralement exercé a posteriori sur l'activité passée et les organes ministériels compétents ne disposent pas des instruments nécessaires pour révoquer ou annuler les actes déjà accomplis par les entreprises.

Très souvent le contrôle a presque exclusivement un caractère personnel, étant donné que les postes de commande de l'entreprise sont occupés soit par des personnes de confiance des organes de contrôle soit par des personnes qui font déjà partie de l'appareil administratif traditionnel, de sorte qu'elles assument le double rôle de fonctionnaires de l'organisme et de membres de l'appareil administratif chargé de contrôler l'organisme, ce qui fait qu'elles représentent la volonté des organes responsables de l'État sans pour autant en être les représentants au sens juridique. Ces rapports ne sont toutefois pas institutionnellement codifiables, et c'est la raison pour laquelle il n'est pas possible d'imposer aux diverses institutions de l'organisme un comportement interne déterminé: lorsque les directives ministérielles ne sont pas respectées, sauf dans le cas de responsabilités pénales, le seul moyen dont dispose en général l'autorité de contrôle est de remplacer les organes responsables, mais cette mesure n'a pas d'incidence sur l'activité passée de l'organisme.

Malgré ces difficultés de fonctionnement, l'entreprise publique peut en tout état de cause être considérée, dans l'expérience italienne, comme un instrument très important qui permet de réaliser le plan sans trop recourir à des interventions qui limitent la liberté d'actions des entrepreneurs privés.

En même temps, l'existence de l'entreprise publique rend plus facile l'action de l'État qui peut effectuer directement ou presque directement certains types d'interventions qu'il devrait autrement «négocier» avec l'entreprise privée, avec tous les inconvénients que comporte ce système.

C'est la raison pour laquelle l'État italien s'est fait entrepreneur et l'on peut affirmer que l'entreprise publique joue un rôle irremplaçable dans le système du plan et qu'une politique de plan complète ne serait pas réalisable sans des entreprises de ce type.

Toutefois, il s'avère de plus en plus nécessaire de perfectionner le système, et cela pourra se faire surtout par une réforme progressive des structures de l'administration publique (réforme dont le retard rend difficile, à tous les égards, la mise en œuvre d'un plan économique) et de l'organisation de l'entreprise publique, de façon à créer les conditions nécessaires pour que l'État puisse accomplir effectivement les tâches d'entrepreneur qu'exige le processus de transformation de notre société.

On constate en particulier — et implicitement cela a déjà été admis précédemment — que, sous l'angle des techniques d'organisation, l'adoption de ce module essentiellement public présente des inconvénients notables: en effet, l'organisme public, s'il est également entrepreneur, ne peut être

complètement détaché de la réglementation applicable aux personnes de droit public. Il se crée ainsi, ou pour mieux dire il apparaît, un conflit sans solution entre le principe de l'efficacité et celui de la légalité de l'action administrative: l'efficacité — condition déjà nécessaire de l'action traditionnelle des pouvoirs publics — semble être et est effectivement la condition sine qua non d'une action s'exerçant dans un domaine traditionnellement réservé aux particuliers, mais puisque les sujets qui sont appelés à agir appartiennent à la catégorie des organismes publics, le principe de la légalité devient immanent et tend à l'emporter sur celui de l'efficacité.

Sur le plan pratique, ce conflit, cette non-conformité du module d'organisation traditionnel du droit public aux fonctions que l'organisme est appelé à exercer, entraîne une efficacité réduite des organismes publics économiques en tant qu'entrepreneurs. En effet, la réglementation publique à laquelle ils sont soumis les prive de cette souplesse qui est caractéristique de l'organisation de l'entreprise privée et qui répond à l'extrême mobilité des situations dans le secteur commercial. Le cordon ombilical qui relie l'organisme public à l'appareil bureaucratique ou administratif réduit encore la possibilité de réussite de l'entrepreneur public.

Il est vrai que l'on a très rapidement cherché à porter remède à cette situation tant sur le plan législatif que sur le plan pratique: c'est ainsi que les contrôles de la Cour des comptes sont exercés en vertu des articles 4, 8 et 12 et non plus 5 et 6 de la loi n° 1259 du 20 mars 1958; ils portent désormais sur la légitimité de la gestion et non sur ses différents actes; c'est l'irrégularité de la gestion et non la violation grave et continue de la loi qui entraîne la dissolution des institutions de l'organisme; l'approbation du bilan ne concerne que le bilan définitif. Le critère de la rentabilité de la gestion remplace ainsi le but lucratif qui est le propre de l'entreprise commerciale. Le rapport d'emploi entre l'organisme économique et ses salariés échappe au droit public et relève par contre totalement du droit privé. Sur le plan pratique, la prolifération des organismes économiques ne s'accompagne pas d'une adaptation des structures bureaucratiques, ce qui permet et favorise le relâchement des liens prévus par la loi. On ne connaît pas dans la pratique le nombre exact des organismes économiques et une bonne partie d'entre eux échappent aux systèmes de contrôle.

Ces remèdes ne parviennent toutefois pas à combler le décalage initial entre le module d'organisation et la fonction, de sorte que l'action des organismes économiques risque dans certains cas d'entraver l'orientation de l'économie plutôt que de la favoriser.

En liaison étroite avec les organismes dont nous venons de parler, même s'il ne s'agit pas là d'un processus logique, on commence à voir se développer de nouvelles formes d'organisation, les *entreprises dans lesquelles l'État a une participation*, qui apparaissent aujourd'hui comme le phénomène de loin le plus important et le plus caractéristique du système italien pour ce qui est de l'intervention de l'État dans l'économie.

Il faut souligner que la participation des pouvoirs publics à des entreprises commerciales vise d'abord fonctionnellement à assainir des situations de crise ou à développer certains secteurs de production présentant un intérêt public primordial, qui autrement auraient pu passer entre les mains de sociétés étrangères. Le rachat de la majorité des actions de la Banca commerciale italiana, du Credito italiano et de la Banco di Roma sont un exemple d'intervention visant fonctionnellement à assainir une situation économique compromise; la création de l'AGIP (Azienda Generale Italiana Petroli) est en revanche un exemple d'intervention visant le second objectif.

Le développement des participations et des grands *holdings* publics (IRI — Istituto Ricostruzione Industriale; ENI — Ente Nazionale Idrocarburi) commence entre 1926 et 1937. Il faut toutefois souligner que, si au cours de la période indiquée, l'intervention des pouvoirs publics sous forme de participation dans des sociétés par actions trouve sa raison d'être dans les deux objectifs précédemment cités, elle apparaît ensuite fonctionnellement destinée à compléter le processus de production et de distribution, en liaison surtout avec les choix industriels effectués, au niveau de la programmation économique nationale, pour le développement du Mezzogiorno. Ce changement dans le but de l'intervention apparaît clairement dans le cas de l'IRI: *holding* créé comme organisme de «sauvetage» et devenu ensuite un organisme de coordination pour la mise en œuvre de la politique économique du gouvernement; en ce qui concerne par contre la création de l'ENI qui remonte à 1953, il est dès le début évident qu'elle vise à rationaliser et à coordonner les importantes participations progressivement prises dans le secteur des hydrocarbures liquides et gazeux.

La réglementation normative que nous verrons par la suite ne varie pas avec l'orientation fonctionnelle de la participation. Il faut toutefois signaler le renversement récent de la tendance: de plus en plus souvent la participation de l'État a un but plus social que commercial (création de nouveaux établissements dans des zones défavorisées et se prêtant mal à l'implantation d'industries, afin de remédier à la carence de l'initiative privée mue uniquement par un objectif lucratif): face à cette

réalité en devenir on peut se demander s'il ne faudrait pas modifier la réglementation normative.

## 2. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE PERSONAE»

Les entreprises qui fournissent des services publics ne présentent pas de caractéristiques importantes à cet égard. Du point de vue subjectif en effet, elles doivent relever d'organismes publics traditionnels (États, communes, etc.); parfois leur gestion peut être confiée à des particuliers et dans ce cas le rapport est réglementé par une convention spéciale.

Les organismes publics économiques sont soumis en revanche à une réglementation propre à chacun d'eux et contenue dans l'acte constitutif qui souvent est une loi. L'acte constitutif précise la forme d'organisation dudit organisme, délimite son champ d'activité, détermine les moyens par lesquels il pourra exercer son activité dans la phase initiale, fixe ses rapports avec l'appareil administratif de l'État: le caractère immanent de l'intérêt public empêche que la gestion puisse être réservée à d'autres sujets. La réglementation normative, souvent très précise, empêche l'exercice d'autres activités commerciales, même sous la forme d'une participation au capital d'autres sociétés. L'impossibilité pratique d'appliquer une réglementation homogène à des phénomènes aussi différents les uns des autres ne permet pas de donner plus de précisions à ce sujet.

Le secteur des participations de l'État pour lequel, toujours du point de vue subjectif, il faut opérer une série de distinction présente plus d'intérêt.

Selon les sujets qui détiennent les actions, toute une série de situations peuvent se présenter:

- a) il y a un actionnaire public unique (État ou collectivité locale);
- b) il y a plusieurs actionnaires publics (État et collectivités locales ou seulement collectivités locales);
- c) il y a des actionnaires publics et des actionnaires privés (État et/ou collectivités locales et particuliers: il s'agit des sociétés dites d'économie mixte pour lesquelles il est nécessaire d'opérer une autre distinction suivant que:
  - i) la participation publique est majoritaire;
  - ii) la participation publique est minoritaire de contrôle;
  - iii) la participation publique est simplement minoritaire.

Les types de participation visés aux points a) et b) ne posent pas de problème du point de vue sub-

jectif, puisque la coordination entre les organismes publics actionnaires dans l'hypothèse b) se fera selon les règles générales et suivant la priorité à donner aux intérêts publics secondaires (que les organismes actionnaires représentent dans l'organisation); dans l'hypothèse a), la présence d'un seul actionnaire ne peut poser aucun problème — sinon peut-être sous l'angle de l'intérêt public prédominant que l'organisme doit servir en vertu de la loi, et de ses rapports avec l'intérêt public secondaire, propre à l'organisme (mais normalement il y aura coïncidence entre les deux).

En revanche, c'est la participation du type c) qui pose le plus de problèmes théoriques et pratiques, toujours du point de vue subjectif. Lorsque la participation publique est simplement minoritaire (c3), l'intérêt public se présente comme un intérêt extrasocial, mais ne semble pas se différencier de la situation analogue dans laquelle un paquet d'actions minoritaire est détenu par des particuliers: il est évident que l'intérêt social l'emporte et que la réglementation générale des sociétés trouve son application intégrale. Cela au moins théoriquement, car dans la pratique la participation de l'organisme et des organismes publics peut conditionner notablement la vie de la société, surtout en raison des moyens financiers importants qu'elle représente.

Que la participation publique au capital soit majoritaire (c1) ou qu'elle soit minoritaire de contrôle (c2), la structure de la société subit d'importantes modifications. En premier lieu, comme l'a justement noté Cassese (*Azionariato di Stato*, actionnariat d'État) dans *Enciclopedia del diritto*, VI, Milan, Giuffrè, 1959), la transformation de la raison d'être de l'activité sociale a fait que souvent la participation du particulier — surtout dans le cas d'investissements stables en actions — a pour but un simple investissement et l'obtention d'un revenu, c'est-à-dire est axé sur le résultat (les bénéfices) plus que sur la gestion; ou bien la participation peut avoir pour but l'exercice d'un contrôle, auquel cas elle est tout entière axée sur la gestion que l'on entend contrôler, et le résultat que l'on vise normalement à obtenir fait abstraction de la réalisation de profits. C'est précisément dans cette double situation que peut se trouver la participation majoritaire ou minoritaire de contrôle de la part d'un ou de plusieurs organismes publics.

Les principaux changements s'opèrent au niveau des organes de la société: les actionnaires privés minoritaires peuvent être protégés de diverses façons, par l'introduction de clauses spéciales qui leur confèrent le droit de nommer certains des membres du conseil d'administration; il peut leur être reconnu un droit aux bénéfices, de sorte que

seuls les bénéficiaires dépassant un certain seuil (en général le taux d'intérêt légal) peuvent être réinvestis par la société. Du point de vue des actionnaires publics, le problème semble beaucoup plus complexe (p. ex. possibilité ou impossibilité de révoquer les administrateurs nommés par l'État, opposition possible entre intérêt de la société et celui de l'actionnaire public). Ce qui importe le plus cependant, c'est que du fait de la participation publique l'instrument juridique qu'est la société soit utilisé à des fins autres que sa fonction initiale, puisque le substrat économique de la société fait défaut.

Mais le phénomène des entreprises à participation de l'État présente des caractéristiques extrêmement intéressantes, toujours du point de vue des sujets, du fait des liens existant entre le ministère des participations de l'État — le comité des ministres pour la programmation économique (CIPE) — les organismes de gestion — et les sociétés à participation de l'État.

Le ministre des participations de l'État a une fonction politique, identique quant à son objet à celle exercée par tout autre ministre; dans le modèle d'organisation, on voit toutefois se substituer au binôme ministre-ministère le trinôme comité interministériel-ministre-organismes de gestion. L'absence d'organisation bureaucratique au ministère des participations de l'État fait que le rapport entre le ministre et les organismes de gestion est direct, c'est-à-dire qu'il existe un contact immédiat entre l'élément politique et l'élément commercial. D'autre part, ce type d'organisation fait notamment obstacle à la tendance à une homogénéisation de la réglementation caractéristique des administrations publiques qui aurait une influence néfaste sur le fonctionnement des organismes de gestion qui sont et ne peuvent être qu'extrêmement diversifiés en raison de la diversité de leurs fonctions et de leur activité.

Les organismes de gestion constituent la courroie de transmission entre la décision politique (exprimée par le ministre des participations de l'État) et sa réalisation sur le plan commercial (qui incombe aux sociétés dans lesquelles l'État a une participation): l'aspect public et l'aspect privé se fondent et s'harmonisent dans ces organismes de gestion.

À l'égard du ministère du budget et de la programmation économique, les organismes de gestion se trouvent dans une position tout à fait analogue à celle des autres organismes publics et des administrations de l'État, c'est-à-dire qu'ils lui fournissent les données de leur expérience à l'aide desquelles le ministère élabore le programme économique national.

En revanche, c'est au CIPE qu'il appartient de coordonner les participations de l'État avec le programme: en effet, le CIPE supervise ces «participations» et leur donne des directives en liaison avec le programme. Entre les organismes de gestion et le CIPE, le ministre des participations de l'État intervient comme organe de liaison des compétences formelles, mais avec une compétence propre en raison de la fonction politique jointe à leur fonction administrative du ministre des participations de l'État.

Enfin, les organismes de gestion, qui sont organisés sur le modèle des *holdings*, se trouvent au sommet d'une pyramide d'organisation complexe constituée par les sociétés liées et contrôlées (société chef de groupe et sociétés du groupe).

Organismes de gestion et sociétés liées ou contrôlées opèrent avec les moyens et instruments du droit privé, tant dans leurs rapports avec les tiers que dans leurs rapports avec leurs propres employés.

### 3. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE MATERIAE»

A cet égard, la réglementation normative italienne ne se prête pas à un exposé général, en raison de l'extrême diversification des activités exercées tant par les organismes publics économiques que par les participations de l'État.

Au niveau des entreprises de services publics, il est possible en revanche de considérer d'une façon générale le champ d'application du module d'organisation, mais il faut d'abord se référer à la notion de service public telle qu'elle est conçue dans le système italien. On entend par là une activité commerciale exercée pour fournir au public des services essentiels, tels que transports, eau potable etc. Le but lucratif est — comme nous l'avons déjà observé — tout à fait étranger à ces entreprises et la nature publique de la réglementation correspondante répond à la fois au besoin de fournir lesdits services à un prix social et non à un prix commercial (de sorte que l'entrepreneur privé s'en abstiendrait) et à la nécessité de mettre ces activités entre les mains des pouvoirs publics. L'exploitation de ces services qui se solde généralement par des pertes importantes pèse sur l'administration publique et il n'est pas dit que la double condition susmentionnée soit toujours remplie. En réalité, ce mode d'organisation ne répond pas aux fonctions qu'il doit remplir; et il ne servirait à rien non plus de dissocier l'entreprise de services publics de l'organisme public dont elle dépend (en séparant par exemple la gestion ou les organes de direction).

La réglementation *ratione materiae* des organismes publics économiques présente habituellement la caractéristique commune à ces organismes, à savoir que l'activité qu'ils exercent a essentiellement un caractère d'intérêt général et porte sur des services publics essentiels ou des sources d'énergie ou sur des situations de monopole, selon les dispositions de l'article 43 de la constitution.

Le champ d'activité des participations de l'État est encore plus disparate. Pour schématiser, on peut dire que les cas typiques sont les suivants:

- a) l'activité est exercée à des fins lucratives ou de conservation du patrimoine;
- b) la participation a pour but le contrôle (au sens économique et non juridique du terme) d'un secteur déterminé d'intérêt national;
- c) la participation vise le «sauvetage» de certains secteurs ou bien elle est un instrument de la réalisation de la politique économique du gouvernement. Enfin, la participation sous forme d'actions peut constituer l'instrument d'une «Kalte Sozialisierung».

### 4. CONTENU MATÉRIEL DES DISPOSITIONS

Les dispositions relatives à la fourniture de services publics par les communes et les provinces sont contenues dans le RD n° 383 du 3 mars 1934, TU de la loi communale et provinciale (articles 292 et 363) et dans le RD n° 2578 du 15 octobre 1925, TU des lois sur la fourniture directe des services publics par les communes et les provinces. Le RD n° 108 du 10 mars 1904, bien qu'il constitue le règlement d'exécution de la loi n° 103 du 29 mars 1903 sur la fourniture des services publics par les communes, est toujours applicable.

En ce qui concerne les organismes publics économiques, il faut en revanche se reporter aux différents lois et actes les instituant. Ces organismes sont régis par quelques règles à caractère général, comme l'article 2093 et l'article 2129 du Code civil, l'article 1 du RD n° 267 du 16 mars 1942 qui les soustrait à la possibilité de faillite, etc.

En ce qui concerne les participations de l'État, on assiste au même fractionnement de la réglementation législative; il existe cependant quelques textes normatifs qui fixent les grandes lignes du système. La loi n° 1589 du 22 décembre 1956 a institué le ministère des participations de l'État: celle-ci jette les bases du système d'organisation, auquel nous avons fait allusion précédemment: il faut noter l'importance de l'article 3 qui impose aux organismes de gestion l'obligation de fonctionner selon des critères de rentabilité.

L'IRI a été créé par le RDL n° 5 du 23 janvier 1933, l'ENI par la loi n° 136 du 10 février 1953. Le CIPE par contre a été créé par la loi n° 48 du 27 février 1967 (articles 16 et suivants) par laquelle le ministère du budget avait été transformé en ministère du budget et de la programmation économique. Au CIPE ont été dévolues les attributions précédemment confiées au Comitato interministeriale per le partecipazioni statali, qui avait été créé par la loi n° 1589 du 22 décembre 1956; les tâches de coordination incombant au CIPE ont été déterminées avec précision par le décret pris par délégation DPR n° 554 du 14 juin 1967 qui a supprimé le Comitato interministeriale per PP.SS.

##### 5. AUTORITÉS CHARGÉES DE L'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION

Nous en avons parlé précédemment. Il reste à rappeler que le contrôle est attribué d'une façon générale à la Cour des comptes en vertu de l'article 100 de la Constitution.

##### SECTION 5

##### Les instruments de nature globale

Il ressort de ce qui précède que, dans le système italien, on ne peut considérer comme autonomes par rapport au plan les instruments dits de nature globale, c'est-à-dire politique budgétaire, politique fiscale, politique des investissements, parce que ces instruments ne représentent pas des formes autonomes d'intervention de l'État dans les processus économiques, mais doivent être considérés comme des instruments destinés à permettre la réalisation des orientations fixées par le plan.

Cela implique que, sauf dans des situations particulières, qui requièrent des interventions immédiates et exceptionnelles à caractère fiscal ou monétaire (compte tenu toujours de ce que nous avons dit au chapitre II, section 2), il ne peut exister de politique gouvernementale autonome dans les secteurs considérés, étant donné que le contenu de ces politiques est déjà fixé par le plan quinquennal et que le gouvernement devra s'en tenir aux indications de celui-ci.

Le plan fixe en effet les critères financiers de base concernant les conditions générales de l'équilibre financier, le financement des dépenses des administrations publiques et le recours au marché financier.

##### I — POLITIQUE BUDGÉTAIRE

1. Un problème fondamental lié à l'existence d'un plan quinquennal de développement économique est celui de la modernisation des structures

rigides du système des dépenses publiques en Italie, système qui actuellement ne se prête pas à la réalisation d'une politique budgétaire moderne qui permette de contrôler l'activité économique à court terme, en la maintenant orientée vers les objectifs généraux du plan.

Notre budget en effet est établi de façon telle que la prévision des programmes de dépenses est effectuée sur la base de critères répondant aux exigences d'un contrôle juridico-administratif, mais non à celles d'une gestion économiquement efficace.

Le budget italien ne peut actuellement fournir de renseignements complets sur les effets des opérations qu'il décrit.

C'est la raison pour laquelle le «projet 80» souhaite une réforme en ce sens que les dépenses relatives aux emplois sociaux ne seraient pas réparties sur la base de demandes formulées d'une façon générale, eu égard surtout à l'organisation ministérielle de l'appareil administratif et à l'identification des objets de dépenses pour l'achat de biens et services, mais sur la base de projets conçus selon des critères homogènes précisant les objectifs que l'on entend atteindre, en termes non pas de dépenses, mais de travaux à réaliser et de services à rendre et soumettant à une analyse comparative des coûts et des produits les méthodes utilisées pour la réalisation, en examinant les solutions de rechange éventuelles.

A cette fin, le «projet 80» juge opportun d'insérer dans le programme 1971-1975 un budget prévisionnel quinquennal qui n'aura pas une valeur juridique d'autorisation des dépenses, mais constituera l'élément de référence nécessaire pour les indications relatives à l'application de la législation en matière de dépenses: le budget prévisionnel sera mis à jour et revu chaque année à l'occasion du rapport relatif aux prévisions et au programme.

Le «projet 80» souhaite en outre, afin de permettre au gouvernement et au Parlement, lors de l'approbation du budget, de vérifier le degré de réalisation des projets prévus par le plan, l'adoption d'une pratique en vertu de laquelle chaque année la loi du budget serait accompagnée d'une loi de finance qui pourrait contenir des décisions nouvelles en matière de dépenses et de recettes.

2. La politique budgétaire consiste en une utilisation rationnelle des finances publiques visant à exercer une influence anticyclique sur la demande totale de monnaie pour l'achat de biens et de services (1).

(1) J. A. MAXWELL, *Fiscal Policy*, New York 1955, p. 11.

La politique budgétaire étudie donc les effets des dépenses et des recettes de l'État en recherchant les meilleurs rapports entre les recettes, les dépenses et le déficit (ou l'excédent) et les moyens de couvrir le déficit (ou d'utiliser l'excédent).

Les recettes peuvent être modifiées par la création d'impôts nouveaux ou par la suppression d'impôts existants ou par une modification de la structure des impôts (taux, échelonnement, objet etc.).

Les dépenses peuvent être modifiées à leur tour par de nouvelles interventions, l'augmentation des crédits des dépenses en cours ou la suppression ou le report de dépenses déjà autorisées.

Le déficit <sup>(1)</sup>, enfin, peut être financé par le recours au marché des capitaux (endettement à moyen ou à long terme) ou au marché monétaire (endettement à court terme). Le montant du déficit et le choix entre l'une et l'autre forme de couverture de ce déficit constituent des instruments fondamentaux de la politique budgétaire.

3. La possibilité de modifier des agrégats qui composent le budget a des limites de caractère matériel et d'autres d'ordre juridique.

La présente étude a pour but d'examiner brièvement les règles constitutionnelles qui posent des limites au législateur ordinaire et les règles juridiques ordinaires qui réglementent l'action du pouvoir exécutif en matière de manipulations budgétaires.

Nous ne tiendrons pas compte en revanche des limitations de fait, telles que la rigidité des recettes et des dépenses, qui empêchent de modifier ces éléments à des fins anticonjoncturelles.

Et nous ne nous référerons pas non plus, évidemment, aux théories de la macro-économie et de la politique économique visant à déterminer les critères et les modalités d'utilisation de la politique budgétaire à des fins conjoncturelles, ainsi que les instruments qui permettent de mesurer les effets lors de la prévision et partant d'opérer des choix rationnels en vue d'optimiser les résultats recherchés.

### *Politique des recettes*

4. L'article 23 de la Constitution, en stipulant qu'«aucune prestation à raison de la personne ou des biens ne peut être imposée, sauf en vertu

(1) Au cours de la présente étude, le terme «déficit» sans autre spécification sera utilisé pour désigner le solde net à financer (ou endettement net) correspondant à la différence entre le total des dépenses et celui des recettes, déduction faite de celles provenant de la souscription ou du remboursement d'emprunts.

d'une loi» crée une réserve législative en matière fiscale. En soi, cette règle ne s'oppose pas, dans l'absolu, à la création, par une procédure d'urgence, de nouvelles charges fiscales, le gouvernement pouvant, à cette fin, recourir à des décrets-lois qu'il arrête en vertu de l'article 77 de la Constitution.

La réserve législative en question s'étend habituellement au montant des impôts, ce qui fait que, lorsque des modifications sont apportées à la structure des impôts et taxes, elles le sont également par des actes essentiellement législatifs.

Fait exception à cette règle l'article 17 du projet de loi sur la réforme fiscale (dossier Sénat n° 1657) qui comporte une «clause de garantie» destinée à assurer la continuité des recettes du système fiscal après la réforme.

Cette disposition donne au gouvernement, pendant une période limitée à deux ans, la faculté de modifier les taux afin d'éviter un fléchissement possible des recettes.

Cette clause, créée aux fins transitoires précitées, existe à titre permanent dans d'autres systèmes ou elle constitue un instrument fondamental de la politique budgétaire. On peut se demander si, étant donné les buts spécifiques qu'elle vise, la faculté susmentionnée peut être utilisée à des fins plus généralement anticonjoncturelles, ne fût-ce qu'au cours de la période précitée.

5. Les limites fixées par la Constitution en matière de recettes et de dépenses sont essentiellement contenues dans le troisième et le quatrième alinéas de l'article 81 de la Constitution.

Le troisième alinéa qui stipule que «la loi d'approbation du budget ne peut fixer de nouvelles recettes et de nouvelles dépenses» prescrit en substance que les recettes et les dépenses doivent trouver leur support juridique dans des lois matérielles autres que la loi d'approbation du budget.

Nous ne pouvons en revanche admettre l'interprétation de cette disposition, selon laquelle le budget de l'État ne pourrait comprendre de recettes et de dépenses pour lesquelles il n'existe pas, préalablement à la loi du budget, une règle législative matérielle qui autorise l'encaissement de ces recettes et le paiement de ces dépenses.

Aucun ordre chronologique (d'abord la loi matérielle et ensuite la loi du budget) ne peut en effet être déduit de la règle constitutionnelle précitée.

A cet égard, on a généralement admis que l'insertion dans le budget d'«accantonamenti» (chapters de dépenses à la charge desquels ne peuvent être effectués des paiements, à la différence des «stanziamenti») n'implique pas une autorisation de

dépenses. En d'autres termes, inclure une dépense dans le budget n'implique pas qu'elle est «établie», c'est-à-dire autorisée: l'engagement et le paiement des sommes figurant au budget restent donc en tout cas subordonnés à l'existence de la condition juridique requise par le 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 80, c'est-à-dire à l'existence d'une disposition d'autorisation contenue dans un acte législatif autre que la loi d'approbation du budget.

6. Le 4<sup>e</sup> alinéa de l'article 81 stipule à son tour que «toute autre loi (c'est-à-dire toute loi autre que la loi d'approbation du budget) qui comporte des dépenses nouvelles ou supplémentaires doit indiquer les moyens de faire face à ces dépenses».

Il faut noter que, bien que le texte de cette disposition ne se réfère qu'aux dépenses, on a admis que cette règle constitutionnelle soit interprétée comme étant valable non seulement pour ce qui est de l'augmentation des dépenses, mais également en ce qui concerne la réduction des recettes.

Sans rappeler l'abondante littérature consacrée à l'interprétation de cette règle constitutionnelle <sup>(1)</sup>, on peut considérer que, pour ce qui est de la possibilité d'adapter les recettes et les dépenses de l'État aux exigences d'une politique anticonjoncturelle, la règle en question impose certaines limites.

En effet, si le gouvernement et le Parlement lui-même envisageaient, pour répondre à des changements dans la situation conjoncturelle qui se sont manifestés après la présentation du budget, de prendre l'initiative d'augmenter les dépenses ou de réduire les recettes sans prévoir la couverture correspondante, les effets désirés de ces mesures pourraient être contrecarrés par la nécessité d'observer la règle constitutionnelle précitée qui interdit essentiellement d'aggraver le déficit.

Cette option peut en revanche être réalisée lors de l'établissement du budget prévisionnel, attendu qu'aucune règle constitutionnelle ne prescrit l'équilibre dudit budget ni ne limite le montant de son déficit.

### *Politique des dépenses*

7. Pour les dépenses également, les règles constitutionnelles ayant une incidence sur la politique budgétaire sont contenues, comme nous l'avons rappelé ci-dessus, dans le 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> alinéa de l'article 81.

Les considérations qui précèdent sur la portée du 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 81 conduisent à reconnaître

la légitimité constitutionnelle des fonds spéciaux et en particulier des «fonds nécessaires pour faire face à des charges provenant de mesures législatives en cours» («fondi globali») auxquels sont inscrites les sommes — spécifiées dans certaines listes jointes à l'état prévisionnel des dépenses du ministère du budget — destinées à couvrir des dépenses pour lesquelles la mesure législative d'autorisation correspondante est en cours d'examen auprès d'une des Chambres, — et dans certains cas même ne lui a pas encore été soumise.

Sous l'angle que nous considérons, la pratique juridique des «fondi globali» permet au gouvernement — qui, en vertu du premier alinéa dudit article 81, est seul à pouvoir «présenter» le projet de budget — de décider, avant la présentation aux Chambres dudit projet, quelles sont les initiatives pour lesquelles il se réserve de soumettre ultérieurement au Parlement la mesure législative d'autorisation correspondante.

En ce qui concerne la réglementation législative des «fondi globali», il faut rappeler la loi n° 64 du 25 février 1955.

Dans le cas où, à la fin de l'exercice dans le budget duquel le «fonds global» comporte une charge déterminée, la mesure d'autorisation nécessaire n'a pas encore été approuvée, la loi précitée a permis que les disponibilités correspondantes puissent être utilisées pour la couverture de ladite charge au cours de l'exercice suivant. Dans ce cas, tandis que ces disponibilités continuent à être attribuées à l'exercice au cours duquel elles ont été acquises, la dépense est portée à la charge de l'exercice au cours duquel la mesure est approuvée.

8. Toujours en ce qui concerne les fonds spéciaux, il faut rappeler deux dispositions qui, étant donné qu'elles sont insérées dans les lois annuelles du budget, présentent en fait, puisqu'elles reviennent constamment dans lesdites lois, le caractère de dispositions permanentes.

Ce sont les articles 15 et 137 de la loi du budget de 1971 qui autorisent le ministre du Trésor à procéder par arrêté soit au transfert des sommes affectées aux «fonds globaux» pour la réalisation de mesures législatives votées après l'approbation du budget, soit aux modifications du budget nécessaires pour la réalisation de mesures législatives publiées après l'approbation dudit budget.

Ces dispositions pourraient permettre une manipulation conjoncturelle limitée si le ministre du Trésor différait la publication desdits arrêtés en fonction de la situation économique du moment.

9. Les lois matérielles d'autorisation indiquent souvent le montant exact des dépenses ou les cri-

<sup>(1)</sup> Voir, en résumé, le volume de V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, 1969.

tères selon lesquels ledit montant peut être déterminé indirectement, mais avec précision.

Ce n'est pas le cas lorsque:

- a) l'autorisation de dépense est contenue implicitement dans une disposition sur l'organisation administrative (exemple: la loi instituant un nouveau ministère) qui comporte automatiquement le crédit des sommes nécessaires pour le fonctionnement de l'appareil administratif correspondant.

Dans ces cas, le gouvernement jouit, du point de vue juridique, d'une totale liberté dans la fixation du montant des crédits.

- b) La loi d'autorisation de la dépense laisse à la loi du budget le soin de quantifier les charges exactes.

A titre d'exemple, on peut citer à ce propos la loi n° 1612 du 26 octobre 1962 (article 12) qui laisse à la loi du budget le soin de déterminer le montant du concours de l'État en faveur de l'Institut agronomique d'autre-mer et la loi n° 132 du 12 février 1968 (article 33), qui laisse également à la loi du budget le soin de déterminer le montant du Fonds national hospitalier, etc.

Dans ces cas également, le gouvernement jouit d'une totale liberté dans la détermination du montant des concours à inscrire au budget annuel.

- c) La loi fixe le montant total de la dépense et sa répartition entre les différents exercices. Dans ces cas, la faculté de modifier la répartition dans le temps de l'autorisation globale en reportant, en totalité ou en partie, sur des exercices ultérieurs la part du crédit indiqué par la loi pour chaque année, est admise — et utilisée dans la pratique (1).

Ce report est sanctionné par l'article 136 de la loi du budget de 1971 (et par les articles correspondants de la loi du budget des autres années).

10. On peut attribuer un effet très limité ou nul du point de vue de la politique budgétaire aux modifications du budget résultant d'un prélèvement sur les fonds de réserve généraux, c'est-à-dire sur le fonds de réserve pour les dépenses obligatoires et sur le fonds de réserve pour les dépenses imprévues, régis respectivement par les articles 40 et 42 de la loi sur la comptabilité générale de l'État (RD n° 2440 du 18 novembre 1923) et en ce qui concerne le fonds de réserve pour les dépenses imprévues, par l'article 136 du règlement correspondant (RD n° 827 du 23 mai 1924).

(1) Voir l'arrêt n° 1 de 1966 de la Cour constitutionnelle.

La raison en est que:

- a) les modifications au budget résultant du prélèvement sur ces fonds étant compensatoires, elles n'entraînent pas de modification du montant du déficit (ou de l'excédent), même si le passage de sommes d'un «accantonamento» à un chapitre de «stanziamiento» mobilise des fonds qui autrement seraient restés inutilisés.

Cela revient à dire que, même si le solde du compte de l'exercice n'en est pas modifié, il peut en résulter une modification du solde de la gestion;

- b) le montant des fonds est plutôt limité. Dans le budget de 1971, par exemple, l'«accantonamento» correspondant représente respectivement 0,4 % et 0,06 % de la dépense totale;

- c) les modalités et les conditions du prélèvement sont rigoureusement fixées par la loi et par le règlement de comptabilité générale de l'État et ne permettent pas d'utiliser les disponibilités à des fins et à des conditions autres que celles prévues dans ces dispositions.

11. Les mesures de modification du budget arrêtées en vertu de l'article 41 de la loi sur la comptabilité générale de l'État échappent en partie aux limitations dont les prélèvements sur les fonds de réserve font l'objet.

En application du premier alinéa de cet article, un crédit peut être inscrit au budget, par décret du président de la République, pour les sommes nécessaires au remboursement des impôts indûment perçus ou des taxes sur les produits exportés, au paiement de gain à la loterie, à la couverture des paiements relatifs à la dette publique ainsi que pour compléter les allocations relatives à des bourses, pensions et autres versements fixes, spécialement autorisés et réglementés par la loi.

Les décrets présidentiels pris en vertu de cette disposition sont considérés comme n'étant pas soumis à l'obligation d'indiquer les moyens de couverture conformément à l'article 81, alinéa 4, de la Constitution.

En conséquence, dans les deux derniers cas mentionnés en particulier, les compléments en question entraînent une modification du solde du budget.

Le second alinéa dudit article 41 prévoit, d'autre part, la faculté d'inscrire au budget, par décret du ministre du Trésor, les crédits nécessaires au remboursement de dépôts ou au paiement de quotes-parts de recettes dévolues à des organismes et instituts ou de sommes perçues pour le compte de tiers. Ces mesures, à la différence des précédentes, n'entraînent aucune aggravation du déficit, puisqu'elles ont une contrepartie dans les recettes.

Cette caractéristique, ajoutée au fait que ces opérations représentent des sommes limitées, permet d'affirmer qu'elles ne peuvent être utilisées à des fins anticonjoncturelles.

12. Une autre possibilité d'utilisation du budget à des fins conjoncturelles est offerte par l'article 36 — deuxième et troisième alinéa — de la loi sur la comptabilité générale de l'État qui autorise le maintien dans le compte des «restes» de sommes inscrites en compte capital, même s'il n'existe pas d'actes formels comportant des obligations en faveur de tiers. Cette disposition permet la création de ce qu'on a appelé les «restes de crédit» qui, justement parce qu'ils ne correspondent pas à des engagements à l'égard de tiers, peuvent être utilisés au cours d'une période ultérieure qui pourrait aussi être choisie dans l'optique d'une action anticonjoncturelle.

Cette possibilité existant dans l'abstrait fait que l'on considère que l'accumulation de «restes de crédit» n'est pas un fait inhérent au système du budget d'exercice, mais le résultat d'un choix autonome du pouvoir exécutif, visant à acquérir une certaine liberté de manœuvres dans la gestion.

Il ne faut toutefois pas oublier que l'ordonnement des dépenses ne dépend pas uniquement de la volonté des administrations, mais qu'il est également conditionné par les possibilités d'action réelle et par les temps techniques de réalisation des travaux.

Cela permet d'empêcher, dans la pratique, que le gouvernement n'utilise délibérément les «restes de crédit» à des fins anticonjoncturelles.

13. Dans le cadre de la politique budgétaire, les mesures financées par le recours au marché des capitaux peuvent jouer un rôle important.

Depuis quelques années, des lois d'autorisation de dépenses relatives à des plans spéciaux <sup>(1)</sup> prévoient la couverture des charges par des prêts à contracter auprès du *Consortio di credito per le opere pubbliche* (consortium de crédit pour les travaux publics) qui, à son tour, se procure les fonds nécessaires sur le marché par l'émission d'obligations garanties par l'État.

Dans ces cas, les crédits correspondant aux dépenses ne figurent pas dans le document initial du budget, mais sont inscrits aux chapitres correspondants en cours d'exercice, lorsque les moyens financiers précités ont été recueillis.

(1) On peut citer par exemple le plan pour la construction scolaire et universitaire au cours des cinq années 1967—1971 (loi n° 641 du 28 juillet 1967) et le programme de construction de logements pour les travailleurs agricoles salariés (lois n° 1676 du 30 décembre 1960 et n° 260 du 12 mars 1968).

Il n'existe pas de dispositions de caractère général régissant les opérations précitées. Du point de vue de la présente étude, on peut toutefois noter que le fait que l'inscription au budget soit subordonnée à la demande des prêts nécessaires à la couverture des dépenses permet une grande marge de manœuvre en ce sens que, lorsque la situation conjoncturelle l'exige, le gouvernement peut éviter de provoquer l'aggravation du déficit net à financer, provenant par définition des opérations précitées, en reportant l'exécution à une date ultérieure au cours du même exercice, voire de l'exercice suivant.

### *Politique du déficit*

14. Le montant du déficit ou de l'excédent et les modalités de couverture du déficit ou d'utilisation de l'excédent constituent le troisième volet de la politique budgétaire, et cet aspect revêt une importance déterminante, car il représente à la fois la synthèse de l'action menée en manipulant les recettes et les dépenses (dont il exprime le résultat) et — par le choix des formes de couverture — un instrument autonome de cette politique.

Une bonne coordination des variables précitées permet de pratiquer une stratégie qui a un effet stabilisateur sur le système économique en agissant directement sur les dépenses globales ou indirectement, par une modification du degré de liquidité du système, et ce parce que, en répartissant la couverture entre les formes d'endettement à moyen et à long terme et les formes d'endettement à court terme, on peut agir sur le degré de liquidité de l'économie, en donnant à la demande globale des impulsions positives ou négatives.

15. L'endettement à moyen et à long terme peut revêtir les diverses formes de la dette publique, dont les plus importantes sont:

- les bons du Trésor pluriannuels;
- les autres obligations de la dette remboursable;
- les certificats de crédit;
- les emprunts auprès du *Consortium de crédit* pour les travaux publics.

Les règles législatives de caractère général concernant la dette publique sont contenues dans le TU qui a été approuvé par le DPR n° 1343 du 4 février 1963.

16. Les opérations d'endettement à court terme peuvent, en revanche, prendre principalement les formes suivantes:

- a) bons du Trésor ordinaires;
- b) découvert du compte courant de trésorerie provincial et autres avances de la Banque d'Italie;
- c) soldes débiteurs sur les comptes courants auprès de la Caisse des dépôts et prêts, des instituts de prévoyance et des autres instituts financiers.

En particulier:

- Les bons du Trésor ordinaires sont réglementés par les articles 545 à 575 du règlement sur la comptabilité générale de l'État (RD n° 827 du 23 mai 1924), modifié par le DPR n° 470 du 24 avril 1961.

Dans l'optique de la politique budgétaire, l'article 548 du règlement précité, qui attribue au ministère du Trésor le pouvoir de fixer par décret des caractéristiques de ces bons, leur durée en mois, ainsi que par la somme des intérêts à verser, revêt une importance particulière.

C'est en application de cette disposition qu'a été publié le DM du 12 octobre 1962 qui est à l'origine de modifications importantes en la matière. L'échéance, en particulier, a été unifiée à 12 mois (auparavant leur durée pouvait varier entre 2 et 12 mois). L'émission est close ou elle est limitée au montant déterminé chaque mois par le ministère du Trésor en fonction des besoins de trésorerie (le système appliqué antérieurement était celui de l'émission ouverte). Le placement des bons ne se fait qu'auprès des établissements de crédit et des instituts centraux du secteur, qui doivent communiquer chaque mois à la Banque d'Italie, par l'intermédiaire de laquelle s'effectue le placement, le montant des bons destinés aux réserves et de ceux destinés à des investissements libres.

- Le compte courant du Trésor auprès de la Banque d'Italie est régi par la convention sur le service de la trésorerie provinciale.

Le découvert de ce compte courant qui représente le canal normal de l'émission de monnaie pour le compte du Trésor est limité par la loi n° 1333 du 13 décembre 1964 qui en fixe le montant maximum à 14% du total des dépenses courantes et des dépenses en compte capital.

- Les comptes courants auprès de la Caisse des dépôts et prêts, des instituts de prévoyance et autres instituts financiers, sont réglementés par les articles 576 à 584 du règlement sur la comptabilité générale de l'État. Le plus important de ces comptes est celui de la Caisse des dépôts et prêts auquel sont versées l'épargne postale et les disponibilités des comptes courants postaux.

17. Dans l'optique de la politique budgétaire, il faut noter que les dispositions en vigueur laissent au Trésor une vaste marge de manœuvre dans le choix des formes de couverture du déficit (recours au marché monétaire ou au marché financier).

Le montant du découvert du compte courant pour le service de la Trésorerie provinciale n'est limité que par la loi précitée n° 1333 de 1964.

En outre, les lois d'approbation du budget contenant régulièrement l'autorisation d'émettre soit des bons du Trésor ordinaires (article 14 de la loi du budget de 1971), soit des bons du Trésor pluriannuels (article 135 de la même loi), le ministre du Trésor a pratiquement la possibilité de déterminer la composition quantitative du recours à l'une ou à l'autre forme de financement, la quantité des bons du Trésor ordinaires à émettre (tandis que pour les bons extraordinaires la limite est représentée par la différence entre le total des recettes et des dépenses et jouit également de la possibilité d'en effectuer le remboursement par anticipation).

#### *Organes de la politique budgétaire*

18. Dans le cadre du gouvernement, les organes auxquels est confié le soin de préparer ou, le cas échéant, de définir les initiatives et les actes destinés à influencer sur la politique budgétaire sont le ministère du Trésor, le ministère du budget et de la programmation économique et, parmi les organes collégiaux, le Comité interministériel pour la programmation économique (CIPE).

La loi confie à la Ragioneria generale dello Stato, en tant qu'organe du ministère du Trésor, le soin d'établir le projet de budget prévisionnel et les mesures de modification du budget (article 25 de la loi sur la comptabilité générale de l'État et article 4 de la loi n° 1037 du 26 juillet 1939).

Le ministère du Trésor doit en outre donner son accord sur les projets de loi émanant du gouvernement qui comportent des dépenses à la charge de l'État, ainsi que sur les décrets et autres mesures qui comportent de nouvelles charges (article 29 de la loi sur la comptabilité générale de l'État).

En ce qui concerne le budget de l'État, il appartient au CIPE d'indiquer les grandes lignes concernant l'établissement du projet de budget prévisionnel (article 16, premier alinéa, de la loi n° 48 du 27 février 1967).

En outre, dans les cas où des actions budgétaires s'insèrent dans le cadre de mesures anticonjoncturelles, elles doivent, comme toutes les initiatives

en la matière, être soumises au préalable au CIPE auquel il appartient d'examiner la situation économique générale en vue de l'adoption des mesures anticonjoncturelles (article 16, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi n° 48 du 27 février 1967).

Le ministère du budget et de la programmation économique à son tour signe, en accord avec le ministre du Trésor, le budget prévisionnel de l'État, qui est présenté au Parlement (article 34 de la loi sur la comptabilité générale de l'État et article 2 a) de la loi n° 48 du 27 février 1967).

En outre, le point d) de ce dernier article attribue au ministère du budget le droit de donner son accord pour les mesures législatives qui comportent des autorisations de dépenses courantes et de dépenses en compte capital d'un montant supérieur à un milliard de liras ou qui comportent des autorisations de dépenses en compte capital à la charge de plusieurs exercices financiers, quel qu'en soit le montant, ainsi que pour la présentation de mesures législatives qui comportent une diminution de recettes ou la création d'impôts nouveaux ou prévoient une modification des impôts existants.

Les modifications du budget doivent également être approuvées par le ministère du budget (article 3 c) de la loi n° 48 du 27 février 1967).

## II — POLITIQUE FISCALE

1. Le plan quinquennal 1965-1970 prévoyait la réforme du système fiscal italien (réforme non encore réalisée) et en indiquait les étapes successives, en ce qui concerne notamment la réorganisation des bureaux, la restructuration des impôts directs, la révision des impôts indirects sur la base de la taxe à la valeur ajoutée, la réforme des finances locales, l'élargissement de la base imposable, la réorganisation du contentieux fiscal. La réforme fiscale devrait maintenant se réaliser sur la base du projet de loi par délégation approuvé par le Conseil des ministres le 20 juin 1969 et qui se compose de 16 articles.

Ce projet de loi prévoit essentiellement le remplacement de certains impôts, désormais dépassés dans les économies les plus évoluées, par des techniques d'imposition plus modernes.

C'est ainsi que devraient disparaître les impôts sur le revenu domanial des terrains, sur le revenu agricole, sur le revenu des immeubles et sur les revenus de la richesse mobilière, l'impôt spécial sur le revenu des immeubles de luxe, les surtaxes correspondantes au profit de l'État et des communes, l'impôt complémentaire, l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur les obligations, les impôts

communaux sur la famille, la patente et l'impôt sur la valeur locative, la taxe sur l'entretien des égouts, la taxe spéciale de cure, les taxes spéciales sur les spectacles publics et la taxe sur la musique dans les lieux de séjour, de cure et de tourisme, les impôts des Chambres de commerce prévus par l'article 52 c) et d) du RD n° 2011 du 20 septembre 1934 et les impôts additionnels correspondants au profit de l'État et des collectivités locales.

Ces impôts devraient être remplacés par les suivants: l'impôt sur le revenu des personnes physiques complété par l'impôt sur le revenu des personnes morales et par l'impôt local sur les revenus du patrimoine (l'impôt sur le revenu des personnes physiques serait ainsi l'unique impôt personnel progressif frappant le revenu total des personnes physiques).

Devraient également être supprimés: l'impôt général sur les recettes et les impôts additionnels correspondants, l'impôt correspondant à l'impôt sur les recettes et l'impôt compensatoire dus pour le fait objectif de l'importation, les droits de timbre sur les documents de transport et sur les cartes à jouer, la taxe de radiodiffusion sur les appareils de télévision et de radio, l'impôt sur les disques et autres supports de reproduction du son, les impôts de fabrication sur les fils, sur les huiles et les graisses animales, sur les graisses végétales liquides, sur les acides gras, sur les organes d'éclairage électrique et sur les succédanés du café, ainsi que les surtaxes correspondantes à la frontière, l'impôt au profit de l'État sur la consommation de gaz, les impôts communaux de consommation, l'impôt sur la publicité et la taxe sur les avances et subventions contre dépôt ou gage.

Ces impôts devraient être remplacés par l'impôt sur la valeur ajoutée (réglementé par l'article 5, selon les principes énoncés par la Communauté économique européenne).

Devraient en outre être supprimés l'impôt sur la plus-value des terrains à bâtir et les contributions d'amélioration qui devraient être remplacés par l'impôt communal sur la plus-value des immeubles.

Enfin, on prévoit une réforme des droits d'enregistrement, de timbre et des droits hypothécaires, des impôts cadastraux et des taxes sur les concessions, ainsi qu'une réforme du régime fiscal applicable aux successions et donations.

Il est évident que la politique fiscale est caractérisée chaque année par des interventions spéciales ou sectorielles, rendues nécessaires par des situations particulières dans l'économie nationale. Ces interventions échappent à toute prévision de programme et ont pour but au contraire

de ramener la situation économique dans la voie normale du développement prévu comme base de la programmation en cours: à titre d'exemple, rappelons l'importante intervention effectuée en matière économique l'an dernier par le DL n° 745 du 26 octobre 1970, converti, après modifications, en loi n° 1034 du 8 décembre 1970.

Mais à part ces interventions exceptionnelles, il faut rappeler qu'il est précisé dans le «projet 80» qu'une politique de plan exige que le système fiscal soit considéré non seulement comme un système destiné à assurer des recettes à l'État, mais également comme l'un des éléments qui influent sur la formation et sur les emplois du revenu national. «Le système fiscal également doit avoir une certaine souplesse pour pouvoir s'adapter aux exigences de la politique économique. La loi de finances annuelle doit donc être utilisée notamment pour apporter d'éventuelles modifications au système fiscal, surtout en ce qui concerne les taux pour lesquels la loi ordinaire pourrait fixer des minima ou des maxima».

2. On sait d'autre part que l'actuel système fiscal de l'Italie peut très difficilement être utilisé comme instrument de politique économique. Ce sont essentiellement les mêmes raisons qui incitent à formuler un jugement négatif sur l'ensemble du système qui, d'une façon toute particulière, s'est constitué par couches successives correspondant à des dispositions qui se sont succédé dans le temps sans aucune coordination entre elles. Pluralité d'impôts frappant le même fait, superposition d'organismes dotés d'un pouvoir fiscal pour les mêmes faits économiques, caractère excessif des règles d'exemption et d'allégement (non coordonnées), extrême complexité de la détermination et lenteur du contentieux, autant d'aspects — et ce ne sont pas les seuls — qui empêchent l'État italien d'utiliser l'instrument fiscal comme un levier efficace de politique économique. En particulier, le temps trop long qui s'écoule en général entre la production d'un revenu (mais l'exemple pourrait s'appliquer également à de nombreux impôts indirects) et son imposition définitive rend forcément vaines les tentatives d'utilisation des impôts directs pour faire face aux problèmes conjoncturels, à moyen ou à long terme.

Aussi ne faut-il pas s'étonner que les interventions d'ordre fiscal dans le domaine économique aient de tout temps porté surtout sur les impôts dont la sensibilité conjoncturelle est la plus grande, au moins dans le système italien, comme l'impôt général sur les recettes et les impôts de fabrication (et de consommation) en général.

Et, en effet, un des objectifs déclarés de la réforme fiscale est de rendre le système plus apte à per-

mettre la réalisation de certains objectifs de politique économique (détermination plus rapide de l'impôt, réduction des exemptions, etc.).

Cette réforme revêt une importance particulière dans le secteur de l'imposition directe où elle est actuellement la plus nécessaire.

### III — POLITIQUE MONÉTAIRE

#### 1. OBJECTIFS

Nous jugeons superflu d'approfondir l'étude des objectifs de la politique monétaire, étant donné qu'il s'agit de problèmes communs à tous les systèmes et en outre d'une politique réglementée par le traité de la CEE (1). Ce qui varie d'un pays à l'autre, ce sont les conditions du marché et la portée, ainsi que la nature des instruments qu'utilisent les autorités pour influencer sur l'économie, mais non les effets d'équilibre ou de déséquilibre qui en découlent et qui sont régis par les lois dites économiques; ces lois ont une valeur pour ainsi dire universelle et résultent de la connaissance des phénomènes économiques.

En Italie, il n'existe pas de réglementation unitaire en la matière et même dans la plupart des cas il n'existe pas de réglementation du tout; ou bien les organes de l'État interviennent en vertu des pouvoirs généraux (législatifs et administratifs) dont ils sont dotés ou bien la banque centrale, créée à l'origine comme un établissement de crédit normal et qui s'est peu à peu transformée en organe de contrôle des banques et en autorité de gestion des liquidités, intervient sur le marché.

La réglementation du marché se fait donc soit par des lois spéciales comme celles qui, agissant directement sur le système fiscal (2), ont une incidence déterminée sur la politique économique et monétaire, soit par des actes administratifs des organes préposés au contrôle du système de crédit, soit encore par des actes d'ordre contractuel effectués par la Banque d'Italie (réescompte, avances, opérations sur titres, etc.), dont l'incidence sur la liquidité de l'économie est déterminée par le pouvoir qu'a la Banque d'Italie d'autoriser ou non ces opérations et d'en fixer les conditions (politique du taux d'escompte (3)).

(1) Cf. MONACO, dans *Commentario del trattato istitutivo della CEE*, Milan, 1965, volume I, pages 34 et suiv.

(2) C. ARENA, *Scritti vari*, volume II, *Finanza*, Milan 1968.

(3) Voir BRESCIANI-TURRONI, *Corso di economia politica*, Milan, 1960, II.

## 2. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE PERSONAE»

La réglementation susmentionnée a une incidence

- a) sur l'ensemble des citoyens, dans la mesure où elle revêt la forme de lois (par exemple fiscales) ou d'autres mesures à caractère général;
- b) sur certaines entreprises, le plus souvent à caractère financier, et spécialement sur les banques et les établissements de crédit, étant donné que la réalisation des objectifs de la politique économique et monétaire passe en général par le «filtre» de l'activité du système bancaire et du système de crédit.

## 3. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE MATERIAE»

Les mesures visant à réglementer le marché monétaire portent sur

- a) les flux monétaires du système financier vers le secteur réel de l'économie (producteurs de biens et de services);
- b) le système des prélèvements dans l'économie des moyens financiers nécessaires à l'État pour la gestion de la chose publique (politique fiscale);
- c) la réglementation du secteur bancaire, et en particulier de la concurrence, étant donné l'incidence qu'a cette dernière sur la structure des taux d'intérêts créditeurs et débiteurs (intérêts sur les emplois et sur les dépôts bancaires) et donc sur l'évolution des prix du marché.

## 4. CONTENU MATÉRIEL DES DISPOSITIONS

A — Comme instruments traditionnels de réglementation de l'économie on peut citer: la manipulation du taux d'escompte et les opérations d'open market, ainsi que, depuis quelques décennies, la politique de réserves obligatoires, auxquels s'ajoute le contrôle qualitatif et sélectif du crédit.

- a) Du fait de l'augmentation du taux officiel d'escompte, c'est-à-dire des intérêts qu'ils sont tenus de payer pour le réescompte de leur propre portefeuille ou des avances sur titres qui leur ont été consenties par la Banque d'Italie <sup>(1)</sup>, les établissements de crédit sont amenés à suivre l'exemple de la Banque centrale,

<sup>(1)</sup> Pour donner une idée de l'incidence de ces postes sur l'économie nationale, nous indiquerons les dettes du système bancaire à l'égard de la Banque centrale au titre de ces opérations au 30 septembre 1970:  
— réescomptes: 1332,4 milliards de liras  
— avances: 852 milliards de liras.

puisque'ils doivent, eux aussi, payer plus cher les fonds qu'ils se procurent. On assiste ainsi à un «resserrement» indirect du crédit qui peut se révéler opportun dans une situation conjoncturelle qui tend à l'inflation.

En cas de tendance à la récession, on peut recourir à la mesure inverse de baisse du taux de l'escompte.

Le taux de l'escompte qui ne peut en aucun cas être inférieur à 3 % peut être modifié par arrêté du ministre du Trésor, après consultation de la Banque d'Italie, chaque fois que les conditions du marché l'exigent (article 28, dernier alinéa, recueil de lois sur les instituts d'émission, approuvé par RD n° 204 du 28 avril 1910, modifié et complété ultérieurement <sup>(2)</sup>).

- b) Les opérations d'open market consistent pour la Banque centrale à vendre ou à acheter des titres <sup>(3)</sup> de façon à éponger ou à mettre sur le marché des liquidités et par conséquent à réglementer la circulation indépendamment de la façon dont le système bancaire réagit aux modifications du taux de l'escompte. Dans ce cas, les opérations d'open market servent à rendre plus efficace la manipulation de l'escompte; d'autres fois, elles se substituent purement et simplement à celle-ci, lorsqu'on craint que les effets de la manipulation du taux de l'escompte ne soient pas opportuns, comme dans le cas où lorsqu'on veut freiner une expansion économique commençante, un relèvement des taux d'intérêts risque de contrecarrer les mesures adoptées, en attirant des capitaux de l'étranger <sup>(4)</sup>.

Sur le plan juridique, ces opérations représentent des actes de nature contractuelle (achat-vente de titres) <sup>(5)</sup> effectués par la Banque d'Italie. Leur caractère de mesures de politique monétaire consiste dans le pouvoir discrétionnaire qu'a la Banque centrale d'effectuer ces opérations en fonction des exigences de l'économie. Récemment, ce type d'intervention a été expérimenté aussi à titre d'encouragement en faveur de certains secteurs de l'industrie publique ou de soutien du marché des titres en général.

<sup>(2)</sup> Cf. le volume *Otto banche centrali europee* (huit banques centrales européennes), publié sous les auspices de la BRI, Milan 1963.

<sup>(3)</sup> Titres en portefeuille de la Banque d'Italie au 30 septembre 1970: 2528,6 milliards de liras.

<sup>(4)</sup> VIRO, *Economia politica*, III, Milan, 1967, p. 214.

<sup>(5)</sup> CORRADO, *I contratti di borsa* (les ordres de Bourse) dans *Trattato di dir. civ. dirigé par Vassalli*, Torino, 1960. BIANCHI-D'ESPINOSA, *I contratti di borsa. Il riporto*, dans *Trattato di dir. civ. e comm. dirigé par Messineo e Cicu*, Milan, 1969.

Le fondement normatif de ces opérations est l'article 41, paragraphe 1, des statuts de la Banque d'Italie, approuvé par le RD n° 1067 du 11 juin 1936, modifié et complété ultérieurement, selon lequel la Banque peut effectuer des opérations d'«emploi de sommes en titres émis ou garantis par l'État».

- c) Sur la base de l'article 32, f, du RDL n° 375 du 12 mars 1936, modifié ultérieurement, c'est-à-dire de la loi bancaire, les établissements de crédit sont tenus de respecter les instructions que la Banque d'Italie leur communique, conformément aux décisions du Comité interministériel du crédit et de l'épargne, en ce qui concerne le rapport entre l'actif net, le passif et les formes possibles d'emploi des dépôts recueillis qui dépassent le montant correspondant audit rapport.

En vertu de cette disposition, les établissements de crédit (à l'exception des caisses d'épargne et des caisses rurales et artisanales, soumises à une réglementation particulière) doivent avoir constamment auprès de la Banque d'Italie, en espèces ou, jusqu'à une certaine limite, en titres, un pourcentage donné (environ 22,5 %) des dépôts recueillis dans le public <sup>(1)</sup>.

Dans le système institué par la loi bancaire, cette règle vise à protéger les épargnants, par la constitution obligatoire d'un dépôt lié auprès de la Banque d'Italie, appelé précisément réserve obligatoire (mot au demeurant juridiquement impropre, puisqu'il ne s'agit pas d'un «poste» du bilan proprement dit de l'institut).

Traditionnellement, d'autre part, ce système a été utilisé pour régler la circulation monétaire, étant donné que l'augmentation ou la diminution du dépôt obligatoire implique soit le fléchissement soit l'accroissement des liquidités à la disposition du système bancaire pour financer les opérateurs.

En outre, les comptes liés auprès de la Banque d'Italie peuvent être utilisés par cette dernière pour des avances au Trésor: cela fait apparaître un autre aspect de l'incidence des réserves obligatoires sur la politique monétaire du pays.

A d'autres égards, que nous examinerons par la suite, cet instrument peut être utilisé comme une forme d'encouragement.

- d) Étant donné le caractère discrétionnaire des opérations de crédit de la Banque d'Italie vis-à-vis des établissements de crédit, la régulation du marché monétaire peut consister pour la Banque centrale à augmenter ou à diminuer, selon les cas, le volume du financement, en influençant ainsi les disponibilités utilisées par les établissements de crédit pour financer les entrepreneurs.

Ce pouvoir discrétionnaire peut jouer non seulement sur le plan quantitatif, mais également sur le plan qualitatif, dans la mesure où le flux des crédits est orienté vers certains secteurs plutôt que vers d'autres.

B — Outre les instruments précités qui visent spécifiquement à agir sur le marché monétaire, il en est d'autres, prévus par la loi à des fins différentes, qui permettent indirectement d'agir sur ce marché. Ces instruments sont difficiles à classer selon des critères rigoureux.

- a) Un premier groupe concerne la réglementation de la concurrence bancaire. Cette réglementation est importante par l'incidence qu'elle a sur la structure des taux bancaires et par conséquent des prix du marché.

i) Elle se concrétise surtout dans la politique des guichets et de la concentration bancaire. Utilisant ses pouvoirs discrétionnaires en matière d'octroi d'autorisations pour la création d'établissements de crédit et l'ouverture de guichets bancaires (art. 28 loi bancaire), la Banque d'Italie règle la répartition territoriale des établissements de crédit de façon qu'il existe un rapport satisfaisant entre les besoins des opérateurs et la répartition des guichets car, si ce rapport n'est pas respecté, il s'ensuivra des effets négatifs sur les taux et par conséquent sur le système des prix. La politique de concentration des établissements de crédit remplit une fonction analogue: dans ce domaine, la Banque d'Italie a le pouvoir discrétionnaire d'autoriser les fusions et d'en déterminer les conditions (art. 47 et suiv. 1, b, de révoquer l'autorisation d'exercer la fonction bancaire (art. 67 et suiv.), d'ordonner, en recourant à certaines conditions, la fusion de catégories particulières d'établissements de crédit (art. 31 et 32 TU sur les caisses rurales et artisanales, approuvé par RD n° 1706 du 26 août 1937, modifié par la loi n° 707 du 4. 8. 1955). A ces pouvoirs, il faut ajouter celui du Comité interministériel du crédit et de l'épargne qui peut ordonner la fermeture de certains sièges de filiales, aux fins notamment «d'une meilleure répartition territo-

<sup>(1)</sup> Au 30 septembre 1970, les réserves obligatoires des établissements de crédit auprès de la Banque d'Italie s'élevaient à 5751,8 milliards de lires, dont 3173,2 en espèces et 2578,6 en titres.

riale des établissements de crédit». Enfin, la Banque d'Italie peut, en retournant le principe selon lequel les pouvoirs prévus par la loi bancaire peuvent servir d'instruments de politique monétaire, recourir à ces derniers pour encourager la concentration entre entreprises bancaires, dans le cas par exemple où des avances extraordinaires sont accordées à des établissements de crédit qui en ont absorbé d'autres en difficulté.

La politique de la concentration bancaire en Italie s'inspire actuellement du principe que les autorités monétaires «suivent ce processus de concentration avec attention et ne le jugent pas contraire aux intérêts généraux, dans la mesure où il n'altère pas une structure du système bancaire permettant de maintenir un niveau élevé de concurrence» <sup>(1)</sup>.

ii) Un autre groupe de dispositions arrêtées par les organes de surveillance, c'est-à-dire par la Banque d'Italie sur décision conforme du Comité interministériel (art. 12, 1, b), réglemente également la concurrence et vise toujours à éviter une incidence incontrôlée de celle-ci sur l'évolution des prix. Ces dispositions stipulent que:

— les établissements de crédit sont liés à une compétence territoriale, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent opérer que dans certaines zones qui varient de la totalité du territoire national à la seule commune de leur implantation selon les dimensions de l'entreprise;

— la faculté d'émettre des chèques circulaires est soumise à une autorisation préalable: en outre, la réglementation fixe les limites maxima, la caution à verser et les pouvoirs de contrôle de la Banque d'Italie en la matière.

b) Un second groupe de dispositions concerne également la concurrence, mais mérite d'être mentionné séparément en raison de l'importance directe que revêt, pour le développement de l'économie, le phénomène qu'elles réglementent, à savoir les taux et conditions pratiqués par les établissements de crédit.

En vertu de l'article 32, b et c, les organes de contrôle pourraient imposer des limites aux taux et aux commissions pratiquées par les banques, mais jusqu'à présent, on a préféré laisser ces prix de l'argent se former spontanément sur le marché. On a cependant favorisé

l'application du cartel interbancaire des conditions, c'est-à-dire d'un accord entre les établissements bancaires sur les taux et les commissions. Cet accord a été, pendant quelques années, sanctionné par la Banque d'Italie qui en a ainsi garanti le respect.

Ces dernières années cependant, l'accord n'a pas été renouvelé. Il l'a été en 1970, mais entre un petit nombre de banques et sans l'intervention des autorités monétaires. Il y a quelques mois toutefois, le Comité interministériel a accordé des facilités en matière de réserves obligatoires aux établissements signataires de l'accord, instituant ainsi une forme indirecte d'encouragement à respecter cet accord. Cette manoeuvre a été réalisée techniquement en attribuant à la Banque d'Italie des pouvoirs discrétionnaires dans la gestion de réserves d'abord inexistantes.

c) En vertu des dispositions conjointes des articles 32 et 35 de la loi bancaire, les établissements de crédit ne sont pas libres de prendre des participations, ils doivent obtenir à cet effet une autorisation de la Banque d'Italie.

Il s'agit là d'une intervention d'une certaine importance dans la circulation des participations et partant dans la réglementation du marché financier.

d) En vertu de l'article 35, 1, b, la Banque d'Italie peut fixer le crédit maximum que peuvent accorder les établissements de crédit à un opérateur et établir les règles et conditions des réductions en cas de dépassement de la limite précitée (actuellement, les établissements de crédit ne peuvent accorder sans l'autorisation de la Banque d'Italie de crédits dépassant le cinquième de leur propre patrimoine).

Cette règle est clairement destinée à protéger les épargnants afin d'éviter l'aggravation des risques supportés par les banques. Rien n'empêche cependant que cet instrument serve à restreindre ou à augmenter le flux des crédits à l'économie (contrôle quantitatif) ou à certains secteurs de l'économie (contrôle qualitatif et sélectif). Dans la pratique, toutefois, cet instrument n'a été utilisé que très modestement pour un contrôle quantitatif; il ne l'a guère été davantage pour un contrôle qualitatif.

##### 5. AUTORITÉS CHARGÉES DE L'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION

a) Rien de particulier à observer (on peut se référer aux principes du droit commun) lorsque la réglementation du marché est assurée par des mesures ayant le caractère de loi formelle on matérielle (voir paragraphe 1);

<sup>(1)</sup> Texte des «considérations finales» du «rapport» du gouverneur de la Banque d'Italie en date du 30 mai 1970, p. 24 de l'extrait.

b) En ce qui concerne les mesures administratives, celles-ci relèvent de la compétence:

- du ministre du Trésor (modifications du taux d'escompte; compétence attribuée au ministre du Trésor par la loi bancaire);
- du Comité interministériel pour le crédit et l'épargne (en vertu de la loi bancaire, cet organe est doté de pouvoirs spéciaux importants, outre son pouvoir général de haute surveillance du crédit);
- de la Banque d'Italie (comme institut d'émission, comme banque des banques et comme organe de contrôle des établissements de crédit en vertu de la loi bancaire).

#### **6. PROCÉDURE**

Il n'existe aucune réglementation en la matière (voir cependant paragraphe 4 pour les modifications du taux officiel d'escompte).

#### **7. CHAMP D'APPLICATION** **«RATIONE TEMPORIS»**

Il varie en fonction de l'évolution de la conjoncture économique.

#### **8./9. SANCTIONS**

Rien à observer.

#### **10. PROTECTION JURIDIQUE DES INTÉRESSÉS**

On applique les dispositions du droit commun lorsqu'elles sont applicables (en particulier, les contrats d'escompte, les avances etc. entre la Banque d'Italie et les établissements de crédit sont réglementés par les statuts de la Banque d'Italie, approuvés par décret présidentiel, par le TU sur les instituts d'émissions et, dans la mesure où elles sont applicables, par les règles du Code civil sur les contrats bancaires).

En vertu de l'article 19, 1, b, un recours hiérarchique (impropre) auprès du Comité interministériel est prévu contre les mesures discrétionnaires de la Banque d'Italie prises en vertu de la loi bancaire.

#### **11. PORTÉE PRATIQUE DE LA RÉGLEMENTATION**

Se reporter aux paragraphes 1, 3 et 4.

## CHAPITRE III

### Les mesures d'encouragement

#### 1. OBJECTIFS

Les mesures d'encouragement prises par l'État pour accroître la production industrielle et développer l'économie peuvent consister en:

- interventions directes, financées à l'aide des disponibilités financières de l'État;
- interventions indirectes, visant à orienter, en fonction de l'évolution de la conjoncture, le flux des ressources provenant du système de crédit vers un secteur de l'économie plutôt que vers un autre (mesures sélectives de crédit).

#### Mesures d'encouragement financées par des ressources de l'État

On peut dire que les interventions financières de l'État italien ont acquis de l'importance dès avant la dernière guerre, avec la création de l'Istituto Mobiliare Italiano (RDL n° 1398 du 13 novembre 1931): le but de cet institut était d'assurer une participation accrue de l'État au crédit mobilier.

La création de cet institut marque le début de l'utilisation d'organismes publics, en qualité de sujets intermédiaires, pour faire parvenir aux entrepreneurs privés l'aide financière de l'État. Depuis cette date, toute une législation, particulièrement abondante dans l'immédiat après-guerre, s'est développée, en vue précisément de favoriser la relance économique des entreprises industrielles, par l'intermédiaire d'instituts spéciaux de droit public. L'Istituto Mobiliare Italiano (IMI) est resté très actif dans ce domaine.

Parmi les nombreuses dispositions normatives arrêtées en ce sens, rappelons le DLL n° 417 du 28 décembre 1944 instituant auprès de l'IMI une gestion spéciale pour le compte de l'État, destinée à favoriser des entreprises exclues jusqu'alors du

bénéfice des autres mesures, le DLL n°891 du 11 septembre 1947 autorisant l'IMI à assurer les financements accordés par un institut de crédit des États-Unis et par d'autres groupes financiers étrangers.

Le DRP du 23 octobre 1948 autorisant l'IMI à gérer les crédits accordés par le gouvernement des États-Unis ou par les organismes désignés par ce gouvernement, et ainsi de suite au cours des années suivantes, pour des mesures à caractère plus ou moins général, mais visant toutes de la même façon à stimuler et à favoriser le développement industriel. Il faut noter que les financements de l'IMI sont généralement accordés sans demande particulière de contre-prestation, mais d'une façon générale afin de favoriser la bonne gestion des entreprises de l'industrie italienne, sauf naturellement dans les cas où la loi indique expressément le secteur ou les catégories d'industriels auxquels le financement est réservé.

Dans la pratique, le volume des aides destinées à stimuler le développement des zones défavorisées est, à cet égard, très important: ces aides revêtent la forme non seulement de facilités de crédit au sens défini ci-dessus, des sections spéciales étant créées auprès d'établissements de crédit à caractère essentiellement régional comme la Banque de Sicile et la Banque de Sardaigne, mais également d'une série de mesures spéciales qui s'adressent peu à peu aux divers secteurs économiques des zones considérées comme défavorisées. Depuis la guerre, ces interventions sont coordonnées, au moins en ce qui concerne l'Italie méridionale, par un organisme public spécial, la «Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno)»; par l'Italie méridionale il faut entendre une vaste région comprenant la Campanie, les Abruzzes, la Molise, la Lucanie, les Pouilles, la Calabre, la Sicile et la Sardaigne.

Cette institution, si importante dans l'histoire économique récente du sud de l'Italie, joue surtout un rôle d'instrument, étant donné qu'elle doit veiller à l'exécution du plan d'interventions établi par un comité des ministres spécial, prévu par la loi.

Indépendamment des nombreuses discussions sur la nature de ses rapports avec l'État, surtout en ce qui concerne son financement, et des nombreuses critiques qui lui ont été adressées sur le plan politique et économique, on ne peut pas ne pas reconnaître la grande utilité de la Caisse pour l'économie méridionale et pour la promotion du processus d'industrialisation qui a trouvé récemment un encouragement dans la création des «consorzi industriali del Mezzogiorno», système de concentration qui a permis une meilleure mise en œuvre des investissements, en réduisant le risque de dispersion des initiatives.

Récemment, et compte tenu précisément de son efficacité et du grand besoin de développement économique qu'a encore le Midi de l'Italie, la loi n° 717 du 26 juin 1965 a prorogé l'activité de la Cassa per il Mezzogiorno d'une durée de 15 ans.

Dans ce cas également, l'intervention de l'État, réalisée par l'intermédiaire d'un institut spécial, n'est généralement pas subordonnée à des conditions particulières, mais concerne l'activité des entrepreneurs dans la zone géographique intéressée.

Comme autres mesures d'encouragement et facilités de crédit d'une portée plus limitée, on peut citer les interventions appliquées aux entreprises à faible structure et en particulier, dans ce cas également, aux entreprises du Midi.

C'est ainsi que s'est développée toute une politique législative visant à soutenir la petite et moyenne entreprise industrielle, fondée sur la création d'un système de crédit sur base régionale, centralisée dans un organisme public doté des fonctions générales de réescompte et de refinancement pour l'ensemble du secteur des instituts régionaux. La Cassa per il credito alle imprese artigiane (Caisse pour le crédit aux entreprises artisanales) et la Sezione speciale per il credito alla cooperazione (Section spéciale pour le crédit à la coopération), créées auprès de la Banque nationale du travail, exercent des fonctions analogues en faveur des entreprises artisanales et des coopératives.

Toujours sur une base délimitée, il faut citer également toutes les interventions qui prévoient des aides pécuniaires en faveur de certains secteurs industriels. Rappelons à ce propos les interventions effectuées dans le secteur de la mécanique par le FIM (fonds pour le financement de l'industrie mécanique), créé auprès de l'IMI (le FIM a ensuite été remplacé par un organisme de gestion

pour les participations du fonds au financement de l'industrie mécanique), en vue d'«aider les entreprises industrielles italiennes du secteur de la mécanique à obtenir les liquidités dont elles ont besoin et de favoriser le déroulement harmonieux et l'accroissement de la production et en outre de développer l'emploi et l'exportation».

Des interventions tout aussi importantes ont été effectuées dans le secteur naval (chantiers navals et armement), dans la sidérurgie, en liaison avec les problèmes posés par les traités instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, dans les secteurs des communications radiotélévisées et de l'industrie cinématographique, par des aides destinées aux producteurs, aux exploitants de salles cinématographiques ou aux sociétés de production présentant des caractéristiques particulières d'associations.

Il s'agit en général d'interventions composites, effectuées selon les techniques les plus diverses allant des facilités de crédit à l'achat d'actions et d'obligations en passant par la cession totale ou partielle de crédits, etc.

Comme autres interventions sectorielles très importantes, on peut citer les aides de l'État en faveur de la construction, secteur où un organisme public (GESCAL) créé en 1963 exerce actuellement son activité, en construisant des habitations pour les travailleurs, sur la base d'un plan décennal.

Sont également fondamentales pour le développement de l'économie italienne toutes les interventions et les mesures en faveur de l'agriculture, premier secteur où l'État italien soit intervenu. Ces mesures visent à favoriser la réforme foncière, le développement de l'activité agricole dans les territoires de montagne, l'exercice de l'activité agricole.

Ce schéma très incomplet des diverses formes d'aide accordée par l'État aux entreprises, d'une façon générale ou par secteur, ne permet pas de différencier les nombreuses interventions qui ont été peu à peu programmées, mais il faut signaler que l'expérience italienne permet de classer les différentes subventions accordées non pas sur la base des conditions requises des entreprises ou catégories d'opérateurs intéressés, mais en fonction du type de rapport qui se crée entre l'entrepreneur subventionné et l'État ou mieux l'organisme intermédiaire qui se fait sur le plan sectoriel l'exécuteur de la volonté politique et économique de l'État.

Sur ce plan peut-être est-il alors possible de définir des catégories précises qui, selon le type de subvention reçue, jouent un rôle différent dans le développement économique, voire dans la programmation proprement dite.

Et ce parce que, en général, l'octroi d'une subvention n'est pas subordonné à des obligations ou à des conditions particulières, mais simplement à des conditions communes de base et à des garanties générales pour l'avenir (ce qui ne veut cependant pas dire que pour les diverses formes d'aide pécuniaire l'État et les organismes intermédiaires qui accordent des aides ne s'entourent pas très souvent de garanties, comme nous l'avons indiqué ci-dessus dans certains cas).

Toutefois, la conséquence la plus concrète, l'aspect le plus important n'est pas tant celui des garanties requises de bonne gestion du quantum élargi ou d'obtention à l'avenir de résultats déterminés, étant donné que souvent la disposition même prévoit simplement une amélioration, un renouvellement, un renforcement de la structure de l'entreprise considérée, l'aspect essentiel est plutôt celui des effets obtenus grâce aux subventions accordées, en matière d'autonomie et en ce qui concerne la capacité de décision et de gestion de l'organisme.

L'entreprise subventionnée pourra ainsi apparaître en tant que telle justement, comme liée moins par la réalisation d'objectifs techniques que par la mise en œuvre d'une certaine politique conforme au plan de programmation nationale, objectif qu'en règle générale l'entreprise ne doit pas réaliser seule, étant donné que, du fait de la subvention, le pouvoir de décision peut être progressivement transféré à d'autres centres économiques publics.

#### **Mesures d'encouragement sous la forme d'interventions en matière de crédit**

L'objectif fondamental de développement de la production industrielle peut être atteint, conformément à ce que nous venons de dire, non seulement par l'utilisation de ressources financières provenant du secteur public, mais également par des mesures sélectives, c'est-à-dire par des mesures adoptées — dans le cadre de la politique économique du plan et plus encore de la politique conjoncturelle — en vue d'orienter vers le secteur réel les fonds provenant du système financier. Pour préciser ce principe, il faut rappeler que par système financier on entend l'ensemble des institutions du marché monétaire (contrats portant sur des financements à court terme) — et surtout par conséquent les banques — et du marché financier au sens étroit (financements à moyen et à long terme) — instituts de crédit spécial, bourses de valeurs et institutions auxiliaires où sont négociés les titres et valeurs mobilières représentant le financement des entreprises industrielles —. Par secteur réel, il faut entendre, en revanche, dans la

présente étude, l'ensemble des entreprises industrielles destinataires des mesures d'encouragement.

Ceci dit, le but des mesures en question est de régler le flux vers les entreprises des crédits provenant du secteur privé, c'est-à-dire du marché monétaire (utilisation de l'épargne recueillie par les établissements de crédit) et en partie du marché financier (politique d'intervention sur les actions et obligations), ainsi que du secteur semi-public, si l'expression est permise (instituts de crédit spécial qui financent les entreprises en recourant en partie à des fonds publics et en partie à des fonds provenant de l'épargne recueillie).

Cette régulation du flux des crédits du secteur financier vers le secteur réel répond aux exigences de la politique économique qui sont déterminées, comme nous l'avons dit, par le plan de développement et l'évolution de la conjoncture. Il s'agit en définitive de stimuler, lorsque cela est nécessaire, l'activité de certains secteurs industriels en assouplissant les systèmes d'aide en matière de crédit ou de provoquer un «resserrement du crédit», dans la situation inverse.

Cette action peut prendre la forme d'un contrôle proprement «sélectif» ou «qualitatif» du crédit qui est orienté vers certaines formes d'activité plutôt que vers d'autres ou d'un contrôle «quantitatif», les autorités monétaires réglant non pas l'orientation du flux des crédits, mais leur quantité. Il est évident qu'il existe des formes de contrôle mixte comportant des éléments du contrôle sélectif ou qualitatif et du contrôle quantitatif.

Le système italien ne possède pas de législation «ad hoc». Les instruments qui permettent de réaliser les formes d'encouragement précitées sont les instruments traditionnels de régulation du marché, sur lesquels nous reviendrons dans la partie consacrée au contenu matériel des règles (point C). D'autres moyens d'encouragement sont prévus par la législation — par ailleurs très fragmentaire et sectorielle — relative aux crédits spéciaux (crédit industriel, agricole, foncier etc.).

#### **2. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE PERSONAE»**

Les mesures d'encouragement ont une incidence sur

- a) les entreprises de production destinataires des directives de politique économique données par les organes responsables;
- b) les instituts destinés à financer le système de production par des fonds publics (ressources de l'État), semi-publics (instituts de crédit spécial) ou privés (établissements de crédit).

### 3. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE MATERIAE»

La réglementation susmentionnée porte:

- a) pas plus que dans les autres secteurs de régulation de l'économie, sur la politique fiscale, dans la mesure où celle-ci détermine le système de prélèvement des moyens financiers nécessaires pour réaliser les mesures d'encouragement;
- b) sur la gestion, entièrement confiée à l'État, des organismes qui assurent les financements au moyen des fonds publics;
- c) sur la gestion des instituts de crédit spécial, qui est partiellement, mais sensiblement influencée par l'État;
- d) sur les interventions indirectes dans la gestion (le plus souvent de droit privé) des établissements de crédit.

### 4. CONTENU MATÉRIEL DES DISPOSITIONS

Il faut également tenir compte de la distinction précitée entre des mesures d'encouragement réalisées à l'aide de ressources de l'État et les mesures d'encouragement réalisées par des interventions dans le domaine de la politique du crédit.

A — Dans le premier cas, il faut également faire une distinction entre les diverses formes de subventions suivant le type des obligations auxquelles est soumise l'entreprise bénéficiaire de la subvention.

- a) Notre enquête portera d'abord sur les subventions ayant un but d'encouragement qui représentent le type de subventions qui comporte le moins d'obligations pour le bénéficiaire. Ces subventions peuvent être accordées par l'État lui-même ou par des organismes intermédiaires spéciaux, dotés d'une autonomie limitée par rapport à l'État, justement parce que leurs fonctions sont exécutives dans le sens le plus étroit, leur action étant caractérisée presque exclusivement par une simple activité de distribution des crédits.

Dans ce cas, en confirmation de ce que nous venons de dire, nous trouvons surtout des organismes publics de crédit spécial. A titre d'exemple, nous pouvons rappeler les différentes sections autonomes créées auprès des établissements de crédit existants; c'est ainsi qu'auprès de la Banca nazionale del lavoro nous trouvons une section autonome spéciale pour le crédit aux petites et moyennes entreprises, une section autonome pour le crédit hôtelier et

touristique, une section spéciale pour le crédit à la coopération, une section autonome de crédit foncier, une section pour le crédit cinématographique; auprès de la Banco di Napoli il existe par exemple une section spéciale de crédit agricole, une de crédit industriel, une de crédit foncier; la Banco di Sicilia présente une organisation analogue; sont également chargés de l'octroi de ces crédits des établissements financiers publics, spécialement créés à cet effet et dont le fonds de dotation est généralement alimenté par les instituts précités, les caisses d'épargne, les instituts de crédit local lorsque la subvention a un caractère local, et d'autres établissements financiers déjà existants.

Les subventions accordées par ces organismes peuvent se subdiviser en trois catégories: subventions à fonds perdus, financements à long terme à taux d'intérêt réduit, prises de participation sous forme d'actions.

Dans le premier cas, il faut souligner que l'octroi de la subvention n'est cependant jamais tout à fait discrétionnaire, mais doit toujours être subordonné à une appréciation, même si elle est discrétionnaire, du législateur ou de l'organisme chargé d'accorder la subvention, en vertu du 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 41 de la Constitution; la subvention doit donc résulter d'un choix économique précis, et c'est la raison pour laquelle, même à ce niveau, où aucune condition n'est pratiquement imposée au bénéficiaire de la subvention, l'organisme public qui accorde la subvention jouit encore d'un pouvoir d'orientation du crédit.

Dans le second cas, l'obligation de remplir certaines conditions est beaucoup plus marquée, l'octroi d'un crédit à taux d'intérêt réduit étant subordonné à des conditions législatives plus rigoureuses dont l'éventail s'étend de l'obligation générale de réaliser certains objectifs à des conditions plus précises et parfois rigoureuses, comme par exemple le plafond du financement total, les limitations concernant la détermination des entreprises bénéficiaires, les caractéristiques objectives que doit présenter l'activité des entreprises intéressées.

Dans ce cas également, les éléments objectifs, ajoutés à d'autres conditions concernant l'action des organismes qui accordent l'aide, permettent à ce type de subvention à taux d'intérêt réduit d'être l'expression de choix économiques précis, à des conditions plus rigoureuses que précédemment, la catégorie des bénéficiaires et les conditions qu'ils doivent remplir étant déterminées avec plus de précision.

Le troisième type de subvention a été conçu dans le même esprit que les deux précédents: la prise de participation sous forme d'actions par un organisme public ne doit pas être interprétée, du moins essentiellement, comme une volonté de participer à la gestion de l'organisme, mais plus simplement comme une forme de financement de l'entreprise intéressée, tant il est vrai que ces participations, en général, sont des participations minoritaires ou en tout cas tendent à rester à l'écart de la gestion de l'entreprise. Les considérations qui précèdent restent donc valables, avec, si l'on veut, un plus haut degré de certitude.

On peut en conclure qu'il s'agit en tout cas de subventions pour lesquelles l'État ou l'organisme public qui les accorde n'exige pas de certaines hypothèses plus que dans d'autres, contre-prestations particulières, si ce n'est dans des garanties de caractère technique. La subvention accordée est exclusivement destinée au financement de l'entreprise, sans engagements particuliers de la part de celle-ci. L'État cherche au contraire à rester le plus possible étranger à toute intervention dans la gestion: l'intérêt public est pleinement satisfait par le caractère d'encouragement de la subvention accordée, qui constitue une garantie de développement économique, mais surtout par les choix sectoriels, par les limitations objectives posées à l'utilisation du financement, celles-ci étant toujours l'expression d'une politique de planification, même si leur contenu est principalement négatif, étant donné qu'elles visent à favoriser certains secteurs ou certaines activités, dans l'esprit d'une programmation plus vaste, lorsqu'il est impossible ou inopportun d'intervenir directement dans certains secteurs.

- b) Ces types de subventions ayant en commun un caractère d'encouragement et, bien qu'elles soient assorties de nombreuses conditions objectives et subjectives, consistant dans le transfert de deniers publics à l'entrepreneur privé, il faut distinguer le cas où la subvention, bien qu'elle soit versée à l'entrepreneur, comme apport de capital l'aidant dans son activité, reste toutefois, sous la forme de participation en actions, entre les mains d'organismes spécialement créés à cette fin, connus sous le nom d'organismes de gestion.

Ce cas vaut la peine d'être étudié brièvement, même dans le présent contexte restreint. Ce type de subvention est incontestablement d'une grande utilité pour le développement économique — comme nous avons eu l'occasion de le voir dans le chapitre consacré spécifique-

ment à la matière — notamment parce que, souvent, seuls des organismes de cette dimension peuvent effectuer certaines interventions; dans ces cas, toutefois, l'objectif public qui préside à ces formes de participation est totalement différent de celui que nous avons examiné précédemment. En effet, les pouvoirs publics ne se contentent plus d'exercer une fonction d'orientation en promouvant ou en facilitant le développement de certains secteurs économiques ou de certaines zones, mais, par l'intermédiaire des organismes de gestion, ils entendent participer directement à la gestion des organismes subventionnés.

Il est évident que, dans une situation de ce genre, l'organisme subventionné perd de l'importance au profit de l'organisme qui accorde la subvention ou mieux de l'organisme qui la gère, en raison du double rôle très important d'organisme chargé d'accorder la subvention et d'organisme participant à la gestion de l'entreprise.

Ces organismes sont créés pour faire face à des besoins d'intervention précis sur le marché (rappelons que c'est la nécessité de promouvoir et d'orienter le développement industriel qui a incité à créer l'Istituto per la ricostruzione italiana — IRI) ou dans des secteurs particuliers de l'industrie ou dans des zones particulièrement défavorisées: le fonds de dotation de cet organisme est généralement alimenté par l'État, éventuellement avec la participation d'autres organismes publics.

Toute cette matière est réglementée par la loi n° 1589 du 22 décembre 1956, instituant le ministère des participations de l'État. La caractéristique fondamentale de ces organismes est donc, comme nous l'avons vu, la gestion des participations prises: ce système, s'il offre la possibilité d'encourager l'initiative privée, prive cependant l'organisme qui agit d'une partie de ses prérogatives initiales, en raison de l'importance croissante que prend à l'intérieur de celui-ci l'organisme public.

Tous les rapports entre organismes de gestion et entreprises à participation sont régis par les dispositions du droit civil applicables à l'activité des sociétés.

Cette forme de subvention fait passer au second plan l'organisme à participation auquel, théoriquement, aucune obligation particulière n'est imposée, exception faite des engagements qui lui sont imposés de l'intérieur du fait de la gestion des sociétés par actions, par un de ses associés, simplement au titre de sa part de participation.

Souvent même l'organisme en question n'est pas conscient de la transformation et il n'est d'ailleurs pas nécessaire qu'il en soit conscient: nous rappellerons simplement, à ce propos, ce qui s'est passé récemment dans un groupe industriel important, la Montedison.

Ce type de subvention, justement parce qu'il est caractérisé par la participation à la gestion de l'organisme, permet d'exercer une influence déterminante sur la réalisation de la politique du plan, précisément parce que les organismes à participation deviennent, du fait de la médiation des organismes de gestion, des instruments importants dans la réalisation de la politique économique.

- c) On retrouve le même genre d'exigences et de problèmes dans le cas des subventions pour constitution d'une réserve initiale ou pour nationalisation; la situation est analogue, parce que là encore il y a création d'organismes publics destinés à participer à l'activité de l'entreprise; par contre, la subvention n'est pas versée dans ce cas au particulier en tant qu'opérateur d'un secteur déterminé — l'intervention des pouvoirs publics visant à substituer à l'entrepreneur privé un sujet public, ce qui fait que, si d'abord on a pu constater un transfert du pouvoir de décision de l'entreprise privée (qui, institutionnellement, est restée telle) à l'organisme de gestion, maintenant, l'organisme privé disparaît en tant que tel et il est remplacé par un organisme public spécialisé, seul responsable de l'activité exercée.

Il est évident qu'en général les observations concernant les entreprises publiques s'appliquent à ces organismes, mais il ne faut pas oublier que souvent, étant donné la situation privilégiée dans laquelle ils se trouvent et le caractère de service public des activités qu'ils exercent, leurs rapports avec les organes compétents de l'État sont rigoureusement définis, ce qui fait qu'en théorie il est plus facile d'exercer à leur égard un pouvoir d'orientation et même de contrôle, c'est-à-dire qu'ils sont plus facilement manœuvrables par l'État.

Ce type d'intervention peut naturellement provoquer de graves altérations dans l'économie privée qui se trouve exclue de certains secteurs d'activité, mais en même temps il permet le transfert de capitaux dans d'autres secteurs (du fait des disponibilités importantes du particulier exproprié), ce qui fait que, si les nouvelles initiatives sont bien réglementées grâce aux divers systèmes examinés ci-dessus, elles permettent d'atteindre le double but de réserver à l'État certaines activités et de renforcer d'autres secteurs, en favorisant l'emploi dans

ces secteurs des capitaux dont disposent certains entrepreneurs.

Le premier souci de l'État est de substituer aux particuliers ses propres organismes dans l'exercice de certaines activités; cette substitution peut se faire soit par expropriation, soit par acquisition d'une participation dominante dans la société, avec, ensuite, gestion de l'entreprise directement par l'organisme public dans le premier cas et par l'intermédiaire des sociétés dans lesquelles l'État a une participation dominante dans le second cas.

Il ne faut cependant pas oublier, comme préalable à toute considération sur ce type d'intervention, qu'il ne peut s'appliquer qu'aux entreprises et catégories d'entreprises dont les caractéristiques sont définies par l'article 43 de la constitution.

Parmi les interventions du type que nous venons de décrire nous pouvons rappeler, parce que elles caractérisent une certaine politique économique, la création de l'Ente nazionale per l'energia elettrica et le transfert à cet organisme des entreprises exploitant les industries électriques ainsi que la création de l'Ente nazionale degli idrocarburi nazionali; des interventions analogues ont été effectuées dans le secteur des transports aériens, des transports maritimes de ligne et dans le secteur des communications téléphoniques.

- d) On peut rapprocher des subventions d'encouragement toutes les interventions considérées globalement comme des subventions accordées «pour l'exploitation du sol»; celles-ci s'appliquent en pratique à l'agriculture.

Dans ce cas également, on crée des organismes spéciaux chargés d'aider, pas des subventions et des mesures d'encouragement, les exploitants agricoles: ces organismes n'ont pas pour seule fonction une assistance financière, ils dispensent également une assistance économique et technique.

Il suffit d'examiner rapidement les règles qui régissent leurs fonctions pour en avoir la confirmation: en effet, le DPR n° 948 du 23 juin 1962, modifié par la suite, les charge d'«accorder des garanties aux coopératives agricoles, notamment pour les opérations de crédit agricole d'amélioration en vue de la réalisation d'étables coopératives, de centres d'insémination artificielle et d'installations de traitement, de transformation et de commercialisation de produits agricoles et en particulier de produits de l'élevage»; cette disposition charge également les organismes précités d'«effectuer — à la demande des intéressés — des travaux de trans-

formation foncière et agricole incombant aux particuliers, même s'ils intéressent plusieurs propriétés»; de «prendre des mesures visant à assurer le développement de l'élevage et des productions connexes lorsque les conditions et les caractéristiques du milieu exigent des interventions extraordinaires et complémentaires intéressant certaines zones se prêtant à ces interventions»; de «réaliser temporairement, surtout pour le traitement, la transformation et la commercialisation des produits agricoles, des équipements, des installations et des services, lorsque ceux-ci présentent une utilité particulière pour la mise en valeur des secteurs et territoires intéressés»; de «réaliser directement les travaux d'intérêt commun prévus par les plans de remembrement foncier pour lesquels des subventions des pouvoirs publics peuvent être accordées à concurrence de 75 % des dépenses».

Toutefois, si ces subventions à l'agriculture sont examinées séparément, c'est moins parce que la compétence des organismes chargés de les accorder est limitée au secteur agricole que parce que leur fonction présente une autre particularité.

En effet, leur activité ne se borne pas à favoriser le développement agricole selon les modalités indiquées ci-dessus, mais consiste également à exproprier et à répartir la propriété foncière, et c'est la raison pour laquelle ces organismes prennent très souvent aussi des mesures d'expropriation et de transfert aux bénéficiaires et versent des subventions auxdits bénéficiaires pour la gestion des exploitations agricoles.

Encore une fois, l'État accorde des subventions aux exploitants sans perdre de vue les exigences générales d'une vaste politique de plan: le fait d'accorder des subventions n'a un sens que s'il ne se borne pas à renforcer ou à sauver des exploitations isolées, mais développe uniformément un secteur sans négliger les objectifs à plus longue échéance. Ce n'est que dans ces conditions qu'une politique de dépenses publiques visant à favoriser l'esprit d'entreprise a un sens.

- e) Il semble que l'analyse rapide à laquelle nous venons de procéder permet de porter un jugement favorable dans l'ensemble sur le système des subventions accordées par l'État aux entreprises, étant donné que l'octroi des différentes aides est généralement subordonné non seulement à l'existence de certaines conditions objectives et techniques déterminées dans chaque cas, mais également à la possibilité, pour l'État, de contrôler l'utilisation des subventions accordées, au sens social, c'est-à-dire au sens d'utilité pour l'ensemble de la collectivité.

Le but de cette politique est de favoriser l'entreprise individuelle, mais uniquement dans la mesure où ses intérêts coïncident avec ceux de la collectivité; c'est pourquoi l'État se réserve souvent des pouvoirs importants lui permettant de contrôler ou d'imposer directement la réalisation de ces objectifs.

- f) Les mesures d'encouragement sous forme d'allègements fiscaux nous paraissent moins importantes dans leur ensemble, pour les raisons invoquées lors de l'examen de la programmation à court terme et de l'examen général de la politique fiscale.

Leur objectif fondamental doit être de garantir à l'État des recettes annuelles prévisibles, de façon à permettre la réalisation d'un type déterminé de politique économique, mais il arrive très souvent que les constantes considérées dans la programmation sur la base d'un certain type de développement économique ne restent pas des constantes, ce qui exige certaines interventions spéciales, visant à stimuler l'activité dans des secteurs qui n'ont pas atteint le taux de développement programmé.

L'État peut alors intervenir soit par l'octroi de subventions spéciales, selon le schéma analysé précédemment, de manière à faciliter la relance de certains secteurs, soit par des allègements fiscaux particuliers, de façon que, en allégeant la charge fiscale de certaines entreprises, il favorise leur politique d'investissement et d'expansion. Les pouvoirs publics peuvent aussi, comme c'est souvent le cas, chercher à remédier à certaines situations de dépression économique en recourant simultanément aux deux systèmes, c'est-à-dire en réduisant les prélèvements fiscaux tout en augmentant les subventions, qui sont plus ou moins assorties de conditions.

Ces mesures d'allègement fiscal restent en général un fait exceptionnel qui vise à amener au niveau prévu par le programme certains secteurs économiques, justement parce que le plan considère les recettes fiscales dans leur ensemble comme un élément constant sur lequel sont fondées les prévisions de développement.

Cela repose le problème d'une politique anticonjoncturelle qui — nous l'avons vu — est l'antithèse d'une politique de plan; c'est la raison pour laquelle le recours à cette politique doit se faire avec prudence et en gardant présentes à l'esprit, au-delà de la situation du moment, les perspectives déjà tracées.

Nous trouvons la confirmation de ce qui précède dans la raison d'être des diverses interventions fiscales exceptionnelles de ces dernières années: ou

bien celles-ci ont été motivées par l'apparition de symptômes révélateurs d'un ralentissement des investissements et d'une certaine lourdeur du marché dus à une contraction de la demande (au cours de ces dernières années des allègements fiscaux ont été accordés pour les fusions et concentrations et pour la modernisation des équipements industriels, en faveur de l'industrie de la construction et des chantiers navals et aussi en faveur de l'industrie textile) ou bien ces interventions étaient destinées à favoriser certaines zones comme le Mezzogiorno ou les zones défavorisées du centre nord. (A ce propos, rappelons la loi n° 614 du 22 juillet 1966 qui exempte pendant 10 ans de tout impôt direct sur le revenu les entreprises industrielles et artisanales situées dans des zones reconstruites défavorisées, à condition qu'elles se soient implantées dans ces zones avant le 13 août 1969; cette exemption doit, selon une interprétation ministérielle, s'étendre aux revenus supplémentaires provenant de l'extension de l'exploitation, même si cette extension a été réalisée après le 13 août 1969; ce système, auquel le législateur italien a recouru à plusieurs reprises, tend précisément à renforcer le développement économique de certaines zones en favorisant dans ces zones tous les types d'investissement et d'activité.

D'autres allègements ont été accordés en faveur des territoires frappés par des calamités naturelles ou affectés par des conditions atmosphériques exceptionnellement défavorables; ces dispositions prévoient généralement la suspension des délais de prescription et le report des échéances, la suspension du recouvrement des impôts directs, le dégrèvement des impôts frappant les articles manufacturés, l'exemption de l'IGE pour l'achat des matériaux de construction utilisés dans la reconstruction et la réparation d'ouvrages détruits ou endommagés, l'exonération du paiement des droits de douane dans des cas déterminés etc.

Mais, nous le répétons, toutes ces interventions doivent être considérées comme exceptionnelles, parce que, bien qu'elles répondent à des besoins précis de certains secteurs, ces besoins se manifestent toujours, en raison précisément de leur caractère exceptionnel, en dehors des prévisions du programme que l'on veut rétablir en adoptant des mesures spéciales et limitées dans le temps.

Lorsqu'on veut analyser les mesures d'aide fiscale réalisées dans le système actuellement en vigueur, il convient d'abord de préciser que la nature du système fiscal italien ne permet pas de faire un exposé systématique de la réglementation, non seulement en raison de la multiplicité des mesures à considérer (les droits d'enregistrement, à eux seuls, interviennent dans quelque 5000 règles d'aide, contenues dans les lois les plus diverses) —

il est évident qu'ici nous ne considérerons que les cas les plus importants — mais aussi et surtout parce que les mesures d'aide fiscales — étant donné le système dans lequel elles s'insèrent — sont extrêmement complexes et figurent en fait dans des règles hétérogènes, au moins par rapport au schéma d'analyse. Une réglementation donnée peut intéresser par exemple les sociétés (point 2), et également d'autres sujets, selon toute une série de faits objectifs ou subjectifs; elle peut couvrir l'ensemble des impôts directs, les impôts indirects et des impôts perçus par des collectivités autres que l'État; elle peut être appliquée — comme c'est généralement le cas — par l'administration fiscale, mais exiger l'intervention d'autres autorités (CIPE, ministère de l'Industrie); elle peut contenir les règles de procédure les plus diverses; sa durée d'application peut varier considérablement selon les impôts ou la nature des bénéficiaires etc. L'exemple que nous donnons est emprunté à la loi n° 1034 du 18 décembre 1970. Il existe à cet égard d'autres réglementations — concurrentes, appliquées dans d'autres cas, ou coïncidant en partie.

Ceci dit, il peut être intéressant de rappeler, parmi les aides fiscales visées au point 2, la série d'aides en faveur des sociétés.

Il s'agit là d'un ensemble de mesures ayant notamment (mais, nous le soulignons, *non pas exclusivement*) pour but de permettre aux sociétés une *restructuration juridique*, par des fusions, des concentrations et des transformations, sans se soumettre au régime fiscal ordinaire qui est si lourd que, dans la pratique, il empêche les sociétés de s'adapter aux changements qui interviennent sur le marché national et international.

Les dispositions de base sont contenues dans la loi n° 170 du 18 mars 1965, ultérieurement modifiée et prorogée par la loi n° 1034 de 1970 jusqu'à l'entrée en vigueur de la *réforme fiscale*.

Pour atteindre les objectifs fixés, on a étudié et enfin élaboré un mécanisme d'aide qui permette de rendre fiscalement neutres les opérations en question, en ce sens que ces opérations ne doivent par elles-mêmes ni entraîner l'imposition des plus-values et des réserves occultes, ni les soustraire définitivement à l'imposition directe. Ce mécanisme, inspiré de la réglementation prévue depuis longtemps par la loi française et la loi allemande, et récemment expérimenté par notre pays pour faciliter la reconversion des sociétés ex-électriques (loi n° 1643 du 6 décembre 1962, art. 9), est fondé sur le principe que les plus-values et les réserves occultes constatées ou incorporées au capital ne doivent pas être prises en considération dans le revenu de l'exercice, mais, désormais, figurer

clairement dans la comptabilité afin de pouvoir être soumises à l'impôt si et quand, par la suite, elles sont pratiquement utilisées par réalisation, distribution ou incorporation au capital. En outre, les opérations en question ont été soumises à un droit d'enregistrement (et à des droits accessoires), à un taux fixe, ce qui n'est pas d'une mince importance si l'on songe que l'ensemble des impôts indirects — lorsqu'il y a des transferts immobiliers — peut dépasser 10 % de la valeur des biens.

Nous rappellerons que les plus-values en Italie sont très lourdement imposées; en peut estimer que le prélèvement varie de 35 à 50 % (et plus) pour les seuls impôts sur le revenu (impôts perçus par l'État, par les collectivités locales et centimes additionnels).

Une autre série d'aides concerne les *investissements productifs*: il faut signaler en particulier le DL n° 918 du 30 août 1968 qui prévoit dans son article 8 la possibilité de déduire du revenu soumis à l'impôt de richesse mobilière et à l'impôt sur les sociétés 50 % de la différence entre les investissements et la moyenne des investissements effectués au cours des cinq années précédentes.

Il faut rappeler ensuite l'exemption de l'impôt de richesse mobilière et de l'impôt sur les sociétés pour les *plus-values réinvesties* (art. 62 de la loi 1034 de 1970). D'autres aides — de diverse nature — sont également prévues pour les *augmentations de capital*, la *constitution de sociétés nouvelles*, les *émissions d'actions, cotées en bourse et d'obligations convertibles* etc.

Toutes les mesures que nous venons d'évoquer ont comme dénominateur commun le fait d'avoir été prises en faveur des sociétés: en matière d'impôt sur le revenu — pour des raisons techniques d'établissements et de contrôle de l'impôt on exige, en règle générale, que le bénéficiaire de la mesure soit un sujet imposable sur la base d'un bilan.

Autre série importante de mesures d'aide, celles concernant le Mezzogiorno et les zones défavorisées du Centre-Nord. Ces mesures se situent sur le plan géographique et tendent à favoriser l'*industrialisation* (Mezzogiorno) ou en tout cas la création de *petites entreprises* (Centre-Nord) par des allègements fiscaux divers et en particulier par l'exemption pendant 10 ans de l'impôt sur la richesse mobilière. La situation sociale et économique différente du Sud et du Centre-Nord justifie pleinement la nature différente des modalités de l'aide. Les lois fondamentales en la matière sont le DP n° 1598 du 14 décembre 1947 (modifié ultérieurement) pour le Mezzogiorno et la loi n° 614 du 22 juillet 1966 pour le Centre-Nord.

Il faut en outre considérer les aides prévues pour favoriser certains secteurs de production — notamment pour des raisons sociales ou en tout cas pour des raisons qui ne sont pas uniquement économiques. Parmi les nombreuses aides en la matière, rappelons les allègements fiscaux accordés au secteur de la *construction* (loi n° 408 du 2 juillet 1949) comportant l'exemption — parfois pendant 25 ans — de l'impôt sur le revenu et la réduction des impôts sur les mutations, à l'*agriculture* et en particulier les aides en faveur de la petite propriété rurale ou pour la bonification; les aides en faveur des industries de l'*armement* naval, du *marbre*, du *soufre* (aides de divers types qu'il n'est pas possible de spécifier ici).

Ce tour d'horizon ne passe pas en revue toutes les aides fiscales, il se borne à en rappeler quelques-unes parmi les plus importantes.

Par la réforme, le législateur entend limiter au maximum les dérogations au principe de la généralité de l'impôt. En conséquence, les exemptions et les allègements seront réglementés comme suit:

a) Secteur des impôts directs:

- on prévoit le maintien, en totalité ou en partie, des exemptions ou des allègements prévus dans le texte unique relatif aux impôts directs;
- les exemptions et les allègements prévus par d'autres lois, «si les objectifs visés existent toujours et sont conformes aux objectifs du programme économique national», seront autant que possible remplacés par l'octroi, sous forme d'avoir fiscal, d'indemnités calculées sur la base de paramètres à déterminer sans se référer à la matière imposable.

b) Secteur des impôts indirects:

- exclusion de toute exemption au titre de la taxe sur la valeur ajoutée;
- limitation d'éventuelles exemptions ou allègements aux seuls effets de l'impôt complémentaire communal sur la consommation;
- pour les aides en vigueur, «si les objectifs visés existent toujours et sont conformes aux objectifs du programme économique national», on adoptera le critère qui consiste à les remplacer, dans la mesure du possible, par l'octroi de concours sous forme d'avoir fiscal.

La simplification du système devrait permettre une meilleure utilisation de l'instrument fiscal en tant que stimulant: elle devrait permettre en particulier — ce qui n'est pas possible actuellement — de connaître avec une exactitude suffisante les effets de

l'aide accordée. Des mesures d'encouragement en matière fiscale ne peuvent en effet être appliqués en connaissance de cause que si l'on possède des données statistiques sérieuses et fiables — ce qui n'est pas le cas actuellement en Italie.

B — Mais parallèlement aux mesures d'encouragement financées par des ressources de l'État, il faut rappeler les mesures d'encouragement qui font usage des instruments de la politique économique et qui ont évidemment une incidence sur le secteur privé du système financier, c'est-à-dire sur le secteur bancaire.

Comme forme intermédiaire d'intervention, on peut citer les mesures concernant la gestion des établissements de crédit spécial, considérés sous cet angle non pas comme de simples distributeurs des subventions accordées par l'État (voir ci-dessus point A-a, p. 47), mais comme des entreprises opérant notamment sur des fonds propres. Il faut rappeler en effet que ces établissements qui recueillent l'épargne à moyen et à long terme accordent également, en vertu des articles 41 et suiv. du RDL n° 375 du 12 mars 1936, modifiés ultérieurement (c'est-à-dire de la loi bancaire), les crédits à moyen et à long terme, se distinguant en cela des établissements de crédit qui, en vertu de l'article 5 de ladite loi, recueillent l'épargne (et accordent les crédits) à court terme.

Ces organismes sont dotés d'une grande autonomie dans l'administration des fonds recueillis. Toutefois, ils subissent de la façon suivante l'influence des pouvoirs publics:

- l'exercice de certains pouvoirs d'intervention dans la nomination des organes administratifs et syndicaux des établissements en question (par ex.: art. 10 et 11 du RDL n° 1938 du 13 novembre 1931, convertis, après modification, en loi n° 1580 du 15 décembre 1932, sur la constitution de l'IMI);
- pouvoir d'accorder les concours et les garanties subsidiaires prévues par la loi pour compléter les ressources nécessaires à l'octroi de crédits spéciaux (p. ex.: loi n° 623 du 30 juillet 1950; loi n° 649 du 25 juillet 1961; loi n° 38 du 15 février 1967);
- fonctions de contrôle exercées par le Comité interministériel pour le crédit et l'épargne (art. 41 de la loi bancaire) et la Banque d'Italie (art. 42 de la même loi).

Enfin, il faut noter que le caractère d'encouragement inhérent à cette législation ressort du caractère particulier des interventions de l'État visant à favoriser le développement sectoriel des différentes branches d'industrie considérées.

Ces interventions peuvent être classées comme suit (en ce qui concerne en particulier le crédit à l'industrie):

- le soin d'octroyer le crédit est confié à des établissements spécialisés (voir également ci-dessus point A-a, p. 47), le plus souvent de droit public ou en tout cas créés par l'État, et il a été institué des établissements centraux de financement;
- participation au capital des établissements et organismes (voir également ci-dessus point A-b, p. 48), constitution de fonds de garantie auprès de ces établissements et organismes, constitution de fonds spéciaux et en général fourniture de moyens financiers pour la réalisation des opérations;
- octroi de garanties subsidiaires;
- contribution ou paiement des intérêts;
- prêts à taux réduit, rendus possibles par un concours au paiement des intérêts;
- octroi d'avantages fiscaux (voir ci-dessus point A—f, p. 50);
- octroi aux emprunteurs défailants de privilèges en matière d'exécution;
- réduction des honoraires notariaux;
- insaisissabilité des sommes versées aux bénéficiaires de subventions;
- non-application du régime ordinaire en cas de faillite.

C — Enfin, les autorités préposées à la gestion de l'économie (Comité interministériel pour le crédit et l'épargne, ministre du Trésor, Banque d'Italie) peuvent stimuler le développement des activités de production, comme nous l'avons signalé à plusieurs reprises, en recourant aux instruments normaux de contrôle du crédit et de la politique monétaire. Ces interventions consistent, comme nous l'avons dit, en un contrôle sélectif du crédit, par la régulation du flux des crédits accordés par les établissements de crédit et aussi par les instituts spéciaux au secteur des entreprises.

Nous résumons ci-après les principales formes d'intervention dans ce domaine.

- a) En vertu de l'article 32 de la loi bancaire, le Comité interministériel pour le crédit et l'épargne réglemente, avec l'aide de la Banque d'Italie, les réserves dites obligatoires que le secteur bancaire est tenu de constituer auprès de l'institut d'émission et qui doivent représenter un pourcentage déterminé des dépôts recueillis. Ce système, conçu initialement comme

un simple contrôle de la gestion des établissements de crédit, s'est transformé peu à peu en instrument de régulation de la liquidité des établissements de crédit. Plus récemment encore, il a été utilisé comme instrument sélectif, la réserve pouvant être constituée non seulement par des espèces et des bons du Trésor, mais également par certains titres à revenu fixe (construction de bâtiments scolaires, cartels fonciers etc.). Il est évident en effet que plus le pourcentage de ces titres admis à constituer la réserve obligatoire est élevé, plus la demande qui en est faite sur le marché et par conséquent l'aide ainsi fournie au secteur industriel correspondant est importante.

b) Le Comité interministériel pour le crédit et l'épargne peut décider que certaines formes d'emploi des établissements de crédit doivent être préalablement autorisées par la Banque d'Italie (art. 32 et 35 de la loi bancaire). C'est le cas pour les participations sous forme d'actions: cet instrument permet également, par une sélection qualitative des autorisations, d'influencer le développement de certains secteurs de production.

c) En vertu de l'article 35 de la loi bancaire, la Banque d'Italie peut fixer les plafonds des crédits que les établissements de crédit sont autorisés à accorder. Selon la réglementation actuelle arrêtée par l'organe de contrôle sur la base de cette disposition législative, sont soumis à autorisation les crédits excédant le cinquième du patrimoine des établissements de crédit. Il est évident que cet instrument également peut servir à des fins sélectives.

d) Un des instruments traditionnellement utilisés pour régler la liquidité du système est celui des opérations d'open market (voir chapitre «politique monétaire», paragraphe 4, A-b, p. 40), qui consiste pour la Banque centrale à vendre ou à acheter des titres de façon à prélever ou à mettre de l'argent sur le marché. Récemment, ce type d'intervention a été pratiqué également en vue d'aider certains secteurs de l'industrie publique ou pour soutenir le marché des valeurs mobilières en général.

e) Par la manipulation conjointe du taux d'escompte et de l'intérêt sur les avances, les autorités monétaires règlent la liquidité du système bancaire (voir chapitre cité, A-a, p. 40). Tout récemment cependant (janvier 1971), les autorités monétaires ayant voulu se conformer à une tendance générale de réduction des taux d'intérêt suivie par les pays auxquels l'Italie est économiquement liée, elles ont réduit uniquement le taux d'intérêt sur les avances et non le taux d'escompte (bien que jusqu'à présent la

manipulation de ces taux ait toujours été effectuée conjointement). Cette décision visait à permettre l'achat, dans une plus large mesure, des titres pouvant servir de garantie auprès de l'institut d'émission et, finalement, à faciliter le financement des sociétés émettrices.

## 5. AUTORITÉS CHARGÉES DE L'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION

a) En premier lieu l'État assure directement la gestion des organismes spécialement créés pour l'octroi des fonds publics (p. ex. Cassa per il Mezzogiorno) et il intervient en outre plus ou moins directement dans la gestion des instituts de crédit spécial.

b) Les établissements de crédit en général sont soumis au contrôle du Comité interministériel, du ministre du Trésor et de la Banque d'Italie, en vertu des dispositions de la loi bancaire.

## 6. PROCÉDURE

Il n'y a pas de réglementation spécifique en la matière (voir toutefois paragraphe 4).

## 7. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE TEMPORIS»

Il varie en fonction de la planification et de l'évolution de la conjoncture.

## 8./9. SANCTIONS

Pas d'observations à formuler.

## 10. PROTECTION JURIDIQUE DES INTÉRESSÉS

Les dispositions applicables aux interventions de l'État sont les dispositions du droit commun. Il convient uniquement de rappeler que les mesures discrétionnaires de la Banque d'Italie, arrêtées en vertu de la loi bancaire, peuvent faire l'objet d'un recours hiérarchique (impropre) auprès du Comité interministériel pour le crédit et l'épargne (art. 19 de la loi bancaire).

## 11. PORTÉE PRATIQUE DE LA RÉGLEMENTATION

Voir paragraphes 1 et 4.

## 12. CONCLUSIONS

En ce qui concerne le *système de financement* des investissements industriels, on étudie de plus en plus dans le cadre de la programmation la possibilité de mieux organiser le réseau des intermédiaires en revoyant certaines règles juridiques régissant leurs fonctions.

Le financement à moyen terme des entreprises a surtout été assuré jusqu'à présent par des instituts spéciaux qui puisent leurs ressources dans l'émission d'obligations et bénéficient très souvent du concours de l'État pour le paiement des intérêts et de facilités diverses. Les obligations émises par ces instituts sont dans une large mesure souscrites par les banques. Ce circuit financier donne incontestablement des résultats satisfaisants, mais il se révèle nécessaire, comme cela a été expressément constaté dans le programme, d'introduire une plus grande diversification dans les établissements et les méthodes de financement à moyen terme en vue d'une adaptation plus rapide aux besoins nouveaux des demandeurs.

Pour conclure cette partie consacrée à la politique des pouvoirs publics à l'égard des entreprises privées, nous signalerons une innovation intéressante.

Le projet de loi sur les règles de la programmation prévoit que les organes de programmation disposeront du pouvoir de demander aux associations professionnelles du secteur industriel des informations sur les programmes de développement des divers secteurs et de demander en particulier aux entreprises de plus grandes dimensions la communication de leurs programmes pluriannuels d'investissement. La possibilité de créer un réseau d'information et de consultation efficace entre les pouvoirs publics et le secteur privé en ce qui concerne les programmes d'investissement permet aux deux interlocuteurs d'opérer plus efficacement en se dispersant moins. La méthode de la «*contrattazione*

programmatica», adoptée depuis deux ans, répond précisément à la nécessité de réaliser une coordination plus efficace des programmes du secteur privé et d'établir un lien entre ces programmes, les politiques d'encouragement et les programmes d'infrastructure de l'administration. Cette nouvelle méthode s'applique principalement aux programmes de promotion du développement industriel dans le Mezzogiorno. Une consultation avec les entreprises les plus importantes et un réseau capillaire d'information avec les moins importantes permettent de dégager les liens existant entre les divers projets industriels qui présentent un intérêt particulier. Ces projets ayant été sélectionnés et coordonnés, les mesures d'encouragement sont prises de façon à en favoriser la réalisation rapide.

Cela suppose toutefois une plus grande souplesse de la politique d'encouragement, dont l'efficacité a été compromise dans le passé par la rigidité du système.

Il faut également signaler, comme un élément non positif, la prédominance, dans le système d'aide appliqué jusqu'ici, des aides intéressant le capital sur les aides de gestion. Cette prédominance a en effet fini par favoriser surtout les industries de grandes dimensions, à plus forte intensité capitalistique, auxquelles il était plus facile de s'imposer rapidement sur le marché et de réaliser un revenu élevé, tandis que la difficulté relative à se procurer les moyens financiers nécessaires à la gestion désavantageait les petites et moyennes entreprises. (La récente fiscalisation des charges sociales a permis d'améliorer partiellement, jusqu'en 1972, le système des aides en faveur du facteur main-d'œuvre.)

Nous noterons en conclusion que la promotion du développement industriel dans le Mezzogiorno suppose un système d'aide qui soit, d'une part, mieux organisé et plus souple et, d'autre part, plus propre à favoriser la gestion des entreprises.

## CHAPITRE IV

### Contrats de programmation

C'est là un instrument de programmation qui ne fait pas partie de l'expérience italienne; nous avons déjà constaté en effet que l'entreprise privée déplore souvent de ne pas être consultée pour la détermination des programmes de développement économique.

Il faut toutefois signaler que dans le «projet 80» on trouve un paragraphe, à la vérité très bref, consacré à la «contrattazione programmatica», phénomène qui ne semble cependant pas pouvoir être assimilé aux contrats de programme.

Il s'agit là en réalité de la seule prévision de programmation concertée expressément formulée dans ledit projet. L'adoption de cet instrument est prévue en liaison avec les problèmes de développement du Mezzogiorno.

L'exposé qui lui est consacré garde finalement un caractère extrêmement général.

«La raison d'être et la justification de cette méthode résident — peut-on lire dans le projet — dans

la possibilité de dégager, par des contacts directs avec les entreprises les plus importantes et par un réseau de promotion et d'information avec les entreprises les moins importantes, des projets d'initiatives industrielles présentant des liens entre eux, de façon que l'ensemble de ces initiatives possède des caractéristiques d'opportunité que n'aurait pas une initiative isolée. Lorsque les initiatives ou les groupes d'initiatives pouvant être insérés dans un programme auront été déterminés, il conviendrait d'utiliser la politique d'encouragement, avec la marge de manœuvre qui lui sera laissée, et les programmes d'infrastructure en vue d'assurer la réalisation la plus rapide possible de ces initiatives.»

Cette disposition, si elle est très valable quant à ses objectifs, est d'une abstraction préoccupante en ce qui concerne les techniques, les modalités et les délais; en effet, il ne semble pas suffisant de tenir compte des besoins immédiats et futurs de l'initiative privée si l'on ne permet pas à ses représentants les plus significatifs de participer à titre institutionnel à l'activité de programmation.

## CHAPITRE V

### Réglementations obligatoires à caractère général

Ce chapitre est consacré, sur la base du schéma adopté par le rapport Zijlstra, à la série d'instruments, très différents les uns des autres, qu'utilisent les pouvoirs publics, pour exercer concrètement une pression sur les centres économiques, afin de les obliger à poursuivre des objectifs déterminés, ces instruments consistant soit en *obligations positives* soit en *interdictions* (et donc éventuellement en autorisations ou en licences qui traduisent un pouvoir discrétionnaire de l'administration.

Il sera plus opportun d'examiner ce type de réglementations à propos d'aspects déterminés de l'action économique et de secteurs typiques dans lesquels l'intervention des pouvoirs publics est particulièrement importante et systématique.

#### SECTION 1

#### Réglementations à caractère institutionnel

##### I — LES CHAMBRES DE COMMERCE

###### 1. OBJECTIFS ET SOURCES

Un des premiers actes législatifs de l'État unitaire italien a été l'unification de la législation réglementant les Chambres de commerce créées en Italie dès la fin du XVIIe siècle, dotées de fonctions de consultation et d'exécution et jouissant d'une vaste autonomie (loi n° 680 du 20 juillet 1862). Il faut attendre 1926, avec l'instauration du régime corporatif, pour que des modifications substantielles soient apportées à leur structure. En effet, la loi n° 731 du 18 avril 1926 institue les conseils provinciaux de l'économie qui ont pris successivement le nom de conseils provinciaux pour l'économie corporative et en dernier lieu de conseils des corporations, qui ont absorbé non seulement les Chambres de commerce, mais également de nombreux instituts opérant dans le secteur de l'agri-

culture. L'autonomie de cet organisme est devenue illusoire. Parallèlement aux conseils et en liaison étroite avec ceux-ci, la loi n° 1071 du 16 juin 1927 a créé les offices provinciaux de l'économie, organes d'État dépendant directement du ministère de l'économie nationale. Les règles juridiques relatives aux conseils et aux offices ont été insérées dans le TU approuvé par RD n° 2011 du 20 septembre 1934 qui a régi la matière jusqu'à la chute du fascisme.

Les conseils provinciaux de l'économie ont été reconstitués en tant que Chambres de commerce par le DL n° 315 du 21 septembre 1944. Les offices provinciaux de l'économie ont été remplacés, en vertu de la même mesure, par les offices provinciaux de l'industrie et du commerce (UPIC). Le décret-loi précité avait un caractère provisoire: en effet, s'il maintenait l'étendue de la compétence de ces organismes à tous les secteurs de l'économie avec la représentation des travailleurs et s'il réaffirmait le principe démocratique de l'élection des membres des Chambres de commerce, il renvoyait, en ce qui concerne l'application, à un décret-loi qui, outre les règles applicables aux élections, aurait dû arrêter des dispositions relatives à la constitution et au fonctionnement des Chambres ainsi qu'au statut juridique de leur personnel.

Des difficultés d'ordre politique et juridique et notamment l'absence d'une loi sur les associations ont empêché jusqu'ici le gouvernement de présenter au Parlement un projet de loi sur la réglementation des Chambres de commerce. Une proposition (présentée par M. Rubinacci) est devenue caduque avec la fin de la législature.

Les quelques dispositions sommaires du DL de 1944 sont complétées et coordonnées par les dispositions du TU de 1934, toujours en vigueur, le DLgLt de 1944 renvoyant à ces dispositions. Les nouvelles dispositions s'inspirant de principes tout à fait dif-

férents, la coordination entre les deux textes législatifs n'est pas facile et exige dans de nombreux cas le recours à une interprétation qui s'appuie désormais sur une expérience de plus de 10 ans et qui est souvent fondée sur les circulaires ministérielles qui ont acquis un véritable caractère normatif.

Les Chambres de commerce sont définies par la loi comme des collectivités publiques territoriales non économiques, toute participation dans des exploitations agricoles ou dans des entreprises commerciales et industrielles leur étant interdite. Les organismes, gestions et conseils spéciaux auxquels les Chambres de commerce peuvent être autorisées à participer ont en règle générale le caractère de services publics.

La loi stipule que les Chambres de commerce représentent les intérêts commerciaux, industriels et agricoles de la province; elles ne représentent pas une catégorie professionnelle, mais assurent la protection au sens large des intérêts économiques de la province.

Les UPIC ont été maintenus, mais nombre de leurs attributions ont été transférées aux Chambres de commerce, en vertu des dispositions sur la décentralisation (DP n° 620 du 28 juin 1955).

## 2. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE PERSONAE»

D'après ce que nous dirons ci-après de la compétence des Chambres de commerce (voir paragraphe 3), on peut considérer que la réglementation de celles-ci s'applique à quiconque exerce une activité agricole, commerciale, industrielle ou maritime dans le cadre de la province. A ce propos, les dispositions du TU n 2011 du 21 septembre 1934 prévoient l'obligation pour quiconque exerce une activité industrielle ou commerciale, soit individuellement, soit en société (mais non pour ceux qui exercent une activité agricole frappée par l'impôt sur les revenus agricoles), de déclarer cette activité aux Chambres de commerce; à cette fin, il a été créé auprès de ces organismes un *registre des firmes* qui est un registre public de toutes les entreprises individuelles et constituées en sociétés existant dans une province déterminée ou exerçant dans cette province leur principale activité. Il faut préciser que des registres des firmes tenus par les Chambres de commerce se différencient des *registres des entreprises* prévus à l'article 2188 du Code civil parce qu'ils couvrent également les sociétés irrégulières et les petites entreprises. Et comme dans le système prévu par le code actuellement en vigueur, la publicité est basée sur l'inscription au «registre des entreprises» qui concerne uniquement les sociétés et les coopéra-

tives et, pour ce qui est des personnes physiques, uniquement certains actes, il en résulte que les inscriptions sur les registres constituent l'unique forme de publicité pour les entrepreneurs personnes physiques (c'est-à-dire les entrepreneurs individuels).

Ne relèvent pas de la compétence des Chambres de commerce les artisans qui (voir ci-dessous paragraphe 3) sont inscrits sur un registre des entreprises artisanales et sont protégés par des commissions provinciales et régionales de l'artisanat qui, bien qu'elles soient constituées auprès des Chambres de commerce locales, sont des organismes collégiaux, dotés d'une autonomie fonctionnelle.

## 3. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE MATERIAE»

Les Chambres de commerce sont préposées à la coordination et au développement de toutes les activités économiques de la province (agricoles, commerciales, industrielles et maritimes). Une réglementation particulière s'applique toutefois à l'artisanat qui «*ratione materiae*» devrait précisément relever de la compétence institutionnelle des Chambres de commerce: en vertu de la loi n° 860 du 25 juillet 1956 et du règlement correspondant approuvé par DPR n° 1202 du 23 octobre 1956, il est créé auprès de chaque chambre un registre des entreprises artisanales qui exercent leur activité sur le territoire de la province et, en outre, des commissions provinciales et des commissions régionales de l'artisanat qui doivent être instituées respectivement auprès de chaque Chambre de commerce et auprès des Chambres de commerce des chefs-lieux de région.

Ces commissions, bien qu'elles constituent une anomalie dans l'organisation des Chambres de commerce (dont elles ne sont pas des organes), constituent des instruments d'autogouvernement d'une catégorie économique déterminée, promis à une évolution intéressante dans la législation future et dans le cadre de l'organisation générale de l'État: dans ce secteur en effet, on a anticipé sur l'organisation régionale prévue par la Constitution qui, dans son article 117, attribue à la région le pouvoir exclusif de légiférer dans le secteur de l'artisanat.

## 4. CONTENU MATÉRIEL DES DISPOSITIONS

Les activités exercées par les Chambres de commerce sont nombreuses et complexes. On peut essentiellement faire une distinction entre leurs fonctions «propres» et leurs fonctions «impropres», suivant qu'il s'agit des fonctions institutionnellement attribuées aux Chambres de commerce ou des

fonctions qui leur sont déléguées par des organes de l'État auxquels incomberaient lesdites fonctions en tant que fonctions propres.

Les fonctions «propres» peuvent se diviser en six catégories: consultation, action administrative, légalisation, protection, réglementation et contentieux.

### **Consultation**

Le rôle consultatif des Chambres de commerce consiste à donner des avis:

sur les règlements de police rurale et sur les règlements relatifs à la lutte contre les parasites des plantes cultivées, à la lutte contre la malaria, au pâturage abusif, à la protection des terrains et cultures; sur les règlements relatifs aux usages sur les terrains communaux et sur les terrains collectifs; sur les règles relatives aux foires et marchés et en général sur toute question concernant la production, le crédit, l'épargne, la prévoyance sociale et la formation professionnelle.

### **Fonctions d'action administrative**

Ce sont des fonctions qui consistent pour les Chambres de commerce à exercer une activité administrative. On peut diviser cette catégorie de fonctions en:

- a) *Fonctions de coordination* — La disposition qui parle de coordination, dans le cadre de la province, des activités des associations professionnelles et des organes complémentaires pour l'accroissement et l'amélioration de la production, etc., se réfère en réalité à la structure corporative qui a maintenant disparu. Il s'agit donc d'une activité simplement mentionnée plutôt que réglementée et qui s'exerce essentiellement par des interventions de fait fondées sur l'autorité que les Chambres de commerce ont acquise auprès des opérateurs.
- b) *Fonctions d'encouragement* — Dans ce cas également, en l'absence d'instruments juridiques particuliers, les Chambres de commerce agissent en fait en stimulant l'initiative des opérateurs économiques de la province.
- c) *Fonctions de proposition et de désignation* — Les Chambres de commerce peuvent proposer au ministre de l'éducation nationale les modifications à apporter aux programmes des établissements de formation technique pour adapter ces programmes aux besoins locaux; elles peuvent en outre proposer aux ministères intéressés des règlements spéciaux à caractère économique pour faciliter l'application au niveau de

la province des lois concernant l'agriculture, le commerce etc.; elles procèdent aux désignations nécessaires pour l'établissement et la révision des listes de citoyens à proposer en qualité d'experts et d'assistants des magistrats du travail.

- d) *Fonctions de décision* — Les Chambres de commerce s'occupent des dessins et modèles, des marques de fabrique et signes distinctifs qui ne sont pas attribués à d'autres organes de l'administration centrale de l'État (les offices provinciaux du commerce et de l'industrie, voir paragraphe 5), établissent les listes des experts préposés aux estimations et aux pesées, des experts, des médiateurs et d'une façon générale de tous les professionnels non inscrits sur un registre réglementé par des dispositions spéciales; elles administrent les bourses de commerce; elles fondent et gèrent, dans l'intérêt de l'agriculture, des exploitations, services etc. qui peuvent également être dotés de la personnalité morale et elles participent à des entreprises, gestions et services dans les branches précitées, qui ont été créées ou sont gérées par d'autres organismes publics; elles délivrent des autorisations pour la création ou l'exploitation d'établissements de maturation et de dégustation du raisin en établissant les tarifs, les tableaux de classification et en adoptant les mesures prévues en cas de constatation d'irrégularités. Leur compétence s'étend également aux mesures à prendre dans le domaine de l'agriculture et de l'élevage, fonction qui était autrefois confiée aux comités d'élevage, aux comités forestiers et en général à l'administration provinciale.

### **Fonctions de légalisation**

Ces fonctions consistent principalement à:

- a) viser les actes commerciaux, agricoles et maritimes, à établir des recueils de ces actes et à procéder à leur mise à jour;
- b) certifier la création, la modification et la cessation d'activité des entreprises et authentifier les signatures déposées à cet effet;
- c) délivrer le certificat d'origine des marchandises et les cartes professionnelles des voyageurs de commerce.

### **Fonctions de protection**

Ces attributions qui appartenaient autrefois aux conseils provinciaux de l'économie pour ce qui est du contrôle seront certainement soumises à révision. Elles consistent actuellement à:

- a) exercer les fonctions de protection confiées pour les autres collectivités locales à l'assemblée provinciale administrative, à l'égard des organismes et instituts à caractère public de la province qui ont pour objet le développement de la production, du crédit, de l'épargne, de la prévoyance sociale et de la formation professionnelle. En sont exclues les institutions publiques de bienfaisance;
- b) approuver les plans théoriques d'utilisation des terrains communaux et des terrains collectifs;
- c) contrôler les bureaux de placement existant dans les provinces, en veillant à la coordination de l'action des différents bureaux dans le cadre de la province et en encourageant les déplacements de main-d'œuvre ainsi qu'en invitant les groupements syndicaux à conclure des conventions collectives particulières.

#### **Fonctions de réglementation**

Le pouvoir de réglementation des Chambres de commerce consiste pour elles à publier des règlements internes et externes. Les règlements internes s'appliquent à l'organisation interne des bureaux; les règlements externes se fondent sur un pouvoir d'auto-organisation des Chambres de commerce ou sur un pouvoir qui leur a été conféré expressément par la loi et peuvent s'appliquer aux terrains soumis à certaines servitudes, ils peuvent concerner les parties boisées, le défrichage et l'exploitation des terrains agricoles etc.

#### **Contentieux**

Les Chambres de commerce statuent, en matière douanière, sur les litiges entre les contribuables et la douane, sur les impôts de fabrication frappant les alcools et le sucre; elles tranchent les recours contre l'imposition de servitudes forestières à certains terrains désignés par l'administration des forêts.

Les litiges qui ne soulèvent pas uniquement des problèmes techniques ou des problèmes d'estimation et de qualification, mais portent sur des droits restent réservés à l'autorité judiciaire (pour les fonctions exercées comme juge de première instance à l'égard des mesures arrêtées par les Chambres de commerce, voir ci-après paragraphe 10).

#### **Fonctions impropres**

Les fonctions dites «impropres» se divisent en fonctions de contrôle et tâches administratives confiées aux Chambres de commerce par les organes de

l'État. Les Chambres de commerce peuvent donc se voir déléguer, en totalité ou en partie, les pouvoirs de contrôle des ministères sur les organes qui exercent, dans la province, une activité technique sur le plan économique et social. Il appartient également aux Chambres de commerce, lorsqu'elles y sont invitées, d'exécuter les actes et mesures du ministère de l'industrie et du commerce et d'assurer, avec l'accord de ce dernier, l'exécution d'autres tâches pour le compte d'autres ministères. Il est difficile de préciser le caractère et les limites de cette activité en raison du caractère trop général de cette disposition et à défaut pour le moment d'autres dispositions permettant d'en préciser le contenu.

Il est évident, d'autre part, qu'il ne s'agit pas d'une véritable délégation de «pouvoirs», mais d'une délégation de fonctions» dont les limites sont fixées d'avance.

Il convient de signaler d'autres fonctions à caractère mixte, normatives et consultatives, que les Chambres de commerce exercent dans le secteur maritime et dans celui du commerce.

Dans le premier de ces secteurs, les Chambres de commerce prennent des initiatives concernant notamment le développement et la coordination des activités portuaires, elles présentent des propositions en ce qui concerne les accords économiques internationaux et nationaux qui intéressent les activités maritimes locales; elles tiennent la liste des agents maritimes autorisés; elles participent à la composition du «conseil du travail portuaire», elles expriment des avis sur l'établissement des tarifs d'embarquement et de débarquement des marchandises dans les ports et sur la fixation des prix des prestations et des services relatifs au trafic portuaire.

En ce qui concerne le commerce, les Chambres de commerce communiquent périodiquement aux commissions communales les directives générales à suivre chaque année pour la délivrance des licences pour le commerce ambulancier, en fonction de la situation économique de la province, de la densité de la population etc. Elles émettent en outre des avis sur les arrêtés par lesquels le préfet décide le retrait temporaire ou la révocation desdites licences.

#### **5. AUTORITÉS CHARGÉES DE L'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION**

L'organisation des Chambres de commerce est un domaine encore mal défini, puisque le législateur s'est borné à tracer les grandes lignes de la future organisation, établissant d'autre part un régime provisoire d'administration en attendant que le

décret-loi prévu et annoncé par l'article 8 du DLLt n° 315 du 21 septembre 1944 soit arrêté.

Les organes des Chambres de commerce sont actuellement:

- a) le *président chargé* de représenter légalement la Chambre de commerce, de convoquer l'assemblée et d'accomplir en général tous les actes nécessaires au bon fonctionnement des bureaux; de proposer au ministre de l'industrie et du commerce la constitution de comités consultatifs économiques ou de toute autre commission chargée de faciliter le travail de l'assemblée;
- b) l'*assemblée*, organe exécutif et de décision, composée de membres qui doivent simplement appartenir aux catégories des commerçants, industriels, agriculteurs, exploitants directs, artisans et travailleurs.

Cet organe a pour tâche importante de statuer, en seconde instance, sur les recours introduits contre l'établissement des impôts des Chambres de commerce <sup>(1)</sup>;

- c) le *collège des commissaires aux comptes*, préposé au service de caisse et d'économat et à la vérification des budgets et de la comptabilité.

Parallèlement aux Chambres de commerce, on trouve les *Uffici del commercio e dell'industria*, dépendant directement du ministère de l'industrie dont ils sont l'émanation sur le plan local, observateurs des Chambres de commerce en ce qui concerne la vie économique des provinces (ces organismes sont destinés à disparaître lors de la réorganisation des Chambres de commerce). Ces organismes ont désormais en effet un rôle très réduit depuis que le DPR n° 620 du 28 juin 1955 sur la décentralisation des services du ministère de l'industrie a attribué aux Chambres de commerce presque toutes les fonctions antérieurement confiées à ces organismes. Parmi les fonctions qu'ils continuent à assumer, il faut signaler les opérations relatives aux brevets d'inventions industrielles, les services statistiques, l'instruction des demandes formulées par les intéressés et des recours en matière de commerce ambulante et d'ouverture de magasins à prix unique, sauf en ce qui concerne la boulangerie et la meunerie qui relèvent de la compétence des Chambres de commerce.

(1) Les principales autres compétences des Chambres de commerce consistent à statuer sur le budget provisoire et sur le budget définitif à soumettre au ministre de l'industrie et du commerce, sur les règlements internes, sur la création d'entreprise ou de services, spéciaux et/ou sur la participation à ces entreprises ou services, à promouvoir des initiatives, à exprimer des avis et à voter sur des questions générales qui leur sont soumises par les diverses administrations, à choisir les membres du collège des commissaires aux comptes.

## 6. PROCÉDURE

En raison également de l'incertitude générale qui entoure la réglementation actuelle des Chambres de commerce, on ne peut pas parler de règles spécifiques fixant la procédure à suivre pour la publication des diverses mesures qui constituent l'activité desdites Chambres. En ce qui concerne les recours contre les mesures prises d'une façon générale au sujet de la protection juridique des intéressés, voir le paragraphe 10.

## 7. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE TEMPORIS»

La seule limite temporelle qui soit fixée concerne l'exercice par les Chambres de commerce des fonctions dites «impropres» (voir ci-dessus paragraphe 4).

Dans ce domaine, l'administration de l'État attribue aux Chambres de commerce des fonctions «concernant l'exécution de certaines tâches» pour lesquelles la compétence est une compétence administrative déléguée, limitée dans le temps à l'accomplissement desdites tâches et différente de la compétence *décentralisée* qui consiste en une répartition permanente d'attributions.

## 8./9. SANCTIONS

Il n'existe aucune réglementation spécifique en la matière.

## 10. PROTECTION JURIDIQUE DES INTÉRESSÉS

Le contrôle de l'État pour la protection des destinataires des mesures arrêtées par les Chambres de commerce s'exerce sous forme de surveillance, de protection et de contrôle de remplacement.

C'est le ministre de l'industrie et du commerce qui exerce le *contrôle administratif* ou *protection*, les règlements, budgets, comptes et décisions qui comportent des engagements, charges ou modifications du patrimoine des Chambres de commerce étant soumis à son approbation.

Le *contrôle de remplacement*, intervient en cas de publication d'actes juridiquement obligatoires et consiste dans la publication de ces actes par l'autorité préposée au contrôle.

Ces formes de contrôle sont les mêmes que celles prévues pour les conseils de l'économie qui ont été supprimés; comme aucune modification n'a été arrêtée par le législateur, cette disposition devrait encore être considérée comme applicable.

La jurisprudence du Conseil d'État tend au contraire vers la suppression du contrôle des Chambres de commerce, suppression qui ferait suite à la réforme prévue par le RD n° 315 du 21 septembre 1944. En général, le recours contre les mesures adoptées par les Chambres est un recours de première instance auprès des Chambres elles-mêmes qui exercent dans ce cas une activité de contentieux différente de celle examinée antérieurement (voir paragraphe 4). Et étant donné qu'en vertu dudit décret n° 315, le Conseil d'État estime que les Chambres de commerce ne doivent pas se considérer comme des organes dépendant du ministère de l'industrie et du commerce, mais comme des organes de droit public non liés hiérarchiquement à l'administration centrale, les mesures prises par les assemblées des Chambres de commerce sont des actes définitifs contre lesquels un recours peut être directement introduit auprès du Conseil d'État en tant que juridiction.

## II — LES ORDRES PROFESSIONNELS

### 1. OBJECTIFS ET SOURCES DE LA RÉGLEMENTATION

Les objectifs de la réglementation des ordres professionnels sont inhérents à la nature et à la fonction de ces ordres. L'acte de constitution des ordres et des collèges professionnels remonte au DLL n° 382 du 23 novembre 1944. Celui-ci faisait suite aux associations syndicales de la confédération fasciste des professions libérales et des artistes, dissoute par DLL n° 369 du 23 novembre 1944.

Les fonctions essentielles de ces ordres n'ont pas changé: le législateur continue de confier aux ordres le soin de tenir le registre des membres de la profession et d'exercer sur eux un pouvoir disciplinaire (de suspension ou de radiation) afin de leur assurer une protection juridique et morale générale. L'exercice légal de la profession est subordonné à l'inscription au registre de l'ordre.

On peut considérer comme autres fonctions importantes des ordres professionnels:

- a) la consultation pour ce qui est en particulier des actes normatifs et administratifs selon les différentes compétences;
- b) le soin de désigner leurs représentants auprès d'autres organismes;
- c) la conciliation dans les litiges entre les membres de la profession et leurs clients;
- d) l'établissement des tarifs des prestations professionnelles, lorsque cela est nécessaire à la sauvegarde du standing de la profession.

### 2. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE PERSONAE»

Sujets passifs du contrôle.

En ce qui concerne l'article 2229 du Code civil («la loi énumère les professions intellectuelles pour l'exercice desquelles il est nécessaire d'être inscrit dans des registres ou sur des listes spéciales»), on peut affirmer que quiconque remplissant les conditions requises entend exercer une profession intellectuelle, doit se considérer comme soumis à un contrôle (cette disposition s'applique évidemment aux membres des professions libérales pour lesquelles la loi prévoit l'inscription sur un registre, voir paragraphe 3).

### 3. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE MATERIAE»

Très succinctement, on peut dire que les matières réglementées par cette disposition sont uniquement les professions intellectuelles pour lesquelles le législateur prévoit comme «condition sine qua non» de l'exercice de la profession l'inscription au registre de l'ordre. Les professions réglementées sont les suivantes:

- a) architecte (loi n° 1395 du 24 juin 1923; RD n° 2537 du 23 octobre 1925);
- b) actuaire (loi n° 194 du 9 février 1942);
- c) avocat et avoué (RDL n° 1578 du 27 novembre 1933);
- d) chimiste (RD n° 842 du 1er mars 1928);
- e) dentiste (RD n° 1265 du 27 juillet 1934; articles 99 et 102);
- f) docteur en économie et commerce (DP n° 1067 du 27 octobre 1953);
- g) docteur en agronomie (RD n° 2248 du 25 novembre 1929);
- h) pharmacien (RD n° 1265 du 27 juillet 1934, articles 99 et 102);
- i) géomètre (RD n° 274 du 11 février 1929);
- j) journaliste (RD n° 384 du 23 février 1928; RD n° 2231 du 21 novembre 1949);
- k) ingénieur (loi n° 1395 du 24 juin 1923 et RD n° 2537 du 23 octobre 1925);
- l) sage-femme (RD n° 1265 du 27 juillet 1934, articles 99 et 102 et articles 139 et 142);
- m) médecin chirurgien (RDL n° 18 du 3 mai 1935; DPR n° 221 du 5 avril 1950, approuvant le règlement d'exécution du DL n° 233 du 13 septembre 1946, pour la réglementation de l'exercice des professions sanitaires);

- n) notaire (loi n° 89 du 16 février 1913; RD n° 1326 du 10 septembre 1914);
- o) expert en agronomie (RD n° 2365 du 25 novembre 1929);
- p) comptable (DP n° 1068 du 27 octobre 1953);
- q) vétérinaire (RD n° 1366 du 14 octobre 1932);
- r) conseil d'entreprise (DRL n° 921 du 26 août 1959);
- s) agent d'affaires (DPR n° 1926 du 6 novembre 1960);
- t) commissionnaire en douane (loi n° 1612 du 22 décembre 1960).

#### 4. CONTENU MATÉRIEL DES DISPOSITIONS

La nature de l'acte d'inscription est controversée. Il s'agit évidemment d'un acte administratif, mais les difficultés surgissent lorsqu'il s'agit d'établir dans quelle catégorie (autorisation, admission, enregistrement) doit être classé l'acte en question.

Il semble préférable en dernière analyse de considérer qu'il s'agit d'un acte d'enregistrement (au sens constitutif cependant, plutôt qu'au sens simplement déclaratif de recensement).

Ne peuvent être considérées comme des actes de contrôle les interventions des ordres relatives aux autres fonctions visées au paragraphe 1 et, en particulier, les interventions relatives à des questions économiques, qui sont les plus fréquentes, à moins que ces interventions ne se bornent à indiquer une orientation générale. On peut citer à ce propos un arrêt de la Cour de cassation qui stipule que les ordres ne peuvent exercer un pouvoir disciplinaire à l'égard de leurs membres pour la protection d'intérêts professionnels purement économiques, ce pouvoir ne faisant pas partie des fonctions desdits ordres (Cassation, Chambre I, 30 mars 1963, n° 795).

Les ordres peuvent toutefois intervenir pour la protection d'intérêts économiques lorsqu'ils estiment compromis le standing de la profession dont la sauvegarde constitue leur principale fonction.

#### 5. AUTORITÉS CHARGÉES DE L'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION

Le conseil d'un ordre est chargé d'administrer les biens, de proposer à l'approbation de l'assemblée le bilan et le projet de budget. Il peut en outre, dans les limites strictement nécessaires pour couvrir les dépenses, percevoir une redevance annuelle, un droit d'inscription et un droit au titre de la délivrance des certificats et des avis pour la liquidation des honoraires.

Les conseils doivent enfin élire les commissions centrales pour leurs professions respectives.

La *commission centrale* est l'autorité chargée de l'application de la réglementation et, en sa qualité d'organe exécutif du conseil de l'ordre, la loi lui attribue une fonction de contrôle de la profession en vertu de l'article 1 du DLLt n° 382 du 2 novembre 1944.

Elle donne en outre un avis sur les projets de lois et de règlements concernant la profession correspondante et sur leur interprétation lorsqu'elle y est invitée par le ministère de la justice.

#### 6. PROCÉDURE

Les principes de la contradiction et de l'opposition propres à la procédure juridictionnelle sont généralement observés en ce qui concerne la procédure mais avec une rigueur moindre; pour la radiation de l'ordre en particulier, les dispositions de la loi sont censées avoir été respectées lorsque la volonté d'adopter la mesure et la raison qui motive cette mesure sont portées à la connaissance de l'intéressé, même de façon sommaire, sous quelque forme que ce soit, à condition que les modalités et les délais permettent à l'intéressé de faire valoir en temps voulu ses raisons et objections éventuelles (comme le confirme l'arrêt de la Cour de cassation Chambre unique, du 17 février 1962, n° 318).

En résumé, on peut affirmer que, pour la publication des mesures, l'ordre n'est tenu de suivre aucune procédure particulière; il doit toutefois veiller non seulement en droit, mais également dans la pratique, à ce que l'intéressé ait la possibilité de se défendre.

#### 7. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE TEMPORIS»

Aucune observation à formuler.

#### 8./9. SANCTIONS

Selon l'interprétation constante de la Magistratura (tribunal de Rome — décision n° 501 du 13 avril 1864, Conseil d'État, section V, n° 188 du 3 mars 1862, etc.) les conseils professionnels, dans les limites de la compétence qui leur est attribuée, doivent être considérés comme des organismes de droit public.

Il ressort de ce qui précède que les mesures disciplinaires prises par les ordres professionnels doivent être considérées comme des sanctions de droit public.

Comme nous l'avons déjà dit, l'acte d'inscription à l'ordre doit être considéré comme un acte administratif d'enregistrement.

Par conséquent, le refus d'inscription, dans la mesure où il fait partie des actes de contrôle, conformément aux fonctions de surveillance de la profession attribuées par le législateur aux ordres, ne fait pas partie des sanctions qui sont en particulier la suspension et la radiation.

#### 10. LA PROTECTION JURIDIQUE DES INTÉRESSÉS

Les mesures disciplinaires des ordres peuvent faire l'objet, de la part de l'intéressé, d'un recours auprès des organismes compétents à l'intérieur desdits ordres, selon les attributions prévues par les règlements relatifs à divers collèges professionnels.

Ces organismes sont considérés par la loi comme des juges administratifs spéciaux. La nature juridictionnelle de leur compétence est incontestable; les lois professionnelles correspondantes prévoient en effet contre les décisions adoptées à ce niveau le recours en cassation en vertu de l'article 362 du code de procédure civile.

Le recours en cassation peut non seulement être introduit par le membre intéressé de la profession, mais peut également être proposé par le préfet ou par le procureur de la république et cette faculté appartient également, selon la jurisprudence, aux ordres eux-mêmes.

#### 11. PORTÉE PRATIQUE DE LA RÉGLEMENTATION

La réglementation que nous venons d'examiner permet d'exercer de l'intérieur un contrôle constant sur la profession libérale dont elle sauvegarde les valeurs morales et la fonction économique et sociale; elle permet, en ce qui concerne la discipline professionnelle et les rapports économiques, que le soin de juger soit laissé à des experts (voir également paragraphe 1).

### III — LE CONSEIL NATIONAL DE L'ÉCONOMIE ET DU TRAVAIL

#### 1. OBJECTIFS ET SOURCES

La création du CNEL, par décret du président de la république en date du 27 décembre 1957, répond à la nécessité ressentie depuis longtemps, et ce non pas seulement en Italie, de disposer d'organes consultatifs à base professionnelle qui puissent informer les pouvoirs publics dans le domaine économique et social.

Dès 1923, une première tentative avait été faite en ce sens avec la transformation de l'ancien conseil supérieur du travail en un organisme consultatif dont la compétence s'étendait en général à toutes les questions économiques et sociales. Il est évident d'autre part qu'un tel organisme s'est révélé de plus en plus nécessaire au fur et à mesure que s'accroissait la tendance des pouvoirs publics à intervenir dans les affaires économiques. Il ne faut cependant pas oublier que les fonctions du CNEL ont un caractère exclusivement consultatif, c'est-à-dire qu'un organisme de ce genre ne peut effectivement apporter sa contribution de l'intérieur de la structure économique et sociale que si les pouvoirs publics font appel à lui de manière constante et intégrale.

Les dispositions relatives à l'activité du CNEL sont contenues dans le décret présidentiel du 21 mai 1958.

#### 2. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE PERSONAE»

Il n'existe pas de réglementation spécifique en la matière, le CNEL n'ayant qu'une fonction consultative au niveau gouvernemental.

#### 3. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE MATERIAE»

L'activité du CNEL consiste essentiellement à enquêter sur les multiples aspects de la situation économique nationale, mais pour accroître son efficacité, le Conseil confie le soin d'effectuer l'enquête à des organes différents selon les problèmes à étudier: affaires économiques générales et programmes de développement, production industrielle, commerce et tourisme, agriculture, communications et travaux publics, travail, prévoyance sociale et coopération.

#### 4. CONTENU MATÉRIEL DES DISPOSITIONS

Le CNEL a essentiellement un rôle *consultatif*, mais le DP du 21 mai 1958 prévoit et règle également la possibilité, pour le Conseil, de prendre des *initiatives législatives* dans les matières relevant de sa compétence (art. 38).

Les différents conseillers peuvent en outre formuler par écrit et présenter au président du Conseil national, toujours dans les matières relevant de la compétence du CNEL, des *observations et des propositions* qui, une fois examinées et approuvées, sont communiquées aux présidents des organes compétents (art. 37).

Les Chambres ou le gouvernement peuvent demander au CNEL d'effectuer des *études et des enquêtes* relevant de sa compétence, dont ils délimitent le thème et les objectifs (art. 39). Ces demandes peuvent être formulées également par des commissions et des conseillers.

En tout cas, l'article 59 prévoit la publicité des actes et des discussions sous la forme d'une communication immédiate des renseignements obtenus et par la publication du bulletin du Conseil national. Ce bulletin, à publication périodique, contient le compte rendu sommaire de l'activité du Conseil et de ses commissions. Le bureau de la présidence peut toutefois décider de ne pas donner de publicité à certains actes et discussions.

##### 5. AUTORITÉS CHARGÉES DE L'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION

a) Le *président* du CNEL représente le Conseil et assure ses rapports avec le Parlement, le gouvernement, les régions, il convoque l'assemblée, il distribue et coordonne les travaux entre les différentes commissions, il surveille et réglemente les fonctions et les activités du secrétariat général, des services et du personnel du Conseil.

b) Le *Conseil* se réunit en assemblée ou en commissions. L'assemblée se réunit de plein droit à des dates déterminées, mais peut être convoquée par le président, à l'initiative de celui-ci ou à la demande écrite d'une Chambre, du gouvernement ou d'un quart des membres du Conseil. L'ordre du jour est arrêté par le président, la priorité étant donnée aux avis pour lesquels un délai a été fixé.

— Le Conseil peut créer des *commissions permanentes* et répartir entre elles les travaux relevant de leur compétence et des *commissions spéciales* auxquelles il confie des études déterminées. La nomination des membres de ces commissions, qui est confiée au président ou à la majorité des conseillers en exercice, se fait en fonction de l'appartenance à des catégories dans le secteur de la production et à des catégories d'experts et, compte tenu des compétences spécifiques et des désirs exprimés par les différents conseillers. Chaque conseiller peut en tout état de cause, en avisant au préalable le président du CNEL, participer sans droit de vote à des séances de commissions auxquelles il n'appartient pas. Le président du CNEL peut, de sa propre initiative ou à la demande des commissions, décider la réunion de deux ou plusieurs de ces commissions pour traiter d'un sujet déterminé, il peut également

réunir les présidents desdites commissions pour les consulter sur la coordination ou sur le déroulement des travaux du Conseil. L'assemblée peut en outre, en fixant les principes et les critères généraux à appliquer, demander à la commission ou à un comité spécial de formuler les avis, observations et propositions qui, approuvés sans autre discussion, sont transmis à la Chambre, au gouvernement et aux régions.

Une commission spéciale est la *commission des règlements* qui examine toute question relative aux dispositions réglementaires.

— Le Conseil peut en outre instituer un *comité de présidence* avec fonctions consultatives du président pour la coordination des travaux et le bon fonctionnement du Conseil. Certains des membres peuvent être chargés de tâches de secrétariat, de la surveillance des procès-verbaux de séances et du recensement des votes; d'autres peuvent être chargés du contrôle de la gestion administrative et comptable et être proposés au maintien de l'ordre dans les séances<sup>(1)</sup>.

c) Le *secrétaire général* est préposé aux services et exerce les fonctions qui lui sont attribuées par le bureau de la présidence.

##### 6. PROCÉDURE

a) En ce qui concerne l'activité consultative proprement dite, le président du Conseil national attribue les demandes d'avis à une commission ou à un comité spécial ou bien directement à l'assemblée (art. 36).

Si l'organe qui a formulé la demande fixe un délai, le président, si cela est nécessaire, peut demander une prolongation du délai dans lequel il veille à ce que l'avis soit émis.

b) C'est le bureau de la présidence qui statue sur les observations et propositions formulées dans les matières relevant de la compétence du Conseil, qui ne sont pas signées par vingt conseillers, en déterminant si elles peuvent être prises en considération; il les transmet ensuite à une commission ou à un comité spécial ou directement à l'assemblée (art. 37). Après examen et approbation définitive, les observations et propositions sont communiquées au président des organes compétents.

c) L'initiative législative peut être prise par des commissions ou par les conseillers qui le jugent opportun, naturellement dans les matières rele-

<sup>(1)</sup> Les conseillers sont nommés par le président du Conseil des ministres.

vant de la compétence du CNEL. L'avant-projet de loi, rédigé sous forme d'articles, est présenté au président du Conseil national qui, après l'avoir soumis à la première séance du Conseil qui le vote à la majorité absolue, le transmet à une commission ou à un comité spécial chargé de les examiner et d'en référer à l'assemblée. Le texte définitivement approuvé est transmis par le président du CNEL au président du Conseil des ministres pour la présentation à une des Chambres.

- d) Si les Chambres ou le gouvernement demandent au CNEL d'effectuer des études ou des enquêtes relevant de sa compétence, le président du Conseil national, auquel la demande est adressée, communique celle-ci à l'assemblée, en l'invitant à désigner la commission ou à constituer un comité pour mener ces études et enquêtes (art. 39).

Lorsqu'il est nécessaire d'obtenir des informations auprès d'administrations de l'État ou d'organismes publics, le président du CNEL, notamment sur des indications de l'assemblée ou d'une commission, fait une demande en ce sens par l'intermédiaire des ministres compétents. Il peut également demander des données et informations à des organisations économiques sociales et syndicales.

## SECTION 2

### Réglementations au service de la politique conjoncturelle

#### I — RÉGLEMENTATION DES PRIX

##### 1. OBJECTIFS ET SOURCES

La fixation autoritaire des prix par l'État a presque toujours pour but, dans notre système comme dans d'autres, de maintenir ou de rétablir l'équilibre du marché tant sur le plan économique que sur le plan social. Il ne s'agit nullement d'un phénomène nouveau et surtout en période de guerre ou de pénurie on note un renforcement de la tendance à adopter des mesures visant à éviter une hausse excessive des prix (surtout des prix des denrées alimentaires et en général des biens de première nécessité). On trouve un exemple significatif de ces mesures dans le RD n° 1176 du 5 octobre 1936 qui prévoit le blocage des prix des marchandises et des services selon la valeur du marché à l'époque, et ce pour faire face au déséquilibre enregistré à la suite des sanctions prises contre l'Italie en 1936.

Actuellement, la réglementation des prix est fondée sur le DLLt n° 347 du 19 octobre 1944 instituant le Comité interministériel des prix et les comités

provinciaux pour la réglementation des prix. Le DLLt n° 363 du 23 avril 1946, le DLgCPS n° 896 du 15 septembre 1947 et enfin le DLg n° 98 du 26 janvier 1948 ont institué les caisses de péréquation des prix.

Il s'agit dans l'ensemble d'un groupe de dispositions qui ont transféré à l'exécutif de l'État le pouvoir de fixer de façon autoritaire les prix de toute marchandise (tant en ce qui concerne le marché intérieur qu'en ce qui concerne les échanges avec l'étranger), et ce pouvoir s'étend également aux services et aux prestations.

##### 2. CHAMP D'APPLICATION

###### «RATIONE PERSONAE»

L'étendue des pouvoirs discrétionnaires accordés aux comités des prix en ce qui concerne le choix du secteur, le moment et la portée de l'intervention, ainsi que l'absence de réglementation dans les dispositions en vigueur font que l'on peut considérer comme sujets passifs du contrôle, à quelques exceptions près, la quasi-totalité des entreprises et tout citoyen exerçant, même momentanément, une activité commerciale (voir également paragraphe suivant).

##### 3. CHAMP D'APPLICATION

###### «RATIONE MATERIAE»

Dans la classification des matières faisant l'objet d'une réglementation des prix, ce qui ressort le plus clairement c'est le degré différent d'intérêt public dont le législateur a tenu compte lorsqu'il a arrêté les dispositions correspondantes. Pour certaines prestations présentant un intérêt social primordial, c'est le pouvoir législatif qui intervient directement ou à titre principal dans la fixation des prix. Pour d'autres secteurs économiques, c'est-à-dire pour des catégories de biens dont les prix sont laissés au libre jeu des forces économiques, le Parlement a confié la réglementation des prix au CIP et aux CPP.

Le CIP veille sur les prix de produits industriels, de denrées alimentaires et de services publics qui ont des répercussions à l'échelon national et qui doivent par conséquent être soumis à un régime uniforme.

La principale fonction de cet organe est donc de déterminer le prix de toute marchandise à chaque phase de sa commercialisation, ainsi que les prix des services et des prestations, et de modifier les prix antérieurement fixés par les autorités compétentes (DLgLt n° 347 de 1944, article 4).

Par contre, toute intervention visant à modifier et à régler les rapports entre les parties contractantes

en ce qui concerne la répartition des charges et des profits provenant de l'échange des marchandises ou de la fourniture des services ne relève pas de la compétence et des pouvoirs du CIP (et des comités provinciaux sur lesquels nous reviendrons par la suite) <sup>(1)</sup>. Celui-ci peut en outre donner des directives aux comités provinciaux des prix (article précité), créer des «caisses de péréquation» pour l'unification et la péréquation des prix et ordonner la réquisition des stocks de produits industriels, agricoles et alimentaires excédant les besoins normaux des différentes entreprises.

A l'échelon provincial, les CPP ont, dans leur circonscription, les mêmes pouvoirs et les mêmes facultés que le CIP, sous cette seule réserve que, pour les biens dont les prix ont déjà été fixés par le Comité interministériel, ils ne peuvent fixer les prix que pour les stades postérieurs à ceux considérés par l'organe central. Les comités provinciaux sont donc les seuls organes compétents pour adapter la situation des prix aux besoins réels de la province où ils opèrent.

#### 4. CONTENU MATÉRIEL DES DISPOSITIONS

La nature juridique des mesures que prennent le CIP et les CPP pour la fixation du prix des marchandises et des services est controversée et a subi de nombreuses modifications au cours des années. En dernière analyse, il s'agit de déterminer si les actes ont un contenu normatif (réglementaire) ou administratif.

Dans un premier temps, peut-être sous l'influence d'un système de blocage des prix plus général et plus rigide, la jurisprudence s'était orientée vers la reconnaissance à ces dispositions d'un caractère normatif.

Par la suite, toutefois, on a enregistré une tendance constante, même sur le plan doctrinal, à dénier à ces mesures le caractère d'actes normatifs pour leur donner celui d'actes administratifs tant dans la forme que sur le fond. Le Conseil d'État <sup>(2)</sup> stipule dans un arrêt que, quand le CIP détermine le prix des marchandises ou les tarifs des services, il n'arrête pas de nouvelles règles juridiques, ne complète ni ne modifie le système en vigueur, mais se borne en revanche à donner une exécution pratique à des dispositions de loi antérieures.

<sup>(1)</sup> Voir Conseil d'État, section IV, n° 125, du 11 mars 1964, où ce pouvoir d'intervention n'est exclu que pour les CCP, mais doit manifestement être considéré comme s'étendant d'une façon plus générale au CIP.

<sup>(2)</sup> Conseil d'État, chambre IV, n° 957, du 7 décembre 1955.

Cela exclut donc que le pouvoir conféré au CIP par la loi puisse être assimilé à une délégation législative ou en tout cas à un pouvoir normatif.

Le même arrêt a résolu également la question de savoir s'il est du pouvoir du CIP d'arrêter des mesures de portée spéciale se référant à une catégorie déterminée d'usagers et plus particulièrement à des producteurs individuels ou si son rôle se borne à arrêter des mesures à caractère général. Selon le Conseil d'État, le CIP a la faculté d'arrêter, en règle générale, des mesures spéciales, même individuelles, lorsqu'il s'agit d'adapter les nouveaux tarifs ou les prix des anciens contrats aux besoins particuliers de certains secteurs de production ou de procéder à la révision d'anciens rapports contractuels qui, malgré l'application de coefficients de majoration au niveau national, impliquent encore un prix non rémunérateur.

Les mesures du CIP doivent donc être considérées comme des actes administratifs. Il est toutefois plus difficile de déterminer dans quelle catégorie d'actes administratifs ces mesures doivent être classées: en dernière analyse, on pourrait faire prévaloir la thèse qui consiste à les considérer comme des opérations d'enregistrement technique. Il ne faut toutefois pas oublier que la jurisprudence estime que la formulation de ces actes doit contenir les motifs qui justifient l'intervention.

Ces actes administratifs, les mesures-prix, peuvent donc, bien qu'ils n'aient pas de valeur normative, fixer des limites maxima, fixes ou minima pour tous ceux, personnes ou entreprises, qui concluent des contrats portant sur des marchandises ou sur des services, en les obligeant à agir dans le respect de ladite mesure.

Le CIP vérifie de deux façons si la mesure a été respectée soit en substituant au prix convenu par les parties contractantes, en violation de la mesure, le prix obligatoire, soit en dissuadant les contractants de violer la mesure, en appliquant les sanctions pénales prévues pour les responsables.

Les deux instruments de contrôle jouent conjointement lorsque l'insertion automatique du prix obligatoire protège le contrôle d'une déchéance pour illégitimité, en lui redonnant un équilibre fonctionnel sans empêcher l'application des sanctions prévues pour la violation constatée.

Du point de vue du système positif en vigueur, ces instruments opèrent de la façon suivante:

- a) L'article 12 du DLg CPS n° 896 de 1947 prévoit la limitation de l'autonomie du commerce privé par le mécanisme de l'insertion automatique du prix obligatoire uniquement dans le cas où ce dernier est plus favorable aux consommateurs ou aux utilisateurs. Cela signifie que dans la pratique le prix obligatoire n'est

applicable qu'à la majoration des prix maxima; il faut en effet entendre par «prix le plus favorable aux consommateurs et aux utilisateurs» le plus bas possible des prix maxima; cela n'oblige toutefois pas les contractants à se mettre d'accord sur des prix inférieurs qui seraient toujours conformes à l'esprit de la disposition.

Il faut toutefois rappeler que la sanction applicable à d'autres fixations non visées par l'article précité est en revanche prévue par les dispositions qui régissent des secteurs particuliers: nous citerons l'exemple de l'article 125 du TU sur la santé n° 1265 du 25 juillet 1934 qui interdit la vente publique de spécialités pharmaceutiques à un prix autre que le prix fixé, reconnu légitime en vertu notamment de l'article 32 de la constitution dans la mesure où il protège la santé de la collectivité à laquelle la vente de ces produits en régime de libre concurrence pourrait porter atteinte.

De la même façon, la loi du 21 décembre 1961 attribue aux comités des prix le pouvoir de fixer des prix minima des tourteaux d'oléagineux en prévoyant également l'insertion automatique du prix obligatoire afin de soutenir ce produit.

Comme nous l'avons déjà dit, l'insertion automatique du prix obligatoire n'annule pas l'ensemble du contrat, mais uniquement la clause contraire. Il faut rappeler ensuite que l'article 12 précité fixe une limite temporelle, qui a une valeur de délai pour l'exercice de l'action en répétition de la part de celui qui a payé à un prix supérieur au prix fixé: ce délai est de six mois à compter du jour du paiement.

- b) En ce qui concerne les sanctions à la charge des responsables, voir les paragraphes 8 et 9 ci-après.

##### 5. AUTORITÉS CHARGÉES DE L'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION

Comme on l'a vu, les organes chargés d'assurer la coordination et la réglementation des prix sont le Comité interministériel des prix sur le plan national et les comités provinciaux des prix sur le plan régional.

Ces organismes sont composés comme suit:

- a) Le CIP est présidé par le président du Conseil des ministres ou, en vertu de sa délégation, par le ministre de l'industrie et du commerce ou par un ministre sans portefeuille. Font en outre partie de ce comité les ministres des finances, du Trésor, du budget, du travail et de la prévoyance sociale, de l'agriculture et des forêts, des

transports des travaux publics, du commerce extérieur, des participations de l'État. Le ministre compétent peut déléguer un sous-secrétaire d'État pour participer aux réunions et aux décisions qui s'ensuivent.

Le président du Conseil des ministres nomme en outre *trois experts* dont la présence au sein du comité est pleinement justifiée par le caractère technique des tâches à accomplir.

Dans les cas d'urgence pour les matières relevant de la compétence du CIP, la décision est prise par une *assemblée* constituée au sein du comité et composée du ministre de l'industrie et du commerce qui la préside, du ministre du Trésor et du ministre de l'agriculture et des forêts. Les décisions de l'assemblée sont soumises à la ratification du comité au cours de la réunion qui suit immédiatement le jour où ces décisions ont été adoptées.

Pour accomplir ses tâches, le comité interministériel fait également appel à des organes auxiliaires comme:

- la *commission centrale des prix* qui effectue les enquêtes qui lui sont confiées par le CIP et peut présenter de sa propre initiative des propositions au comité. Cette commission peut se diviser en sous-commissions pour les divers secteurs de production et pour le commerce extérieur;
  - l'*institut central de statistique* qui procède, en accord avec les ministres compétents, au recensement continu, à l'élaboration et à la publication des prix des marchandises et des services pratiqués dans les diverses provinces et fixées par l'autorité.
- b) Les *comités provinciaux des prix* sont composés du préfet qui les préside, de l'inspecteur des finances (Intendente di finanza), de l'ingénieur en chef du génie civil, du directeur du bureau provincial de l'industrie et du commerce, du directeur du bureau provincial du travail, de l'inspecteur d'agriculture, du directeur de l'inspection provinciale de l'alimentation et du président de la Chambre de commerce.

Pour l'étude de questions particulières, les CPP peuvent ensuite recourir à des experts. En tout cas, ces comités font appel à une *commission consultative provinciale*, composée notamment de représentants des consommateurs, des usagers, des producteurs et des commerçants, nommés sur désignation des associations à caractère provincial intéressées à la protection des catégories correspondantes.

## 6. PROCÉDURE

La procédure relative à la fixation des prix ne fait pas l'objet d'une réglementation explicite, mais peut être déduite de l'analyse des tâches confiées aux différents organes.

La procédure qu'adopte le CIP pour fixer les prix comporte trois phases: initiative, enquête, décision.

- a) En ce qui concerne l'initiative, le rôle moteur peut être joué par tout intéressé: par un ou plusieurs entrepreneurs privés ou par des groupes de consommateurs, par la commission centrale des prix (voir paragraphe 5) qui est explicitement justifiée à exercer cette fonction par l'article 2 du DLgLt n° 363 de 1946; enfin, l'intervention d'office du CIP lui-même est implicite.
- b) Il est évident que, lorsque la procédure a été lancée, il est nécessaire de connaître les conditions réelles du marché (coût de production, demande, stock etc.).

L'objectif de la fixation des prix par les pouvoirs publics n'est pas de photographier statistiquement le marché actuel, mais de le modifier en fonction des nécessités politiques et sociales. Toutefois, ces facteurs ne peuvent être superposés de l'extérieur aux facteurs techniques et économiques sans risquer de compromettre les uns et les autres, d'où la nécessité de l'enquête.

Le législateur n'a pas été précis dans la détermination des compétences et, bien que l'enquête incombe fondamentalement à la CCP, la loi (art. 2 DLgLt n° 363 de 1946) subordonne l'intervention de la CCP à la «transmission» éventuelle de ladite enquête par le CIP, d'où la création de divers organes auxiliaires pour les enquêtes (commission centrale des prix, institut central de statistique, voir paragraphe 5).

En ce qui concerne les formalités d'exécution de l'enquête, la loi n'en prescrit pas (il est évident qu'il doit rester du déroulement des enquêtes une trace écrite); elle se préoccupe par contre de garantir une possibilité réelle d'enquête en autorisant les organes qui sont chargés de cette enquête à «examiner les registres, les livres et la correspondance des entreprises intéressées par les divers relevés» et en outre «demande à ces entreprises toutes les données, les éléments et les documents qui pourront être jugés nécessaires» (art. 13, c), 2° DLg CPS n° 896 de 1947).

- c) La conclusion de l'enquête à laquelle on parvient après d'éventuels suppléments et compléments d'enquête ordonnés par le CIP notamment à divers organes, marque le début de la

dernière phase qui est celle de la décision. L'article 4 du DLgLt n° 347 de 1944 prévoit également, il est vrai, une consultation du CIP avec les ministres compétents (cela est automatique lorsqu'ils font partie du CIP), mais cette consultation n'est qu'éventuelle et non obligatoire.

La décision est naturellement soumise aux règles générales applicables à l'action des organes collégiaux en ce qui concerne par exemple l'ordre de la discussion, le vote, la formation de la majorité, l'établissement des procès-verbaux, les pouvoirs du président etc. Les mesures du CIP devront en outre être formellement motivées pour assurer la protection des destinataires.

Le dernier acte est la signature: les mesures du CIP doivent être signées par le président ou par le ministre délégué et deviennent applicables sur tout le territoire de l'État à compter de leur publication dans la Gazzetta ufficiale.

Elles acquièrent ainsi un caractère d'efficacité autonome et directe qui l'emporte sur les dispositions de l'article 4 DLgLt n° 347 de 1944 en vertu duquel ces mesures devront être prises par les ministres compétents.

## 7. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE TEMPORIS»

L'application des mesures du CIP et des CPP n'est pas soumise à une limitation «ratione temporis».

## 8. SANCTIONS DE DROIT PUBLIC

La violation des mesures-prix fait l'objet des sanctions pénales prévues par l'article 14 DLgCPS n° 896 de 1947 qui punit d'une peine de réclusion pouvant aller jusqu'à trois ans et d'une amende — cette peine étant portée respectivement à 7 ans et à 20 millions si le fait revêt un caractère de gravité particulière — (1) quiconque vend ou met en vente des marchandises ou offre ou exécute des services ou des prestations à des prix supérieurs à ceux fixés par les comités en vertu des lois correspondantes.

En outre, le délit en question est soumis à la procédure du jugement direct en vertu de l'article 502 du code de procédure pénale, avec émission obligatoire du mandat d'arrêt.

(1) Tandis que pour les infractions légères, on applique uniquement une amende ne dépassant pas 15 000 liras.

Ces sanctions pénales ne protègent en définitive que la fixation du prix maximum, mais peuvent être appliquées également aux violations *in maius* du prix fixe lorsque celui-ci a été déterminé; cette violation sera alors frappée par les lois qui ont prévu cette détermination.

Pour le délit de majoration des prix, des sanctions administratives sont également prévues; quiconque a été dénoncé pour ce délit est signalé au CIP et aux ministres compétents qui, après consultation du CIP, lorsque l'action pénale est renvoyée, peuvent empêcher le délinquant de bénéficier (pendant un an au maximum) des attributions de matières premières, de produits industriels et agricoles, de contingents d'exportation et d'importation et de l'octroi des autorisations correspondantes (art. 16 DLgCPS n° 896 de 1947, ainsi que des appels d'offre prévus par le règlement sur la comptabilité générale de l'État. Le président du CIP, après consultation du comité, peut en outre priver le délinquant du bénéfice de toute licence permanente ou temporaire et d'autorisations relatives à l'activité qui a donné lieu à l'infraction.

Il faut rappeler que si la mesure entraîne une suspension ou une réduction de l'activité de l'entrepreneur, susceptible de porter atteinte aux consommateurs, le président, après consultation du CIP, peut adopter les mesures les plus propres à éviter ce risque.

Des mesures analogues sont prévues, comme nous l'avons dit, par d'autres lois permettant d'imposer des prix fixes: c'est ainsi que l'article 125 du TU sur la santé stipule, en ce qui concerne la violation de l'interdiction de vendre des spécialités pharmaceutiques à un prix différent du prix fixé, que l'autorité sanitaire locale peut — indépendamment de l'action pénale également prévue — ordonner la fermeture de la pharmacie pendant une période pouvant aller jusqu'à un mois et, en cas de récidive, supprimer l'autorisation d'exercice.

## 9. SANCTIONS DE DROIT CIVIL

Il n'existe pas de réglementation spécifique en la matière.

## 10. PROTECTION JURIDIQUE DES INTÉRESSÉS

Les mesures en question, pour autant qu'elles limitent l'autonomie contractuelle, et la liberté économique privée, sont soumises à la règle générale de la non-rétroactivité des actes administratifs non favorables. Une fixation des prix ne pourrait par conséquent porter sur des contrats conclus dès

avant sa publication et sur des attributions de marchandises déjà fixées.

Étant donné qu'en outre il s'agit d'actes administratifs discrétionnaires — pour lesquels par conséquent on ne peut concevoir de droits complets des destinataires —, ces mesures peuvent donner lieu à un recours auprès du juge administratif (Conseil d'État): cela vaut pour les actes du CIP et pour les mesures des CPP considérées comme définitives.

Le juge considère en tout cas les véritables fixations de prix, telles qu'elles ont été effectuées par les comités et non pas, par exemple, des mesures ayant une incidence sur des situations déjà bien établies qui, eu égard à ce qui précède, seraient illégales et léseraient les droits subjectifs des particuliers et qui par conséquent devraient être dénoncées auprès du juge ordinaire.

En tout cas, le juge administratif trouve également une limite dans le caractère discrétionnaire non seulement sur le plan technique, mais également sur le plan politique du choix du CIP, qui empêche le juge de procéder à toute enquête sur le fond: il faut toutefois souligner à ce propos que les mesures du CIP doivent être soigneusement motivées en vue de garantir la protection du destinataire, afin que puisse être reconstitué le déroulement logique de l'adoption de ces mesures pour que le juge de la légitimité ait toujours, lui aussi, des instruments nécessaires à un jugement au fond et non pas simplement à un jugement quant à la forme.

## 11. PORTÉE PRATIQUE DE LA RÉGLEMENTATION

La réglementation créée de 1944 à 1947 a remplacé l'ancien système du blocage rigide par celui d'une intervention souple dans ce secteur, à l'aide d'instruments permettant de s'adapter à des objectifs de politique économique nouveaux, différents et variables.

Les comités-prix par conséquent, dotés de pouvoirs largement discrétionnaires en ce qui concerne le choix du secteur ainsi que du moment et de l'ampleur de l'intervention, sont en mesure d'assumer, indépendamment de leur nouvelle fonction de régulation dans le sens traditionnel, un rôle d'encouragement, de compression et d'équilibrage de certains secteurs de production tant sur le plan intérieur que sur celui des échanges internationaux.

D'autre part, étant donné l'absence quasi totale de règles de procédure dans les dispositions en vigueur, il est souhaitable que cette lacune soit comblée pour que cette forme d'intervention publique délicate soit de nouveau entourée de garanties et soit effectuée avec prudence.

## II — RÉGLEMENTATION DES SALAIRES

En matière de réglementation des salaires, la loi n° 741 du 14 juillet 1959, qui garantit aux travailleurs des minima sur le plan de leur rémunération et de leur statut, est très importante. Cette loi charge en effet le gouvernement d'arrêter des dispositions juridiques ayant force de loi en vue de garantir à tous ceux qui appartiennent à une même catégorie un minimum absolu sur le plan de leur rémunération et de leur statut. Ces dispositions devaient être arrêtées pour toutes les catégories pour lesquelles seraient signés des accords économiques et des conventions collectives concernant une ou plusieurs catégories, pour la réglementation des relations de travail, des relations d'association agricole, de location à des exploitants directs et des relations de collaboration qui se concrétiseraient dans une prestation de services continue et coordonnée. La loi prescrivait que les accords économiques et les conventions collectives sur lesquels le gouvernement devait s'aligner pour la publication des dispositions précitées devaient être ceux préalablement déposés, par les soins d'une des associations signataires, auprès du ministère du travail et de la prévoyance sociale. Cette loi visait donc à réaliser une extension *erga omnes* de la protection contractuelle. On constate en même temps que la protection assurée par les associations tend à apparaître comme une protection minima, cristallisée, en faveur des travailleurs. C'est-à-dire que, parallèlement à la transformation naturelle de l'efficacité de la convention collective du fait de la loi, il faut noter cette seconde transformation importante qui montre comment effectivement le législateur se sert des conventions pour obtenir sa réglementation législative. En clair, le but est d'étendre à tous les travailleurs, comme protection minima, c'est-à-dire à laquelle il n'est possible de déroger qu'en leur faveur, le niveau de protection obtenu par les associations syndicales. Cet objectif, expressément fixé par le législateur et présent dans toutes les dispositions de la loi fait de la protection contractuelle, qui peut être modifiée avec l'accord des parties, une protection minimale voulue par le législateur.

Cela aboutit finalement à une transformation radicale du contenu de l'autoréglementation: ces faits, nés à l'origine d'un point d'équilibre transitoire, avec possibilité de substitution et échéance fixée d'avance, ne peuvent se modifier qu'unilatéralement, perdent toute échéance, restent cristallisés. La protection de la catégorie est assurée précisément par la loi qui, par sa nature, opère «*erga omnes*» et a donc une efficacité à l'égard aussi bien des adhérents qui voient la loi se superposer à la convention (avec le même contenu, mais avec une efficacité différente) que des non-adhérents à l'é-

gard aussi bien des membres actuels que des membres futurs de la catégorie considérée<sup>(1)</sup>.

Rappelons qu'actuellement en Italie la «convention collective» est conclue selon les règles du droit commun: on soustrait ainsi à la libre détermination des individus le contenu des contrats individuels de travail; toutefois, ce système permet de régler la concurrence entre les adhérents au même syndicat — ceux-ci en effet ne peuvent déroger à la convention collective parce qu'en adhérant à l'association ils ont subordonné leur intérêt individuel à l'intérêt de la collectivité professionnelle à laquelle ils appartiennent — il ne permet pas de régler cette concurrence à l'égard des adhérents à d'autres syndicats et de ceux qui n'adhèrent à aucun syndicat, et ce bien que l'article 39 de la constitution ait prévu une procédure spéciale pour la conclusion des conventions collectives, auxquelles il attribue une efficacité directe «*erga omnes*». Cette règle constitutionnelle n'a en effet pas trouvé d'application et c'est la raison pour laquelle, lorsqu'on parle aujourd'hui de convention collective, on se réfère, comme nous l'avons dit, à la convention collective de droit commun, c'est-à-dire à celle conclue entre les employeurs ou leurs associations et les associations syndicales non reconnues par les travailleurs et qui n'a donc d'efficacité qu'à l'égard des adhérents aux associations contractantes.

C'est eu égard précisément à cette situation que la loi n° 741 du 14 juillet 1959 a été définie comme un «mariage hybride» entre la loi des minima de salaire et l'élargissement des conventions collectives<sup>(2)</sup>.

Cette loi précise ensuite que les associations à considérer comme contractantes sont celles qui ont signé les accords et les conventions collectives ou qui ont adhéré à celles-ci. En outre, lors de la publication des dispositions précitées, le gouvernement doit également respecter les conventions provinciales complémentaires auxquelles se seraient éventuellement référées les conventions collectives nationales.

Comme nous l'avons dit ci-dessus, les conditions minima de rémunération et de statut contenues dans la loi se substituent de plein droit aux dispositions en vigueur (comme le prévoit l'article 7), sauf pour ce qui est des conditions, même propres à l'entreprise, qui sont plus favorables aux travail-

(1) C'est en ce sens que se prononce V. SIMI, «L'essenza giuridica della legge sui minimi di trattamento per i lavoratori» (L'essence juridique de la loi sur les minima de rémunération des travailleurs), dans *Studi in onore di Silvio Lessona* (Etudes en l'honneur de Silvio Lessona), Bologne 1963.

(2) G. GIUGNI, *Diritto sindacale* (droit syndical), Bari, 1968.

leurs. Ces conditions minima de rémunération et de statut conservent évidemment leur pleine efficacité, même après l'échéance ou le renouvellement de l'accord ou de la convention collective à laquelle le gouvernement s'est conformé, tant qu'il n'y a pas de modification de la loi ou des accords et des conventions collectives dont l'efficacité s'étend à tous les membres de la catégorie. Le législateur a stipulé qu'il n'était possible de déroger aux règles fixant la rémunération minimum, aussi bien par des accords ou des conventions collectives que par des contrats individuels, qu'en faveur des travailleurs.

La publication des dispositions concernant les rémunérations minima qui, en un premier temps, avait été prévue dans le délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi considérée a ensuite été reportée de quinze mois, en vertu de la loi n° 1027 du 1er octobre 1960. Le gouvernement aurait donc dû se conformer, dans l'application de la loi n° 741 du 14 juillet 1959, à toutes les clauses des différents accords économiques et conventions collectives, même intercatégoriques, conclues dans les dix mois qui ont suivi la date d'entrée en vigueur de ladite loi.

A titre d'exemple, nous citons un des nombreux décrets du président de la république contenant des règles relatives à la rémunération et au statut d'une catégorie (tous ces décrets, publiés vers la fin de 1961, sont évidemment analogues, seule change la partie relative à la convention collective reçue).

DPR n° 1366 du 11 septembre 1961 (dans le supplément ordinaire à la Gazz. Uff. n° 3 du 4 janvier). — Dispositions relatives aux conditions de rémunération et de statut des salariés des exploitations forestières de la province de Modène.

*Le président de la République:*

Vu l'article 87, alinéa 5, de la Constitution;

vu la loi n° 741 du 14 juillet 1959 qui charge le gouvernement d'arrêter des dispositions transitoires pour garantir aux travailleurs des conditions minimales de rémunération et de statut;

vu la loi n° 1027 du 1er octobre 1960 portant modification de la loi précitée n° 741 du 14 juillet 1959;

vu la convention collective nationale du 30 avril 1952 applicable aux salariés des exploitations forestières;

vu, pour la province de Modène, la convention collective complémentaire du 30 juillet 1954 avec tableau correspondant, conclue entre l'association provinciale des industriels et la Chambre confédérale du travail — Fédération provinciale des travailleurs forestiers — l'Union syndicale provinciale, l'Union italienne du travail;

vu la publication dans le bulletin spécial n° 3 de la province de Modène, en date du 19 janvier 1960, de ladite convention, déposée auprès du ministère du travail et de la prévoyance sociale qui en a constaté l'authenticité;

après consultation du Conseil des ministres;

sur proposition du ministre du travail et de la prévoyance sociale:

*Décète:*

Article unique — Les relations de travail créées pour les activités pour lesquelles a été conclue, pour la province de Modène, la convention collective complémentaire du 30 juillet 1954 applicable aux salariés des exploitations forestières, sont régies par des règles juridiques conformes aux clauses de la convention précitée, annexée au présent décret.

Ces dispositions sont complémentaires de celles concernant la réglementation nationale de la profession, à condition qu'elles soient compatibles avec celles-ci.

Il ne peut être dérogé aux conditions minimales de rémunération et de statut ainsi fixées, à l'égard de tous les salariés des exploitations forestières de la province de Modène.

Il faut souligner ici, pour compléter l'exposé sur la relation de travail et sa réglementation, l'importance de la loi n° 300 du 20 mai 1970 concernant la protection de la liberté et de la dignité du travailleur, de la liberté syndicale et de l'activité syndicale sur les lieux de travail. Ce texte normatif fondamental mérite en effet de retenir l'attention, ne fût-ce que pour un examen sommaire, en raison de ses répercussions dans le monde du travail.

La loi est divisée en six parties, consacrées respectivement à la liberté et à la dignité du travailleur, à la liberté syndicale, à l'activité syndicale, aux dispositions relatives au placement, à des dispositions diverses générales et à des dispositions pénales. Dans la première partie, le législateur énonce le droit des travailleurs à manifester librement leur pensée, sur les lieux où ils fournissent leur travail, dans le respect des principes de la Constitution et des dispositions de la loi.

Toujours dans le principal souci de protéger la dignité du travailleur, la loi interdit l'utilisation de dispositifs audio-visuels et d'autres appareils destinés à contrôler à distance l'activité des travailleurs; elle interdit également les visites personnelles de contrôle sur le travailleur et, dans les cas où celles-ci sont indispensables pour la protection du patrimoine de l'entreprise, eu égard à la qua-

lité des instruments de travail ou des matières premières ou des produits, les visites peuvent être effectuées dans le respect de la dignité et de l'intimité des travailleurs et les modalités doivent en être fixées par l'employeur en accord avec les représentations syndicales dans l'entreprise. Sont également interdits les contrôles, de la part de l'employeur, sur l'aptitude et les maladies et accidents du salarié. Le contrôle des absences pour maladie ne peut être effectué que par les services d'inspection des instituts de prévoyance compétents, qui sont tenus d'effectuer ce contrôle lorsque l'employeur le leur demande.

Des conditions privilégiées sont accordées aux travailleurs étudiants: ceux-ci ont droit en effet à des horaires de travail facilitant la fréquentation des cours et la préparation aux examens et ne sont pas tenus de fournir des heures supplémentaires ou à travailler les jours de repos hebdomadaire. En outre, les travailleurs étudiants, y compris les universitaires qui doivent passer des examens, ont droit à des congés journaliers rémunérés.

La loi régleme en outre avec rigueur la possibilité pour l'employeur d'appliquer des sanctions disciplinaires, en garantissant au travailleur une vaste protection; en effet, les règles relatives aux sanctions doivent être portées à la connaissance des travailleurs par affichage dans un lieu accessible à tous; l'employeur, d'autre part, ne peut adopter aucune mesure disciplinaire sans avoir au préalable signifié l'accusation et avoir entendu le travailleur. En outre, sous réserve de la faculté de saisir l'autorité judiciaire, le travailleur frappé d'une sanction disciplinaire peut demander que soit constitué par l'Office provincial du travail un collège de conciliation et d'arbitrage: dans ce cas, la sanction disciplinaire reste suspendue jusqu'à ce que le collège se prononce.

Le titre I de la loi fait également une place très importante à la protection de la santé et de l'intégrité physique; la loi reconnaît en effet aux travailleurs le droit de contrôler l'application et l'exécution de toutes les mesures de nature à protéger sa santé et son intégrité physique.

Rappelons en outre qu'en vertu de la loi considérée l'article 2103 du Code civil a été remplacé par la disposition suivante:

«Le travailleur doit être affecté aux tâches pour lesquelles il a été recruté ou à celles correspondant à la catégorie supérieure à laquelle il a accédé par la suite ou à des tâches équivalant aux tâches effectivement accomplies, sans aucune réduction de sa rémunération. Lorsqu'il est affecté à des tâches supérieures, le travailleur a droit à la rémunération correspondant à l'activité exercée et cette

affectation devient définitive si elle n'a pas été motivée par le remplacement d'un travailleur absent ayant droit au maintien de son poste, après un délai fixé par les conventions collectives, et ne pouvant en tout cas dépasser trois mois. Le travailleur ne peut être transféré d'une unité de production à une autre que pour des raisons techniques d'organisation et de production justifiées. Toute convention contraire est nulle.»

(Avant cette modification, l'article 2103 était libellé comme suit: «Le travailleur doit être affecté aux tâches pour lesquelles il a été recruté. Toutefois, sauf convention contraire, l'employeur peut, en fonction des besoins de l'entreprise, affecter le travailleur à une tâche différente, à condition que celle-ci n'implique pas une réduction de sa rémunération ou une modification substantielle de sa prestation. Dans le cas prévu par l'alinéa précédent, le travailleur a droit au traitement correspondant à l'activité exercée si ce traitement est plus avantageux.»)

Dans les titres II ou III, comme nous l'avons dit, la loi protège la liberté et l'activité syndicale. En ce qui concerne la liberté syndicale, elle garantit à tous les travailleurs sur les lieux de leur travail le droit de constituer des associations syndicales, d'y adhérer et d'exercer une activité syndicale. En conséquence est déclaré nul toute convention ou tout acte visant à subordonner l'emploi d'un travailleur à la condition qu'il adhère ou n'adhère pas à une association syndicale ou visant à licencier un travailleur, à lui faire subir une discrimination dans l'attribution de qualifications ou de tâches, dans les transferts, dans les mesures disciplinaires ou à lui porter autrement préjudice en raison de son affiliation à un syndicat ou de son activité syndicale ou de sa participation à une grève.

En ce qui concerne l'activité syndicale, le droit reconnu aux travailleurs de se réunir dans l'unité de production où ils fournissent leur travail, en dehors de l'horaire de travail, ainsi que pendant l'horaire de travail, dans la limite de dix heures par an, est très important. Peuvent participer aux réunions, communiquées à l'employeur par un préavis adressé audit employeur, des dirigeants étrangers au syndicat qui a constitué la représentation syndicale dans l'entreprise. En outre, le droit a été reconnu aux dirigeants des représentations syndicales visées par la loi d'obtenir des congés rémunérés et non rémunérés pour l'exercice de leur mandat.

La loi oblige en outre l'employeur à autoriser dans le cadre de l'entreprise le déroulement, en dehors de l'horaire de travail, de référendums, généraux ou par catégorie, sur les sujets inhérents à l'activité syndicale, organisés par toutes les représentations syndicales de l'entreprise parmi les

travailleurs et auxquels ont le droit de participer tous les travailleurs appartenant à l'unité de production et à la catégorie intéressée.

De plus, les représentations syndicales dans l'entreprise ont le droit d'afficher dans les espaces spéciaux que l'employeur doit obligatoirement prévoir à cet effet dans des lieux accessibles à tous, des publications, textes et communiqués relatifs aux questions d'intérêt syndical.

Lorsque l'employeur adopte un comportement visant à empêcher ou à limiter l'exercice de la liberté de l'activité syndicale ainsi que le droit de grève, sur le recours des organismes locaux des associations syndicales nationales qui y ont intérêt, le juge du lieu où ce comportement a été dénoncé, après avoir convoqué les parties et pris des informations sommaires, ordonne à l'employeur, dans les deux jours qui suivent, lorsqu'il estime qu'il y a violation, par décret motivé et immédiatement exécutoire, la cessation du comportement illicite et la suppression de ses effets: l'efficacité exécutoire du décret ne peut être révoquée avant qu'intervienne la sentence par laquelle le tribunal tranche le jugement éventuel.

La réglementation concernant le placement est également très vaste et détaillée. Nous rappellerons la loi précédente en la matière (loi n° 264 du 29 avril 1949) qui reste en vigueur dans la mesure où elle n'est pas modifiée par la loi que nous examinons maintenant.

En ce qui concerne les dispositions pénales, la loi prévoit que les violations sont punies, sauf si le fait constitue un délit plus grave, d'une amende de 100 000 liras à 1 million de liras ou d'un emprisonnement de 15 jours à un an (si, eu égard à la situation économique du coupable, l'amende peut être considérée comme inefficace, même si elle est appliquée au maximum, le juge a la faculté de l'augmenter jusqu'au quintuple). Dans les cas plus graves, les peines d'emprisonnement et d'amende sont appliquées conjointement. Le montant de l'amende est versé au Fonds d'adaptation des pensions des travailleurs.

### III — RÉGLEMENTATION DU CRÉDIT

Au nombre des interventions des autorités centrales visant à réaliser certains objectifs de politique conjoncturelle, il faut considérer, parmi les plus importantes, les instruments de régulation du marché du crédit.

Ces interventions ont pour objectif principal d'influencer d'une manière ou d'une autre la *liquidité* du système bancaire suivant les besoins de contraction ou d'expansion liés aux tendances à l'inflation ou à la récession de l'économie.

Le problème de la réglementation de la *concurrence bancaire* se rattache évidemment au précédent, encore que logiquement il puisse en être dissocié — étant donné son incidence sur l'évolution des taux d'intérêt débiteurs et créditeurs pratiqués par les banques et partant sur la structure des coûts à la charge du secteur de production.

Enfin, il faut attribuer une certaine importance aux interventions à caractère *sélectif ou qualitatif en matière de crédit*.

#### 1. INTERVENTIONS EN MATIÈRE DE LIQUIDITÉ

Une première série d'interventions vise à influencer le comportement des banques à l'égard des opérateurs suivant que la situation du marché incite les autorités centrales à pratiquer une politique de «resserrement» ou une politique d'«encouragement» du crédit.

Du point de vue normatif, les instruments utilisés pour réaliser ces interventions sont liés aux pouvoirs discrétionnaires accordés par la loi bancaire (cf. chapitre intitulé «réglementations obligatoires à caractère sectoriel» p. 118) au Comité interministériel pour le crédit et l'épargne et à la Banque d'Italie.

A — Cette dernière agit toutefois à un double titre:

- a) d'une part, comme institut d'émission, appelé à effectuer certaines opérations (qui, juridiquement, représentent des contrats de droit privé: compensation, avances, opérations sur titres, etc.) qui répondent moins à des objectifs de rentabilité qu'à des objectifs de politique monétaire (et par conséquent conjoncturelle);
- b) d'autre part, comme organe de surveillance bancaire, doté de pouvoirs de contrôle importants sur la gestion des établissements de crédit. Les objectifs de ce contrôle ne sont toutefois pas fixés d'avance par la loi et ils peuvent donc être choisis par l'organe, pour ainsi dire actif, de la surveillance aussi bien en vue de protéger l'épargne (en préservant le patrimoine des établissements de crédit) qu'à des fins conjoncturelles. La notion même de liquidité du système bancaire, prise dans le sens de situation financière des établissements de crédit, peut être considérée sous deux angles différents: d'une part, comme situation de trésorerie des différents établissements qui doit permettre de concilier les exigences de bonne rentabilité de la gestion et de la conservation des disponibilités nécessaires pour faire face aux engagements à l'égard des tiers (et principalement des épargnants), de l'autre, comme situation générale de l'ensemble du secteur du crédit et non plus

par conséquent en fonction des engagements de nature contractuelle, mais comme masse de disponibilités liquides qui peut être remise sur le marché pour en influencer l'évolution. Étant donné cependant que l'utilisation du pouvoir de contrôle considéré a une incidence directe sur le marché monétaire (défini comme le système des opérations à court terme) et dans une moindre mesure sur le marché financier (système des opérations à moyen et à long terme), l'importance de ce type d'interventions des autorités monétaires est considérable pour la réalisation des objectifs de politique conjoncturelle, mais beaucoup moins pour la réalisation des objectifs de programmation.

B — Ceci étant dit en ce qui concerne le fondement normatif et la place dans le système, des objectifs généraux visés par les instruments de régulation de la liquidité dans le secteur du crédit, il semble opportun de continuer à adopter, pour la classification de ces instruments, la distinction que nous avons faite ci-dessus en montrant que la Banque d'Italie agissait à un double titre:

- a) Banque centrale ou institut d'émission: en cette qualité, elle accorde le crédit «en dernière instance», c'est-à-dire qu'elle refinance les banques. Mais, puisque les réescomptes et avances sont accordés par la Banque d'Italie aux établissements de crédit à titre discrétionnaire, le montant de ces crédits peut être augmenté ou diminué selon les circonstances. En outre, ce pouvoir discrétionnaire peut être utilisé non seulement sur le plan quantitatif, mais également sur le plan qualitatif et sélectif. Un autre moyen d'agir sur le volume du crédit consiste à manipuler le taux d'escompte par arrêté du ministre du Trésor sur proposition de la Banque d'Italie. Cette dernière peut alors régler la liquidité du système en achetant ou en vendant des titres sur l'open market et partant en alimentant ce marché en liquidités ou en en soustrayant en fonction des besoins de la conjoncture (ces instruments d'intervention sont examinés plus en détail dans le chapitre «Les instruments de nature globale, p. 32);
- b) Organe de surveillance. En cette qualité, la Banque d'Italie agit en partie de façon autonome, en partie en application des décisions du Comité interministériel. La réglementation de cette matière, contenue dans la «loi bancaire», a un caractère polyvalent en ce sens que, comme nous l'avons déjà dit, les objectifs des interventions des organes de surveillance ne visent pas un seul objectif, même si le principe fondamental de ladite loi consiste dans la protection de l'épargne et dans la défense des épargnants, considérée comme étant d'intérêt public. En effet, certains de ces pouvoirs, et non les moins

importants, peuvent être exercés à des fins générales, c'est-à-dire de politique conjoncturelle, et non pas seulement pour assurer la solvabilité de l'entreprise bancaire. Cela vaut surtout pour:

- la politique des réserves obligatoires (voir en particulier à ce sujet le chapitre intitulé «Les instruments de nature globale», déjà cité, point 4 A-c, p. 41), instrument qui, réglementé par la loi en fonction de l'intégrité du patrimoine des établissements de crédit et de leur solvabilité, est devenu — en vertu du caractère discrétionnaire des pouvoirs conférés au Comité interministériel et à la Banque d'Italie — un des instruments fondamentaux de la politique monétaire;
- le système des participations sous forme d'actions (voir le chapitre déjà cité, B-c, p. 42);
- les dispositions relatives à l'autorisation nécessaire pour l'octroi de crédits excédant une certaine limite par rapport au patrimoine de la Banque (chapitre cité, B-d, p. 42) ou sortant de la zone de compétence territoriale (chapitre cité, B-a, p. 41);
- la faculté qu'a le Comité interministériel de stipuler que certaines formes d'emploi, différentes par conséquent de celles indiquées jusqu'ici, doivent faire l'objet d'une autorisation préalable de la Banque d'Italie (voir le chapitre intitulé «Réglementations obligatoires, etc.» déjà cité, point 4, E-a, p. 127);
- la politique même de concentration bancaire dont il sera question plus loin.

## 2. INTERVENTIONS EN MATIÈRE DE CONCURRENCE BANCAIRE

A — En vertu des pouvoirs qui leur sont conférés par la loi, les organes de surveillance bancaire ont tracé une ligne de démarcation entre la concurrence (licite) et l'accaparement de clientèle (illicite). Sur le plan concret, les dispositions arrêtées par ces organes (sur la nature de ces actes à contenu normatif et sur leur fondement, voir le chapitre «Réglementations obligatoires de caractère sectoriel» p. 118) déterminent les instruments de concurrence qui peuvent être considérés comme tels et ceux qui en revanche font partie de la deuxième catégorie. Il s'agit là toutefois d'un jugement historique et qui varie en fonction de diverses circonstances, et notamment de l'évolution conjoncturelle. C'est le cas pour les opérations effectuées hors de la zone de compétence territoriale, les opérations à domicile, l'utilisation d'équipements techniques visant à augmenter la compétitivité de certains services, etc.

B — Parmi les instruments d'une importance notable pour la régulation du marché du crédit, il faut citer la concentration bancaire (voir en particulier le chapitre intitulé «Les instruments de nature globale», point 4, B-a, p. 41): son importance pour la mise en œuvre d'une politique conjoncturelle déterminée est à mettre en parallèle avec l'incidence de la concurrence sur l'évolution des taux d'intérêt créditeurs et débiteurs pratiqués par les banques. D'autres instruments comme celui (déjà cité) de la compétence territoriale, de l'autorisation d'émettre des chèques circulaires (déjà cité) ont la même incidence.

C — Il est évident que les interventions visant à influencer l'établissement (ou le maintien) des taux à un certain niveau (chapitre cité, B-b, p. 42) et, enfin, la manipulation du taux de l'escompte de la Banque centrale (chapitre cité, A-a, p. 40) ont dans ce domaine une incidence encore plus notable et plus directe.

### 3. INTERVENTIONS À CARACTÈRE SÉLECTIF ET QUALITATIF

Parmi les interventions sur le système du crédit, visant à réaliser, même indirectement, une politique conjoncturelle déterminée, il faut citer à nouveau les interventions à caractère sélectif, c'est-à-dire les interventions de nature à agir sur un type déterminé d'investissements.

Font partie de cette catégorie d'interventions:

- a) les mesures législatives visant à orienter le crédit vers certains secteurs de production plutôt que vers d'autres, selon les exigences de la conjoncture (voir le chapitre intitulé «les mesures d'encouragement», point 1, p. 44 et point 4 A, p. 47);
- b) les mesures législatives et administratives régissant le secteur des crédits spéciaux, c'est-à-dire le champ d'activité des établissements de crédit opérant à moyen et à long terme (chapitre cité, point 4 B, p. 53);
- c) l'utilisation par les autorités de surveillance des pouvoirs qui leur sont conférés par la loi bancaire dans le sens non seulement d'une régulation du volume total des liquidités, mais aussi d'une influence indirecte sur les emplois bancaires dans un sens sélectif et qualitatif (chapitre cité point 4 C, p. 53).

## IV — VENTES A TEMPÉRAMENT

### 1. OBJECTIFS ET SOURCES

Le Code civil — et plus précisément ses articles 1523 à 1526 a réglementé les modalités de la vente à tempérament sous le titre «De la vente avec ré-

serve de propriété». On trouve également des dispositions en la matière dans la loi sur la faillite n° 267 du 16 mars 1942 et dans les dispositions d'application et les dispositions transitoires du RD n° 318 du 30 mars 1942.

En outre, le législateur a jugé opportun de prévoir une réglementation spécifique pour certains biens, eu égard à leur large consommation et à leur incidence sur le marché.

Cette réglementation est contenue dans la loi n° 755 du 15 septembre 1964, qui stipule toutefois en son article 3 que, par décret du président de la république, sur proposition du ministre de l'industrie et du commerce (en accord avec les ministres du Trésor et du budget, après délibération du Conseil des ministres), certains types de biens appartenant aux catégories visées à l'article 1 de ladite loi (voir ci-dessous, paragraphe 3) peuvent être exclus de l'application de ladite loi ou de la loi la modifiant en ce qui concerne le montant de l'acompte et le nombre des versements, en vue d'adapter cette réglementation à l'évolution de la production dans certains secteurs et aux modifications de la situation économique générale.

Cet article a été appliqué, pour certains types de biens (voir paragraphe 3) à partir de décembre 1964, en vertu du décret présidentiel n° 1504 du 29 décembre. Par la suite, pour d'autres catégories de biens, en vertu du décret présidentiel n° 1290 du 31 octobre 1965. Pour les catégories prévues dans le premier de ces décrets, la suspension a été prorogée par un décret présidentiel n° 85 du 25 janvier 1966. Enfin, le décret n° 1175 du 31 décembre 1966 a encore prorogé jusqu'au 30 septembre 1967 la suspension de la réglementation précitée pour toutes les catégories de biens visées dans les précédents décrets.

### 2. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE PERSONAE»

Les sujets passifs de réglementation sont manifestement les parties au contrat de vente à tempérament et, pour la loi n° 755, les entrepreneurs qui vendent certains biens, d'une part, et les particuliers acquéreurs, de l'autre. Les intérêts des tiers sont également réglementés.

### 3. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE MATERIAE»

La loi de septembre 1964 réglemente les ventes à tempérament portant sur les biens «non usagés» énumérés ci-après:

- a) appareils de télévision dont le prix est supérieur à 100 000 litres;

- b) appareils électro-ménagers;
- c) récepteurs radio, machines destinées à la gravure, à l'enregistrement et à la reproduction de sons, d'un prix supérieur à 60 000 livres;
- d) appareils photographiques et appareils de cinématographie d'un prix supérieur à 100 000 livres;
- e) motocyclettes d'une cylindrée supérieure à 125 cc et voitures automobiles destinées à un usage privé pour le transport de personnes ou pour le transport mixte de personnes et de choses;
- f) embarcations et moteurs marins correspondants, d'un prix supérieur à 100 000 livres.

Les dispositions de ladite loi s'appliquent également (art. 1) aux ventes à paiement ou à prix différé à versement unique et aux ventes présentées comme un contrat de location, lorsqu'il est convenu qu'au terme de ces ventes la propriété de la chose sera acquise par l'acheteur du fait du paiement des loyers convenus.

La loi précise ensuite qu'il faut entendre par «location avec clause de vente future» la cession à titre onéreux effectuée au précédent locataire dudit bien lorsque, entre l'échéance du contrat de location et la vente qui suit, il ne s'est pas écoulé au moins six mois.

En vertu des décrets présidentiels qui, en application de l'article 3 de cette loi, prévoient la suspension des dispositions relatives au montant de l'acompte et au nombre des versements, sont temporairement soustraits à cette réglementation;

- a) pour le décret présidentiel n° 1290 du 31 octobre 1965: les véhicules automobiles, les motocyclettes d'une cylindrée supérieure à 200 cc, les appareils électroménagers et les récepteurs radio;
- b) pour le décret présidentiel n° 85 du 26 janvier 1966: les appareils de télévision et les motocyclettes d'une cylindrée ne dépassant pas 200 cc.

Comme nous l'avons dit (voir ci-dessus paragraphe 1), ces deux décrets ont été repris dans le DP n° 1175 du 31 décembre 1966 qui a prorogé à nouveau la suspension de la réglementation prévue par la loi n° 755 de 1964 pour les biens visés dans cette loi.

#### 4. CONTENU MATÉRIEL DES DISPOSITIONS

- a) Le Code civil a réglementé pour la vente à tempérament la réserve de propriété (art. 1523) afin de garantir au vendeur le paiement intégral

du prix, la propriété n'étant pas transférée au moment de la livraison tandis que celle-ci transfère le risque à l'acheteur), mais seulement au moment du paiement du dernier versement. Le vendeur conserve ainsi l'action en répétition jusqu'à l'obtention du paiement intégral.

- b) Pour que la clause de réserve soit opposable aux ayants droit de l'acheteur, il faut naturellement qu'elle soit rédigée de façon à garantir la légitimité de l'attente.

Pour les créanciers, le moment où leur garantie générale devient spécifique sur la chose est celui de la saisie: la clause est alors opposable quel que soit l'objet, à condition qu'elle résulte d'un acte écrit portant une date certaine antérieure à la saisie (art. 1524, alinéa 1).

Pour les acheteurs dont la position est celle d'acheteurs à un «non propriétaire», étant donné qu'il s'agit de meubles non enregistrés, il ne sera pas toujours possible au vendeur de faire apparaître la clause réservée de propriété d'une manière objectivement opposable à la bonne foi de l'acquéreur; la clause de réserve n'est opposable également au tiers acquéreur que s'il s'agit de machines vendues à un prix supérieur à 30 000 livres, à condition que cette clause soit transcrite dans un registre spécial au greffe du tribunal dans le ressort duquel se trouve la machine et à condition que ladite machine, au moment de l'achat par le tiers, se trouve encore dans le ressort du tribunal où la transcription a été faite (art. 1524, alinéa 2 e).

- c) La défaillance de l'acheteur, à condition qu'il ne s'agisse pas du non-paiement d'un seul des versements, même autre que le dernier, dont le montant ne dépasse pas le huitième du prix (dans ce cas, nonobstant toute clause contraire, la résolution n'a pas lieu et l'acheteur conserve le bénéfice du délai fixé pour les versements suivants: art. 1524), peut donner lieu à la déchéance du bénéfice du délai et à la résolution du contrat.
- d) En cas de résolution du contrat, le vendeur reprend sa chose et restitue les versements reçus, sous réserve du droit à une rémunération équitable pour l'utilisation que l'acheteur a faite de la chose et de la réparation des dommages.

Si toutefois il a été convenu que les versements reçus resteraient acquis à titre d'indemnité et que cette clause apparaît excessive, le juge peut la réduire; il en va de même dans le cas où le contrat est passé sous forme de contrat de location, avec l'intention que la propriété de la chose soit acquise à l'acheteur du fait du paiement des loyers convenus (art. 1526 et 176 des dispositions d'application).

La réglementation prévue pour certaines catégories de biens par la loi précitée n° 755 du 15 septembre 1964 concerne principalement le montant de l'acompte, le nombre des versements et les effets de commerce. Les dispositions de cette loi s'appliquent en outre, quand le prix est payé par un tiers bailleur de fonds, dans les rapports entre le tiers bailleur de fonds et l'acheteur. En effet, l'article 2 dispose que les ventes à tempérament pour les biens visés par ladite loi doivent être conclues par écrit; l'acompte sur le prix de vente desdits produits ne peut être inférieur à 25 % du prix courant de vente au public et le reste du prix ne peut être payé en plus de 24 mensualités.

Dans les ventes à paiement différé, l'acompte ne peut être inférieur à 30 % du prix global et le paiement du reste doit s'effectuer dans un délai ne dépassant pas 12 mois à compter de la date du contrat.

Les clauses de prorogation des délais de paiement différé et de renouvellement des effets de commerce sont considérées comme nulles.

Les effets de commerce émis en paiement du reste du prix ou du reste de prix différé doivent être rédigés sur un formulaire soumis à l'approbation du ministre des finances et les exceptions découlant de la violation de la loi précitée qui entraînent la non-validité des effets de commerce ne sont pas opposables aux tiers de bonne foi (art. 4).

L'article 2 stipule en outre que le contrat doit décrire ces effets de commerce dans leurs éléments essentiels.

En ce qui concerne la modification de la réglementation précitée pour ce qui est du montant de l'acompte et du nombre des versements, se reporter à ce qui a été dit ci-dessus (paragraphe 3).

Pour le vendeur qui contrevient aux dispositions susmentionnées, il est prévu des amendes et, en cas de récidive, la condamnation est suivie de la suspension de l'exercice de l'activité commerciale (voir chapitre relatif aux sanctions).

#### **5. AUTORITÉ CHARGÉE DE L'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION**

Il ressort clairement de ce qui précède que l'autorité chargée de l'application de la réglementation est l'autorité judiciaire.

#### **6. PROCÉDURE**

Se reporter au chapitre 4.

#### **7. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE TEMPORIS»**

L'article 3 de la loi n° 755 du 15 septembre 1964 prévoit, comme nous l'avons dit dans les chapitres précédents (cf. à ce sujet paragraphes 1 et 4) que certains des biens régis par cette loi peuvent être temporairement soustraits à l'application de la réglementation contenue dans cette loi ou les modifications de celle-ci en ce qui concerne le montant de l'acompte et le nombre des versements.

Le même article prévoit que la délégation des organes compétents pour la publication d'une telle mesure peut être exercée pendant trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi n° 755.

#### **8./9. SANCTIONS**

En ce qui concerne les dispositions prévues par le code, nous renvoyons au paragraphe 4.

En ce qui concerne les sanctions prévues par la loi n° 755 de décembre 1964, on peut préciser que l'amende infligée au vendeur qui contrevient aux dispositions varie de 200 000 à 5 000 000 de lires et que la durée de la suspension de l'exercice de l'activité commerciale, en cas de récidive, varie d'un minimum de 15 jours à un maximum de 2 ans. Les sanctions pécuniaires mentionnées ci-dessus s'appliquent également à l'acheteur.

#### **10. PROTECTION JURIDIQUE DES INTÉRESSÉS**

Nous renvoyons au paragraphe 4, également en ce qui concerne la protection des tiers prévue par le code et par la loi n° 755 de décembre 1964.

#### **11. PORTÉE PRATIQUE DE LA RÉGLEMENTATION**

En ce qui concerne les motifs qui ont incité le législateur à déroger à la règle commune du code pour appliquer une réglementation spécifique à certaines catégories de biens, nous renvoyons au paragraphe 1.

### **SECTION 3**

#### **Réglementations en cas de pénurie ou de crise**

##### **1. OBJECTIFS**

Dans les pages suivantes, nous examinerons en particulier la réglementation applicable aux loyers, étant donné son importance dans un secteur aussi capital que celui du logement. On s'est en effet efforcé, en réglementant ce secteur depuis la guerre, de porter remède, ne fût-ce que provisoirement, aux carences graves de notre pays dans le secteur de la construction de logements.

Rappelons que le programme économique national 1966-1970, en partant de l'hypothèse que la solution consistait à adopter le principe d'«un logement par famille, un habitant par pièce», a évalué le besoin total de logements à 20 millions de pièces. Maintenant, vu l'expansion insuffisante de la construction (le problème sera examiné séparément), le gouvernement a dû recourir à certaines dispositions destinées à faire peser le moins possible sur les particuliers certaines lacunes et lenteurs de la politique de construction.

Cette réglementation est connue sous le nom de «blocage des loyers»; en effet, sous réserve de diverses modifications et prorogations, on a imposé, au moins pour un certain type d'habitations, un régime obligatoire de façon à bloquer ou à réglementer toute augmentation du coût du loyer, le marché n'offrant au locataire aucune solution de rechange en cas de hausse excessive, du fait de la disparité entre l'offre et la demande.

Ce type de politique a toujours fait l'objet de fortes oppositions entre les différentes parties intéressées, mais on ne peut certes nier son bien-fondé une fois que l'on a constaté certains faits dont l'analyse, avec détermination des responsabilités, ne fait toutefois pas partie de nos objectifs.

Le problème de la politique du logement a également été évoqué dans le «projet 80»; ce problème étant, comme on l'a vu, lié à celui du développement de la construction, on note que, «en ce qui concerne les interventions visant à favoriser l'accès au logement, il faudra réexaminer dans le programme économique national les mécanismes correspondants, selon deux orientations principales: une de type traditionnel, qui favorise l'accès à la propriété des habitations et encourage par conséquent l'épargne pour l'achat du bien, l'autre d'un type nouveau (déjà expérimenté dans des pays hautement industrialisés), qui favorise l'accès au logement en location». Il faut noter en outre qu'une offre accrue de logements en location, à des conditions favorables, permet de mieux faire face aux besoins créés par les changements intervenus dans la structure — et par conséquent dans les besoins — des familles et par la mobilité croissante des travailleurs.

La réglementation est assez vaste; les principales dispositions seront examinées dans les paragraphes qui suivent; rappelons seulement ici que la première intervention, largement justifiée par l'époque et la situation économique, a été effectuée en 1948 avec la publication de la loi n° 1471 du 30 décembre 1948, prorogée par la loi n° 253 du 23 mai 1950, que l'on peut considérer comme la loi fondamentale dans ce secteur. Depuis lors, les interventions visant à proroger les effets de ces lois ont été nombreuses; ces interventions ne se sont naturellement

pas limitées à une prorogation, elles ont également modifié peu à peu les obligations imposées, eu égard aux besoins nouveaux. La dernière intervention à signaler est celle du DL n° 745 du 26 octobre 1970 qui, tout en apportant de nombreuses modifications à la législation antérieure, prolonge les effets du blocage des loyers jusqu'au 31 décembre 1973, c'est-à-dire 25 ans après la première intervention «exceptionnelle» du législateur.

## 2. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE PERSONAE»

La réglementation actuelle des loyers se réfère aux parties des contrats de location ou de sous-location relatifs aux immeubles urbains ou extra-urbains spécifiquement visées par les diverses lois qui se sont succédé depuis la guerre (voir ci-dessous, paragraphe 3).

## 3. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE MATERIAE»

La loi réglemente les contrats de location et de sous-location d'immeubles à usage d'habitation (voir en particulier loi n° 253 du 23 mai 1950, loi n° 1444 du 6 novembre 1963; loi n° 833 du 26 novembre 1969 et en dernier lieu DL n° 745 du 26 octobre 1970), les contrats de location d'immeubles destinés à l'exercice d'activités professionnelles, commerciales ou artisanales ou à usage d'hôtel, de pension ou d'auberge (voir loi n° 19 du 27 janvier 1963 pour la protection de l'essor commercial; loi n° 4 du 12 février 1969), ainsi que les contrats de location ou de sous-location d'immeubles urbains à usage d'habitation dans les communes frappées par les inondations, raz de marée, éboulements, etc. (cf. loi n° 628 du 28 juillet 1947 et loi n° 833 du 26 novembre 1969). D'autres dispositions figurent dans diverses lois relatives aux expulsions (voir loi n° 1307 du 30 septembre 1963).

Comme on peut le constater, les dispositions se sont succédé à intervalles rapprochés en vue de préciser les délais et les compétences et d'adapter les principes, comme celui du juste loyer, aux besoins les plus urgents de la société.

## 4. CONTENU MATÉRIEL DES DISPOSITIONS

En ce qui concerne les loyers d'immeubles urbains à usage d'habitation, nous signalerons les dispositions de la loi n° 833 du 26 novembre 1969 contenant la réglementation la plus récente en la matière. Ces dispositions se réfèrent à celles déjà arrêtées par le législateur en prorogeant à nouveau les échéances des contrats de location et de sous-location et en revoyant certains points à la lumière des besoins nouveaux.

D'autres modifications ont été apportées à ces dispositions par le DL n° 745 du 26 octobre 1970: ces modifications concernent en particulier les conditions requises pour que lesdits contrats soient couverts par les dispositions prévoyant une nouvelle prorogation de trois ans. C'est ainsi que l'indice d'occupation des logements est actuellement réduit à 0,75, indépendamment du nombre des pièces habitables occupées: l'autre clause, concernant le revenu du locataire ou du sous-locataire et les membres de sa famille déclarés à l'état civil, se réfère à l'impôt complémentaire de ceux-ci qui ne doit pas dépasser 2 500 000 livres jusqu'en 1969.

Il est d'autre part interdit d'augmenter les dépenses relatives aux fournitures de services, sauf à la suite d'une augmentation prouvée des coûts du personnel et des services publics correspondants. Par contre, le loyer peut être majoré de 5 % pour ceux qui ont signé le contrat de location avant l'entrée en vigueur de la loi n° 833 de 1969 et ne sont pas soumis d'autre part au régime de blocage prévu par la loi n° 1444 du 6 novembre 1963.

Dans le cas des immeubles (autrefois soumis au régime obligatoire du blocage) et ultérieurement loués à un prix libre, le loyer ne pourra être supérieur à celui versé par le locataire assujéti au premier loyer libre.

En ce qui concerne l'expulsion, dont la procédure est décrite au paragraphe 6, le DL n° 745 de 1970 n'a rien innové, en étendant à 30 mois la faculté qu'a le juge d'accorder une prorogation, compte tenu de la situation comparée du bailleur et du locataire, ainsi que de l'urgence du besoin impérieux que les parties en cause ont du logement.

Par contre, le DL susmentionné innove par rapport à la loi n° 833 de 1969 en prorogeant à nouveau de trois ans les contrats de location et de sous-location relatifs à des *immeubles* dans lesquels le locataire ou le sous-locataire exerce une *activité professionnelle ou commerciale dans laquelle il fournit son propre travail*, le travail des membres de sa famille et celui de cinq salariés au maximum, auquel un nombre égal peut être ajouté dans le cas où la structure de l'entreprise exige un second poste de travail, à l'exclusion des apprentis. La prorogation n'est pas applicable lorsque le locataire ou le sous-locataire figurent sur le rôle de l'impôt complémentaire pour 1969, pour un revenu supérieur à 6 millions de livres. Ne peuvent bénéficier de ces dispositions, aux termes de l'article 6 de la loi n° 833 du 26 décembre 1969, les sociétés constituées selon le livre V du Code civil, sauf s'il s'agit de sociétés coopératives et mutualistes reconnues, ainsi que d'entreprises commerciales et artisanales organisées en sociétés simples ou en nom collectif, lorsqu'elles ne sont pas inscrites sur les rôles de

l'impôt de richesse mobilière pour une somme supérieure à 10 millions.

Le blocage des loyers pour les immeubles à *usage de pension et d'auberge* a également été prorogé jusqu'à la fin de 1970, toujours en respectant l'échéance habituelle suivante du contrat initial, et une nouvelle prorogation n'est pas impossible.

Toute convention contraire aux interdictions d'augmentation du loyer qui dépasse les limites prévues par les dispositions est nulle de plein droit, quel qu'en soit le contenu apparent.

Le dépôt d'une caution demandé par le bailleur pour tous les types de location ne peut être supérieur à trois mensualités de loyer et devra être déposé en compte bancaire bloqué, les intérêts devant être crédités au locataire.

Ne sont pas soumis à la réglementation susmentionnée les locations et sous-locations d'habitations considérées par les dispositions en vigueur comme habitations de luxe.

#### 5. AUTORITÉS CHARGÉES DE L'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION

Les litiges concernant le montant des loyers, les droits de recours du locataire, le montant des loyers de sous-location et toute autre rémunération relèvent de la compétence du juge du lieu où est situé l'immeuble. En vertu de l'article 23 de la loi n° 253 du 23 mai 1950 les décisions du juge peuvent faire l'objet d'un recours au sens de l'article 360 du Code de procédure civile. Le même juge est compétent pour les expulsions qui peuvent être différées jusqu'à 30 mois, compte tenu de la situation comparée du locataire et du bailleur ainsi que de l'urgence et du besoin impérieux que les parties en cause ont du logement.

#### 6. RÈGLES ESSENTIELLES DE PROCÉDURE

Les dispositions applicables sont les articles 30 et 31 de la loi n° 253 du 23 mai 1950, ainsi que certaines dispositions de la loi n° 833 du 26 novembre 1969. Les procédures relatives aux litiges portant sur le montant des loyers de location et de sous-location sur les droits de recours etc. commencent avec le recours. Le juge fixe aux parties les délais pour la présentation des documents et des mémoires et expose les répliques; il demande, en cas de besoin, au bureau du génie civil ou au bureau technique communal de procéder à des vérifications techniques; il peut consulter conjointement, en qualité d'experts, un représentant des propriétaires d'immeubles urbains loués et un représentant des locataires choisis parmi ceux indiqués par le président du tribunal de la circonscription sur

une liste de personnes d'une probité et d'une rectitude indiscutées; il peut également accorder d'office l'assistance judiciaire gratuite à une partie qui serait pauvre. La décision du juge peut faire l'objet d'un recours au sens de l'article 360 du Code de procédure civile.

Les actes de la procédure devant le juge et la délivrance des minutes correspondantes sont exonérés de tous frais. Les frais d'enquête sur les lieux ou de vérification technique sont avancés par le requérant si ces mesures sont décidées d'office et par le demandeur dans les autres cas.

L'article 10 de la loi n° 833 du 26 novembre 1969 ajoute qu'avant d'entamer la procédure le juge doit en tout cas tenter la conciliation.

Dans le cas d'une procédure exécutoire, le bailleur demande au juge que soit fixée la date de l'exécution. Celle-ci ne doit pas être postérieure à 30 jours à compter de la date de l'arrêté lorsque l'expulsion est décidée pour inobservation des dispositions ou dans l'hypothèse où la mesure d'expulsion a été motivée par la résiliation du locataire.

Le juge peut en tout cas accorder, même à plusieurs reprises, à la demande du locataire non défaillant, une prorogation pouvant aller jusqu'à 30 mois, après avoir examiné la situation comparée d'urgence et de besoin dans laquelle se trouvent le bailleur d'une part, et le locataire de l'autre. Lors de la première prorogation, lorsque le juge a constaté la primauté des raisons invoquées par le locataire ou la difficulté pour ce dernier de trouver un autre logement adéquat, eu égard notamment à la nécessité pour celui-ci de continuer à résider dans la même zone ou dans le même quartier, la prorogation ne peut être inférieure à 12 mois. Le remboursement des frais de la procédure d'échelonnement des expulsions ne peut être demandé lorsque le locataire ne s'est pas opposé à la validation.

Dans la décision d'expulsion pour non-paiement d'un immeuble à usage d'habitation, un délai qui ne peut être inférieur à 20 jours et ne peut dépasser 60 jours peut être accordé au locataire pour le paiement des loyers échus; ce délai est sans effet si le locataire paie dans le délai précédemment fixé. Le locataire défaillant qui n'a pas profité de ce délai peut également bénéficier de la prorogation de l'exécution lorsqu'il procède au paiement des loyers échus dans le délai fixé par le juge à la suite du recours du locataire visant à obtenir la prorogation.

Au cours de la période qui précède l'expulsion et de la prorogation de cette période, le locataire est tenu au paiement d'une rémunération égale à celle prévue par le contrat de location.

En ce qui concerne la nullité de conventions contraires aux interdictions d'augmentation du loyer

ou qui dépassent les limites prévues, les sommes versées, sous quelque forme que ce soit, par le locataire ou le sous-locataire en violation desdites interdictions peuvent être imputées sur le loyer ou réclamées par une action qui peut être intentée jusqu'à six mois après la restitution de l'immeuble loué.

## 7. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE TEMPORIS»

Pour l'effet conjoint des dispositions de la loi n° 833 du 20 novembre 1969 et du DL n° 745 du 26 octobre 1970 et compte tenu des précisions données ci-dessus en ce qui concerne les innovations apportées par cette disposition, la prorogation du loyer dans les contrats de location et de sous-location d'immeubles urbains à usage d'habitation et d'immeubles dans lesquels le locataire exerce une activité professionnelle ou commerciale avec apport de son travail propre et du travail des membres de sa famille est fixée au 31 décembre 1973.

La réglementation applicable au loyer des immeubles à usage d'hôtels, de pensions ou d'auberges est applicable jusqu'au 31 décembre 1970 et jusqu'au 31 décembre 1971 pour les communes frappées par des inondations, éboulements, etc. (voir tremblements de terre en Sicile et inondations en Toscane). Étant donné la pratique qui s'est instaurée, d'autres prorogations ne sont pas impossibles.

## 8./9. SANCTIONS

Les dispositions applicables sont celles prévues par les articles 1571 et suivants du Code civil.

## 10. PROTECTION JURIDIQUE DES INTÉRESSÉS

Comme nous l'avons vu ci-dessus (cf. paragraphe 5), les intéressés peuvent recourir pour tout litige au juge du lieu où est situé l'immeuble.

## SECTION 4

### Réglementation du commerce extérieur

#### 1. OBJECTIFS ET SOURCES

Le système italien, en ce qui concerne la réglementation du commerce extérieur, est fondé sur le principe de l'interdiction générale (à des fins économiques) d'effectuer des exportations et des importations de marchandises.

Le texte de base reste le RDL n° 1923 du 14 novembre 1926 concernant l'unification des dispositions législatives en matière d'interdiction d'importer et d'exporter, texte qui a toutefois subi de

nombreuses modifications et reçu de nombreux compléments et qui doit être considéré par conséquent comme largement dépassé.

Cette matière est actuellement réglementée par le DL n° 476 du 6 juin 1956, converti en loi, après modifications; par la loi n° 786 du 25 juillet 1956, qui a été complétée pour la matière considérée par le DM du 6 juin 1956, comportant des dispositions relatives aux créances et aux dettes à l'égard de l'étranger, ainsi que par le DM du 8 juillet 1960 concernant la réglementation des déclarations et des autorisations d'importation et d'exportation.

## 2. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE PERSONAE»

Les destinataires de ces dispositions sont tous les citoyens italiens et en particulier les entrepreneurs qui, pour effectuer des transactions avec l'étranger de façon continue, doivent posséder un «numéro d'enregistrement» qui leur est attribué par les Chambres de commerce compétentes pour le territoire où ils sont établis et, lorsqu'ils effectuent des opérations commerciales soumises à licence, l'inscription au «Casellario degli operatori» (registre des opérateurs), tenu par le ministère du commerce extérieur.

## 3. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE MATERIAE»

Voir paragraphes 1 et 4.

## 4. CONTENU MATÉRIEL DES DISPOSITIONS

Nous avons parlé au paragraphe 1 des sources de la réglementation.

En vertu de la nouvelle réglementation, «il est interdit aux résidents» d'effectuer des exportations et des importations de marchandises sans autorisation ministérielle (art. 2 du DL n° 476 du 6 juin 1956).

Malgré l'apparente rigidité de cette disposition, le système adopté en Italie est très souple: en effet, le ministère du commerce extérieur tend à adopter surtout le principe qui consiste à accorder des autorisations de caractère général.

C'est pourquoi il est important de distinguer les «marchandises sous douane» dont l'échange est pratiquement libre et les «marchandises sous licence» qui sont celles pour lesquelles les opérateurs intéressés doivent dans chaque cas demander des autorisations spéciales au ministère du commerce extérieur, selon une procédure déterminée.

Des tableaux, continuellement modifiés en fonction des objectifs de la politique économique, énumèrent les marchandises soumises à licence.

Pour les exportations le tableau «Export» est le même pour tous les pays et il est assez limité. En outre, on note une tendance (due également à la politique de la CEE) à la libéralisation des exportations.

Pour les importations, il existe deux types de tableaux: le «tableau B» qui énumère les marchandises soumises à licence provenant des pays à commerce d'État (pays de l'Est) et le «tableau A» pour tous les autres pays (des dispositions spéciales existent pour le Japon, la Rhodésie et l'Allemagne orientale).

Pour les importations également, on note une tendance à la libéralisation et souvent la licence n'est requise qu'à des fins statistiques.

Le système des échanges de l'Italie avec l'étranger a été fortement influencé par la CEE, du fait de la libéralisation progressive des échanges entre les pays de la Communauté, de l'imposition de prélèvements et de restitutions pour les échanges de produits agricoles avec les pays tiers et de l'institution du certificat d'exportation ou d'importation pour les produits agricoles.

La réglementation en matière de commerce extérieur est complétée par la législation des échanges qui, en Italie, se fonde essentiellement sur les mesures suivantes: DL n° 586 du 28 juillet 1955 contenant les règles relatives à l'utilisation, à la négociation et à la cession de devises étrangères à l'État; DL n° 476 du 6 juin 1956 qui complète le précédent décret-loi en lui ajoutant de nouvelles dispositions en matière de charges; DM du 26 octobre 1967 comportant des règles concernant les règlements en devises et les rapports financiers avec l'étranger; DM du 20 novembre 1967 sur la valeur des importations et des exportations non soumises à des formalités de change, à une déclaration et à une autorisation bancaire.

Finalement, la réglementation en la matière est extrêmement complexe et vaste. Nous nous bornerons à dire, d'une façon générale, que pour les exportations et les importations de marchandises «sous douane» les opérateurs doivent présenter à la douane une autorisation délivrée par la Banque d'Italie ou par les banques agréées.

Pour les marchandises «sous licence», les opérateurs doivent en revanche posséder l'autorisation du ministère du commerce extérieur et l'autorisation bancaire.

En règle générale, on peut dire que l'État assure un «contrôle des changes» et ce de diverses manières (blocage des devises, monopole des moyens de

paiement international, monopole des changes). Ce contrôle est toutefois de plus en plus lâche, du fait des mesures de libéralisation des échanges adoptées également dans notre pays dans le cadre des accords d'intégration économique conclus sur le plan international.

## 5. AUTORITÉS CHARGÉES DE L'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION

Les organes intéressés à la réglementation et la promotion des échanges sont les suivants:

### a) Ministère du commerce extérieur

Créé par DLt n° 809 du 22 décembre 1945, il exerce toutes les fonctions qu'impliquent les relations commerciales avec l'étranger, tant en ce qui concerne les particuliers qu'en ce qui concerne les administrations publiques, en concluant notamment des traités et des accords commerciaux et en accordant les autorisations relatives aux importations et aux exportations de marchandises soumises à licence.

### b) Ministère des finances

Celui-ci assure la publication et l'application des mesures en matière de tarifs et de législation douanière et délivre, sur proposition du commerce extérieur, les licences d'importation et d'exportation des marchandises soumises à licence.

C'est de ce ministère que dépendent les bureaux de douane, qui perçoivent les droits et exercent un contrôle sur l'entrée et la sortie des marchandises.

### c) Ministère des affaires étrangères

Il exerce généralement les activités liées aux problèmes économiques qui ont un rapport avec la politique étrangère, comme par exemple l'étude des aspects économiques de la politique internationale, la négociation d'accords économiques, etc.

### d) Office italien des changes

Créé par DLt n° 331 du 17 mars 1945 et soumis au contrôle du ministre du Trésor, il a le monopole du commerce des devises étrangères et de tout autre moyen pouvant servir à effectuer des paiements à l'étranger sous toutes les formes possibles.

Parmi les attributions de l'office figure celle d'émettre les formulaires de demande de devises dans les cas prévus par les dispositions ministérielles, permettant les opérations d'échange avec l'étranger, sur lesquelles il exerce son contrôle par l'intermédiaire d'un «service d'inspection» spécial.

L'office effectue, à l'intérieur, les opérations relevant de sa compétence en recourant à la Banque d'Italie et aux banques habilitées à effectuer les opérations de change.

### e) Institut national pour le commerce extérieur (ICE)

Créé par le RDL n° 800 du 18 avril 1926, il a pour tâche de promouvoir et de développer les échanges commerciaux entre l'Italie et les autres pays et en particulier l'exportation des produits italiens.

## SECTION 5

### Protection de la concurrence

#### 1. OBJECTIFS ET SOURCES

La Constitution italienne (art. 41) garantit la liberté de l'initiative privée dans un régime de libre-échange et dans les limites des objectifs sociaux. Le Code civil fixe les limites dans lesquelles la concurrence doit être considérée comme légitime (les articles 2595 et suiv. du Code civil visent les cas de fraude et de concurrence déloyale). Il n'existe en revanche aucune réglementation systématique à caractère public visant à protéger dans un sens objectif un système de concurrence déterminé (selon l'esprit des articles 85 et suiv. du traité de la CEE).

Cependant les nombreux projets de loi présentés ces dernières années témoignent de la prise de conscience de la nécessité d'élaborer une réglementation similaire. Pour juger de l'orientation des pouvoirs publics dans ce domaine en Italie, il sera intéressant d'examiner en détail le projet de loi n° 1616 de septembre 1964 dont les dispositions essentielles pourraient constituer un texte normatif réglementant ce secteur. Il est évident que le grand développement qu'a connu l'économie italienne ces dernières années a posé au législateur de nouveaux problèmes et en particulier celui de la création, par des ententes privées ou des instruments de pression économique, de monopoles de fait ou de trusts qui, d'une part, font obstacle à un développement cohérent de l'économie sous l'angle de l'intérêt collectif et, d'autre part, empêchent les pouvoirs publics d'intervenir avec efficacité tant sur le plan de la politique économique que sur celui des entreprises publiques et des services sociaux.

#### 2./3. CHAMPS D'APPLICATION

«RATIONE PERSONAE»

«RATIONE MATERIAE»

Rien de particulier à observer, (en effet la loi vise toutes les entreprises opérant sur le marché national et par conséquent leur activité économique).

#### 4. CONTENU MATÉRIEL DES DISPOSITIONS

Nous avons vu que le but de ce projet de loi est de garantir une liberté de concurrence authentique, qui pourrait en pratique être limitée par les comportements monopolistiques d'entreprises occupant une position dominante dans un secteur particulier du marché. Il est évident toutefois qu'il s'agit là d'un problème très délicat: en effet, une loi réglementant la liberté de concurrence comporte fatalement le risque de limiter la liberté qu'elle veut défendre. En fait, le projet de loi précité se propose uniquement de donner aux pouvoirs publics la faculté et les moyens d'exercer un contrôle a posteriori sur certains aspects des ententes entre entreprises.

Nous pouvons maintenant examiner en détail les solutions proposées par le projet de loi n° 1616. Il oblige les entrepreneurs à déclarer les ententes qu'ils ont conclues entre eux, de façon que les organes compétents puissent contrôler la nature des dites ententes, lesquelles ne peuvent être conclues, en vertu de l'article 1, afin de

- a) fixer directement ou indirectement les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions contractuelles,
- b) limiter ou contrôler la production, les débouchés, le développement technique et les investissements,
- c) répartir les marchés et les sources d'approvisionnement,
- d) appliquer dans les rapports commerciaux des conditions différentes à des prestations équivalentes,
- e) subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation de prestations supplémentaires qui, par leur nature ou selon les usages commerciaux, n'ont pas de lien avec lesdits contrats.

En outre, il est interdit aux entreprises qui se trouvent dans une position leur permettant de le faire de créer artificiellement des conditions propres à altérer le marché à leur avantage.

Enfin, il est important de noter que, aux fins de cette loi, ne sont pas considérés comme des ententes les actes de fusion de sociétés ou de concentration d'entreprises, les contrats d'exclusivité, de représentation, de fourniture, de commission, les contrats de cession ou de concession d'un des brevets industriels, à moins qu'il ne s'agisse de contrats de licence exclusive réciproque ou de contrats contenant des clauses additionnelles qui jouent par elles-mêmes un rôle contraire à la concurrence.

Les dispositions de la loi ne s'appliquent pas aux entreprises exploitant des services publics, aux

établissements et instituts de crédit et aux compagnies d'assurance, dont l'activité fait l'objet d'une réglementation particulière. Ces règles ne modifient pas la législation relative aux entreprises gérées ou encadrées par des collectivités publiques, à la réglementation des marchandises et des prix ainsi qu'à l'exercice d'activités exercées par des entreprises coopératives et aux tâches confiées à celles-ci par des dispositions particulières.

Il faut enfin préciser que les dispositions de cette loi n'affectent pas l'application des dispositions contenues dans les traités instituant la CECA et la CEE.

#### 5. AUTORITÉS CHARGÉES DE L'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION

Il est créé, auprès du ministère de l'industrie et du commerce, une commission pour la protection de la liberté de concurrence, nommée par décret du président de la république, sur proposition du ministre de l'industrie et du commerce, après consultation du Conseil des ministres. La Commission est composée

- a) d'un président de section du Conseil d'État, désigné par le président dudit Conseil,
- b) de trois membres, désignés respectivement par les ministres de l'industrie et du commerce, de l'agriculture et des forêts et du budget,
- c) de sept membres experts en droit et en économie. La qualité de membre de la commission est incompatible avec celle de membre d'un organe, de salarié ou de conseiller habituel de sociétés exerçant une activité dans le domaine économique à des fins lucratives.

Les pouvoirs de la commission susmentionnée sont les suivants:

- a) demander les documents nécessaires à l'enquête;
- b) organiser des enquêtes techniques et des expertises;
- c) inviter les représentants des entreprises à déposer sur des faits précis;
- d) charger des fonctionnaires de l'administration d'effectuer toutes les enquêtes nécessaires. En définitive, la Commission a pour tâche de procéder à l'instruction dans les procédures ouvertes contre les entrepreneurs qui n'ont pas respecté les limites fixées par la loi pour la protection de la concurrence.

La commission a la faculté d'agir d'office, après communication au ministre.

Elle peut en outre soumettre au ministre de l'industrie et du commerce des propositions de mesures propres à protéger la concurrence.

Sont en outre instituées auprès du tribunal de Rome une ou plusieurs sections spécialisées pour les jugements relatifs au caractère illicite des ententes et à l'abus de position dominante. Auprès de la cour d'appel de Rome il est institué une section spéciale pour les jugements d'appel des jugements des sections précitées. Le collège de la section spécialisée du tribunal et de la cour d'appel est complété par deux experts pour le tribunal et par quatre pour la cour d'appel.

## 6. PROCÉDURE

Toutes les ententes régissant l'activité de production et de commercialisation des entreprises qui y participent, même si elles sont verbales et même s'il s'agit de pratiques concertées, doivent être déclarées au ministère de l'industrie et du commerce dans les trente jours qui suivent leur conclusion. En ce qui concerne la procédure administrative, le ministre de l'industrie et du commerce peut charger la commission d'entamer la procédure pour non-déclaration de l'entente, pour abus de position dominante ou pour entente illicite. Comme nous l'avons dit, la commission a également la faculté d'agir d'office, après en avoir averti le ministre. Si la commission a estimé qu'il y avait infraction à des interdictions prévues par la loi, le ministre ordonne aux parties intéressées de cesser l'infraction dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent la notification de l'avertissement, en prescrivant les mesures nécessaires.

Cet avertissement doit être publié à la Gazzetta ufficiale dans les quinze jours qui suivent la notification. Le fait de se conformer à l'avertissement exclut l'application des sanctions prévues par l'article 19. Dans le cas contraire, le ministre propose l'action civile devant le tribunal compétent.

L'action civile peut être proposée par quiconque y a intérêt, après déclaration au ministre de l'industrie et du commerce, quatre-vingt-dix jours après ladite déclaration.

La déclaration n'est pas requise si le ministre a notifié l'avertissement susmentionné. L'action peut être proposée dans les six mois qui suivent la publication de l'avertissement à la Gazzetta ufficiale, même si les entreprises se sont conformées à l'avertissement. L'action doit être proposée également en ce qui concerne le ministère de l'industrie et du commerce.

Les actions qui résultent de la constatation des délits visés dans le projet de loi considéré restent régies, notamment en ce qui concerne la compétence, par le Code de procédure civile.

## 7. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE TEMPORIS»

Aucune observation à formuler.

## 8./9. SANCTIONS

Lorsque le délit a été constaté par un jugement passé en force de chose jugée, le ministre compétent ordonne aux entreprises intéressées de verser en faveur de l'État une somme qui ne peut être inférieure à 1 % et ne peut dépasser 5 % du montant de la vente du ou des produits pendant la période durant laquelle l'infraction a été constatée. Quiconque, lorsque le jugement est passé en force de chose jugée, persiste dans un comportement illicite, est puni d'une peine de réclusion allant de 6 mois à 4 ans. Le ministre peut également, en attendant le jugement pénal, inviter les entreprises à remplacer dans le délai fixé tout ou partie des administrateurs ou le directeur général par d'autres personnes qu'il juge adéquates. Si l'entreprise ne se conforme pas à cette invitation, le tribunal révoque les administrateurs et nomme un administrateur judiciaire dont il fixe les pouvoirs et le mandat.

## 10. PROTECTION JURIDIQUE DES INTÉRESSÉS

Aucune enquête ne peut être conclue sans que les entrepreneurs qu'elle vise aient été invités à présenter un mémoire dans un délai de trente jours et, passé ce délai, à exposer leurs motifs oralement devant la Commission. Pour la présentation de leur mémoire et leur défense orale, les entrepreneurs peuvent également se faire assister d'avocats et d'experts. L'entreprise peut faire appel du décret du ministre auprès du juge compétent.

Pour la procédure devant le juge ordinaire, les règles à observer sont les règles normales de procédure.

## 11. PORTÉE PRATIQUE DE LA RÉGLEMENTATION

Pour juger de la portée pratique de cette réglementation, il est évident qu'il faudra attendre son entrée en vigueur qui, pour le moment — nous tenons à le préciser — est tout à fait problématique et en tout cas assez lointaine.

### SECTION 5 (suite)

#### Les lois d'aide en faveur des fusions et des concentrations de sociétés

Les opérations de transformation, de fusion et de concentration de sociétés dans notre législation sont soumises à un régime fiscal très complexe et très lourd, par suite de la forte incidence des droits d'enregistrement, de l'impôt de richesse mobilière, de l'impôt sur les sociétés et des divers impôts locaux.

Rien, toutefois, dans le système juridique italien ne s'oppose à la concentration (terme au sens très large,

qui a pour but de réduire le nombre des concurrents sur le marché ou de réglementer la concurrence) ou à la fusion de sociétés ou d'entreprises; les articles 2501-2504 du Code civil n'imposent des procédures particulières que pour garantir juridiquement les tiers. Depuis plusieurs décennies, par conséquent, pour rendre possible ces opérations économiquement nécessaires, mais qui se heurtaient à des obstacles d'ordre fiscal, diverses mesures ont été adoptées. Il y a eu la loi n° 1206 du 27 juin 1927, la loi n° 1434 du 23 novembre 1931, le RDL n° 192 du 5 mars 1942, le DL n° 1057 du 7 mai 1948, la loi n° 603 du 6 août 1954 et enfin la loi n° 170 du 18 mars 1965. L'entrée en vigueur du traité instituant la CEE, en particulier, a placé l'Italie devant la nécessité urgente d'affronter dans des conditions satisfaisantes la concurrence avec les entreprises étrangères. C'est pourquoi on a longuement étudié, en se référant aux lois françaises et allemandes, un mécanisme d'aide fondé sur le principe que les plus-values et les réserves occultes constatées ou imputées au capital ne doivent pas être incorporées au résultat de l'exercice mais enregistrées séparément dans la comptabilité pour pouvoir être assujetties à l'impôt si et quand elles sont correctement utilisées par réalisation, distribution ou incorporation au capital. En outre, considérant que l'octroi d'allègements fiscaux aurait favorisé la création d'entreprises monopolistiques ou oligopolistiques, on a recherché une solution qui permette de faciliter la fusion ou la concentration de sociétés sans avoir une incidence négative et injuste sur la liberté de concurrence. C'est ainsi qu'on en est arrivé à la loi précitée n° 170 du 18 mars 1965 qui prévoit des allègements fiscaux temporaires pour les opérations de transformation, de fusion et de concentration des sociétés, le terme «concentration» étant défini conformément à l'article 1, c), comme «l'apport d'une entreprise fait par une société à une autre société déjà existante ou qui est créée».

Le régime fiscal particulier prévu par la loi n° 170 consiste essentiellement à

1. appliquer l'imposta di registro di concessione governativa ed ipotecaria à un taux fixe ainsi qu'à payer sur une base forfaitaire les droits cadastraux et de mutation (art. 1, alinéas 1 et 2);
2. déclarer non taxables, aux fins de l'impôt de richesse mobilière et de l'impôt sur les sociétés, les revenus et les plus-values qui seraient taxables au titre des transactions, à condition qu'ils figurent séparément dans le bilan de la société à la charge de laquelle ils auraient été imposables (art. 2);
3. appliquer l'impôt sur les plus-values des terrains à bâtir (art. 1, alinéa 3).

En outre, tandis que les lois antérieures précisaient expressément que les avantages fiscaux n'étaient applicables qu'aux sociétés italiennes, la loi du 18 mars 1965 ne parle pas de «sociétés nationales» et indique comme opérations bénéficiant d'un allègement les opérations effectuées par des «sociétés de quelque type qu'elles soient».

Les travaux préparatoires révèlent en effet le souci de ne pas introduire d'exceptions subjectives à raison de la nationalité des sociétés, compte tenu notamment du fait que ces exceptions auraient introduit une discrimination non compatible avec le traité de Rome. Une proposition d'amendement visant à limiter les allègements aux sociétés nationales a même été repoussée par le Sénat.

C'est pourquoi les avantages fiscaux s'appliquent également aux sociétés étrangères qui réalisent des fusions en Italie, en respectant toutefois les autres conditions prescrites par la loi.

Même les sociétés étrangères qui ne correspondent à aucun des types de sociétés existant en Italie, pourvu qu'elles y aient un siège secondaire, une filiale ou une succursale et qu'elles y aient rempli les formalités prévues par l'article 2507 du Code civil, peuvent bénéficier des dispositions de la loi du 18 mars 1965. Toutefois, puisque l'allègement relatif aux impôts directs est subordonné aux conditions de l'«indication séparée dans le bilan» des revenus et des plus-values et au fait qu'ils soient imposables dans le bilan de la société résultant de la fusion (incorporante, concentrante ou transformée), d'une part, la nationalité de la société peut, comme telle, paraître sans importance, seul comptant le fait que des plus-values résultant de l'opération deviennent imposables en Italie, mais, d'autre part, il est nécessaire que soit imposable sur la base du bilan en Italie, selon les cas la nouvelle société, la société incorporante, la société concentrante ou la société transformée, qui doit par conséquent être ou bien une société nationale au sens de l'article 8 TUID ou bien une société opérant en Italie par l'intermédiaire d'un siège secondaire doté d'une organisation et d'une représentation stable et, en tant que telle, soumise à l'impôt de richesse mobilière et à l'impôt sur les sociétés (art. 82 et 145 TU) et habilitée à opter pour l'imposition sur la base du bilan (art. 104, alinéa 3), bilan dans lequel sont indiquées séparément toutes les plus-values imposables par suite de l'opération.

Dans le domaine des impôts indirects, la nationalité de la société ne semble avoir aucune importance.

L'article 3 de la loi du 18 mars 1965 subordonne l'octroi des avantages fiscaux pour les opérations qui dépassent la limite d'un milliard à la condition qu'elles s'effectuent entre sociétés opérant «dans le cadre d'un cycle de production industrielle

ou commerciale unique» et qu'elles aient pour but «la réduction des coûts par la modernisation des installations et des équipements et l'accroissement de la capacité de production». Ces opérations en outre ne doivent pas être incompatibles avec les dispositions relatives à la protection de la liberté de concurrence. C'est pourquoi, selon l'esprit qui inspire la loi de 1965, la fusion ou la concentration peut être un fait qui, non pas en soi, mais en raison des circonstances qui l'accompagnent, est en opposition avec le droit de la concurrence (bien que — nous le répétons — la loi sur la concurrence ne soit pas encore devenue loi de l'État).

## SECTION 6

### Réglementations concernant l'accès au marché

#### § 1 — RÉGLEMENTATION DES INVESTISSEMENTS EN VUE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

##### 1. OBJECTIFS

La question de l'aménagement du territoire nous obligerait à examiner de nombreux problèmes comme la construction des hôpitaux, les voies de communication, les transports, l'épuration de l'air et de l'eau, les ressources en eau et la protection du sol. Nous nous bornerons à examiner plus spécialement le problème de l'urbanisme. En effet, l'urbanisme revêt une importance particulière pour la politique économique du pays: il n'intéresse pas seulement la construction privée et publique et de nombreuses autres activités industrielles connexes, il affecte également d'autres intérêts, de plus grande portée, directement liés aux options du gouvernement dans l'établissement des programmes. Cela tient au volume des investissements fixes dans ce secteur (5 824 milliards en 1968 dont près de 3 000 pour le seul secteur de la construction de logements, et plus de 6 500 milliards en 1969), au volume de la main-d'œuvre occupée (qui en 1969 a atteint près de deux millions de personnes), au type particulier de rapports existant entre l'industrie du bâtiment et le monde agricole pour ce qui est de l'emploi d'une main-d'œuvre peu qualifiée.

Autre caractéristique des options dans le secteur de l'urbanisme: le rapport étroit existant entre ces options et l'élaboration de plans territoriaux d'expansion urbaine, ce qui fait que l'absence éventuelle d'un instrument d'urbanisme satisfaisant (plan de régulation ou programme de fabrication) compromet la réalisation de la politique d'urbanisme. En outre, il faut tenir compte de l'importance que revêt en Italie le phénomène du dé-

veloppement des implantations d'entreprises de production, qui entraîne l'urbanisation de certaines zones du fait de l'afflux de main-d'œuvre venant de l'agriculture et des régions moins développées. Pour ces raisons, la politique d'urbanisme ne peut se borner à réglementer la construction, elle doit également tenir compte des nécessités de l'utilisation du territoire national en liaison à la fois avec ses exigences naturelles et avec ses besoins économiques locaux et régionaux.

Comme lois fondamentales dans le domaine de l'urbanisme, il faut citer la loi sur l'urbanisme (texte coordonné des lois n° 1150 du 17 août 1942, 765 du 6 août 1967 et 1187 du 19 novembre 1968) et la loi n° 167 du 18 avril 1962 pour les constructions à usage économique. La loi n° 641 du 28 juillet 1967 concernant l'intervention des pouvoirs publics dans le secteur de la construction scolaire revêt également une importance particulière.

La loi n° 167 a été motivée par la nécessité de fournir à la construction économique et populaire des terrains à un prix raisonnable et en même temps de permettre aux communes de constituer un patrimoine de terrains à bâtir, afin de bénéficier des plus-values provenant de la vente de ces terrains. Toutefois, il faut encore déplorer aujourd'hui une application peu satisfaisante de ces moyens prévus par la loi et qui devraient permettre la réalisation des objectifs indiqués. Cela tient surtout aux lourdes charges que les communes doivent supporter pour l'exécution des travaux d'urbanisation nécessaires à la réalisation des plans de zones et à l'activité des particuliers dans ce domaine.

En ce qui concerne les investissements et leur réglementation, la législation est abondante, tant pour ce qui est des organismes publics préposés à la construction que pour ce qui est de la promotion de la construction chez les particuliers. En outre, les modalités de financement sont différentes: les différents prêts ou subventions peuvent être accordés par des instituts de crédit ou provenir de fonds spéciaux de l'État.

Il faut en tout cas ne pas confondre la construction subventionnée avec la construction conventionnée, et ce parce que la première est la seule qui puisse être considérée comme construction publique et faire l'objet en tant que telle des interventions programmées. Dans la construction subventionnée, en effet, l'investissement public peut et doit se traduire immédiatement en production publique, tandis que dans la construction conventionnée l'intervention des pouvoirs publics se manifeste simplement sous la forme d'encouragement à l'activité privée. Il existe donc la même différence entre construction subventionnée et construction conventionnée qu'entre les investissements dans l'industrie d'État et les mesures d'encourage-

ment en faveur de l'industrialisation de certains secteurs ou territoires. Par l'investissement direct, en effet, l'administration peut imposer une politique de production précise, condition indispensable pour pouvoir programmer l'activité sur une assez longue période. Les subventions par contre créent de dangereux décalages dans le temps, à partir du moment où l'administration continue à verser pendant une longue période des sommes qui ne suscitent plus aucune intervention, celles-ci n'allant pas au-delà de l'année d'octroi de la subvention<sup>(1)</sup>. A ce propos, l'exemple de l'INA-Casa-GESCAL, malgré ses lacunes et ses retards, démontre suffisamment la validité de cette affirmation. (Les grandes lignes de la réglementation relative aux instituts que nous allons étudier figurent dans les lois n° 43 de 1949 et n° 60 de 1963, la première instituant la gestion INA-Casa et la seconde la GESCAL).

L'INA-Casa est un organisme public relevant d'un comité qui a pour rôle de réaliser les plans de construction élaborés, soit en agissant directement, soit en confiant l'exécution des travaux à des organismes spéciaux (parmi lesquels les instituts autonomes de maisons populaires). Il en va de même de la GESCAL pour laquelle on note un renforcement des pouvoirs d'orientation et de surveillance des instituts, auxquels est confiée l'exécution des programmes dans les différentes provinces.

## 2. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE PERSONAE»

Il est évident qu'étant donné l'abondance des dispositions législatives en la matière il n'est ni facile ni utile d'énumérer toutes les personnes (physiques et morales) ou catégories de personnes intéressées par les nombreuses mesures concernant la construction. En principe, si l'on considère globalement les textes publiés peu à peu pour réglementer ce secteur, on peut dire que l'aide de l'État atteint désormais toutes les catégories: depuis ceux qui, réunissant les conditions requises dans chaque cas, ont l'intention (individuellement ou groupés en consortiums et coopératives, soit sur la base d'une propriété indivise, soit sur la base de la propriété individuelle) de construire des logements pour les habiter, jusqu'aux entreprises de construction qui sont régulièrement inscrites auprès des Chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture et qui entendent construire, pour céder les logements à des personnes remplissant les conditions requises par la loi, en passant évidemment

par les organismes, instituts et sociétés visés par l'ensemble des dispositions relatives à la construction populaire.

## 3./4. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE MATERIAE» ET CONTENU MATÉRIEL DES DISPOSITIONS

Le principal objectif de la réglementation est évident. Il ne faut pas oublier que le législateur s'est toujours préoccupé de subordonner l'octroi des aides prévues au respect rigoureux des besoins des différentes zones en matière d'urbanisme. Rappelons en outre que la majeure partie des crédits est destinée à la construction populaire dont les caractéristiques sont précisées par la loi: les logements de luxe ne bénéficient pas des différentes aides prévues; cela non plus ne mérite pas de commentaires particuliers. La politique de l'État tend donc à garantir un logement à tous les citoyens et à favoriser la construction, et ce toujours dans le respect de la réglementation relative à l'urbanisme et en cherchant évidemment à favoriser les zones qui en ont le plus besoin, eu égard surtout à l'intensité de l'immigration déterminée sur la base de certains indices subjectifs (voir à ce sujet les lois n° 195 du 21 avril 1962 et n° 1460 du 4 novembre 1963).

Il ne faut pas oublier non plus qu'en ce qui concerne la construction des logements populaires la loi prévoit que les logements réalisés à l'aide des subventions doivent être destinés à la location simple. Toutefois, en raison de changements qu'a subis la situation du logement dans certaines zones, le ministre des travaux publics peut autoriser, par arrêté qui doit être pris en accord avec le ministre du Trésor et le ministre du budget et de la programmation économique, la cession en propriété des logements construits dans la zone avec le concours de l'État. La cession ne peut toutefois être décidée pour un pourcentage d'habitations supérieur à 10 % du programme réalisé dans les zones intéressées et ne peut avoir lieu qu'en faveur de ceux qui ont occupé légitimement les logements pendant une période ininterrompue d'au moins 15 années.

En dehors de la construction populaire, l'octroi des prêts est toujours subordonné à certaines caractéristiques des habitations à acheter ou à construire, caractéristiques qui sont fixées par la loi. En outre, la loi (cf. DL n° 1022 du 6 septembre 1965, convertie, après modification, en loi n° 1170 du 1er novembre 1965), prescrit que les habitations doivent être attribuées ou vendues à des personnes qui ont leur résidence dans la commune où les logements sont construits et qui ne sont pas propriétaires dans la même commune d'un autre logement qui réponde aux besoins de leur famille. (On

(1) Cf. *L'organizzazione pubblica nell'edilizia* (L'organisation publique dans le secteur de la construction), L. CENOSIANI, S. D'ALBERGO, E. MATTIONI, ed. E. Tortoreto, Milan, 1969).

considère comme répondant aux besoins l'habitation composée d'un nombre de pièces, à l'exclusion des pièces secondaires, égal au nombre des membres de la famille, avec un minimum de trois et un maximum de cinq pièces).

La loi stipule que les attributions ou les ventes effectuées en violation des interdictions prévues sont nulles de plein droit.

#### 5. AUTORITÉS CHARGÉES DE L'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION

Rien de particulier à observer. L'autorité préposée à la réglementation de cette activité est le ministère des travaux publics, assisté des *Provveditorati alle opere pubbliche* (inspections des travaux publics). Le ministère des travaux publics agit aussi en accord avec le ministère du Trésor en ce qui concerne la partie strictement financière, comme la répartition des concours prévus ou la détermination des sommes à attribuer aux différents instituts de crédit.

#### 6. PROCÉDURE

Il est difficile d'énumérer les règles de procédure qui régissent l'application de la réglementation considérée, étant donné le grand nombre de dispositions intéressant ce secteur. D'une façon générale, on peut rappeler que l'octroi des aides est subordonné à certaines conditions de caractère technique concernant la construction. A titre d'exemple, rappelons que la loi n° 1022 de 1965 sur la promotion de la construction stipule que les demandes d'octroi des prêts doivent être accompagnées d'un rapport décrivant les logements à acheter ou à construire et leurs caractéristiques: lorsque l'institut destinataire de la demande estime que celle-ci mérite d'être prise en considération, il invite le requérant à présenter, s'il s'agit d'une construction nouvelle, le projet d'exécution des travaux, accompagné d'un devis détaillé ou, s'il s'agit de l'achat d'un logement déjà construit ou en cours de construction, le plan du logement avec indication du prix d'achat et un rapport sur les caractéristiques de l'immeuble, joint aux documents prouvant qu'il remplit les conditions requises pour bénéficier des avantages prévus.

De même, pour les subventions en faveur de la construction de logements populaires, la loi a prévu que les établissements bénéficiaires doivent envoyer au bureau du génie civil compétent pour leur territoire, s'il s'agit de constructions nouvelles, le projet de construction ou, s'il s'agit de logements à acheter, le plan desdits logements.

#### 7. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE TEMPORIS»

Il faut noter que presque toutes les dispositions législatives qui réglementent le secteur ont une efficacité limitée dans le temps, étant donné qu'en général chacune d'entre elles s'applique à des crédits déterminés en faveur des logements à construire ou à acheter au cours d'une période déterminée. L'adoption de ces mesures est souvent liée à des nécessités anticonjoncturelles, étant donné l'importance fondamentale que revêt l'activité de la construction dans son ensemble pour l'économie nationale.

#### 8./9./10. SANCTIONS ET PROTECTION JURIDIQUE DES INTÉRESSÉS

Rien de particulier à signaler. On peut seulement noter que la violation des obligations prévues par la loi peut entraîner la perte de l'aide reçue.

#### 11. PORTÉE PRATIQUE

Malgré l'abondance des mesures législatives, on peut regretter que le problème de la construction soit encore loin d'avoir trouvé une solution rationnelle et satisfaisante. Il faut noter à ce propos que l'insuffisance des investissements publics est souvent moins imputable au manque de crédits qu'à l'inefficacité bureaucratique et aux lenteurs de la procédure.

#### § 2 — RÉGLEMENTATION DES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS

##### 1. OBJECTIFS

Le système italien laisse une grande liberté aux investissements étrangers. Les principales exceptions à ce régime de liberté seront décrites lors de l'examen des différents secteurs, et plus particulièrement des secteurs des hydrocarbures, des assurances et du crédit, secteurs soumis à des limitations particulières. Ces limitations sont justifiées par le régime spécial auquel les secteurs précités sont soumis par la loi. Les dispositions en vigueur tendent en effet à assurer aux pouvoirs publics un très vaste contrôle sur ces activités, contrôle qui ne s'applique pas uniquement à l'accès initial à la profession, mais aussi à l'exercice de cette profession, ce qui s'explique, comme nous l'avons dit par la grande importance que les pouvoirs publics attribuent à ces secteurs dans l'économie nationale. Il est évident que l'opérateur étranger rencontre des difficultés particulières et qu'il est soumis à un régime beaucoup plus rigoureux. Mais en dehors de l'activité précitée, les capitaux étrangers

en Italie peuvent être utilisés librement sans aucune discrimination d'ordre fiscal ou autre.

Au contraire, des mesures particulières ont été adoptées justement pour favoriser ces investissements: c'est en effet le sens des dispositions de la loi n° 43 du 7 février 1966 et du DPR n° 758 du 6 juillet 1956.

## 2. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE PERSONAE»

Pour l'application de cette réglementation, la distinction entre «entreprises productives» et «entreprises non productives» est fondamentale. Doivent être considérées comme «entreprises productives» toutes les entreprises (étrangères) qui ont pour objet la production de biens et de services, qui exige des travaux de bonification ou d'amélioration foncière, la construction d'établissements, le forage de puits, la construction de routes et de bâtiments, notamment à usage d'hôtels. L'importation de machines est également considérée par la loi comme un investissement productif.

Tous les autres investissements, c'est-à-dire tous ceux qui sont caractérisés par un but essentiellement spéculatif, doivent être considérés comme «non productifs».

L'autorité compétente pour déterminer la nature de l'investissement est le ministère du Trésor.

Les entreprises où sont effectués des investissements «productifs» peuvent revêtir la forme de sociétés italiennes ou de sociétés étrangères (article 4 de la loi précitée). A ce propos, rappelons que dans le système juridique italien les étrangers sont admis à bénéficier des droits civils reconnus aux citoyens italiens, à condition de réciprocité et sous réserve des dispositions des lois spéciales; c'est pourquoi l'étranger peut participer à la constitution, à l'administration et à la gestion de sociétés italiennes. En vertu de l'article 2509 du Code civil, les sociétés qui se constituent sur le territoire italien — quel que soit l'objet de leur activité — sont toujours soumises aux dispositions de la loi italienne.

Pour les sociétés étrangères, le code stipule (art. 2505) que, si elles ont sur le territoire italien le siège de leur administration ou l'objet principal de leur activité, elles sont soumises, notamment en ce qui concerne les conditions de validité de l'acte constitutif, à toutes les dispositions de la loi italienne.

En ce qui concerne, par contre, les sociétés constituées à l'étranger, mais qui ont sur le territoire italien un ou plusieurs établissements secondaires avec représentation stable, le Code civil (art. 2506)

stipule qu'elles sont soumises, pour chaque établissement, aux dispositions de la loi italienne concernant le dépôt et l'inscription de l'acte constitutif au registre des entreprises, la publicité du bilan et le dépôt des signatures des personnes qui les représentent de façon permanente en Italie.

Si les formalités indiquées ci-dessus ne sont pas remplies, ceux qui agissent au nom de la société sont solidairement et indéfiniment responsables des obligations de celle-ci.

## 3./4. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE MATERIAE» ET CONTENU MATÉRIEL DES DISPOSITIONS

Les dispositions en vigueur s'étendent pratiquement à tous les investissements étrangers.

La distinction entre investissements «productifs» et investissements «non productifs» vise surtout la liberté de transférer à l'étranger les dividendes et les bénéfices: tandis que pour les investissements productifs la loi précitée (art. 1) ne pose aucune limitation au transfert des dividendes, des bénéfices effectivement réalisés et des capitaux investis, pour les investissements non productifs les revenus ne peuvent être transférés à l'étranger qu'à concurrence de 8 % du capital investi, tandis que les capitaux ne peuvent être réexportés avant l'expiration d'un délai de deux ans à compter de l'investissement et pour une somme qui ne peut dépasser le montant en devises initialement importé (art. 2). Rappelons que ces investissements peuvent être effectués également sous forme de machines à utiliser dans l'entreprise. Dans ce cas, le capital investi est considéré comme égal à la valeur en douane des machines importées.

Le transfert à l'étranger du capital ainsi investi ne peut être effectué avant l'expiration d'un délai de deux ans à compter de l'investissement, même si ce dernier a été fait dans les cas et selon les modalités prévus.

Le but de ces dispositions est clair: favoriser les investissements qui peuvent être avantageux pour l'économie nationale, soit directement soit indirectement.

Il est évident que c'est également dans ce sens que s'appliquent aux entreprises avec apport de capitaux étrangers les divers avantages prévus pour l'activité industrielle en général (rappelons en particulier les avantages accordés pour l'industrialisation du Mezzogiorno, qui sont parmi les plus significatifs).

Nous avons déjà exposé à plusieurs reprises les caractéristiques de cette politique d'aide et d'encouragement: il est normal qu'étant donné les ob-

jectifs que vise cette politique, aucune discrimination ne soit pratiquée à l'égard des capitaux étrangers. Les seules limitations concernent l'octroi de financements: leur violation entraîne la perte des avantages de transférabilité à l'étranger dont nous venons de parler. La loi dispose en effet que pour les entreprises constituées sous forme de filiales de sociétés ou de firmes étrangères ou de sociétés italiennes sans participation de ressortissants italiens résidant en Italie, l'ensemble des dettes contractées (à moyen et à long terme) et des obligations émises ne peut, aux fins de l'octroi des financements éventuels, dépasser 50 % des capitaux introduits en Italie pour des investissements productifs. En revanche, pour les entreprises constituées sous forme de sociétés italiennes avec la participation d'Italiens résidant en Italie et avec des capitaux étrangers pour un montant supérieur à 50 %, l'ensemble des dettes et des obligations peut dépasser 50 % du montant du capital total, à condition que, pour la partie dépassant ce pourcentage, les entreprises obtiennent de l'étranger, pour utilisation en Italie, des crédits de la même nature et de la même durée, d'un montant proportionnel à la participation du capital étranger en devises étrangères acceptées par l'Office italien des changes et cédées à celui-ci. Autre aspect envisagé par la loi précitée: la possibilité, pour les entreprises visées ci-dessus, de prendre des participations dans d'autres entreprises, italiennes ou étrangères; cette possibilité est subordonnée à l'obtention d'une autorisation spéciale qui doit être délivrée par le ministre du Trésor.

La loi prévoit en outre que les dettes contractées par les entreprises dans lesquelles les participations ont été prises doivent être considérées comme des dettes contractées directement.

Les investissements peuvent toujours être cédés, en totalité ou en partie, à tout moment: les avantages et le régime applicable à l'investissement initial sont maintenus (art. 3).

##### **5. AUTORITÉS CHARGÉES DE L'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION**

L'autorité responsable de ce secteur est le ministère du Trésor qui est toutefois souvent appelé à agir en accord avec d'autres ministères, spécialement intéressés.

##### **6. PROCÉDURE**

Les étrangers et les ressortissants italiens résidant à l'étranger, qui entendent effectuer des investissements de capitaux pour bénéficier des dispositions prévues par l'article 1 de la loi, doivent notifier cette intention au ministère du Trésor et fournir

les éléments qui permettront de déterminer si lesdits investissements sont destinés à la création d'entreprises «productives» nouvelles, selon la définition que nous venons de donner. Dans un délai de trente jours à compter de la réception de cette notification, le ministère du Trésor, après consultation des ministres directement compétents et après avoir constaté que l'investissement qui fait l'objet de la notification remplit les conditions requises, donne acte à l'investisseur que cette communication répond à ces conditions. Le ministère du Trésor, après avoir constaté, à la demande de l'intéressé, que l'investissement s'est traduit par la création ou l'extension de l'entreprise «productive» prévue, délivre ensuite à l'investisseur une déclaration en ce sens dans un délai de quatre-vingt-dix jours.

Rappelons en outre que, aux fins de l'application des dispositions en vigueur, la loi précitée oblige les banques, les notaires, les agents de change et en général les officiers publics qui interviennent dans des opérations comportant des investissements de capitaux étrangers en Italie, à communiquer à l'Office italien des changes les modalités de ces opérations dans les trente jours qui suivent leur conclusion, en spécifiant la devise cédée et le montant correspondant. Aux fins de la loi considérée, le transfert à l'étranger de capitaux et de dividendes est effectué par l'intermédiaire de la Banque d'Italie et des banques agréées par celle-ci pour jouer le rôle d'agences de la Banque d'Italie.

L'Office italien des changes a la faculté d'admettre, à la demande de l'intéressé, que le transfert soit effectué dans une devise autre que celle initialement importée. Rappelons que la transferte est subordonné au paiement des impôts directs frappant l'activité à laquelle se rapporte ledit transfert: l'intéressé est toutefois autorisé à transférer les capitaux et les dividendes avant le paiement des impôts précités lorsqu'il présente à l'inspecteur des finances compétent les garanties appropriées.

Comme nous l'avons vu précédemment, la loi admet la possibilité d'une cession des éléments d'actif acquis en Italie à un autre étranger ou à un ressortissant italien résidant à l'étranger. Dans ce cas, lorsque cette cession concerne des investissements «productifs», elle doit être communiquée dans les quinze jours au ministère du Trésor, par l'intermédiaire de l'Office italien des changes.

D'autre part, en cas de cession partielle ou totale en faveur de citoyens italiens résidant en Italie, des entreprises «productives» visées à l'article 1 de la loi, le cédant et le cessionnaire doivent notifier cette cession, dans les quinze jours, au ministère du Trésor par l'intermédiaire de l'Office italien des changes; cette communication doit être accompagnée des documents prouvant la réalisation.

## 7. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE TEMPORIS»

Rien de particulier à observer.

## 8./9. SANCTIONS

Aucune sanction spéciale n'est prévue.

## 10. PROTECTION JURIDIQUE DES INTÉRESSÉS

Le régime de garantie est le régime normal.

### § 3 — RÉGLEMENTATION QUANTITATIVE DES INVESTISSEMENTS EN VUE D'AUTRES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE (EU ÉGARD SURTOUT AU PROBLÈME DU MEZZOGIORNO)

#### 1. OBJECTIFS

Nous avons déjà vu l'importance que revêt pour l'économie italienne le développement des zones défavorisées du sud; c'est à cette fin qu'a été créé en 1950 un organisme public spécial (La Cassa per il Mezzogiorno) qui, dans l'esprit du législateur, aurait dû réaliser, par une pré-industrialisation financée par le budget de l'État, les infrastructures nécessaires à la création d'entreprises industrielles, mettre définitivement un terme à la stagnation sociale et économique du Mezzogiorno, déclencher une série d'effets multiplicateurs en augmentant les dépenses publiques et partant les revenus et la demande globale. Au cours des premières années, toutefois, la Caisse a rarement réussi à réaliser les objectifs prévus, tant par manque de coordination entre ladite Caisse et les autorités centrales qu'en raison de la dispersion des nombreuses interventions. Sur la base des expériences réalisées au cours des premières années, on a procédé à une réorganisation des interventions dans le Midi; la loi n° 634 du 29 juillet 1957 a en effet introduit des innovations radicales pour répondre précisément à ces besoins fondamentaux auxquels nous avons fait allusion et pour mettre en œuvre une politique de coordination plus poussée de toutes les interventions publiques en faveur du Mezzogiorno.

Les principales innovations introduites par la loi n° 634 de 1957 concernaient la prorogation de l'intervention extraordinaire et la coordination entre les activités de la Caisse et celles de l'administration ordinaire (à cette fin les articles 2 et 3 de la loi n° 634 chargeaient le comité des ministres pour le Mezzogiorno d'examiner et d'approuver aussi bien le programme de la Caisse que les programmes d'activité dans le sud, programmes que les ministères de l'agriculture, de l'industrie, des

travaux publics, des transports, du travail et des participations de l'État étaient tenus de présenter chaque année audit comité). En outre, la loi de 1957 élargissait et renforçait le système des aides destinées à favoriser la création d'industries dans le Midi: c'est ainsi qu'ont été prorogées toutes les aides antérieurement prévues et qu'a été décidé l'octroi d'aides nouvelles.

Autre objectif de cette loi: la délimitation des zones se prêtant le mieux à un développement industriel, afin que se concentrent sur ces zones les efforts tendant à réaliser les infrastructures indispensables aux nouvelles industries du Midi. C'est dans cet esprit qu'a été prévue la possibilité d'accorder une aide aux consortiums qui seraient créés pour doter les zones se prêtant à la concentration d'activités industrielles des équipements nécessaires.

Autre innovation importante: l'obligation, pour les entreprises dans lesquelles l'État a une participation, de réaliser une partie de leurs investissements futurs dans le Mezzogiorno. En outre, la loi n° 634 prévoyait une plus grande participation du système bancaire à l'industrialisation du sud, en permettant à l'ensemble de ce système d'exercer son activité dans le domaine difficile du financement de l'industrie dans le Midi dans les mêmes conditions que l'ISVEIMER, l'IRFIS et le CIS, la Caisse ayant la possibilité d'accorder aux établissements de crédit à moyen terme ayant leur siège hors du territoire relevant normalement de leur compétence une aide permettant auxdits établissements de pratiquer le même taux d'intérêt que les organismes susmentionnés pour les opérations réalisées à l'aide de fonds propres dans les régions méridionales et insulaires.

Enfin, parmi les innovations les plus significatives, il faut rappeler l'extension des secteurs d'intervention de la Cassa per il Mezzogiorno: la loi n° 634 en effet a également abordé le problème de la formation professionnelle, en autorisant la Caisse à procéder à la construction et à l'équipement d'écoles professionnelles pour la formation de techniciens et de travailleurs spécialisés et à promouvoir et à financer des cours de spécialisation et les activités connexes.

Il faut également signaler la loi n° 1462 du 29 septembre 1962, qui a été considérée comme une des lois clés dans le processus d'élaboration du système d'aides visant à favoriser l'industrialisation du Mezzogiorno. Cette loi visait essentiellement à favoriser la création de l'infrastructure, notamment dans les zones et les noyaux d'industrialisation, à compléter le système des aides à l'industrie et à résoudre d'autres problèmes liés à l'industrialisation du Mezzogiorno. La loi tendait à renforcer le rôle des consortiums, en augmentant les aides et les facilités accordées à ceux-ci dès 1957.

La loi n° 717 du 26 juin 1965 a apporté d'autres modifications radicales au système que nous venons de décrire schématiquement pour la réalisation de la politique du Mezzogiorno, en vue de rendre plus efficaces les interventions en faveur du sud et de mieux les adapter aux nouvelles orientations de la politique économique générale; ces innovations peuvent être classées en trois catégories: innovations concernant les grandes lignes de la nouvelle politique du Mezzogiorno, modifications au système des aides, dispositions nouvelles visant à favoriser et à accélérer le progrès technique et le développement social du sud. En ce qui concerne le premier type d'innovations, il faut souligner que la loi n° 717 prévoyait l'encadrement des initiatives en faveur du Mezzogiorno dans le contexte plus vaste de la programmation économique nationale.

Autre caractéristique fondamentale de cette loi, le caractère encore plus rigide donné à la concentration territoriale et sectorielle des interventions de la Caisse, afin d'éviter des dispersions constatées dans le passé, encore que de nombreuses exceptions aient été admises au principe, en ce qui concerne surtout la création d'industries et d'hôtels. Les modifications apportées au système des aides ont été nombreuses et complexes: parmi les plus importantes, citons les aides en faveur de l'agriculture, de l'industrie, de l'artisanat et de la pêche et du tourisme; en ce qui concerne le contenu technique de ces dispositions, nous renvoyons au texte précité.

## 2. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE PERSONAE»

Étant donné les objectifs et la nature de la réglementation considérée, il n'est pas possible de déterminer les destinataires de cette réglementation: en un certain sens, on peut dire qu'ils tendent à s'identifier aux autorités chargées de l'application, puisque c'est à elles qu'appartient le pouvoir de légiférer en vue de la réalisation des objectifs considérés, en imposant un mode d'action précis.

En revanche, on peut considérer comme bénéficiaires de ces mesures, en tant que destinataires directs des dispositions prévues par les différentes lois, les opérateurs économiques exerçant leur activité dans les secteurs bénéficiant d'une aide.

## 3. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE MATERIAE»

Les secteurs économiques auxquels s'applique la réglementation considérée sont ceux de l'agriculture, de l'industrie, de l'artisanat et de la pêche,

du tourisme, de l'enseignement, du progrès technique et du développement social. En ce qui concerne l'agriculture en particulier, la loi n° 717 réglemente la participation financière pour la réalisation d'exploitations économiquement rentables, les subventions et les prêts à taux réduit pour la réalisation de plans de transformation des exploitations, les subventions et les prêts à taux réduit pour la construction d'installations de conservation, de transformation et de commercialisation des produits agricoles et des produits de la pêche (art. 9, 10 et 11).

En faveur des initiatives industrielles, les dispositions prévoient des crédits à taux réduit et des subventions; sont chargés de l'octroi des crédits à moyen terme pour la construction d'installations industrielles nouvelles et la rénovation, la conversion et l'extension d'installations existantes, dans le cadre de leur compétence respective, l'ISVEIMER, l'IRFIS, le CIS et les autres instituts et établissements de crédit habilités à pratiquer le crédit à moyen terme; en outre, pour la construction d'installations industrielles nouvelles, et l'extension d'installations existantes, des aides sont prévues en faveur des entreprises, à raison de 20 % de la dépense. C'est la Caisse qui assure l'octroi des aides, en particulier:

- a) pour le développement des petites et moyennes entreprises industrielles et
- b) pour la création et le développement de l'industrie de base et de transformation, la priorité étant donnée à l'utilisation des ressources locales; la loi fixe en outre la procédure d'octroi de l'aide (art. 12).

En ce qui concerne également les initiatives industrielles, la loi n° 717 prévoit des prorogations et des modifications des allègements fiscaux, l'exemption de l'impôt sur les sociétés, des réductions des tarifs de transport ferroviaire et maritime, ainsi que la réservation de 30 % des fournitures et travaux des administrations publiques (art. 13, 14, 15 et 16).

Des concours spéciaux sont prévus également en faveur de l'artisanat et de la pêche (art. 17).

Des prêts à taux réduit sont accordés par des instituts habilités à pratiquer le crédit hôtelier et touristique désignés par le ministre du Trésor, pour la construction, l'agrandissement et l'adaptation d'immeubles à usage d'hôtels, de pensions, d'auberges etc., aux entreprises opérant dans le secteur touristique et hôtelier et aux collectivités locales intéressées au développement du tourisme. En outre, la Caisse est autorisée à accorder pour la réalisation des initiatives susmentionnées une aide pouvant atteindre 15 % au maximum de la dépense jugée admissible.

En ce qui concerne les interventions en faveur du progrès technique et du développement social, la loi prévoit la création de services d'assistance technique en faveur des entreprises opérant dans les divers secteurs économiques, y compris les coopératives, et l'adaptation de l'organisation administrative locale aux tâches découlant de la mise en oeuvre du plan de coordination. Ces services sont assurés par l'Istituto di assistenza allo sviluppo del Mezzogiorno (Institut d'assistance au développement du Mezzogiorno), créé et financé par la Caisse en vertu de l'article 1 de la loi n° 555 du 18 juillet 1959, sur la base de programmes d'exécution, établis conformément au plan et approuvés par le ministre chargé des interventions extraordinaires dans le Mezzogiorno.

Des mesures spéciales sont prévues pour le recyclage des cadres et la formation de la main-d'oeuvre, pour les activités sociales et éducatives: c'est toujours la Caisse qui est chargée de l'accomplissement de ces tâches, par l'intermédiaire du centre de formation et d'études, créé et financé en vertu de l'article 1 de la loi n° 555 du 18 juillet 1959; à ces fins, la Caisse peut être autorisée par le ministre chargé des interventions extraordinaires dans le Mezzogiorno à recourir également à des organismes et instituts spécialisés opérant déjà dans ce secteur.

#### 4. CONTENU MATÉRIEL DES DISPOSITIONS

Le contenu et les objectifs des dispositions en question ont déjà été exposés dans leurs grandes lignes dans les chapitres précédents, ainsi que dans la partie générale: ils mettent en lumière l'effort fait par le législateur pour favoriser le développement économique du Mezzogiorno en accordant des aides particulières aux secteurs indiqués. Le législateur a veillé tout particulièrement à fixer rigoureusement les modalités d'octroi des subventions et des aides prévues, en indiquant le montant maximal de celles-ci, et ce afin d'accorder le maximum d'aide possible à l'initiative privée, en cherchant toutefois à éviter que l'investissement dans certaines zones ne puisse se transformer pour le particulier en un moyen de s'enrichir aux dépens de la collectivité.

C'est pourquoi la loi veille à limiter l'octroi d'aides pour la réalisation et l'extension d'installations industrielles aux dépenses admissibles. Sont considérées comme telles les dépenses relatives

- a) aux travaux de maçonnerie pour la construction des établissements et aux travaux connexes qui sont jugés nécessaires pour rendre l'ensemble fonctionnel ou qui sont destinés à des fins sociales,

- b) aux travaux de raccordement des établissements aux routes ordinaires,
- c) aux raccordements ferroviaires,
- d) aux raccordements au réseau de distribution d'eau et aux égouts,
- e) aux raccordements au réseau de distribution d'énergie électrique, à l'installation de cabines de transformation et aux raccordements à des conduites de gaz naturel et de pétrole etc.
- f) aux machines, aux équipements de première nécessité correspondants, aux installations, montages, transports et équipements directement liés au cycle de production, à condition que leur amortissement technique dépasse la durée du cycle de travail.

Comme nous l'avons dit, la loi fixe avec rigueur le montant maximal de l'aide, qui ne doit pas être supérieure à 20 % des dépenses admissibles pour les mesures comportant des investissements fixes ne dépassant pas 6 milliards, tandis que pour les mesures comportant des investissements fixes supérieurs à 6 milliards l'aide ne peut dépasser, pour la première tranche de 6 milliards, le taux maximal de 20 % et, pour la fraction comprise entre 6 et 12 milliards, le taux de 10 %; pour la fraction supérieure à 12 milliards, le taux de l'aide ne peut dépasser 50 % du taux moyen de l'aide accordée pour la première tranche de 12 milliards.

Le concours peut être porté à 12 % des dépenses admissibles pour les mesures ou ensembles de mesures correspondant à un investissement fixe supérieur à 12 milliards qui forment un tout.

Les dispositions réglementant les crédits à taux réduit sont tout aussi précises: la loi fixe la durée et les caractéristiques desdits crédits, les taux d'intérêt, la nature des investissements admis à bénéficier du crédit et le montant de ce dernier. En ce qui concerne ce montant, pour les investissements fixes ne dépassant pas 12 milliards, la loi prévoit que le crédit ne peut dépasser 70 % des dépenses admises à bénéficier d'un financement, tandis que pour les investissements fixes dépassant 12 milliards, le crédit qui peut être accordé sur la fraction de l'investissement dépassant 12 milliards ne peut être supérieur à 50 % du pourcentage de crédit accordé sur la première tranche de 12 milliards de lires.

Une réglementation rigoureuse du même ordre est prévue pour les crédits spéciaux en faveur des petites et moyennes entreprises industrielles: la loi précise les établissements financiers autorisés à accorder le financement, la durée et les caractéristiques dudit financement ainsi que les mesures qui méritent d'être particulièrement favorisées, la priorité étant toujours établie dans l'optique du

développement et de l'utilité immédiate de l'activité considérée.

A ce propos, pour l'échelonnement des taux de crédit à accorder comme pour l'échelonnement de l'aide en capital, qui est fonction du degré de conformité des initiatives aux critères de priorité fixés, le taux maximal qui est de 70 % de la dépense admise à bénéficier du financement a été décomposé en trois autres taux maximaux correspondant à trois paramètres présélectionnés pour l'échelonnement des taux, à savoir: 25 % pour la localisation, 25 % pour le secteur et 20 % pour la dimension. Ces taux sont à leur tour échelonnés: pour la localisation, le taux n'est de 25 % que pour les implantations industrielles faisant partie d'ensembles industriels situés dans des zones et des noyaux d'industrialisation, tandis que pour les implantations industrielles qui ne font pas partie de ces ensembles le taux prévu est de 5 %. L'application de ce principe souffre toutefois quelques exceptions aussi bien en ce qui concerne les crédits que les subventions.

En ce qui concerne le *secteur*, le taux maximum est accordé pour les initiatives appartenant au secteur de l'alimentation, de la chimie et de la mécanique et pour celles qui répondent à la demande de biens d'équipement ou qui sont de nature à accroître, à valoriser ou à rationaliser l'utilisation des ressources locales; des taux moins élevés sont prévus dans les autres cas.

En ce qui concerne la *dimension*, les activités industrielles ont été classées par groupes technologiquement homogènes.

Un système analogue a été appliqué pour les concours en capital: 6,5 % pour la localisation (toujours avec échelonnement, suivant que l'implantation est ou non effectuée dans des zones et des noyaux d'industrialisation), 6,5 % pour le secteur suivant les mêmes critères et 7 % pour la dimension (dans ce dernier cas, contrairement à ce qui est prévu pour les crédits, les taux fixés vont en décroissant avec l'augmentation des dimensions).

D'autres réglementations particulières sont prévues pour les subventions en faveur des travaux d'aménagement hydraulique et des installations de dessalage et de déminéralisation des eaux de mer; pour les subventions en faveur de la construction d'habitations pour les travailleurs occupés dans les entreprises industrielles localisées dans les zones et noyaux d'industrialisation et destinées au logement des travailleurs employés dans les établissements desdites entreprises, pour les subventions accordées aux consortiums en faveur des zones de développement industriel et des noyaux d'industrialisation, pour le financement des stocks et pour le financement spécial en faveur de l'achat de machines et d'équipement.

Les dispositions régissant les autres secteurs d'intervention vont dans le même sens: détermination précise des bénéficiaires des différentes aides prévues et détermination tout aussi précise du montant des subventions ou des crédits, en fonction des caractéristiques et de l'importance du rôle du bénéficiaire sur le plan économique.

##### 5. AUTORITÉS CHARGÉES DE L'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION

D'après ce que nous avons vu dans les pages qui précèdent, l'autorité chargée de l'application des nombreuses dispositions applicables au Mezzogiorno est la «Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale» (Caisse pour les travaux extraordinaires d'intérêt public en Italie méridionale) (Cassa per il Mezzogiorno), dotée d'une personnalité morale propre: cet organisme a été créé par la loi n° 646 du 10 août 1950 pour établir les programmes et organiser le financement et l'exécution des travaux prévus par ladite loi.

Parallèlement à la Caisse, sont également chargés de l'application de la réglementation les ministères compétents (en effet, la loi précitée stipule à l'article 1: «Les attributions et les tâches incombant aux ministères compétents pour les travaux, même extraordinaires, que l'État effectue d'une façon générale, et dont le financement est assuré par des crédits inscrits au budget des différents ministères précités, ne sont pas modifiées»). Cette disposition implique que les programmes de travaux établis par la Caisse pour chaque exercice doivent être harmonisés avec ceux prévus par les ministères compétents: à cette fin, ces programmes sont soumis par la Caisse à l'approbation du Comité des ministres (avant d'être communiqués au Parlement); font partie du Comité les ministres du budget, du Trésor, de l'instruction publique, des travaux publics, de l'agriculture et des forêts, des transports et de l'aviation civile, de l'industrie et du commerce, du travail et de la prévoyance sociale, des participations de l'État, de la santé, du tourisme et des spectacles. Le comité est présidé par un ministre chargé des interventions extraordinaires dans le Mezzogiorno. Les autres ministres participent aux travaux de comité pour l'examen des problèmes relevant de leur compétence spécifique. Les régions présentent les propositions relatives aux interventions à effectuer sur leur territoire.

Le ministre chargé des interventions extraordinaires dans le Mezzogiorno, outre qu'il préside le Comité interministériel et formule les propositions pour la nomination du président, des vice-présidents et des membres du Conseil d'administration de la Caisse, comme nous le verrons par la suite,

approuve les programmes de la Caisse et donne les directives concernant leur réalisation, après consultation du Comité interministériel, exerce un contrôle sur l'activité de l'organisme et peut éventuellement demander la dissolution du conseil d'administration de la Caisse pour inobservation grave des dispositions de la loi, du règlement et des statuts, pour irrégularité de gestion grave et aussi pour inobservation répétée des directives données.

La Caisse, comme nous l'avons dit, est administrée par un conseil d'administration, composé d'un président, de deux vice-présidents et de dix membres choisis parmi des personnes particulièrement compétentes, nommées par décret du président du Conseil des ministres (le président par contre est nommé par décret du président de la république, toujours sur proposition du ministre chargé des interventions extraordinaires dans le Mezzogiorno). Il est en outre prévu un collège des commissaires aux comptes, chargé de veiller à ce que le conseil d'administration respecte la loi, de contrôler que les livres et les écritures comptables sont bien tenus, d'établir le budget définitif de la Caisse et de demander tous les documents justificatifs des dépenses.

Rappelons que la loi précitée et d'autres lois ultérieures réglementent en détail les disponibilités financières de la Caisse, en indiquant les sources dont la Caisse recevra les fonds nécessaires pour chaque exercice. La Caisse est en outre autorisée, dans la limite des crédits qu'elle reçoit, à émettre des obligations aux conditions fixées par son conseil d'administration et approuvées par arrêté du ministre du Trésor, après consultation du Comité interministériel pour le crédit et l'épargne; la Caisse peut en outre contracter des prêts même à l'étranger en observant les modalités exposées ci-dessus.

Pour faire face aux besoins créés par ses programmes, la Caisse a également la faculté d'escompter et de céder en garantie, en tout ou en partie, sous réserve de l'autorisation du Comité interministériel pour le crédit et l'épargne, les concours qui lui sont dus par l'État, pour des opérations de collecte de fonds à effectuer auprès de la Caisse des dépôts et prêts, du Consortium de crédit pour les travaux publics ainsi qu'auprès d'établissements d'assurance et de prévoyance, d'établissements de crédit en général et des consortiums groupant ces établissements.

Nombreux sont les instituts qui collaborent à l'activité de la Caisse, à l'exécution des dispositions législatives dans les différents secteurs; outre les instituts déjà cités (rappelons en particulier l'ISVEIMER (Institut pour le développement économique de l'Italie méridionale), l'IRFIS (Institut régional pour le financement de l'industrie en Si-

cile), le CIS (Crédit industriel sarde), auxquels s'ajoutent divers autres instituts qui opèrent dans le secteur du crédit à moyen et à long terme), il nous semble opportun de signaler quelques-uns des organismes qui exercent principalement des activités d'assistance technique et de participation sous forme d'actions: rappelons l'INSUD (initiative nouvelle pour le Sud), société par actions qui a comme actionnaire la Cassa per il Mezzogiorno, chargée de promouvoir la création d'activités industrielles nouvelles dans les territoires où opère la Caisse — à l'exclusion de la Sicile et de la Sardaigne — notamment par la prise de participations, à condition qu'elles soient majoritaires: cet organisme assure en outre l'assistance technique et financière des sociétés auxquelles il participe.

La FINAM (Financière agricole pour le Mezzogiorno), société par actions, dont la Caisse est le principal actionnaire: cette société est chargée de promouvoir le développement et le renforcement des activités agricoles dans les territoires du Midi, par la création d'exploitations agricoles rentables et à production intensive, en association avec de petits ou moyens exploitants agricoles ou par la réalisation d'entreprises modernes pour la gestion d'installations de traitement, de conservation, de transformation et de commercialisation des produits agricoles, notamment avec le concours d'opérateurs industriels et commerciaux.

La SFIRS (Société financière industrielle de renaissance de la Sardaigne) société par actions qui a pour but de promouvoir et d'aider, tant directement que par une participation à leur capital, les entreprises implantées en Sardaigne.

L'ESPI (organisme sicilien pour la promotion industrielle) joue un rôle analogue en Sicile; cet organisme est notamment chargé de promouvoir le développement et le renforcement de l'industrie dans la région. Rappelons encore l'IASM (Institut pour l'assistance au développement du Mezzogiorno), société par actions (avec la participation de la Cassa per il Mezzogiorno, de l'ISVEIMER, de l'IRFIS, du CIS etc.) qui s'occupe surtout de la promotion et de l'assistance technique des entreprises industrielles et touristiques et de l'assistance technique aux collectivités locales.

## 6. PROCÉDURE

Aucune observation particulière à formuler.

## 7. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE TEMPORIS»

Les dispositions spéciales relatives au développement du Mezzogiorno étaient prévues à l'origine pour dix ans, période au terme de laquelle, selon le

législateur, l'économie méridionale aurait dû avoir rattrapé les zones les plus industrialisées du pays, grâce précisément aux aides spéciales accordées. On a toutefois très rapidement constaté que les prévisions étaient très optimistes et, en 1957, la loi n° 634 a prorogé la durée des activités de la Caisse pour le Mezzogiorno jusqu'au 30 juin 1965. Peu avant cette date, l'activité de la Caisse a de nouveau été prorogée, par la loi n° 717 du 26 juin 1965, jusqu'au 31 décembre 1980. Les modifications importantes que cette loi a apportées au système des interventions prévues pour le développement du Mezzogiorno ont déjà été exposées au paragraphe 1. Et il n'est pas dit que cette dernière échéance soit définitive.

#### **8./9./10. SANCTIONS ET PROTECTION JURIDIQUE DES INTÉRESSÉS**

Aucune observation particulière à formuler.

#### **11. PORTÉE PRATIQUE DE LA RÉGLEMENTATION**

Ce qui précède montre à quel point le gouvernement italien s'est efforcé de combler le fossé qui sépare le Mezzogiorno du reste de l'Italie. Toutes ces mesures ont permis de remédier à la tendance à une aggravation de l'écart entre les deux parties du pays et de renverser cette tendance, au moins dans certains secteurs. Il suffit de rappeler que, grâce à cette politique, le revenu par habitant dans le sud qui en 1951 représentait 43 % du revenu par habitant dans les régions plus avancées du nord est passé à 49 % en 1967.

La structure économique même du Mezzogiorno a profondément changé; la population occupée dans l'agriculture qui représentait plus de la moitié de la main-d'œuvre employée en représente aujourd'hui le tiers.

La création d'un certain nombre de grandes entreprises a jeté les bases d'une nouvelle structure industrielle. L'expansion de la consommation a été rapide et c'est dans ce secteur que l'écart entre le nord et le sud s'est le plus réduit.

Toutefois, malgré les progrès importants qui ont été réalisés, ceux-ci doivent être considérés comme modestes par rapport aux objectifs à atteindre et il faut en outre déplorer une disproportion entre les résultats obtenus et le volume de ressources que le pays a consacrées au Mezzogiorno, tant pour la création d'infrastructures que sous la forme d'investissements effectués par les entreprises publiques et d'aides accordées aux entreprises privées. Il faut ajouter à cela que le processus de développement économique du Mezzogiorno a été presque

totalemment financé par des ressources provenant de l'étranger; en effet, le mécanisme interne d'accumulation des capitaux a été insuffisant: le revenu total produit a été égal à la consommation.

Le progrès industriel réalisé a fait apparaître encore plus clairement certaines lacunes du sud, comme le manque d'écoles et de cadres techniques et de direction. Il a en outre provoqué un décalage par rapport à la réalité économique à l'intérieur du Mezzogiorno, ce qui doit être considéré comme un phénomène positif, mais a, en même temps, suscité de nouveaux déséquilibres et des difficultés entraînant des phénomènes de congestionnement dus à la faiblesse des infrastructures et des services urbains dans les zones où le développement était le plus intense.

Malgré les hésitations et les critiques, le gouvernement italien a estimé que la politique du Mezzogiorno devait être poursuivie, mais de façon plus active et plus efficace, afin de déclencher dans le Mezzogiorno un mécanisme de développement autonome s'insérant dans le développement économique national. Il faut avant tout éviter que des initiatives prises sur la base d'un calcul d'opportunité trop lié aux avantages immédiats que présentent les aides, ou à la suite de pressions locales qui ne s'insèrent pas efficacement dans un plan plus général, puissent donner lieu à la création de structures fragiles sur des marchés déjà saturés et, par conséquent, nécessiter de nouvelles interventions de soutien.

Comme principaux instruments de la politique d'industrialisation du Mezzogiorno, il faut citer le système des aides, la création d'infrastructures et les interventions des entreprises publiques.

#### **§ 4 — RÉGLEMENTATION QUALITATIVE DE L'ACCÈS A CERTAINES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES**

##### **1. OBJECTIFS ET SOURCES NORMATIVES**

L'intervention des pouvoirs publics sous forme de réglementation de certaines activités économiques a un double but: assurer une protection des intéressés dans l'exercice de leur profession ou de leur activité commerciale et réaliser un système de garanties pour les destinataires de ces activités, étant donné l'importance fondamentale qu'elles revêtent sur le plan qualitatif dans le cadre des besoins sociaux primaires. En réalité, l'objectif est le même, puisque aussi bien la protection juridique de celui qui exerce ces activités que la protection de celui qui bénéficie de ces activités doivent se fonder sur une garantie de qualification. Il conviendrait donc de considérer (sans avoir la prétention de faire le tour de toutes les matières où se manifeste

sous cette forme l'intervention des pouvoirs publics dans l'économie) certains secteurs dans lesquels l'instrument caractéristique d'intervention est représenté par des *autorisations ou des licences*, instrument qui se prête tout particulièrement à l'intervention des pouvoirs publics dans les rapports économiques, étant donné qu'il permet de réaliser un équilibre entre l'intérêt public et les intérêts privés, selon les principes classiques d'une économie de marché conçue dans un sens moderne et compte tenu de son rôle social.

Pour un examen approfondi et analytique de secteurs particulièrement importants sous l'angle considéré, nous estimons toutefois devoir renvoyer à la partie consacrée aux réglementations de caractère sectoriel (Chapitre VI, p. 118).

## § 5 — RÉGLEMENTATION DES CONCESSIONS POUR LA PROSPECTION ET L'EXPLOITATION DU SOUS-SOL

### 1. OBJECTIFS

La faculté que la loi donne à l'administration publique d'exercer sa surveillance et les contrôles nécessaires sur la prospection, l'extraction et l'exploitation des substances minérales et de l'énergie du sous-sol est réglementée par le RD n° 1443 du 29 juillet 1927, partiellement modifié par la loi n° 1360 du 7 novembre 1941 et par le DPR n° 620 du 28 juin 1955.

La tendance qu'ont les pouvoirs publics à exercer un contrôle de principe sur les initiatives d'exploitation des ressources naturelles du sous-sol remonte à une époque très lointaine. La volonté de soustraire à l'initiative privée le contrôle d'un secteur primaire qui conditionne tout développement économique-industriel a un double but: éviter que la libération de cette activité ne conduise à un développement désordonné de l'économie nationale avec les conséquences sociales et politiques qu'il peut entraîner et éviter qu'une concentration excessive du pouvoir qui peut découler de l'exploitation de ces ressources ne permette à ceux qui détiennent ce pouvoir d'exercer des pressions sur les pouvoirs publics, en limitant ainsi l'autonomie des choix pour l'établissement des programmes.

Historiquement, cette politique trouve également sa justification dans la nécessité pour les pouvoirs publics de disposer des principales ressources minérales nécessaires pour faire face à d'éventuels besoins en cas de guerre. On peut citer à ce propos certaines lois d'un passé récent comme la loi n° 3755 du 20 novembre 1859, le *motu proprio* grand-ducal du 13 mai 1878 pour la Toscane et l'île d'Elbe et la loi napoléonienne du 4 août 1808 pour les provinces de Modène et de Reggio.

## 2. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE PERSONAE»

La loi fait tout d'abord une distinction entre les prospecteurs des substances minérales et les titulaires de concessions pour l'exploitation des mines.

Sont considérés comme prospecteurs et par conséquent soumis à un contrôle ceux qui entendent exercer une activité de prospection minière et qui, à cette fin, demandent et obtiennent la délivrance d'une autorisation, lorsqu'ils possèdent, de l'avis inattaquable de l'administration, les capacités techniques et économiques nécessaires. Sont en revanche considérés comme titulaires d'une concession ceux qui entendent exploiter une mine déjà prospectée et qui, à cette fin, demandent et obtiennent une ou plusieurs concessions, lorsque, de l'avis inattaquable de l'autorité compétente, ils se révèlent techniquement et économiquement aptes à gérer l'entreprise. Lorsqu'il s'agit d'une concession faite à une société, sont en outre soumis à un contrôle les représentants et les employés de celle-ci, qui doivent être agréés par le ministre de l'industrie. Enfin, sont également soumis à ces dispositions les propriétaires des terrains de prospection et d'exploitation, puisque leurs rapports avec les titulaires d'une concession, les prospecteurs et les autorités sont réglementés par la loi, et cela d'autant plus que, s'il s'agit de l'exploitation de carrières ou de tourbières, le droit à l'exploitation est reconnu au propriétaire du sol lui-même (il s'agit toutefois dans ce cas d'un droit de propriété ne comportant pas d'obligations et, du reste, le droit du propriétaire peut être suspendu et transféré à d'autres en concession lorsque l'administration estime que le propriétaire du sol se révèle incapable d'en assurer l'exploitation). La priorité pour l'obtention de la concession est donnée au prospecteur qui a découvert la mine, lorsqu'il en fait la demande et remplit les conditions requises.

## 3. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE MATERIAE»

La loi réglemente la prospection et l'exploitation de substances minérales et de sources d'énergie de sous-sol, industriellement utilisables, sous quelque forme ou condition que ce soit. La loi distingue deux catégories: les mines et les carrières. La première catégorie englobe la prospection et l'exploitation des substances et sources d'énergie suivantes:

- a) substances minérales utilisables pour l'extraction de métaux, métalloïdes et leurs composés,
- b) graphite, combustibles solides, liquides et gazeux, roches asphaltiques et bitumineuses,

- c) phosphates, sels alcalins et magnésiques, aluminates, mica, feldspath, kaolin et bentonite, terre réfractaire, argiles pour porcelaine et terre cuite, terres réfractaires résistant à une température supérieure à 1 630 degrés centigrades,
- d) pierres précieuses, granit, corindon, bauxite, lencite, magnésite, fluorine, minerais de baviu et de strontium, talc, amiante, marne à ciment, pierres lithographiques,
- e) substances radio-actives, eaux minérales et thermales, vapeurs et gaz.

Appartiennent en revanche à la catégorie des carrières l'exploitation

- a) des tourbes,
- b) des matériaux pour la construction de bâtiments, de routes et d'aménagements hydrauliques,
- c) des terres colorantes, des farines fossiles, du quartz et des sables siliceux, des pierres meulières, des terres cuites,
- d) des autres matériaux industriellement utilisables en vertu de l'article 1 ou non compris dans la première catégorie.

Le classement dans l'une ou l'autre catégorie des matières ne figurant pas dans la seconde liste est établi par un décret du président de la république, sur proposition du ministre de l'industrie, après consultation du Conseil supérieur des mines. Toujours par décret du chef de l'État, sur proposition du ministre de l'industrie, après consultation du Conseil supérieur des mines et du Conseil d'État, les substances de la seconde catégorie peuvent être incluses dans la première.

L'exploitation des hydrocarbures est régie par des lois spéciales: loi n° 6 du 11 janvier 1957 et loi n° 136 du 10 février 1953 instituant l'Ente Nazionale Idrocarburi (Office national des hydrocarbures).

#### 4. CONTENU MATÉRIEL DES DISPOSITIONS

Les dispositions en vigueur tendent à assurer aux autorités publiques un contrôle sur toutes les activités concernant la prospection et l'exploitation des mines. Ce contrôle est double; en effet, il vise, d'une part, l'accès des particuliers à l'exercice des activités susmentionnées, l'intéressé devant remplir les conditions techniques et économiques requises, comme nous l'avons exposé ci-dessus; il vise, d'autre part, l'exercice pratique de l'activité considérée.

En effet, en ce qui concerne l'autorisation de prospection, la loi impose au titulaire l'obligation

d'observer certaines prescriptions et de ne pas suspendre les travaux pendant plus de trois mois; la loi interdit en outre au prospecteur d'effectuer des travaux d'exploitation et de disposer de substances minérales extraites sans l'autorisation ministérielle.

Toujours en ce qui concerne la prospection, la loi oblige les possesseurs des fonds compris dans le périmètre sur lequel porte l'autorisation à ne pas s'opposer aux travaux de prospection; en même temps, toutefois, elle oblige le prospecteur à réparer les dommages causés par les travaux de prospection et, en prévision justement des dommages éventuels, elle accorde au propriétaire du terrain la possibilité d'exiger une caution. En cas de désaccord des parties sur le montant du dépôt, c'est l'ingénieur en chef du district minier considéré qui détermine provisoirement le montant de la caution, après avoir éventuellement consulté un expert. Une réglementation aussi rigoureuse est appliquée à la concession (qui, il est bon de le préciser, est toujours temporaire). La loi reconnaît au titulaire de la concession le droit de disposer également des substances minérales qui sont associées à celles qui font l'objet de la concession. Le titulaire de la concession est toutefois tenu de maintenir la mine en activité, sauf si le ministre de l'industrie autorise une suspension des travaux. L'exploitation doit évidemment être pratiquée à l'aide de moyens techniques et économiques correspondant à l'importance du gisement.

Le titulaire de la concession est en outre tenu de fournir à l'administration les données statistiques et tout autre élément d'information demandé. Enfin, il doit mettre à la disposition des fonctionnaires délégués tous les moyens nécessaires à l'inspection des travaux.

C'est au titulaire de la concession qu'incombe la charge de réparer tout dommage éventuellement causé par l'exploitation de la mine. En ce qui concerne la fourniture d'une éventuelle caution, les principes applicables sont les mêmes que ceux énoncés ci-dessus à propos des prospecteurs.

#### 5. AUTORITÉ CHARGÉE DE L'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION

L'autorité compétente pour l'activité minière dans son ensemble est le ministre de l'industrie, assisté de l'ingénieur en chef du district minier, pour les autorisations de prospection, en ce qui concerne les substances minérales d'intérêt local.

Le DPR n° 128 du 9 avril 1959 a établi des règles précises et rigoureuses en ce qui concerne la police des mines et des carrières; ces règles visent à protéger la sécurité et la santé des travailleurs, à

assurer le bon déroulement des travaux dans le respect de la sécurité des tiers et l'exercice des activités primordiales pour l'intérêt général et à garantir une bonne exploitation des gisements, étant donné que ceux-ci font partie du patrimoine de l'État. C'est au ministère de l'industrie et du commerce qu'il incombe de veiller à l'application de ces dispositions, avec l'aide des préfets et du corps des mines. Un examen détaillé du contenu de ce décret sort toutefois du cadre de la présente étude.

## 6. PROCÉDURE

En ce qui concerne la procédure relative aux autorisations de prospection, l'ingénieur en chef du district minier est tenu de communiquer à l'administration provinciale, à la Chambre de commerce, d'industrie et d'agriculture et aux communes intéressées les demandes qui lui sont présentées; ces organismes peuvent présenter leurs observations dans les trente jours qui suivent la date de cette communication.

En ce qui concerne la concession, il faut rappeler que la compétence appartient exclusivement au ministre de l'industrie; la loi stipule que toutes les dépenses nécessaires à l'enquête qui précède la décision relative à l'octroi de la concession sont à la charge du demandeur.

Les formes que doit revêtir l'arrêté de concession sont en outre fixées par des dispositions particulières; cet arrêté revêt une importance déterminante pour l'exercice futur de l'activité minière (tant en ce qui concerne les pouvoirs du particulier qu'en ce qui concerne le pouvoir de contrôle et d'intervention des autorités publiques). La loi stipule que l'arrêté de concession fixe très clairement la durée de la concession, la nature, la situation, l'étendue et la délimitation de la mine, les obligations et les conditions auxquelles est subordonnée la concession, ainsi que l'indication de la participation éventuelle de l'État aux profits de l'entreprise.

Examinons maintenant les diverses possibilités de cessation de l'autorisation de prospection ou de la concession.

En ce qui concerne l'autorisation de prospection, la loi — étant établi que la durée de cette autorisation ne peut être supérieure à trois ans — admet la possibilité de prorogation, après constatation, qui doit être faite aux frais du prospecteur, des travaux effectués ou des résultats obtenus. La déchéance de l'autorisation est prononcée par le ministre de l'industrie dans les cas énumérés par la loi (art. 9) et en partie déjà évoqués précédemment.

La réglementation qui régit la cessation de la concession est beaucoup plus vaste. Lorsque celle-ci vient à échéance, la loi admet la possibilité d'un renouvellement, à condition que le titulaire de la concession ait rempli les obligations qui lui étaient imposées; la mine et ses installations annexes doivent évidemment être remises à l'administration si le renouvellement n'est pas accordé; les seuls objets qui peuvent être retenus par le titulaire de la concession sont ceux destinés à l'exploitation et qui peuvent être retirés sans porter préjudice à la mine, avec les précautions fixées par l'ingénieur en chef du district minier.

Par contre, en cas de renonciation à l'autorisation, la loi oblige le titulaire de la concession à faire une déclaration spéciale en ce sens au ministre de l'industrie, déclaration qui ne doit être accompagnée d'aucune condition. A dater de la déclaration, le titulaire de la concession est constitué gardien de la mine et il est tenu de ne plus effectuer aucun travail d'exploitation minier et de ne modifier en aucune façon l'état de la mine. Les mesures de sécurité et de conservation jugées nécessaires relèvent de la compétence de l'ingénieur en chef du district minier.

C'est le ministre qui statue sur la renonciation, après consultation du conseil supérieur des mines.

Le ministre de l'industrie est également compétent pour annuler l'autorisation accordée au concessionnaire, lorsque celui-ci ne remplit pas les obligations imposées par l'acte de concession ou n'a pas observé de quelque façon que ce soit les dispositions contenues dans la loi sur les mines.

La déchéance de la concession est prononcée, après notification des motifs au titulaire de la concession, par arrêté du ministre, après consultation du conseil supérieur des mines.

## 7. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE TEMPORIS»

Aucune observation particulière à formuler.

## 8./9. SANCTIONS

Outre la possibilité de déchéance dans les cas indiqués ci-dessus, la loi prévoit, au titre V, quelques dispositions pénales spéciales, sanctionnées par une amende. Celles-ci visent à punir quiconque entreprend la prospection d'exploitations de substances minérales sans l'autorisation du ministre compétent; outre l'amende, la loi prévoit la confiscation des matériaux extraits.

Est également puni d'une amende le comportement du titulaire d'une concession qui néglige le

bon entretien de la mine, sans préjudice naturellement de la réparation des dommages envers l'État.

#### 10. PROTECTION JURIDIQUE DES INTÉRESSÉS

Aucune observation particulière à formuler. Rappelons que l'autorisation de prospection et la concession sont des mesures administratives ordinaires. Il en va de même de toute autre mesure adoptée par les autorités compétentes en ce qui concerne l'exercice des activités minières à tous les stades. Les moyens généraux sont donc applicables.

#### § 5 (suite) — RÉGIME APPLICABLE À L'EXTRACTION ET À L'EXPLOITATION DES HYDROCARBURES

#### 1./2./3./4. OBJECTIFS; CHAMPS D'APPLICATION «RATIONE PERSONAE» ET «RATIONE MATERIAE»; CONTENU MATÉRIEL DES DISPOSITIONS

Comme nous l'avons déjà dit, la prospection et l'exploitation des hydrocarbures liquides et gazeux sont réglementées par une loi spéciale. Mais le caractère particulier de la réglementation dans ce secteur ne s'arrête pas là; il porte surtout sur les personnes autorisées à exercer l'activité considérée. En effet, il a été créé en Italie, en 1953, un organisme public spécial chargé de promouvoir et de réaliser des initiatives d'intérêt national dans le secteur des hydrocarbures et des vapeurs naturelles. Cet organisme (Ente Nazionale Idrocarburi, ENI) jouit de l'exclusivité, dans les zones expressément indiquées par la loi qui l'institue (loi n° 136 du 10 février 1953):

- a) de la prospection et de l'exploitation de gisements d'hydrocarbures;
- b) de la construction et de l'exploitation des conduites pour le transport des hydrocarbures minéraux nationaux.

La loi précise en outre que l'ENI peut exercer des activités de traitement, de transformation, d'utilisation et de commercialisation d'hydrocarbures et de vapeurs naturelles conformément aux lois en vigueur. Pour accomplir ces tâches, cet organisme peut faire appel à des sociétés contrôlées ou liées dont il peut promouvoir la création; la loi précise en outre que, pour accomplir les tâches pour lesquelles l'exclusivité lui est reconnue, l'ENI doit recourir à des sociétés contrôlées, sociétés dont le capital peut être souscrit également par l'État, par des organismes para-étatiques ou par des sociétés dont le capital est détenu entièrement par les organismes susmentionnés. L'Ente peut procéder à la réorganisation des entreprises contrôlées de façon à garantir leur bon fonctionnement et à coordonner leur activité avec d'autres initiatives. L'ENI est

en outre autorisé à émettre des obligations selon des modalités approuvées dans chaque cas.

La loi instituant l'ENI fixe en outre les modalités de son organisation en indiquant ses organes et la composition détaillée de ceux-ci.

En dehors des zones visées par la loi n° 136 de 1953, la prospection et l'exploitation d'hydrocarbures sont soumises aux dispositions d'une autre loi (loi n° 6 du 11 janvier 1957) et aux dispositions non contraires à cette loi qui sont contenues dans les lois et les règlements miniers actuellement en vigueur.

Pour les hydrocarbures également, le législateur a fait une distinction entre la prospection et la concession.

L'autorisation de prospection est accordée à ceux qui en font la demande, à condition qu'il s'agisse de ressortissants italiens ou de sociétés ayant leur siège en Italie, qui possèdent les capacités techniques et économiques requises, par arrêté du ministre de l'industrie et du commerce, après établissement et approbation du programme de travail et consultation du Comité technique pour les hydrocarbures (comité institué auprès du ministère de l'industrie et du commerce et composé, comme l'indique la loi — article 41 — d'experts de ce secteur).

La loi stipule qu'en cas de présentation de deux ou plusieurs demandes d'autorisation de prospection la préférence est donnée au demandeur dont le programme sera exécuté le plus rapidement.

L'autorisation de prospection (art. 3) ne peut être accordée pour une superficie supérieure à 50 000 ha, en outre la loi dispose qu'une même personne, un même organisme ou une même société ne peut recevoir directement ou indirectement plusieurs autorisations de prospection lorsque la superficie totale à prospecter est supérieure à 300 000 ha sur tout le territoire de l'État et à 150 000 ha dans une même région, ou dans des zones contiguës, étant considérées comme telles les zones distantes de moins de cinq kilomètres.

Ces conditions doivent être remplies pour que l'autorisation puisse porter ses effets: dans le cas contraire, en effet, l'autorisation de prospection est révoquée sans aucun droit à indemnisation; la révocation est prononcée par arrêté du ministre de l'industrie et du commerce, après consultation du Comité technique pour les hydrocarbures et des intéressés. La même procédure est prévue dans le cas où le titulaire de l'autorisation se trouve par la suite dans les conditions susmentionnées et ne le notifie pas au ministère de l'industrie et du commerce dans les 60 jours (dans ce cas, le ministre réduit la zone pour laquelle les autorisations sont accordées aux limites susmentionnées).

Pour les hydrocarbures également, la durée de l'autorisation est de trois ans: le titulaire a toutefois droit à deux prorogations successives de deux ans chacune, s'il a rempli les obligations prévues par l'autorisation.

La loi spécifie ensuite les obligations auxquelles est tenu le titulaire de l'autorisation de prospection et qui sont plus ou moins les mêmes que pour les concessions minières (art. 9): en effet, ces obligations visent essentiellement les modalités d'exercice de l'activité de prospection, les constatations effectuées, la détection des hydrocarbures.

La loi prévoit ensuite que l'exploitation, dans la zone où se trouve le puits, est accordée au titulaire de l'autorisation qui par le forage d'un puits a découvert des hydrocarbures liquides ou gazeux en quantité commerciale. La demande de concession de la zone doit, sous peine de déchéance, être présentée accompagnée du programme de développement du champ d'exploitation dans les 120 jours de la détection.

La concession est accordée par arrêté du ministre de l'industrie et du commerce, après consultation du Comité technique pour les hydrocarbures; ledit arrêté fixe les conditions auxquelles est soumise la concession, il approuve le programme de développement du champ d'exploitation et délimite la zone réservée à l'État, c'est-à-dire la partie du territoire de la largeur d'un kilomètre adjacente au périmètre de la concession qui, en vertu de la loi, doit être réservée à l'État (art. 14).

Il peut être accordé plusieurs concessions d'exploitation, mais il ne peut être accordé à la même personne, au même organisme ou à la même société, directement ou indirectement, des concessions pour des zones d'exploitation ayant au total une superficie supérieure à 80 000 ha. Dans le cas de la concession également, le demandeur a l'obligation de déclarer qu'il remplit les conditions requises par la loi: en cas de défaut de déclaration ou de déclaration inexacte, la concession est révoquée sans aucun droit à indemnisation.

La durée de la concession est de 20 ans: à l'expiration des deux tiers de cette période, le concessionnaire a droit à une prolongation de 10 ans s'il a exécuté entièrement le programme d'exploitation et rempli toutes les autres obligations découlant de la concession. L'autorité compétente est toujours le ministre de l'industrie. Les obligations du concessionnaire sont fixées par la loi (art. 20) et les observations formulées ci-dessus en ce qui concerne les autorisations de prospection restent valables.

Les zones réservées à l'État selon les critères exposés ci-dessus, et celles rendues disponibles par suite de révocation, déchéance ou échéance du ter-

me de la concession sont concédées aux enchères. Sont admis à faire des offres les citoyens italiens et les sociétés ayant leur siège social en Italie, qui possèdent les capacités techniques et économiques requises. Sont exclus l'ENI ou les sociétés dont le capital est entièrement détenu par l'État ou par des organismes publics. La concession est régie par les principes exposés ci-dessus. Lorsque les enchères ne donnent aucun résultat, le ministre de l'industrie et du commerce, après consultation du Comité technique pour les hydrocarbures, peut réduire la mise à prix ou accorder la concession à l'ENI.

La loi stipule ensuite que, dans les zones visées par la loi n° 6 de 1957, l'ENI ne peut exercer des activités de prospection et d'exploitation des hydrocarbures que directement ou par l'intermédiaire de sociétés dont le capital est entièrement détenu par l'État ou des organismes publics; les autorisations de prospection et les concessions d'exploitation d'hydrocarbures sont accordées à l'ENI ou aux sociétés indiquées ci-dessus par le ministre de l'industrie, après consultation du Comité technique des hydrocarbures. Des facilités spéciales sont prévues lorsque le prospecteur ou le concessionnaire est l'ENI.

##### 5. AUTORITÉS CHARGÉES DE L'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION

Les observations faites pour les mines restent valables. Rappelons que dans ce secteur quelques organes publics dotés d'une compétence spécifique ont un rôle de collaboration technique avec les ministères compétents. Parmi ces organes, il faut citer notamment le Comité technique pour les hydrocarbures, créé auprès du ministère de l'industrie et du commerce: ce comité a un mandat de 3 ans et sa composition est fixée par la loi.

Le comité doit être consulté dans tous les cas où la législation minière en vigueur prévoit la consultation du Conseil supérieur des mines; il est consulté également sur les programmes techniques et financiers présentés par ceux qui demandent des autorisations de prospection, des concessions ou des prorogations d'autorisation ou de concession, sur l'exploitation rationnelle des gisements, sur la sécurité des travaux, sur la configuration et les dimensions de la zone de prospection et d'exploitation, sur la réduction de la superficie faisant l'objet d'une concession ou d'une autorisation, sur les prescriptions visant à réduire ou à éviter des dommages aux prospections et recherches minières; sur la détermination des travaux destinés à éviter ou à réduire les dommages à l'agriculture, sur la détermination des limites de propriété des autorisations et des concessions, sur les cas de déchéance, sur toute autre question technique relative au secteur.

## 6. PROCÉDURE

Les dispositions applicables sont les mêmes que pour les mines.

## 7. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE TEMPORIS»

Comme pour les mines, les cas de déchéance prévus par la loi présentent dans ce secteur également un intérêt particulier. La réglementation fixée est en partie la même que celle que nous avons déjà examinée: en effet, le ministre de l'industrie, après avoir consulté les titulaires de l'autorisation et le Comité technique pour les hydrocarbures, déclare le titulaire déchu de l'autorisation (art. 38 de la dernière loi citée), lorsqu'il ne commence pas les travaux dans les délais prescrits, ne réalise pas les programmes à l'exécution desquels l'autorisation a été subordonnée et ne respecte pas les directives imparties par l'autorité minière, suspend les travaux sans en avoir eu l'autorisation ou persiste dans la suspension malgré un avertissement, ne verse pas la redevance dans les délais prévus, procède à l'extraction et à l'utilisation des substances minérales sans en avoir eu l'autorisation, etc.

En ce qui concerne la concession, la déchéance est toujours prononcée par le ministre de l'industrie et du commerce, après audition du concessionnaire de l'exploitation et consultation du Comité technique pour les hydrocarbures; les autres causes de déchéance sont l'absence de travaux dans les délais prescrits, le non-respect des programmes établis, la suspension des travaux sans autorisation, le non-versement dans les délais prescrits de la redevance, des impôts, de la part du produit ou de toute autre somme prévue aux termes du décret de concession. Il y a également déchéance lorsque le concessionnaire réduit, sans autorisation ou sans justification accompagnée de preuves, la production moyenne de la concession, ou lorsqu'il transfère la concession sans en avoir reçu l'autorisation.

## 8./9. SANCTIONS

Aucune observation particulière à formuler.

## 10. PROTECTION JURIDIQUE DES INTÉRESSÉS

Signalons simplement que la loi n° 6 de 1957 dispose, en son article 36, que l'autorisation de prospection et le décret de concession peuvent prévoir, si le demandeur en a fait expressément la demande, que tous les litiges relatifs à l'interprétation et à l'exécution de l'autorisation ou de la concession seront déférés à un collège d'arbitrage au sens des articles 806 et suivants du Code de procédure civile.

## 11. PORTÉE PRATIQUE

Aucune observation particulière à formuler.

## § 6 — AUTRES SYSTÈMES DE CONCESSIONS

### 1. OBJECTIFS

Dans l'état actuel de notre législation, «appartiennent à l'État et font partie du domaine public le rivage de la mer, la plage, les rades et les ports, les fleuves, les torrents, les lacs et les autres eaux considérées comme publiques par les lois en la matière, les travaux destinés à la défense nationale. Font également partie du domaine public, s'ils appartiennent à l'État, les routes, les autoroutes et les voies ferrées, les aérodromes, les aqueducs, les monuments auxquels les lois en la matière reconnaissent un intérêt historique archéologique et artistique, les collections des musées, des pinacothèques, des archives, des bibliothèques et enfin les autres biens soumis par la loi au régime propre du domaine public» (art. 822 du Code civil).

Sans oublier les motifs qui justifient l'application d'un régime juridique particulier à certains biens (qui sont inaliénables parce qu'ils font partie du domaine public et ne peuvent faire l'objet de droits en faveur de tiers, sauf selon les modalités et dans les limites fixées par la loi qui les concerne), le législateur n'ignore toutefois pas qu'il est opportun que certains citoyens puissent «disposer» de ces biens à titre essentiellement privé pour l'exercice de certaines activités économiques. A cette fin, le législateur prévoit la possibilité de concessions, visant en général un usage déterminé du bien domanial. Ces concessions sont prévues et réglementées par les lois qui fixent le régime des différents biens domaniaux. Il n'est pas possible et peut-être n'est-il pas utile non plus de procéder à une analyse détaillée de tous les cas de concession pour utilisation des biens domaniaux; dans les pages qui suivent, nous analyserons en particulier les principales concessions en matière de routes et d'hydraulique; le domaine de l'hydraulique est réglementé par le recueil des lois sur les eaux publiques, le RD n° 1775 du 11 décembre 1933, modifié par la suite par le DPR n° 1534 du 30 juin 1955, tandis que le domaine des routes est réglementé par le RD n° 1740 du 8 décembre 1933, ensemble de règles relatives à la protection des routes et à la circulation, qui a été remplacé en grande partie par le DPR n° 393 du 15 juin 1959.

De même, on peut rappeler la possibilité de concessions pour le domaine forestier de l'État, défini et réglementé par le RD n° 3267 du 30 décembre 1923; puisque ce sujet ne sera pas repris par la suite, nous exposerons schématiquement ici les

principes généraux régissant les concessions en la matière.

La loi précitée confère au ministère de l'agriculture et des forêts la faculté

- a) d'accorder des concessions temporaires sur les terrains administrés par l'Azienda di Stato per le foreste domaniali (organisme d'État pour les forêts domaniales), aux fins et aux conditions prévues pour l'édification d'hôtels, d'établissements d'hydrothérapie, d'établissements climatiques et de chalets ou pour l'exercice d'activités forestières;
- b) d'accorder des concessions temporaires concernant l'eau;
- c) de permettre que sur les routes qui traversent ces terrains des voies pour la traction mécanique soient placées.

La loi stipule en outre que les concessions ne pourront porter que sur des terrains non boisés, sur la périphérie des terrains boisés ou situés en bordure des routes qui traversent la forêt. Rappelons également que les concessions ne peuvent avoir une durée supérieure à 90 ans et doivent être assorties des conditions requises pour la conservation de la forêt; les concessionnaires devront en outre payer les impôts et les taxes additionnelles, ainsi qu'une redevance annuelle à l'organisme d'État pour les forêts domaniales. A l'expiration de la concession, la propriété des immeubles construits restera acquise à l'État.

C'est le ministère de l'agriculture et des forêts qui est chargé de veiller à l'application des règles précitées par l'intermédiaire de l'organisme d'État pour les forêts domaniales.

## **I — Concessions relatives au domaine des routes**

### **2./3. CHAMP D'APPLICATION**

La loi fait une distinction parmi les routes à usage public entre les routes nationales, provinciales, communales, vicinales et militaires et fixe pour chacune de ces catégories une réglementation particulière en ce qui concerne notamment la construction, l'aménagement et la conservation des dites routes. (Les chemins vicinaux ne font pas partie du domaine des routes, étant donné qu'ils constituent des biens d'intérêt public, mais appartenant à des particuliers; sont également exclues de cette catégorie, même si elles appartiennent à des collectivités territoriales, les routes non ouvertes à la circulation publique.) Rappelons que le caractère domanial des routes ne s'étend pas seulement à la ou aux chaussées, mais également à l'emprise et

aux ouvrages et équipements. Toutefois, ce qui nous intéresse plus particulièrement ici, c'est la réglementation concernant la protection des routes et des terrains publics. La loi précise en effet (RD n° 1740 du 8 décembre 1933) quels sont les actes interdits (art. 1 de la loi susmentionnée), parmi lesquels nous rappellerons l'interdiction:

- a) d'endommager, de quelque façon que ce soit, la route et les ouvrages et plantations qui en font partie, d'en modifier la forme ou d'en envahir la chaussée,
- b) d'endommager les pierres et les panneaux indicateurs;
- c) d'empêcher le libre écoulement dans les fossés latéraux des routes et d'y installer des macérateurs de chanvre ou de lin;
- d) d'empêcher le libre écoulement des eaux provenant des routes sur les terrains plus bas;
- e) de faire paître du bétail le long des bordures, des escarpements et des passages routiers;
- f) d'ouvrir des canaux, des fossés et de procéder à toute excavation sur des terrains situés à une distance inférieure à leur profondeur, à partir de la limite des routes;
- g) de construire des maisons, d'autres immeubles ou des murs d'enceinte le long des routes situées en dehors des centres habités, à une distance de moins de trois mètres de la limite de la route, lorsqu'il n'existe pas de lignes directrices fixées par des plans d'aménagement;
- h) de construire des fours, des forges ou des fonderies à une distance de moins de 50 mètres de la bordure des routes situées en dehors des agglomérations;
- i) de planter des arbres et des haies le long des routes situées en dehors des agglomérations, à des distances inférieures à celles indiquées.

### **4. CONTENU MATÉRIEL DES DISPOSITIONS**

Les dispositions considérées tendent à limiter rigoureusement tout usage privé des routes et terrains à usage public. C'est pourquoi le législateur a énuméré toutes les activités pour lesquelles il est nécessaire d'obtenir au préalable une licence ou une concession: une autorisation est en effet nécessaire pour effectuer des travaux et des dépôts, même temporaires, sur les routes, pour déverser dans les fossés des routes et y amener des eaux de quelque nature qu'elles soient, pour établir de nouveaux accès ou de nouveaux embranchements de la route vers les fonds et immeubles riverains. Lorsqu'une autorisation est demandée, celle-ci doit être

délivrée par le chef du département de la viabilité s'il s'agit de routes nationales, sauf pour les tronçons desservant les agglomérations, ou par la collectivité à laquelle appartiennent les routes dans tous les autres cas.

Par contre, les concessions que doivent posséder les particuliers pour déverser leurs eaux dans les fossés des routes, pour faire traverser les routes par des cours d'eau, des canalisations, pour y installer des réservoirs de combustibles liquides ou d'autres équipements et ouvrages qui peuvent porter atteinte à leur bonne conservation et entraver la circulation, sont accordées par le ministre des travaux publics (en sa qualité de président de l'Office national autonome des routes (ANAS)) pour les routes nationales ou par les collectivités auxquelles appartiennent les routes pour les autres routes. Les demandes de concession concernant les tronçons des routes nationales qui traversent des agglomérations doivent être soumises à l'examen préalable du chef du département de la viabilité compétent, qui doit apposer son visa sur ces demandes. Les demandes adressées à l'autorité susmentionnée doivent être accompagnées des plans nécessaires et contenir une déclaration par laquelle le demandeur s'engage à supporter les frais qu'entraînera une visite sur les lieux, si celle-ci s'avère nécessaire, après dépôt de la somme qui sera fixée.

En général, des délais de validité sont fixés pour les licences et les concessions (ces délais sont laissés à l'appréciation discrétionnaire de l'autorité concédante, mais ne peuvent jamais dépasser 29 ans); est également fixée la somme due pour l'occupation ou pour l'usage concédé et la redevance annuelle. Aucune durée de validité n'est fixée en revanche pour les licences relatives à de nouveaux embranchements et accès. En tout état de cause, les licences ou concessions sont réputées accordées sans préjudice pour les tiers, avec l'obligation pour le concessionnaire de réparer tous les dommages provenant des travaux ou des dépôts autorisés et avec la faculté pour l'administration compétente d'imposer de nouvelles conditions.

Rappelons en outre que dans la fixation des sommes dues on tient compte non seulement des sujétions provenant de la route, mais également de la valeur économique de la concession ou de la licence et de l'avantage qu'elle procure au concessionnaire.

La réglementation relative aux obligations des concessionnaires et des possesseurs de canaux et de fonds riverains de la route est particulièrement détaillée, surtout en ce qui concerne les canaux existant latéralement ou en contact avec les routes, l'entretien des berges, l'irrigation des terrains adjacents, les haies et les plantations eu égard à la viabilité et à la visibilité, les bâtiments et les

murs de toute nature situés en bordure des routes, les conduites d'eau, les ouvrages construits sur les canaux et les ouvrages de soutènement.

## 5. AUTORITÉS CHARGÉES DE L'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION

Nous avons déjà indiqué les autorités préposées à l'application de la réglementation: ce sont l'Office national autonome des routes (ANAS) pour les routes nationales, et les collectivités auxquelles les routes appartiennent pour les autres routes.

Comme on l'a vu, l'ANAS est présidée par le ministre des travaux qui a la direction et la responsabilité de l'office. Les organes centraux sont le conseil d'administration, le comité technico-administratif et le directeur général. Les organes périphériques de l'office sont les départements de la viabilité, compétents pour des circonscriptions territoriales fixées par la loi.

Nombreuses sont les tâches confiées à l'ANAS; parmi celles-ci, rappelons la gestion des routes et des autoroutes nationales et leur entretien, l'établissement des programmes de développement des routes et autoroutes et leur réalisation, directement ou en concession, le contrôle de l'exécution des travaux de construction des ouvrages donnés en concession et le contrôle de la gestion des autoroutes dont l'exploitation a été donnée en concession, l'application des lois et règlements concernant la protection du patrimoine des routes et autoroutes nationales et l'adoption des mesures jugées nécessaires à cette fin.

## 6. PROCÉDURE

Rappelons seulement la distinction faite parmi les routes à usage public entre les routes nationales, provinciales, communales, vicinales et militaires. Sauf pour les routes dites vicinales, qui sont définies comme «toutes les autres routes non inscrites dans les catégories précédentes et servant au transit public», il faut, en vertu des règles en vigueur, que toute route à usage public, pour pouvoir être considérée comme telle, ait été classée dans une des catégories indiquées.

La déclassification des routes ou tronçons de routes qui appartenaient aux catégories des routes nationales, provinciales, communales, se fait selon la même procédure que la classification; la même mesure doit indiquer la nouvelle classification ou la destination différente de l'assise de la route.

Les mesures (de classification ou de déclassification) prennent effet à compter du début du second mois qui suit celui où elles ont été arrêtées.

## 7. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE TEMPORIS»

Aucune observation particulière à formuler en ce qui concerne l'application des dispositions dans le temps. Il suffit de souligner qu'en général ces concessions sont d'une durée limitée: les licences ou les concessions sont toutefois renouvelables à l'échéance.

### 8./9. SANCTIONS

La loi spécifie les sanctions pénales prévues en cas de violation des dispositions réglementant les actes soumis à l'obtention préalable d'une licence ou d'une concession; ces sanctions consistent en amendes dont la loi indique le montant maximum et le montant minimum.

En outre, il est fait obligation à quiconque effectue des travaux ou des dépôts sur les routes de présenter la licence ou la concession prescrite, à toute réquisition des fonctionnaires ou des agents chargés de veiller à l'observation des dispositions. La non-présentation de ce document donne lieu à une amende et les autorités indiquées doivent intimer au contrevenant l'ordre d'abandonner les travaux jusqu'à la présentation de la licence ou de la concession: l'observation de l'ordre peut être imposée, si besoin est, avec l'intervention de la force publique.

La loi prévoit également des sanctions spécifiques pour toutes les obligations imposées aux concessionnaires. Rappelons que les licences et les concessions peuvent être révoquées à tout moment par l'autorité concédante en cas de juste motif.

## 10. PROTECTION JURIDIQUE DES INTÉRESSÉS

Aucune observation particulière à formuler en ce qui concerne la protection juridique des intéressés à laquelle s'appliquent les principes généraux.

## II — Concessions relatives à l'hydraulique

### 1./2. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE PERSONAE»

La loi indique expressément quels sont ceux qui peuvent dériver et utiliser des eaux publiques:

- a) ceux qui possèdent un titre légitime;
- b) ceux qui, pendant les trente années qui ont précédé la publication de la loi n° 2644 du 10 août 1884, ont dérivé et utilisé des eaux publiques, uniquement pour la quantité d'eau et de force motrice effectivement utilisée au cours de ces trente années;
- c) ceux qui obtiennent une concession régulière en vertu de la loi de 1933.

## 3. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE MATERIAE»

Comme nous l'avons dit, les dispositions en question visent les dérivations et utilisations des eaux publiques; par eaux publiques, il faut entendre les eaux des sources, des rivières et des lacs, même si elles sont artificiellement extraites du sous-sol, font l'objet d'un aménagement ou d'une augmentation de débit et qui, considérées soit isolément du fait de leur débit ou de l'étendue du bassin versant correspondant, soit en liaison avec le système hydrographique auquel elles appartiennent, possèdent ou acquièrent une aptitude à être utilisées dans l'intérêt public. Ces eaux doivent faire l'objet d'un enregistrement par province, sur des listes spéciales, assuré par les soins du ministère des travaux publics. Chaque province conserve, au ministère des finances, le cadastre des utilisateurs d'eaux publiques; pour l'établissement de ce cadastre, les utilisateurs doivent faire une déclaration indiquant:

- a) les lieux où sont situés le captage et la restitution;
- b) l'utilisation à laquelle l'eau est destinée;
- c) la quantité d'eau utilisée;
- d) la superficie irriguée et la puissance nominale produite;
- e) le décret de reconnaissance ou de concession du droit de dérivation.

En ce qui concerne l'application des dispositions, rappelons que le législateur a subdivisé les utilisations d'eaux publiques en deux catégories, selon qu'elles ont pour objet de grandes ou de petites dérivations. La distinction est faite selon des critères techniques et quantitatifs, relatifs à l'usage auquel la dérivation sera destinée; les usages considérés par la loi sont: la force motrice, l'eau potable, l'irrigation, la bonification, le remplissage: si la dérivation est à usage mixte, il convient de se référer à l'usage prédominant.

## 4. CONTENU MATÉRIEL DES DISPOSITIONS

Le but des dispositions en vigueur est, comme nous l'avons vu, de permettre à l'autorité compétente de contrôler attentivement du point de vue technique l'utilisation des eaux considérées comme publiques, afin d'en garantir une utilisation rationnelle et socialement profitable. C'est pourquoi le législateur a arrêté une procédure complexe, que nous résumerons ci-dessous, ne fût-ce que brièvement, pour permettre d'apprécier les caractéristiques des diverses demandes visant à obtenir de nouvelles concessions et en particulier les intérêts publics en jeu, et de contrôler l'usage que le particulier concessionnaire fait des eaux publiques.

Le but de l'intervention des pouvoirs publics est donc d'assurer l'utilisation la plus rationnelle et la plus profitable possible des eaux et leur meilleure gestion possible. En conséquence, la loi attribue au gouvernement la faculté de grouper obligatoirement en consortium, avec l'intervention de représentants de l'administration de l'État, tout ou partie des usagers d'un cours d'eau ou d'un bassin: la constitution du consortium obligatoire peut être demandée par un ou plusieurs intéressés ou avoir lieu d'office.

Cette constitution ne prive pas l'administration du pouvoir de disposer de ce qui est nécessaire pour assurer la protection et un régime satisfaisant des eaux.

Sont également conformes à l'esprit des dispositions sur les eaux publiques les articles 73 et suivants du texte unique précité, qui prévoient l'adoption de mesures spéciales pour la construction de réservoirs et de lacs artificiels. La loi stipule en effet qu'il peut être accordé à ceux qui obtiennent l'autorisation de construire des réservoirs ou des lacs artificiels ou d'autres ouvrages réglant le débit des eaux publiques:

- a) l'exemption partielle ou totale de la redevance de dérivation, sauf toutefois pour la quote-part dévolue aux collectivités locales;
- b) la faculté de soumettre à un concours les fonds irrigables;
- c) des subventions gouvernementales qui peuvent être données en garantie des opérations financières pour la construction des ouvrages.

Des exemptions fiscales particulières sont en outre accordées.

D'autre part, la loi prévoit la possibilité d'octroyer une subvention sur les dépenses relatives à la construction de réservoirs ou de lacs artificiels en tenant évidemment compte, dans la détermination du montant des dépenses, de l'importance de l'ouvrage pour l'intérêt public et des charges qu'il entraîne, tant en ce qui concerne les coûts d'installation que des coûts de gestion. La loi prévoit l'octroi d'une subvention maximale lorsque la construction projetée dispense totalement ou partiellement d'effectuer des travaux hydrauliques forestiers, des travaux de bonification ou de tout autre type qui sont à la charge de l'État ou doivent être subsidiés par lui, ou lorsque cette construction est profitable à l'irrigation ou actionne des installations d'aspiration d'eau pour la bonification de vastes territoires.

L'utilisation des eaux publiques est soumise au paiement d'une redevance annuelle selon les modalités fixées par la loi. Lorsque le régime d'un

cours d'eau ou d'un bassin est modifié pour des causes naturelles, l'État n'est tenu de verser aucune indemnité aux usagers, sous réserve de la réduction ou de la suppression de la redevance au cas où l'utilisation des eaux est réduite ou supprimée.

## 5. AUTORITÉS CHARGÉES DE L'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION

Nous avons déjà indiqué au paragraphe précédent les autorités préposées à l'application de la réglementation des eaux publiques; nous renvoyons également au paragraphe suivant où leurs fonctions sont décrites en détail.

Hiérarchiquement, la première autorité est le ministre des travaux publics, généralement assisté du Conseil supérieur des travaux publics, organe de consultation technique spécial, institué auprès dudit ministère. A l'échelon régional on trouve les inspections (Provveditorati) des travaux publics (organes régionaux du ministère des travaux publics) dont dépendent les bureaux du génie civil, organes techniques provinciaux. Nous décrirons leurs principales compétences au paragraphe suivant.

Rappelons que c'est au service de l'hydrographie, créé auprès du ministère des travaux publics, qu'il incombe de recueillir les observations hydrographiques et météorologiques concernant les cours d'eau et les bassins versants. Les bureaux et les sections du service hydrographique sont généralement chargés, dans leur juridiction respective, d'étudier les bassins versants et les questions hydrologiques qui pourraient se poser à la suite d'une demande d'utilisation ou de l'utilisation effective d'eaux ainsi qu'à propos des projets et de l'exécution d'ouvrages hydrauliques et de bonification importants.

Le Conseil supérieur des travaux publics, par l'intermédiaire d'un bureau central, exerce un contrôle général sur l'ensemble du service hydrographique du pays.

## 6. PROCÉDURE

Les demandes de concessions et d'utilisations nouvelles doivent être accompagnées des projets des ouvrages effectués pour le captage, la régulation, le pompage, la dérivation, l'acheminement, l'utilisation, la restitution et l'écoulement des eaux; elles doivent être adressées au ministre des travaux publics et présentées au bureau du génie civil dans la circonscription duquel se trouvent les installations de captage.

Les demandes doivent être publiées, selon les modalités prévues par la loi, afin de permettre aux intéressés de présenter des observations et de faire opposition par écrit à la dérivation demandée. Le bureau du génie civil compétent recueille les oppositions, procède à la visite des lieux et rédige un rapport détaillé de l'enquête. Au cas où plusieurs demandes sont présentées concurremment, la préférence est donnée à celle qui permet la meilleure utilisation du point de vue de l'hydraulique et sur le plan économique ou satisfait à d'autres intérêts publics primordiaux. A conditions égales, la priorité est donnée à celle qui offre les garanties techniques, financières et économiques les meilleures d'exécution et d'utilisation immédiates. Le critère de priorité de la présentation des demandes est appliqué différemment. Pour les concessions visant essentiellement l'irrigation, à conditions égales d'utilisation, la préférence est donnée à la demande de celui à qui appartiennent les terrains à irriguer ou à la demande du consortium des propriétaires de ces terrains. C'est le ministre des travaux publics, après consultation du Conseil supérieur des travaux publics, qui statue en dernier ressort sur la priorité à donner à l'une ou à l'autre demande.

Le ministre, après consultation du Conseil supérieur, peut toujours inviter les demandeurs à modifier leur projet, de même que, si des travaux doivent être effectués en commun, il peut imposer aux concessionnaires l'obligation de constituer un consortium pour l'exécution desdits travaux.

Les concessions d'eaux publiques pour les grandes dérivations sont accordées par arrêté du ministre des travaux publics, en accord avec le ministre des finances, tandis que pour les petites dérivations la concession est accordée par décret de l'inspecteur des travaux publics, après consultation de l'inspecteur des finances compétent pour le territoire considéré, à condition qu'il n'ait pas été présenté d'opposition ou de demande concurrente, auquel cas la concession est également accordée par le ministre des travaux publics.

En revanche, c'est à l'ingénieur en chef du génie civil qu'il appartient d'accorder des licences pour le captage d'eaux publiques par des pompes ou autres dispositifs, à condition que le débit de l'eau captée ne dépasse pas 100 litres/minute, que les digues ne soient pas endommagées et qu'il n'y ait pas d'altération des caractéristiques du cours d'eau présentant un danger pour ses autres utilisations. La licence n'est toutefois accordée que pour un an au maximum, sous réserve de renouvellement, et peut être révoquée pour des motifs d'intérêt public.

La loi stipule ensuite que les autorisations d'utilisation ne peuvent être cédées sans l'accord du ministre des travaux publics, après consultation du

ministère des finances. La demande doit être accompagnée de l'exposé des raisons qui motivent la cession et indiquer les conditions dans lesquelles elle doit être effectuée. Les autorisations d'utiliser les eaux pour l'irrigation dont sont titulaires les propriétaires des terrains à irriguer sont transférées, en cas de mutation du terrain, au nouveau propriétaire, uniquement pour le fond considéré, nonobstant toute convention contraire.

A l'expiration de l'utilisation (la loi fixe en effet la durée maximale de chaque type de concession), et dans les cas de déchéance ou de renonciation (sous réserve de renouvellement, dans les cas autorisés), tous les ouvrages de captage, de régulation et de dérivation principaux ou accessoires passent à l'État, en état de bon fonctionnement et libres de tout privilège, hypothèque ou autre droit réel.

Le bon fonctionnement des ouvrages de captage, de dérivation et de remplacement des écluses fixes ou mobiles est obligatoire pour tous les usagers d'eaux publiques. Outre qu'il doit assurer le bon fonctionnement, l'usager est tenu de ne pas modifier substantiellement les ouvrages susmentionnés: toute modification est soumise à toutes les formalités et conditions requises pour les concessions nouvelles.

Pour les grandes dérivations qui mettent en jeu des intérêts publics importants, lorsqu'il se produit des interruptions ou des suspensions injustifiées, le ministre des travaux publics, après consultation du Conseil supérieur, après avoir procédé aux contrôles et observations nécessaires, donne l'ordre à l'usager d'effectuer dans un délai raisonnable les réparations nécessaires.

En cas de non-exécution, le ministre peut décider l'exécution d'office aux frais de l'usager, après prise de possession des ouvrages principaux et accessoires situés à l'intérieur et à l'extérieur du cadre domanial.

La déchéance du droit de dériver et d'utiliser des eaux publiques peut être déclarée par le ministre des travaux publics:

- a) pour non-utilisation pendant trois années consécutives;
- b) pour mauvaise utilisation eu égard à l'utilisation des eaux publiques;
- c) pour non-observation des conditions essentielles auxquelles sont subordonnées la dérivation et l'utilisation;
- d) pour négligence habituelle et inobservation des dispositions législatives et réglementaires en vigueur;
- e) pour non-paiement de trois annuités de redevance;

- f) pour expiration des délais dans lesquels le concessionnaire doit dériver et utiliser les eaux faisant l'objet de la concession;
- g) pour cession effectuée sans l'autorisation prévue.

Après notification à l'intéressé dans le cas a) et instruction dans les cas b), c) et d) de la part du ministre des finances, la déchéance est prononcée par arrêté motivé du ministre des travaux publics qui, dans les cas a), b), c) et d), doit demander l'avis du Conseil supérieur.

## 7. CHAMP D'APPLICATION

### «RATIONE TEMPORIS»

Aucune observation particulière à formuler en ce qui concerne les limites temporelles d'application des dispositions considérées.

## 8./9. SANCTIONS

La loi que nous venons d'examiner stipule que les contraventions à la réglementation qu'elle établit sont punies, sauf disposition contraire, d'une amende dont le maximum et le minimum sont fixés. Les procès-verbaux de constatation des infractions peuvent être rédigés non seulement par les organes de la police judiciaire, mais également par les fonctionnaires du génie civil, le personnel et les gardes du service hydraulique ou du service des bonifications effectués pour le compte de l'État ainsi que par les agents jurés des administrations publiques et des communes, conformément aux dispositions du Code de procédure pénale.

Les procès-verbaux sont ensuite transmis à l'ingénieur en chef du bureau du Génie civil.

Dans le cas de contraventions altérant l'état des choses, l'ingénieur en chef du bureau du Génie civil a la faculté d'ordonner la remise en l'état primitif, après avoir reconnu le bien-fondé de la déclaration et, en cas d'urgence, peut faire exécuter immédiatement d'office les travaux de remise en état. Ensuite, après avoir entendu le contrevenant, l'ingénieur en chef veille au remboursement des frais d'acte et d'exécution d'office, en rendant le titre exécutoire et en faisant recouvrer le montant conformément aux dispositions et dans les formes établies pour le recouvrement des impôts directs.

Par contre, lorsque la violation est punie d'une peine d'amende, l'ingénieur en chef du bureau du Génie civil, avant de transmettre le procès-verbal de contravention à l'autorité judiciaire, peut admettre que le contrevenant paie, à titre de réparation, la somme déterminée dans les limites du mi-

nimum et du maximum de la peine fixée, en prescrivant le délai dans lequel le paiement doit être effectué.

Les mesures arrêtées par l'ingénieur en chef du bureau du Génie civil, en vertu des dispositions de la loi, peuvent faire l'objet d'un recours auprès du ministre des travaux publics dans les 30 jours qui suivent la notification de la mesure.

## 10. PROTECTION JURIDIQUE DES INTÉRESSÉS

Pour tout litige en matière d'eaux publiques, la loi prévoit la compétence d'un organe juridictionnel spécial, le tribunal des eaux publiques. Deux types de tribunaux des eaux sont actuellement prévus: les tribunaux territoriaux (ou régionaux) et le tribunal supérieur; les premiers sont institués auprès de huit sièges de cour d'appel, le second a son siège à Rome et prononce, avec une composition différente, soit des jugements d'appel de décisions des tribunaux territoriaux, soit des jugements relevant uniquement du tribunal supérieur.

L'existence de cet organe spécial doit être justifiée par le fait qu'il s'agit souvent de litiges que le juge ordinaire ne peut trancher sans l'intervention des techniciens en la matière. Sa composition hétérogène (en effet, le tribunal territorial est composé de 2 magistrats et de 2 fonctionnaires du Génie civil, tandis que sur les 12 membres du tribunal supérieur 3 doivent être choisis parmi les membres effectifs du Conseil supérieur des travaux publics), le fait qu'il se trouve en dehors de l'organisation judiciaire générale et son pouvoir d'annulation d'actes administratifs font du tribunal des eaux une véritable juridiction spéciale.

Relèvent de la compétence des tribunaux territoriaux (art. 140 du TU précité):

- a) les litiges relatifs au caractère domanial des eaux,
- b) les litiges relatifs aux limites des cours d'eau et des bassins, à leur lit et à leurs rives,
- c) les litiges ayant pour objet tout droit relatif aux dérivations et utilisations d'eaux publiques,
- d) les litiges, de quelque nature qu'ils soient, concernant l'occupation totale ou partielle, permanente ou temporaire de fonds et les indemnités prévues par la loi n° 2359 de 1865, résultant de l'exécution ou de l'entretien d'ouvrages hydrauliques, d'opérations de bonification, de dérivation et d'utilisation des eaux (c'est-à-dire les litiges entre particuliers et administration concernant le montant de l'indemnité d'occupation ou d'expropriation de fonds pour l'exécution de travaux hydrauliques, etc., ou en-

core les litiges concernant les demandes d'indemnisation présentées par des particuliers pour la réparation de dommages causés par les travaux susmentionnés),

- e) les litiges concernant la réparation de dommages résultant de toute mesure prise par les autorités administratives en vertu du TU n° 503 du 25 juillet 1904 sur les travaux hydrauliques, modifié ultérieurement,
- f) les recours prévus par les articles 25 et 29 du TU des lois sur la pêche (RD n° 1604 du 8 octobre 1931).

Relèvent par contre de la compétence directe du tribunal supérieur des eaux publiques (art. 143);

- a) les recours pour incompétence, pour excès de pouvoir ou pour violation de la loi, contre les mesures définitives prises par l'administration en matière d'eaux publiques,
- b) les recours, également sur le fond, contre les mesures définitives de l'autorité administrative adoptées en vertu des articles 217 du TU sur les eaux publiques, ainsi que contre les mesures définitives en matière de régime des eaux publiques prises en vertu de l'article 2 de la loi sur les ouvrages hydrauliques et des articles 378 et 379 de la loi sur les travaux publics,
- c) les recours pour lesquels le tribunal supérieur est compétent en vertu du même TU de 1933.

La compétence du tribunal supérieur peut donc ne porter que sur la légitimité ou s'étendre également au fond.

Comme on le voit, le critère général adopté par le législateur pour répartir les compétences entre les tribunaux régionaux et le tribunal supérieur est sensiblement le même que celui qui préside à la répartition des compétences entre l'autorité judiciaire ordinaire et la juridiction administrative, c'est-à-dire que les tribunaux régionaux sont compétents pour les questions concernant les droits et le tribunal supérieur pour les questions concernant les intérêts. Ce critère ne reflète toutefois qu'une tendance (c'est-à-dire qu'il n'est pas rigoureux), il existe en effet certaines exceptions.

La procédure est différente selon qu'il s'agit d'un tribunal territorial ou du tribunal supérieur: dans le premier cas en effet, la procédure se déroule devant le juge ordinaire, dans le second devant le Conseil d'État. La même loi stipule que les lacunes dans le règlement de la procédure doivent être comblées différemment selon qu'il s'agit des tribunaux territoriaux ou du tribunal supérieur, en recourant, dans le premier cas, au Code de procédure civile, dans le second, au règlement de procédure du Conseil d'État.

Il en résulte que le tribunal territorial doit observer les limites imposées aux pouvoirs des tribunaux ordinaires, tandis que le tribunal supérieur a les mêmes pouvoirs que ceux attribués par la loi sur la justice administrative au Conseil d'État, c'est-à-dire qu'il peut annuler les actes administratifs ou encore, lorsqu'il juge sur le fond, les modifier ou les remplacer par d'autres.

## 11. PORTÉE PRATIQUE

En ce qui concerne la portée pratique, nous renvoyons au point 1.

## SECTION 7

### Réglementation de certains aspects spécifiques du comportement économique sur le marché

#### 1. OBJECTIFS ET SOURCES

On comprend aisément que le législateur ait voulu réglementer de la façon la plus complète possible le secteur délicat, notamment en ce qui concerne les ventes au public.

En effet, une activité aussi ramifiée et fondamentale pour le bien-être et le développement de la société ne peut évidemment échapper au contrôle de l'administration publique.

Nous n'examinerons ici que quelques aspects de la réglementation qui paraissent symptomatiques de la volonté du législateur.

La réglementation de la vente au public trouve actuellement sa source principale dans le RDL n° 2174 du 16 décembre 1926, converti en loi n° 2501 du 18 décembre 1927.

D'autres règles fondamentales en la matière sont contenues dans le DM du 27 février 1928, dans le RD n° 2255 du 29 décembre 1939 et dans la loi n° 889 du 10 juillet 1962.

En ce qui concerne plus particulièrement les aspects qui nous intéressent ici, nous examinerons

- en ce qui concerne les horaires: la loi n° 973 du 16 juin 1932;
- en ce qui concerne les soldes: le RDL n° 294 du 19 janvier 1939,
- en ce qui concerne les ventes à crédit: la loi n° 755 du 15 septembre 1964.

#### 2. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE PERSONAE»

Pour les aspects spécifiques que nous examinons ici il faut considérer comme faisant l'objet du contrôle les organismes privés ou les personnes qui pratiquent le commerce pour la vente au public de mar-

chandises tant en gros qu'au détail et qui, à ce titre, ont obtenu de leur commune respective une licence spéciale, prévue par la loi précitée du 18 décembre 1927.

### 3. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE MATERIAE»

La réglementation, en ce qui concerne les aspects spécifiques du comportement économique sur le marché, s'applique à l'activité des entreprises commerciales autorisées à pratiquer la vente au public (voir points 1 et 2).

### 4. CONTENU MATÉRIEL DES DISPOSITIONS

Dans ce secteur, l'intervention des pouvoirs publics consiste à attribuer le pouvoir (discrétionnaire à de nombreux égards) à l'autorité administrative d'accorder (ou de refuser) une licence spéciale autorisant son titulaire à exercer une activité commerciale.

Doivent obtenir une licence spéciale de leur commune respective — en vertu de l'article 1 de la loi fondamentale n° 2174 du 16 décembre 1926 — les organismes privés ou les personnes qui entendent pratiquer le commerce pour la vente au public de marchandises tant en gros qu'au détail.

L'organe préposé à la délivrance de cette licence est une commission spéciale, constituée auprès de chaque commune, qui peut refuser l'autorisation lorsque:

1. le demandeur ne remplit pas les conditions requises par la loi sur la sécurité publique;
2. elle considère que le nombre des magasins existants est suffisant pour les besoins de la commune, compte tenu du développement de la construction, de la densité de la population et de la situation des marchés dans le quartier.

La commission tiendra compte en outre dans sa décision de l'importance du magasin de vente au détail, de sa situation et de la date de début de l'exploitation.

Les communes ont en outre la faculté — article 4 de la loi — de fixer, après accord avec les Chambres de commerce et les organisations syndicales intéressées, les prix de vente au détail des principales denrées alimentaires. A ce sujet, les revendeurs sont tenus de mettre soit dans leur vitrine soit à l'entrée de leur magasin, «de façon que tous puissent les voir et les lire», des étiquettes spéciales portant les prix de vente au détail des différentes marchandises (voir également à ce sujet art. 4 et 5 de la loi n° 30 du 11 janvier 1923).

Il faut également rappeler, toujours en matière de commerce de vente au public, la loi n° 973 du 16 juin 1932 qui donne au préfet la faculté de fixer par arrêté, sur demande des organisations syndicales des employeurs et des travailleurs intéressés, les jours de fermeture totale ou partielle autres que les dimanches, l'horaire d'ouverture et de fermeture ces jours-là, les jours de repos compensatoire, ainsi que les jours qui précèdent les jours fériés (pour lesquels il est éventuellement admis des prolongations d'horaire) et l'horaire d'ouverture et de fermeture les jours ouvrables.

Pour être complets, nous signalerons que le commerce ambulancier est également soumis à un régime d'autorisation, analogue à celui décrit ci-dessus pour l'activité normale de commerce de vente au public (loi n° 327 du 5 février 1934).

Toujours dans ce domaine, il faut rappeler certaines dispositions réglementant les ventes à crédit figurant dans la loi n° 755 du 15 septembre 1964 qui ont été arrêtées dans une période de conjoncture défavorable pour notre économie nationale. Cette loi se réfère spécifiquement à certains produits comme les appareils de télévision, les appareils électroménagers, les récepteurs de radio, les appareils photographiques, les bateaux et les véhicules à moteur d'une cylindrée supérieure à 125 cm<sup>3</sup>.

En conclusion, il faut rappeler les grandes lignes (énoncées dans un commentaire officiel du nouveau programme national) dont devrait s'inspirer la législation future.

L'intervention des pouvoirs publics — affirme-t-on dans ce commentaire — est indispensable pour favoriser la transformation de la structure traditionnelle actuelle de la distribution, en permettant aux petites et moyennes entreprises commerciales d'accroître les dimensions économiques de leur activité, grâce surtout à une «distribution organisée». La condition préalable à la réalisation de ces formes modernes de commerce est le remplacement de l'actuel système des «licences» dont la délivrance est subordonnée à l'existence de conditions objectives concernant les unités locales, par un système basé sur certains critères d'aptitude morale et professionnelle. Cette modification sera réalisée par étapes:

1. unification des licences pour le commerce fixe et ambulancier,
2. création de «registres» et établissement des conditions requises pour être inscrits sur ces registres;
3. suppression progressive du système des licences.

Il est donc particulièrement intéressant de signaler que ces derniers jours précisément un nouveau projet de loi sur le commerce a vu le jour (cette loi a en effet été approuvée par la commission de l'industrie de la Chambre des députés en date du 27 avril 1971). Étant donné l'importance de cette nouvelle disposition, nous en examinerons les éléments les plus significatifs.

La loi (art. 1) prévoit la création, auprès de chaque Chambre de commerce, d'industrie, d'artisanat et d'agriculture, du registre de ceux qui pratiquent le commerce de gros, le commerce de détail et la fourniture au public de denrées alimentaires ou de boissons.

Dans les articles suivants, la loi énonce les conditions requises pour obtenir l'inscription audit registre, en distinguant entre les conditions professionnelles et les conditions morales. Elle précise que l'inscription vaut pour tout le territoire de la république et habilite à l'exercice du type d'activité pour lequel elle a été donnée, sans préjudice de l'observation d'autres dispositions de loi.

Le registre est tenu par une commission présidée par le président de la Chambre de commerce, nommée par le préfet sur proposition des organisations syndicales des différentes catégories: la commission statue sur la demande d'inscription dans un délai de 60 jours. Les décisions de la commission, lorsqu'elle refuse l'inscription ou décide la radiation du registre, peuvent faire l'objet d'un recours de l'intéressé auprès du président de la giunta régionale. Contre la décision du président de la giunta, l'intéressé peut proposer une action devant le tribunal du siège de la Chambre de commerce, d'industrie, d'artisanat et d'agriculture compétente.

Le chapitre II de la disposition considérée, intitulé «plans de développement et d'adaptation» est très significatif. Il prévoit, afin de favoriser une évolution plus rationnelle de l'appareil de distribution, que les communes doivent procéder à l'établissement d'un plan de développement et d'adaptation du réseau de vente, après consultation de la commission spéciale. Ce plan, dans le respect des prévisions de l'urbanisme, a pour but d'assurer au consommateur un service aussi rationnel que possible et de réaliser le meilleur équilibre possible entre installations commerciales fixes et demande potentielle de la population stable et fluctuante, compte tenu également du rôle joué par le commerce ambulancier et par d'autres formes de distribution. Le plan doit en outre indiquer l'importance du réseau de distribution sur le territoire de la commune, les règles et directives concernant le développement et l'adaptation de ce réseau, et peut déterminer, pour les différents produits, la su-

perficie minimale des locaux consacrés à la vente. Pour la délivrance de nouvelles autorisations, le plan fixe, éventuellement pour certaines zones, la limite maximale en termes de superficie globale, de façon à promouvoir, notamment par l'adoption de techniques modernes, le développement et la productivité du système, et à assurer le respect de la libre concurrence, ainsi qu'un bon équilibre entre les diverses formes de distribution.

L'ouverture de magasins de vente au détail, le transfert dans une autre zone et l'agrandissement des magasins existants par l'acquisition de nouveaux locaux de vente sont soumis à une autorisation administrative. L'autorisation est délivrée par le maire de la commune sur le territoire de laquelle le magasin est situé, après consultation de la commission spéciale, dans le respect des critères fixés par le plan. L'autorisation d'agrandissement doit toujours être accordée lorsque cet agrandissement ne modifie pas les caractéristiques du magasin et ne perturbe donc pas l'équilibre commercial prévu par le plan.

La loi précise encore que, dans le cas de demandes concurrentes dans la même commune ou dans les mêmes zones d'une commune, l'autorisation d'ouverture de nouveaux points de vente sera accordée de préférence aux demandes qui constituent, du point de vue de l'urbanisme, la meilleure solution, et aux demandeurs qui éventuellement font la preuve qu'ils disposent des locaux ou de la superficie nécessaire à leur construction.

Une réglementation s'applique également à la distribution au public de marchandises au moyen d'appareils automatiques: lorsqu'elle n'est pas effectuée par les magasins de vente ou dans leurs dépendances immédiates, cette distribution est soumise à une autorisation communale. La vente par correspondance sur catalogue ou à domicile est également sévèrement réglementée.

L'approbation définitive du texte de la loi que nous venons d'examiner entraînerait l'abrogation du RDL n° 2174 du 16 novembre 1926, converti en loi n° 250 du 18 décembre 1927, ainsi que de la loi n° 889 du 10 juillet 1962, citées précédemment comme sources normatives de ce secteur, parallèlement à d'autres dispositions législatives expressément indiquées.

Pour conclure, signalons que les dispositions que nous venons d'examiner ne s'appliquent pas:

- a) aux grossistes qui vendent des fruits et légumes, des viandes et des produits de la pêche, inscrits au registre correspondant;
- b) aux pharmaciens et directeurs de pharmacies dont les communes assurent la création ou l'exploitation, en vertu de l'article 9 de la

loi n° 475 de 1968, lorsqu'ils vendent exclusivement des produits pharmaceutiques ou des spécialités médicinales;

- c) aux titulaires de débits de marchandises faisant l'objet d'un monopole lorsqu'ils vendent exclusivement les marchandises objets de ce monopole;
- d) aux associations des producteurs de fruits et légumes constituées conformément à la loi n° 622 du 27 juillet 1967;
- e) aux titulaires d'exploitations agricoles, individuels ou associés, qui pratiquent la vente de produits agricoles dans les limites prévues à l'article 2135 du Code civil ainsi que dans les lois n° 125 de 1959 et n° 59 de 1963;
- f) aux exportateurs de fruits et légumes et d'agrumes inscrits sur les registres visés dans la loi n° 31 de 1966;
- g) aux ventes de carburants et dans tous les cas où l'exercice d'activités commerciales particulières est réglementé par des lois spéciales.

#### 5. AUTORITÉS CHARGÉES DE L'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION

Exercent le contrôle:

- a) *la commune*, qui est tenue de constituer une commission composée
  - du maire et de son représentant,
  - de deux représentants des commerçants nommés par les associations syndicales correspondantes,
  - de deux représentants des associations syndicales des travailleurs manuels et intellectuels;
- b) *la giunta provinciale*,
- c) *les préfets*,
- d) *la Chambre de commerce*.

#### 6. PROCÉDURE

En général, les lois précédemment citées ne prévoient pas de procédure particulière pour l'application des dispositions. En ce qui concerne la commission chargée de délivrer les licences, celle-ci est tenue de notifier sa décision à l'intéressé par l'intermédiaire d'un messenger de la commune.

Pour les ventes de liquidation, il est prévu en revanche des enquêtes de la part des Chambres de commerce (éventuellement seulement).

Bien que les dispositions de loi concernant la procédure soient très peu nombreuses, il ne faut cependant pas oublier que les autorités chargées de cette procédure sont tenues de spécifier les motifs de la mesure, en dressant le procès-verbal des résultats des enquêtes effectuées.

#### 7. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE TEMPORIS»

L'application des règles que nous venons d'examiner n'est pas limitée dans le temps.

On peut simplement souligner que la réglementation des ventes est dans la pratique étroitement liée aux modifications de la politique conjoncturelle; à ce propos, l'article 3 de la loi du 15 septembre 1964 déjà citée stipule que l'application de la réglementation peut être temporairement suspendue ou modifiée pour certains types de biens (par exemple en ce qui concerne le montant de l'acompte et le nombre des versements) afin d'adapter cette réglementation à l'évolution de la production dans certains secteurs ainsi qu'à l'évolution de la situation économique générale.

#### 8./9. SANCTIONS

Les sanctions prévues sont:

- a) le refus de renouveler la licence;
- b) le retrait de la licence;
- c) la fermeture temporaire du magasin de vente;
- d) l'amende.

#### 10. PROTECTION JURIDIQUE DES INTÉRESSÉS

Le refus de renouvellement de la licence peut faire l'objet de la part de l'intéressé d'un recours auprès de la giunta provinciale administrative.

Le refus de l'autorisation d'effectuer des ventes de liquidation peut faire l'objet d'un recours auprès du préfet.

#### SECTION 8

#### Réglementation contre la pollution

##### 1. OBJECTIFS

Comme dans tous les pays hautement industrialisés le problème de la pollution atmosphérique revêt en Italie une importance croissante, au fur et à mesure du développement des installations de chauffage domestique, de l'utilisation de moyens de transport motorisés et des activités industrielles.

Cette matière est réglementée par la loi n° 516 du 13 juillet 1966, désormais applicable dans la pratique pour la pollution due au chauffage domestique depuis l'entrée en vigueur du règlement correspondant n° 1288 du 24 octobre 1967.

Étant donné la complexité de cette matière, il a fallu en effet procéder à une publication progressive des dispositions réglementaires en donnant la priorité à la pollution occasionnée par les installations de chauffage domestique qui, selon les experts, constituent, par leurs caractéristiques et leur très large diffusion, le principal facteur de pollution.

Il reste encore à définir les règles relatives à la pollution causée par la motorisation et les installations industrielles, dont l'élaboration est plus laborieuse en raison des difficultés d'ordre technique et économique qu'il faut surmonter (toutefois, la partie du règlement relative à la motorisation, au moins en ce qui concerne les moteurs diesel, devrait être publiée sous peu, tandis que la partie consacrée aux moteurs à essence paraît demander encore du temps, eu égard à la nécessité d'harmoniser les dispositions de l'Italie avec celles des autres pays d'Europe).

L'élaboration de la partie du règlement concernant la pollution d'origine industrielle a été reportée à une date ultérieure, afin de permettre l'approfondissement des problèmes, grâce notamment à des enquêtes spéciales que les organes techniques du ministère de la santé ont déjà commencé à effectuer en vue de déceler les différents types de pollution.

En ce qui concerne le problème de la pollution des eaux de surface et des eaux profondes, l'absence de réglementation précise engendre des incertitudes et des hésitations.

## 2. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE PERSONAE»

L'article 2 de la loi n° 615 de 1966 subdivise le territoire national, aux fins de la prévention de la pollution atmosphérique, en deux «zones» de contrôle appelées respectivement zone A et zone B.

La zone A comprend:

- a) les communes de l'Italie du Centre et du Nord ayant une population comprise entre 70 000 et 300 000 habitants ou un nombre d'habitants inférieur, mais des caractéristiques industrielles, urbanistiques, géographiques ou météorologiques que la Commission centrale estime particulièrement défavorables en ce qui concerne la pollution atmosphérique (voir ci-dessous point 5);

- b) les communes de l'Italie méridionale et insulaire ayant une population de 300 000 à 1 000 000 d'habitants, ou un nombre d'habitants inférieur, mais de caractéristiques industrielles, urbanistiques, ... particulièrement défavorables, toujours selon le jugement de ladite Commission centrale;

- c) les localités qui, de l'avis de cette commission, présentent un intérêt public particulier.

La zone B comprend:

- a) les communes de l'Italie du Centre et du Nord ayant une population supérieure à 300 000 habitants et les communes de l'Italie méridionale et insulaire ayant une population supérieure à 1 000 000 d'habitants;
- b) les communes visées ci-dessus ayant un nombre d'habitants inférieur au nombre susmentionné, mais présentant des caractéristiques industrielles, urbanistiques ... particulièrement défavorables, de l'avis de ladite Commission centrale.

Le ministère de la santé peut en tout état de cause, sur demande dûment motivée, classer une commune, dans une des deux zones, indépendamment du nombre de ses habitants et de sa situation géographique.

Dans les communes appartenant à ces zones A et B sont par conséquent soumis aux dispositions de cette loi:

- a) les propriétaires ou possesseurs d'installations thermiques d'une puissance supérieure à 30 000 Kcal/h, tant en ce qui concerne les installations que l'utilisation de combustibles pour le fonctionnement desdites installations;
- b) les commerçants qui vendent des combustibles et qui doivent préciser dans un document spécial ou sur la facture délivrée à l'usage les caractéristiques mercéologiques du combustible vendu.

Sont en tout cas tenus d'observer cette loi sur tout le territoire:

- a) les chauffagistes (personnel préposé à l'utilisation d'une installation thermique d'une puissance supérieure à 200 000 Kcal/h doit être muni d'une autorisation délivrée par l'inspection provinciale du travail, au terme d'un cours d'utilisation d'installations thermiques, sanctionné par l'examen final);
- b) les établissements industriels et par conséquent ceux qui sont préposés à leur direction;
- c) les conducteurs de véhicules à moteur et de véhicules à moteur à combustion interne (moteurs à explosion et diesel).

### 3. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE MATERIAE»

La loi n° 615 du 13 juillet 1966 prévoit des dispositions concernant:

- a) les spécifications techniques et de construction visant à assurer le bon fonctionnement d'installations thermiques d'une puissance supérieure à 30 000 Kcal/h, ainsi que les locaux et installations correspondantes;
- b) les caractéristiques mercéologiques des combustibles utilisés pour le fonctionnement des installations thermiques visées au point précédent, ainsi que leur utilisation;
- c) l'exploitation et le contrôle de toutes les installations thermiques;
- d) l'obligation, pour tous les établissements industriels, de posséder des installations ou des dispositifs permettant de limiter, autant que le permettent les progrès de la technique, l'émission de fumées, de gaz, de poussières ou d'exhalaisons qui, outre qu'ils constituent un danger pour la santé publique, peuvent contribuer à la pollution de l'atmosphère;
- e) les émanations polluantes de véhicules à moteur et de véhicules à moteur à combustion interne (moteurs à explosion et diesel).

### 4. CONTENU MATÉRIEL DES DISPOSITIONS

A — En ce qui concerne les installations thermiques la loi n° 615 de juillet 1966 stipule que le propriétaire ou le possesseur d'une installation thermique d'une puissance supérieure à 30 000 Kcal/h doit présenter une demande accompagnée d'un projet détaillé de l'installation à la direction provinciale des pompiers qui l'approuve, si elle est conforme aux dispositions contenues dans le règlement.

L'usager, dans les 15 jours qui suivent l'installation, la transformation ou l'agrandissement de l'installation, doit notifier cette opération toujours à la direction provinciale des pompiers qui en effectuera la réception en vérifiant que l'installation est conforme aux dispositions du règlement n° 1288 du 24 octobre 1967; ce règlement définit les spécifications techniques et de construction des installations thermiques, ainsi que les limites fixées pour l'émission de vapeurs et de gaz, les règles relatives au contrôle des vapeurs émises par ces installations et les caractéristiques principales des combustibles utilisés.

La loi prescrit à ce propos que les commerçants qui vendent des combustibles devront préciser dans un document spécial ou sur la facture délivrée à l'usager les caractéristiques mercéologiques du combustible vendu.

Un groupe d'articles concerne le personnel préposé à l'exploitation de toutes les installations thermiques, exploitation qui doit assurer une combustion aussi parfaite que possible, afin d'éviter l'altération des conditions normales de salubrité de l'air.

Quiconque exploite une installation thermique d'une puissance supérieure à 200 000 Kcal/h doit posséder une autorisation délivrée par l'inspection provinciale du travail, au terme d'un cours d'exploitation d'installations thermiques sanctionné par l'examen final. Il est créé auprès de cette inspection un registre des personnes habilitées à assurer cette exploitation, dont une copie doit être remise au corps provincial des pompiers. C'est également à celui-ci qu'il appartient de surveiller les installations thermiques quant à leur exploitation, aux combustibles utilisés et à l'émission de fumées.

B — Comme nous l'avons déjà précisé (voir point 1), il reste encore à établir les règlements relatifs à la pollution due à la motorisation et à la pollution d'origine industrielle, mais en résumé on peut dire que la loi:

- a) exige des établissements industriels qu'ils possèdent des installations ou des dispositifs permettant de contenir dans les limites les plus étroites que permettent les progrès de la technique l'émission de fumées, de gaz, de poussières ou de solutions dangereux pour la santé publique et qui contribuent à la pollution de l'atmosphère. En outre, dans l'élaboration des plans communaux, intercommunaux ou interprovinciaux d'aménagement du territoire, il faut tenir tout particulièrement compte de l'implantation des zones ou districts industriels par rapport aux zones résidentielles, eu égard aux facteurs météorologiques;
- b) interdit pour les véhicules à moteur et les véhicules à combustion interne (moteurs à explosion et diesel) l'émission de gaz polluants, les limites devant être fixées par le règlement d'exécution; la constatation que les véhicules ne produisent pas d'émanations polluantes doit être effectuée, également à l'occasion des visites de révision générale, partielle ou annuelle prévues pour les véhicules automobiles par l'article 55 du TU n° 393 du 15 juin 1959 réglementant la circulation routière.

### 5. AUTORITÉS CHARGÉES DE L'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION

A — Il est créé, auprès du ministère de la santé, une *Commission centrale contre la pollution atmosphérique* qui:

- a) examine toute matière relative à la pollution atmosphérique;
- b) exprime un avis sur toutes les questions relatives à la pollution atmosphérique qui sont soumises à son examen par des organismes publics et privés;
- c) procède à des études et à des recherches sur les problèmes relatifs à la pollution atmosphérique.

B — Dans tout chef-lieu de région dont une commune au moins est intéressée par la loi n° 615 de juillet 1966, il est institué auprès du bureau du médecin provincial un *Comité régional contre la pollution atmosphérique* dont le rôle consiste:

- a) à examiner toutes les questions inhérentes à la pollution atmosphérique dans le cadre régional,
- b) à exprimer un avis sur les mesures à adopter par les administrations communales conformément à la loi en question,
- c) à effectuer des études et des recherches et à prendre des mesures de lutte contre la pollution atmosphérique.

Rappelons en particulier que le contrôle des établissements industriels incombe aux communes et aux provinces qui peuvent faire vérifier la contribution que ces établissements apportent à la pollution atmosphérique, par le Comité régional qui, à son tour, s'il le juge nécessaire, peut déléguer pour les enquêtes sur place une *commission provinciale* spéciale, présidée par le médecin provincial. En cas de pollution atmosphérique intéressant des communes limitrophes appartenant à des régions différentes, cette compétence est dévolue à la Commission centrale.

Un service de contrôle de la pollution atmosphérique doit en outre être créé par les administrations provinciales ou même directement par les différentes communes qui font appel à cet effet aux laboratoires provinciaux d'hygiène et de prophylaxie et aux instituts d'hygiène ou à d'autres instituts et laboratoires agréés par le ministère de la santé.

La surveillance des installations thermiques, de leur exploitation, des combustibles et des émissions de fumées est assurée par le corps provincial des pompiers, qui procède à des contrôles périodiques, sur instructions du responsable sanitaire communal, du médecin provincial ou du Comité régional et doit en outre communiquer à ces organes les violations des dispositions législatives et réglementaires qu'il a constatées lors de l'exécution des contrôles précités ou qui auraient été portés à sa connaissance.

Les procès-verbaux des infractions aux dispositions de la loi concernant les véhicules à moteur et les

véhicules à moteur à combustible interne sont envoyés aux fonctionnaires, aux responsables et aux agents visés à l'article 137 du TU n° 393 du 15 juin 1959 de la circulation routière.

**6./7./8./9./10. PROCÉDURE; CHAMP D'APPLICATION «RATIONE TEMPORIS»; SANCTIONS; PROJECTION JURIDIQUE DES INTÉRESSÉS**

Nous avons déjà parlé (voir point 4) de la demande, accompagnée d'un projet détaillé, que le possesseur ou le propriétaire doit présenter au corps provincial des pompiers pour la mise en place d'une nouvelle installation thermique d'une puissance supérieure à 30 000 Kcal/h ou pour la transformation ou l'agrandissement d'une installation existante afin d'obtenir l'approbation du projet. La non-approbation dudit projet peut faire l'objet d'un recours auprès du préfet dans les 30 jours qui suivent la notification. La décision prise par ce dernier est sans appel. Une conclusion négative lors de la réception d'une installation (voir ci-dessus point 4) peut également faire l'objet, dans les 30 jours qui suivent la notification, d'un recours auprès du préfet dont la décision est sans appel.

Pour la surveillance des installations thermiques, leur exploitation, les combustibles utilisés et l'émission de fumées, effectuée par le corps provincial des pompiers, la loi prévoit des enquêtes sur place et des prélèvements d'échantillons de combustibles qui doivent être envoyés pour examen et analyse aux laboratoires provinciaux d'hygiène et de prophylaxie ou à d'autres laboratoires agréés.

S'il ressort de l'analyse que les combustibles ne satisfont pas aux exigences fixées par la loi et par le règlement, le chef du laboratoire transmet ses conclusions au médecin provincial en y joignant le procès-verbal de prélèvement et le certificat d'analyse. En même temps, il communique le résultat de l'analyse à l'utilisateur de l'installation thermique où a été effectué le prélèvement et au corps des pompiers qui l'a effectué.

Dans les 15 jours qui suivent la date de réception de la communication, les intéressés peuvent présenter au médecin provincial une demande de révision. Les analyses de révision sont effectuées auprès de l'Institut supérieur de santé dans un délai de deux mois au maximum. En cas de non-présentation de la demande de révision dans les délais fixés ou dans le cas où l'analyse de révision confirme la première analyse, le médecin provincial transmet les résultats dans les 15 jours à l'autorité judiciaire.

En ce qui concerne la surveillance des établissements industriels, nous avons déjà parlé (voir point 5) des autorités qui sont chargées de déterminer

la contribution apportée par ces établissements à la pollution de l'atmosphère.

Lorsqu'à la suite d'enquêtes effectuées sur les lieux, il apparaît que ces établissements ne répondent pas aux exigences fixées, la commune notifie aux intéressés l'ordre de remédier aux inconvénients relevés, et leur fixe un délai pour ce faire. Une amende de 100 000 liras à 1 million de liras est prévue dans les cas où les intéressés n'ont pas pris dans le délai imparti les mesures nécessaires. Indépendamment de la sanction pénale, le préfet peut ordonner la fermeture temporaire de l'établissement. Cette mesure est sans appel. Dans les cas de

pollution atmosphérique intéressant des communes limitrophes, appartenant à des régions différentes (voir ci-dessus point 5), la notification visée ci-dessus est effectuée par le ministre de la santé qui, en cas d'inobservation des instructions données et indépendamment de la sanction, peut ordonner la fermeture temporaire de l'établissement.

Pour les véhicules à moteur et les véhicules à moteur à combustion interne, dans l'attente d'une réglementation spécifique, la loi prescrit une révision auprès de l'inspection départementale ou d'un office de la motorisation civile et des transports en concession.

## CHAPITRE VI

### Réglementations obligatoires de caractère sectoriel

#### I — Transports

Le réseau ferroviaire national est géré à raison des trois quarts environ par la Régie autonome des chemins de fer de l'État, organe du ministère des transports, doté de l'autonomie administrative. Le service ferroviaire doit être considéré comme un service d'État, ce qui n'exclut toutefois pas la participation des particuliers à cette activité. En effet, le système de la concession existe également dans le domaine des transports (il s'agit en général d'une concession subventionnée).

En ce qui concerne les concessions ferroviaires, rappelons qu'il existe trois types différents de concessions: les concessions de construction et d'exploitation, les concessions de construction et les concessions d'exploitation. Les plus courantes sont les premières; elles sont accordées sur proposition du ministre des transports (et également du ministre du Trésor, lorsqu'il s'agit de lignes subventionnées) par décret présidentiel. Comme nous l'avons vu en général pour toutes les concessions, l'octroi de la concession est précédé d'une vaste enquête qui fait suite à la demande présentée par l'entreprise privée: le Conseil supérieur des travaux publics et le Conseil d'État interviennent également dans la procédure par leurs avis. L'acte de concession détermine avec précision aussi bien les éléments relatifs à la phase de construction et en particulier la durée des travaux, la quantité et le type du matériel roulant, que les éléments relatifs aux modalités d'exploitation du service. La durée de la concession est également fixée: étant donné le niveau très élevé des coûts d'établissement, la durée des concessions est généralement très longue; en outre, le concessionnaire a la garantie de l'exclusivité du service. Des obligations précises sont imposées au concessionnaire: tout d'abord les tarifs établis ne peuvent en aucun cas dépasser les tarifs appliqués par les chemins de fer

de l'État et ne peuvent être modifiés sans autorisation spéciale du ministère des transports. Le concessionnaire est en outre tenu de garantir l'efficacité et la régularité du service. Il résulte de cette obligation que le concessionnaire est également tenu de procéder aux travaux nécessaires et à l'accroissement du patrimoine requis pour maintenir les lignes dans un état répondant aux besoins du moment: la défaillance du concessionnaire peut entraîner le rachat du service par l'administration. En dehors de cette hypothèse, le rachat peut en tout cas être effectué par l'administration à l'expiration d'un délai de 30 ans à compter du début de la concession ou lorsque l'administration a besoin de la ligne pour compléter son propre réseau. En dehors de l'hypothèse du rachat, la concession cesse soit à l'expiration du délai fixé, soit par déchéance due à une faute du concessionnaire. Cette déchéance intervient en cas de non-respect par le concessionnaire des obligations qu'il a assumées lors de l'octroi de la concession et qui peuvent concerner aussi bien la construction que l'exploitation. L'administration peut, lorsque la déchéance a été prononcée, transférer la concession à d'autres, par mise aux enchères, licitation ou marché de gré à gré: dans ce cas, le premier concessionnaire n'a droit qu'au remboursement de la valeur des travaux effectués.

En ce qui concerne la Régie, rappelons qu'elle est dirigée par le ministre des transports qui en préside le conseil d'administration et donne des directives au directeur général des chemins de fer de l'État. Le conseil d'administration a un caractère consultatif: son avis est requis dans de nombreux cas et en particulier en ce qui concerne les règles générales relatives à l'organisation et aux attributions des divers services et bureaux de la Régie, les projets de budget, les projets de travaux dépassant certains montants, les contrats d'adjudication et les marchés de gré à gré, l'autorisation de faire

effectuer en régie les travaux, fournitures et services, les cahiers des charges, les propositions concernant les horaires des trains, les projets de lignes nouvelles, le remplacement ou la suppression de services ferroviaires, la construction de types nouveaux de matériel roulant, les propositions d'organigramme et les dispositions concernant le personnel.

Lorsque le ministère adopte des mesures non conformes à l'avis du Conseil, la loi l'oblige à motiver ces mesures.

Le directeur général des chemins de fer de l'État en respectant les directives du ministre des transports, dirige et surveille l'exploitation du service: la loi lui attribue de vastes pouvoirs dont un grand nombre ont déjà été cités à propos du conseil d'administration, lorsque les montants correspondants sont inférieurs aux chiffres fixés par la loi. D'autre part, le directeur général a la possibilité d'intervenir dans les cas d'urgence où peut se trouver la Régie des chemins de fer; en effet, il peut prendre des mesures d'urgence pour assurer la continuité et la sécurité de l'exploitation et dans l'intérêt du trafic, sous réserve de demander ultérieurement la ratification de ces mesures au ministre. La loi (DL n° 868 du 22 mai 1924, modifié par la loi n° 2796 du 2 décembre 1928) oblige le directeur général à présenter au ministre des transports, avant le mois de novembre de chaque année, un rapport sur le développement de la Régie, dans lequel il expose les raisons qui ont motivé la conclusion des contrats les plus importants, les décisions relatives aux conditions de transport et aux tarifs et où il indique les produits et les charges, ainsi que les modifications que l'étude et l'expérience suggèrent d'apporter à la Régie.

Nous énumérerons les principaux services qui constituent la direction générale des chemins de fer de l'État; service mouvement, service commercial du trafic, service matériel et traction, service travaux et constructions, service installations électriques. Ces services constituent les services dits d'exploitation. Parallèlement à ces services, il en existe d'autres dits centraux ou administratifs.

Le réseau ferroviaire exploité par la Régie autonome est divisé en 15 circonscriptions dont les organes principaux sont le directeur de la circonscription, le comité d'exploitation (organe collégial auquel est confié un rôle consultatif important) et les chefs des diverses divisions de la circonscription.

Il faut noter que malheureusement la situation financière de la Régie est très précaire, puisqu'elle fait apparaître un déficit de l'ordre de 400 milliards par an; malgré diverses tentatives en ce sens, le problème d'une réforme fondamentale de la Régie n'a pas encore été résolu. Par contre, le gou-

vernement a été très actif ces derniers temps dans le secteur des investissements, tant en ce qui concerne leur montant que leur destination. Cela permet à l'administration de progresser rapidement dans sa politique qui consiste à combler les lacunes dans les services qui répondent aux besoins de l'industrie.

En ce qui concerne les transports de l'État, rappelons que tout le secteur des services publics automobiles de ligne pour voyageurs, bagages et colis agricoles est réglementé par la loi n° 1822 du 28 septembre 1939, modifiée par DL n° 771 du 28 juin 1955. Ce secteur englobe tous les services effectués sur un parcours fixe, même s'ils ne sont pas continus; leur exploitation est soumise à une concession de l'État. Cette concession peut être provisoire ou définitive: dans le premier cas, la durée est au maximum d'un an, prorogeable d'une autre année; dans le second cas, la durée maximale est de 9 ans, avec possibilité de renouvellement.

Les services publics automobiles de ligne pour le transport de marchandises sont soumis à des dispositions analogues. En effet, la loi n° 1349 du 20 juin 1935 stipule que tous les services de transport de marchandises par véhicules automobiles, y compris les remorques, effectués pour le compte de tiers et moyennant une rémunération, doivent faire l'objet d'une autorisation ou d'une concession spéciale du ministère compétent. Le défaut de licence de transport est puni d'une amende: en cas d'irrégularités répétées, le préfet peut ordonner le retrait du permis de circulation du véhicule pendant une période allant de 1 à 6 mois.

Comme dans d'autres cas, la concession est subordonnée à la possession d'aptitudes techniques, morales et financières dûment prouvées: la réglementation fixe ensuite toutes les modalités de la concession et les prescriptions d'ordre technique et économique auxquelles elle doit répondre.

C'est pourquoi, en ce qui concerne l'exploitation de la concession, sa révocation et son expiration, les principes que nous avons déjà énoncés restent en principe valables.

Des considérations analogues s'appliquent aux funiculaires, aux trolleybus, aux télésièges, aux remonte-pentes, etc. qui peuvent également être exploités en concession.

Les services de ligne de la navigation intérieure sont également exploités en régime de concession (DPR n° 631 du 28 juin 1949, approuvant le règlement pour la navigation intérieure); dans ce cas également, les observations formulées précédemment restent valables. Les concessions peuvent être accordées à titre provisoire pour une durée ne dépassant pas deux ans, et à titre définitif pour une période ne dépassant pas 30 ans; les concessions

peuvent être renouvelées. L'acte de concession doit préciser la nature, l'importance et la situation des installations à terre, le nombre et les types de navires et d'engins flottants dont le concessionnaire doit être pourvu pour le service à effectuer, ainsi que les cas de déchéance de la concession. Le cahier des charges annexé à l'acte de concession indique dans tous les cas toutes les conditions et modalités du service.

Il est rappelé que, par contre, l'État gère directement les services de ligne sur les lacs Majeur, de Garde et de Côme (loi n° 614 du 18 juillet 1957) et les services de la navigation maritime (DL n° 2081 du 7 décembre 1936, DL n° 780 du 12 mai 1938, DM du 20 décembre 1938, loi n° 600 du 2 juin 1962, loi n° 52 du 23 janvier 1941, loi n° 34 du 5 janvier 1953, loi n° 178 du 26 mars 1959) et de la navigation aérienne.

La loi n° 614 de 1957 autorise en effet le ministère des transports à gérer directement les services publics de navigation sur les lacs indiqués, par l'intermédiaire d'un gestionnaire nommé par le ministre des transports parmi les fonctionnaires de l'administration de l'État.

Pour les services de transport aérien, il a été décidé par DPR n° 2398 du 4 juin 1963 d'en concéder l'exploitation à la société par actions ALITALIA, sur les lignes expressément indiquées dans la loi précitée. La société concessionnaire ne peut céder ni en totalité ni en partie les services qu'elle assume, sans l'autorisation préalable du ministère de la défense. En d'autres termes, ALITALIA doit organiser tout le trafic aérien régulier des passagers, le transport du courrier et des marchandises ou uniquement le transport des marchandises et du courrier, tant à l'intérieur du territoire national qu'entre le territoire national et les territoires d'autres États. La loi de 1963 a fixé la durée de la concession à 10 ans.

En matière de transports, le «projet 80» prévoit pour 1980 un doublement du volume des marchandises transportées, un doublement du trafic international, un quadruplement du trafic passager. Ces prévisions exigent une adaptation des infrastructures de transport aux besoins nouveaux et en premier lieu l'affectation à ces infrastructures de ressources financières quatre fois plus importantes que celles actuellement disponibles.

La politique des transports visera à insérer l'Italie dans les flux du trafic international et à assurer d'égales possibilités d'accès à tous les points du territoire pour tous les citoyens. En ce qui concerne les moyens de transport, il faudra viser à réduire l'encombrement et à accroître — par l'intégration des moyens — la rapidité et la rentabilité totale des flux de transport.

Le «projet 80» considère en outre que, une fois achevé le réseau d'autoroutes et le système des raccordements routiers et ferroviaires internationaux à travers les Alpes, les efforts devront porter surtout sur l'infrastructure des ports (qui devront être équipés de moyens modernes, eu égard notamment aux nouvelles techniques de transport par containers), sur les aéroports intercontinentaux, et régionaux, sur le système ferroviaire. En outre, dans le cadre de la viabilité, les autoroutes urbaines et les raccordements entre les systèmes métropolitains devront jouer un rôle important, en vue de corriger les tendances actuelles à la décentralisation.

## II — Énergie

La loi n° 1643 du 6 décembre 1962 a institué l'Ente nazionale per l'energia elettrica (ENEL) auquel est réservé le soin d'exercer sur le territoire national les activités de production, d'importation, d'exportation, de transport, de transformation, de distribution et de vente de l'énergie électrique, quelle qu'en soit la source. Cet organisme est doté de la personnalité morale de droit public et il est soumis au contrôle du ministère de l'industrie et du commerce; il exerce son activité conformément aux directives d'un Comité des ministres, présidé par le président du Conseil des ministres et composé des ministres du budget et du Trésor, de l'industrie et du commerce, des travaux publics, des participations de l'État et de l'agriculture et des forêts.

L'objectif principal de cet organisme est d'assurer, avec des coûts de gestion aussi réduits que possible, un approvisionnement en énergie électrique qui, en quantité et par son prix, réponde aux exigences d'un développement économique équilibré du pays (art. 1 de la loi précitée).

La réalisation de cet objectif est assurée par le Comité des ministres qui doit veiller à ce que les programmes de l'ENEL répondent aux besoins d'un développement économique équilibré, en satisfaisant les besoins croissants en énergie à des coûts aussi bas que possible, à ce que ces programmes prévoient la construction d'installations nouvelles et leur localisation, le développement des liens entre ces installations et leur financement dans le cadre de la programmation générale (comme le prévoit l'article 1 du DPR n° 1670 du 15 décembre 1962 sur l'organisation de L'Ente. Le Comité des ministres dispose en outre, comme nous l'avons dit, d'un pouvoir de donner des directives concernant l'activité de l'ENEL. Il appartient au ministre de l'industrie et du commerce de veiller à ce que l'ENEL exerce son activité conformément aux programmes approuvés et aux directives données par

le Comité des ministres. Le ministre peut en outre ordonner des inspections visant à contrôler l'activité de l'Ente. En accord avec le ministre du Trésor, il approuve les budgets. L'organe exécutif de l'ENEL est le conseil d'administration qui veille à la réalisation des programmes approuvés et statue sur ceux qui doivent être soumis à l'approbation du Comité des ministres, en établissant également le plan de financement correspondant. Ses autres compétences sont précisées à l'article 5 de la loi précitée. Tous les autres actes ne relevant pas de la compétence du conseil d'administration sont effectués par le président de l'Ente: celui-ci assure également la représentation légale de l'Ente.

Rappelons que l'administration de l'Ente peut être dissoute en cas de constatation de manquements de nature à compromettre le fonctionnement normal de l'Ente sur le plan technique et administratif ou en cas d'inobservation répétée des directives du Comité des ministres, par décret du président de la république, sur proposition du ministre de l'industrie et du commerce, après consultation du Conseil des ministres. Dans ce cas, la loi stipule que les pouvoirs du président et du conseil d'administration sont exercés par un administrateur extraordinaire, nommé par le décret même de dissolution des organes ordinaires d'administration. Le conseil d'administration doit toutefois être reconstitué dans les six mois qui suivent la nomination de l'administrateur extraordinaire.

La loi n° 1643 de 1962 a donc réalisé la nationalisation des entreprises électriques: avant cette date, en effet, l'exploitation de l'industrie électrique était entre les mains des particuliers. N'ont pas été nationalisées les entreprises produisant l'énergie électrique destinée à satisfaire les besoins correspondant à d'autres processus de production de ces entreprises ou d'entreprises qui auraient été groupées à la date du 31 décembre 1961. N'ont pas non plus été transférées à l'ENEL les entreprises produisant de l'énergie électrique pour leurs propres besoins, qui, lors de l'entrée en vigueur de la loi n° 1643, auraient déjà construit de nouvelles installations électriques destinées à satisfaire les besoins correspondant à des activités de production programmées avant le 31 décembre 1961, à condition toutefois que, dans un délai de trois ans à compter du 1er janvier 1963, elles soient parvenues à utiliser plus de 70% du total de l'énergie produite. N'ont pas été nationalisées non plus les entreprises qui, au cours des deux années 1959 et 1960, n'avaient pas produit plus de 15 millions de kWh par an; le transfert de ces entreprises à l'ENEL reste toutefois toujours possible si l'énergie produite pendant deux années consécutives dépasse 50 millions de kWh par an.

Rappelons que l'ENEL n'est soumis ni à l'impôt sur les revenus de richesse mobilière, ni à l'impôt

sur l'industrie, le commerce, les arts et les professions, ni à l'impôt sur les sociétés. Par contre, cet organisme doit verser chaque année à l'État un impôt unique sur l'énergie électrique produite d'un montant fixé par le gouvernement.

L'ENEL est autorisée à émettre des obligations dans les limites et selon les modalités approuvées dans chaque cas par le Comité interministériel pour le crédit et l'épargne: ces obligations peuvent bénéficier de la garantie de l'État pour le paiement du capital et des intérêts, en vertu d'un arrêté des ministres du Trésor et des finances, sur avis conforme du Conseil des ministres. Les obligations sont admises de plein droit à la cotation en bourse, figurent parmi les titres sur lesquels l'institut d'émission est autorisé à faire des avances et peuvent être acceptées comme caution auprès des administrations publiques. L'ENEL ne peut en revanche créer de sociétés ni prendre de participations (et ce conformément à ses buts institutionnels) que moyennant l'autorisation préalable du Comité des ministres; elle ne peut pas non plus créer de sociétés étrangères qui aient pour objet exclusif l'exportation et l'importation de l'énergie électrique avec l'Italie ou prendre des participations dans ces sociétés.

En ce qui concerne la réglementation générale relative à l'exploitation des installations électriques, la loi sur les eaux publiques et sur les installations électriques prévoit une série d'interdictions à l'égard de ceux qui ne sont pas titulaires d'une autorisation pour raisons de service; la violation de ces interdictions expose à des poursuites pénales (art. 449 et 450 du Code pénal), lorsqu'elle occasionne un désastre ou fait naître le risque d'un désastre.

La loi régleme également l'importation et l'exportation d'énergie électrique: ces opérations sont en effet interdites sans autorisation formelle. L'autorisation est accordée par arrêté ministériel selon la procédure fixée par la loi: l'arrêté d'autorisation indique la quantité maximale d'énergie à importer ou à exporter, les conditions et la durée de l'autorisation. Cette dernière peut être assortie de conditions et de garanties, même en ce qui concerne l'utilisation de l'énergie; pour ce qui est de la durée, la loi stipule que, sauf prorogation, l'autorisation ne peut être accordée pour plus de 10 ans. Toutefois, pour des motifs d'intérêt public, l'autorisation peut être révoquée à tout moment.

D'autre part, les dispositions relatives aux servitudes liées aux lignes électriques sont très nombreuses et détaillées: la loi stipule en effet que tout propriétaire est tenu de permettre le passage sur ses terres des lignes électriques aériennes et souterraines, installées par quiconque y est autorisé par

l'autorité compétente. Cette servitude n'entraîne évidemment aucune perte de propriété ou de possession du fond utilisé: le propriétaire du fond a droit à une indemnité qui est déterminée compte tenu de la perte de valeur subie par le terrain ou l'immeuble. Le propriétaire doit en tout cas recevoir réparation des dommages causés par la construction de la ligne et aussi par les occupations temporaires nécessaires.

Le régime des hydrocarbures a déjà été étudié.

Il nous paraît toutefois opportun de rappeler ici ce que dit le «projet 80» de la politique de l'énergie. Ce projet prévoit que la consommation d'énergie sera de plus en plus fondée sur les hydrocarbures: pétrole et gaz naturel. Malheureusement, les perspectives de développement des ressources intérieures ne paraissent pas de nature à modifier la structure de notre approvisionnement en énergie.

Cela implique que pour l'approvisionnement en hydrocarbures il faudra s'efforcer d'atteindre le plus haut degré d'autonomie possible, en intensifiant la recherche dans le pays et à l'étranger; il faudra veiller en même temps à ce que les importations de pétrole brut se fassent dans les meilleures conditions économiques possible. Le «projet 80» étudie également les perspectives de développement de l'énergie électro-nucléaire: on constate en effet que la compétitivité économique qu'atteint désormais cette source d'énergie par rapport à l'énergie thermique traditionnelle confirme la directive, déjà donnée dans le programme économique national de 1966-1970, de couvrir en énergie électro-nucléaire les besoins supplémentaires d'énergie électrique à partir de 1971-1975.

L'utilisation croissante d'énergie électronucléaire permettra la réalisation d'une plus grande autonomie et d'une plus grande diversification dans le domaine énergétique. Elle aidera en outre à résoudre des problèmes fondamentaux pour la vie de la société, comme la pollution atmosphérique et la dessalinisation de l'eau de mer.

### III — Agriculture

En ce qui concerne l'agriculture, nous nous limiterons à passer rapidement en revue les formes d'aide et d'encouragement prévues par l'administration en faveur de l'initiative privée. Parmi les interventions particulièrement importantes, il faut noter celles prises par l'Azienda nazionale di intervento nel mercato agricolo (l'Office national d'intervention sur le marché agricole), en faveur des marchés des divers produits, en application des règlements de la CEE (loi n° 303 du 13 mai 1966 et DL n° 80 du 17 mars 1967). L'achat, la conserva-

tion, la vente des produits, le fonctionnement du marché et toute autre opération d'exécution des interventions sur les marchés de produits agricoles sont confiés en règle générale par l'Office à des coopératives, à des consortiums ou à leurs organisations ou à d'autres opérateurs reconnus aptes à effectuer ces interventions. L'office décide et effectue périodiquement des inspections destinées à contrôler la gestion des responsables auxquels il l'a confiée.

L'office peut en outre recourir à des experts dans le domaine de l'économie, de la mercéologie et de la technique commerciale. Dans le domaine des interventions sur le marché agricole, l'office recourt, pour assurer le fonctionnement de ses bureaux, au personnel du ministère de l'agriculture et des forêts: (les organes de l'office sont le président, en la personne du ministre de l'agriculture et des forêts, et le conseil d'administration dont la composition et les tâches sont précisées par la loi n° 303 de 1966 — art. 5, 6 et 7).

Nombreux sont également les cas d'intervention de l'État sous forme de subventions. Parmi les nombreuses subventions accordées, citons celles en faveur de l'exécution de travaux de bonification et d'amélioration foncière, de travaux d'amélioration dans les régions de montagne, les subventions en faveur de la lutte contre les criquets et les maladies des plantes, les primes pour la culture des olives, le crédit agricole pour la gestion et l'amélioration des exploitations, les financements accordés aux mêmes fins par des instituts de crédit de droit public, les mesures économiques pour le développement de la propriété rurale, les mesures pour l'amélioration du patrimoine zootechnique et le développement de l'élevage, les mesures visant à encourager les initiatives agricoles dans le Mezzogiorno, les prêts pour l'amélioration des régions de montagne.

Pour intensifier le développement de l'agriculture, un second plan vert quinquennal, qui fait suite au premier plan quinquennal pour le développement de l'agriculture (adopté par la loi n° 454 du 2 juin 1961), fait l'objet de la loi n° 910 du 27 octobre 1966. Le premier plan transformait les organismes de transformation et de valorisation foncière en «organismes de développement» (enti di sviluppo), autorisés — sous le contrôle du ministère de l'agriculture et des forêts — à intervenir pour accroître le revenu des agriculteurs et améliorer d'une façon générale leurs conditions de vie. Peu à peu les pouvoirs de ces organismes ont été renforcés pour le financement des coopératives agricoles, le développement des élevages, le développement du traitement, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, l'exécution de travaux d'intérêt commun à plusieurs fonds etc.

Le second plan a surtout visé à réaliser des interventions à caractère exceptionnel destinées à favoriser la réalisation du programme national, en tenant compte également de la nécessité d'insérer l'agriculture nationale dans le marché commun européen. A cette fin, le second plan favorise le renforcement et l'adaptation structurelle, fonctionnelle et économique des exploitations et en particulier des exploitations familiales, pour en accroître l'efficacité et la compétitivité. Les interventions doivent servir en particulier à promouvoir le développement d'activités et de services de caractère général, la stabilisation des prix et l'organisation des marchés agricoles, l'obtention des capitaux d'exploitation et de gestion, de développement de la coopération et des autres formes d'organisation des producteurs agricoles, le développement des productions zootechniques et l'amélioration, la protection et la spécialisation des cultures d'arbres et des cultures de fruits et légumes, l'adaptation des structures au niveau de l'exploitation et au niveau interexploitations, le développement de l'irrigation et l'achèvement de travaux publics de bonification, le développement des forêts, l'accès au crédit agricole. Pour réaliser ces objectifs, le plan prévoit des crédits importants pour la construction de travaux publics et pour l'octroi d'aides à fonds perdus, ainsi que des financements à des conditions de faveur. C'est au ministère de l'agriculture qu'il appartient, en accord avec le CIPE, de fixer les critères généraux pour l'application coordonnée des interventions; conformément aux critères établis, le ministère arrête les directives concernant la réalisation concrète des interventions dans les diverses régions en indiquant les objectifs généraux de l'action des pouvoirs publics.

En ce qui concerne également l'agriculture, il convient de citer les prévisions formulées par le «projet 80». Les principaux objectifs sont au nombre de deux: le premier vise la transformation de la partie de l'agriculture qui est la plus susceptible de développement dans un secteur rentable et compétitif, fondé sur des unités d'exploitation modernes dont les dimensions se prêtent à l'utilisation satisfaisante des facteurs de production, à l'application des techniques modernes, à l'emploi rationnel des moyens techniques.

Le second objectif consiste à assurer des revenus et un niveau de vie satisfaisants à cette fraction du monde rural qui exerce son activité dans des domaines peu susceptibles de développement. Cela suppose une forte réduction de la population agricole qui à son tour suppose une demande de main-d'œuvre élevée dans les secteurs non agricoles, des aides favorisant l'abandon anticipé de l'activité agricole par les travailleurs âgés et assurant aux travailleurs agricoles, qui ne pourront s'inté-

grer dans le processus de transformation du secteur et ne pourront être absorbés à temps plein dans l'industrie et les services, un emploi et des revenus dans les activités complémentaires de l'activité agricole.

Ces deux objectifs essentiels sont confirmés dans le récent mémorandum de la CEE sur la politique agricole. Ce mémorandum insiste en outre sur la nécessité d'une «régionalisation» de l'intervention dans l'agriculture. C'est dans cette voie que devra s'orienter la politique agricole italienne, étant donné que la régionalisation est déjà réalisée. L'organisation qu'utilisera la région pour opérer dans le secteur agricole — souhaite le «projet 80» — devra être conçue de façon à éviter la création de structures bureaucratiques lourdes, qui annuleraient les avantages apportés par la décentralisation. Le projet décrit ensuite les différentes étapes de l'intervention régionale dans l'agriculture.

En ce qui concerne les politiques de marché — nous citons toujours le «projet 80» —, les interventions devront viser surtout à créer un réseau de «marchés à la production» ayant des dimensions qui correspondent aux besoins des principales zones de production et fonctionnant comme des services communs à tous les producteurs agricoles. Dans certains secteurs de la production, comme celui des fruits et celui des légumes, ces marchés rendront concrètement possibles la création et la consolidation des associations de producteurs auxquelles les règlements communautaires confient des tâches si importantes et délicates.

L'existence de marchés à la production facilitera également l'établissement de liens plus directs entre l'Azienda di Stato per gli interventi sui mercati agricoli et les producteurs. L'AIMA présentera ainsi de plus en plus les caractéristiques d'un organisme économique public assurant la régulation du marché dans l'intérêt mutuel des producteurs et des consommateurs.

#### IV — Crédit (surveillance et contrôle du système du crédit)

##### 1. OBJECTIFS ET SOURCES NORMATIVES

Le système de la surveillance et du contrôle par les pouvoirs publics des établissements de crédit tire son origine en Italie de quelques mesures législatives arrêtées en 1926 (RDL n° 1511 du 7 septembre 1926 et RDL n° 1830 du 7 septembre 1926, convertis respectivement en lois n° 1107 et 1108 du 23 juin 1927<sup>(1)</sup>, visant à instaurer — à la suite des

(1) RUTA, *Lineamenti di legislaz. banc.* (Éléments de législation bancaire), Rome, 1965, p. 38 et suiv.

douloureuses expériences de certaines crises qui avaient touché jusqu'à des banques interrégionales<sup>(1)</sup> — une première forme de protection de l'épargne.

Il s'agissait évidemment d'une réglementation encore très incomplète qui devait, en deux années à peine, être largement dépassée. En effet, le RDL n° 375 du 12 mars 1936, converti en loi n° 141 du 7 mars 1938, renouvelait entièrement la matière. Vinrent ensuite les modifications et les compléments contenus dans diverses autres lois qui, avec le RDL de 1936, forment un tout, appelé aujourd'hui «loi bancaire»<sup>(2)</sup>. Parallèlement à ce système il existe diverses autres mesures législatives réglementant non pas le système de crédit en général, mais certaines catégories d'établissements de crédit (caisses d'épargne et établissements de crédit sur gage, banques populaires, caisses rurales et artisanales, instituts de crédit spécial).

Il reste que ces dernières dispositions spéciales ont pour objet certaines caractéristiques structurelles propres des établissements auxquels elles s'appliquent, tandis que les grandes lignes de la surveillance sont communes à tous les établissements de crédit et ne sont réglementées que par la loi bancaire.

## 2. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE PERSONAE»; SUJETS PASSIFS DE LA SURVEILLANCE

Le système de la loi bancaire est fondé sur la négation du concept de «banque universelle» (c'est-à-dire de banque effectuant tous types d'opérations de collecte et d'utilisation des dépôts), concept sur lequel s'appuient la plupart des autres pays de la Communauté, et sur la répartition des établissements de crédit entre les établissements de crédit qui recueillent l'épargne à court terme et les instituts de crédit qui collectent au contraire l'épargne à moyen et à long terme<sup>(3)</sup>. Ces établissements peuvent en conséquence accorder des crédits à court terme ou des crédits à moyen et à long terme<sup>(4)</sup>.

La règle n'a toutefois pas une valeur absolue, des dérogations étant admises par disposition expresse, législative (cas par exemple des établissements de crédit agricole autorisés à accorder également des crédits à court terme) ou statutaire (cas par exemple des établissements de crédit qui, avec l'autorisation de l'organe de contrôle, peuvent accorder des crédits à moyen terme).

(1) PRATIS, *La disciplina giur. delle aziende di cred.* (La réglementation juridique des établissements de crédit) Milan, 1959, p. 3.

(2) RUTA, *op cit.*, p. 43 et suiv.; PRATIS, *op. cit.*

La distinction entre établissements de crédit ordinaire et instituts de crédit spécial est liée à la précédente, mais ne coïncide pas parfaitement avec elle. La notion d'établissement de crédit ordinaire correspond à celle d'établissement de crédit collecteur d'épargne à court terme; il n'en va pas de même des instituts de crédit spécial, cet adjectif servant à désigner le caractère particulier des opérations effectuées, sous l'angle qualitatif du crédit accordé (agricole, à l'artisanat, à la coopération, etc.) et non sous l'angle quantitatif, c'est-à-dire comme critère temporel de la durée du crédit; l'aspect qualitatif l'emporte alors sur l'aspect quantitatif<sup>(5)</sup>.

a) En vertu de l'article 5 de la loi bancaire, sont considérés comme établissements de crédit:

— les instituts de crédit de droit public (nommément désignés par les lois spéciales) et les banques d'intérêt national (également désignées expressément par la loi; il s'agit de sociétés par actions présentant un intérêt particulier pour l'économie nationale);

— les établissements de crédit en général qui revêtent la forme juridique de:

— sociétés par actions ou en commandite par actions, à l'exclusion des sociétés de personnes et des firmes individuelles, sauf pour les établissements constitués avant l'entrée en vigueur de la loi (arg. ex art. 30, paragraphe 1, de la loi bancaire);

— sociétés coopératives à responsabilité limitée (banques populaires);

(3) En vertu de la décision du Comité interministériel pour le crédit et l'épargne du 28 janvier 1963, est considérée comme épargne à moyen terme l'épargne d'une durée non inférieure à 18 mois et non supérieure à 60 mois; cette délimitation sert à différencier l'épargne à court terme (moins de 18 mois) de l'épargne à long terme (plus de 60 mois).

(4) La différence entre les crédits à court terme et les crédits à moyen et à long terme est moins facile à établir que pour les dépôts. La différenciation ressort souvent des différentes lois spéciales qui réglementent les secteurs du crédit auxquels elles s'appliquent. En outre, tandis que la loi n° 1228 du 27 juillet 1962 stipule que pour l'obtention de certains allègements fiscaux on considère comme opérations à moyen et à long terme les opérations d'une durée non inférieure à trois ans, l'autorité de contrôle considère, aux fins du droit matériel, que les opérations à court terme sont celles dont la durée ne dépasse pas 12 mois, les opérations à moyen terme celles dont la durée est comprise entre 12 mois et 10 ans, et les opérations à long terme celles dont la durée est comprise entre 10 et 50 ans.

(5) GIANNINI, *Rilievi sugli ist. di cred. ecc.*, (Considérations sur les instituts de crédit, etc.) dans «*Banca, borsa e titoli di credito*», 1954, I, p. 850.

- les filiales d'établissements de crédit étrangers<sup>(1)</sup>;
- les caisses d'épargne (organismes de droit public);
- les établissements de crédit sur gage (assimilables dans une large mesure aux caisses d'épargne);
- les caisses rurales et artisanales (sociétés coopératives à responsabilité limitée ou illimitée);

b) les instituts de crédit collecteurs d'épargne à moyen et à long terme sont énumérés à l'article 41 de la loi bancaire. Leur activité économique est réglementée par les lois spéciales et par les dispositions statutaires: crédit à la construction, crédit à l'industriel, crédit agricole, etc.

### 3. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE MATERIAE»

La réglementation de la loi bancaire s'applique à la constitution (voir point 2), à l'activité et à la liquidation (voir point 4) des établissements et des instituts de crédit.

En ce qui concerne les objectifs de la législation en question, nous renvoyons aux points 1 et 4.

### 4. CONTENU MATÉRIEL DES DISPOSITIONS: LES ACTES DE CONTRÔLE

Les actes de surveillance et de contrôle des établissements de crédit, qui émanent d'organes administratifs, sont des actes administratifs au sens formel: ils le sont également au sens matériel, étant donné que cette caractéristique n'est établie que

pour les actes particuliers (autorisations, approbations, inspections, etc.); contre lesquels sont admises d'autre part les charges caractéristiques des actes administratifs<sup>(2)</sup>, et non pour les actes ayant une portée générale (instructions et directives données par le Comité interministériel et la Banque d'Italie): certains considèrent que ces actes sont plutôt des actes réglementaires<sup>(3)</sup>.

Il faut distinguer entre les contrôles portant sur les personnes et les contrôles portant sur les actes. Les premiers couvrent, dans le système de la loi bancaire, les inspections, les contrôles répressifs et les contrôles qui se substituent à l'activité; les seconds concernent les approbations et certaines formes d'autorisation. Toutefois, des actes d'autorisation importants, concernant la constitution même de l'établissement de crédit en tant que tel, ne constituent plus des contrôles sur les actes, mais des contrôles sur les personnes (contrôle préalable). Indépendamment de ces distinctions traditionnelles, on parle de contrôles fonctionnels<sup>(4)</sup>, c'est-à-dire de contrôles visant à établir la régularité de la gestion; ces contrôles peuvent être techniques ou formels suivant qu'ils portent sur les critères de fond adoptés dans la gestion de l'entreprise ou qu'ils consistent simplement à vérifier l'observation des dispositions de la loi ou des statuts.

Il convient de noter que les contrôles prévus par la loi bancaire visent essentiellement à protéger l'épargne qui présente un intérêt public primordial (art. 1 de la loi bancaire). Toutefois, ces pouvoirs concentrés entre les mains des autorités qui y sont préposées servent non seulement au contrôle des banques, mais également au contrôle de la politique économique et sont également exercés à des fins différentes: *monétaires* au sens strict (orientation des crédits vers le secteur des entreprises en général et réglementation de la concurrence) et, dans une moindre mesure, *financières* (intervention sur le marché des valeurs mobilières, qui peut être influencé par d'autres moyens) et aussi à des fins d'*encouragement* (interventions sélectives) en faveur de secteurs déterminés, selon les besoins liés à l'évolution de la conjoncture.

Nous examinerons maintenant les principaux actes de contrôle de la gestion des établissements de crédit.

(1) Les filiales (dans le sens de succursales et non de sociétés affiliées) des établissements de crédit étrangers bénéficient en Italie du même régime que les établissements de crédit nationaux, sous réserve des conditions de réciprocité prévues par l'article 2 du RD n° 1620 du 4 septembre 1919 et de l'obligation de transmettre les bilans de la maison mère également à l'organe de contrôle et, enfin, de posséder un fonds de dotation autonome distinct des fonds analogues de la maison mère. On observera que, de ces dispositions, seule la première concernant la condition de réciprocité peut être considérée comme étant en contradiction avec le principe de la non-discrimination qui est un des principes clés du traité de Rome. Ce sera donc la seule disposition qui sera rendue inapplicable pour les entreprises communautaires après l'adoption de la directive, en cours d'approbation, sur le droit d'établissement des banques.

(2) DE GENNARO, *La competenza autorizzativa in materia di sportelli bancari* (Le pouvoir d'autorisation en matière de guichets bancaires) dans «*Banca, borsa e titoli di credito*», p. 504; PRATIS, *op. cit.*, p. 19 et suiv.

(3) PRATIS, *op. cit.*, p. 118 et suiv.

(4) PALLINI, *La disciplina giur. delle az. di cred.* (La réglementation juridique des établissements de crédit), Milan 1959, p. 45 et suiv.

- A — a) La constitution des établissements de crédit est soumise à l'autorisation de la Banque d'Italie<sup>(1)</sup> (art. 28 de la loi bancaire), qui, à son tour, doit respecter en la matière les directives données par le Comité interministériel (directives actuellement très restrictives)<sup>(2)</sup>. L'autorisation est la condition sine qua non de la constitution de la société, lorsque l'entreprise revêt cette forme juridique (voir ci-dessous point 2); si l'autorisation n'est pas accordée, l'acte constitutif ne peut donc être homologué. La Banque d'Italie peut, en accordant l'autorisation, fixer le capital de la société. Il semble qu'il soit nécessaire d'obtenir une double autorisation, une lors de la constitution de l'établissement et une, lorsque les formalités requises ont été effectuées pour le début de l'activité<sup>(3)</sup>. Les décisions de la Banque d'Italie de refuser ou d'accorder l'autorisation peuvent faire l'objet d'un recours hiérarchique (impropre) dans le sens décrit ci-dessus<sup>(4)</sup>;
- b) Il faut noter que l'autorisation de créer un établissement de crédit est, en tant que mesure discrétionnaire, propre aux systèmes français et italien dans les systèmes communautaires. Dans les autres pays, le contrôle des conditions requises est fondé sur des éléments formels (Allemagne, Belgique, Luxembourg) ou n'existe même pas (Pays-Bas). Selon le projet de directive actuellement à l'étude auprès de la Commission de la CEE, l'autorisation devrait être subordonnée à l'existence d'éléments ne pouvant faire l'objet d'une appréciation discrétionnaire: capital minimum, aptitudes morales et professionnelles, caractéristiques structurelles de l'entreprise. Les délégations italienne et française auprès du groupe de travail spécial ont demandé que soit inclus parmi ces éléments l'examen de la situation économique de la zone où l'établissement devrait être implanté.
- B — a) Dans le système italien, l'ouverture de nouveaux guichets pour les établissements déjà constitués est soumise à la même autorisation que celle prévue pour la constitution;
- b) Dans les autres systèmes communautaires (y compris le système français) seule est prévue l'obligation de communication à l'organe de contrôle: le projet de directive visé ci-dessus tend à adopter cette solution.
- C — Selon la loi bancaire italienne:
- a) les actes de constitution et les statuts des établissements de crédit de toute nature sont soumis à l'approbation de la Banque d'Italie (il en va de même des modifications de ces actes et statuts);
- b) les fusions sont subordonnées à l'autorisation de la Banque d'Italie (cette dernière forme de contrôle est utilisée également comme instrument de la politique de concentration et donc de réglementation de la concurrence qui, à son tour, influe sur la formation des prix du marché).
- D — Parmi les actes de contrôle fonctionnel, lorsqu'ils ont un caractère particulier et parmi les actes réglementaires, lorsque les actes de contrôle ont un caractère plus général, ceux mentionnés par l'article 32 de la loi bancaire émanent de la Banque d'Italie, conformément aux décisions du Comité interministériel (et se prêtent souvent à être utilisés comme instruments de la politique monétaire). Ces actes concernent:
- a) les formes techniques des bilans et des situations périodiques (contrôle purement fonctionnel);
- b) les limites des taux d'intérêt créditeurs et débiteurs (contrôle très important également comme instrument de politique monétaire, qui toutefois n'a pas encore été utilisé, les organes de contrôle ayant préféré ne pas influencer artificiellement le marché, le laissant libre de déterminer la rémunération des emplois et des dépôts bancaires);
- c) les commissions pour les services bancaires (voir ci-dessus);
- d) la proportion des diverses catégories d'investissements (contrôle purement fonctionnel, visant à éviter une immobilisation);
- e) le pourcentage minimal des bénéfices destinés aux réserves, qui peut être supérieur au pourcentage fixé par la loi (intervention visant manifestement à accroître les garanties en faveur des épargnants);

(1) En ce qui concerne la compétence de la Banque d'Italie en la matière: DE GENNARO, *op. cit.*, p. 461 et suiv. Contre: PALLINI, *op. cit.*, p. 46.

(2) La Banque d'Italie dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans sa faculté de respecter ou non ces directives: Conseil d'État 22 octobre 1965, dans *Foro italiano*, 1966, III, 244. DE GENNARO, *op. cit.* p. 504.

(3) PRATIS, *op. cit.*, p. 185; RUTA, *op. cit.*, p. 313 et suiv.

(4) Toutefois, puisque la communication de la mesure n'est prévue que pour l'établissement demandeur, on peut se demander si le recours d'un établissement intéressé à ce que l'autorisation ne soit pas accordée est admissible: DE GENNARO, *op. cit.*, p. 506.

- f) le rapport entre l'actif net et le passif et l'utilisation des dépôts recueillis en sus du montant déterminé par ledit rapport (c'est le système de la réserve dite obligatoire qui joue un rôle fondamental et a une triple fonction: garantie pour les épargnants, instrument de politique monétaire et forme d'encouragement en faveur de certains secteurs de l'industrie, qui permet d'inclure dans la réserve certains titres à revenu fixe, qui sont donc demandés dans une plus ou moins large mesure suivant la situation conjoncturelle);
- g) l'approbation des extraits de comptes par les clients des établissements de crédit (contrôle purement fonctionnel);
- h) les précautions nécessaires pour éviter l'aggravation des risques provenant du cumul des crédits (contrôle fonctionnel, mais d'une très vaste portée): par sa décision du 16 mai 1962, le Comité interministériel du crédit et de l'épargne a confié à la Banque d'Italie le service de la centralisation des risques bancaires. Ce système qui est destiné à se développer au niveau européen, même si ce n'est pas dans les prochaines années, est mis au service des banques et doit servir en dernière analyse de forme de l'élection pour l'octroi de crédits.

E — Le Comité interministériel du crédit et de l'épargne a ensuite la faculté:

- a) de décider que certaines formes d'emploi soient soumises à une autorisation préalable de la Banque d'Italie (ce contrôle peut également être considéré en l'occurrence comme une intervention sélective dans le domaine du crédit);
- b) d'autoriser l'émission de chèques circulaires (forme de réglementation de la concurrence).

F — En règle générale, les pouvoirs appartenant à la Banque d'Italie à titre autonome sont d'ordre technique et consistent en un simple contrôle de la régularité de la gestion, visant à garantir le respect de la loi (même lorsqu'il s'agit d'interventions sélectives) et la protection des épargnants. En vertu de l'article 35 de la loi bancaire, la Banque d'Italie a la faculté:

- a) d'ordonner la convocation des assemblées des actionnaires des établissements de crédit pour les mesures qu'elle juge nécessaires;
- b) d'ordonner l'ouverture de procédures d'exécution contre les débiteurs des établissements de crédit;

- c) de fixer les moyens de supprimer une immobilisation des fonds;
- d) de régler le rapport entre le patrimoine social et les investissements en immeubles et en actions (réglementation des participations en actions qui relève également de la réglementation de la concurrence);
- e) de fixer la limite maximale des crédits qui peuvent être accordés par les établissements de crédit, limite qui est actuellement du cinquième du patrimoine (cet instrument peut également être utilisé comme forme de contrôle quantitatif et qualitatif du crédit).

G — On peut citer comme formes importantes de contrôles techniques ou fonctionnels:

- a) l'examen des bilans et des situations périodiques;
- b) les inspections;
- c) la demande de renseignements et de données de toute nature (demande qui est faite également aux fins de la politique monétaire et de la réglementation de la concurrence).

H — Sont considérés comme actes de contrôle répressif:

- a) les mesures concernant les fusions;
- b) l'administration extraordinaire qui peut être ordonnée, sur proposition de la Banque d'Italie, par le ministre du Trésor en cas d'irrégularités graves ou de violations graves des dispositions légales ou statutaires ou d'infractions graves aux dispositions arrêtées par la Banque d'Italie, en cas de pertes graves subies par le patrimoine, en cas de demande émanant des organes mêmes de l'établissement (art. 57 et suiv. de la loi bancaire);
- c) la liquidation administrative forcée (à l'exclusion de la faillite qui, pour les établissements de crédit, n'est pas admise), qui peut être ordonnée de la même façon que l'administration extraordinaire lorsque: les irrégularités et les violations visées ci-dessus revêtent une particulière gravité, lorsque les organes mêmes de l'établissement le demandent (art. 67 et suiv. de la loi bancaire);
- d) la fermeture de certains sièges et filiales (instruments de la politique de concentration bancaire).

## 5. AUTORITÉS CHARGÉES DE L'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION

Le contrôle est assuré par:

- a) le Comité interministériel du crédit et de l'épargne<sup>(1)</sup>, qui exerce des fonctions de direction et de décision (voir point 4) conjointement avec le ministre du Trésor ou même à titre autonome<sup>(2)</sup>, et a également le pouvoir d'arrêter des dispositions de caractère général et particulier dans certaines matières<sup>(3)</sup>;
- b) le ministre du Trésor, qui arrête de nombreuses mesures après décision — sauf cas d'urgence — du Comité interministériel et exerce d'autres fonctions à titre autonome<sup>(4)</sup>;
- c) la Banque d'Italie<sup>(5)</sup> qui, outre ses fonctions consultatives (parmi lesquelles figure le droit d'initiative lui permettant de proposer certaines mesures) et ses fonctions exécutives en ce qui concerne les décisions du Comité interministériel, a le pouvoir d'arrêter des dispositions autonomes de caractère général et particulier dans certaines matières<sup>(6)</sup> (il convient de faire mention séparément des fonctionnaires de la Banque d'Italie qui sont chargés d'effectuer des inspections auprès des établissements de crédit: dans l'exercice de ces pouvoirs, ils représentent, en vertu de l'article 10 de la loi bancaire, les officiers publics);
- d) le gouverneur de la Banque d'Italie<sup>(7)</sup>, qui assume des fonctions de consultation, d'exécution et, dans une moindre mesure, de décision<sup>(8)</sup>.

(1) BACHELET, *L'attività di coordinamento dell'amministr. pubbl. dell'economia* (L'activité de coordination des administrations publiques de l'économie), Milan, 1957, p. 40, 47; Idem, rubrique «Comitati interministeriali» dans «*Enciclopedia del diritto*», volume VII, p. 763 et suiv.;

TREVES, *I comitati interministeriali*, dans «*Scritti giuridici in onore della Cedam*», vol. II, Padoue, 1952, p. 519 et suiv.

(2) RUTA, *op. cit.*, p. 75 et suiv.

(3) PRATIS, *op. cit.*, p. 91. La question est de savoir si le comité a des fonctions de simple orientation politique («*rectius*» politico-monnaire) en matière de contrôle des établissements de crédit (VIGNOCCHI, *Il servizio del credito nell' ord. pubblicistico ital.*, Milan, p. 45 et suiv., 1962) ou encore des fonctions de décision en dehors de ce cadre (RUTA, *op. cit.*, p. 76 et suiv.).

(4) RUTA, *op. cit.*, p. 80.

(5) GIANNINI, *Sulla natura giur. e sulle attribuz. della Banca d'It.* (De la nature juridique et des attributions de la Banque d'Italie), dans «*Borsa, banca, ecc.*», 1949, 358; MESSINEO, *Operaz. di borsa e di banca* (Opérations de bourse et de banque), Milan, 1966, p. 498 et suiv.

(6) PRATIS, *op. cit.*, p. 92.

(7) L'article 12 du RDL du 12 mars 1936, déjà cité, attribuait certains pouvoirs autonomes au gouverneur de la Banque d'Italie, puisque le contrôle des

## 6. PROCÉDURE

Il n'existe pas de réglementation spécifique des procédures à suivre en matière d'actes de contrôle qui revêt parfois la forme de la procédure administrative (comme dans le cas des actes décidés par le ministre du Trésor ou la Banque d'Italie après décision du Comité interministériel).

Nous renvoyons, en tant que de besoin, au point 4 en ce qui concerne les autorisations requises pour la constitution d'établissements de crédit, l'ouverture de guichets, etc.).

Pour les charges administratives, nous renvoyons au point 10.

Enfin, il est intéressant de mentionner la disposition de procédure visée à l'article 90 de la loi bancaire concernant les sanctions pénales (voir point 8). Selon cette disposition, en cas de violations de la loi bancaire passibles de peines pécuniaires (art. 87 et 88), le gouverneur de la Banque d'Italie, après avoir entendu les personnes intéressées, propose

---

établissements de crédit était confié à l'inspection pour la défense du crédit (dont il était d'autre part le chef de plein droit), organe étatique juridiquement distinct de la Banque d'Italie. Par la suite, depuis la suppression de l'inspection, (DLL n° 226 du 14 septembre 1944) et l'attribution à la Banque d'Italie des pouvoirs autrefois confiés à cet organe, les attributions antérieurement conférées au gouverneur en tant que chef de l'inspection lui appartiennent désormais en tant que chef de la Banque d'Italie (art. 2 DL C p S n° 691, du 17 juillet 1947). RUTA, *op. cit.*, p. 88 et suiv.

(8) On discute de la position juridique des organes chargés du contrôle. Une partie des théoriciens (PALLINI, *op. cit.*, p. 34 et suiv.) dénie toute autonomie fonctionnelle au ministre du Trésor à l'égard du Comité interministériel et parle par conséquent d'organe unique dont ferait également partie — dans la mesure évidemment où elle exerce un contrôle sur les établissements de crédit — la Banque d'Italie ainsi que son «gouvernement», de sorte que l'activité exercée par ceux-ci serait juridiquement attribuable à l'État (PRATIS, *op. cit.*, p. 92 et citations, auxquelles s'ajoute, dans le sens contraire, RUTA, *op. cit.*, p. 85 et suiv.). D'autres, au contraire, admettent le caractère individuel des organes de contrôle, tout en soulignant qu'il s'agit d'un «ensemble d'organes» dont l'activité est harmonieusement coordonnée et régie par le principe en vertu duquel les fonctions essentiellement techniques de l'organe d'exécution (Banque d'Italie et gouverneur) complètent les fonctions essentiellement politiques de l'organe de direction (Comité interministériel): GIANNINI, *Sulla natura giuridica ecc.* (De la nature juridique etc.), *op. cit.*, p. 360, Idem, *Aspetti giur. della liquidità banc.* (Aspects juridiques de la liquidité bancaire) dans «*Attes du premier congrès international du Crédit*», Rome, 1954, IV, p. 143. En ce qui concerne la possibilité de concilier la nature d'organisme public de la Banque d'Italie (contestée d'ailleurs par MESSINEO, *op. cit.*) avec son titre d'organe de l'État: GIANNINI, *loc. cit.* «Contre»: DE GENNARO, *op. cit.*, p. 493.

au ministre du Trésor l'adoption des sanctions. La décision du ministre peut faire l'objet d'un recours auprès de la cour d'appel de Rome, recours qui doit être introduit par l'intermédiaire de la Banque d'Italie.

#### 7. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE TEMPORIS»

Aucune observation à formuler à ce propos: les actes de contrôle ne sont pas soumis à une délimitation «ratione temporis» de leur application.

#### 8. SANCTIONS DE DROIT PUBLIC

La loi bancaire prévoit (art. 8 et suiv.)<sup>(1)</sup>:

- a) des sanctions pécuniaires pour les responsables des établissements de crédit, par exemple en cas de: création abusive de guichets, non-respect d'obligations imposées par les organes de contrôle, etc.
- b) la suspension de l'emploi ou la résiliation du contrat d'emploi par les organes responsables de l'établissement de crédit, à la demande du gouverneur de la Banque d'Italie, pour les employés infidèles,
- c) une peine de réclusion pouvant aller jusqu'à un an et une amende pouvant atteindre 4 millions en cas de mensonge bancaire (qui consiste à fournir frauduleusement des renseignements faux à des établissements de crédit);
- d) une amende pouvant atteindre 4 millions pour collecte abusive d'épargne;
- e) la même sanction pour usage abusif de dénominations bancaires (protection du nom);
- f) une peine de réclusion pouvant aller jusqu'à trois ans pour l'agiotage bancaire (diffusion de renseignements faux, exagérés ou tendancieux).

En ce qui concerne les mesures répressives à la charge de l'établissement de crédit en tant que tel, voir le point 4.

#### 9. SANCTIONS DE DROIT CIVIL

Il n'existe pas de réglementation spécifique en la matière. Les dispositions applicables sont donc, le cas échéant, les règles de droit commun.

<sup>(1)</sup> Les dispositions pénales du Code civil en matière de sociétés sont également applicables aux établissements de crédit: RUTA, *op. cit.* p. 427 et suiv.

#### 10. PROTECTION JURIDIQUE DES INTÉRESSÉS

Les actes administratifs arrêtés par les autorités préposées au contrôle sont soumis à une sorte de charge prévue par l'article 19 de la loi bancaire.

En vertu de cette disposition, les mesures prises par le gouverneur de la Banque d'Italie dans l'exercice des fonctions discrétionnaires de contrôle qui lui sont confiés, sont soumises au seul jugement du Comité interministériel du crédit et de l'épargne auquel les intéressés peuvent adresser leurs réclamations — qui n'ont pas d'effet suspensif — dans le délai d'un mois à compter de la date de communication de la mesure.

Les actes ayant des caractéristiques autres que celles mentionnées jusqu'ici (il faut rappeler en particulier que tous les actes de contrôle de la Banque d'Italie ne sont pas discrétionnaires) sont définitifs, tout comme sont définitives les mesures du Comité qui statue sur le recours.

Les intéressés peuvent faire appel des actes ainsi devenus définitifs auprès des organes juridictionnels administratifs selon les principes généraux (art. 26 TU n° 1054 du 26 juin 1924), avec recours juridictionnel auprès du Conseil d'État; ils peuvent également adresser un recours extraordinaire au chef de l'État.

#### 11. PORTÉE PRATIQUE DE LA RÉGLEMENTATION

- a) Les contrôles prévus par la loi bancaire sont destinés institutionnellement à assurer la protection des épargnants, en garantissant la sécurité du patrimoine des établissements de crédit.
- b) Certaines formes de contrôle (comme la réserve obligatoire, la réglementation de la concurrence bancaire) permettent, dans la pratique, de réaliser d'importants objectifs de politique monétaire et économique.
- c) Dans une moindre mesure, ces objectifs peuvent consister en mesures sélectives de crédit et en mesures d'encouragement et font d'autre part l'objet d'une réglementation spéciale.

### V — Assurances

#### 1. OBJECTIFS ET SOURCES

En ce qui concerne les objectifs que vise la réglementation dans le secteur des assurances, nous renvoyons aux observations formulées au paragraphe 4, page 97.

Comme principales sources normatives, on peut rappeler le TU n° 449 du 13 février 1959 qui pré-

voit la nécessité pour les entreprises privées qui désirent exercer une activité dans le secteur des assurances d'obtenir une autorisation ministérielle, ainsi qu'une approbation du ministre de l'industrie pour les tarifs de polices présentés par les entreprises et enfin un contrôle continu (toujours exercé par le même ministère) sur le comportement des dites entreprises.

## 2. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE PERSONAE»

Il ressort des dispositions du TU n° 449 du 13 février 1959 régissant l'activité dans le domaine des assurances que les dispositions de la loi s'appliquent aux organismes ou aux entreprises nationales et étrangères

- a) exerçant l'activité d'assureur dans quelque branche et sous quelque forme que ce soit;
- b) exerçant l'activité de réassureur;
- c) effectuant des opérations de capitalisation.

Est en outre soumis à cette réglementation l'Institut national des assurances, constitué en vertu de la loi n° 305 du 4 avril 1912.

Sont enfin soumis au contrôle les organismes, quelle que soit leur dénomination ou leur forme, qui pratiquent l'assurance de capitaux ou de rentes sur la vie de leurs propres membres ou associés, ou des opérations de capitalisation, ainsi que les organismes de gestion fiduciaire.

Sont par contre réglementés par des lois spéciales et non soumis par conséquent au texte unique précité:

- a) les administrations publiques;
- b) les organismes de prévoyance administrés par le ministère du Trésor;
- c) tous les organismes, caisses, fonds et gestions à caractère spécial créés pour pratiquer les diverses formes de prévoyance et d'assistance sociale prévues par la loi en faveur des travailleurs ou de certaines catégories professionnelles;
- d) les associations agricoles de prêt ou d'assurance, créées en vertu de la loi n° 526 du 7 juillet 1907 et du RDL n° 1759 du 2 septembre 1919, modifiées par la suite;
- e) les organismes et les sociétés de secours mutuel qui effectuent le paiement en faveur de leurs membres de capitaux et de rentes ne dépassant pas les maxima fixés par la loi.

Enfin, ne peuvent exercer l'activité d'assureur les sociétés en nom collectif, en commandite et à responsabilité limitée et les personnes privées, sauf

en ce qui concerne la conclusion de contrats de rente viagère, en vertu des articles 1872 et suivants du Code civil.

## 3. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE MATERIAE»

La loi fait une distinction qui ne porte pas seulement sur la forme, mais également sur le fond, entre assurances et réassurances sur la vie et assurances et réassurances contre les dommages (titre II et titre IV du TU précité). Les assurances sur la vie sont pratiquées par l'INA et par les entreprises privées, nationales ou étrangères, qui y sont autorisées. L'INA est doté de la personnalité morale et a une gestion autonome; il est placé sous la surveillance du ministère de l'industrie et du commerce et du ministère du Trésor; il pratique l'assurance sur la vie sous toutes ses formes possibles, sur le territoire national et à l'étranger. Les polices d'assurance émises par l'institut sont garanties par l'État.

Les entreprises privées, nationales ou étrangères ayant une représentation légale sur le territoire de la République italienne, qui entendent exercer l'activité d'assureur et de réassureur sur la vie, doivent, comme nous l'avons dit, obtenir à cet effet une autorisation préalable. L'autorisation est accordée par le ministère de l'industrie et du commerce, par arrêté qui doit être publié dans la Gazzetta Ufficiale. Pour obtenir l'autorisation, les entreprises nationales doivent adresser une demande au ministère de l'industrie et du commerce en fournissant:

1. la preuve qu'elles sont légalement constituées et possèdent un capital social non inférieur à 500 millions de lires dont la moitié au moins est versée lorsqu'il s'agit de sociétés par actions ou de sociétés coopératives, qu'elles possèdent un fonds de garantie non inférieur à la somme précitée lorsqu'il s'agit de sociétés d'assurance mutuelle;
2. la preuve qu'elles ont déposé la somme de 2 000 000 de lires (le dépôt est restitué en cas de refus de l'autorisation);
3. les données constituant les bases techniques;
4. un exposé des méthodes actuarielles adoptées pour le calcul des primes pures et simples, des charges et des réserves mathématiques;
5. le tarif des primes nettes et des primes brutes;
6. les conditions générales d'assurance pour les divers types de contrats, y compris les réductions et les rachats.

Les entreprises étrangères en revanche, doivent se mettre en règle de la façon suivante:

- a) nommer un représentant général sur le territoire de la république, qui soit citoyen italien et domicilié en Italie;
- b) prouver qu'elles exercent régulièrement l'activité d'assureur sur la vie dans leur pays d'origine depuis au moins dix ans;
- c) fournir tout autre document requis par le ministère de l'industrie et du commerce.

Elles doivent naturellement se conformer également aux dispositions prescrites pour les entreprises nationales. Il faut souligner enfin que l'autorisation ne peut être accordée aux entreprises étrangères que si, dans le pays d'origine de ces entreprises, les entreprises italiennes bénéficient de l'égalité de traitement avec les entreprises nationales.

Aussi bien les entreprises nationales que les entreprises étrangères qui exercent cette activité sont tenues de céder à l'INA une quote-part de tout risque assumé pour les opérations qui constituent le portefeuille italien. L'INA est autorisé à verser aux entreprises privées, sur les quote-parts de risques qu'elles lui ont cédées, une participation aux bénéfices de l'exercice, égale à la participation aux bénéfices que l'Institut attribue à ses propres assurés. Les entreprises qui pratiquent des assurances autres que l'assurance sur la vie sont tenues de gérer séparément ces autres formes d'assurance.

Les entreprises qui entendent exercer l'activité d'assureur et de réassureur contre les dommages doivent obtenir une autorisation à cet effet du ministère de l'industrie et du commerce, par arrêté publié dans la Gazzetta Ufficiale. La demande adressée à ce ministère doit être accompagnée de la preuve que ces entreprises sont constituées légalement et possèdent un capital social ou un fonds de garantie non inférieur à :

- 1. 250 000 000 de liras dont la moitié au moins est versée lorsque l'activité s'étend à l'assurance des risques d'incendie ou des risques de transport maritime ou aéronautique ou de la responsabilité civile pour les dommages causés par des véhicules automobiles;
- 2. 150 000 000 de liras dont la moitié au moins est versée lorsque, les risques précédents étant exclus, l'activité s'étend aux accidents, à la maladie et à la responsabilité civile, aux transports terrestres, à la grêle, au vol et au crédit;
- 3. 80 000 000 de liras dont la moitié au moins est versée lorsque l'activité est limitée à des branches d'assurance non spécifiées dans les points précédents ou à 40 000 000 de liras, dont la moitié au moins est versée, pour l'exercice d'une seule de ces activités.

En ce qui concerne les entreprises étrangères, les dispositions précitées sont applicables en ce qui concerne l'assurance sur la vie. Toutes les entreprises nationales ou étrangères doivent constituer une caution en faveur de la masse des assurés, conformément aux dispositions de l'article 40 du texte unique précité.

La loi régit en outre les modalités relatives à l'établissement des bilans, à la tenue des livres comptables et aux autres formalités administratives.

#### 4. CONTENU MATÉRIEL DES DISPOSITIONS

On a vu dans les paragraphes précédents quelles sont les conditions requises par la loi et contrôlées par les autorités pour l'exercice de l'activité d'assureur. On a noté la distinction entre assurances sur la vie et assurances contre les dommages.

Voilà pour ce qui est des qualifications requises par la loi. Si l'on examine en revanche le contenu matériel des dispositions, il conviendra de procéder à une nouvelle distinction relative aux actes administratifs. Les entreprises privées qui entendent exercer l'activité d'assureur doivent obtenir une autorisation ministérielle selon les modalités indiquées au point 3. Des contrôles portent en outre sur la façon dont les entreprises entendent exercer leur activité; dans le premier cas, les actes doivent être considérés comme des autorisations, alors que dans le second il s'agit plutôt d'une approbation. Toutefois, les actes de contrôle prévus par le législateur ne concernent pas uniquement l'accès des entreprises à l'activité d'assureur; l'autorité compétente a en effet le pouvoir d'exercer un contrôle permanent sur le comportement des dites entreprises. Il suffit de se reporter à ce propos à l'article 65 du texte unique précité, qui confère au ministre de l'industrie et du commerce la faculté de procéder à des inspections, pour vérifier que les conditions fixées par la loi sont bien observées. Les entreprises à leur tour sont tenues de fournir audit ministère toutes les informations et données statistiques qui leur sont demandées.

#### 5. AUTORITÉS CHARGÉES DE L'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION

C'est le ministère de l'industrie et du commerce qui veille à l'application de la réglementation par l'intermédiaire de ses propres organes et en particulier de l'inspection des assurances privées. Il est en outre créé auprès du ministère de l'industrie et du commerce une commission consultative pour les assurances privées. Celle-ci est présidée par le ministre ou par le sous-secrétaire d'État à l'industrie et au commerce et composée de deux sec-

tions: l'une chargée d'examiner les questions relatives aux assurances vie et aux capitalisations, l'autre chargée d'examiner les questions relatives aux assurances contre les dommages.

Les deux sections se réunissent en assemblée plénière lorsqu'elles ont à se prononcer sur une question d'intérêt commun.

Cette commission est un organe consultatif des ministères. Elle est toutefois tenue de demander un avis sur:

1. l'octroi des autorisations requises pour exercer l'activité d'assureur;
2. les mesures de liquidation;
3. les mesures relatives à l'acquisition de contrats d'assurance vie et d'assurance contre les dommages;
4. les investissements des réserves et des cautions;
5. le retrait des éléments d'actif destinés à la couverture des réserves mathématiques et des cautions;
6. les projets de règlement concernant les assurances privées.

Le ministre peut demander l'avis de la commission sur les avant-projets de loi concernant les assurances et sur toute autre question relative à la pratique de ces assurances.

La commission est composée de représentants de quelques ministères intéressés, de représentants des compagnies privées d'assurances et de représentants de certaines catégories économiques.

## 6. PROCÉDURE

Nous avons déjà vu dans ses grandes lignes quelle était la procédure prévue pour l'«admission» à l'exercice de l'activité d'assureur: les qualifications requises, les formalités à accomplir, les organes compétents; nous avons également étudié brièvement les contrôles qui peuvent être exercés sur l'activité elle-même. Il reste maintenant à examiner la procédure prévue pour la liquidation de l'institut d'assurance.

La procédure qui doit être suivie dans les cas de liquidation prévus est la suivante: le ministère de l'industrie, après avoir constaté le défaut d'actif, invite l'entreprise à s'acquitter de ses obligations dans le délai d'un mois, au terme duquel, si elle ne l'a pas fait, il demande la liquidation de l'entreprise, par décret du président de la République, qui doit être publié dans la Gazzetta Ufficiale. La régularisation tardive des dettes en suspens ne peut donner lieu à la révocation de la mesure.

Le décret nomme en outre un commissaire liquidateur qui administre l'entreprise avec les pouvoirs des liquidateurs de sociétés commerciales, selon les dispositions régissant ces liquidations.

Les compétences du liquidateur sont déterminées par le décret présidentiel de nomination et se réfèrent à la liquidation. La liquidation s'effectue sous le contrôle du ministère de l'industrie et du commerce.

Le mode de détermination du patrimoine des entreprises, les formes et les modalités de la liquidation sont fixés par règlement. La liquidation ne délie pas les administrateurs de leur responsabilité; le commissaire liquidateur a en effet la faculté d'exercer contre ceux-ci une action en responsabilité.

## 7. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE TEMPORIS»

Il semble qu'il n'y ait aucune observation particulière à formuler à ce propos, même si les modifications partielles fréquemment apportées à la loi, dans le respect cependant de son orientation générale, et dictées par des impératifs conjoncturels, sont souvent limitées dans le temps.

## 8./9. SANCTIONS

Pour les entreprises qui ne remplissent pas les obligations relatives à la couverture des réserves mathématiques et des cautions dans les délais fixés par la loi, il est prévu une majoration de 2 % de la différence, à verser à l'État. Les retards dans la présentation du bilan sont sanctionnés par une amende; la non-observation est constatée par arrêté du ministre de l'industrie et du commerce.

En cas d'inobservation des dispositions législatives et réglementaires et des arrêtés d'autorisation et enfin dans le cas de gestion irrégulière, il peut être interdit aux entreprises d'accepter de nouveaux contrats jusqu'à la normalisation de leur activité.

Les compagnies d'assurance sur la vie, lorsqu'elles n'ont pas un actif suffisant pour couvrir les réserves mathématiques, sont mises en liquidation. En cas de non-observation persistante des dispositions législatives et réglementaires et si l'activité est exercée en violation de ces dispositions, le ministère de l'industrie a la faculté de mettre les entreprises défailtantes en liquidation.

Dans des cas spécifiques, le ministre de l'industrie peut interdire la cession des risques en réassurance et en rétrocession.

La liquidation administrative obligatoire est soumise aux dispositions pénales prévues par la réglementation en matière de faillite.

## 10. PROTECTION JURIDIQUE DES INTÉRÊSÉS

Les décisions du ministère ne peuvent faire l'objet que d'un recours juridictionnel auprès du Conseil d'État.

## VI — Pharmacies

### 1. OBJECTIFS ET SOURCES

Nous renvoyons au paragraphe 4, page 97, pour l'analyse des objectifs de la réglementation considérée et nous examinerons plus particulièrement l'activité de pharmacien et notamment la loi n° 475 du 2 avril 1968 sur l'activité de pharmacien, ainsi que la loi n° 221 du 8 mars 1968 comportant des dispositions en faveur des pharmaciens ruraux, étant donné que ces lois visent à réformer en partie la législation complexe qui avait été élaborée peu à peu depuis l'unification de l'État italien.

### 2. CHAMP D'APPLICATION

#### «RATIONE PERSONAE»

La loi soumet l'exercice de la profession de pharmacien à un concours. Précisons qu'il s'agit là d'un concours de qualification, étant donné que la réussite à ce concours ne dépend pas uniquement du nombre des postes disponibles, c'est-à-dire du nombre des pharmacies mises au concours, mais qu'elle est également subordonnée à l'obtention aux épreuves de l'examen d'un nombre de points non inférieur à 6/10. Seuls peuvent participer au concours d'accès à la profession de pharmacien les citoyens italiens, majeurs, en possession de leurs droits civiques et politiques, ayant une constitution physique saine et inscrits au registre professionnel des pharmaciens. Ces conditions sont suffisantes pour ceux qui participent au concours d'accès à l'exploitation d'une pharmacie rurale; en revanche, pour l'accès à l'exploitation d'une pharmacie urbaine, les candidats doivent non seulement remplir les conditions précitées, mais également être ou avoir été:

- a) titulaires ou directeurs d'une pharmacie rurale depuis au moins 3 ans;
- b) titulaires ou directeurs de pharmacies urbaines ou collaborateurs dans des pharmacies depuis au moins 5 ans;
- c) professeurs d'université titulaires d'une chaire à la faculté de pharmacie;
- d) aides ou assistants ordinaires, extraordinaires ou volontaires de cette faculté avec 5 ans d'ancienneté;
- e) pharmaciens ayant transféré leur titre 10 ans après leur propre transfert;

- f) pharmaciens directeurs de coopératives pharmaceutiques et pharmaciens collaborateurs scientifiques de l'industrie pharmaceutique inscrits au registre professionnel avec 5 ans d'ancienneté.

Telles sont les dispositions de l'article 3 de la loi précitée du 2 avril 1968. Ceux qui n'ont pas obtenu l'attribution d'une pharmacie, mais ont été reconnus aptes au concours peuvent obtenir le transfert d'une pharmacie d'un autre pharmacien titulaire depuis au moins 5 ans. Voilà pour ce qui est de l'exercice de la profession de pharmacien; sont soumis aux mêmes dispositions les pharmaciens inscrits à l'ordre qui, comme le prévoit la loi, remplacent les titulaires dans les cas prévus, comme du reste les directeurs responsables de pharmacies communales ou de pharmaciens d'hôpitaux et leurs collaborateurs.

### 3. CHAMP D'APPLICATION

#### «RATIONE MATERIAE»

La réglementation porte sur l'activité de pharmacien. La loi fait une distinction entre les pharmacies urbaines et les pharmacies rurales; l'un des objectifs de la réglementation étant naturellement la bonne répartition de ce service essentiel, le législateur a prévu cette distinction pour favoriser le développement des pharmacies rurales. C'est pourquoi des facilités sont prévues sur le plan administratif et économique en faveur des membres de la profession qui exercent leur activité dans les pharmacies rurales. Toujours compte tenu du caractère de service public essentiel de l'activité de pharmacien, l'article 9 de la loi précitée, se référant au RD n° 2578 du 15 octobre 1925, donne aux communes la faculté d'assurer la gestion de la moitié des pharmacies devenues vacantes et des pharmacies nouvellement créées. Au cas où le siège de la pharmacie devenue vacante ou nouvellement créée dessert un ou plusieurs hôpitaux civils, le droit de préemption appartient à l'administration de l'hôpital unique ou de l'hôpital qui possède le plus grand nombre de lits.

### 4. CONTENU MATÉRIEL DES DISPOSITIONS

Les dispositions réglementant l'exercice de la profession de pharmacien, qui est considérée comme un service d'utilité publique, doivent être considérés comme destinées à soumettre cette activité à un régime d'autorisation. A vrai dire, on peut parler d'actes d'autorisation en ce qui concerne la qualification professionnelle requise par les dispositions, au sens strict. Par contre, il vaut mieux parler d'acte réglementaire pour les dispositions quantitatives contenues dans la loi. C'est le cas en particulier de l'«organigramme des pharmacies» qui

fixe le nombre de celles-ci en fonction du nombre d'habitants sur la base du principe de la révision biennale de cet organigramme, afin que le service réponde toujours effectivement aux besoins de la population. Il est évident que cette réglementation quantitative est d'un type un peu particulier; en réalité toute la réglementation est basée, comme nous l'avons dit, sur le fait qu'il s'agit d'un service d'intérêt public dont l'efficacité et l'importance sociale sont indissolublement liées à la notion de qualité. On peut dire que la priorité accordée aux communes pour la gestion des pharmacies tient à la nécessité d'exercer un contrôle qualitatif au sens large.

#### **5. AUTORITÉS CHARGÉES DE L'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION**

En ce qui concerne l'attribution des pharmacies vacantes ou nouvellement créées qui peuvent être exploitées par des particuliers, l'autorité compétente est le médecin provincial qui procède en effet à l'organisation du concours et à la nomination du jury, selon les critères de composition fixés par la loi.

#### **6. PROCÉDURE**

Ce qui précède montre avec évidence que la procédure relative aux concours pour l'attribution des pharmacies vacantes ou nouvellement créées revêt une importance fondamentale. Cette procédure présente deux aspects. D'une part, elle fixe en détail les critères et les modalités que le jury doit respecter pour établir la liste d'aptitude finale. Nous ne nous arrêterons pas à cet aspect essentiellement technique de la législation; rappelons seulement que les épreuves du concours (sur titres et sur épreuves) consistent en une épreuve pratique concernant la technique pharmaceutique, la pharmacologie et la législation pharmaceutique. Ces dispositions visent non seulement à garantir la sélection qualitative dont nous avons souligné l'importance, mais constituent également pour les concurrents une précieuse garantie de l'objectivité et de l'impartialité du jury.

Le second aspect de la procédure concerne en revanche les formalités qui précèdent le déroulement du concours: modalités garantissant la publicité nécessaire, fixation à l'autorité provinciale compétente de délais impératifs pour la communication, avant l'avis de concours, de l'arrêté de vacance ou de révision au maire de la commune ou au président de l'administration hospitalière, en indiquant le nombre des postes offerts en préemption. Ces dispositions visent à garantir le respect de l'inté-

rêt public, étant donné le caractère de service d'utilité publique que revêt l'exercice de l'activité de pharmacien: en effet, c'est seulement lorsque ces organismes publics ont répondu qu'il est possible de préciser combien de pharmacies sont disponibles pour l'exploitation privée. Le non-respect de la procédure prévue peut entraîner l'annulation des actes accomplis par l'autorité administrative compétente.

En ce qui concerne les mesures d'autorisation et d'approbation, voir les points 2 et 3 dans lesquels a déjà été précisée la procédure à suivre. On constatera que la disposition fondamentale pour le contrôle ultérieur consiste, parmi les pouvoirs attribués au ministère de l'industrie, dans la faculté de liquider les entreprises qui ne répondent pas à certaines obligations fixées par la loi.

#### **7. CHAMP D'APPLICATION «RATIONE TEMPORIS»**

Aucune observation particulière à formuler à cet égard.

#### **8./9. SANCTIONS**

Parmi les sanctions publiques relatives à l'exercice de l'activité de pharmacien, il convient d'examiner plus particulièrement les cas de déchéance de l'autorisation d'exploitation; en effet, cette mesure n'est pas seulement la sanction publique la plus grave, mais également la plus importante, puisqu'elle a une incidence notable sur la situation juridique du titulaire de l'autorisation.

Il est donc opportun de rappeler les principaux cas de déchéance de l'autorisation prévus par la loi.

Tout d'abord, le titulaire de la pharmacie est tenu d'assurer la gestion directe et personnelle de l'officine et des biens constituant le patrimoine de la pharmacie, sauf dans les cas de remplacement temporaire énumérés par la loi et limités dans le temps. Pour des raisons de santé, pour remplir des obligations militaires, dans les cas où le titulaire est élu à des fonctions publiques (dans ce cas évidemment, le titulaire ne peut être remplacé que par un autre pharmacien inscrit à l'ordre des pharmaciens). La contravention à l'obligation de gestion directe emporte la déchéance du titre.

De même, la déchéance est prononcée pour condamnation comportant l'interdiction définitive ou temporaire par les pouvoirs publics ou l'interdiction de la profession, lorsque la condamnation n'a pas été prononcée pour des délits de caractère politique.

Il y a également déchéance du titre en cas de non-paiement de la taxe spéciale de concession prévue: ce paiement doit être effectué en trois versements annuels dont le premier doit être effectué avant l'ouverture de la pharmacie.

Il peut également y avoir déchéance en cas de contravention à l'article 111 du TU des lois sanitaires, qui subordonne l'ouverture et l'exploitation d'une pharmacie à une inspection effectuée par le préfet, visant à déterminer si les locaux, les installations, les stocks, la qualité et la quantité des médicaments sont réguliers et de nature à présenter des garanties de bonne exploitation. En outre, la déchéance est prévue en cas de renonciation volontaire du titulaire de l'autorisation, pour fermeture du magasin pendant plus de quinze jours lorsque cette fermeture n'a pas été notifiée au préalable, pour négligence et irrégularité dans l'exploitation de la pharmacie, constatée, réitérée et habituelle ou pour d'autres faits imputables au titulaire de l'autorisation qui ont porté gravement atteinte à l'intégrité d'un individu ou à la santé publique, en cas de radiation définitive de l'ordre des pharmaciens, ainsi qu'en cas de perte de la nationalité italienne ou de décès du titulaire de l'autorisation.

Dans de nombreux cas où le pharmacien contrevient à des dispositions spécifiques relatives au comportement, il est prévu des sanctions moins graves qui consistent généralement en une amende ou en la suspension de l'exploitation de la pharmacie pendant un certain temps (qui, en règle générale, ne dépasse pas un mois); la déchéance peut intervenir comme sanction extrême en cas de récidive. Il est évident que dans tous les cas où le comportement du pharmacien, que des sanctions soient ou non prévues sur le plan administratif, constitue un délit civil ou pénal, les dispositions du droit commun sont normalement appliquées, que l'autorité administrative compétente ait ou non considéré un comportement déterminé comme méritant une sanction.

#### 10. PROTECTION JURIDIQUE DES INTÉRESSÉS

Aucune observation particulière à formuler: les principes applicables sont ceux du système de la justice administrative italienne.

### VII — Urbanisme

Dans le cadre des interventions des pouvoirs publics dans l'économie, on ne peut négliger le secteur de l'urbanisme, étant donné que cette planification tend avec une rigueur de plus en plus gran-

de à conditionner les implantations et partant à influencer sur les choix fondamentaux des opérateurs, en les orientant ou en les imposant dans le cadre des programmes d'implantation et d'extension de certaines activités économiques.

La loi fondamentale remonte à 1942; il s'agit de la loi n° 1150 du 17 août 1942 qui donne à l'administration publique les moyens concrets d'agir utilement dans ce domaine.

Les problèmes ne peuvent naturellement être étudiés qu'à des niveaux différents selon les dimensions et l'ampleur des intérêts publics à protéger.

D'où le choix de deux instruments fondamentaux d'intervention qui sont les «plans territoriaux de coordination» (art. 5 et suiv. de la loi) et les «plans généraux de régulation» (art. 7 et suiv.).

Les premiers relèvent, sous l'angle de la répartition des compétences, du ministère des travaux publics qui s'efforce ainsi d'appliquer une réglementation uniforme à certaines parties du territoire communal, en ce qui concerne surtout:

- a) les zones à réserver à des destinations spéciales (en particulier à l'implantation d'industries);
- b) les localités à choisir comme sièges de nouveaux noyaux de construction ou installations d'une nature ou d'une importance particulière;
- c) le réseau des principales voies de communication routières et ferroviaires et des lignes électriques existantes ou prévues.

Le contenu des plans de coordination revêt naturellement une importance particulière, étant donné qu'il s'agit d'un premier «canvas» auquel doivent se conformer les «plans généraux de régulation» que nous avons mentionnés ci-dessus comme second type d'instrument.

Ces derniers qui, sous l'angle de la compétence, relèvent principalement des communes et dont la dimension territoriale est limitée à la compétence de ces collectivités, revêtent une importance particulière dans la mesure où ce sont eux qui fixent le découpage définitif en zones et donnent par conséquent aux dispositions un caractère obligatoire à l'égard de la collectivité.

En établissant les «plans généraux de régulation», les communes ne se bornent d'ailleurs pas à découper le territoire en zones, mais établissent également un programme de travaux publics pour la viabilité et la constitution d'une réserve de zones

destinées à des usages publics. Ce programme est toutefois réalisé progressivement et par tranches, sur la base des plans dits «détaillés» qui constituent le moyen opérationnel de résoudre les différents problèmes.

Parallèlement à ces instruments de caractère général, il en existe d'autres qui répondent à des objectifs particuliers du secteur. Il faut rappeler à cet égard :

1. les plans d'acquisition de terrains pour la construction économique et populaire (prévus par la loi 167 du 18 avril 1962) qui visent la constitution d'un fonds de terrains pour les logements destinés aux travailleurs;
2. les plans de reconstruction (réglementés en dernier lieu par la loi n° 1402 du 27 août 1951) qui visent à faciliter le relogement des sinistrés de la guerre.

## CHAPITRE VII

### Le maintien du droit économique

Comme il ressort des chapitres V et VI de la deuxième partie, il n'existe pas en Italie de système organique des sanctions pénales, disciplinaires, administratives et civiles applicables en cas d'infraction au droit économique, parce qu'il n'existe pas de lois générales réglementant le respect du droit économique. Cela tient également au fait que les réglementations obligatoires que nous avons examinées s'appliquent aux secteurs les plus divers, ce qui rend impossible l'établissement d'un système unitaire de sanctions, surtout parce que ces interventions ont été réalisées à des moments différents et généralement sans aucun lien entre elles. Au fond, le droit économique commence seulement à avoir une autonomie propre et souvent avec beaucoup de mal, ce qui peut expliquer les difficultés que nous venons de signaler.

Il ne faut pas oublier non plus que la caractéristique des principaux organes «centraux» préposés à l'étude, à la coordination et à la programmation de l'activité économique en général est d'avoir, comme nous l'avons vu, un rôle essentiellement consultatif; ces organes sont chargés de donner des directives et, en tant que tels, ils ne disposent naturellement pas des instruments nécessaires pour imposer leurs propres décisions.

L'objectif de la réglementation se prête toutefois à une distinction de caractère général. Comme nous l'avons observé en effet dans les cas où la réglementation s'applique à l'accès au marché, tant sur le plan qualitatif que sur le plan quantitatif, les sanctions sont généralement d'ordre principalement administratif, étant donné que, très souvent, elles consistent dans la révocation de mesures adoptées en faveur de l'opérateur économique.

C'est ainsi qu'en matière de concessions la non-observation de la réglementation fixée entraîne

la révocation de l'autorisation accordée, c'est-à-dire l'impossibilité pour celui qui est frappé par la sanction d'exercer une activité économique déterminée. Il en va de même dans le cas d'une réglementation qualitative où le non-respect des règles applicables au secteur peut entraîner la perte du statut particulier qui seul permet l'exercice de cette activité. Il est évident que parallèlement à ces sanctions administratives, qui sont souvent précédées de sanctions disciplinaires moins graves, à caractère temporaire, infligées par les organes préposés au contrôle du secteur, il est prévu également des sanctions pénales et civiles, dans les cas expressément prévus par la loi. Il est toutefois incontestable que dans les cas que nous venons d'examiner les sanctions les plus fréquentes sont les sanctions administratives, en raison justement de leur efficacité intrinsèque, puisque sur le plan économique leurs effets sont les plus «immédiats», étant donné qu'elles limitent et conditionnent pour ceux qui en sont frappés l'exercice de certaines activités économiques. Et c'est précisément pour cette raison qu'elles finissent par être beaucoup plus redoutées que les sanctions pénales et civiles.

Des considérations identiques peuvent s'appliquer à la réglementation des investissements, pour laquelle l'unique sanction prévue consiste dans la possibilité de priver certains opérateurs économiques des avantages que comporte généralement une politique d'encouragement des investissements, manifestement lorsque l'opérateur n'est pas en mesure de respecter ou ne veut pas respecter les directives données par les organes responsables de ce secteur.

On comprend aisément l'importance de la suppression de financements, d'aides financières ou fiscales etc.

Par contre, lorsque la réglementation a un caractère plus rigoureux et coercitif, c'est que la sanc-

tion disciplinaire ou simplement administrative est insuffisante précisément parce que souvent elle ne permet pas de priver l'opérateur d'une aide particulière qui lui est accordée pour la réalisation d'objectifs économiques collectifs. Nous songeons en particulier aux réglementations au service de la politique conjoncturelle: dans ces cas, les sanctions pénales sont plus nombreuses, en raison justement de l'objectif particulier de la réglementation, objectif qui est plus encore social qu'économique.

Les réglementations relatives aux structures en général inspirent des conclusions analogues. En résumé donc, les sanctions sont surtout disciplinaires et administratives ou pénales (encore qu'il ne soit jamais possible d'opérer une distinction nette), suivant que l'inhibition que constitue pour l'individu l'interdiction d'exercer une activité déterminée pendant un certain temps ou éventuellement pendant une durée indéterminée est ou non suffisante pour le bon fonctionnement de l'activité économique ou s'il est nécessaire de prévoir une sanction plus grave en termes sociaux — c'est-à-dire une sanction pénale — eu égard au type de violation commise.

D'autre part, nous voudrions rappeler, comme l'indiquent les chapitres V et VI de la deuxième partie, qu'indépendamment des considérations générales que nous venons de formuler, il arrive souvent que le fait illicite soit sanctionné à la fois sur le plan administratif, sur le plan pénal et sur le plan civil, c'est-à-dire que le même fait, considé-

ré comme un comportement, peut devenir un délit administratif, pénal ou civil.

Il ne reste donc qu'à recourir aux diverses lois spéciales précitées et à toutes les autres qui réglementent l'activité économique. Rappelons seulement que notre Code pénal possède un titre (titre VIII, livre II) consacré aux délits contre l'économie publique, l'industrie et le commerce; ces dispositions seraient d'ailleurs très insuffisantes en soi pour protéger l'économie, étant donné son importance croissante et surtout le rôle de plus en plus grand qu'y joue l'intervention directe des pouvoirs publics (ce qui exige évidemment un système de sanctions de plus en plus précis et rigoureux, l'intérêt à protéger étant celui de la collectivité, plus encore que l'intérêt privé). Ainsi, de même que le délit commis par le fonctionnaire public ou le responsable d'un service public est sanctionné plus gravement que celui commis par un particulier, de même la violation de dispositions destinées à protéger l'intérêt économique national, surtout lorsque celles-ci tendent à favoriser l'initiative des entrepreneurs en accordant des privilèges et des facilités spéciales aux particuliers — aussi dans l'intérêt de la collectivité — suppose une punition rigoureuse surtout sous la forme de sanctions frappant la capacité économique de l'entrepreneur qui s'est rendu coupable de ladite violation (révocation d'«autorisations» spéciales, refus d'aides, exclusion ou radiation d'organismes particuliers ou de registres professionnels, publication des jugements de condamnation, etc.).

## CHAPITRE VIII

### Protection juridictionnelle contre les actes de l'administration

Sans prétendre faire un exposé systématique qui serait manifestement hors de propos dans le cadre de la présente étude, nous nous bornerons à indiquer quelques-uns des principes très généraux dont s'inspire en Italie le système de protection juridictionnelle contre les actes de l'administration <sup>(1)</sup>.

L'article 113 de la Constitution italienne stipule que «la protection juridictionnelle des droits et des intérêts légitimes contre les actes de l'administration publique auprès des organes de la juridiction ordinaire ou administrative est toujours admise.

Cette protection juridictionnelle ne peut être supprimée ou limitée à des moyens de recours particuliers ou à des catégories d'actes déterminés.

La loi détermine les organes juridictionnels qui peuvent annuler les actes de l'administration publique dans les cas et avec les effets prévus par la loi».

Comme le montre l'article précité, le critère adopté est que l'acte administratif peut léser soit un droit subjectif, soit un intérêt légitime (par «droit subjectif» il faut entendre la garantie d'une utilité matérielle avec protection immédiate et directe en faveur du particulier, par suite de l'obligation qui pèse également sur l'administration, tandis que dans le cas de l'«intérêt légitime» il n'y a pas garantie d'une utilité matérielle immédiate, mais simplement garantie de la légalité du comportement administratif, c'est-à-dire garantie de la conformité de ce comportement à l'intérêt public protégé par la disposition). Or, si dans le premier cas, celui de la violation par l'administration d'un droit subjectif, le particulier peut recourir aux

moyens prévus précisément en cas de violation de droits subjectifs par tout sujet, en cas de violation d'un intérêt légitime il n'est pas possible de recourir de la même façon à la juridiction ordinaire, il faut, dans ce cas, recourir aux moyens prévus par le système justement pour garantir la légalité de l'action administrative. On a ainsi un juge des droits qui est le juge ordinaire et un juge des intérêts légitimes qui est le juge administratif (il existe toutefois d'autres moyens de réagir sur le plan administratif contre l'exercice illégal de la fonction administrative, comme nous le verrons bientôt).

Dans notre système en tout cas, le juge ordinaire doit se borner à connaître des effets de l'acte eu égard à l'objet en jugement, et l'acte administratif ne pourra être révoqué ou modifié sans recours aux autorités administratives compétentes qui se conformeront à la décision des tribunaux pour le cas sur lequel il a été statué.

Cela signifie que l'administration peut être condamnée pour la violation d'un droit subjectif, mais l'acte administratif que cette violation a produit ne peut être «supprimé» par annulation que par l'autorité administrative compétente et jamais par le juge ordinaire.

Le juge administratif en revanche est un véritable «juge d'annulation», étant donné également la nature de l'intérêt qu'il est appelé à protéger. Toutefois, tout comportement illégal de l'administration peut être sanctionné par le juge administratif, puisque la loi stipule qu'«il appartient au Conseil d'État sur le plan juridictionnel de statuer sur les recours pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi, contre les actes ou mesures d'une autorité administrative, etc. Cela implique donc que le juge administratif ne peut sanctionner la légalité de l'acte dans toute l'étendue de la notion d'illégalité, puisque, du fait de

(1) E. GUICCIARDI, *La Giustizia amministrativa* (La justice administrative), Padoue, 1940; R. ALESSI, *Principi di diritto amministrativo* (Principes de droit administratif) Milan, 1971; A. SANDULLI, *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato* (Le jugement en Conseil d'Etat).

l'application du principe de la division des pouvoirs, le pouvoir normal et général du juge administratif consiste uniquement à vérifier la légitimité au sens strict, le pouvoir de statuer sur le fond (qui consiste précisément dans une appréciation concrète de ce qu'est l'intérêt public) restant un pouvoir exceptionnel qui ne peut être exercé que dans les cas exceptionnels expressément prévus par la loi.

Rappelons en outre que le Conseil d'État apparaît également comme le titulaire, toujours et uniquement dans les cas expressément prévus par le législateur, d'une juridiction exclusive, en vertu de laquelle il est le juge à la fois des droits et des intérêts légitimes (les questions relatives à des droits patrimoniaux résultant du jugement de légitimité de l'acte ou de la mesure contre lesquels un recours a été introduit, restant toujours réservées à l'autorité judiciaire ordinaire).

Le recours extraordinaire auprès du chef de l'État a un caractère particulier, étant donné qu'il participe à la fois à des moyens administratifs et à des moyens juridictionnels: ce recours, bien qu'il ait perdu beaucoup de son importance depuis l'ins-

titution du Conseil d'État en tant que juridiction, revêt encore une certaine importance par les garanties importantes qu'il offre, en raison de son coût très modique et du fait que le délai de notification et de présentation de ce recours est de beaucoup supérieur au délai fixé pour les recours juridictionnels auprès du Conseil d'État.

Rappelons enfin que, parallèlement aux organes de la juridiction administrative ordinaire, il existe également des juridictions spéciales, compétentes dans des secteurs déterminés de l'action publique; signalons la Cour des comptes, compétente principalement en matière de responsabilité comptable des fonctionnaires du gouvernement et le tribunal des eaux publiques dont la compétence a déjà été décrite précédemment à propos du régime de concession des eaux publiques.

En conclusion, il est évident que, lorsque l'autorité administrative ou les sujets publics n'agissent pas en tant qu'autorité, mais se soumettent, volontairement ou institutionnellement, au régime commun (ce qui tend à se produire sur le plan économique), toute leur activité est soumise au système judiciaire ordinaire.

## ADDENDUM I

### Les marchés publics

L'ordre juridique italien reconnaît à l'administration publique le droit de conclure des contrats sous une forme analogue à celle qui est admise pour les particuliers, pour réglementer toute une série de rapports, aussi vastes et détaillés que possible et ceci soit dans le but de réaliser des objectifs pouvant être considérés comme relevant du domaine privé, soit pour en atteindre d'autres pouvant être considérés comme relevant du domaine public.

D'une manière générale, cette faculté ne peut être limitée que pour des motifs graves, ce qui conduit à estimer que la procédure de droit public est requise par la loi comme une condition essentielle à la sauvegarde de l'intérêt public.

Dans tous les cas, ces formes de contrats sont soumises à des règles assez rigoureuses, qui affectent, dans une certaine mesure, la liberté d'action de l'administration publique et qui sont commandées, d'une part, par le caractère de sujet public de l'administration et, d'autre part, par la nécessité d'assurer la protection de certains intérêts importants sur le plan public, comme, par exemple, la nécessité d'assurer le choix du meilleur contractant.

#### CONTENU MATÉRIEL DES DISPOSITIONS

Des règles fondamentales ont été établies pour les contrats passés par l'État mais elles ont été étendues dans la pratique aux contrats conclus par les collectivités territoriales et les organismes de droit public en général.

D'après ces règles, la détermination de la volonté de l'organisme doit se faire conformément à des dispositions propres à l'organisme en question et, donc, sur la base de dispositions de droit public, lesquelles prévoient, dans certains cas, notamment pour les organismes subalternes, mais parfois aussi

pour l'État, la nécessité d'autorisations préalables émises par des organismes spéciaux (les contrats passés par l'État sont, dans certains cas, subordonnés à l'autorisation préalable du Conseil d'État).

Par ailleurs, la réglementation des rapports contractuels n'est pas non plus tout à fait libre; elle est en partie déterminée par des règlements spéciaux de comptabilité publique, appelés «capitolati», qui peuvent être d'ordre général ou particulier.

Les «capitolati» généraux contiennent les règles uniformes applicables à un type de contrat donné et portent sur les formes et les conditions de passation des contrats ainsi que sur les clauses fondamentales et communes de tous les contrats d'un type donné (par exemple: marchés de travaux publics, marchés de fournitures du génie et de la défense nationale, marchés ferroviaires, etc.).

Les «capitolati» particuliers contiennent en revanche des dispositions propres à un contrat particulier et à un rapport particulier et sont élaborés pour chaque cas d'espèce.

Il existe par ailleurs des prescriptions spéciales concernant le choix du contractant avec lequel l'administration aura à examiner le contrat; diverses procédures de sélection ont ainsi été prévues:

#### 1. Adjudication publique (Asta pubblica)

C'est la procédure qui est considérée comme la meilleure par la loi. Cependant, elle tend à être abandonnée dans la pratique, car elle ne répond plus aux besoins actuels.

Dans le cadre de cette procédure la volonté de l'administration de conclure un marché déterminé est portée à la connaissance du public en général,

et quiconque présente les qualifications requises peut soumettre des offres et participer à l'adjudication.

L'adjudication peut se dérouler suivant plusieurs modalités différentes: par offres secrètes sous enveloppe cachetée, par le système dit des «bougies» (candelle vergini) ou encore par l'intermédiaire d'un commissaire-priseur.

Dans le premier système, le vainqueur est celui qui soumet l'offre la plus avantageuse sous un pli fermé dont le contenu demeure secret jusqu'au moment de l'adjudication.

Avec le second système, le vainqueur est celui qui soumet l'offre la plus avantageuse avant l'extinction successive de trois bougies (ou le plus souvent de trois allumettes de cire). Avec le troisième système enfin, le marché est attribué et, partant, le contrat, à celui qui soumet l'offre la plus avantageuse avant que le commissaire-priseur n'ait prononcé à haute voix la clôture de l'adjudication.

## **2. Adjudication restreinte (Licitazione privata)**

C'est la procédure la plus répandue, également suivie par l'État. L'invitation à participer à l'adjudication est seulement lancée à quelques fournisseurs ou adjudicataires choisis au préalable par l'administration parce qu'ils présentent des qualifications professionnelles supérieures ou qu'ils sont à même de fournir de meilleures garanties concernant l'objet du marché.

A l'origine, on faisait appel à cette procédure simplifiée dans les cas d'urgence exceptionnelle et dans les cas où il convenait de s'adresser à des fournisseurs particulièrement spécialisés. Cette forme de sélection tend actuellement à prévaloir.

La procédure se déroule suivant les mêmes modalités que pour l'adjudication publique, le système de l'offre secrète étant cependant le plus courant. La sélection de l'adjudicataire se fait sur la base de l'offre la plus avantageuse au regard de critères fixés à l'avance par l'administration.

## **3. Marché de gré à gré (Trattativa privata)**

Cette procédure est regardée avec défaveur par la loi, qui exige de l'administration projetant d'y recourir de se munir d'autorisations préalables spéciales. C'est une procédure tout à fait exceptionnelle par laquelle l'administration traite directement avec le fournisseur de son choix. Elle peut être commandée par des circonstances exceptionnelles d'urgence ou par la position particulière de la firme qui peut détenir un monopole absolu pour la

prestation de biens ou des services que l'administration veut se procurer en passant le contrat.

## **4. Appel d'offres (Appalto concorso)**

Cette procédure est surtout appliquée pour les marchés de travaux publics et implique une collaboration étroite entre l'administration et l'entrepreneur soumissionnaire, car la concurrence porte à la fois sur le prix et sur le projet d'exécution ou, à tout le moins, sur les modalités techniques de la prestation. Le choix de l'administration ne se fait donc pas uniquement sur la base des avantages économiques de l'offre, mais aussi en tenant compte de sa plus ou moins grande conformité aux objectifs visés.

L'appel d'offres peut être public ou limité aux seuls entrepreneurs jugés aptes par l'administration.

Lorsqu'un concurrent a été retenu dans le cadre de l'une des procédures indiquées plus haut, l'administration doit passer le contrat suivant les formes du droit privé. Le procès-verbal de l'adjudication peut parfois remplacer un contrat en bonne et due forme.

Cependant, dans le cas où un contrat est conclu, l'administration intervient en la personne de son représentant légal ou d'un de ses agents et peut manifester sa volonté au moyen d'un acte notarié ou au moyen d'un acte administratif, à savoir, dans ce dernier cas, au moyen d'un acte établi par un fonctionnaire ou par toute autre personne habilitée par la loi.

Il est assez souvent demandé au contractant privé de constituer un cautionnement pour répondre de ses obligations contractuelles.

Enfin, il y a lieu d'indiquer que le contrat conclu est seulement obligatoire pour le contractant privé; il ne le devient, pour l'administration, qu'après accomplissement de plusieurs contrôles successifs par des organismes compétents. La doctrine a coutume de définir le contrat comme un contrat «boiteux» (claudicante) jusqu'au moment où il produit aussi tous ses effets à l'égard de l'administration.

Enfin, notons que même après la conclusion du contrat et la délivrance des autorisations prévues par la loi, et cela au cours de la phase d'exécution proprement dite, l'administration conserve encore certaines prérogatives de caractère de droit public en vue de la satisfaction pleine et entière de l'intérêt public (c'est ainsi, par exemple, qu'elle peut appliquer des pénalités, résilier à tout moment les marchés contre simple règlement des travaux réalisés, etc.).

#### **CHAMP D'APPLICATION «RATIONE PERSONAE»**

Les dispositions en matière de marchés publics examinées ci-dessus ont surtout été conçues en fonction des besoins de l'État et des organismes autonomes créés par ce dernier. Elles peuvent cependant être étendues aux collectivités territoriales (régions, provinces, communes) et aux personnes morales de droit public en général, de sorte qu'elles sont devenues, du moins en ce qui concerne les principes généraux, d'application générale pour les services publics.

A cet égard, il y a quand même lieu de signaler que les régions sont des collectivités territoriales dotées de pouvoirs législatifs. Il se peut donc que certaines d'entre elles adoptent des dispositions différentes de celles que nous avons examinées.

#### **CHAMP D'APPLICATION «RATIONE MATERIAE»**

Les dispositions examinées portent précisément sur le domaine contractuel. Elles concernent les contrats que nous pourrions qualifier d'actifs, contrats par lesquels l'administration se procure des recettes (ventes, locations, etc.) et les contrats que nous pourrions qualifier de passifs: contrats par lesquels elle se procure des biens ou des services (achats, fournitures, marchés de travaux, etc.).

#### **AUTORITÉS CHARGÉES DE L'APPLICATION DES DISPOSITIONS**

L'application des dispositions relatives aux marchés est confiée, d'une manière générale, à l'État et aux personnes morales de droit public qui doivent passer des contrats de toute nature et plus particulièrement aux organismes chargés de la surveillance des services publics et du contrôle de leurs actes du point de vue de leur légalité. Ajou-

tons, naturellement, les autorités juridictionnelles, administratives et de droit commun auxquelles il appartient de juger de la légalité des actes ainsi que les différends pouvant surgir dans le cadre des relations contractuelles établies.

#### **CHAMP D'APPLICATION «RATIONE TEMPORIS»**

Il n'existe aucune disposition particulière concernant la durée de validité des dispositions examinées.

#### *Sources législatives*

Code civil;

Code de procédure civile;

Loi n° 2248 du 20 mars 1865 concernant les travaux publics;

Loi de comptabilité générale de l'État: décret royal n° 2440 du 18 novembre 1923;

Règlement de comptabilité de l'État: décret royal n° 827 du 23 mai 1824, Cahier général des charges des travaux publics, visé au décret présidentiel n° 1063 du 16 juillet 1962;

Règlement applicable aux travaux du génie militaire: décret royal n° 365 du 17 mars 1932;

Conditions générales de passation des marchés de travaux du génie militaire: décret royal n° 366 du 17 mars 1932;

Cahier général des charges pour la fourniture des matériaux du génie: décret ministériel du 19 mai 1934;

Cahier général des charges pour la fourniture du matériel ferroviaire: décrets ministériels n° 2281 du 12 novembre 1958, n° 49 du 6 juillet 1961, n° 3971 du 4 mai 1962.



## ADDENDUM 2

### La législation en matière d'«ordre public» et ses incidences économiques

#### LA SANTÉ PUBLIQUE

L'article 32 de la constitution italienne range la sauvegarde de la santé publique par la république parmi les droits fondamentaux de l'individu et la définit comme constituant une mesure d'intérêt public.

Il s'agit d'une affirmation d'une très grande portée, qui confère à l'État de vastes pouvoirs d'intervention dans les secteurs les plus variés en vue de garantir la sauvegarde de la santé publique sous les divers aspects qu'elle peut revêtir dans le cadre de l'organisation et de la structure de la société. Pour faciliter notre exposé, il a paru opportun de le subdiviser en plusieurs secteurs particuliers présentant chacun une certaine homogénéité.

#### 1. Hygiène du sol et de l'habitat — Protection de l'environnement

L'homme se trouvant inséré dans l'environnement, ce dernier revêt une importance extrême du fait de son influence sur la santé de l'individu; aussi est-il normal que le législateur soit à plusieurs reprises intervenu pour édicter des normes particulières dans ce domaine en influant de ce fait sur des facteurs économiques. Son intervention se manifeste sur des plans divers.

En ce qui concerne les règlements de police et d'hygiène proprement dits en matière de sol et d'habitat, l'État a confié la responsabilité de ce domaine aux autorités locales (en particulier aux communes) pour que celles-ci puissent prendre les mesures les mieux adaptées aux situations locales.

L'État a néanmoins tenu à réglementer directement certains secteurs à caractère général. C'est

ainsi que la législation concernant les industries insalubres, les pollutions, dont en particulier la pollution atmosphérique, revêt une importance particulière.

La législation relative aux activités industrielles insalubres repose sur l'article 216 du texte unifié des lois sanitaires (décret royal n° 1265 du 27 juillet 1934), qui répartit les industries en deux catégories. Le classement est établi par le ministre de la santé. Les industries de la première catégorie doivent être isolées dans les campagnes et éloignées des habitations. Leur liste actuelle est donnée dans le décret ministériel du 12 février 1971.

La législation de base concernant les pollutions est contenue dans la loi n° 615 du 13 juillet 1966, complétée par les décrets du président de la république, n° 1288 du 24 octobre 1967 et n° 1391 du 22 décembre 1970 édictant les dispositions d'application de la loi pour le secteur des installations thermiques, par le décret du président de la république, n° 323 du 22 février 1971 contenant les dispositions applicables aux moteurs Diesel et par le décret du président de la république, n° 322 du 15 avril 1971 établissant les dispositions applicables contre la pollution atmosphérique dans le secteur industriel. On s'est ainsi efforcé d'établir une législation assez complète applicable aux principales sources de pollution atmosphérique.

Aux fins de la loi, le territoire national a été subdivisé en deux zones, A et B, définies suivant des critères spéciaux établis par la loi elle-même, à l'intérieur desquelles les communes ont été réparties par décret ministériel en fonction de leurs caractéristiques particulières.

L'appartenance à l'une ou l'autre catégorie entraîne des limitations différentes en ce qui concerne les types d'installation agréés, les combustibles autorisés, etc.

Outre cette distinction, la loi a créé deux nouveaux organismes exerçant des fonctions multiples: la «Commissione centrale contro l'inquinamento atmosferico» (Commission centrale contre la pollution atmosphérique) et le «Comitato regionale contro l'inquinamento atmosferico» (Comité régional contre la pollution atmosphérique) qui ont pour tâche:

1. d'examiner toutes les questions touchant à la pollution atmosphérique d'une manière générale (commission centrale) ou au niveau régional (comité régional);
2. d'émettre des avis sur toutes les questions relatives à la pollution atmosphérique qui leur sont soumises par des organismes publics ou privés (commission centrale), ou encore sur les mesures prévues par les administrations communales (comité régional);
3. de promouvoir des études et des recherches sur des problèmes concernant la pollution atmosphérique (commission centrale) ou encore des études, des recherches et des projets concernant la lutte contre la pollution (comité régional).

La surveillance des installations thermiques et des personnes chargées de leur fonctionnement est exercée par les commandements provinciaux des sapeurs-pompiers, alors que la surveillance des industries incombe aux communes, lesquelles suivent les avis techniques du comité régional. Dans tous les cas, elles sont habilitées par le préfet à fermer des établissements industriels, de leur propre chef, dans les cas d'urgence.

Pour ce qui est de la protection de l'environnement du point de vue des eaux souterraines, depuis 1931 (décret royal n° 1604 du 8 octobre 1931, texte unifié sur la pêche, modifié par la suite à plusieurs reprises), il est interdit aux établissements industriels de rejeter leurs déchets dans les cours d'eaux publics sans une autorisation spéciale préalable (accordée de nos jours par les présidents des juntas provinciales) afin de préserver l'industrie de la pêche.

Des dispositions limitant la production et le commerce des détergents synthétiques ont récemment été prises dans le cadre de la loi n° 525 du 3 mars 1971, qui interdit en particulier la production et la vente des détergents de synthèse non biodégradables à 80 % au moins, sous peine de sanctions pénales pour les responsables ainsi que de saisie et de destruction des marchandises concernées.

Pour sauvegarder l'intégrité des eaux de mer, l'Italie a ratifié, par la loi n° 238 du 23 février 1961, la convention internationale pour la prévention de la pollution des eaux de mer par les hydrocarbures, signée à Londres le 12 mai 1954.

## 2. Produits et préparations pharmaceutiques

Le secteur des produits pharmaceutiques revêt évidemment une importance extrême dans le cadre de la protection de la santé et de la salubrité publique.

Dans ce domaine, le droit italien a choisi la voie d'un contrôle extrêmement sévère de la production et la vente de produits pharmaceutiques, qu'il s'agisse de spécialités ou non.

Les règles de base se trouvent dans les articles 124 et 125 et 161 à 190 du texte unifié des lois sanitaires (décret royal n° 1265 du 27 juillet 1934).

En ce qui concerne le contrôle de la production des pharmacies, il faut en règle générale une autorisation du ministère de la santé afin d'assurer que l'officine dispose des moyens technico-industriels appropriés et des qualifications requises dans le domaine chimique, pharmaceutique et biologique.

Comme dernier critère d'orientation générale, la loi (article 14 du décret royal n° 1127 du 29 juin 1939) interdit la possibilité de faire breveter l'invention de médicaments et leurs procédés de fabrication.

Aucune spécialité médicinale ne peut être mise sur le marché sans avoir été enregistrée par le ministère de la santé, qui doit refuser l'enregistrement dans tous les cas où les spécialités sont sensées présenter des propriétés et des effets contraires à la morale et aux bonnes moeurs ou encore des vertus thérapeutiques spéciales pour certaines maladies déterminées (article 163 du texte unifié). Les pouvoirs de contrôle par les autorités administratives sont permanents et le ministre peut annuler des autorisations déjà accordées.

Un régime analogue de contrôle et d'autorisations est également appliqué à la production et au commerce des sérums, vaccins et produits assimilés qui font l'objet d'une réglementation spéciale étendue et détaillée, constituée par des arrêtés ministériels s'appuyant sur la loi n° 360 du 8 juillet 1904 et sur le règlement d'application n° 407 du 18 juin 1905.

Outre le secteur de la production, l'intervention de l'État va assez loin dans le secteur du commerce, tant en ce qui concerne les modalités de vente que les prix.

Dans ce contexte, la «farmacopea ufficiale» (ou codex) arrêtée par voie de dispositions ministérielles joue un rôle particulièrement important. On y trouve indiqués les produits, les appareils et les instruments dont la pharmacie doit disposer dans tous les cas; les qualités requises pour chaque médicament, les dosages et les normes de pureté, les

méthodes de dosage des substances actives, les formules de médicaments de prescription courante, les doses maximales susceptibles d'être prescrites, les modalités de conservation; les produits qui peuvent seulement être vendus par le pharmacien et ceux qui peuvent seulement être vendus sur présentation d'une ordonnance d'un médecin. La liste des spécialités pharmaceutiques y figure en annexe.

En ce qui concerne le prix des produits pharmaceutiques, ceux-ci sont vendus à des prix fixes établis sur la base de barèmes nationaux (arrêté ministériel du 15 juin 1966) pour les médicaments en général ou sur la base de dispositions obligatoires particulières pour certaines spécialités. A titre dérogatoire et exceptionnel, des rabais sur le prix de vente des spécialités au public peuvent être consentis par les pharmaciens aux organismes publics ou privés qui sont tenus par la loi d'administrer les médicaments.

### **3. Stupéfiants**

En étroite corrélation avec les produits pharmaceutiques, il y a lieu de citer les stupéfiants dont la production, le commerce et l'utilisation font l'objet d'une législation particulière extrêmement rigide et sévère, arrêtée compte tenu de la législation et des accords internationaux auxquels l'Italie a adhéré.

La loi n° 1041 du 28 octobre 1954 qui a codifié et modifié les règles antérieures constitue le fondement juridique dans ce domaine.

Ce texte confie le contrôle et la surveillance de la production, du commerce et de l'utilisation des stupéfiants au ministère de la santé, lequel fait appel, pour la répression des violations et des abus, à des éléments spécialisés des divers corps chargés de la sécurité publique.

La loi interdit d'une manière générale la culture du pavot somnifère et des autres plantes servant à la fabrication de stupéfiants, à moins d'une autorisation spéciale du ministère de la santé. Cette autorisation est également exigée pour l'importation, la transformation et la simple détention de toute substance présentant des propriétés narcotiques.

Les entreprises qui manipulent ces substances sont tenues d'enregistrer scrupuleusement toutes les substances détenues, leurs quantités et les usages qui en sont faits. Les modalités de livraison des stupéfiants aux entreprises habilitées à en faire le commerce obéissent à des règles spéciales: la personne qui réceptionne les substances en cause doit être individualisée.

La loi confère au ministre de la santé le pouvoir d'établir la liste des stupéfiants; cette liste est actuellement donnée dans l'arrêté ministériel du 20 novembre 1954, complété et modifié par des arrêtés ministériels en date du 25 août 1967, du 5 février 1968 et du 5 août 1970.

Les règles relatives à la vente des stupéfiants au public et à leur utilisation directe par les professionnels sont, elles aussi, particulièrement strictes. Le législateur a choisi comme principe de base d'interdire toutes les ventes sans ordonnance et d'exiger l'enregistrement rigoureux de chaque ordonnance pour qu'il soit à tout moment possible d'exercer un contrôle sur l'utilisation des substances visées. A cette fin, il est prévu que le médecin qui se trouve dans l'obligation de prescrire des substances narcotiques doit observer certaines dispositions particulières concernant la rédaction des ordonnances (encre indélébile, indication du nom et du domicile du malade, indication en toutes lettres des doses et du mode d'administration etc.).

Des obligations analogues sont édictées à l'égard des médecins qui ont besoin des substances en cause dans l'exercice habituel de leurs fonctions.

Toute contravention aux dispositions relatives à la vente, au commerce et à l'emploi des stupéfiants entraîne une responsabilité pénale.

La loi prévoit en outre que le médecin qui traite ou examine une personne affectée d'une intoxication chronique causée par des stupéfiants est tenu de la déclarer dans un délai de deux jours aux autorités de la sécurité publique et au préfet de la province du lieu de résidence. Elle prescrit également l'admission forcée éventuelle de l'intoxiqué dans une maison de santé ou un hôpital pour y subir les traitements nécessaires lorsqu'il se comporte d'une manière dangereuse pour sa propre personne ou les tiers ou lorsqu'il cause un scandale public.

### **4. Instruments médicaux et chirurgicaux et articles analogues**

Outre les produits pharmaceutiques, la loi réglemente la fabrication et le commerce des instruments médicaux et chirurgicaux au regard de leur caractère instrumental dans le traitement des maladies. Rentrent dans cette catégorie: les pessaires, les irrigateurs, les douches, les thermomètres, les désinfectants, les appareils contre la surdité etc.

La législation repose sur l'article 189 du décret royal n° 1265 du 27 juillet 1934 (texte unifié des lois sanitaires) selon lequel les instruments médicaux et chirurgicaux destinés à la vente doivent exclusivement être fabriqués dans des officines

agréées par le ministère de la santé. Des règles analogues sont d'application pour le commerce.

La liste complète des instruments médicaux et chirurgicaux est donnée dans le décret royal n° 3112 du 6 décembre 1928, complété par diverses mesures ultérieures dont le DACIS du 21 septembre 1954 qui a ajouté aux instruments médicaux et chirurgicaux les désinfectants et les insecticides à usage agricole, ce qui a considérablement augmenté la portée économique de la réglementation.

## 5. Gaz toxiques

Toujours dans le cadre de la salubrité publique, il y a lieu de considérer la réglementation relative à l'emploi des gaz toxiques.

Selon le décret royal n° 147 du 9 janvier 1927, toute industrie employant un ou plusieurs gaz toxiques est soumise à l'autorisation du ministère de la santé qui ne l'accorde qu'après s'être assuré à la fois des qualifications techniques suffisantes de la firme et des qualités, y compris les qualités morales, des personnes responsables.

Des autorisations spéciales sont aussi nécessaires pour la conservation et l'entreposage de gaz toxiques dans des entrepôts ou magasins. Le ministère tient un registre des titulaires des autorisations accordées ainsi que des directeurs techniques concernés.

D'une manière générale, le transport des gaz toxiques est également subordonné à un permis spécial (article 23).

Pour ce qui concerne la manipulation des gaz toxiques et la réalisation d'opérations avec ces substances, les préposés doivent posséder un certificat d'aptitude délivré à la suite d'examens comportant des épreuves orales et pratiques.

Dans tous les cas, l'utilisation de gaz toxiques dans un lieu habité, à bord d'un navire, dans l'enceinte d'un port ou en rase campagne, est subordonnée à un permis de l'autorité chargée de la sécurité publique ou de la capitainerie du port.

Certaines dérogations à ces règles sont cependant prévues en faveur des administrations publiques et des établissements industriels, mais uniquement pour ce qui concerne l'emploi de gaz toxiques dans la préparation et la transformation d'autres produits ou pour certaines autres opérations et finalités.

La liste des gaz toxiques est donnée dans l'arrêté ministériel du 6 février 1935, complété par l'arrêté ministériel du 23 septembre 1969 qui a inclus dans les gaz toxiques une substance dénommée «acide fluorhydrique».

## 6. Denrées alimentaires et boissons

Avec la loi n° 283 du 30 avril 1962, modifiée par la loi n° 441 du 26 février 1962, le législateur a voulu établir des règles générales d'hygiène et de santé dans le domaine de l'alimentation. La loi avait pour principal objet l'adaptation des règles édictant les garanties nécessaires en matière de production, de conservation et de vente des denrées alimentaires et des boissons aux progrès considérables réalisés par l'industrie alimentaire, à l'instar des pays les plus avancés dans le monde.

Le législateur a particulièrement cherché à combattre et à réprimer les fraudes alimentaires au point de vue hygiénico-sanitaire.

Les principes de base sont les suivants:

1. renforcement des pouvoirs des autorités sanitaires provinciales, qui s'exercent par des inspections et des prélèvements d'échantillons dans tous les lieux de production, de manipulation et de vente des denrées alimentaires et des boissons;
2. introduction d'une méthode spéciale d'analyse des échantillons de denrées alimentaires et de boissons;
3. nécessité d'une autorisation pour exercer une activité économique visant la production et la vente de denrées alimentaires et de boissons;
4. interdiction de produire, de distribuer ou de vendre des denrées alimentaires ayant un contenu alimentaire différent de celui qui a été déclaré et qui leur est naturellement propre;
5. amélioration de la réglementation applicable aux additifs alimentaires et aux colorants;
6. nouvelle réglementation des denrées alimentaires et boissons préparées;
7. nouvelle réglementation des ustensiles de cuisine et des récipients destinés à des denrées alimentaires;
8. institution du livret de qualité sanitaire;
9. attribution au médecin et au vétérinaire provincial du pouvoir de fermer des établissements et des commerces produisant et vendant des denrées alimentaires;
10. institution d'une «Commissione permanente per i metodi ufficiali di analisi» (commission permanente pour les méthodes officielles d'analyses) auprès du ministère de la santé;
11. réglementation de la publicité dans le secteur alimentaire;
12. création d'un corps spécial d'inspecteurs (inspecteurs sanitaires) pour la prévention et la répression des fraudes alimentaires.

Des dispositions spéciales sont prévues pour quelques aliments particuliers (amandes amères: loi n° 1008 du 17 octobre 1967; produits surgelés: loi n° 32 du 27 janvier 1968; sirops et boissons à base d'amandes: n° 116 du 23 février 1968) outre une réglementation assez détaillée pour les différentes denrées alimentaires, adoptée par décision ministérielle et les dispositions d'adaptation à la législation communautaire.

Dans le cadre de la réglementation des denrées alimentaires et des boissons, il y a lieu de signaler des dispositions tout à fait spéciales concernant la production et le commerce des huiles comestibles, qui portent aussi bien sur les caractéristiques technico-sanitaires requises que sur les contrôles nécessaires pour la protection du consommateur et les facilités économiques consenties aux producteurs.

Signalons enfin que le législateur s'est également préoccupé du secteur des aliments destinés aux animaux: il a établi les caractéristiques requises pour les fourrages (loi n° 281 du 15 février 1963) et rigoureusement interdit l'emploi d'oestrogènes dans l'alimentation des animaux (loi n° 4 du 3 février 1961).

## SÉCURITÉ PUBLIQUE

Sous la désignation générale et vaste de «sécurité publique», on entend la partie tout à fait prépondérante des activités administratives, qui concerne les activités extrêmement variées des citoyens, non seulement en vue de réprimer, mais aussi en vue de prévenir certains dangers et inconvénients pour la collectivité, sous leurs multiples formes possibles.

La législation de base est constituée par le décret royal n° 773 du 18 juin 1931, complété par le règlement visé au décret royal n° 635 du 6 mai 1940 qui contient aussi de nombreuses dispositions importantes du point de vue de l'organisation économique.

Les principales activités économiques régies par le texte unique précité sont les suivantes;

### Armes de guerre:

- leur fabrication, leur introduction sur le territoire de l'État, leur exportation, leur détention à des fins commerciales et industrielles ou en vue de leur vente sont interdites sans autorisation préalable du ministre.

Les mêmes dispositions s'appliquent pour les explosifs et les matières explosives en général.

### Armes non destinées à la guerre:

- les interdictions sont les mêmes, si ce n'est qu'une autorisation du «questore» est requise, et ce même pour la production de fusées, de feux d'artifice et de produits similaires.

La réglementation relative aux armes et matières explosives a été modifiée et mise à jour par la loi n° 1274 du 22 novembre 1956 et par la loi du 2 octobre 1967.

- Industries dangereuses et activités bruyantes et inconfortables: elles doivent s'implanter et s'exercer dans les lieux et selon les modalités prévues par les règlements locaux; elles sont soumises à la surveillance du maire et du préfet.
- Spectacles et manifestations publiques: toute manifestation ou représentation publique de spectacles de toute nature est soumise à l'autorisation du «questore».
- Établissements de vente au public: une licence du «questore» est requise pour pouvoir exploiter des hôtels, y compris les «alberghi diurni», des auberges, des pensions, des restaurants (trattorie), des estaminets, des cafés et d'autres établissements où se débitent et se consomment du vin, de la bière, des liqueurs et autres boissons, même non alcoolisées, des salles publiques de billard et d'autres jeux licites, des établissements de bain, des garages, des écuries et autres établissements du même genre.

Une licence est également requise pour la vente de boissons alcoolisées dans les cercles privés.

- Imprimeries et activités analogues: la licence du «questore» est requise pour toute forme d'impression ou de reproduction mécanique ou chimique en de multiples exemplaires.
- Établissements publics: il est interdit d'ouvrir ou d'exploiter des établissements de prêts sur gage et autres établissements d'affaires, ou encore d'exercer la profession de courtier ou d'intermédiaire sans licence du questore.
- Professions ambulantes et assimilées: l'exercice d'une des professions ambulantes visées à l'article 121 du texte unifié de 1931 est assujéti à une inscription préalable obligatoire sur des registres spéciaux tenus par l'autorité chargée de la sécurité publique.
- Gardes particuliers et établissements privés de surveillance et d'enquête: les particuliers peuvent charger des gardes particuliers de la surveillance et de la garde de propriétés immobilières; ces gardes sont cependant tenus d'obtenir une autorisation du préfet; une autorisation est aussi requise pour réaliser des enquêtes et des recherches, ou encore pour réunir des informations pour le compte de particuliers.

## **Huiles minérales et carburants**

L'importation, le traitement, l'entreposage et la distribution des huiles minérales et des carburants font l'objet d'une réglementation spéciale portant essentiellement sur deux aspects différents:

- a) l'aspect fiscal;
- b) l'aspect de sécurité publique, lié au caractère extrêmement dangereux et inflammable de ces produits.

En ce qui concerne notamment le second aspect, il y a lieu de signaler qu'en dehors du contrôle général de l'État sur cette activité, une autorisation spéciale est requise pour effectuer des importations, alors que l'activité de transformation, de purification et, d'une manière générale, de raffinage de ces produits relève du régime des concessions du ministère de l'industrie et du commerce et du ministère des finances. Le même régime s'applique pour l'installation et la gestion de simples dépôts de carburants, avec la seule différence que la décision de concession est arrêtée par le préfet après avis de la chambre de commerce, du commandement provincial des pompiers et du bureau technique des impôts à la fabrication.

Pour assurer une meilleure protection de la sécurité publique, les dispositions législatives de caractère général ont été complétées par l'arrêté ministériel du 31 juillet 1934 portant approbation des normes de sécurité requises pour le traitement, l'emmagasinage, l'emploi, la vente et le transport des huiles minérales et par le décret du président de la république, n° 208 du 12 janvier 1971 concernant les normes de sécurité requises pour les postes routiers de distribution du gaz de pétrole liquéfié destiné à la traction automobile.

Les deux textes contiennent des dispositions précises concernant les caractéristiques techniques et la localisation des installations, eu égard notamment à la distance minimale à respecter par rapport aux autres constructions.

## **Services contre l'incendie dans le cas des industries dangereuses**

Dans le cadre général de la protection de la sécurité publique, il y a lieu de citer encore le décret ministériel du 27 septembre 1965 définissant les activités soumises à des inspections de prévention contre l'incendie, en application de l'article 4 de la loi n° 266 du 26 juillet 1965, qui impose le contrôle obligatoire des industries considérées comme dangereuses.

Le décret contient une longue liste des activités réparties en plusieurs catégories suivant le degré de

danger qu'elles présentent. Leur surveillance est exercée sous la forme d'inspections effectuées par des sapeurs-pompiers, lesquelles peuvent être annuelles, biennales, triennales ou quinquennales.

Les installations correspondant à certaines activités sont soumises à des inspections «*una tantum*».

Des dispositions complémentaires sont prévues par le décret du président de la république, n° 689 du 26 mai 1969 concernant le contrôle exercé par les sapeurs-pompiers sur les entreprises et les ateliers, qui y sont énumérés, aux fins de la prévention des accidents du travail visés par le décret du président de la république, n° 547 du 27 avril 1955.

## **HYGIÈNE ET PRÉVENTION DES ACCIDENTS DU TRAVAIL**

Dans le domaine de la sécurité du travail et des travailleurs, l'ordre juridique italien a peu à peu élaboré une réglementation complexe et articulée visant la prévention des accidents et l'hygiène du travail, qui s'applique dans l'exercice de toute activité professionnelle de quelque nature, qu'elle soit.

Il faut y distinguer les dispositions suivantes:

- a) *Dispositions générales relatives à la prévention des accidents*

Le décret du président de la république, n° 547 du 27 avril 1955 est particulièrement important à cet égard. Il groupe sous 405 articles des dispositions de sécurité applicables aux activités occupant des travailleurs salariés, à l'exclusion de quelques activités particulières (indiquées à l'article 2) déjà soumises ou devant être soumises à des prescriptions spéciales.

Les dispositions concernent aussi bien les caractéristiques sanitaires et techniques des locaux et des postes de travail que les dispositifs de sécurité des machines, les instruments et appareils de levage, de transport et d'emmagasinage, les installations et appareils variés les matières et produits dangereux et nocifs, l'entretien et la réparation, les dispositifs personnels de protection, les secours d'urgence et, enfin, les dispositions pénales sanctionnant l'inobservation des règles établies.

Ces dispositions ont été complétées amplement par des prescriptions ultérieures visant à assurer une protection aussi parfaite que possible du travailleur.

- b) *Dispositions particulières relatives à la prévention des accidents*

Destinées à réglementer la prévention des accidents du travail dans certains secteurs spécifiques; explosifs (décret royal n° 232 du 18 juin 1899 et décret royal n° 205 du 27 juin 1900); travail sur les voies ferrées (décret royal n° 209 du 7 mai 1903); travail dans les chantiers de construction (décret du président de la république n° 164 du 7 janvier 1956); travail souterrain (décret du président de la république, n° 320 du 20 mars 1956); travail dans les caissons à air comprimé (décret présidentiel n° 321 du 20 mars 1956); travail dans l'industrie du cinéma et de la télévision n° 322 du 20 mars 1966); travail dans les installations téléphoniques (décret présidentiel n° 323 du 20 mars 1956), etc.

c) *Dispositions générales relatives à l'hygiène du travail*

Groupées dans le décret du président de la république, n° 303 du 19 mars 1956, elles ont pour objet les conditions d'hygiène requises dans les lieux de travail dont elles fixent les dimensions, les normes concernant l'aération, l'éclairage, la température et l'humidité, la propreté, la protection contre certains agents nocifs, y compris les radiations ionisantes soumise, par ailleurs, à une réglementation spéciale; enfin, certaines dispositions concernent les services sanitaires indispensables sur les lieux de travail.

d) *Dispositions particulières relatives à l'hygiène du travail*

Comme pour la prévention, il existe aussi en matière d'hygiène du travail des dispositions particulières applicables à certains types d'activité: interdiction d'employer du phosphore blanc dans la fabrication des allumettes (décret-loi royal n° 1881 du 23 décembre 1920); emploi de la céruse dans les travaux de peinture (loi n° 706 du 19 juillet 1961); emploi du benzol et de ses homologues (loi n° 245 du 5 mars 1963).

e) *Dispositions de police applicables aux mines et aux carrières*

Il s'agit d'un texte normatif qui ne comporte pas moins de 693 articles (décret du président de la république, n° 128 du 9 avril 1959), destiné à protéger la sécurité et la santé des travailleurs et à assurer le déroulement régulier des travaux dans le secteur des mines et des carrières. Ces dispositions s'appliquent;

— aux travaux de prospection, de recherche, et d'exploitation des substances minérales;

— aux travaux effectués dans des installations rattachées à des activités minières dans le périmètre des permis de recherche et des concessions;

— aux travaux effectués dans des installations constituant des dépendances d'une mine;

— aux travaux de broyage, de criblage, de concassage et de polissage de produits des carrières.

## URBANISME ET CONSTRUCTION DE LOGEMENTS POPULAIRES ET ÉCONOMIQUES

A la date du 30 juin 1971, un projet de loi dit «per la casa» était en cours de discussion devant les Chambres. Il est destiné à bouleverser profondément la réglementation actuelle en matière d'urbanisme ainsi que la réglementation juridique de la propriété privée en vigueur. Il prévoit, en effet, la possibilité d'expropriation pour les terrains destinés à la construction de logements économiques et populaires suivant des procédures et des modalités inédites dans l'ordre juridique italien, aussi bien sous l'angle juridique que sous l'angle économique, puisque les critères d'indemnisation prévus s'alignent sur les valeurs agricoles des terrains.

## PROTECTION CONTRE LES RADIATIONS NUCLÉAIRES

Dans le cadre d'une adaptation aux règles internationales et surtout aux règles communautaires, l'Italie a adopté une législation spéciale dans le domaine de l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques.

Sur la base des dispositions de l'article 6 de la loi n° 1860 du 31 décembre 1962, l'exploitation d'installations de production et d'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins industrielles est soumise à une autorisation accordée par décret du ministre de l'industrie et du commerce, après avis du comité national de l'énergie nucléaire, ce dernier étant également habilité à surveiller la construction des installations nucléaires industrielles et scientifiques. Pour ce qui concerne la mise en place d'installations nucléaires sur des navires, c'est le ministre de la marine marchande qui est compétent.

La loi réglemente en outre les cas de responsabilité civile au titre de dommages imputables à l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire ainsi que les responsabilités pénales.

La sécurité des installations et la protection sanitaire des travailleurs et des populations contre les dangers de radiations ionisantes résultant de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire ont fait l'objet du décret du président de la république (n° 185), en date du 13 février 1964. Ce texte nor-

matif donne tout d'abord les définitions technico-juridiques importantes pour l'application des dispositions de protection.

Il désigne ensuite les organes consultatifs et les organes chargés de la surveillance dans ce domaine et prévoit enfin des dispositions de police et de protection, parmi lesquelles les dispositions relatives à la protection sanitaire des travailleurs du secteur considéré et à la protection sanitaire de la population revêtent une importance particulière.

Les diverses tâches de surveillance dans les deux secteurs au niveau national sont confiées, suivant le cas, au ministère du travail ou au ministère de la santé, les organes compétents au niveau provincial étant l'inspectorat provincial du travail et une commission provinciale ad hoc.

Des dispositions particulières ont été arrêtées en considération des propriétés physiques particulières

des matériaux radioactifs et des autorisations spéciales sont requises pour l'écoulement des déchets radioactifs en raison des inconvénients et des dommages particuliers qu'ils peuvent occasionner.

Aux fins d'une protection efficace de la population, le cas d'une situation d'urgence nucléaire par suite d'un arrêt ou d'une panne des installations concernées par l'utilisation de l'énergie nucléaire a été également prévu. Pour faire face à une telle situation, la loi a édicté l'obligation d'établir un plan d'urgence externe, à la mise au point duquel sont appelées à collaborer les principales autorités militaires, civiles, sanitaires, techniques, etc. de la province, réunies au sein d'un comité créé auprès de la préfecture.

Le préfet transmet le plan au comité national de l'énergie nucléaire qui le soumet pour approbation au ministère de l'intérieur.

## Annexe bibliographique

Outre les auteurs cités dans le texte, il y a lieu de se référer également aux sources suivantes :

Autres auteurs: *I crediti speciali* (les crédits spéciaux), recueil systématique de la législation et des autres actes normatifs tenus à jour par le service juridique de la Banque d'Italie

BIANCI, V., FOSSATTI, M.: *Codice del petrolio* (Code du pétrole), Gênes, 1969

BRESCIANO-TURRONI: *Corso di economia politica*, Milan, volume 1 (Théorie générale des faits économiques), 1960, et plus spécialement volume 2 (Monnaie, crédit, etc.), 1962, (pour une étude théorique et pratique de divers problèmes)

CONOSCIANI, L., D'ALBERGO, S., MATTIONI, E.: *L'organizzazione pubblica dell'edilizia* (L'organisation publique de la construction), Ed. Tortoreto, Milan, 1969

D'ALBERGO, S., MATTIONI, E., CONOSCIANI, L.: *L'organizzazione pubblica dell'edilizia* (organisation publique de la construction), Ed. Tortoreto, Milan, 1969

FORTUNA: *Commercio internazionale*, 2, (Commerce international), Milan, 1967

FOSSATI, M., BIANCI, V.: *Codice del petrolio* (Code du pétrole), Gênes, 1969

FRAGOLA: *Le leggi urbanistiche ed edilizie* (Les lois en matière d'urbanisme et de construction)

GAMBINO: *Economia creditizia* dans *Trattato italiano di economia* dirigé par G. Del Vecchio et C. Arena, Turin, s.d., mai 1962 (Pour une étude scientifique des problèmes liés à l'incidence de crédit sur l'évolution de l'économie)

GIANNINI, M. S.: *Le imprese pubbliche in Italia*, dans *Rivista delle società*, 1958, page 227 et suiv.

GUARINO: *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Milan, Giuffrè, 1962

GUARINO: *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, 2a serie, Milan, Giuffrè, 1970

LORUSSO: *Tecnica del Commercio internazionale*, 4, (Technique du commerce international), Milan, 1967

MATTIONI, E., CONOSCIANI, L., D'ALBERGO, S.: *L'organizzazione pubblica dell'edilizia* (L'organisation publique de la construction), Ed. Tortoreto, Milan, 1969

MORALES: *Commercio estero*, 2, (Commerce extérieur), Milan, 1968

OTTAVIANO «Impresa pubblica» dans *Enciclopedia del Diritto*, Milan, Giuffrè, 1970

PELAGGI, A.: *Orientamenti di Giurisprudenza sugli Ordini Professionali* (Tendances de la jurisprudence en ce qui concerne les ordres professionnels), *Rassegna di diritto pubblico* (Recueil de droit public), 1970

- PESCATORE, G.: *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia* (Intervention extraordinaire dans le Mezzogiorno), Milan, 1962
- PISCIONE: *Ordini e Collegi professionali* (Ordres et collèges professionnels), Milan, 1959
- PRATIS: *La disciplina giuridica delle aziende di credito* (La réglementation juridique des établissements de crédit), Milan, 1959; ouvrage particulièrement valable pour être à ce jour la meilleure monographie sous l'angle de l'étude systématique des établissements régis par la loi bancaire
- SANDULLI: *Regole di deontologia professionale e sindacata della Corte di Cassazione* (Règles de déontologie professionnelle et Cour de cassation), C. C., 1961
- SCOTTO-RUSSO, *Codice delle acque pubbliche* (Code des eaux publiques), Rome, 1962
- SVIMEZ: *Sintesi delle agevolazioni per lo sviluppo economico del Mezzogiorno* (Synthèse des aides pour le développement économique du Mezzogiorno), Rome, 1969
- TONDO: «I crediti speciali» (les crédits spéciaux), *Encyclopedia della banca e della borsa*, vol. III, Milan-Rome, 1967
- VIGNOCCHI: *Il servizio del credito nell'ordinamento pubblicistico italiano* (Le service de crédit dans le système italien), Milan, 1968; ouvrage apprécié pour la rigueur scientifique avec laquelle il étudie l'aspect public du service du crédit

# ETUDES

parues à ce jour dans les séries  
«Concurrence» et «Concurrence – Rapprochement des législations»<sup>(1)</sup>

8153 – N° 1

**La réparation des conséquences dommageables d'une violation des articles 85 et 86 du traité instituant la CEE**

1966, 74 p. (f, d, i, n) FF 7,—; FB 70,—.

8176 – N° 2

**Politique économique et problèmes de la concurrence dans la CEE et dans les pays membres de la CEE**

1966, 68 p. (f, d, i, n) FF 10,—; FB 100,—.

8182 – N° 3

**Le problème de la concentration dans le Marché commun**

1966, 26 p. (f, d, i, n) FF 5,—; FB 50,—.

8183\* – N° 4

**Enquête sur la situation des petites et moyennes entreprises dans les pays de la CEE**

1966, 108 p. (f, d, i, n) FF 18,—; FB 180,—.

8217\* – N° 5

**Le droit des sociétés dans ses rapports avec la concentration**

1967, 102 p. (f, d, i, n) FF 15,—; FB 150.

8213\* – N° 6

**Projet d'un statut des sociétés anonymes européennes**

1967, 132 p. (f, d, i, n) FF 30,—; FB 300,—.

8234\* – N° 7

**Rapport sur le choix des méthodes de comparaison de la charge fiscale effective que supportent les entreprises dans les divers Etats membres de la CEE**

1967, 37 p. (f, d) FF 10,—; FB 100,—.

8242 – N° 8

**Le pouvoir fiscal dans les Etats membres de la Communauté**

1969, 76 p. (f, d) FF 10,—; FB 100,—.

Cette étude termine la série «Concurrence»; une nouvelle série intitulée «Concurrence – Rapprochement des législations» lui succède.

8267 – N° 9

**Effets des réglementations nationales des prix dans la Communauté économique européenne**

1971, 176 p. (d, f, i, n, e) FF 22,50; FB 220,—.

<sup>(1)</sup> Les signes abrégés dk, e, f, i et n indiquent les langues dans lesquelles les textes ont été publiés (danois, allemand, anglais, français, italien et néerlandais).

8278\* — N° 10

**Contribution à l'étude des modes de représentation des intérêts des travailleurs dans le cadre des sociétés anonymes européennes**  
1970, 64 p. (f, d, i, n) FF 33,—; FB 300,—.

8280 — N° 11

**Les distorsions globales de la concurrence et leurs répercussions sur le Marché commun**  
1971, 68 p. (d, f, i, n) FF 14,—; FB 125,—.

8298 — N° 12

**Les recours juridictionnels contre les actes administratifs spécialement économiques dans le droit des Etats membres de la CEE**  
1971, 64 p. (d, f, i, n) FF 16,50; FB 150,—.

8304 — N° 13

**Méthodes et moyens pour établir une nouvelle classification des impôts en se basant sur les principes mis en lumière lors de l'harmonisation des systèmes fiscaux des Etats membres de la CEE**  
1970, 42 p. (f, d, i, n) FF 11,—; FB 100,—.

8301 — N° 14

**Le cautionnement dans le droit des Etats membres des Communautés européennes**  
1971, 116 p. (d, f, i, n, e) FF 22,50; FB 200,—.

8305 — N° 15

**Impôt sur les sociétés et impôt sur le revenu dans les Communautés européennes**  
1970, 43 p. (f, d, i, n) FF 11,—; FB 100,—.

8316 — N° 16

**Conséquences budgétaires, économiques et sociales de l'harmonisation des taux de la TVA dans la CEE**  
1970, 92 p. (f, d, i, n) FF 11,—; FB 100,—.

8366 — N° 17

**Les indices de concentration et leur application concrète au secteur de l'automobile dans la Communauté**  
1971, 91 p. (f, d, i, n) FF 16,50; FB 150,—.

8337 — N° 18

**Elaboration d'une méthode macroéconomique pour le calcul de la charge fiscale indirecte pesant en amont des exploitations agricoles dans chacun des six pays de la Communauté**  
1971, 74 p. (f, d, i, n) FF 14,—; FB 125,—.

8380 — N° 19

**Effets du prix et du revenu sur la consommation des boissons dans les Etats membres des Communautés**  
1972, 284 p. (f, d, i, n) FB 150,—.

## Bureaux de vente

### Belgique — België

*Moniteur belge — Belgisch Staatsblad*  
Rue de Louvain 40-42 —  
Leuvenseweg 40-42  
1000 Bruxelles — 1000 Brussel  
Tél. 512 00 26  
CCP — Postrekening  
000-2005502-27

*Sous-dépot — Agentschap:*  
Librairie européenne —  
Europese Boekhandel  
Rue de la Loi 244 — Wetstraat 244  
1040 Bruxelles — 1040 Brussel

### Danmark

*J.H. Schultz — Boghandel*  
Møntergade 19  
DK 1116 København K  
Tel. 14 11 95

### Deutschland (BR)

*Verlag Bundesanzeiger*  
5 Köln 1, Breite Straße  
Postfach 108 006  
Tel. (02 21) 21 03 48  
(Fernschreiber:  
Anzeiger Bonn 08 882 595)  
Postscheckkonto 834 00 Köln

### France

*Service de vente en France des  
publications des Communautés  
européennes*  
*Journal officiel*  
26, rue Desaix  
75 732 Paris — Cedex 15  
Tél. 5 78 61 39 — CCP Paris 23-96

### Ireland

*Stationery Office — The Controller*  
Beggar's Bush  
Dublin 4  
Tel. 6 54 01

### Italia

*Libreria dello Stato*  
Piazza G. Verdi 10  
00198 Roma — Tel. (6) 85 08  
CCP 1/2640

#### *Agenzie:*

00187 Roma — Via del Tritone  
61/A e 61/B  
00187 Roma — Via XX Settembre  
(Palazzo Ministero  
delle finanze)  
20121 Milano — Galleria  
Vittorio Emanuele 3  
80121 Napoli — Via Chiaia 5  
50129 Firenze — Via Cavour 46/R  
16121 Genova — Via XII Ottobre 172  
40125 Bologna — Strada Maggiore 23/A

### Grand-Duché de Luxembourg

*Office des publications officielles  
des Communautés européennes*  
Boîte postale 1003 — Luxembourg  
Tél. 49 00 81 — CCP 191-90  
Compte courant bancaire:  
BIL 8-109/6003/300

### Nederland

*Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf*  
Christoffel Plantijnstraat, 's-Gravenhage  
Tel. (0 70) 81 45 11  
Postgiro 42 53 00

### United Kingdom

*H.M. Stationery Office*  
P.O. Box 569  
London S.E. 1  
Tel. 01-9 28 69 77, ext. 365

### United States of America

*European Community Information  
Service*  
2100 M Street, N.W.  
Suite 707  
Washington, D.C. 20 037  
Tel. 2 96 51 31

### Suisse — Schweiz — Svizzera

*Librairie Payot*  
6. rue Grenus  
1211 Genève  
Tél. 31 89 50  
CCP 12-236 Genève

### Sverige

*Librairie C.E. Fritze*  
2. Fredsgatan  
Stockholm 16  
Post Giro 193, Bank Giro 73/4015

### España

*Libreria Mundi-Prensa*  
Castelló 37  
Madrid 1  
Tel. 2 75 46 55

### Autres pays

*Office des publications officielles  
des Communautés européennes*  
Boîte postale 1003 — Luxembourg  
Tél. 49 00 81 — CCP 191-90  
Compte courant bancaire:  
BIL 8-109/6003/300

**8427**

FB 300,—

Volume 3 — Italie

FB 1 500,—

Volumes 1 à 6 et Rapport de synthèse

OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Boîte postale 1003 — Luxembourg

6414