Università degli Studi di Milano – Bicocca

Scuola di Dottorato in Scienze giuridiche

Curriculum in Diritto dell'Unione europea

IL RUOLO DELLA BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, QUALE BANCA DI SVILUPPO DELL'UNIONE EUROPEA, NEL CONTESTO DELLA CRISI ECONOMICA

Niccolò Emanuele Onesti
Matricola: 760759
Ciclo XXVII

A.A. 2014/2015

Il ruolo della Banca europea per gli investimenti, quale banca di sviluppo dell'Unione europea, nel contesto della crisi economica

INDICE - SOMMARIO

Introduzione……..p.6

Capitolo I: La Banca europea per gli investimenti (BEI) quale banca di sviluppo dell'Unione europea.

1. Origine e definizione delle banche internazionali di sviluppo…….....……p.11
2. Il Gruppo Banca mondiale…….p. 29
2.1. La Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS)……..p.29
2.2. L'Associazione internazionale per lo sviluppo (IDA)…….....p.50
2.3. La Società finanziaria internazionale (IFC)……...p.59
2.4. L'Agenzia multilaterale di garanzia degli investimenti (MIGA)…….....p. 61
2.5. Il Centro internazionale per il regolamento delle controversie relative ad investimenti (ICSID)……..p.63
2.6. Gli altri organi del Gruppo……..p. 67
3. Le banche regionali di sviluppo……..p. 70
3.1. La Banca inter-americana di sviluppo (IDB).....p. 81
3.2. La Banca asiatica di sviluppo (AsDB)……p. 86
3.3. La Banca africana di sviluppo (AfDB)……..p. 89

3.4. La Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (EBRD)……p. 93
4. L'istituzione della Banca europea per gli investimenti: dal rapporto Spaak al Trattato di Lisbona……..p. 100
5. Il mandato della Banca europea per gli investimenti.....p. 120
6. La natura giuridica della Banca europea per gli investimenti…….p. 135

Capitolo II: Il ruolo della Banca europea per gli investimenti nel contesto dell'Unione europea.

1. La struttura della Banca europea per gli investimenti.....p. 155
1.1. Capitale sociale e ruolo degli Stati membri.....p. 158
1.2. Privilegi e immunità……..p. 179
2. Gli organi della BEI……..p. 183
2.1. Consiglio dei governatori……p. 185
2.2. Consiglio di amministrazione……p. 201
2.3. Comitato direttivo……p. 215
2.4. Comitato di verificazione……p. 222
3. Struttura organizzativa del Gruppo BEI: il Fondo europeo per gli investimenti……..p. 227
4. I rapporti del Gruppo BEI con le istituzioni dell'Unione europea……p. 249
5. I trattati di cui è parte la BEI: gli accordi di associazione……..p. 271
6. Il Meccanismo per il trattamento delle denunce della BEI……p. 284
6.1. BEI e Mediatore europeo……..p. 295
6.2. Il Panel d'ispezione della Banca mondiale.....p. 332

6.3. Procedura del Meccanismo per il trattamento delle denunce…….……..……p. 336

Capitolo III: Le attività della BEI e il suo ruolo nel quadro della *governance* economica dell'Unione europea.
1. Le operazioni della BEI…….p. 350
1.1. Operazioni di provvista…….……p. 350
1.2. Le operazioni attive: prestiti e garanzie……..p. 359
1.3. *Iter* per il finanziamento di un progetto……..p. 377
2. La BEI di fronte alla crisi economica: il sistema dei finanziamenti…….……p. 400
3. La BEI di fronte alla crisi economica: l'iniziativa *project bond*…….……p. 419
4. Titoli obbligazionari europei nel Trattato CECA.....p. 443
5. L'Unione europea di fronte alla crisi economica……..p. 455
5.1. Il *Fiscal Compact*……p. 463
5.2. Semestre europeo, Patto Euro Plus, *Six Pack* e *Two Pack*…….……p. 474
5.3. Piano di rifinanziamento a lungo termine della BCE e Meccanismo europeo di stabilità……p. 488
5.4. Il c.d. "Piano Juncker"…….……..p. 500

Bibliografia testi……...p. 512
Bibliografia documenti…….p. 593

Introduzione

Numerose sono le monografie e i contributi scientifici che, sin dagli anni Sessanta, sono stati dedicati alla Banca europea per gli investimenti.
Le metodologie di lavoro maggiormente seguite in dottrina nell'analisi della BEI sono due. Una prima prevede uno studio analitico delle attività della Banca il quale, partendo dalle norme (dei Trattati e statutarie) dedicate alla BEI, è funzionale alla compiuta illustrazione degli ambiti di operatività della Banca e del Fondo europeo per gli investimenti.
Un secondo approccio scientifico considera, invece, in maniera meno analitica le disposizioni normative concernenti la BEI, preferendo approfondire specifici profili dell'attività della medesima quali, ad esempio, gli accordi di associazione (in generale, ovvero singoli accordi), i procedimenti di concessione dei finanziamenti, l'analisi comparatistica della BEI e della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo oppure il ruolo della Banca europea per gli investimenti nel sistema giuridico dell'Unione europea.
Nella presente tesi si è seguito un approccio intermedio tra i due sopra considerati; e ciò allo scopo di fornire una chiave interpretativa diversa dell'attività della BEI, senza però perdere di vista lo studio delle norme che fondano e regolano l'azione della Banca.
Infatti, si è considerato che potesse essere utile prendere in esame la BEI e il FEI alla luce della crisi economico-finanziaria che attraversa il continente europeo, ponendo specifica attenzione proprio agli aspetti dell'attività della Banca e del Fondo che maggiormente sono (o possono essere) riguardati dalla crisi stessa.

A tal fine, si è reputato opportuno dedicare la parte iniziale della presente indagine all'analisi storica delle banche internazionali di sviluppo, allo scopo di porre in luce i caratteri che queste (e in primo luogo la BIRS) hanno in comune con la BEI. In merito, particolare enfasi è stata posta sulla crisi economica del primo dopoguerra, proprio per l'importanza che questa ha avuto nell'ideazione e genesi della BIRS e del Fondo monetario internazionale.
La seconda parte del primo capitolo ha, invece, esclusivamente ad oggetto la BEI. In tale ambito la Banca viene analizzata da un duplice punto di vista: in primo luogo viene preso in considerazione il contesto storico nel quale essa è nata, al fine di porre in luce le differenze tra il mandato della BEI e quello della BIRS; in secondo luogo vengono specificamente analizzati, partendo dagli articoli 308-309 TFUE, il mandato e la natura giuridica della BEI.
Lo studio sistematico delle disposizioni normative dello Statuto e del Regolamento di procedura BEI costituisce l'oggetto del secondo capitolo della tesi. Nel redigere questa parte della presente ricerca si è seguita la prima delle due metodologie di studio sopra menzionate, cercando di svolgere una panoramica generale sull'intera attività della BEI e del FEI e tentando di prendere in considerazione l'intero spettro delle attività di tali organismi, così come deducibile, per via interpretativa, dalle previsioni dello Statuto e del Regolamento.
A conclusione di questa parte dell'indagine si è, poi, studiato il Meccanismo per il trattamento delle denunce BEI. La scelta di studiare specificamente tale strumento è stata motivata da un duplice ordine di ragioni.
La prima motivazione è data dalla metodologia di lavoro che si è deciso di seguire; infatti, come accennato, si è tentato di fornire una chiave interpretativa della BEI che facesse propri gli approcci sia omnicomprensivo sia

specifico, sopra delineati. Ciò, in particolare, ha indotto ad approfondire uno strumento, quale il Meccanismo per il trattamento delle denunce, la cui rilevanza potesse essere apprezzata proprio alla luce della crisi-economico finanziaria.
La seconda motivazione alla base della volontà di studiare specificamente il Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo BEI è data dal fatto che allo scrivente non è parso di rilevare, anche alla luce della relativa novità di tale strumento, studi tematici sul Meccanismo ovvero attinenti alle problematiche sollevate dal medesimo, alle quali, pertanto, si è deciso di dedicare una specifica parte del presente studio.
Infine, nella terza parte del presente lavoro, il Gruppo BEI è stato studiato da un diverso punto di vista. Infatti, partendo dall'analisi delle operazioni attive e passive della Banca, sono stati presi in considerazione gli interventi dalla stessa posti in essere nell'attuale contesto di crisi economico-finanziaria.
A tal fine sono stati dapprima considerati gli strumenti finanziari predisposti dalla Banca e, in secondo luogo gli interventi comprensivamente posti in essere a livello dell'Unione. In tale ambito, specifica attenzione è stata dedicata ai c.d. *project bond*, esaminandone natura giuridica e funzione anche rispetto ai c.d. *eurobond* e alle altre obbligazioni comunitarie, emesse durante la vigenza del Trattato CECA.
Da ultimo, a conclusione della presente tesi, sono stati considerati sia gli strumenti approntati dall'Unione europea per far fronte alla crisi economica sia il c.d. Piano Juncker del Novembre 2014.
La scelta di dedicare proprio la parte conclusiva della ricerca all'analisi della proposta legislativa comunemente identificata come Piano Juncker è stata dettata

dall'importanza che la stessa, ove entri in vigore, avrà per la BEI e il FEI. Infatti, essa prevede che a tali due organismi si unirà, all'interno del Gruppo BEI, l'EFSI, un nuovo fondo d'investimento, creato *ad hoc* per concedere prestiti proprio nei casi in cui non sia possibile accedere, per situazioni economiche congiunturali, ai flussi di credito sui mercati dei capitali, il cui scopo è quello di fungere da volano per la successiva mobilitazione degli investimenti privati.
Conclusivamente, l'ambizione del presente lavoro è, dunque, quella di aver fornito un quadro sufficientemente esaustivo del ruolo e delle funzioni del Gruppo BEI così come sono venuti evolvendosi nel contesto dell'attuale crisi economico-finanziaria e di aver suscitato interesse su un meccanismo interno di controllo la cui istituzione appare come un'ulteriore conferma del parallelismo tra la BIRS e la BEI, che ha costituito lo spirito iniziale della ricerca.

Milano, maggio 2015

CAPITOLO I: LA BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI (BEI) QUALE BANCA DI SVILUPPO DELL'UNIONE EUROPEA

1. Origine e definizione delle banche internazionali di sviluppo

Uno studio di ordine sistematico sulla Banca europea per gli investimenti (BEI) non può prescindere da un'analisi attinente alla natura della BEI quale banca internazionale di sviluppo nonché da un'indagine di ordine storico che attenga ai cambiamenti economici e politici che hanno caratterizzato la storia europea recente, in particolare la progressiva integrazione culminata nell'istituzione dell'Unione europea[1] e il ruolo svolto dalle politiche nazionali ed internazionali di stimolo agli investimenti (ivi compresi gli investimenti strutturali posti in essere dai Paesi dell'Europa occidentale) nel secondo dopoguerra.
Le politiche di sostegno agli investimenti, in forma di finanziamenti allo sviluppo, sono state per prime poste in essere dalla Banca internazionale per la ricostruzione e lo

[1] L'idea di istituire una banca di sviluppo per l'Europa risale, infatti, a ben prima del 1957. Cfr. MOSCONI, *La Banca europea per gli investimenti (aspetti giuridici)*, Padova, 1976, p. 1; BUSSIÈRE, DUMOULIN, WILLAERT, *The Bank of the European Union – The EIB 1958-2008*, Luxembourg, 2008, p. 15; SPIROU, *La Banque Européenne d'Investissement*, Zurich, 1990, p. 32.

sviluppo (BIRS)[2], istituita, con il Fondo monetario internazionale (FMI), a seguito della Conferenza di Bretton Woods del 1944[3].
La BIRS ha rappresentato il modello cui i sei Stati membri della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) si sono ispirati, nel redigere il Trattato istitutivo della Comunità economica europea (CEE), per l'individuazione e la definizione dei caratteri essenziali della struttura e delle attività operative della Banca europea per gli investimenti. Infatti, la BEI, come la BIRS, è un'istituzione internazionale avente natura bancaria (i cui organi di direzione sono comparabili a quelli degli istituti di credito privati[4]), finanziata in via principale dal ricorso diretto al mercato dei capitali privati e, in via residuale, dai contributi che gli Stati membri[5] versano in misura proporzionale agli apporti conferiti all'Unione europea e, quindi, al rispettivo prodotto interno lordo. Inoltre, sia la BEI sia la BIRS perseguono l'obiettivo di assicurare la crescita e lo sviluppo economico-sociale dei Paesi membri[6], finanziando progetti d'investimento direttamente produttivi[7]. La differenza principale tra la BEI e la BIRS

---

[2] BROAD (a cura di), *Global Backlash: citizens initiatives for a just world economy*, Lanham, 2002, pp. 65 ss.gg.
[3] Le due organizzazioni internazionali sono indicate con la locuzione di Istituzioni finanziarie internazionali (IFI).
[4] BUSSIÈRE, DUMOULIN, WILLAERT, *The Bank…*, *cit.*, p. 39.
[5] MEGRÉT, *La Banque Européenne d'Investissement*, in *Le Droit de la Communauté Économique Européenne: commentaire du traité et des texts pris pour son application, v.8*. MEGRÉT, LOUIS, VIGNES, WAELBROECK (eds.), Bruxelles, 1979, p. 2.
[6] MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 9.
[7] LEANZA, *Banca europea per gli investimenti*, in QUADRI, MONACO, TRABUCCHI (a cura di), *Trattato Istitutivo della*

ha riguardo al carattere strumentale che la prima riveste rispetto all'Unione europea; la BEI, infatti, eroga i propri finanziamenti al fine di contribuire ad una maggiore integrazione economica tra gli Stati membri[8].

Tra le istituzioni finanziarie internazionali sono attualmente ricomprese tutte le organizzazioni internazionali create al fine di dirigere, coordinare e migliorare gli sforzi della comunità internazionale in campo economico[9]. Due sono state le ragioni alla base della creazione delle istituzioni finanziarie internazionali: la volontà di regolare e facilitare il commercio e i flussi di capitale tra i Paesi industrializzati, al fine di assicurare elevati livelli di occupazione e una maggiore crescita economica e l'interesse a integrare i Paesi in via di sviluppo (PVS) nel sistema commerciale internazionale attraverso la promozione degli investimenti, migliorando così le condizioni di vita delle popolazioni autoctone[10].

Comunità economica europea - Commentario, Milano, 1965, p. 992.

[8] Tale prospettiva attiene solo ai finanziamenti concessi dalla Banca ai Paesi membri dell'UE e non alle linee di credito erogate in Paesi non appartenenti all'Unione (disciplinate da appositi accordi di associazioni) che assolvono a funzioni diverse, cfr. MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, pp. 6-7.

[9] ANGHIE, *International Financial Institutions*, in REUS-SMIT (eds.) *The Politics of International Law*, Cambridge, 2004, p. 217. Le istituzioni in parola sono anche denominate Istituzioni economiche globali (*Global Economic Institutions* – GEI), cfr. O'BRIEN, GOETZ, SCHOLTE, WILLIAMS, *Contesting Global Governance, Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge, 2002.

[10] CULPEPER, *Overriding Jurisdictions in Global Financial Governance And Long Term Financing for the Poorest Countries*, Paper presented by The North-South Institute to Workshop on "Coherence or Dissonance in the International Institutional

Antecedenti storici di dette istituzioni possono rivenirsi nelle prime banche nazionali di sviluppo costituite alla fine del XIX secolo in Germania e in Russia. Tali istituti creditizi, di proprietà statale, avevano il compito di erogare finanziamenti a lungo termine al settore secondario, contribuendo, così, ad una rapida industrializzazione dei Paesi in cui operavano[11]. E', però, solo con la Conferenza di Bretton Woods del 1944 e l'istituzione della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo che si assiste alla nascita delle banche internazionali di sviluppo propriamente dette.
La data di inizio della crisi economica mondiale degli anni Venti e Trenta del secolo scorso, che negli Stati Uniti assunse il nome di "Grande Depressione"[12], è convenzionalmente indicata con quella del 29 ottobre 1929, giorno ricordato come *Black Tuesday*, in cui si registrò la più importante perdita di valore dei titoli trattati sui mercati azionari statunitensi[13]. Sebbene a quell'evento borsistico sia tradizionalmente ricondotta la data d'inizio

---

Framework: a Shifting Paradigm", Vienna, September 29-30 2000, p. 1.

[11] CULPEPER, *Financial Sector Policy and Development in the Wake of the Global Crisis: the role of national development banks*, in *Third World Quarterly*, 2012, pp. 392-394.

[12] Con tale locuzione si indica il periodo storico compreso tra gli anni 1929 e 1939, durante il quale una profonda crisi economica colpì gli Stati Uniti d'America, i paesi dell'Europa occidentale e dell'America Latina; cfr. CULPEPER, *The Multilateral Development Banks V. 5 – Titans or Behemoths?*, Boulder, 1997, p. 6.

[13] Tale crollo si tradusse in una perdita superiore agli 8 miliardi di dollari alla Borsa di New York, in un periodo storico nel quale il reddito medio pro capite era di 750 $, cfr. KUPPERBERG (ed.), *Critical Perspectives on the Great Depression*, New York, 2005, p. 7; BERNSTEIN, *The Great Depression*, Cambridge, 1987.

della crisi economica, esso non ne è stato nè l'unica nè la più importante causa. L'insorgere di detta crisi è stato, piuttosto, ricondotto a ragioni di natura strutturale, quali la contrazione dell'emissione di denaro da parte della *Federal Reserve Bank*, la mancata decisione del governo statunitense di regolare i tassi d'interesse dei prestiti, i diffusi fallimenti bancari nonché una riduzione dei consumi privati avvenuta contestualmente a un aumento degli investimenti finanziari (c.d. bolla economica)[14].
A seguito del palesarsi della crisi, gli Stati Uniti per primi ed i paesi dell'Europa occidentale immediatamente dopo, entrarono in una fase dapprima di stagnazione economica e poi di recessione (con una riduzione degli scambi commerciali internazionali pari al 50% rispetto al periodo precedente[15]) durante la quale gli operatori economici privati smisero sostanzialmente di investire denaro nei mercati finanziari, interrompendo così il ciclo del credito. La cessazione degli investimenti nei mercati regolamentati, determinò in un primo momento una generalizzata riduzione dei prezzi, che permise ai privati di acquistare beni ad un prezzo inferiore rispetto a quello pre-crisi con conseguente arresto della filiera produttiva, cui era venuto a mancare l'apporto di capitale di rischio, ciò che trasferì la crisi dal piano economico al piano sociale, intaccando così l'economia reale[16].
Se tale *shock* dell'economia statunitense, come sopra complessivamente inteso, ha dato luogo alla crisi, è anche vero che la stessa può essere spiegata e compresa solo in

---

[14] FRANK, BERNANKE, *Principles of Macroeconomics*, Boston, 2004.
[15] *Ibidem*, p. 98.
[16] GUNDERSON, *The Great Depression*, Edina, 2009.

una prospettiva storica internazionale[17], prendendo le mosse dal Trattato di Versailles del 28 giugno 1919 (che pose fine alla prima guerra mondiale) e dalla reintroduzione del c.d. *gold standard* (convertibilità diretta in oro dell'ammontare del denaro emesso da uno Stato).

Il *gold standard*, che aveva caratterizzato la politica monetaria internazionale fino al 1913, fu sospeso all'inizio della prima guerra mondiale. Nel 1925 il Regno Unito reintrodusse il cambio fisso della sterlina in oro allo stesso tasso del periodo prebellico; la Francia adottò la medesima misura di politica monetaria nel 1928. La reintroduzione della convertibilità diretta in oro delle monete nazionali venne inizialmente vista come il maggiore successo delle potenze vincitrici della guerra, tuttavia, a seguito delle crisi dei saggi di cambio del 1931, la maggior parte dei Paesi che aveva adottato il *gold standard*, in primo luogo il Regno Unito, rinunciò al tasso fisso[18]. In tal modo, la Gran Bretagna – grazie all'aumento della moneta stampata dalla *Bank of England* - riuscì a rimanere indenne dalle conseguenze dannose della crisi economica. Diversamente che nel Regno Unito, l'improvvisa perdita di valore dei mercati dei capitali statunitensi si ripercosse su quei Paesi i quali avevano in essere maggiori scambi commerciali – e i cui mercati finanziari erano, di conseguenza, interdipendenti - con gli Stati Uniti[19] fino al completo collasso del c.d. "*gold bloc*" del 1936.

Le ripercussioni della crisi per la Germania furono differenti e più gravi. Anche a causa delle condizioni

---

[17] BERNANKE, *Essays on the Great Depression*, Princeton, 2000; TEMIN, *Lessons from the Great Depression*, Boston, 1991.

[18] BERNANKE, *Essays...*, *cit.*, p. 9.

[19] HALL, FERGUSON, *The Great Depression – an International Disaster of Perverse Economic Policies*, Ann Arbor, 2011, p. 86.

impostele con il Trattato di Versailles (*inter alia* l'obbligo del pagamento dei danni di guerra - quantificato in 132 miliardi di marchi/oro da pagarsi in obbligazioni annuali - , la consegna dell'intera flotta commerciale, la fornitura di notevoli quantità di carbone e la parziale consegna e riconversione delle macchine industriali)[20], la Germania registrò un drammatico aumento dell'inflazione che portò al conseguente collasso, nel 1923, del *reichsmark* e all'introduzione del *rentenmark*. La situazione di stallo economico che perdurò anche durante gli anni trenta[21] condusse poi la Germania a scegliere di non abbandonare il *gold standard*. Tale scelta (motivata dal timore di perdere la propria precaria, ma faticosamente conquistata, stabilità monetaria) ebbe quale conseguenza economica il crollo della produzione industriale tedesca pari al 50% dal 1929 al 1933[22] e, quale conseguenza politica, la caduta della repubblica di Weimar e l'ascesa del partito nazionalsocialista.

I termini della pace siglata a Versailles, percepiti dall'opinione pubblica tedesca come un "*diktat*" delle nazioni vincitrici, l'intima convinzione di gran parte del popolo tedesco di essere stati "traditi" dai propri generali, i quali avrebbero firmato una pace "disonorevole" ed il crollo del marco del 1923 (che diminuì drasticamente i

---

[20] Cfr. BREZINA, *The Treaty of Versailles, 1919*, New York, 2006; SCOTTÀ, *La conferenza di pace di Parigi fra ieri e domani (1919-1920)*, Soveria Mannelli (CZ), 2003, p. 529 - 536.

[21] KINDLEBERGER, *The World in Depression 1929-1939*, Berkeley, 1973, p. 49.

[22] Nel medesimo periodo, il Regno Unito vide la propria produzione industriale ridursi di una percentuale tra il 10% ed il 15%. Cfr. HALL, FERGUSON, *The great...*, *cit.*, p. 87; ROMER, *The Nation in Depression*, in *The Journal of Economic Perspectives*, 1993, p. 19.

depositi delle famiglie della classe media tedesca), catalizzarono infatti la propaganda del partito nazionalsocialista, che vinse poi le lezioni nel 1933[23].
Lo scoppio del secondo conflitto mondiale evidenziò il fallimento delle politiche macroeconomiche imposte dalle Potenze vincitrici della prima guerra mondiale, le quali, invece di evitare l'insorgere di nuovi conflitti, avevano contribuito a creare le condizioni per una guerra ancor più devastante. Forti di tale esperienza, per lo più Stati Uniti e Gran Bretagna si persuasero che solo il libero commercio e un'effettiva stabilità economica avrebbero potuto assicurare una pace duratura. Una nuova crisi economica internazionale avrebbe, infatti, dato causa a una successiva stagione di stagnazione analoga a quella verificatasi negli anni trenta[24]. L'invasione tedesca dell'Europa e la mancanza di un'azione sovranazionale congiunta, idonea ad impedire tale aggressione furono ricondotte a una serie di fattori. Negli Stati Uniti, in particolare, dette cause furono identificate non solo nella crisi economica mondiale negli anni trenta ma anche nelle numerose restrizioni commerciali allora in essere, nelle politiche monetarie discriminatorie e nel retaggio dei debiti della Grande Guerra[25].
Le principali problematiche di natura macroeconomica figlie del secondo conflitto mondiale (tra cui l'assistenza umanitaria, la concessione di prestiti e garanzie per la ricostruzione e lo sviluppo, gli aggiustamenti strutturali

---

[23] BURG, *The Great Depression*, New York, 2005; ROTHERMUND, *The Global Impact of the Great Depression*, Routledge, London, 2003.
[24] KAPUR, LEWIS, WEBB, *The World Bank, Its First Half Century, Volume 1: History*, Washington D.C., 1997, p. 9.
[25] MIKESELL, *The Bretton Woods Debates: a Memoir*, in *Essays in International Finance*, n. 192, 1994, p. 4.

nella bilancia dei pagamenti degli Stati, l'implementazione di politiche economiche contro cicliche – idonee ad evitare oscillazioni cicliche del rapporto deficit/PIL e dei livelli occupazionali nazionali[26] – nonché interventi nelle materie della politica monetaria e commerciale)[27] dovevano, pertanto, poter essere affrontate congiuntamente a livello di organizzazioni sovranazionali, per mezzo della partecipazione di tutti gli Stati[28].

E' in base a tale consapevolezza che nel 1941 fu siglata la Carta Atlantica. Con tale Trattato, i Governi statunitense e britannico impegnavano i rispettivi Stati a garantire, *inter alia*, l'accesso - in termini di parità e incoraggiando l'adesione degli altri Paesi - al commercio ed alle materie prime necessarie al funzionamento delle rispettive economie, nonché il miglioramento della sicurezza sociale e delle condizioni di lavoro[29].

Particolarmente significativa della portata storica della Carta Atlantica è la circostanza che la stessa riprendesse alcune delle previsioni contenute nei "Quattordici Punti" formulati dall'allora Presidente statunitense Woodrow

---

[26] KAMINSKY, REINHART, VÉGH, *When it Rains it Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies*, in NBER Working Paper Series, Working Paper 10780, Aprile, 2005.

[27] Cfr. RIGO SUREDA, *The law applicable to the activities of international development banks*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye, 308*, Leiden, 2004, p. 29.

[28] *Ibidem*.

[29] BRAND, *Franklin Delano Roosevelt and the Second Bill of Rights*, in FROST, SIKKENGA, (a cura di), *History of American political thought*, Lanham, 2003, p. 598. Cfr. BRINKLEY, FACEY-CROWTHER (a cura di), *The Atlantic Charter*, New York, 1994.

Wilson nel gennaio 1918, i quali costituirono la base teorica per il successivo Trattato di Versailles[30].
Tra le statuizioni della Carta Atlantica particolare attenzione merita il punto relativo alla "libertà dal bisogno". Tale idea rifletteva, infatti, la convinzione di Roosevelt che il garantire una situazione di sicurezza economica diffusa a livello sovranazionale, anche mediante un piano di aiuto allo sviluppo delle regioni più povere, fosse una condizione indispensabile al fine di assicurare un duraturo contesto di stabilità politica internazionale[31].
Nel 1942, Harry Dexter White, Assistente Speciale del Segretario del Tesoro americano[32], elaborò la "Bozza di proposta per un fondo di stabilizzazione per le nazioni unite e associate e per una Banca di ricostruzione e sviluppo delle nazioni unite e associate"[33], la quale

---

[30] In particolare il punto III), attinente alla rimozione, per quanto possibile, delle barriere economiche e commerciali; cfr. WALKER, SCHAFER, *Theodore Roosevelt and Woodrow Wilson as Cultural Icons of U.S. Foreign Policy*, in *Political Psychology*, 2007, p. 747; SCHAFFER, *America in the Great War: The Rise of the Welfare State*, New York, 1991; PABISCH (ed.), *From Wilson to Waldheim: Proceedings of a Workshop on Austrian-American Relations*, Riverside, 1989.
[31] HELLEINER, *Contemporary Reform of Global Financial Governance: Implications of and lessons from the past*, in JOMO (ed.) *Reforming the International Financial System for Development*, New York, 2010, p. 1.
[32] White, morto nel 1948, ricoprì in seguito l'incarico di Direttore Amministrativo del Fondo monetario internazionale.
[33]"*Draft Proposal for a United and Associated Nations Stabilization Fund and a Bank for Reconstruction and Development of the United and Associated Nations*". White avanzò altresì la proposta di far sottoscrivere agli Stati partecipanti alla nuova conferenza una "Magna Carta delle Nazioni Unite", la quale

costituì, con la proposta complementare elaborata dall'economista inglese John Maynard Keynes, la base della Dichiarazione di Bretton Woods.
Indipendentemente dalle loro differenze di pensiero, sia White che Keynes condividevano l'idea che fosse indispensabile, al fine di evitare un nuovo conflitto mondiale, che le Potenze vincitrici pianificassero la ricostruzione e lo sviluppo di chi era uscito sconfitto e la cui bilancia dei pagamenti fosse in perdita, e ciò al fine di evitare l'adozione di misure commerciali di stampo protezionistico e politiche monetarie predatorie. Per perseguire tale obiettivo entrambi gli economisti reputavano necessario creare un'istituzione sovranazionale che fosse in grado di assicurare un sistema di saggi di cambio fissi tra le monete e una banca internazionale cui fosse demandato il compito di integrare gli stanziamenti finanziari (per la ricostruzione postbellica e lo sviluppo dei Paesi meno avanzati) che la depressione economica e gli effetti della guerra sui mercati finanziari privati avevano interrotto[34].
Tra il 1942 ed il 1944 furono elaborati una serie di progetti per realizzare tale obiettivo. In particolare, la terza proposta formulata da White nel 1943 in merito all'istituzione di una banca per la ricostruzione e lo sviluppo, prevedeva che il capitale della banca dovesse essere di $ 20 mld., che ogni Stato dovesse parteciparvi con una quota pari al 10% del proprio PIL e che il capitale conferito, di cui la metà doveva essere in oro, dovesse

---

costituisse una raccolta dei diritti dei popoli delle Nazioni Unite, cfr. *ibidem*, p. 6.
[34] KAPUR, LEWIS, WEBB, *The World…*, *cit.*, p. 9.

constare del 20% di quello sottoscritto[35]. Obiettivo di White era, quindi, la creazione di una vera e propria banca centrale internazionale, cui fossero conferiti tutti i poteri necessari a regolare i flussi economico-finanziari internazionali, tra cui quello di battere moneta, che lo stesso denominò *Unitas*, così indicando in una parola metodo, programma e augurio.

Le conferenze susseguitesi negli anni 1942 e 1943 dedicarono, però, ben poca attenzione all'istituzione di una banca internazionale per la ricostruzione. Di più, durante i negoziati, lo stesso White diede l'impressione che la creazione di una banca di sviluppo fosse, sostanzialmente, un'esca per l'adesione al Fondo di stabilizzazione internazionale (poi Fondo monetario internazionale)[36]. L'istituzione di una banca internazionale per la ricostruzione postbellica venne, pertanto, considerata un obiettivo di secondaria importanza[37].

La proposta formulata da White sollevò numerose critiche, in particolare quanto all'attribuzione alla nuova banca di compiti di natura prettamente commerciale (quali la

---

[35]La proposta di White fu accettata solo in parte. Gli *Articles of Agreement* della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS AoA) pur prevedendo, ex art. 2.2, che il capitale iniziale della Banca sia di $ 10 mld. diviso in 100.000 quote di pari valore, nulla dispongono in ordine ai conferimenti degli Stati sulla base delle proprie percentuali di PIL. Inoltre fu accettata la proposta di White con riferimento tanto al rapporto tra capitale sottoscritto e capitale conferito, quanto con riferimento al fatto che, ai sensi dell'art. 2.7, gli apporti alla Banca potevano essere effettuati in oro, dollari o – a determinate condizioni – nella divisa dello Stato contribuente.

[36] MIKESELL, *The Bretton…*, *cit.*, p. 30.

[37] PHILLIPS, *Reforming the World bank – Twenty Years of Trial – and Error*, Cambridge, 2009, p. 4.

concessione di finanziamenti a breve termine per il commercio), ai poteri ad essa accordati di battere una moneta propria, nonché in merito all'istituzione di due società internazionali di sviluppo, una sulle materie prime e una sulla stabilizzazione delle derrate[38].
Durante l'incontro svoltosi a Washington D.C. nel giugno 1943, le delegazioni britannica e statunitense posero le basi per un primo accordo avente ad oggetto la stabilizzazione dei tassi di cambio, l'espansione del commercio internazionale, l'eliminazione delle restrizioni agli scambi e la riduzione dello squilibrio delle bilance dei pagamenti dei Paesi membri[39]. Un completo accordo su questi temi fu, però, raggiunto solo nel luglio 1944, durante la c.d. "Conferenza di Bretton Woods"[40] che portò

---

[38] MIKESELL, *The Bretton…*, *cit.*p. 31.
[39] *Ibidem.*, p. 22. In merito cfr. PAGANETTO, SCANDIZZO, *La Banca mondiale e l'Italia: dalla ricostruzione allo sviluppo*, Bologna, 2000, p. 51, ove si sottolinea come la creazione di un sistema monetario sovranazionale abbia risposto alla volontà degli Stati Uniti di evitare che, in conseguenza della guerra, si istituissero, sui mercati internazionali, barriere commerciali di natura protezionistica, idonee ad ostacolare le esportazioni americane e conseguentemente in grado di vanificare gli obiettivi di un'effettiva politica di riconversione industriale.
[40] Nelle more della Conferenza di Bretton Woods, i compiti di coordinamento dei mutui e delle donazioni statunitensi all'estero furono svolti dall'UNNRA (*United Nations Relief and Rehabilitation Administrations*), amministrazione costituita da USA, URSS, Regno Unito e Cina nel 1943 al fine di distribuire gli aiuti alle popolazioni civili dei Paesi firmatari. Tale attività di assistenza fu estesa poi agli Stati europei e dell'estremo oriente. A partire dal 1947 (anno della sua creazione), l'attività dell'UNNRA fu svolta dall'UNICEF (*United Nations Children's Fund*). La politica di sostegno economico ai Paesi alleati dell'Europa occidentale era condotta dagli Stati Uniti anche per mezzo dei

alla creazione della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo e del Fondo monetario internazionale[41].
L'Accordo approvato a conclusione della Conferenza[42] prevedeva che i Paesi membri partecipassero alla Banca

---

prestiti vincolati: mutui cui era apposta la condizione del loro utilizzo per l'acquisto dei prodotti statunitensi. Tra tali condizioni ha rivestito particolare importanza quella, apposta ai primi aiuti concessi alla Gran Bretagna, consistente nell'obbligo per il Governo inglese di eliminare la previsione di legge in forza della quale tutte le entrate in dollari nei Paesi membri del c.d. "blocco della sterlina" dovevano essere obbligatoriamente depositate a Londra, dove solo il Governo inglese poteva sbloccarle. Conseguenza dell'abrogazione di tale previsione fu la libera convertibilità delle sterline usate nelle transazioni commerciali, la drastica diminuzione del volume di sterline britanniche in circolazione e l'apertura di nuovi mercati per le esportazioni statunitensi. La convertibilità, istituita il 15 luglio 1947, fu sospesa il 20 agosto 1947; cfr. DE LUNA, *La ricostruzione in Europa*, in *La Storia – 27 – La Guerra fredda*, RCS MediaGroup Divisione Quotidiani, Milano, 2013, pp. 62-64.

[41] Con l'accordo istitutivo del Fondo monetario internazionale fu reintrodotto il *gold standard*. In particolare, fu previsto un regime di tassi di cambio fissi tra le valute dei Paesi membri, il cui equivalente generale era il dollaro americano, a sua volta ancorato al valore dell'oro per il valore di 0,88867088 grammi di oro fino. L'Amministrazione statunitense sospese unilateralmente la convertibilità diretta del dollaro in oro il 15 agosto 1971.

[42] Il nome ufficiale della conferenza era "*United Nations Monetary and Financial Conference*". ll Trattato ivi siglato (denominato "*Final Act of the United Nations Monetary and Financial Conference*") era largamente redatto in base "*Joint Statement by Experts on the Establishment of an International Monetary Fund*", redatto dai Governi Alleati nell'aprile 1944; cfr. BORDO, *The Bretton Woods International Monetary System: A Historical Overview*, in BORDO, EICHENGREEN (eds.), *A Retrospective on*

secondo un sistema di quote del capitale (art. 2.3); che solo il 20% del capitale sottoscritto fosse effettivamente conferito e che il rimanente 80% potesse essere richiesto dalla Banca solo per adempiere alle obbligazioni contratte (art. 2.5)[43]; che la sottoscrizione in oro o dollari statunitensi a favore della banca fosse di una percentuale pari al 2% (art. 2.8) e che il rimanente 18% potesse essere versato nella moneta propria dello Stato, il quale ne poteva vietare il prestito (art. 2.7); che solo il 20% del capitale fosse utilizzato per effettive operazioni di prestito; che la Banca non potesse concedere prestiti in misura superiore all'ammontare del proprio capitale e che i prestiti – tranne casi eccezionali - dovessero essere diretti a specifici progetti di ricostruzione e sviluppo[44]. In base al Trattato, inoltre, la nuova Banca doveva reperire la maggior parte dei propri fondi sui mercati finanziari privati (in primo luogo New York) facendo uso delle garanzie concesse dai Paesi membri.

Sebbene, all'inizio della propria attività, il patrimonio netto della Banca consistesse solo nel capitale conferito dagli Stati, esso fu gradualmente incrementato grazie ai

---

the Bretton Woods System: lessons for international monetary reform, Chicago, 1993, pp. 3, 32.

[43] Atteso come il compito principale demandato alla Banca fosse di garantire linee di credito concesse da istituti finanziari privati ai Paesi membri della BIRS, non era necessario che gli Stati membri conferissero direttamente l'intero ammontare delle quote di capitale di cui erano titolari; in punto risultava, infatti, sufficiente che il capitale fosse solo sottoscritto dai Paesi azionisti. Il totale del capitale – garantito e sottoscritto - della Banca era di $ 10 mld.; cfr. SCHLEMMER-SCHULTE, *International Bank for Reconstruction and Development (BIRS)*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013.

[44]MIKESELL, *The Bretton…*, *cit.*, pp. 39-41.

crescenti fondi di riserva, aumentati in virtù dei trasferimenti di liquidi dal netto dei profitti. Il ricorso al mercato privato dei capitali ebbe però quale conseguenza immediata la necessità per la Banca, al fine di contrarre prestiti al più basso tasso d'interesse possibile, di ottenere un'elevata classificazione con riferimento alla solvibilità dei propri debiti (c.d. "*credit rating*")[45], raggiunta solo nel 1959, quando fu disposto il primo aumento del capitale sottoscritto (da $ 10 mld. a $ 21 mld.)[46].

Il 1944 vide così la nascita della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo - BIRS (o *International Bank for Reconstruction and Development* – IBRD)[47], istituzione internazionale intergovernativa, qualificata come organo di diritto pubblico[48], il cui scopo era il finanziamento di progetti di ricostruzione e sviluppo - in particolare nelle regioni economicamente meno avanzate – al contempo incoraggiando e catalizzando gli investimenti privati per mezzo della concessione di garanzie[49].

---

[45] KAPUR, LEWIS, WEBB, *The World…*, *cit.*, p. 9.

[46] PHILLIPS, *Reforming…*, *cit.*, p. 18; KAPUR, LEWIS, WEBB, *The World…*, *cit.*, p. 12.

[47] La nascita della BIRS risale al 27 dicembre 1945, data della firma degli *Articles of Agreement*; la stessa diede però corso alle proprie attività solo a partire dal 25 luglio 1946. Cfr. ORLANDI, *Lezioni di diritto internazionale dell'economia*, Napoli, 2009, p. 250.

[48] KAPUR, LEWIS, WEBB, *The World…*, *cit.* p. 2.

[49] DOMINGUEZ, *The Role of International Organizations in the Bretton Woods System*, in BORDO, EICHENGREEN (eds.), *A Retrospective on the Bretton Woods System: lessons for international monetary reform*, Chicago, 1993, p. 357, p. 367 ss.; PHILLIPS, *Reforming…*, *cit.*, p. 3. I primi mutui concessi dalla BIRS non furono, però, diretti a finanziare progetti infrastrutturali predeterminati. Al contrario, i Paesi mutuatari richiesero alla Banca la concessione di linee di credito per l'importazione di generi

Con l'espressione "banca internazionale di sviluppo" è stata definita l'attività stessa della BIRS e del Gruppo Banca mondiale, paradigmatica di un nuovo modello di organizzazione sovranazionale. Se, infatti, nei primi lustri di attività, le risorse della Banca erano dipese principalmente dal ricorso della stessa ai mercati privati dei capitali – ai quali doveva pertanto assicurare la solvibilità dei propri debiti - la creazione dell'*International Development Association* – IDA (e gli sgravi fiscali alla stessa concessi) permisero di ridurre la necessità di finanziarsi ricorrendo a tali mercati. Di conseguenza, venuta meno l'imprescindibilità per la Banca di ricorrere al credito privato per condurre le proprie operazioni di finanziamento allo sviluppo, non solo gli Stati membri poterono portare avanti, in seno all'Istituzione, i propri obiettivi di natura politica, ma le priorità della stessa Banca non furono più esclusivamente dettati da criteri di bilancio[50].

---

alimentari, materie prime, carburante e, in generale, per l'importazione di beni acquistabili in dollari statunitensi. Solo dopo l'istituzione dello *European Recovery Program* (c.d. Piano Marshall) nel 1948, la BIRS iniziò a finanziare specifici progetti infrastrutturali per lo sviluppo economico, cfr. GOLDMAN, *Imperial Nature*, New Haven, 2005, p. 30; SCHLEMMER-SCHULTE, *International…*, *cit*. Quanto al Piano Marshall, si rammenta come esso sia stato la risposta del Governo degli Stati Uniti sia alla diffusione in Europa orientale dei sistemi di economia pianificata sia, soprattutto, alla necessità di evitare che i Paesi europei facessero ricorso a rapporti commerciali bilaterali nella ricerca di fonti di finanziamento per la ricostruzione, riducendo così la dipendenza dell'Europa dalle importazioni in dollari. Nel 1947 erano, infatti, oltre 200 i trattati bilaterali di commercio e pagamento stipulati tra i Paesi dell'Europa occidentale, cfr. DE LUNA, *La ricostruzione…*, *cit.* p. 65.

[50] *Ibidem*, pp. 85-86.

I nuovi orientamenti metodologici e programmatici che informavano l'organizzazione e le attività della Banca consentirono l'elaborazione di criteri di definizione delle priorità di intervento nonchè di ricerca delle migliori opportunità d'investimento. Tali criteri si tradussero principalmente in interventi a sostegno delle infrastrutture pubbliche, capaci di veicolare lo sviluppo dei Paesi mutuatari. Accanto agli investimenti allo sviluppo, la Banca iniziò altresì a fornire servizi di assistenza tecnica in generale, occupandosi anche di preparazione, realizzazione e supervisione dei progetti, fornendo pareri di natura economica e tecnica nonchè condizionando l'erogazione di linee di credito alla realizzazione di riforme di natura politico-economica e sociale negli Stati destinatari[51].
E', pertanto, solo a partire dai primi anni Sessanta del XX secolo che si può far risalire la definizione di banca internazionale di sviluppo, intesa come un'istituzione internazionale - i cui membri sono generalmente gli Stati – cui è demandato il compito di fornire assistenza ai Paesi membri nella propria opera di sviluppo. Tale compito si concreta sia in un'opera di intermediazione finanziaria tra parti dei Paesi esportatori di capitale (mutuanti pubblici o privati ovvero investitori diretti) e parti, pubblici o privati, dei Paesi importatori di capitale[52] sia in attività di orientamento, programmazione ed erogazione di servizi di consulenza. Tre sono, pertanto, gli elementi che, in un rapporto di interrelazione, concorrono a dettare la definizione di banca internazionale di sviluppo: la natura di organizzazione internazionale, la qualità di istituzione per lo sviluppo (economico e sociale) e il ruolo di

[51] *Ibidem*, p. 87.
[52] RIGO SUREDA, *The law…*, *cit.* p. 25.

intermediazione finanziaria[53], svolto attraverso l'allocazione di capitale finanziario nazionale ed estero[54].
Alla luce di tale definizione, si evince come anche la Banca europea per gli investimenti possa essere qualificata come "banca internazionale di sviluppo".

2. Il Gruppo Banca mondiale

La BIRS, grazie alla propria peculiare attività di istituto mutuante sovranazionale, è diventata il modello di banca internazionale di sviluppo, trasformandosi da mero ente creditizio internazionale in vera e propria agenzia di sviluppo[55], conseguentemente contribuendo con la propria opera alla definizione stessa di "banca internazionale di sviluppo".

2.1. La Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS)

Durante i primi anni della propria attività, la BIRS non ricopriva il ruolo formale di istituto internazionale di garanzia. Infatti, le operazioni finanziarie della Banca si concretavano nel contrarre prestiti sul mercato dei capitali per erogare, successivamente, i finanziamenti. Le linee di credito erogate erano, a loro volta, funzionali a conferire alle garanzie prestate sui mercati dei capitali, dotate di un elevato grado di affidabilità, una maggior certezza. L'elevata affidabilità delle garanzie concesse dalla BIRS,

---

[53] *Ibidem*.
[54] MOSCONI, *La Banca europea per gli investimenti (aspetti giuridici)*, Padova, 1976, p. 6.
[55] KAPUR, LEWIS, WEBB, *The World…*, *cit.* p. 48.

sulle quali facevano affidamento gli investitori privati, ebbe quale conseguenza l'aumento degli investimenti esteri diretti nei Paesi in via di sviluppo da parte delle imprese e delle banche commerciali nazionali dei Paesi più industrializzati[56]. Alla Banca erano demandati, inoltre, compiti di assistenza tecnica e di promozione degli investimenti esteri diretti privati.

Sebbene la funzione originariamente ascritta alla BIRS fosse quella di finanziare la ricostruzione europea[57], a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso lo spettro delle attribuzioni demandatele fu ampliato, sino a ricomprendere una generale funzione di finanziamento delle infrastrutture e del tessuto industriale dei Paesi meno sviluppati[58], catalizzando gli investimenti statali e promuovendo programmi d'azione per la riduzione della povertà[59].

In particolare, l'assistenza finanziaria allo sviluppo dei PVS assunse, dal secondo dopoguerra in poi, un'importanza sempre crescente[60]. Tra il 1948 e il 1949

---

[56] FISCHER, *Panel Sessone II: Implications for International Monetary Reform, in* BORDO, EICHENGREEN (eds.), *A Retrospective on the Bretton Woods System: lessons for International monetary reform*, Chicago, 1993, p. 587, p. 594 ss.

[57] In punto si rammenta come più della metà dei prestiti concessi dalla Banca tra il 1946 ed il 1952 fosse stata erogata in Europa e in Australia; cfr. MASON, ASHER, *The World Bank since Bretton Woods*, Washington D.C., 1973, p. 467.

[58] PHILLIPS, *Reforming…*, *cit.*, p. 8.

[59] O'BRIEN, GOETZ, SCHOLTE, WILLIAMS, *Contesting…*, *cit.*, p. 26.

[60] Il *Report* adottato dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (*World Commission on Environment and Development*) nel 1987 (c.d. *Brundtland Report* ma aconosciuto anche con il nome di *Our Common Future*) ha per la prima volta affrontato il tema dello sviluppo sostenibile da un punto di vista giuridico. In

detto *Report* è, infatti, contenuta la definizione di "sviluppo sostenibile", inteso quale interrelazione di economia, sviluppo, diritti umani e questioni ambientali; cfr. World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford, 1987. Dall'identificazione di tale principio numerosi sono stati i tentativi di individuarne la natura giuridica e di dettarne una definizione univoca. Sebbene ad oggi lo sviluppo sostenibile sia considerato un mero concetto e non un principio generale del diritto (cfr. Corte Internazionale di Giustizia, 25 settembre 1997, *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Ungheria/Slovacchia)*, I. C. J. Reports 1997), esso è definito come un concetto di natura politica, filosofica e sociologica, il cui nucleo è costituito da principi generali del diritto internazionale (integrità, equità e uso sostenibile) e il cui mantello è composto da dettami che, pur non avendo il valore di principi generali del diritto internazionale, rivestono però una certa importanza. Tali sono la sovranità limitata sulle risorse naturali, l'equità intergenerazionale, il riconoscimento dei diritti e degli interessi dei PVS e dei PMA, il principio di precauzione, il principio "chi inquina paga", il diritto di accedere alle informazioni e la possibilità di controllare le attività delle istituzioni, cfr. CAMPINS-ERITJA, GUPTA, *The Role of "Sustainability Labelling" in the International Law of Sustainable Development*, in SCHRIJVER, WEISS (eds.), *International Law and Sustainable Development*, Leiden, 2004, pp. 251-258. Sullo "sviluppo sostenibile" e sulla natura giuridica di tale concetto cfr. anche SANDS, *Sustainable Development: Treaty, Custom, and the Cross-fertilization of International Law*, in BOYLE, FREESTONE (eds.), *International Law and Sustainable Development*, Oxford, 1999, p. 39; LOWE, *Sustainable Development and Unsustainable Arguments*, in BOYLE, FREESTONE (eds.), *International Law and Sustainable Development*, Oxford, 1999, p. 19; FRENCH, *The Role of the State and International Organisations in Reconciling Sustainable Development and Globalisation*, in SCHRIJVER, WEISS (eds.), *International Law and Sustainable Development*, Leiden, 2004, p. 53; SUBEDI, *Managing the "Second Agricultural Revolution" through International Law: Liberalisation of Trade in Agriculture and Sustainable Development*, in SCHRIJVER,

(c.d. periodo transitorio), la BIRS cambiò drasticamente l'ambito delle proprie operazioni: cessò di erogare linee di credito dirette ed i propri funzionari organizzarono programmi di assistenza ai Paesi meno sviluppati, finalizzati al finanziamento di progetti infrastrutturali ed investimenti produttivi. Tali programmi, tuttavia, più che rispondere a una pianificazione complessiva previamente formulata, furono per lo più la risposta immediata a necessità contingenti. E' solo a oltre dieci anni dalla fine della seconda guerra mondiale che la BIRS, da istituzione sovranazionale creata al fine di finanziare la ricostruzione delle infrastrutture del continente europeo, assume (a seguito dell'avocazione di tale compito da parte del Governo statunitense[61]) il ruolo di regolatore delle politiche macroeconomiche dei Paesi in via di sviluppo[62].
La Banca, al fine di adempiere compiutamente il proprio mandato di migliorare l'infrastruttura economica degli Stati mutuatari attraverso la promozione di investimenti internazionali, instaurò, nell'attuazione dei programmi di assistenza tecnica, rapporti di collaborazione sempre più stretta con istituzioni operanti nel campo dell'economia

---

WEISS (eds.), *International Law and Sustainable Development*, Leiden, 2004, p. 161; SANDS, *International Law in the Field of Sustainable Development, in British Yearbook of International Law*, 1994, p. 303. Cfr. anche PICONE, *Assistenza finanziaria allo sviluppo – Introduzione*, in PICONE, SACERDOTI (a cura di), *Diritto internazionale dell'economia*, Milano, 1982, p. 983; ALACEVICH, *The World Bank's early reflections on development: a development institution or a bank?*, in *Review of Political Economy*, 2009, p. 227-228.

[61] PICONE, *Assistenza…*, cit. p. 987.

[62] SCHLEMMER-SCHULTE, *International…*, *cit*.

internazionale[63]. A partire dalla metà degli anni Cinquanta del secolo scorso, la BIRS venne così ad essere conosciuta – dapprima informalmente e poi ufficialmente – con il nome di Banca mondiale.

Al fine di far fronte alla necessità di istituire un'effettiva cooperazione istituzionale sovranazionale, finalizzata al miglioramento dell'infrastruttura macroeconomica dei Paesi meno sviluppati[64], negli anni successivi alla Conferenza di Bretton Woods, furono create quattro ulteriori istituzioni: la Società finanziaria internazionale (*International Finance Corporation* - IFC, 1956), l'Associazione internazionale per lo sviluppo (*International Development Association* – IDA, 1960) il Centro internazionale per il regolamento delle controversie relative ad investimenti (*International Centre for the Settlement of Investment Disputes* - ICSID, 1966) e l'Agenzia multilaterale di garanzia degli investimenti (*Multilateral Investment Guarantee Agency* – MIGA, 1988).

A seguito della creazione di tali nuove istituzioni e dell'ampliamento del mandato della Banca, al fine di far fronte alle contingenti problematiche di ordine economico ed istituzionale[65] - la BIRS e le istituzioni menzionate

---

[63] Agenzie nazionali di sviluppo, fondazioni di natura filantropica, istituti di ricerca privati, organizzazioni internazionali, banche centrali, Ministeri del tesoro, università ed associazioni professionali. Cfr. STAPLES, *The birth of development: how the World Bank, Food and Agricoulture Organization, and World Health Organization changed the world, 1946-1965*, Kent, 2006, p. 34-35.

[64] *Ibidem*, p. 36.

[65] GUDER, *International…*, *cit.*

assunsero il nome di Gruppo Banca mondiale[66]. Dette istituzioni si distinguono in base ai differenti scopi perseguiti; infatti, sebbene mirino tutte, in via generale, a promuovere il progresso socio-economico nei Paesi meno sviluppati, differiscono quanto a modalità e settori di intervento.

Il Gruppo Banca mondiale ha oggi lo *status* di Agenzia specializzata dell'ONU, in virtù dell'accordo (*Relationship Agreement*) siglato nel 1947 tra la BIRS e le Nazioni Unite e finalizzato alla formalizzazione del ruolo internazionale della Banca nel quadro dell'ONU[67]. In base a detto accordo, successivamente esteso alle altre istituzioni del Gruppo, la Banca ha assunto la qualifica di Agenzia specializzata delle Nazioni Unite ai sensi dell'art. 57 della Carta ONU.

Il Gruppo, come le altre Agenzie specializzate, conduce le proprie attività sotto l'egida del Consiglio economico e sociale ONU (ECOSOC). Ai sensi dell'art. 63.2 Carta ONU, all'ECOSOC sono demandati compiti di coordinamento - mediante consultazioni e redazione di raccomandazioni - delle attività delle Agenzie specializzate, con le quali, *ex* art. 64.1, può anche concludere accordi al fine di ottenere rapporti attinenti

---

[66] L'espressione "Banca mondiale" - come riassunto in ALACEVICH, *Le origini della Banca mondiale – Una deriva conservatrice*, Milano, 2007, p. XIII – fu coniata a livello giornalistico nel 1944 e assurse successivamente a termine ufficiale per indicare la BIRS e l'IDA. A seguito della creazione dell'ICSID e della MIGA, la locuzione "Banca mondiale" indicò non più solo la BIRS e l'IDA ma anche l'IFC, l'ICSID e la MIGA. L'insieme delle cinque istituzioni è, pertanto, oggi denominato "Gruppo Banca mondiale".

[67] MASON, ASHER, *The World…*, *cit.*, p. 54.

all'attuazione delle raccomandazioni emesse[68]. Ai sensi dell'accordo stipulato con le Nazioni Unite, il Gruppo Banca mondiale gode di piena indipendenza in ragione della peculiarità dei compiti e delle attività allo stesso demandate[69].

---

[68] SHIHATA, *The World Bank Legal Papers*, The Hague, 2000, p. 799-801.

[69] Art. 1.2 *Relationship Agreement*, "[…] *By reason of the nature of its international responsibilities and the terms of its Articles of Agreement, the Bank is, and is required to function as, an independent international organization.* […]"; cfr. *ibidem*, p. 803. Sotto l'egida delle Nazioni Unite, la BM coopera con l'UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*) nel programma "*Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance to Leat Developed Countries*". Obiettivo di tale programma congiunto, cui partecipano altresì il Fondo monetario internazionale (FMI) e l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), è la facilitazione del coordinamento delle operazioni di assistenza tecnica ai Paesi in via di sviluppo (PVS) e ai Paesi meno avanzati (PMA), a causa dell'interdipendenza dei loro bisogni. L'UNCTAD è un organo sussidiario dell'Assemblea generale ONU creato nel 1964 al fine di rafforzare la cooperazione internazionale allo sviluppo nonché per valutare e guidare la crescente interdipendenza economica tra PVS, PMA e Paesi sviluppati. Sono membri dell'UNCTAD tutti gli Stati parte delle Nazioni Unite e delle Agenzie specializzate. Gli organi di governo dell'UNCTAD sono la Conferenza stessa (ove sono rappresentati tutti gli Stati membri) e il Consiglio sul commercio e lo sviluppo (ha compiti di ordinaria amministrazione e svolge le medesime funzioni della Conferenza quando la stessa non è in sessione); cfr. FORTIN, *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2006. L'attività di cooperazione allo sviluppo, ausilio nell'implementazione di effettive politiche commerciali e assistenza tecnica nella promozione delle esportazioni dei PVS è altresì condotta dall'ITC (*International Trade Centre*), organo sussidiario dell'OMC e dell'ONU (attraverso l'UNCTAD)

La proliferazione di sub organizzazioni in seno al Gruppo BM ebbe quale conseguenza l'aumento delle attività e dei compiti demandati alla BIRS[70]; in particolare, l'ampliamento dello spettro degli interventi condotti dalla Banca (che si estesero ai settori ambientale, sociale e di promozione delle riforme di natura macroeconomica ed istituzionale) condusse ad una complementare riduzione dei finanziamenti alle infrastrutture, all'industria e all'agricoltura[71].

A norma dell'art. 5 sez. 1 Statuto (*Articles of Agreement* - AoA) BIRS, gli organi di direzione della Banca sono: il Consiglio dei governatori (sez. 2)[72], i Direttori esecutivi (sez. 4)[73] e l'ufficio del Presidente (sez. 5)[74]. Al pari delle

---

formalmente istituito nel 1968; cfr. FABBRICOTTI, *International Trade Centre UNCTAD/WTO (ITC)*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2009.

[70] BABB, *Behind…*, *cit*, p. 26.

[71] SCHLEMMER-SCHULTE, *International…*, *cit*.

[72] Il Consiglio dei governatori si riunisce almeno una volta l'anno ed è composto da un governatore e un vicegovernatore per Stato membro (sez. 2 a); ad esso sono demandati i compiti – non delegabili - di: ammissione di nuovi membri della Banca, aumento e diminuzione del capitale, sospensione dei membri della Banca, appello sull'interpretazione degli AoA data dai Direttori, cooperazione con altre organizzazioni internazionali, sospensione permanente delle operazioni della Banca e determinazione della distribuzione degli utili (sez. 2 b).

[73] I Direttori esecutivi esercitano tutti compiti di amministrazione della Banca delegati loro dal Consiglio dei governatori (sez. 4 a). Dei dodici Direttori, cinque sono nominati dai cinque maggiori Paesi azionisti della Banca e sette sono eletti dal Consiglio (sez. 4 b). Ogni Direttore nomina un proprio vice (sez. 4 c).

[74] Il Presidente è eletto a discrezione dei Direttori esecutivi (sez. 5 a). A lui sono demandati i compiti di ordinaria amministrazione della Banca. Il Presidente nomina il proprio *staff* (sez. 5 b).

altre banche multilaterali di sviluppo[75], le fonti di finanziamento della BIRS sono costituite dai contributi degli Stati membri e dagli interessi sui titoli obbligazionari emessi sui mercati dei capitali e dagli interessi apposti sui mutui erogati[76].

Sebbene la versione originale degli AoA della BIRS non facesse riferimento ad un ruolo attivo della stessa nella lotta alla povertà e nel miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni degli Stati membri, a partire dal 1968[77] la Banca assunse un ruolo predominante in tali settori[78].

La BIRS, operando quale istituto mutuante in favore dei 188 Paesi membri, a loro volta azionisti della Banca,

---

[75] Le banche multilaterali di sviluppo sono, oltre alla BIRS, la Banca asiatica di sviluppo, la Banca interamericana di sviluppo, la Banca africana di sviluppo, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo e, seppur dotata di peculiari caratteristiche, la Banca europea per gli investimenti.

[76] BABB, *Behind…*, *cit.*, p. 24.

[77] Anno in cui Robert McNamara divenne Presidente della BIRS.

[78] RECANATINI, *La Banca mondiale*, in *Equilibri*, 1999, p. 316. In base alla *Millennium Declaration* del 2000, ratificata da 189 Stati membri dell'ONU, i PVS e i Paesi più ricchi si impegnano a lavorare congiuntamente per raggiungere otto obiettivi predeterminati (*Eight Millennium Development Goals*) entro il 2015. Tali obiettivi, fatti propri dal Gruppo Banca mondiale, sono: l'eliminazione della povertà estrema; la scolarizzazione primaria globale; la promozione dell'uguaglianza delle condizioni tra uomini e donne; la riduzione della mortalità infantile; il miglioramento delle condizioni sanitarie e strutturali delle cliniche (e, ove presenti, dei reparti ospedalieri) ostetriche e neonatali; la lotta all'HIV/AIDS, alla malaria e ad altre infermità; la garanzia della sostenibilità ambientale; lo sviluppo di un partenariato globale per lo sviluppo tra Paesi avanzati e in via di sviluppo; cfr. WORLD BANK (THE), *Atlas of Global Development – 3rd ed.*, Washington D.C., 2011, pp. 10-12.

svolge quattro compiti principali[79]: eroga servizi di consulenza finanziaria e di assistenza tecnica[80]. I servizi in parola sono funzionali a fornire un sostegno di natura sia

[79] A norma dell'art. I AoA BIRS, la Banca persegue cinque scopi principali, sulla base dei quali sono delineati i compiti in commento. La BIRS fornisce assistenza alla ricostruzione e allo sviluppo dei territori degli Stati membri, facilitando gli investimenti di capitale per scopi produttivi. Promuove gli investimenti privati attraverso la concessione di garanzie, partecipazione nella concessione di mutui e altri investimenti privati; ove non sia disponibile capitale privato, la Banca fornisce, a condizioni sostenibili, linee di credito per scopi produttivi. Promuove una crescita equilibrata e a lungo termine del commercio internazionale nonchè il mantenimento di una stabile bilancia dei pagamenti, assistendo gli Stati membri nell'aumento della produttività, degli *standard* di vita e delle condizioni di lavoro. Si assicura che i progetti aventi importanza prioritaria siano trattati per primi. Conduce le proprie operazioni avendo riguardo agli effetti degli investimenti internazionali sulle condizioni economiche degli Stati membri.

[80] Tra gli anni Settanta e gli anni Novanta del XX secolo la BIRS (nonché, in alcuni casi, le banche regionali di sviluppo), in collaborazione con il FMI, era solita imporre ai Paesi mutuatari l'adozione di riforme della struttura economica e politico-istituzionali improntate a un'ampia privatizzazione e liberalizzazione dei mercati, funzionali all'aumento delle esportazioni. Tali politiche, conosciute con la locuzione "*Washington Consensus*", a seguito degli effetti negativi prodotti sono state significativamente attenuate. In punto cfr. ORLANDI, *Lezioni…*, *cit.*, p. 262-263; GOLDMAN, *Imperial…*, *cit.*, pp. 88 ss.gg; BABB, *Behind…*, *cit.*, p. 128 ss.gg., 148 ss.gg.; RODRIK, *Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's 'Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform'*, in *Journal of Economic Literature*, 2006, p. 973; TAYLOR, *Development Economics in the Wake of the Washington Consensus: From Smith to Smithereens?*, in *International Political Science Review*, 2008, p. 543.

economica che intellettuale agli interventi finanziari generali di lungo periodo (anche di natura sociale quali il controllo delle nascite, la tutela della salute e la promozione della scolarizzazione) che gli Stati richiedenti assistenza hanno intenzione di porre in essere per la risoluzione dei problemi socio-economici nazionali che abbiano matrice strutturale. In secondo luogo la Banca svolge una generale azione di aiuto allo sviluppo economico (razionalizzazione delle risorse economiche, delle capacità produttive e riforme di carattere istituzionale) per mezzo della pianificazione degli investimenti. Essa, inoltre, funge da catalizzatore e veicolo istituzionale dei flussi di capitale privato, promuovendo gli investimenti sia nazionali che esteri, prestando consulenze per la più opportuna allocazione del capitale investito ed, eventualmente, fornendo ai privati anche capitale di rischio. Infine, la Banca mondiale incentiva la crescita degli scambi commerciali transnazionali e il mantenimento in equilibrio della bilancia dei pagamenti dei Paesi membri[81].

Tra i servizi erogati dalla BIRS il più importante è costituito dall'erogazione di mutui di scopo (c.d. *conditional loans* o *policy-based lending*). In base a detti contratti di finanziamento, la Banca concede al Paese mutuatario una linea di credito per la realizzazione di un determinato progetto, la cui effettiva erogazione è però subordinata all'adozione di una serie di specifiche riforme di natura politico-economica-istituzionale (c.d. *conditionality*) dettate dalla Banca e improntate ad una maggiore liberalizzazione degli scambi commerciali e

[81] Art. I AoA BIRS; cfr. ORLANDI, *Lezioni…*, *cit.*, p. 253-254; SCHLEMMER-SCHULTE, *International…*, *cit.*.

finanziari. L'effettività di tale *corpus* di riforme normative è, però, ampiamente dibattuta[82].

---

[82] Cfr. KOEBERLE, *Should Policy-Based Lending Still Involve Conditionality?*, in *World Bank Research Observer*, 2003, p. 249; AGOSTINO, *World Bank Conditional Loans and Private Investment in Recipient Countries*, in *World Development*, 2008, p. 1692. Tra le obiezioni che si ritengono più fondate vi è l'osservazione secondo la quale non sia possibile applicare direttamente in un PVS una norma giuridica elaborata in un Paese occidentale, in quanto la diversità delle condizioni socio-economiche non permette alla norma giuridica "importata" di essere effettiva. Una norma giuridica, per poter produrre gli effetti che le sono propri deve essere espressione delle politiche nazionali. Pertanto, la Banca dovrebbe poter imporre agli Stati mutuatari solo riforme che siano espressione della volontà politica dello Stato cui ne sarà richiesta l'implementazione. La norma giuridica elaborata dalla Banca potrebbe essere dotata di effettività solo ove nel PVS vi fosse una reale domanda di tutela giurisdizionale - da parte dei cittadini di tale Stato - proprio nel settore, fino ad allora non oggetto di intervento da parte del Legislatore nazionale, che la norma disciplina; cfr. STEPHEN, VAN HEMMEN, *Laws, Enforcement, Legality and Economic Development*, in *Washington University Journal of Law and Policy*, vol. 26, 2008, pp. 52-53. E' invece analizzato l'impatto delle organizzazioni internazionali sulla promulgazione e l'implementazione delle norme nazionali, facendo riferimento nel quarto capitolo anche ai prestiti condizionati, in ALVAREZ, *International Organizations as Law-Makers*, Oxford, 2005. Per quanto attiene all'impatto degli interventi finanziari del Gruppo BM sui PVS cfr. ALLOTT, *Credit and the Law in Africa: A Special Study of Some Legal Aspects of Economic Development*, in *Journal of African Law*, 1975, p. 73; SANDOVAL MIRANDA, *El mercado de la tierra rural: el escenario de excepción y el de mercado*, in *Anuario de Derecho*, vol. 28, 2011, p. 69; NEU, OCAMPO, *Doing missionary work: The World Bank and the diffusion of financial practices*, in *Critical Perspectives on Accounting*, 2007, p. 363.

La BIRS mantiene inoltre uno stretto rapporto di cooperazione con il Fondo monetario internazionale[83], in quanto ambedue le istituzioni sono preposte alla risoluzione delle problematiche di ordine macroeconomico degli Stati membri. Invero, la differenza nell'attività della Banca e del Fondo si sostanzia nelle modalità di intervento, l'FMI opera con interventi di natura economico-finanziaria a minor termine rispetto alla BIRS[84].

Le operazioni di credito[85] gestite dalla Banca sono condotte fornendo garanzie sui finanziamenti concessi da parti terze, erogando direttamente linee di credito vincolate alla realizzazione di uno specifico progetto (strumento

---

[83] Sin dal 1974, infatti, è in funzione il Comitato ministeriale congiunto dei Governatori della BIRS e del FMI, cui sono demandati compiti di coordinamento dell'attività delle Istituzioni in commento; cfr. ORLANDI, *Lezioni…*, *cit.*, p. 253.

[84] *Ibidem*, p. 253. Cfr. Anche ADINOLFI, VELLANO (a cura di), *Crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro. Profili giuridici*, Torino, 2013.

[85] Tali operazioni dovranno essere remunerative e la BIRS avrà, pertanto, diritto a percepire interessi (leggermente più bassi di quelli applicati sui mercati dei capitali) parametrati sul progetto finanziato, cfr. art. III, sez. 4 ii) BIRS AoA. A carico dei Paesi mutuatari sono altresì previste delle commissioni generali di prestito (0,75% del mutuo) e delle commissioni ulteriori sui fondi concessi ma non erogati, cfr. *ibidem*, pp. 264-265. Gli strumenti finanziari della BIRS si distinguono in: prestiti per gli investimenti, prestiti per l'ausilio all'implementazione di politiche di sviluppo, garanzie, assistenza tecnica, uso di *trust* e cofinanziamenti, cfr. SCHLEMMER-SCHULTE, *International…, cit*. Per quanto attiene un'analisi dei profitti ottenuti dalla BIRS con i finanziamenti concessi e la maggiore utilità delle donazioni, piuttosto che dei finanziamenti, per perseguire obiettivi di sviluppo, cfr. BULOW, ROGOFF, *Grants versus Loans for Development Banks*, In *The American Economic Review*, 2005, p. 393.

principale), promuovendo gli investimenti internazionali e coordinando il flusso di credito internazionale[86]. I finanziamenti sono conferiti a condizione che si realizzino progetti specifici e predeterminati, capaci di contribuire al raggiungimento di obiettivi di natura economica e che abbiano finalità produttive. Le linee di credito concesse dalla BIRS possono, inoltre, essere destinate solo a quei Paesi che non siano in grado di ottenere finanziamenti sui mercati dei capitali a condizioni ragionevoli[87].

Gli strumenti di credito sono, pertanto, predefiniti dalla Banca con riferimento allo scopo generale, agli obiettivi specifici alla metodologia/tempistica della loro erogazione, in considerazione del fatto che, a norma dell'art. III.1.a dello Statuto, le risorse e le strutture della Banca devono essere esclusivamente utilizzate a beneficio dei Paesi membri, tenendo in debita considerazione sia i progetti destinati all'aiuto e allo sviluppo che quelli destinati alla ricostruzione. Dispone altresì l'art. III.5.b Statuto, come la Banca debba fare in modo che i fondi erogati debbano essere effettivamente utilizzati solo per gli scopi in base ai quali sono stati concessi. L'attività di verifica è condotta dalla BIRS in maniera continuativa ed infatti, ove ad uno Stato venga concesso un prestito, tale Paese diviene

---

[86] ORLANDI, *Lezioni…*, *cit.*, p.254. Sul rapporto tra investimenti nazionali e investimenti internazionali, cfr. BYRNE, FAZIO, FIESS, *The Global Side of the Investment-Saving Puzzle*, in *Journal of Money, Credit and Banking*, 2009, p. 1033.

[87] La valutazione della "ragionevolezza" delle condizioni per l'ottenimento di una linea di credito a tassi di mercato è demandata esclusivamente alla BIRS; cfr. *ibidem*, p. 263-264, nonché art. III sez. 4 BIRS AoA. Sui criteri seguiti dal Gruppo Banca mondiale per la scelta dei progetti da finanziare cfr. KILBY, *An Empirical Assessment of Informal Influence in the World Bank*, in *Economic Development and Cultural Change*, vol. 61, n. 2, 2013, p. 431.

titolare di un conto corrente (le cui movimentazioni sono monitorate dalla Banca) al quale può attingere per finanziare le attività necessarie alla realizzazione del progetto[88].

Sono state le sopra citate disposizioni che, unitamente a quelle previste dalla sezione 4 dell'art. III Statuto[89], hanno conferito i necessari poteri alla Banca per promuovere lo sviluppo dei Paesi membri a fini produttivi, incoraggiando altresì la crescita economica e facilitando le condizioni necessarie alla proliferazione degli investimenti internazionali[90].

E', pertanto, in funzione della specificazione degli ambiti e della metodologia di intervento finanziario e di sviluppo integrato dei sistemi economici dei Paesi membri, che si è andata precisando la natura della BIRS quale Banca di sviluppo.

In relazione ai piani di intervento integrato economico-sociale, rivestono particolare importanza i programmi diretti ad assicurare l'accesso di tutte le fasce della popolazione – con particolare attenzione alle donne e ai

---

[88] ORLANDI, *Lezioni…*, *cit.*, p. 265.

[89] Tale sezione elenca le condizioni, aventi natura tassativa, in base alle quali la BIRS può erogare un funzionamento ovvero concedere una garanzia su un credito.

[90] SHIHATA, *The Dynamic Evolution of International Organizations: The Case of the World Bank*, in *Journal of the History of International Law*, 2000, p. 231. Per quanto attiene il ruolo della BIRS sull'odierno scacchiere internazionale cfr. CHAN, *The World Bank: Development Agency, Credit Union, or Institutional Dinosaur?*, in *International Journal of Political Economy*, vol. 37, n. 1, 2008, p. 24; WADE, *Shaking Up International Development – What the World Bank Should Do*, in *Challenge*, vol. 50, n. 5, 2007, p. 6.

minori - ai servizi sanitari di base[91], gli interventi diretti ad assicurare una maggiore disponibilità di acqua potabile nei PMA[92] e a combattere la malnutrizione[93], i programmi di

[91] Tra i *Millennium Development Goals* sono ben tre gli obiettivi attinenti alla salute: riduzione della mortalità infantile, miglioramento dei servizi sanitari per le partorienti e lotta all'HIV/AIDS. Tra gli interventi posti in essere dalla BM nella promozione e tutela della salute si rammentano il *Safe Motherood Initiative*, progetto finalizzato a ridurre il tasso di mortalità per parto (cfr. RECANATINI, *La Banca…*, cit., p. 317; WORLD BANK (THE), *Atlas…*, cit., p.44) e il programma condotto congiuntamente all'OMS e all'UNDP (*United Nations Development Program*) a partire dagli anni Settanta del secolo scorso per combattere l'oncocercosi (o cecità fluviale) nei Paesi dell'Africa occidentale (cfr. RUGER, *The Changing Role of the World Bank in Global Health*, in *American Journal of Public Health*, 2005, p. 64-65). In merito all'attività che il Gruppo Banca mondiale conduce nel settore della salute; cfr. RENTON, WALL, LINTOTT, *Economic growth and decline in mortality in developing countries: An analysis of the World Bank development datasets*, in *Public Health*, 2012, p. 551; RADIN, *World Bank Funding and Health Care Sector Performance in Central and Eastern Europe*, in *International Political Science Review*, 2008, p. 325; INGRAM, *Global Leadership and Global Health: Contending Meta-narratives, Divergent Responses, Fatal Consequences*, in *International Relations*, 2005, p. 381.

[92] Tra tali Paesi rientrano il Bangladesh, il Burkina Faso e il Malawi, espressamente citati in WORLD BANK (THE), *Atlas…*, cit., p. 43.

[93] *Ibidem*, p. 49; RUGER, *The Changing…, cit*.

sostegno all'istruzione[94], gli interventi in materia ambientale[95] e quelli a sostegno del patrimonio culturale[96]. Va aggiunto che la BIRS e l'IDA da tempo non possono più prescindere da analisi di carattere sociale[97] e

---

[94] POST, CLIPPER, ENKHBAATAR, MANNING, RILEY, ZAMAN, *World Bank Okays Public Interest in Higher Education*, in *Higher Education*, 2004, p. 213.

[95] GOWLLAND-GUALTIERI, *The Environmental Accountability of the World Bank to non-State Actors: Insights from the Inspection Panel*, in *The British Year Book of International Law*, 2001, p. 213.

[96] EBBE, TABOROFF, *Cultura e sostenibilità nella prospettiva della Banca mondiale*, in *Economia della Cultura*, 2007, p. 165.

[97] Con la Dichiarazione di Arusha (*Arusha Statement*) del 2005, adottata a seguito della Conferenza sulle nuove frontiere della politica sociale cui hanno partecipato rappresentanti delle organizzazioni e delle istituzioni finanziarie internazionali (tra cui il Gruppo BM), accademici ed esponenti delle organizzazioni non governative, sono stati individuati quattro aspetti principali per il progresso sociale dei PVS. Tali interventi attengono a: l'adozione di politiche che riconoscano e promuovano i diritti universali dei cittadini, rafforzandone le possibilità di far valere i propri diritti, l'applicazione universale delle regole dello Stato di diritto (*rule of law*, su cui cfr. BOON, *"Open for Business": International Financial Institution, Post-Conflict Economic Reform, and the Rule of Law*, in *New York University Journal of international Law and Politics*, 2007, p. 513; KREVER, *The Legal Turn in Late Development Theory: The Rule of Law and the World Bank's Development Model*, in *Harvard International Law Journal*, 2011, p. 287) e dell'uguaglianza davanti alla legge (eliminando le discriminazioni fondate sul sesso e l'etnia) nonché il miglioramento delle capacità dei PVS di utilizzare le risorse produttive dei propri cittadini facendo, nel contempo, minor affidamento sugli aiuti finanziari internazionali. Obiettivo della Conferenza di Arusha era di porre in luce la necessità di considerare le popolazioni dei PVS non più come beneficiari di aiuti bensì come cittadini, i quali dovevano, di conseguenza, poter far valere i propri diritti. Cfr. DANI, *Mainstreaming Social*

ambientale, preliminari alla valutazione, pianificazione, e implementazione dei propri progetti d'investimento[98].

Development in the World Bank, in *Global Social Policy*, 2006, p. 262; KHOON, *What's New in the "Arusha Statement" on New Frontiers of Social Policy*, in *Global Social Policy*, 2006, p. 265. Quanto alla concessione dei prestiti della BIRS si osserva come, sebbene essi siano condizionati all'adozione di misure macroeconomiche strutturali, tra cui rientrano anche le politiche sociali, dal novero di tali politiche siano escluse le norme fondamentali in materia di lavoro e gli *standard* sociali elaborati dall'OIL (*International Labour Organization*). Nel 2000, la Confederazione Internazionale dei Sindacati ha proposto l'inserimento di tali norme tra le riforme politico-istituzionali (c.d. aggiustamenti strutturali) di cui il Gruppo BM chiede l'implementazione ai Paesi mutuatari. Tale proposta non ha però avuto alcun seguito; cfr. PERULLI, *La promozione dei diritti sociali fondamentali nell'era della globalizzazione*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2001, pp. 160-163; HIRSCH, *The Logic of North-South Economic Integration: Integration Theories and Legal Mechanisms across the North-South Divide*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2005, pp. 19-21 (tale ultimo Autore propone l'adozione da parte delle istituzioni economiche sovranazionali di un "*Model Economic Integration Agreement*" - in cui siano previste norme di liberalizzazione commerciale e di tutela dei lavoratori – e di un sistema di risoluzione delle controversie tra privati e Stati, basato sui *panel* ICSID, che permetta ai PVS di avere una tutela giurisdizionale effettiva); HOLZMANN, JØRGENSEN, *Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond*, in *International Tax and Public Finance*, 2001, p. 529; FRANCIS, JACOBS, *Institutionalizing Social Analysis at the World Bank*, in *Environmental Impact Assessment Review*, 1999, p. 341.

[98] MERCIER, *Health impact assessment in international development assistance: the World bank experience*, in *Bulletin of the World Health Organization*, 2003, p. 461. In particolare il secondo volume del Manuale Operativo fa riferimento alle c.d politiche di salvaguardia: dati esogeni rispetto al progetto da

Se il primo livello di intervento della Banca è quello diretto alla costituzione/rafforzamento delle infrastrutture pubbliche, una sempre maggiore attenzione viene dedicata al secondo livello - più capillare - delle iniziative economico-sociali, sanitarie ed educative, per lo più affidate al capitale privato dei Paesi membri. Tale obiettivo è perseguito dalla Banca attraverso progetti d'investimento diretti a (ri)organizzare i sistemi infrastrutturali anche mediante progetti di riforma delle istituzioni locali, così da consentire di portare avanti autonomamente e localmente i progetti concepiti a livello internazionale[99]. E' in tale prospettiva di progressiva

---

finanziare di cui la BIRS tiene conto nella scelta dei medesimi. Tra tali politiche di salvaguardia si rammentano le valutazioni sull'impatto del progetto sull'habitat naturale, sulla gestione delle infestazioni, sulle popolazioni indigene; cfr. SCHLEMMER-SCHULTE, *International…*, *cit.*

[99] Una delle più frequenti critiche mosse al Gruppo Banca mondiale attiene proprio agli aiuti per le riforme. Si sostiene, infatti, come (sulla base del rapporto tra aiuto erogato - corrispondente al 6% del PIL del continente - e reddito medio - diminuito del 15% dalla metà degli anni settanta alla metà degli anni novanta del '900 - nel continente africano) la Banca non sia in grado di perseguire efficacemente i propri obiettivi. Di conseguenza, la Banca dovrebbe, piuttosto che concedere credito condizionato all'instaurazione di riforme economiche ai Paesi meno sviluppati, divenire una "Banca della conoscenza", la quale dovrebbe concedere mutui solo ai Paesi che hanno una buona struttura istituzionale e hanno già implementato sane politiche macroeconomiche. Cfr. BHAUMIK, *Does the World Bank have any impact on human development of the poorest countries? Some preliminary evidence from Africa*, in *Economic Systems*, 2005, p. 423. Le critiche mosse al Gruppo BM (attinenti all'impatto sociale, economico, politico e ambientale delle proprie politiche sui PVS in cui operano) provengono principalmente dalle Organizzazioni Non Governative (ONG), le più importanti delle quali sono veri e propri

autonomizzazione che i finanziamenti erogati dalla BIRS hanno una durata compresa tra i 10 e i 20 anni[100] e sono sempre preceduti da studi preliminari sulla fattibilità dei medesimi, sulla solvibilità del Paese mutuatario e sull'eventuale cofinanziamento del progetto da parte di Istituti di credito privati[101].

Le politiche e procedure seguite dalla BIRS nella conduzione delle proprie attività sono contenute nel Manuale Operativo, il cui primo volume è dedicato alle strategie della Banca per l'identificazione dei Paesi e dei settori d'intervento, dei prodotti finanziari e commerciali forniti e degli accordi di partecipazione con organizzazioni non governative ed esponenti della società civile[102]. Tra gli strumenti finanziari utilizzati dalla Banca merita particolare attenzione il negozio giuridico del *trust*[103], ove

---

attori sullo scenario internazionale, legittimati a partecipare alle decisioni attinenti alle politiche istituzionali, in KELLY R.E., *Assessing the impact of NGOs on intergovernmental organizations: the case of the Bretton Woods institutions*, in *International Political Science Review*, 2011, p. 340-341. Sul Rapporto tra ONG e Gruppo BM cfr. anche: BRÄUTIGAM, SEGARRA, *Difficult Partnerships: the World Bank, States and NGOs*, in *Latin American Politics and Society*, vol. 49, n. 4, 2007, p. 149.

[100] Cfr. ORLANDI, *Lezioni…*, *cit.*, p. 265.

[101] Cfr. *Ibidem* , p. 264.

[102] Cfr. SCHLEMMER-SCHULTE, *International…*, *cit.*

[103] Il *trust* è un negozio giuridico che prevede il trasferimento di propri beni o diritti da una parte (disponente) a un'altra (*trustee*), la quale è responsabile solo per i diritti trasferitigli. Sui beni oggetto del *trust*, il *trustee* esercita i diritti attribuitigli dal disponente in favore di un terzo soggetto (*cestuis que trust* o beneficiario), sul quale si produrranno tutti gli effetti giuridici. Il *trustee* opera secondo le modalità stabilite dal disponente nell'atto istitutivo Nel caso in cui il disponente nulla abbia previsto (ovvero le previsioni siano *contra legem*) quanto alle modalità di esercizio dei diritti

la Banca di sviluppo opera come *trustee*, esercitando i diritti conferitile dagli Stati membri in favore di beneficiari terzi. Con riferimento al *trust*, la legge applicabile è identificata in base alle prassi contrattuali consolidate della Banca[104].

A norma della sezione 8.01 delle condizioni generali per i prestiti (*General Conditions for Loans*) della BIRS, i diritti e gli obblighi assunti dalla Banca e dai Paesi mutuatari sono validi e suscettibili di esecuzione forzata indipendentemente dalle previsioni di legge proprie dello Stato mutuatario. Inoltre, ai sensi della sez 8.04, ogni eventuale controversia tra la Banca e il Paese membro sarà soggetta alla decisione di un collegio arbitrale appositamente nominato[105].

---

attribuiti, il *trustee* dovrà esercitare tali diritti secondo principi di equità. Nel caso in cui la persona del *trustee* e del beneficiario coincidano, gli effetti giuridici del *trust* si produrranno solo ove siano vantaggiosi per lo stesso; cfr. MOFFATT, *Trust Law, Texts and Materials*, IV ed., Cambridge, 2005, p. 3.

[104] Tale tema sarà approfondito nel prosieguo della trattazione in virtù dell'importanza del *trust* nell'attività negoziale della Banca europea per gli investimenti. Giova fin d'ora però sottolineare come i contratti di finanziamento stipulati dalla BIRS e dall'IDA (salvo il caso di contratti fideiussori) siano regolati dal diritto internazionale pubblico e come, al contrario, la BEI sia solita identificare a priori una legge nazionale regolatrice del contratto, cfr. BANTEKAS, *The Emergence of the Intergovernmental Trust in International Law*, in *The British Yearbook of International Law*, 2011, p. 240-241.

[105] Cfr. HEAD, *Evolution of the Governing Law for Loan Agreements of the World Bank and Other Multilateral Development Banks*, in *The American Journal of International Law*, 1996, pp. 219-220.

2.2. L'Associazione internazionale per lo sviluppo (IDA)

Di approccio analogo ma con moduli diversi di intervento finanziario è l'IDA, la quale, a differenza della BIRS, è qualificata come un ente non bancario di finanziamento allo sviluppo[106]. L'IDA, istituita nel 1960, sia eroga finanziamenti[107] a quei Paesi membri della Banca mondiale[108] che non siano in grado di accedere a linee di credito erogate dalla BIRS (alle quali la stessa applica interessi); sia svolge compiti attinenti ad un più ampio spettro di problematiche riguardanti la crescita e l'infrastruttura economica dei Paesi meno sviluppati[109], i quali, in virtù degli elevati costi da sostenere, non hanno

---

[106] A differenza della BIRS, la quale ricorre primariamente ai mercati dei capitali per reperire i propri fondi, l'IDA è precipuamente finanziata dai Paesi membri, dai trasferimenti gratuiti da parte della BIRS e dall'IFC, dai prestiti contratti sui mercati internazionali e da rimborsi dei finanziamenti concessi. Cfr. ORLANDI, *Lezioni…*, *cit.*, p. 280-282.

[107] Sulla differenza tra finanziamenti erogati da istituzioni finanziarie internazionali (negozio di scambio economico in cui è pattutio un interesse in favore del concedente) e aiuti e concessioni erogati da istituzioni, pubbliche o private, di aiuto internazionale (il cui obiettivo non è costituito dalla materiale allocazione di risorse bensì dai rapporti di tipo sociale che così si creano o si rinforzano), cfr. HATTORI, *Giving as a Mechanism of Consent: International Aid Organizations and the Ethical Hegemony of Capitalism*, in *International Relations*, 2003, p. 156.

[108] Possono essere membri dell'IDA solo i Paesi membri della BIRS, ex art. II, sez. 1 IDA AoA.

[109] PHILLIPS, *Reforming…*, *cit.*, p. 8; MASON, ASHER, *The World…*, *cit.*, p. 63.

possibilità di accedere alle linee di credito e alle garanzie concesse dalla BIRS[110].
Possono far ricorso ai finanziamenti dell'IDA tutti quegli Stati che abbiano un reddito medio pro capite inferiore a $ 925,00 annui[111]; l'IDA, inoltre, può concedere prestiti ai privati i quali abbiano però ricevuto la necessaria garanzia dello Stato di appartenenza.
La nascita delle banche internazionali di sviluppo è convenzionalmente identificata con l'istituzione dell'IDA. Ciò in quanto, sebbene nel 1960 il mandato conferito alla BIRS di contribuire alla ricostruzione dell'Europa si potesse già considerare concluso, si iniziava a prospettare la necessità di un significativo intervento della BIRS per far fronte alle nuove problematiche di ordine economico e sociale scaturite dal tramonto del colonialismo europeo, soprattutto in Africa. Appariva, pertanto, necessario garantire sullo scenario internazionale l'accesso dei Paesi ex coloniali a linee di credito più flessibili di quelle erogate dalla BIRS, funzionali altresì a facilitare lo sviluppo economico e sociale degli Stati più poveri[112]. La creazione dell'IDA non solo aumentò drasticamente sia gli Stati clienti che le risorse a disposizione della Banca mondiale, ma consentì anche alla BIRS di non vedere compromessa sui mercati internazionali la propria affidabilità creditizia in relazione alla solvibilità dei debiti contratti in favore di Paesi più poveri[113].

---

[110] ORLANDI, *Lezioni…*, *cit.*, p. 280.
[111] RECANATINI, *La Banca…*, cit., p. 319.
[112] GUDER, *International Development Association (IDA)*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013.
[113] La concessione di finanziamenti ai PVS e ai PMA comportava, infatti, un elevato rischio di credito per la BIRS. Ciò in quanto le condizioni di sottosviluppo economico di tali Stati li rendevano potenzialmente insolventi ed erano, conseguentemente, esclusi

La creazione dell'IDA ha, quindi, comportato il mutamento del ruolo e delle funzioni della BIRS, la quale, da organizzazione multilaterale funzionalmente destinata alla ricostruzione postbellica, è divenuta la prima banca internazionale di sviluppo[114].
Anche l'organizzazione dell'IDA si ispira ed è speculare a quella della BIRS: gli organi dell'IDA sono, infatti, il Consiglio dei governatori[115], i Direttori esecutivi[116] e l'ufficio di Presidenza[117].
Sono altresì i medesimi – tanto per la BIRS quanto per l'IDA - i principi che informano la concessione dei finanziamenti, contenuti nelle *Guidelines for Procurement*

---

dall'accesso a linee di credito erogate a condizioni di mercato; cfr. KAPUR, LEWIS, WEBB, *The World…*, *cit.* p. 14.

[114] ALACEVICH, *Le origini…*, *cit.*, p. 19.

[115] art. VI, sez 2 IDA AoA: sono membri di diritto del Consiglio dei governatori IDA, i governatori e i vicegovernatori della BIRS. Similarmente il Presidente del Consiglio dell'IDA è quello della BIRS, salvo il caso in cui il Paese di cui è nazionale il Presidente non sia membro dell'IDA; in tale eventualità il Presidente del Consiglio dei governatori dell'IDA è scelto dal Consiglio stesso.

[116] art. VI, sez 4 IDA AoA: i Direttori esecutivi si occupano dell'ordinaria amministrazione dell'Associazione e, a tal fine, esercitano tutti i poteri conferitigli dagli AoA ovvero delegatigli dal Consiglio dei governatori. I Direttori dell'IDA sono *ex officio* i Direttori esecutivi della BIRS, a condizione però che: siano stati scelti da uno Stato membro della BIRS che sia anche membro dell'IDA ovvero che siano stati eletti con i voti determinanti di uno Stato che sia parte sia della BIRS che dell'IDA.

[117] art. VI, sez 5 IDA AoA: Il Presidente della BIRS è di diritto Presidente anche dell'IDA. E' Presidente dei Direttori esecutivi e, sotto la loro direzione, è responsabile dell'ordinaria amministrazione dell'Associazione, compresa l'organizzazione degli uffici. Partecipa alle riunioni sia dei direttori (ove ha diritto di voto solo in caso di parità) che dei governatori (ove non ha diritto di voto).

under IBRD Loans and IDA Credits. Tali principi mirano ad assicurare che i progetti finanziati siano eseguiti nella maniera più efficiente, tenendo presente la loro finalità economica; a dare la possibilità a tutti gli imprenditori privati degli Stati mutuatari di partecipare in appalto all'esecuzione del progetto; ad incoraggiare la creazione e lo sviluppo *in loco* di imprese appaltatrici e a garantire la trasparenza delle gare di appalto per l'assegnazione del progetto[118].

A tal proposito si segnala come l'art. 1 dello Statuto BIRS (*Articles of Agreement*) disponga che l'attività della Banca debba essere indirizzata a facilitare gli investimenti di capitale per scopi produttivi e a promuovere lo sviluppo di strutture produttive[119]. Sebbene l'obiettivo di fornire assistenza allo sviluppo attraverso il finanziamento di attività e strutture produttive sia perseguito anche dagli altri soggetti del Gruppo Banca mondiale (IFC - art. 1; IDB - art. 1[120]), l'IDA[121] contiene già nel Preambolo dei propri AoA uno specifico riferimento all'assistenza allo sviluppo.

In merito si osserva come, nel Preambolo degli IDA *Articles of Agreement*, non venga fatto appositamente alcun riferimento al carattere di "produttività" che – in altro ambito - dovrebbe contraddistinguere i finanziamenti erogati e le strutture e attività nelle quali saranno poi investiti i proventi del prestito. Il primo alinea del Preambolo fa, infatti, riferimento alla mutua cooperazione

---

[118] NATHAN, *World Bank Procurement*, in *The Journal of World Investment & Trade*, 2001, pp. 715-717.

[119] Cfr. RIGO SUREDA, *The law…*, *cit.* p. 33.

[120] Tale articolo non fa però riferimento alla produttività bensì alla sola accelerazione del processo di sviluppo economico e sociale dei Paesi meno sviluppati, cfr. *ibidem*, p. 34.

[121] Al pari della MIGA, cfr. *ibidem*, p. 33.

dei Paesi firmatari per perseguire scopi economici di natura strutturale e alla crescita equilibrata del commercio internazionale, le quali costituiscono le condizioni minime per il mantenimento della pace. Il secondo paragrafo riconduce, invece, all'accelerazione del progresso economico la promozione di più alti standard di vita, ed il miglioramento delle condizioni economiche e sociali nei Paesi meno sviluppati, considerate interesse comune dell'intera comunità internazionale. Il terzo ed ultimo alinea del Preambolo dispone, infine, come il raggiungimento dei summenzionati obiettivi possa essere perseguito mediante l'aumento dei flussi internazionali di capitale, sia pubblici che privati, finalizzati a coadiuvare lo sviluppo delle risorse dei Paesi meno sviluppati. Ed è sempre in tale prospettiva che i prestiti concessi dall'IDA devono essere diretti - mediante una specifica modulazione degli strumenti finanziari che siano connotati da un elevato grado di flessibilità - a perseguire le necessità di sviluppo dei PVS e dei PMA. Tali mutui dovranno, altresì, pesare significativamente meno sulla bilancia dei pagamenti degli Stati mutuanti rispetto ai finanziamenti erogati a tasso di mercato, e la loro erogazione deve essere funzionale a promuovere ed integrare gli obiettivi di sviluppo della BIRS[122].

La funzione di aiuto allo sviluppo ai PVS è stata, pertanto, precipuamente perseguita attraverso l'attività dell'IDA, la quale è stata istituita proprio per far fronte alla necessità di concedere finanziamenti allo sviluppo a bassi tassi d'interesse ai più poveri tra i Paesi membri interessati a ricevere linee di credito attraverso le istituzioni finanziarie internazionali (*in primis* l'ONU ma anche la Banca

[122] IDA *Articles of Agreement*, art. I.

mondiale)[123]. Il mero aumento delle risorse a disposizione della Banca non è stata mai sufficiente a far fronte alle necessità di credito dei Paesi in via sviluppo (PVS), in quanto la stessa non era in grado né aveva intenzione di venire incontro alle loro richieste per lo più incondizionate. I PVS avevano, infatti, un duplice interesse: da un lato, a che fosse loro garantita una maggiore importanza all'interno delle organizzazioni internazionali (importanza che poteva essere meglio assicurata a livello regionale piuttosto che in sede di istituzioni finanziarie globali) e dall'altro, a che fosse garantito un continuo flusso di risorse finanziarie ulteriori rispetto a quelle già fornite a livello globale[124].
Alle domande dei PVS si è cercato di dare una risposta con l'istituzione dell'IDA[125] i cui obiettivi sono, per l'appunto, la promozione dello sviluppo economico, il miglioramento della produttività e l'aumento degli *standard* di vita nelle aree meno sviluppate dei Paesi membri. Al fine di perseguire tali obiettivi di sviluppo, è stato previsto che l'IDA conceda sia donazioni[126] che prestiti connotati di particolare flessibilità quanto al tasso di interesse e alle modalità di restituzione, funzionali, pertanto, a pesare meno gravemente sulla bilancia dei pagamenti degli Stati membri. In merito risulta di particolare importanza

---

[123] BABB, *Behind the Development Banks*, Chicago, 2009, pp. 21.
[124] RIGO SUREDA, *The law…*, *cit.* p. 31.
[125] art. I IDA AoA.
[126] Le donazioni sono concesse a Paesi a rischio di fallimento a causa debiti precedentemente contratti, cfr. ASSOCIAZIONE INTERNAZIONALE PER LO SVILUPPO, *I Fondi della Banca mondiale per i Paesi più Poveri*, Washington D.C., ottobre 2012, p. 1. Ad oggi l'ammontare delle donazioni dell'IDA è pari a una percentuale compresa tra il 18% e il 21% del suo capitale sociale, cfr. BABB, *Behind…*, *cit.*, p. 224.

l'ultimo alinea dell'art. I IDA AoA, ove è esplicitato il rapporto di connessione funzionale tra l'IDA e la BIRS: la prima, infatti, contribuisce al perseguimento degli obiettivi di sviluppo concepiti dalla seconda, svolgendo altresì compiti di natura complementare alle attività della stessa.
Ai Paesi richiedenti l'IDA fornisce assistenza finanziaria nelle forme dei crediti per gli investimenti e dei crediti per le politiche di sviluppo (o crediti per le modifiche strutturali), nonché per mezzo della modulazione/facilitazione degli strumenti finanziari. In ordine alle linee di credito finalizzate agli investimenti, esse sono concesse (a condizione che sul mercato dei capitali non siano disponibili finanziamenti a tassi sostenibili[127]) per la realizzazione di specifici progetti a lungo termine che, partecipando a una rete di investimenti nel settore delle infrastrutture, contribuiscano alla riduzione della povertà. In ordine, invece, ai crediti concessi a sostegno delle politiche di sviluppo, l'IDA fornisce assistenza finanziaria - supportando la capacità e lo sviluppo delle istituzioni e promuovendo un'agenda di obiettivi prioritari all'interno dei programmi di sviluppo nazionali – con l'obiettivo di incentivare le riforme strutturali in un determinato settore economico-sociale (istruzione primaria, servizi igienico-sanitari di base, ambiente, agricoltura, etc.)[128].
Coerentemente alla propria politica creditizia, a norma dell'art. V IDA AoA, le operazioni dell'Associazione sono

---

[127] ORLANDI, *Lezioni…*, *cit.*, p. 281.
[128] GUDER, *International…*, *cit.* Sul rapporto tra attività del Gruppo Banca mondiale e tutela e promozione dei diritti umani cfr. SARFATY, *Why Culture Matters in International Institutions: The Marginality of Human Rights at the World Bank*, in *The American Journal of International Law*, 2009, p. 647.

condotte attraverso la concessione di mutui, ricorrendo sia alle proprie risorse[129] (sez. 2 a)) che in forza di aumenti di capitale o anche grazie alle risorse supplementari (sez. 2 a) (i), (ii)); nonché mediante la concessione di garanzie sui titoli in cui l'IDA abbia investito ovvero, e solo nel caso in cui tale attività non sia contraria alle previsioni degli AoA, sui mutui concessi da parti terze (sez. 5 (ii), (iv))[130]. In ultimo l'IDA fornisce assistenza ai PVS nello sgravio del proprio debito, rinunciando quindi alla restituzione di quanto prestato[131].

---

[129] I mutui possono avere durata di 20, 35 o 40 anni e durante i primi 10 anni è esclusa la restituzione di quanto prestato. Quasi tutti i mutui IDA sono erogati ad un tasso di interesse pari a zero ma, sui fondi effettivamente concessi, è applicata una commissione dello 0,75% e sui fondi promessi ma non ancora erogati può essere applicata una ulteriore commissione il cui ammontare non può essere superiore allo 0,5% dei medesimi, cfr. *ibidem*.

[130] La concessione di garanzie agli investitori stranieri (funzionali ad assicurarli contro il rischio di perdite a causa di atti di espropriazione statali, guerre civili, restrizioni alla libera circolazione dei capitali o inadempimenti contrattuali) era tradizionalmente un'attività condotta dalla MIGA e solo dal 1997 il Consiglio dei governatori dell'IDA autorizzò la stessa ad emettere garanzie. Oggi le garanzie IDA, concesse per assicurare contro i rischi di natura politica, sono funzionali alla stabilità dei flussi di credito erogati dagli istituti bancari privati ai PVS; cfr. *ibidem*.

[131] Nell'ambito dell'iniziativa congiunta BM-FMI *The Enhanced Heavily Indebted Poor Countries Initiative* - HIPC, l'IDA può rinunciare alla restituzione del finanziamento nel caso in cui il Paese altamente indebitato abbia effettivamente posto in essere una serie di riforme di natura macroeconomica prescritte in ambito HIPC. Tra tali riforme rilevano l'apertura dei mercati nazionali agli scambi commerciali esteri, la dismissione delle imprese pubbliche, gli investimenti in capitale umano, lo sviluppo di efficienti mercati finanziari e il miglioramento della struttura legislativa, cfr. SARFATY, *Why Culture…, cit.,* p. 647. La statistica più recente

In relazione, infine, al rapporto tra l'IDA e la BIRS si osserva come l'art. VI sez. 6 IDA AoA disponga come l'Associazione sia un'entità separata e distinta dalla Banca, come nessuna possa essere ritenuta responsabile per le

---

sul rispetto delle prescrizioni dettate in ambito HIPC riguarda l'Afghanistan, cfr. *International Development Association, International Monetary Fund: Islamic Republic Of Afghanistan, Enhanced Heavily-Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative - Completion Point, Document and Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI), 14 gennaio 2010, in www.worldbank.org.. Il principale accordo internazionale per la cancellazione dei debiti degli HIPC fu raggiunto durante il *summit* del G8 del 2005 e prese il nome di *Multilateral Debt Relief Initiative*. A norma di detto accordo, alcuni specifici mutui non ancora restituiti (concessi da BM e dalle banche regionali di sviluppo) ed erogati a determinati Paesi altamente indebitati furono *ex lege* trasformati in donazioni selettive e, pertanto, senza obbligo di restituzione. Il costo di tale operazione sarebbe stato poi successivamente coperto dai Paesi mutuanti, i quali avrebbero conferito nuove risorse finanziarie alle Istituzioni. Tale scelta fu principalmente motivata dal fatto che gran parte dei nuovi crediti concessi agli HIPC servivano totalmente a restituire i mutui precedentemente ottenuti, cfr. BABB, *Behind…*, *cit.*, pp. 200-203. Cfr. anche PATOMÄKI, *Towards Global Equity: Disentangling Odious Debt from Sovereign Economic Insolvency*, in *Global Society*, 2011, p. 491; l'Autrice propone come non debba darsi luogo alla restituzione dei debiti "odiosi" contratti dai PVS in quanto, da un lato, le popolazioni dei Paesi debitori non ne hanno mai beneficiato e, dall'altro lato, i Paesi creditori erano, in alcuni casi, consapevoli degli scopi dubbi per i quali i prestiti erano richiesti. Con la locuzione "odiosi" si indicano i prestiti internazionali concessi tra gli anni '70 e '80 del secolo scorso a Paesi governati da regimi dittatoriali (*in primis* Argentina, Brasile, Cile, Filippine, Haiti, Indonesia, Nicaragua e Zaire) che hanno distratto tali fondi, utilizzandoli principalmente per i propri consumi personali e per opprimere le popolazioni piuttosto che per investire in infrastrutture pubbliche.

azioni e le obbligazioni contratte dall'altra e come i propri fondi debbano essere tenuti separati. Le due, tuttavia, possono stipulare accordi attinenti alle strutture, al personale, ai servizi nonché al rimborso delle eventuali spese amministrative sostenute. E' altresì disposto come l'IDA non possa essere né mutuataria né mutuante della BIRS salvo il caso in cui l'Associazione voglia investire fondi (di cui non ha bisogno per le proprie operazioni finanziarie) in obbligazioni della Banca.

2.3. La Società finanziaria internazionale (IFC)

Le funzioni di facilitazione e promozione degli investimenti sono perseguite principalmente da parte delle istituzioni di diritto privato del Gruppo Banca mondiale (IFC e MIGA) nonché attraverso la predisposizione, in sede ICSID, di strutture dedicate alla conciliazione in via arbitrale delle controversie sorte tra gli investitori e gli Stati ospitanti[132.]

A tal proposito si segnala come l'istituzione dell'IFC, nel 1956, rispose alla volontà dei Paesi membri della BIRS[133]

---

[132] SCHLEMMER-SCHULTE, *International…*, *cit*.

[133] art. II IFC AoA: possono essere membri dell'IFC solo i Paesi aderenti alla BIRS. L'IFC è finanziata dagli Stati membri (ognuno dei quali ha sottoscritto quote del capitale sociale) e dalla raccolta di capitali sui mercati finanziari internazionali (art. III). Gli organi di governo (art. IV) dell'IFC sono il Consiglio dei governatori (i cui membri sono i medesimi del CdG BIRS), il Consiglio dei direttori (composto dai membri del CdD BIRS – Direttori esecutivi, sempre che siano stati nominati da uno Stato membro sia della BIRS che dell'IFC), il Direttore del CdD (che è *ex officio* il Presidente della BIRS) e il Presidente dell'IFC (nominato dal CdD su proposta del Direttore).

di includere anche il settore privato nell'aiuto allo sviluppo economico dei PVS[134]. Scopo dell'IFC è la promozione dello sviluppo economico, facendo propri gli obiettivi della BIRS e integrando le sue attività, attraverso l'aiuto alle imprese private dei Paesi membri[135]. Tale aiuto si concretizza nella conduzione di investimenti - non garantiti dallo Stato membro in cui vengono effettuati ma in sinergia con gli investitori privati - finalizzati alla creazione, miglioramento o espansione delle imprese private (nel caso in cui non sia possibile ottenere linee di credito sui mercati dei capitali a condizioni sostenibili); nella creazione di una struttura organizzativa in grado di attrarre capitale nazionale e straniero e nell'ausilio alla creazione di condizioni funzionali all'afflusso di capitale privato (nazionale o straniero) in investimenti a carattere produttivo nei Paesi membri[136].
A norma dell'art III IFC AoA, la Società conduce tutti gli investimenti che ritenga appropriati – e secondo le circostanze contingenti – nelle imprese private e produttive che operino sul territorio degli Stati membri. Le operazioni condotte dall'IFC si sostanziano, tra le altre, nell'investimento di fondi per progetti specifici e predeterminati, nel fornire garanzie sui titoli, in investimenti nei mercati finanziari (acquisto e vendita di

---

[134] MATES, *Recent Developments at the International Finance Corporation*, in INTERNATIONAL MONETARY FUND (ed.), *Current Developments in Monetary and Financial Law*, Washington D.C., 2005, p. 109.
[135] art. I IFC AoA. La Dichiarazione d'Intenti dell'IFC, adottata alla metà degli anni Novanta del XX sec., identifica l'obiettivo dell'IFC stessa nella riduzione della povertà attraverso l'apporto del settore privato al fine di migliorare la vita delle persone, cfr. MATES, *Recent…*, *cit.*, p. 110.
[136] art. I IFC AoA.

titoli), nell'aiuto alla creazione di società di *leasing* e di agenzie di *rating*, nell'attrazione di capitale straniero attraverso l'investimento in un progetto determinato e nell'emissione di proprie obbligazioni sui mercati dei capitali[137].

2.4. L'Agenzia multilaterale di garanzia degli investimenti (MIGA)

La MIGA svolge compiti di promozione degli investimenti esteri diretti (IED)[138] nei PVS attraverso la concessione o la facilitazione di garanzie assicurative[139]. In particolare, le garanzie della MIGA proteggono gli investitori dai rischi non commerciali, contribuendo all'analisi degli investimenti in merito ai profili di rischio di uno specifico progetto e aiutando i potenziali investitori a ottenere fonti alternative e sostenibili di finanziamento[140].

---

[137] art. III sez. 6 IFC AoA; cfr. MATES, *Recent…*, *cit.*, p. 112-116.

[138] Sebbene il concetto di investimenti esteri diretti non sia chiaramente definito, i tribunali ricorrono a una lista di criteri (c.d test *Salini*) considerati quali elementi che concorrono a dettare la definizione di IED. Tali criteri sono: la durata dell'operazione di investimento, l'assunzione di un rischio da parte dell'investitore, l'effettività degli obblighi dallo stesso assunti e l'importanza dell'investimento per lo sviluppo dello Stato in cui è condotto, cfr. SCHREUER, *Investments, International Protection*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013.

[139] TREVES, *Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (e istituzioni collegate)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol II, AU-CHIER, IV ed., Torino, 1987, p. 173. Il Preambolo della Convenzione MIGA dispone in merito come la riduzione dei rischi di natura non commerciale sia necessaria per incoraggiare l'afflusso degli investimenti esteri diretti.

[140] SHIHATA, *MIGA and Foreign Investment*, Dordrecht, 1988, pp. 17-18. Cfr. anche VOSS, *The Multilateral Investment*

Va poi detto che la MIGA[141] conduce operazioni complementari alla BIRS e all'IFC. In particolare emette garanzie di natura assicurativa (ovvero di coassicurazione o riassicurazione), promuove gli investimenti nei Paesi membri ed esercita tutti i poteri che reputi necessari per perseguire i propri obiettivi statutari (art. 1 MIGA *Convention*). Possono essere membri della MIGA tutti gli Stati parte della BIRS (art. 4); ognuno dei membri dell'Agenzia sottoscrive una parte delle quote di capitale (art. 6), le quali sono comprensive sia del capitale effettivamente conferito che del capitale solo sottoscritto, da erogarsi a richiesta della MIGA stessa (art. 7).
A norma dell'art. 11 della stessa Convenzione istitutiva della MIGA, l'Agenzia può garantire gli investimenti esteri diretti contro perdite causate da: restrizioni alla circolazione e all'esportazione di capitale poste in essere dal Paese ospitante; misure legislative o amministrative di espropriazione; violazioni contrattuali del Paese in cui è condotto l'investimento nonchè da situazioni di guerra e

---

Guarantee Agency: Status, Mandate, Concept, Features, Implications, in *Journal of World Trade*, vol. 21, n. 4, 1987, p. 5.

[141] A norma della MIGA *Convention*, gli organi dell'Agenzia sono: il Consiglio dei governatori (art. 31, è l'organo più importante dell'Associazione, è composto da un governatore e un vice per Stato membro ed elegge tra i propri membri un direttore), il Consiglio dei direttori (art. 32, è responsabile dei compiti di ordinaria amministrazione, è composto da almeno 12 membri nominati dal CdG, il Presidente della BIRS è Direttore del CdD) e l'ufficio di Presidenza (art. 33, nella persona del Presidente è responsabile dell'organizzazione della MIGA). Gli investitori stranieri che reputino che lo Stato ospitante abbia violato i propri obblighi contrattuali (o viceversa) devono obbligatoriamente ricorrere alla procedura di negoziato (seguita, in caso di esito negativo, dalla conciliazione e dall'arbitrato) della MIGA (Allegato II).

rivolte civili. Detto elenco non è però tassativo, atteso che lo stesso può essere ampliato a discrezione del Consiglio dei Direttori MIGA. Tuttavia, sono esclusi dai rischi di natura non commerciale quelli conseguenti alla svalutazione monetaria e alle azioni/omissioni del Paese ospitante di cui il detentore della garanzia sia responsabile o rispetto ai quali abbia dato assenso ovvero a quelli occorsi prima della stipulazione del contratto di garanzia.

2.5. Il Centro internazionale per il regolamento delle controversie relative ad investimenti (ICSID)

La Convenzione istitutiva del Centro internazionale per il regolamento delle controversie relative ad investimenti – ICSID (*ICSID Convention, Regulations and Rules*) è stata adottata nel 1965 da 20 Paesi membri della BIRS e ad oggi conta 143 Stati firmatari[142]. La ragion d'essere dell'istituzione dell'ICSID è espressa nel Preambolo della Convenzione stessa ove si legge come, attesa l'importanza degli investimenti privati internazionali per lo sviluppo economico, sia necessario istituire delle strutture sovranazionali di conciliazione e arbitrato, le quali possono costituire un foro più opportuno (rispetto ai tribunali nazionali) per la risoluzione delle controversie tra investitori stranieri e Stati ospitanti[143].

---

[142] Convenzione ICSID – Introduzione.

[143] Gli Stati ospitanti sono soliti stipulare trattati bilaterali d'investimento, al fine di fornire ulteriori garanzie agli investitori internazionali quanto alle tipologie di investimenti che possono essere condotti, alla certezza del diritto nonchè agli obblighi cui devono attenersi gli investitori stessi (rispetto dei diritti umani, dell'ambiente e degli *standard* di lavoro). I trattati bilaterali d'investimento (BIT), inoltre, sono soliti contenere un'ampia

Lo scopo della Convenzione è quello di facilitare, per mezzo dell'istituzione di una struttura amministrativa a carattere non giudiziale, le procedure di conciliazione e arbitrato[144]. Tale mandato è adempiuto mediante l'adozione di un insieme dettagliato di regole e regolamenti; redazione di clausole *standard* destinate a fungere da modello per i contratti siglati tra investitori privati e Paesi ospitanti; istituzione di organi di conciliazione e arbitrato; selezione e registrazione delle richieste di conciliazione e arbitrato; assistenza nella costituzione di commissioni di conciliazione e tribunali arbitrali; fornitura di strutture e servizi per la conduzione dei procedimenti e comunicazione alle parti delle informazioni rilevanti attraverso la loro ricerca e diffusione per mezzo di un ampio spettro di pubblicazioni, su tutte le regole per l'amministrazione delle procedure di conciliazione e arbitrali[145].

Il Centro[146], non avendo compiti di natura giudiziale, svolge funzioni di natura amministrativa e opera altresì

---

definizione di investimento e di investitore, una clausola sull'ammissione degli investimenti, la garanzia di equo trattamento, protezione e sicurezza, le clausole del trattamento nazionale e della nazione più favorita, garanzie per i casi di espropriazione e limiti alla circolazione dei capitali e clausole compromissorie per la risoluzione delle controversie. I primi Stati che stipularono un trattato bilaterale in materia d'investimento furono la Germania nel 1959 e la Svizzera nel 1961; ad oggi i Paesi con il maggior numero di BIT sottoscritti sono la Germania (135), la Cina (121) e la Svizzera (114), cfr. SCHREUER, *Investments,…*, *cit*.

[144] SCHREUER, MALINTOPPI, REINISCH, SINCLAIR, *The ICSID Convention, A Commentary*, Cambridge, 2009, p. 10.

[145] *Ibidem*, p. 11.

[146] A norma del Capitolo 1 della Convenzione ICSID, gli organi del Centro, che ha sede presso la BIRS, sono: il Consiglio di

quale ufficio di cancelleria permanente per le commissioni di conciliazione e i tribunali arbitrali previsti dalla Convenzione e ivi costituiti[147]. Il Centro (art. 17 Convenzione) si finanzia con le spese che le parti sostengono per l'uso delle sue strutture, con i contributi degli Stati membri, conferiti in proporzione alle quote di capitale sociale della BIRS che hanno sottoscritto, e, sulla base delle disposizioni del Consiglio di amministrazione, con gli stanziamenti dei Paesi che non sono membri della BIRS.

Ogni Stato contraente può designare non più di quattro componenti per ogni commissione di conciliazione e arbitrato, scelti tra personalità di alta levatura morale e competenza (art. 14), i quali possono, ma non devono, essere cittadini dello Stato parte (art. 13). Il Presidente può designare fino a 10 componenti (di nazionalità diversa) per ogni *panel*. I Componenti delle commissioni di conciliazione e dei tribunali arbitrali hanno un mandato di sei anni rinnovabile (art. 15) e possono far parte di più di un *panel* (art. 16).

---

amministrazione (artt. 4,6 e 7) che redige le pubblicazioni e svolge funzioni finanziarie e di amministrazione del Centro, è composto da un rappresentante e un vice per ogni Stato membro, in caso di mancata designazione svolgono d'ufficio i compiti di consigliere i governatori e i vicegovernatori della BIRS; il Presidente del Consiglio di amministrazione (art. 5) che è il Presidente della BIRS senza diritto di voto in seno al Consiglio; il Segretariato generale (artt. 9-11) composto da un Segretario generale e da un vice eletti dal Consiglio di amministrazione su nomina del Presidente. Il Segretario, che è il legale rappresentante del Centro, è responsabile dell'ordinaria amministrazione ed autentica inoltre i lodi arbitrali emessi ai sensi della Convenzione.

[147] TREVES, *Banca…*, *cit.*, p. 178.

L'art. 25 Convenzione ICSID dispone come il Centro sia competente per ogni disputa sorta a seguito di un investimento (competenza *ratione materiae*) – la cui definizione le parti abbiano deciso di demandare al Centro medesimo - tra uno Stato contraente (o sua articolazione territoriale, legittimata a stare in giudizio avanti il centro) ed un singolo, persona fisica o giuridica, nazionale di un altro Stato contraente (competenza *ratione personae*)[148].
Il tema degli IED riveste particolare importanza per il diritto dell'Unione europea. L'art. 206 TFUE ha, infatti, inserito gli investimenti esteri diretti tra le componenti della politica commerciale comune ("*L'Unione, tramite l'istituzione di un'unione doganale* […] *contribuisce nell'interesse comune allo sviluppo armonioso del commercio mondiale, alla graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali e agli investimenti esteri diretti* […]"). L'aggiunta di tale previsione ha sollevato una serie di problemi interpretativi tra la Commissione e gli Stati membri. Le divergenze interpretative attengono sia ai poteri dell'UE in materia di investimenti (che gli Stati vorrebbero limitati alla mera ammissione degli investimenti, senza possibilità che l'UE possa proteggere gli investimenti, una volta effettuati) che alla competenza dell'UE, che gli Stati membri vorrebbero limitata ai soli investimenti esteri diretti, senza possibilità di far rientrare in tale definizione anche gli investimenti di portafoglio, i quali però sono generalmente ricompresi nei trattati d'investimento[149].

---

[148] SCHREUER, MALINTOPPI, REINISCH, SINCLAIR, *The ICSID…*, *cit.*, p. 82.
[149] Cfr. REINISCH, *The Future Shape of EU Investment Agreements*, in *ICSID Review*, 2013, p. 180-181. Per un'analisi sull'ammontare degli investimenti esteri diretti in Europa, cfr.

2.6. Gli altri organi del Gruppo

Il Gruppo BM si compone, oltre che delle cinque Istituzioni sopra analizzate, anche di altri organi quali:

- il Tribunale amministrativo, che è stato istituito nel 1980 ed è competente a giudicare sulle controversie tra le istituzioni del Gruppo e i propri dipendenti.
- il *Panel d'ispezione*, creato nel 1994, al quale è demandata la risoluzione delle controversie tra la Banca e i privati. Possono adire il *Panel* tutti coloro i quali abbiano subíto un danno (o comunque abbiano visto violati i propri diritti) a causa di un atto posto in essere della BIRS o dell'IDA nel finanziamento dei propri progetti e che sia contrario alle previsioni contenute nei Manuali Operativi. A conclusione del procedimento le Istituzioni convenute possono essere condannate a porre rimedio al danno arrecato[150].
- il Gruppo indipendente di valutazione è l'organo del Gruppo Banca mondiale che svolge valutazioni in merito all'efficienza delle attività e dei programmi operativi del Gruppo stesso. Esso è dipendente dal solo Direttore esecutivo; a seguito delle indagini condotte rende note le proprie conclusioni, segnalando inoltre le eventuali

---

BEVAN, ESTRIN, *The determinants of foreign direct investment into European transition economies*, in *Journal of Comparative Economics*, 2004, p. 775.

[150] Cfr. SCHLEMMER-SCHULTE, *International…, cit.*; BOISSON De CHAZOURNES, *The World Bank Inspection Panel: About Public Participation and Dispute Settlement*, in TREVES (ed.), Civil Society, *International Courts and Compliance Bodies*, The Hague, 2005, p. 187; SEATZU, *Il panel di ispezione della Banca mondiale : contributo allo studio della funzione di controllo nelle banche internazionali di sviluppo*, Torino, 2008; VAN WAEYENBERGE, *Accountability at the World Bank*, in *Development and Change*, 2012, p. 615.

responsabilità e formulando raccomandazioni sulla base dei risultati ottenuti[151].

- il Comitato sull'accesso alle informazioni, che è composto da personale esterno alla Banca e formula pareri indirizzati agli organi di governo della medesima. I pareri del Comitato attengono all'applicazione e all'interpretazione del Manuale sulle politiche di accesso alle informazioni (*World Bank's Policy on Access to Information*). Il Comitato svolge altresì compiti di natura giurisdizionale in merito agli appelli presentati avverso la Banca per attività poste in essere in violazione delle proprie politiche di accesso alle informazioni. Le decisioni del Comitato sono appellabili avanti il Consiglio d'Appello[152].

- l'Ufficio di sospensione e valutazione e il Consiglio delle sanzioni. Istituiti nel 1998, il mandato di tali organi attiene alla lotta alla corruzione e alle attività di frode e distrazione dei capitali poste in essere da persone fisiche e giuridiche che partecipano alle attività del Gruppo BM. Il periodo medio di sospensione in caso di condanna è di tre anni. Tale sistema giurisdizionale è stato preso a paradigma dalle altre banche di sviluppo, in particolare dall'*Inter-American Development Bank* (che ha istituito il *Sanctions Process*, composto da due gradi di giudizio) e dall'*Asian Development Bank* (che ha istituito *l'Integrity Oversight Committee*, il quale, però, si compone di un solo

---

[151] Cfr. CUENCA GARCIA, NAVARRO PABSDORF, *Las mejoras en la efectividad de los organismos internacionales con evaluaciones independientes y de excelencia: los casos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial*, in *Revista de Economía Mundial*, n. 18, 2008, p. 205.

[152] Cfr. BOISSON de CHAZOURNES, FROMAGEAU, *Balancing the scales : the World Bank sanctions process and access to remedies*, in *European Journal of International Law*, 2012, p. 965.

grado di giudizio e non prevede né la comparizione personale né il diritto alla difesa tecnica dell'impresa accusata).
Nell'aprile 2010 il Gruppo BM e le quattro principali banche regionali di sviluppo (*Inter-American Development Bank, Asian Development Bank, African Development Bank, European Bank for Reconstruction and Development*) hanno siglato un accordo di mutuo riconoscimento delle decisioni sulla sospensione (od esclusione) di un'impresa dallo stipulare contratti con una delle banche. Ai sensi di tale accordo ogni banca di sviluppo darà esecuzione alle decisioni adottate dalle altre banche attinenti alla sospensione/esclusione dal contrattare con la banca che ha adottato la decisione. La reciproca esecuzione di tali decisioni comporta che la persona fisica/giuridica cui sia stata comminata la sanzione del divieto di stipulare contratti con la banca di sviluppo che l'ha condannata, non possa essere parte di alcun contratto cui partecipi una delle banche di sviluppo che hanno sottoscritto l'accordo. L'esecuzione in condizioni di reciprocità, fra tutte le banche di sviluppo, del divieto di contrattare comminato ad una determinata impresa è però lecita solo allorchè non sia in contrasto con le previsioni statutarie (o disposizioni ad esse corrispondenti) dell'istituzione che deve dare esecuzione alla decisione. Le cinque banche di sviluppo hanno disposto, inoltre, che, ai fini del reciproco riconoscimento delle decisioni, sia necessario armonizzare i sistemi giurisdizionali interni, prevedendo, in particolare, che le pene comminate rispondano al principio di proporzionalità, che l'organo inquirente sia distinto dall'organo giudicante, che le regole di procedura siano pubbliche e che gli imputati abbiano

diritto a difendersi e a essere informati degli elementi su cui è fondata l'accusa[153].

3. Le banche regionali di sviluppo

Sebbene la Banca mondiale sia inserita nell'organigramma istituzionale delle Nazioni Unite, essa non prevede, a differenza dell'Assemblea generale ONU, che a ogni membro corrisponda un voto, in condizione di parità con gli altri Stati. Al contrario, il meccanismo di votazione della Banca mondiale – il cui maggior finanziatore sono gli Stati Uniti - prevede un sistema di ponderazione dei voti parametrato alla quantità di capitale conferito alla Banca dagli Stati membri[154].
E' per tale ragione che i più ricchi Paesi membri della BIRS, *in primis* gli Stati Uniti, decisero a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso, di allargare lo spettro degli interventi allo sviluppo pianificati dalla Banca mondiale, nonché di contribuire economicamente all'istituzione della Banca inter-americana di sviluppo (*Inter-American Development Bank* – IDB, il cui mandato e la cui struttura hanno funto da modello per le banche regionali di sviluppo istituite successivamente[155]) e della Banca asiatica di sviluppo (*Asian Development Bank* - AsDB)[156].

---

[153] *Ibidem*, pp. 967-971, 988-989.
[154]BABB, *Behind…*, *cit.*, p. 22.
[155]BARRIA, ROPER, *Economic Transition in Latin American and Post-Communist Countries: A Comparison of Multilateral Development Banks*, in *International Journal of Politics, Culture and Society*, 2004, p. 620.
[156] BABB, *Behind…*, *cit.*, p. 23.

Le aspirazioni dei PVS ad una maggiore cooperazione internazionale su base regionale (cooperazione finalizzata allo sviluppo che, nel campo delle relazioni economiche consideravano dovuta, in quanto parte del diritto consuetudinario internazionale[157]) non sono state, però, che un fattore all'origine dell'istituzione delle banche regionali di sviluppo. Il secondo, e storicamente più

[157]A far data dal secondo dopoguerra i Paesi ex coloniali (gran parte dei quali vennero identificati con le locuzioni Paesi in via di sviluppo e Paesi meno avanzati) iniziarono a far valere, principalmente in sede ONU, le proprie istanze di diritto allo sviluppo. I PVS, in particolare, consideravano la cooperazione internazionale allo sviluppo come consacrata in una norma di diritto consuetudinario internazionale e, pertanto, obbligatoria. Tale considerazione era fondata sull'opinione che, sebbene la cooperazione internazionale allo sviluppo fosse nata da un atto meramente volontaristico, la stessa si era poi sviluppata in un complesso sistema di interessi generali, diritti ed aspettative, facendola assurgere al rango di norma consuetudinaria di diritto internazionale, in quanto fondata sugli interessi comuni della comunità internazionale nel suo complesso e frutto della necessità di conferire una regolazione formale ai rapporti di interdipendenza tra gli Stati. Le istanze dei PVS e dei PMA dirette a qualificare la cooperazione internazionale allo sviluppo quale norma di diritto consuetudinario non ebbero però (né avrebbero potuto avere) alcun seguito. Ciò in quanto è la natura stessa del concetto di cooperazione internazionale allo sviluppo ad escluderne la riferibilità al diritto internazionale consuetudinario. Il diritto allo sviluppo, infatti, può esistere sul piano del diritto internazionale solo all'interno del *genus* dei diritti dell'uomo, sostanziandosi nel diritto che ogni individuo ha di godere di condizioni di vita dignitose. Ad oggi, pertanto, tale diritto non è unanimente considerato *stricto sensu* applicabile agli Stati, assurgendo a fonte di diritti e obblighi per i medesimi; cfr. WOLFRUM, *Co-operation, International Law of*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013.

importante, motivo è stato la strategia geopolitica del Governo degli Stati Uniti durante gli anni della Guerra Fredda (1945-1991)[158], passato da oppositore ad attivo fautore dell'istituzione dell'IDB e dell'AsDB[159].
Per cooperazione regionale internazionale si intende sia l'attività di mutuo sostegno tra Stati (od organizzazioni internazionali) operanti in una medesima area geografica, sia la collaborazione in un'organizzazione internazionale a vocazione non universale (e che abbia un, seppur minimo, carattere regionale) tra Paesi che condividono una serie di linee politiche comuni[160]. Alla luce della definizione qui riportata di cooperazione regionale internazionale, si osserva come la base giuridica di diritto internazionale sulla quale sono state istituite le banche regionali di sviluppo sia l'art. 52 della Carta delle Nazioni Unite. Tale norma, infatti, sebbene sia stata dettata facendo mero riferimento al tema della sicurezza collettiva sovranazionale, riconosce l'importanza delle organizzazioni economiche regionali[161].
Ciò detto, con la locuzione "banche regionali di sviluppo" (BRS)[162] si identifica l'insieme delle banche di sviluppo

---

[158]Cfr. SMITH, *La guerra fredda, 1945-1991*, Bologna, 2000; ARNOLD, VIENER (eds.), *Cold War: the essential reference guide*, Santa Barbara, 2012; ROMERO, *Storia della guerra fredda: l'ultimo conflitto per l'Europa*, Torino, 2009; GADDIS, *La guerra fredda: cinquant'anni di paura e speranza*, Milano, 2008.
[159]CULPEPER, *Regional Development Banks: Exploiting Their Specificity*, in *Third World Quarterly*, 1994, p. 459.
[160] FORTEAU, *Regional Co-operation*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013.
[161] SUZUKI, *Regional…*, *cit.*
[162] Distinte dalle banche regionali di sviluppo sono le banche subregionali di sviluppo, cfr. CULPEPER, *The Multilateral…*, *cit.* p.13. Con tale seconda espressione si identificano cinque istituzioni

che operano a livello regionale. Tali banche sono, oltre all'IDB e alla AsDB, la Banca africana di sviluppo (*African Development Bank* – AfDB) e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (*European Bank for Reconstruction and Development* – EBRD)[163]. La struttura organizzativa interna delle quattro MDBs ricalca quella della BIRS; sono infatti presenti un Consiglio dei governatori (organo a struttura plenaria in cui sono rappresentati tutti i membri), un Consiglio dei direttori esecutivi (i cui membri sono nominati da un gruppo di Stati o dagli azionisti di maggioranza e a cui sono conferiti compiti di natura esecutiva in virtù dei poteri attribuitigli dal Consiglio dei governatori), e un Presidente (che dirige l'istituzione e presiede il Consiglio dei Direttori)[164]. Le banche regionali di sviluppo sono altresì dotate di un tribunale amministrativo (cui è demandato il compito di risolvere le controversie tra le banche e i loro dipendenti) e

---

internazionali: la *Corporación Andina de Fomento*, la *Caribbean Development Bank*, la *Central American Bank for Economic Integration*, la *East African Development Bank* e la *West African Development Bank*. Le banche subregionali sono state istituite al fine di perseguire obiettivi di sviluppo economico-sociale, crescita, integrazione, promozione degli investimenti nonché per favorire la cooperazione internazionale in determinate regioni geografiche considerate di particolare importanza. Le banche subregionali operano attraverso la concessione di finanziamenti allo sviluppo e per progetti infrastrutturali, l'assistenza tecnica e l'aiuto agli investitori privati ad accedere ai mercati finanziari. Nelle regioni in cui operano, le banche subregionali sono la principale fonte di erogazione di risorse finanziarie. Cfr. OCAMPO (ed.), *Regional Financial Cooperation*, Baltimore, 2006, pp. 206-218.

[163] HERBST, *Financing for development – challenges of development cooperation and development finance in a globalized world*, Grin, 2005, p. 39.

[164] RIGO SUREDA, *The law…*, *cit.* p. 38.

di un organo di revisione. Tale secondo organo svolge funzioni di natura giurisdizionale ed è competente a ricevere i ricorsi presentati dai cittadini e dalle organizzazioni non governative che abbiano visto i propri diritti soggettivi o interessi legittimi pregiudicati da un progetto della banca convenuta, il quale sia stato posto in essere in violazione delle linee politiche programmatiche della stessa[165].

L'attività delle banche regionali di sviluppo si distingue da quella del Gruppo BM in virtù del "*principle of additionality*". Tale principio dispone, infatti, come l'obiettivo precipuo delle BRS sia quello di catalizzare gli investimenti stranieri nella regione in cui le banche operano, al fine di mobilitare le risorse interne umane e di capitale[166]. La differenza degli obiettivi perseguiti non implica, però, che le BRS conducano operazioni di finanziamento sempre distinte da quelle del Gruppo BM; taluni investimenti infrastrutturali di particolare rilevanza possono essere infatti posti in essere in maniera congiunta

---

[165] NANWANI, *Holding Multilateral Development Banks to Account: Gateways and Barriers*, in *International Community Law Review*, 2008, p. 204. La struttura degli organi in esame è ricalcata sull'*Inspection Panel* del Gruppo Banca mondiale; tali organi sono: l'*Accountability Mechanism* per l'AsDB, l'*Independent Review Mechanism* per l'AfDB, l'*Independent Consultation and Investigation* Mechanism per l'IDB e l'*Independent Recourse Mechanism* per l'EBRD (cfr. BISSELL, NANWANI, *Multilateral Development Banks Accountability Mechanisms. Developments and Challenges*, in *Manchester Journal of International Economic Law*, 2009, p. 2).

[166] SUZUKI, *Regional…*, *cit*.

dalla Banca mondiale e dalla banca regionale di sviluppo di volta in volta interessata[167].
Membri delle banche multilaterali di sviluppo possono essere, ferme alcune eccezioni[168], solo gli Stati. Per quanto attiene le banche regionali, solo la AsDB ha, sin dalla propria istituzione, previsto che lo *status* di membro potesse essere concesso anche a Paesi non facenti parte

---

[167] Hanno, infatti, partecipato al progetto di costruzione della centrale idroelettrica sul lago Turkana la Banca mondiale, la Banca africana di sviluppo e la Banca europea per gli investimenti, cfr. HARTMANN, SHAH, WARBRICK, *United Kingdom Materials on International Law 2011*, in *British Yearbook International Law*, 2011, pp. 1075-1076. In merito all'allocazione delle risorse finanziarie delle banche regionali di sviluppo, soprattutto per quanto riguarda I meno popolosi tra i Paesi membri (preferiti nell'erogazione dei finanziamenti), cfr. NEUMAYER, *The Determinants of Aid Allocation by Regional Multilateral Development Banks and United Nations Agencies*, in *International Studies Quarterly*, 2003, p. 101. L'Autore in commento pone in evidenza un dato ulteriore di particolare interesse. Prendendo le mosse dalla considerazione che gran parte dei Paesi industrializzati (principalmente quelli facenti parte dell'Organizzazione per la Cooperazione Economica e lo Sviluppo – OCSE) rivestono, in seno alle banche di sviluppo, solo il ruolo di mutuanti e mai di mutuatari, osserva come tali Paesi siano più disponibili a concedere finanziamenti a quei Paesi già sottoposti al dominio coloniale proprio o di altri Stati industrializzati mutuanti, ovvero a quei Paesi che (in base ai voti espressi in sede di Assemblea Generale ONU) condividono la visione politico-economica dei Paesi occidentali o manifestano, comunque, una maggiore compiacenza.
[168] Tali eccezioni attengono all'AfDB la quale è provvista dello *status* di membro dell'*African Development Fund*, e, soprattuto L'EBRD. Sin dalla sua istituzione nel 1991, sono membri dell'EBRD l'Unione europea e la Banca europea per gli investimenti. L'adesione all'EBRD è altresì aperta a Paesi non europei.

dell'area geografica in cui operava (a condizione, però, che il Paese candidato fosse membro della Commissione ONU sull'Asia e il Pacifico). A seguito degli emendamenti apportati agli Atti costitutivi dell'AfDB e dell'IDB (nel 1979 e 1992, rispettivamente), possono essere membri delle banche regionali di sviluppo anche Paesi di una regione geografica differente rispetto a quella in cui opera la banca[169].

---

[169] RIGO SUREDA, *The law…*, *cit.* p. 36-37. Durante il vertice internazionale dei Paesi BRICS (acronimo con il quale si indicano Brasile, Russia, India, Cina e Sud Africa) del 27 marzo 2013 tenutosi a Durban, è stata avanzata la proposta di creare una nuova banca internazionale di sviluppo. In merito, il punto 9 della dichiarazione conclusiva adottata (*Fifth BRICS Summit Declaration and Action Plan*) disponeva come, a fronte della mancanza di investimenti esteri diretti e di investimenti a lungo termine, fosse necessaria una maggiore cooperazione nella mobilitazione delle risorse finanziarie, funzionali ad investimenti nei settori dei progetti infrastrutturali e dello sviluppo sostenibile, nonché al fine di coadiuvare le attività finanziarie già in essere a livello sovranazionale. Allo scopo di perseguire tali obiettivi, si proponeva l'istituzione di una nuova banca internazionale di sviluppo e di un fondo di riserva (punto 10) comuni ai cinque Stati, con l'obiettivo di diminuire gli effetti legati ad un'eventuale crisi di liquidità, migliorare la stabilità finanziaria e fornire mutuo supporto in situazioni di crisi finanziaria. La proposta di istituire una nuova banca di sviluppo è stata accolta freddamente sullo scacchiere politico internazionale. In particolare è stato fatto presente come non siano stati affrontati i temi del capitale della banca, delle condizioni a cui concedere i finanziamenti, delle riforme politiche eventualmente legate agli stessi e dei tassi d'interesse; cfr. ENGLAND, *BRICS agree to create development bank*, in Financial Times, 27.03.2013; TRAMBALLI, *I BRICS contro le crisi valutarie*, in Il Sole 24 Ore, 28.03.2013; TRAIN, *Brics bank raises critical development questions, says OECD*, in The Guardian, 09.04.2013; LAURSON, PIELER, *A 'BRICs' Bank?*

Le BRS erogano finanziamenti sia a tassi d'interesse di mercato che a tassi agevolati. I mutui della prima categoria (c.d. *hard loan*) sono erogati grazie ai fondi reperiti dalle

---

No Thanks, The IMF and World Bank Are Bad Enough, in Forbes, 22.04.2013. Da altri è stato però messo in luce come le critiche mosse all'istituzione di una nuova banca di sviluppo da parte dei BRICS siano frutto di una comparazione della stessa con le istituzioni finanziarie internazionali sino ad oggi esistenti. La nuova banca potrebbe, pertanto, svolgere un ruolo importante a livello sovranazionale ove si qualificasse come un'istituzione nuova, che tenesse in conto gli apporti di capitale di tutti gli Stati e le relative necessità di investimenti per lo sviluppo, nonché se fosse dotata di un proprio *modus operandi* non mutuato dalla Banca mondiale, cfr. BRACHT, *Will the Brics bank deliver a more just world order?*, in The Guardian, 08.05.2013. L'iniziativa in esame dei Paesi BRICS riveste importanza non solo da un punto di vista politico ma anche giuridico, qualificandosi quale primo tentativo di costituire un'istituzione sovranazionale a carattere non universale né regionale. Un'eventuale banca di sviluppo BRICS renderebbe manifesta la natura anacronistica delle banche regionali di sviluppo quali espressione della cooperazione regionale internazionale. Il concetto di cooperazione regionale internazionale (come espresso dall'art. 52 della Carta delle Nazioni Unite) rappresenta l'esplicitazione della consapevolezza dello Stato (inteso quale soggetto di diritto internazionale) che la realizzazione di determinati obiettivi prioritari di sviluppo non possa prescindere dalla cooperazione internazionale con altri Paesi che, in forza della loro prossimità geografica, condividano un medesimo patrimonio storico, ideologico ed economico, che costituisce il sostrato degli orientamenti politici generali (cfr. FORTEAU, *Regional…*, *cit*,). Il comunicato conclusivo del *summit* di Durban ha, pertanto, dimostrato come non solo gli indirizzi di natura politica non siano in alcun modo interdipendenti dalla prossimità geografica e ideologica ma anche come sia principalmente la condivisione di determinate priorità economico-sociali nello sviluppo nonché di strategie politico-economiche generali a dettare le nuove forme di cooperazione internazionale.

banche sui mercati dei capitali e, sebbene abbiano interessi elevati, hanno una scadenza significativamente più lunga rispetto ai mutui erogati dalle banche commerciali. I mutui a basso tasso d'interesse (c.d. *soft loan*) non sono concessi a scopo di lucro e sono rivolti ai più poveri tra i Paesi richiedenti. Tale seconda tipologia di mutui è erogata da apposite organizzazioni facenti parte della struttura istituzionale della banche multilaterali di sviluppo: l'IDA per la Banca mondiale, il Fondo per le operazioni speciali per l'IDB, il Fondo di sviluppo africano per l'AfDB e il Fondo di sviluppo asiatico per AsDB[170]. Si osserva, inoltre, come in tale seconda categoria di strumenti finanziari rientrino anche le donazioni le quali sono pari al 45% e al 75% del capitale dell'AfDB e del MIF rispettivamente[171].

Tutte le banche regionali di sviluppo operano a stretto contatto con il settore privato, fornendo finanziamenti e, soprattutto, servizi di assistenza allo sviluppo attraverso intermediari finanziari. In particolare, l'AfDB ha istituito nel 2004 un fondo, quasi integralmente finanziato da

---

[170] La Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo non è invece dotata di un fondo apposito per la concessione di mutui a tasso d'interesse agevolato, cfr. BABB, *Behind…*, *cit*, p. 24. Si sottolinea altresì come l'ammontare dei prestiti, concessi dalle banche regionali di sviluppo, per finanziare specifici progetti per la lotta alla povertà, sia drasticamente aumentato a partire dagli anni Novanta del XX secolo, cfr. FOX, *Viewpoint – Transparency for accountability: civil-society monitoring of multilateral development bank anti-poverty projects*, in *Development in Practice*, 1997, p. 167. Al fine di rendere le BRS maggiormente responsabili delle proprie attività, Fox propone un maggiore coinvolgimento di tutte le componenti della società civile dei Paesi mutuatari nel controllo circa l'uso dei fondi messi a disposizione e l'effettiva implementazione dei progetti.

[171] Cfr. BABB, *Behind…*, *cit.*, p. 224.

privati, di $ 250 mln. per concedere prestiti a piccole e medie imprese[172].
Sebbene anche le banche regionali di sviluppo concedano ai Paesi membri, specularmente alla BIRS, mutui di scopo (c.d. *policy-based*) cui è apposta la condizione sospensiva della realizzazione di riforme di natura politico-istituzionale improntate ad una maggiore liberalizzazione dei mercati, dette linee di credito sono per la maggioranza cofinanziate dal Gruppo Banca mondiale[173].
Al fine di verificare l'effettivo rispetto delle disposizioni prescritte, le BRS hanno sia creato al loro interno degli organi di supervisione (cui è demandato il compito di indirizzare le attività delle Banche in base ai risultati ottenuti) sia stabilito una serie di indici esogeni, funzionali a monitorare e valutare l'effettività delle riforme economico-istituzionali operate dai Paesi mutuatari[174].
Tre sono le fonti di finanziamento delle banche regionali di sviluppo: i versamenti di capitale, da parte degli Stati membri, gli interessi sui titoli obbligazionari emessi sui mercati privati dei capitali e gli interessi sui mutui erogati. Tuttavia, sebbene azionisti delle banche di sviluppo siano tutti gli Stati membri, sono presenti enormi disparità in relazione ai loro conferimenti di capitale con conseguente ponderazione dei voti anche per la nomina dei rappresentanti negli organi delle banche. Sul punto è sufficiente segnalare che le nazioni del G7 detengono la quota di maggioranza non solo in seno alla Banca

[172] Cfr. *Ibidem*, p. 217.
[173] Cfr. *Ibidem*, pp. 143-153.
[174] Cfr. *Ibidem*, p. 222.

mondiale ma anche, esclusa l'AfDB, in tutte le banche regionali di sviluppo[175].

Una funzione complementare a quella delle banche regionali di sviluppo è svolta dagli accordi di integrazione regionale (*regional integration arrangements* - RIA). Tali accordi (dei quali il più noto è il NAFTA, l'accordo di libero commercio del nord America stipulato tra Messico, USA e Canada) permettono a due o più PVS di incrementare forme di integrazione economica fra loro o con altri PVS ovvero con Paesi sviluppati. Proprio con riferimento a tali accordi con Paesi sviluppati – di numero, peraltro, limitato - i PVS possono instaurare relazioni commerciali a condizioni più favorevoli rispetto a quelle di mercato, ottenendo così significativi risultati economici. Per quanto attiene i RIA stipulati tra Paesi in via di sviluppo invece, pur non generando effettivi risultati economici, essi hanno, però, quale effetto un incremento degli scambi commerciali a livello regionale[176].

I primi RIA furono stipulati tra PVS tra gli anni Sessanta e Ottanta del secolo scorso. Tali accordi fallirono a causa delle politiche commerciali di sostituzione delle

---

[175] Cfr. FOX, *Viewpoint – Transparency…,cit.* Per quanto attiene agli Stati Uniti, l'importanza di tale quota di controllo è stata evidenziata dal Segretario del Tesoro del Governo Carter, Michael Blumenthal, il quale, durante il proprio mandato, ha sottolineato come l'IDA rappresentasse il simbolo dell'impegno statunitense. Il ruolo svolto dagli Stati Uniti in seno all'IDA doveva essere funzionale ad indebolire la posizione di coloro i quali, nei Paesi del terzo mondo, fomentavano un clima di scontro con gli Stati Uniti e contemporaneamente doveva rafforzare gli interessi politici ed economici americani, migliorando le prospettive di cooperazione su questioni considerate dagli USA come di primaria importanza; *ibidem*, p. 59.

[176] Cfr. HIRSCH, *The Logic…*, *cit.* pp. 3-5.

importazioni adottate dai Paesi contraenti. Tali politiche prevedevano la creazione di una struttura industriale nazionale per mezzo dell'introduzione di barriere commerciali all'importazione di determinati beni e la conseguente sostituzione dei prodotti esteri con i corrispondenti beni nazionali. A fronte del fallimento degli accordi fino ad allora stipulati, a partire dagli anni Ottanta i PVS cambiarono le proprie politiche commerciali (abrogando le norme sulle sostituzioni delle importazioni e adottando previsioni di promozione delle esportazioni) e stipularono nuovi accordi di integrazione, più con i Paesi sviluppati che non con altri PVS. Tali accordi furono forieri non solo di vantaggi economici ma anche politico-istituzionali, allorchè i PVS riformarono le proprie politiche commerciali adeguandole agli *standard* normativi degli Stati più industrializzati[177].

3.1. La Banca inter-americana di sviluppo (IDB)

Non va, poi, misconosciuto che l'istituzione delle BRS è sempre stata una delle risposte di politica internazionale che gli Stati Uniti e i Paesi più industrializzati hanno voluto dare per coniugare il controllo politico-istituzionale dei PVS con il miglioramento delle condizioni economico-sociali delle loro popolazioni attraverso – per lo più – piani infrastrutturali. E' questo il caso dell'istituzione dell'IDB nel 1959 per i paesi dell'America latina che fu il frutto di un duplice ordine di motivazioni. Da un lato, la volontà dei paesi latinoamericani di veder riconosciuti (e considerati prioritariamente) a livello internazionale le peculiari problematiche regionali e le necessità locali. Dall'altro

[177] *Ibidem*, pp. 6-8.

lato, la preoccupazione degli Stati Uniti di una possibile diffusione del comunismo nell'America meridionale preda di disordini politici, economici e sociali da tempo in atto nella regione[178]. Gli Stati Uniti, infatti, sin dalla prima conferenza interamericana del 1889, erano sempre stati contrari alla creazione di un'istituzione bancaria comune ai Paesi americani, reputando che si sarebbero create delle "sfere d'influenza" e che la nuova istituzione avrebbe condotto gli Stati a erodere settori d'intervento economico e finanziario tradizionalmente rientranti nell'ambito del settore bancario privato[179].

Gli organi dell'IDB sono il Consiglio dei governatori (composto da un governatore per Stato membro), il Consiglio dei direttori esecutivi (i suoi membri sono nominati dal Consiglio dei governatori, conducono le

---

[178] NELSON, *Multilateral Development Banks: Overview and Issues for Congress*, in Congressional Research Service – Report for Congress 7-5700, April 18 2012, p. 3; BARRIA, ROPER, *Economic…*, *cit.* pp. 621-623.

[179] Nel 1960, l'anno successivo l'istituzione dell'IDB, i Paesi dell'America meridionale (ad esclusione del Venezuela ma con l'aggiunta del Messico) stipulano il Trattato di Montevideo con il quale creano l'*Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* (ALALC). Obiettivo di tale associazione, antecedente storico del *Mercado Común del Sur* (MERCOSUR), non era però un'effettiva integrazione commerciale tra gli Stati stipulanti, bensì solo porre in essere gli accordi raggiunti in sede GATT; cfr. ZIINO COLANINO, ZANOTTI AICHINO, BILLARDI, *Mercosur: Aspectos Institucionales y Tributarios*, in UCKMAR (a cura di), *Corso di Diritto Tributario Internazionale/Coordinato da Victor Uckmar, II ed.*, Padova, 2002, p. 873-874. Sul ruolo svolto dal MERCOSUR nell'integrazione non solo economica ma anche sociale dei Paesi dell'America latina, cfr. VERVAELE, *Mercosur and Regional Integration in South America*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2005, p. 387.

operazioni della Banca e operano in forza dei poteri loro delegati dal CdG medesimo) e il Presidente (nominato dal Consiglio dei governatori, svolge compiti di ordinaria amministrazione)[180].
Originariamente potevano essere membri dell'IDB solo i Paesi facenti parte dell'Organizzazione degli Stati Americani (OAS), divisi a loro volta tra Paesi mutuatari e Paesi non mutuatari, coincidenti questi ultimi solo con gli Stati Uniti. A partire dagli anni Settanta del secolo scorso furono ammessi quali membri non mutuatari dell'IDB anche Stati non facenti parte dell'OAS cossicchè la Banca conta oggi ben 64 Stati membri[181].
L'IDB opera congiuntamente ad altre due istituzioni, con le quali costituisce il Gruppo IDB. Tali istituzioni sono la Società inter-americana d'investimento (*Inter-American Investment Corporation* - IIC) e il Fondo multilaterale d'investimento (*Multilateral Investment Fund* - MIF). La prima è analoga all'IFC, eroga, infatti, finanziamenti a progetti implementati dai privati, con particolare attenzione alle piccole e medie imprese. Il secondo incoraggia lo sviluppo e gli investimenti del settore privato, fornendo servizi di assistenza tecnica per le riforme dei mercati, intervenendo nel migliorare la formazione dei lavoratori e assistendo le piccole e medie imprese (PMI); inoltre, investendo in fondi speciali per lo sviluppo, svolge la funzione di attrazione dei capitali esteri sul territorio in cui opera[182].
Le risorse di cui dispone l'IDB per le proprie operazioni si distinguono in risorse ordinarie di capitale e fondo per le operazioni speciali (FSO). Le risorse ordinarie sono

---

[180] BARRIA, ROPER, *Economic…*, *cit.* pp. 625-626.
[181] *Ibidem*, pp. 627.
[182] BABB, *Behind…*, *cit.*, p. 27.

costituite dal capitale effettivamente conferito dagli Stati membri, dai fondi raccolti sui mercati dei capitali e dagli interessi sui mutui concessi[183]. Il fondo è invece finanziato in via semiesclusiva dagli Stati membri e per una minima parte dagli investimenti e dagli interessi; le risorse del FSO sono interamente destinate al finanziamento dei più svantaggiati tra i Paesi membri dell'IDB[184].

Sin dalla sua istituzione (e ben prima rispetto al Gruppo BM), il mandato dell'IDB è stato sostanzialmente vincolato a scelte economiche e finanziarie e giammai politico-istituzionali, limitandosi a concedere prestiti e garanzie agli Stati membri al fine di contribuire all'accelerazione del processo di sviluppo economico e sociale. Tale limitazione del mandato dell'IDB ha portato la Banca a non prendere in considerazione le domande di democratizzazione provenienti dai Paesi del latinoamericani[185].

---

[183] BARRIA, ROPER, *Economic…*, *cit.* p. 626.

[184] A far data dal 2007 è stata istituita la IDB *Grant Facility* il cui mandato è di concedere finanziamenti ad Haiti. Nel 2010 il Consiglio dei governatori ha disposto un trasferimento annuale (ma soggetto a verifica periodica) di $ 200 mln. dal capitale ordinario alla *Grant Facility*. Tale erogazione è stata disposta sino al 2020.

[185] BARRIA, ROPER, *Economic…*, *cit.* p. 623. Durante gli anni Ottanta in seno all'IDB si verificò un forte scontro istituzionale tra il Governo degli Stati Uniti e la Direzione della Banca. Nel 1983 l'IDB aveva, infatti, concesso un prestito di $ 30 mln. al Governo del Nicaragua, Stato allora allineato con l'Unione Sovietica. A seguito di tale evento, gli Stati Uniti minacciarono di diminuire la propria partecipazione all'interno dell'IDB, indirizzandola sulla BIRS. Il timore di non poter più accedere ai fondi necessari a condurre le proprie attività, spinse, nel 1987, l'IBD a sottoscrivere un accordo in base al quale il 25% delle risorse della Banca sarebbero state utilizzate per porre in essere riforme di natura politico-istituzionale finalizzate ad una maggiore liberalizzazione,

Attualmente l'attività dell'IDB è condotta mediante erogazione di finanziamenti, concessione di garanzie[186], aiuti alla ricerca ed attuazione dei progetti a carattere imprenditoriale e sociale[187]. L'IDB opera in favore degli Stati membri, di loro articolazioni territoriali, di istituzioni di diritto pubblico nonché di imprese private. L'art. III sez. 7 della Carta istitutiva dell'IDB dispone come i fondi erogati dalla Banca debbano essere primariamente utilizzati per finanziare progetti specifici. Come sopra accennato, durante i primi anni della propria attività l'IDB si attenne ai vincoli del proprio mandato e fu solo a partire dagli anni Settanta del XX secolo che vennero presi in considerazione programmi finalizzati alla creazione di istituzioni nazionali funzionali alla programmazione di progetti generali di sviluppo economico-sociale nonché alla fornitura di servizi[188].

---

privatizzazione ed apertura dei mercati nei Paesi mutuatari, cfr. BABB, *Behind…cit*, pp. 141-143.

[186] Gli strumenti finanziari, a loro volta, si distinguono in: prestiti, donazioni, investimenti, cooperazione tecnica e fondi fiduciari.

[187] Tra i progetti a carattere sociale si segnala il *Proyecto Red Tempos*, cui fine è il miglioramento del sistema pensionistico dei Paesi membri. In particolare il mandato dell'IDB prevedeva la promozione di un nuovo contratto sociale intergenerazionale, dell'inserimento sociale degli anziani e della loro sicurezza economica per mezzo dell'accesso ad opportunità lavorative salariate e a linee di credito per investimenti propri, cfr. ENGLER, *El empoderamiento de adultos mayors organizados en la búsqueda de un Nuevo contrato social: experiencias del Banco Interamericano de Desarrollo y la Red Tiempos*, in *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 17, n. 5-6, 2005, p. 438.

[188] BARRIA, ROPER, *Economic…*, *cit.* p. 630. L'identificazione delle prospettive, delle priorità e dei settori futuri di attività dell'IDB sono stati discussi dai Paesi membri durante la Conferenza di Cartagena dell'aprile 2012. In tale sede è stata messa

3.2. La Banca asiatica di sviluppo (AsDB)

Discorso parzialmente diverso merita l'AsDB, che è stata fondata nel 1966 al fine di promuovere la cooperazione tra i Paesi del continente asiatico e, contrariamente a quanto avvenne per l'IDB e per l'AfDB, la proposta di istituire una Banca di sviluppo per l'Asia venne sia da Paesi industrializzati che da PVS[189]. L'AsDB si differenzia dall'IDB in quanto il mandato originariamente conferitole atteneva solo al finanziamento di importanti progetti infrastrutturali e non prevedeva interventi finanziari di natura sociale o finalizzati alla riduzione della povertà, i quali furono presi in considerazione solo a partire dal 1973 con l'istituzione dell'*Asian Development Fund* (AsDF). Altra differenza è data dal fatto che il Gruppo AsDB non ha al proprio interno un'istituzione dedicata al finanziamento diretto del settore privato[190].

Un ulteriore elemento di differenziazione – questa volta di politiche d'indirizzo - tra l'IDB e l'AsDB attiene al ruolo svolto dai Paesi industrializzati. Infatti, tra le Banche internazionali di sviluppo, l'AsDB è quella più direttamente controllata dai Paesi industrializzati e, sin dalla sua istituzione, gli azionisti di maggioranza sono stati il Giappone e gli Stati Uniti, le cui quote sono oggi pari al 12.9% a testa del capitale sociale[191]. Attraverso la

---

in luce la necessità di intervenire in nuovi ambiti quali il cambiamento climatico, la lotta al narcotraffico e i diritti delle donne, cfr. ROS, *Market Solutions to Poverty, the Decade of Latin America and the Caribbean*, in *Harvard International Review*, vol. 34, n. 3, 2013, pp. 14-15.

[189] RIGO SUREDA, *The law…*, *cit.* p. 32.

[190] NELSON, *Multilateral…*, *cit.* p. 3; BABB, *Behind…*, *cit.*, p. 28-29.

[191] Cfr. *ibidem*; KRASNER, *Power Structures and Regional Development Banks*, in *International Organization*, 1981, p. 317.

partecipazione all'AsDB, i Paesi maggiormente industrializzati miravano a promuovere sia politiche di sviluppo che i propri interessi economici e politici. In particolare, interessi primari del Giappone erano l'agevolazione nell'approvvigionamento di materie prime e cibo nonché l'ampliamento del novero dei mercati di esportazione e d'investimento[192].

Conformemente a quanto prevede il Preambolo della Carta costitutiva (*Agreement Establishing the Asian Development Bank*) dell'AsDB, la Banca persegue i seguenti obiettivi: promozione degli investimenti pubblici e privati al fine di contribuire allo sviluppo della regione; utilizzo delle proprie risorse per il finanziamento allo sviluppo, dando priorità ai progetti che più armoniosamente danno luogo al miglioramento delle condizioni economiche della regione[193]; fornitura di servizi di assistenza tecnica per la preparazione, finanziamento ed esecuzione di progetti e programmi di sviluppo[194],

---

[192] KAPPAGODA, *The Multilateral Development Banks, Volume II, The Asian Development Bank*, Boulder, 1995, p. 14.

[193] Contrariamente alla AfDB, la Carta costitutiva dell'AsDB omette ogni riferimento allo sviluppo sociale e al miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni, cfr. RIGO SUREDA, *The law…*, *cit.* p. 35.

[194] Il più importante intervento di assistenza tecnica allo sviluppo è stato condotto dall'AsDB e dal Gruppo Banca mondiale nel Laos. Tale assistenza si è concretizzata nella riforma di Ministeri e Agenzie governative (in particolare dell'Agenzia dell'Energia e del Ministero dell'Agricoltura e dell'Ambiente, in considerazione del fatto che più della metà del territorio del Laos è coperto da foreste), nell'assunzione da parte del Governo di consulenti esteri e nella riforma di determinate previsioni di legge, cfr. GOLDMAN, *Imperial…*, *cit.*, p. 154. Di particolare rilevanza è la conclusione che tale Autore trae dai dati menzionati, laddove afferma che, proprio perchè la maggioranza del debito pubblico del Laos è

cooperazione con altre istituzioni internazionali ed, in particolare, con le Nazioni Unite, al fine di promuovere opportunità di investimento[195].
Gli organi dell'AsDB sono: il Consiglio dei governatori, composto da un rappresentante per Stato membro, esercita tutti i poteri di gestione della Banca; il Consiglio dei direttori che svolge i compiti delegatigli dal Consiglio dei governatori e che ne nomina i suoi 12 membri; il Presidente, nominato dal Consiglio dei governatori, che per tradizione è un cittadino giapponese[196].
Gli interventi finanziari dell'AsDB sono stati principalmente diretti a finanziare progetti infrastrutturali e attività produttive; solo una minima parte dei fondi (circa il 2%) è stato stanziato, a partire dalla fine degli anni Settanta, in favore dei settori della sanità e dell'educazione quando invece l'IDB dedica oggi ai progetti di natura sociale una percentuale compresa tra l'8% e il 20% dei fondi stanziati[197]. Attualmente la situazione è parzialmente cambiata e l'AsDB ha in essere numerosi programmi di assistenza sociale, tra i quali va segnalato l'"*Energy for All Initiative*", consistente in una serie di interventi diretti a diminuire la dipendenza delle popolazioni di Filippine, Vietnam e Sri Lanka dall'uso del combustibile da biomasse per i propri bisogni energetici, con l'obiettivo di migliorare le condizioni di salute ed economiche delle popolazioni interessate[198].

---

dovuto alla BM e all'AsDB, tali istituzioni si sono di fatto sostituite al Governo del Laos nello svolgere le funzioni pubbliche di cui sopra e, in particolare, nel finanziare le riforme istituzionali.
[195] KAPPAGODA, *The Multilateral…*, *cit.*, p. 15.
[196] BABB, *Behind…*, *cit.*, p. 29.
[197] KRASNER, *Power…*, *cit.*, p. 319.
[198] TYRPENOU, *Asian Development Bank's Energy for All Initiative*, in *International Trade Forum*, vol. 1, 2011, p. 22.

Tra gli interventi dell'AsDB deve essere in ultimo menzionata l'assistenza finanziaria al settore privato. Tale attività è stata posta in essere a far data dagli anni Ottanta del XX sec. e si sostanzia nella concessione di linee di credito, sia dirette sia attraverso intermediari, alle imprese private, nella partecipazione al capitale delle imprese (le quali non devono, quindi, richiedere agli Stati di cui fanno parte l'emissione di garanzie) e nell'erogazione diretta di finanziamenti complementari[199].

3.3. La Banca africana di sviluppo (AfDB)

L'AfDB è stata istituita per volontà degli Stati africani, i quali volevano assicurarsi una maggiore rappresentatività nelle istituzioni sovranazionali di finanziamento. Si è sopra osservato come storicamente l'istituzione dell'IDA si sia configurata quale risposta - seppur incompleta - da parte dei Paesi occidentali alle richieste, provenienti dai Paesi più poveri, di un maggior flusso di finanziamenti a sostegno dello sviluppo. La volontà dei PVS e dei PMA era che i termini di tali interventi finanziari fossero discussi nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, sede istituzionale nella quale, a differenza dell'IDA, non è prevista la ponderazione dei voti sulla base dei conferimenti ed ove a ogni Paese corrisponde un voto[200].

Poiché l'IDA non garantiva un'effettiva ampia rappresentatività ai Paesi più poveri (in gran parte africani), durante la conferenza dei Paesi indipendenti africani del 1960 fu proposta la creazione di una banca di sviluppo per l'Africa, istituzione nella quale proprio gli Stati più poveri del continente africano dovevano essere effettivamente partecipi. Tale istituzione vide la luce nel

---

[199] KAPPAGODA, *The Multilateral…*, *cit.*, p. 25.
[200] RIGO SUREDA, *The law…*, *cit.* p. 32.

1964, a seguito della conferenza di Khartoum del 1963. L'AfDB, a differenza della IDB e della AsDB, è stata quindi creata non per volontà dei Paesi occidentali, bensì degli stessi suoi Stati membri e, di conseguenza, era ed è l'unica banca regionale di sviluppo i cui membri erano tutti potenziali mutuatari e, teoricamente, mutuanti l'uno in favore dell'altro[201].

L'AfDB si distingue dalle altre banche regionali di sviluppo esaminate in quanto, sebbene i Paesi (industrializzati) mutuanti contribuiscano in misura maggiore rispetto ai Paesi mutuatari, sono questi ultimi che detengono le quote di maggioranza della Banca. Tale peculiare organizzazione interna non è stata sufficiente a evitare tracolli finanziari. Infatti, durante gli anni Novanta la Banca ha rischiato di fallire a causa dei numerosi crediti concessi a Paesi mutuatari entrati in una fase di stagnazione (o di recessione) economica e dei crediti a basso tasso d'interesse concessi a Paesi che non ne avevano diritto oltre che ad una certa spergiudicatezza degli organi di direzione. A fronte di tale situazione, i Paesi mutuanti decisero di salvare l'AfDB, a condizione però che la loro percentuale di voto fosse alzata al 40% e che fosse loro concesso il diritto di veto sulla modifica degli *Articles of Agreement*[202].

Ad oggi sono tre le istituzioni che costituiscono il Gruppo *African Development Bank*. L'AfDB è l'istituzione principale, il cui scopo è lo sviluppo economico e il progresso sociale in Africa e le cui funzioni, elencate dall'art. 2 dell'Accordo istitutivo, sono il finanziamento di programmi e progetti relativi allo sviluppo economico e

---

[201] *Ibidem*.

[202] BABB, *Behind…*, *cit.* p. 154.

sociale[203], la partecipazione nella preparazione di tali progetti, la mobilitazione delle risorse finanziarie necessarie[204], la promozione degli investimenti e la prestazione delle attività di assistenza tecnica necessarie.

---

[203] Tra tali programmi i principali sono stati i finanziamenti per lo sviluppo agricolo, cfr. ENGLISH, MULE, *The Multilateral Development Banks V. 1 – The African Development Bank*, Boulder, 1997, p. 4. In tale settore sono di particolare rilevanza anche le funzioni svolte dall'*Agricultural and Industrial Bank of Ethiopia* – AIBE, istituita nel 1970 a seguito della fusione dell'*Investment Bank of Ethiopia* e della *Development Bank of Ethipia*. Obiettivi principali della nuova istituzione sono la promozione degli investimenti esteri e la raccolta di fondi da investitori esteri (pubblici e privati) per interventi finanziari a medio-lungo termine. L'AIBE svolge inoltre il ruolo di ente garante per i crediti concessi dall'IDA e dalla BIRS, cfr. HABTE-SELASSIE, *Development Lending and Institution Building*, in *Journal of African Law*, 1975, pp. 124-127.

[204] Quanto alla funzione di catalizzazione degli investimenti, si evidenzia però come la maggior parte dei fondi investiti per interventi infrastrutturali sul continente africano non generino alcun reddito per le popolazioni autoctone né contribuiscano all'aumento dell'occupazione. Ciò in quanto i contratti di appalto e fornitura (necessari per l'effettiva realizzazione dei progetti infrastrutturali finanziati), sono stipulati in favore di imprese straniere, cfr, House of Commons – International Development Committee, *DFID and the African Development Bank, Seventh Report on Session 2007-08, Volume I*, The Stationery Office, 13 maggio 2008, pp. 10-11. Tale documento evidenzia altresì come sarebbe necessario cambiare i criteri per l'assegnazione degli appalti al fine di far vincere le gare non a chi offre il prezzo più basso bensì alle imprese che tengono presenti gli obiettivi di sviluppo e le politiche sociali, atteso come la fornitura di beni e servizi a livello locale crei maggiore occupazione e aiuti a creare reddito, contribuendo in tal modo allo sviluppo complessivo della società.

Gli organi della Banca sono: il Consiglio dei governatori (art. 29 Accordo, è composto da un rappresentante per Stato membro e svolge compiti di direzione generale della Banca, in particolare per quanto concerne la politica creditizia), il Consiglio dei direttori (art. 32 Accordo, svolge tutti i compiti che gli sono delegati dai governatori ed è composto da 20 membri, scelti dal Consiglio dei governatori, di cui 13 devono essere eletti dai governatori degli Stati africani), e il Presidente (art. 36 Accordo, eletto dal Consiglio dei governatori che è responsabile dell'ordinaria amministrazione della Banca).
L'*African Development Fund* svolge una funzione analoga a quella dell'IDA: opera, infatti, in favore dei Paesi più svantaggiati, concedendo donazioni; fornendo attività di assistenza tecnica in modo da contribuire, così, allo sviluppo del capitale umano e, infine, erogando prestiti a bassi tassi d'interesse per la realizzazione di programmi specifici. Sebbene l'AfDF - diversamente dall'AsDF e dal Fondo per le operazioni speciali dell'IDB – sia formalmente distinto dall'AfDB (le due istituzioni hanno, infatti, due differenti Consigli dei governatori e sono finanziariamente indipendenti), le operazioni del Fondo sono però, al pari dei fondi americano e asiatico qui richiamati, dettate dalla Banca[205].
Il *Nigeria Trust Fund* è stato creato dall'AfDB e dal Governo nigeriano nel 1974 al fine di fornire assistenza ai più poveri tra i Paesi membri della Banca. Svolge compiti di finanziamento, non applicando alcun tasso d'interesse, sia a breve che a lungo termine. Opera altresì in favore dei privati, concedendo linee di credito parametrate all'analisi dei rischi.

[205] KRASNER, *Power…*, *cit.*, p. 323-324.

La Banca può concedere prestiti diretti e garanzie e le sue operazioni finanziarie si distinguono in ordinarie e speciali a seconda che siano finanziate con il capitale ordinario della Banca ovvero facendo ricorso alle risorse speciali (art. 13 Accordo).

3.4. La Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (EBRD)

Discorso a parte merita l'istituzione nel 1990 della *European Bank for Reconstruction and Development*, su proposta dell'allora Presidente della Repubblica francese Mitterrand di creare una nuova organizzazione internazionale funzionalmente diretta ad incanalare gli aiuti multilaterali allo sviluppo e gli investimenti di capitale indirizzati ai Paesi socialisti dell'Europa dell'est[206]. Tale proposta era stata formulata a seguito dell'incontro, tenutosi nel 1989, tra i rappresentanti degli Stati Uniti e della CEE in ambito G7[207], ed era finalizzata all'identificazione di una strategia dei Paesi occidentali per un intervento, possibilmente coerente e sinergico, a sostegno della transizione economica degli Stati dell'Europa centrale ed orientale, che da regimi totalitari a economia pianificata si apprestavano a divenire economie di mercato[208].

---

[206] WEBER, *Origins of the European Bank for Reconstruction and Development*, in *International Organization*, 1994, p. 13.

[207] Foro internazionale cui partecipano i sette Paesi più industrializzati al mondo (con l'aggiunta della Federazione Russa, c.d. G8). E' stato istituito nel 1975 al fine di garantire uno spazio informale di discussione sulle politiche economiche e monetarie.

[208] BRONSTONE, *The European Bank for Reconstruction and Development*, Manchester, 1999, p. 21.

L'accordo ivi raggiunto prevedeva, da parte dei Paesi occidentali più industrializzati, un programma coordinato di assistenza e sostegno allo sviluppo ai Paesi dell'Europa orientale[209]. Alla Comunità economica europea fu così demandato il compito di coordinare l'azione dei Paesi occidentali, a fronte della trasformazione economica dei Paesi dell'Europa centrale ed orientale[210]. Tale progetto doveva originariamente essere implementato attraverso un programma di aiuti analogo al c.d. Piano Marshall ovvero mediante una serie di finanziamenti allo sviluppo concessi dalla Banca mondiale (per mezzo della IFC) o dal Fondo monetario internazionale. Solo a seguito di un *summit* del c.d. Club di Parigi[211] si decise di istituire una banca regionale di sviluppo *ad hoc*.

---

[209] WEBER, *Origins…*, *cit*., p. 11.

[210] BRONSTONE, *The European…*, *cit*., p. 21.

[211] Il Club di Parigi è un foro informale, istituito nel 1956, in cui i Paesi creditori (i 19 Stati più industrializzati) rinegoziano, ristrutturano ed, eventualmente, cancellano i debiti dei Paesi che ne facciano richiesta. Poichè il Club è una conferenza internazionale periodica, non dotata di personalità giuridica e non avente nè un atto istitutivo, nè uno statuto nè una struttura istituzionale, non può essere qualificata come un'organizzazione internazionale in senso proprio. Sono infatti organizzazioni internazionali solo le istituzioni, rette da un sistema ufficiale di regole e obiettivi e dotate di un'effettiva struttura organizzativa, tecnica e materiale che comprenda, tra l'altro: un simbolo, degli edifici, delle filiali, della strumentazione, del personale organizzato gerarchicamente, della carta intestata, etc (ARCHER, *International Organizations*, III ed., New York, 2001, p.2). Sul Club di Parigi cfr. CASSESE E., *Il club di Parigi*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2002, p. 591-592; CASSESE E., *Pubblici poteri e spazio giuridico globale: il club di Parigi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2007, p. 389; BRONSTONE, *The European…*, *cit*., p. 22.

L'istituzione dell'EBRD è stata, pertanto, la risposta ad un problema di natura politica che, con il crollo del muro di Berlino, aveva trovato impreparati i Paesi europei e quelli occidentali in generale. I Paesi membri della CEE (*in primis* la Francia), infatti, reputavano necessario istituire una nuova "Banca per l'Europa", cui conferire un mandato diverso, e più ampio, rispetto a quello della già esistente Banca di sviluppo dell'Europa occidentale: la Banca europea per gli investimenti[212]. Fino al 1989, infatti, le attività finanziarie della BEI erano principalmente dirette ad interventi all'interno della Comunità economica europea e, solo con il crollo della "cortina di ferro", la BEI iniziò a realizzare interventi nell'Europa Centrale ed orientale[213].

La creazione dell'EBRD ha quindi fatto fronte alle necessità immediate di credito dei Paesi dell'ex Unione Sovietica, ovvero intorno ad essa orbitanti, che, non potendo essere finanziati dalla BEI e, non potendo accedere ai finanziamenti ed alle garanzie erogate dalla Banca mondiale (non essendo membri né dell'IMF né della BM), non avevano altra possibilità che ricorrere a linee internazionali di credito allo sviluppo. L'iniziativa francese, pertanto, è venuta indirettamente incontro alle necessità dell'Unione Sovietica, pur sostenendo direttamente gli Stati dell'Europa centrale ed orientale[214].

Attualmente possono richiedere linee di credito all'EBRD tutti quei Paesi che, facendo propria una visione politico-istituzionale pluralista ed effettivamente democratica, abbiano adottato norme sulla libertà di elettorato attivo e

---

[212] SUZUKI, *Regional Development Banks*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013.
[213] *Ibidem*.
[214] SUZUKI, *Regional…*, *cit*.

passivo, sulla libertà d'iniziativa economica privata e sulla liberalizzazione degli scambi commerciali[215].
In questo quadro la BEI svolge un ruolo di primaria importanza all'interno dell'EBRD, detenendo parte delle quote dell'EBRD medesima[216].
In conclusione, con la locuzione "banche internazionali di sviluppo" (o *Multilateral Development Banks*) si indicano solo l'AfDB, l'AsDB, l'IBD e la EBRD[217]. La BEI è

---

[215] EBRD *Articles of Agreement*, art. 8.
[216] Cfr. EBRD *Articles of Agreement*, Allegato A.
[217] Rientra inoltre tra le banche internazionali di sviluppo la *Council of Europe Development Bank* (CEB): banca multilaterale di sviluppo creata dai Paesi membri del Consiglio d'Europa. La BEI, l'EBRD e la CEB conducono progetti d'investimento congiunti, principalmente nel settore ambientale e dello sviluppo urbano. Cfr. http://www.coebank.org. La natura giuridica della CEB è quella di organizzazione cooperativa intergovernativa, istituita in forza di un Trattato internazionale stipulato il 16 aprile 1956 da otto dei Paesi membri del Consiglio d'Europa (con il quale la CEB era stata denominata "Fondo di re-insediamento", cfr. TRYFONAS, *Le fonds de reetablissement du Conseil de l'Europe*, Paris, 1974) e alla quale sono demandati compiti di diritto internazionale pubblico riconducibili al rafforzamento della coesione sociale nel Continente europeo. A norma dell'art. I Statuto CEB, essa finanzia progetti diretti sia ad aiutare i soggetti rifugiatisi in uno dei Paesi mebri a seguito di disastri naturali o ecologici (o per altri motivi) sia a creare posti di lavoro nonché a realizzare progetti infrastrutturali e di edilizia residenziale sociale. La ragion d'essere della costituzione della CEB era stata quella di istituire un ente sovranazionale indipendente, cui funzione fosse quella di fornire supporto alla transizione verso un sistema democratico dei Paesi europei, membri del Consiglio d'Europa nonché di aiutare gli altri Paesi europei che, avendo già un sistema democratico, dovevano però affrontare i problemi connessi ai rifugiati, anche richiedenti asilo politico, e all'immigrazione. La denominazione di CEB è stata assunta solo nel 1999, cfr.

SEATZU, *The Council of Europe Development Bank: a legal appraisal*, in LIGUSTRO, SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia, liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, p. 249. Durante i suoi primi anni di attività, la CEB ha concesso finanziamenti principalmente nei settori dell'educazione, della salute e della formazione professionale; ad oggi lo spettro di attività della CEB copre tutti gli ambiti di intervento riconducibili alla politica sociale, cfr. *ibidem*, p. 251-252. Poichè scopo della CEB è quello di mobilitare risorse finanziarie per la realizzazione di programmi di sviluppo sociale da parte degli Stati, la stessa si finanzia solo ricorrendo a proprie risorse e, pertanto, non riceve alcun contributo economico da parte degli Stati membri, cfr. *ibidem*, p. 253. A norma dell'art. VII Statuto, la CEB concede prestiti sia ai Paesi membri che a qualunque persona giuridica, la quale usufruisca di una garanzia o concessa da uno dei predetti Paesi o da un soggetto terzo. In tale ultimo caso la concessione del finanziamento è subordinata a una valutazione positiva del Consiglio di amministrazione CEB. La CEB può concedere finanziamenti condizionati alla realizzazione di riforme strutturali nel Paese beneficiario finalizzate, ad esempio, alla riduzione del debito pubblico, del deficit o dell'inflazione nonché alla riformulazione della disciplina fiscale e commerciale, cfr. SEATZU, *The Council…*, *cit.*, p. 259. La CEB, al pari della BEI, non garantisce le emissioni obbligazionarie dei Paesi membri e non acquisice alcuna quota delle imprese beneficiarie e, pertanto, nuovamente al pari della BEI, svolge funzioni riconducibili a quelle di una banca internazionale di sviluppo ma seguendo le pratiche proprie degli istituti di credito commerciale, ivi inclusa l'emissione di obbligazioni sui mercati dei capitali cfr. *ibidem*, p. 260, 263. A norma dell'art. VII Statuto, il finanziamento di un progetto da parte della CEB è subordinato a una valutazione iniziale del progetto, dei suoi obiettivi sociali e della sua sostenibilità finanziaria. Ad ogni modo, la CEB non può concedere mutui se siano disponibili altre fonti di credito e comunque i propri finanziamenti non possono essere superiori al 50% dei costi necessari per realizzare il progetto, cfr. SEATZU, *The Council…*, *cit.*, p. 263. L'organigramma della

invece qualificata come un'istituzione finanziaria internazionale (o *Multilateral Financial Institution*), di cui fanno altresì parte l'IFAD, IsDB, la NIB e il Fondo Opec[218]. La differenza tra le due categorie di istituzioni consiste nell'essere i membri delle MFI relativamente pochi, nell'aver le MFI una struttura organizzativa ridotta e nello svolgere la propria attività di finanziamento solo in specifici e predeterminati settori[219]. A completamento, va qui anticipato che il mandato principale della BEI è infatti il finanziamento a lungo termine per progetti infrastrutturali[220].

Sul punto sono sorti problemi terminologici e/o di categorizzazione che vanno segnalati nella presente sede per evitare equivoci concettuali. Con la locuzione "Istituzioni finanziarie multilaterali (o internazionali)" si indicano o le sole Istituzioni di Bretton Woods (FMI e WB)[221], o queste e il WTO[222], ovvero le citate tre organizzazioni unitamente alle banche regionali di

---

CEB si compone di un Consiglio dei governatori, di un Consiglio di amministrazione, di un governatore e di un Consiglio di verificazione, i cui compiti sono, sostanzialmente, riconducibili a quelli dei medesimi organi delle banche internazionali di sviluppo.

[218] Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo; Banca di sviluppo islamica; Fondo d'investimento nordico.

[219] HERBST, *Financing…,cit.*, p. 40.

[220] LYDONN, *The UK's risks and exposure to the European Investment Bank and other European financial mechanisms: amounts, safeguards and breaches in the dyke*, the Bruges Group 2012, 12 maggio 2012, p. 9.

[221] BIRD, JOYCE, *Remodeling the Multilateral Financial Institutions*, in *Global Governance*, 2001, p. 75.

[222] O'BRIEN, GOETZ, SCHOLTE, WILLIAMS, *Contesting…, cit.*

sviluppo[223], o ancora, come visto, le sole istituzioni finanziarie multilaterali propriamente dette.
Sebbene ai fini del presente studio non si ritenga necessario approfondire il tema della categorizzazione della Banca europea per gli investimenti come istituzione finanziaria multilaterale ovvero come banca regionale di sviluppo, chi scrive ritiene di dover concordare con Gutner e Rigo Sureda[224], che hanno definito la BEI come una banca multilaterale di sviluppo. Il Primo Autore specificando altresì come le BMI non siano altro che Istituzioni finanziarie multilaterali cui è demandato il compito di incrementare lo sviluppo economico e diminuire la situazione di povertà dei Paesi membri.
Del resto, insistere ulteriormente sul *nomen juris* (istituzione finanziaria multilaterale/banca regionale di sviluppo) in base al quale classificare la BEI appare superfluo alla luce di un duplice ordine di ragioni. In primo luogo per istituzioni finanziarie internazionali si indicano oggi tutte le organizzazioni internazionali che intervengono, seppur a differente titolo, sul sistema economico e finanziario internazionale[225]. In secondo luogo poiché si reputa che, ai fini della presente ricerca, rivesta maggiore importanza analizzare la BEI concentrandosi sugli strumenti operativi, sugli interventi

---

[223] Cfr. LEE, *External Finance and the Role of Multilateral Financial Institutions in South Asia: Changing Patterns, Prospects and Challenges*, in Economic Analysis and Research Division – Economics and Development Resource Center – Asian Development Bank, Novembre 1991, p. 2.
[224] GUTNER, *Banking on the Environment: Multilateral Development Banks and Their Environmental Performance in Central and Eastern Europe*, Boston, 2002, p. 2; RIGO SUREDA, *The law…, cit.* p. 26.
[225] ANGHIE, *International…, cit.*

finanziari e sui settori d'intervento che costituiscono l'attività nel suo sviluppo dinamico piuttosto che su una sua eventuale definizione come banca multilaterale di sviluppo o come istituzione finanziaria multilaterale che, diversamente, sposterebbe l'attenzione del presente studio sul piano statico-istituzionale.

4. L'istituzione della Banca europea per gli investimenti: dal rapporto Spaak al Trattato di Lisbona

I negoziati intergovernativi che hanno condotto all'adozione del Trattato di Roma sono stati profondamente influenzati dalla teoria dell'"economia dello sviluppo"[226] formulata da François Perroux alla fine

[226] Perroux (1903-1987) fu un economista francese, particolarmente noto per aver elaborato la teoria dei c.d. "poli di sviluppo". L'Autore definiva lo sviluppo come la combinazione dei cambiamenti mentali e sociali di una determinata popolazione. Tali cambiamenti si concretizzerebbero nel costante interscambio tra le popolazioni soggette e l'apparato produttivo, ed avrebbe quale conseguenza la crescita, stabile e duratura, del prodotto interno della regione. L'interscambio teorizzato da Perroux consisteva nel miglioramento e nell'estensione dei bisogni dei consumatori e dei produttori, i quali necessitavano di un apparato produttivo completo, e nella speculare necessità per tale apparato, al fine di offrire i servizi richiestigli, di avere lavoratori più competenti e meglio formati. Perroux sviluppa la teoria della crescita armonica partendo dall'identificazione delle economie sottosviluppate: aree economiche non estese, che si trovano in situazione di dipendenza economica da Paesi terzi e caratterizzate dalla non elasticità della curva dell'offerta, dall'assenza di interventi statali a sostegno dei "costi dell'uomo" e dalla mancanza di libera concorrenza, di mezzi

degli anni Quaranta del secolo scorso. Secondo tale teoria la crescita economica europea avrebbe dovuto procedere in modo armonico ed equilibrato, attraverso un coordinamento degli investimenti internazionali per mezzo di organi *ad hoc*.

---

di comunicazione e di un sistema scolastico primario. Con l'espressione costi dell'uomo, Perroux indica le spese fondamentali, che devono essere sostenute dal Potere pubblico in un determinato momento storico, che ogni essere umano deve affrontare per far fronte alle proprie necessità vitali (alimentazione, cure mediche, accesso alla cultura e alle distrazioni). Tali necessità non si riducono, pertanto, ai bisogni primari, bensì abbracciano tutto le spettro di attività cui l'essere umano ha diritto di dedicarsi per lo sviluppo della propria persona. E' in forza della data definizione di economie sottosviluppate che Perroux teorizza "l'economia dell'uomo e di tutti gli uomini", in base alla quale lo sviluppo economico deve essere globale, endogeno e integrato. Secondo tale prospettiva devono essere integrati i tre flussi base dell'economia: il commercio privato, le operazioni pubbliche e parapubbliche e gli interventi di assistenza pubblica. Tale integrazione permetterebbe, poi, alle economie meno sviluppate di ristrutturare *ex se* le relazioni economiche in essere, liberandosi, pertanto, dalle politiche macroeconomiche dettate loro dai Paesi economicamente dominanti. Teorizzato il fine cui deve tendere lo sviluppo economico, Perroux propone una nuova forma di integrazione economica, basata sui "poli di sviluppo". In base a tale teoria, le regioni meno sviluppate economicamente dovrebbero porre in essere una forma di integrazione sovranazionale, creando sul proprio territorio dei gruppi di attività integrati che siano in grado di porsi quali punti di riferimento per lo sviluppo di ulteriori innovazioni, poi, indirettamente, in grado di creare aree sovranazionali di sviluppo reciproco per i Paesi parte. Cfr. PERROUX, *L'Économie du* XXe *siècle*, Grenoble, 1961; GUILLÉN ROMO, *Francois Perroux, pionero olvidado de la economía del desarrollo*, in *Mundo Siglo XXI*, vol. 3, n. 11, 2007-2008, p. 11.

Sebbene gli eventi della Seconda Guerra Mondiale avessero evidenziato la necessità di coordinare gli interventi di sostegno all'economia allo scopo di ricostruire nel loro complesso le strutture economico-produttive europee, il cui finanziamento non poteva essere operato dai vari Stati singolarmente e tantomeno da quelli usciti sconfitti dal conflitto mondiale, l'impulso alla creazione di un sistema economico integrato a livello continentale non venne dagli Stati europei bensì dagli Stati Uniti d'America, i quali, con la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (1944), il Piano Marshall (1947) e il Trattato del Nord Atlantico (1949), determinarono le condizioni per una veloce ricostruzione delle strutture civili e militari ed un coordinato sviluppo dell'economia dei Paesi europei rimasti nell'area d'influenza occidentale[227].

Fu solo attraverso la leva economica della sottoposizione ad una comune Alta Autorità della produzione del carbone e dell'acciaio, però, che gli Stati europei posero autonomamente in essere la prima vera forma di

[227] La principale forma di integrazione sovranazionale posta in essere in Europa negli anni successivi al secondo conflitto mondiale fu il Consiglio d'Europa; organizzazione internazonale istituita il 5 maggio 1949 a Londra da Belgio, Danimarca, Francia, Gran Bretagna, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi e Svezia. Scopo del Consiglio d'Europa è favorire il progresso economico e sociale degli Stati membri, promuovendone altresì gli ideali comuni. La partecipazione al Consiglio d'Europa è aperta a tutti gli Stati europei che riconoscano "[...] *il principio della preminenza del Diritto e il principio secondo il quale ogni persona soggetta alla sua giurisdizione deve godere dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* [...]" (art. 4 Statuto del Consiglio d'Europa). Gli Stati membri del Consiglio d'Europa sono oggi 47.

integrazione con la creazione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA)[228].

La data di origine dell'integrazione europea è convenzionalmente identificata con il 9 maggio 1950. La proposta di istituire una Banca europea per gli investimenti è però antecedente[229] e risale al 1949 allorchè Maurice

---

[228] BUSSIÈRE, DUMOULIN, WILLAERT, *The Bank…*, *cit.*, p. 27-28.

[229] Il 9 maggio 1950, Robert Schuman, Ministro degli esteri francese, pronunciò un celebre discorso al *Quai d'Orsay* di Parigi (sede del Ministero degli Esteri francese) con cui propose la creazione di una nuova organizzazione internazionale tra Francia e Germania Ovest (ma aperta a tutti i Paesi che avessero voluto aderire) per la messa in comune della produzione di carbone e acciaio. Obiettivo di Schumann era quello di istituire un'organizzazione internazionale degli Stati europei che non fosse una mera struttura intergovernativa e che fosse strutturata per settori (in primo luogo il carbone e l'acciaio); cfr. GRILLI, *Le origini del diritto dell'Unione europea*, Bologna, 2009, p. 17. La proposta di Schuman era articolata in cinque punti principali: l'Europa, intesa quale comunità di Stati, deve essere costruita mediante il raggiungimento di taluni obiettivi quali il superamento dell'inimicizia storica tra Francia e Germania, condizione per un'effettiva solidarietà europea, una comune azione politica fra Francia e Germania con apertura a tutti gli Stati europei che ne condividono gli intenti non solo economici. Sulla base di tali principi, la proposta di Schuman considerò come fosse ineludibile che la produzione franco-tedesca di carbone ed acciaio (materie prime necessarie all'industria bellica e la cui volontà di controllo fu tra le cause dello scoppio della Seconda Guerra Mondiale) dovesse essere posta sotto il controllo di un'Alta Autorità comune; la fusione di tali interessi economici contribuisse ad aumentare la qualità della vita ed a creare una Comunità europea; le decisioni dell'Alta Autorità (composta da soggetti indipendenti dai Paesi membri di provenienza) dovessero essere obbligatorie ed esecutive per i Paesi parte della CECA, con garanzia di eguale rappresentanza di tutti gli Stati membri, cfr. FIMISTER, *Robert*

Petsche (ministro delle finanze francese) avanzò, in sede di Organizzazione per la cooperazione economica europea (OECE)[230], la proposta di creare una Banca europea per gli

---

Schuman: Neo-Scholastic Humanism and the Reunification of Europe, Bruxelles, 2008, p. 192-193. La CECA fu creata con il Trattato stipulato a Parigi il 18 aprile 1951 (entrato in vigore il 23 luglio 1952) tra i Paesi che avevano sottoscritto il c.d. Piano Schuman: Francia, Germania, Italia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo. Gli organi della CECA erano: l'Alta Autorità (organo esecutivo, cui era demandato il compito di realizzare gli obiettivi previsti dal Trattato, composto da nove membri di nomina governativa), l'Assemblea comune (organo di natura politica composto dai rappresentanti dei Parlamenti nazionali, esercitava un controllo politico sull'attività dell'Alta Autorità), la Corte di Giustizia (composta da giudici nominati dagli Stati, svolgeva il controllo di legittimità sugli atti delle istituzioni) ed il Consiglio speciale dei Ministri (composto dai Ministri degli stati membri, doveva armonizzare l'attività dell'Alta Autorità e dei Governi)

[230] L'Organizzazione per la cooperazione economica europea (OECE) è stata fondata nel 1947 al fine di distribuire tra i Paesi europei gli aiuti economici americani erogati per mezzo dello *European Recovery Program* (Piano *Marshall*). Alla base dell'istituzione dell'OECE vi era la consapevolezza degli Stati (europei) membri, espressa nel Trattato istitutivo, dell'interdipendenza dei propri sistemi economici. Tra i principali risultati raggiunti dall'OCEE vi era la c.d. Unione europea dei pagamenti (UEP): programma di cooperazione tra gli Stati membri finalizzato alla compensazione dei rapporti di credito tra loro in essere in una moneta di uno stato membro verso l'altro e finalizzato alla risoluzione del problema dell'inflazione post-guerra. I principali obiettivi dell'UEP erano la rimozione degli ostacoli alla libera convertibilità delle monete europee, delle restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione e delle pratiche di commercio bilaterale. A seguito dell'entrata in vigore, nel 1958, del Trattato istitutivo della Comunità economica europea – CEE (e quindi con la prospettata liberalizzazione - nel 1969, a termine del periodo transitorio - dei movimenti di capitali e

investimenti. Le ragioni che condussero a tale proposta, riconducibili al più ampio obiettivo di coordinare la struttura produttiva dei Paesi europei, furono essenzialmente due: la ricerca di un equilibrio economico e sociale per mezzo dell'armonizzazione (per via negoziale) della produzione industriale e il coordinamento degli investimenti e delle politiche economiche e finanziarie[231].
Alla Banca europea per gli investimenti, così come proposta nel 1949, doveva essere conferito un duplice ruolo. Da un lato, la Banca avrebbe dovuto essere lo strumento attraverso il quale i Paesi membri avrebbero esercitato il proprio controllo su determinati settori industriali; dall'altro lato, alla BEI avrebbe dovuto essere demandato il compito di risolvere gli eventuali problemi correlati all'interconnessione del commercio europeo, principalmente attinenti alle difficoltà di riconversione industriale e di specializzazione della produzione[232].

---

pagamenti per mezzo dell'eliminazione delle barriere giuridiche alla loro libera circolazione), l'OECE deve superare la dimensione di organizzazione internazionale a carattere regionale, al fine di evitare una sovrapposizione di competenze con la CEE. Nel 1960 l'OCEE viene sostituita da una nuova organizzazione: l'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico). All'OCSE possono aderire tutti i Paesi che abbiano un sistema democratico ed un'economia di mercato e il suo mandato, a norma dei considerando nn. 4, 6, 9 Statuto OCSE, è il progresso economico dei Paesi membri.

[231] BUSSIÈRE, DUMOULIN, WILLAERT, *The Bank…*, *cit.*, p. 30.

[232] *Ibidem*, p. 31. Alla proposta francese si affiancarono anche quelle avanzate dai Paesi Bassi e dall'Italia di creare un fondo di sviluppo il cui mandato avesse ad oggetto il sostegno ai progetti di ammodernamento e di ristrutturazione industriale nella prospettiva di consentire alle imprese di operare in un regime di libera concorrenza tra gli Stati europei, cfr. MANZELLA, *Alle origini*

Gli Stati membri della recentemente istituita Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), intenzionati a dar luogo ad una più stretta collaborazione non solo nel settore energetico, ma anche in quello militare, stipularono, in data 27 maggio 1952, il Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa (CED), con il quale si impegnavano a mettere in comune il proprio arsenale militare. Tale Trattato non entrò, però, in vigore a causa della mancata ratifica dello stesso da parte della Assemblea nazionale francese (avvenuta il 30 agosto 1954), dovuta alla preoccupazione di un riarmo della Germania a soli sette anni dalla fine del conflitto mondiale[233].

Successivamente al fallimento dei negoziati per l'istituzione della CED, in data 1 giugno 1955 si riunirono a Messina i Ministri degli Esteri dei sei Paesi membri della CECA. Con la Dichiarazione adottata a conclusione della Conferenza, gli Stati partecipanti decisero di istituire tra loro una Comunità economica europea ed una comunità europea dell'energia atomica, dando espressamente atto della necessità di istituire un fondo di investimenti europeo[234] al fine di garantire una maggiore coesione

---

della Banca europea per gli investimenti: tra Mezzogiorno ed Europa, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 2007, p. 283.

[233] Non ebbe esito alcuno anche la proposta di istituire una Comunità politica europea (CPE) approvata dall'Assemblea comune CECA nel 1953 e presentata da Spaak (Presidente dell'Assemblea) ai Ministri degli esteri dei sei Paesi contraenti, cfr. GRILLI, *Le origini..., cit.*, p. 31-32.

[234] La proposta di creare un fondo d'investimento europeo fu avanzata dai governi di Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo (e sostenuta dall'Italia) al fine di promuovere gli investimenti nelle regioni più povere dei Paesi membri. Tale proposta era stata portata avanti dagli Stati sopra indicati per ragioni di politica interna

economica e sociale tra gli Stati membri attraverso una politica economico-finanziaria di aiuti e di stimolo agli investimenti alle regioni meno sviluppate del continente per il raggiungimento di un'effettiva integrazione economica[235].

Tale Dichiarazione dispose, altresì, la nomina di un comitato di esperti, facenti capo al belga Paul-Henri Spaak (già Presidente dell'Assemblea della CECA) per la redazione di un progetto di mercato comune europeo (fondato sulla libera circolazione delle merci), nonché di un fondo d'investimento europeo.

L'istituzione del fondo d'investimento europeo fu oggetto di profondi contrasti che diedero luogo a due diversi orientamenti interni al Comitato Spaak. Secondo un primo orientamento, facente capo alla Repubblica Federale tedesca, il fondo avrebbe dovuto essere costituito nella forma di un'istituzione finanziaria internazionale, i cui caratteri avrebbero dovuto essere, analogamente alla BIRS, di natura bancaria. Il secondo orientamento propendeva, invece, per la creazione di un fondo d'investimento a carattere assistenziale[236].

Gli elementi sui quali le due proposte divergevano più profondamente attenevano al mandato da conferire al fondo ed alle fonti di finanziamento dello stesso.

Quanto al mandato, la corrente che propendeva per la creazione di un istituto di credito internazionale reputava

---

diverse ma convergenti. Infatti, se da un parte il Governo italiano aveva l'obiettivo di frenare l'ondata migratoria degli italiani verso i Paesi CECA, dall'altra, questi ultimi temevano conseguenze sul piano sociale derivanti dal crescente flusso migratorio, cfr. BUSSIÈRE, DUMOULIN, WILLAERT, *The Bank…*, *cit.*, p. 35.

[235] MARCHEGIANI, *La Banca europea per gli investimenti*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2001, p. 551.

[236] LEANZA, *Banca…*, *cit.*, p. 992.

che il fondo avrebbe dovuto finanziare solo progetti che garantissero un immediato ritorno economico. A tale soluzione si contrapponeva la proposta (facente capo all'Italia e sostenuta da Belgio e Paesi Bassi) di istituire un fondo che concedesse mutui a tassi fortemente agevolati al fine di sostenere gli investimenti in progetti di natura infrastrutturale, in tal modo creando le condizioni necessarie ad un normale ricorso al mercato dei capitali privati.

In merito alle fonti di finanziamento, il primo dei due orientamenti considerava necessario che il capitale del fondo fosse reperito primariamente contraendo prestiti sui mercati dei capitali, pertanto operando, al pari della BIRS, come un vero e proprio istituto bancario a carattere internazionale. La seconda corrente di pensiero, invece, prevedeva che, nel caso in cui il fondo non fosse stato in grado di reperire linee di credito sui mercati dei capitali, la sua prima fonte di finanziamento avrebbe dovuto essere costituita dai contributi versati dagli Stati membri[237].

Il c.d Rapporto Spaak, che vide la luce un anno dopo la Conferenza di Messina, fu presentato durante la Conferenza dei Ministri degli esteri degli Stati membri tenutasi a Venezia il 29 maggio 1956. Tale Documento costituì la base per la redazione dei Trattati istitutivi della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità europea dell'energia atomica (CEEA o Euratom)[238].

In tale Rapporto fu anche raggiunto un accordo in merito alla natura ed ai caratteri del Fondo europeo per gli investimenti, concepito come un organismo internazionale avente natura bancaria (analogo alla BIRS) il cui compito

---

[237] BUSSIÈRE, DUMOULIN, WILLAERT, *The Bank…*, *cit.*, p. 37.

[238] *Ibidem*, p. 36;

principale doveva essere quello di raccogliere risorse finanziarie, contraendo prestiti sui mercati dei capitali internazionali, per poi concedere mutui, a tassi di interesse ordinari, per finanziare solo progetti di investimento direttamente produttivi[239].

Sebbene l'accordo raggiunto avesse privilegiato la soluzione che propendeva per la creazione di un organismo avente natura bancaria (in virtù della volontà di ridurre la portata dell'obbligo, gravante in capo ai Paesi membri, di conferire capitale di rischio alla Banca), alcuni dei caratteri della nascente istituzione erano propri di un fondo avente natura meramente assistenziale poichè la BEI avrebbe dovuto finanziare solo progetti funzionali al miglioramento delle condizioni economiche dell'intera Comunità[240].

Il rapporto Spaak prevedeva che il Fondo dovesse: a) operare come un ente mutuante di primo piano sui mercati dei capitali; b) cooperare con la BIRS e con le altre istituzioni finanziarie internazionali; c) investire in settori di importanza strategica per i Paesi europei quali le reti di comunicazione e gli impianti di produzione e distribuzione di energia (ad esclusione del carbone). A tali fini si valutò che il fondo, per poter essere considerato un operatore

---

[239] LEANZA, *Banca…*, *cit.*, p. 992. Pertanto, fu rigettata la soluzione (di cui l'Italia si era fatta promotrice) di istituire un'organizzazione internazionale analoga alla Cassa per il Mezzogiorno, la quale, grazie ai contributi versati dagli Stati membri, finanziasse anche investimenti non direttamente produttivi e concedesse crediti a tassi d'interesse significativamente inferiori a quelli di mercato ovvero sovvenzioni a fondo perduto; cfr. BUSSIÈRE, DUMOULIN, WILLAERT, *The Bank…*, *cit.*, p. 38; MARCHEGIANI, *Banca europea per gli investimenti*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. II, AU-CHIER, IV ed., Torino, 1987, p. 168.

[240] MARCHEGIANI, *La Banca…*, *cit.*, p. 551.

affidabile sui mercati dei capitali, dovesse avere una dotazione minima di capitale pari a $ 1 mld.
L'accordo raggiunto dai Paesi membri della CECA disponeva, inoltre, che i progetti finanziati avrebbero dovuto essere sottoposti ad un esame preliminare da parte di un'istituzione europea[241] e che l'erogazione di capitale da parte degli Stati membri al Fondo, limitata ad un periodo di cinque anni, sarebbe stata possibile solo nel caso in cui il Fondo non fosse riuscito ad accedere ai mercati dei capitali. Da ultimo, fu raggiunto un accordo sul nome della nuova istituzione (non più Fondo d'investimento europeo bensì Banca europea per gli investimenti[242]) e sugli organi di direzione del Fondo, che, analogamente alla BIRS, avrebbero dovuto avere una struttura similare a quella delle banche private, ma che sarebbero stati soggetti alle direttive impartite da un Consiglio dei governatori composto da rappresentanti degli Stati membri nonchè della Commissione europea[243].
I negoziati per la redazione dei Trattati istitutivi della CEE e della CEEA (il nucleo dei quali era costituito dal

---

[241] In difetto di attribuzioni specifiche alle altre istituzioni, tale compito di valutazione avrebbe dovuto essere svolto dalla Commissione europea.
[242] La scelta di sostituire la locuzione "fondo" con "banca" fu motivata dalla percezione negativa che si riteneva la parola "fondo" evocasse. Infatti, in seno al Comitato Spaak, fu fatto notare (da parte della Germania e dei Paesi Bassi) che anche la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo doveva, inizialmente, essere denominata "fondo d'investimento internazionale" e che si era poi optato per la prima soluzione in quanto la parola "fondo" era stata considerata negativa da un punto di vista reputazionale, cfr. BUSSIÈRE, DUMOULIN, WILLAERT, *The Bank…*, *cit.*, p. 42.
[243] *Ibidem*, p. 39-40.

Rapporto Spaak) si svolsero tra le delegazioni dei sei Paesi membri della CECA tra il giugno ed il dicembre del 1956[244]. I due Trattati furono poi sottoscritti a Roma il 25 marzo 1957 ed entrarono in vigore il 1 gennaio 1958

All'interno del Trattato istitutivo della Comunità economica europea, la Banca europea per gli investimenti è disciplinata dagli artt. 3 (lett. j), 129, 130 e 180. Lo Statuto della Banca, che ne regolava la struttura ed il funzionamento, era (ed è) contenuto in un Protocollo allegato al Trattato CEE (TCEE, oggi TFUE) ed ha il medesimo valore giuridico delle norme in esso contenute. La sua struttura è analoga a quella dello Statuto BIRS[245].

L'art. 3 (lett. j) delinea i contenuti del mandato conferito alla BEI dagli Stati contraenti, disponendo come la Banca dovesse "[...] *facilitare l'espansione economica della Comunità mediante la creazione di nuove risorse* [...]" al fine di realizzare gli scopi enunciati dall'art. 2 TCEE[246]. L'ampiezza della formulazione di tale mandato evidenzia come gli Stati membri concordassero sulla necessità di porre in essere una coerente ed effettiva politica di stimolo agli investimenti sul territorio della Comunità ma come desiderassero attribuire tale compito ad un'organizzazione

---

[244] GRILLI, *Le origini..., cit.*, p. 37.

[245] WHITE, *European Investment Bank – 25 years 1958 1983*, Luxemburg, p. 9.

[246] Ai sensi dell'art. 2 TCEE, "*La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale riavvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano*"

da essa distinta, sebbene interdipendente[247]. È stata, pertanto, una scelta squisitamente politico-istituzionale quella di conferire ad un organo distinto dalla Comunità (ma operante in nome e per conto della stessa) i poteri necessari a svolgere l'attività di raccolta di fondi sui mercati dei capitali privati e di loro successiva erogazione nella forma di prestiti e garanzie.

Va, poi, evidenziato come la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo abbia costituito non solo il paradigma organizzativo al quale si è rifatta la BEI nel concepire la propria struttura funzionale (un istituto di credito internazionale che ha quali fonti di approvvigionamento sia il ricorso diretto ai mercati dei capitali sia i contributi degli Stati membri, in misura proporzionale alla loro ricchezza)[248], ma anche il riferimento ai contenuti del mandato stesso dell'organizzazione, strettamente funzionale ad assicurare la crescita e lo sviluppo economico-sociale degli Stati partecipanti[249].

Gli articoli 129 e 130 TCEE[250] costituivano il Titolo IV della Parte III del Trattato, dedicato alle politiche della

---

[247] MEGRÉT, *La Banque..., cit.*, p. 1.

[248] *Ibidem*, p. 2.

[249] MOSCONI, *La Banca…, cit.*, p. 9.

[250] Art. 129 TCEE: "*E' costituita una Banca europea per gli investimenti, con personalità giuridica. Sono membri della Banca europea per gli investimenti gli Stati membri. Lo statuto della Banca europea per gli investimenti costituisce l'oggetto di un Protocollo allegato al presente Trattato*". Art. 130 TCEE: "*La Banca europea per gli investimenti ha il compito di contribuire, facendo appello al mercato dei capitali ed alle proprie risorse, allo sviluppo equilibrato e senza scosse del mercato comune nell'interesse della Comunità. A tal fine facilita, mediante la concessione di prestiti e garanzie, senza perseguire scopi di lucro,*

Comunità. A norma di tali disposizioni, era istituita una Banca europea per gli investimenti: prima banca regionale di sviluppo per l'Europa (ove si aderisca all'opinione che qualifica la BEI come una BRS[251]), nata dalla sintesi dei caratteri propri della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo e dei fondi di sviluppo a carattere assistenziale[252], dotata di personalità giuridica[253] ed i cui membri potevano (e possono) essere solo gli Stati membri della Comunità economica europea (oggi Unione europea). Lo Statuto della Banca era (ed è) contenuto in un apposito Protocollo allegato al Trattato.
L'ultimo degli articoli dedicati dal TCEE alla Banca era l'art.180, ai sensi del quale la Corte di Giustizia era (e tuttora è) competente a conoscere delle controversie in materia di esecuzione degli obblighi degli Stati membri

---

il finanziamento dei seguenti progetti in tutti i settori dell'economia: a) progetti contemplanti la valorizzazione delle regioni meno sviluppate, b) progetti contemplanti l'ammodernamento o la riconversione d'imprese oppure la creazione di nuove attività richieste dalla graduale realizzazione del mercato comune che, per la loro ampiezza o natura, non possono essere interamente assicurati dai vari mezzi di finanziamento esistenti nei singoli Stati membri, c) progetti d'interesse comune per più Stati membri che, per la loro ampiezza o natura, non possono essere completamente assicurati dai vari mezzi di finanziamento esistenti nei singoli Stati membri".

[251] LANGUETIN, RUMPF, *La Banque Européenne d'Investissement, l'ecu, une banque centrale europèenne*, Lausanne, 1988, p. 28 ; WHITE, *European…*, *cit.*, p. 9.

[252] MARCHEGIANI, *La Banca…*, *cit.*, p. 552.

[253] La Corte di Giustizia ha definito la personalità giuridica delle Istituzioni comunitarie come la capacità, di cui la Comunità gode nelle relazioni esterne, di essere parte di rapporti di natura contrattuale con gli Stati terzi, cfr. Corte giust., 31 marzo 1971, causa n. 22/70, Commissione c/ Consiglio.

derivanti dallo Statuto della BEI e il Consiglio di amministrazione della Banca può adire uno Stato membro inadempiente avanti la Corte.
Con il Trattato sull'Unione europea, siglato a Maastricht il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1 novembre 1993, gli Stati membri della CEE hanno istituito tra loro l'Unione europea. Il Trattato di Maastricht ha profondamente inciso sulla struttura istituzionale della CEE, modificandone la denominazione in Comunità europea (CE) e sul Trattato istitutivo[254], anche per quanto

[254] L'Unione europea creata con il Trattato di Maastricht aveva una struttura complessa (c.d. tre pilastri dell'UE), essendo costituita dalle Comunità europee (Comunità Europea – CE, già CEE – CECA ed Euratom, i cui Trattati istitutivi erano modificati dai Titoli II, III e IV del Trattato di Maastricht), dalla Politica estera e di sicurezza comune degli Stati membri (PESC), dalla cooperazione dei medesimi in materia di giustizia ed affari interni necessaria affinchè l'Unione sia in grado di garantire ai cittadini degli Stati membri un effettivo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Tra le novità più importanti introdotte nell'ordinamento comunitario dal Trattato di Maastricht vi è l'istituzione di una cittadinanza europea (che si affianca, senza sostituirla, alla cittadinanza nazionale) e l'instaurazione dell'Unione economica e monetaria (UEM). L'UEM prevedeva che gli Stati membri coordinassero le proprie politiche economiche, ponessero in essere un sistema di sorveglianza multilaterale di tale coordinamento e soggiacessero a specifiche disposizioni finanziarie e di bilancio. L'UEM era funzionale all'istituzione di una moneta unica tra gli Stati membri e di una situazione di stabilità economica generale. L'istituzione della moneta unica (euro) doveva avvenire in tre fasi: piena liberalizzazione della circolazione dei capitali; coordinamento delle politiche economiche degli Stati; creazione della moneta unica ed istituzione della Banca centrale europea. La BCE costituisce, insieme alle banche centrali nazionali, il Sistema europeo delle banche centrali – SEBC.

riguarda le disposizioni attinenti alla Banca europea per gli investimenti.
Con il Trattato di Maastricht sono stati inseriti nella parte quinta del Trattato CE, dedicata alle istituzioni della Comunità, gli articoli 198 D e 198 E. Tali articoli, pur ricalcando il testo dei previgenti artt. 129 e 130 TCEE, ne hanno modificato, però, parzialmente il contenuto.
L'art. 198 D ha eliminato la previsione attinente alla costituzione di una Banca europea per gli investimenti da parte degli Stati membri, disponendo, al primo alinea, solo come la BEI fosse dotata di personalità giuridica. L'art. 198 E, invece, dopo aver fatto proprio il testo dell'art. 130 TCEE, prevede un ultimo comma, a norma del quale: "[…] *Nello svolgimento dei suoi compiti la Banca facilita il finanziamento di programmi d'investimento congiuntamente con gli interventi dei fondi strutturali e degli altri strumenti finanziari della Comunità* […]".
Tale ultima previsione è di particolare importanza poiché poneva in luce il rapporto di dipendenza funzionale intercorrente tra la BEI e la CE (oggi UE). Ne consegue che la BEI, nel contribuire allo sviluppo della Comunità, doveva e deve coordinare la propria attività con quella degli altri strumenti dell'UE che, seppur a diverso titolo, perseguono il medesimo fine di sviluppo equilibrato dell'Unione.
Con il Trattato di Amsterdam, siglato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore l'1 maggio 1999, gli Stati membri dell'UE hanno proceduto ad una modifica del Trattato sull'Unione europea e dei Trattati istitutivi delle Comunità europee. Il Trattato di Amsterdam, pur rinumerando completamente il TCE ed inserendo le disposizioni relative alla BEI agli artt. 266 e 267, ha però lasciato immutate, nella loro formulazione letterale, tali disposizioni e

mantenuto la loro collocazione nella parte del TCE dedicata alle istituzioni della Comunità.
Il Trattato di Nizza (siglato tra gli Stati membri dell'Unione europea il 26 febbraio 2001 ed entrato in vigore l'1 febbraio 2003) ha parzialmente modificato la disciplina della Banca europea per gli investimenti. In particolare, durante la vigenza di tale Trattato, il terzo comma dell'art. 266 TCE non si limitava più a stabilire come lo Statuto della Banca fosse oggetto di un Protocollo allegato al Trattato bensì ne disciplinava anche la procedura di modifica, disponendo che "[…] *Lo statuto della Banca europea per gli investimenti costituisce l'oggetto di un protocollo allegato al presente trattato. Il Consiglio, deliberando all'unanimità su richiesta della Banca europea per gli investimenti e previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione, o su richiesta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e della Banca europea per gli investimenti, può modificare gli articoli 4, 11 e 12 e l'articolo 18, paragrafo 5, di detto statuto* […]".
Il Trattato di Lisbona (firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il1 dicembre 2009) ha significativamente mutato l'assetto istituzionale dell'Unione europea. Per quanto rileva nella presente sede, è stata eliminata la c.d. "struttura a pilastri", istituendo un'unica Unione europea, fondata (ex art. 1 TUE) sui due Trattati istitutivi - Trattato sull'Unione europea (siglato a Maastricht nel 1992) e Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE, già Trattato della Comunità europea) - e sulla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea che, ai sensi dell'art. 6 TUE, ha il medesimo valore giuridico dei Trattati.
Per quanto concerne la Banca europea per gli investimenti, il Trattato di Lisbona ha trasfuso il disposto degli artt. 266

e 267 TCE negli artt. 308 e 309 TFUE, senza però modificarne né il contenuto nè la collocazione nella parte del Trattato dedicata alle istituzioni dell'Unione; inoltre, ha inserito lo Statuto della BEI nel Protocollo n. 5, allegato al TFUE e al TUE e dei quali forma parte integrante[255].

L'art. 308 TFUE recita: "*La Banca europea per gli investimenti è dotata di personalità giuridica. Sono membri della Banca europea per gli investimenti gli Stati membri. Lo statuto della Banca europea per gli investimenti costituisce l'oggetto di un protocollo allegato ai trattati. Il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale su richiesta della Banca europea per gli investimenti e previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione, o su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e della Banca europea per gli investimenti, può modificare detto statuto*".

Ai sensi dell'art. 309 TFUE: "*La Banca europea per gli investimenti ha il compito di contribuire, facendo appello al mercato dei capitali ed alle proprie risorse, allo sviluppo equilibrato e senza scosse del mercato interno nell'interesse dell'Unione. A tal fine facilita, mediante la concessione di prestiti e garanzie, senza perseguire scopi di lucro, il finanziamento dei seguenti progetti in tutti i settori dell'economia: a) progetti contemplanti la valorizzazione delle regioni meno sviluppate; b) progetti contemplanti l'ammodernamento o la riconversione di imprese oppure la creazione di nuove attività indotte dall'instaurazione o dal funzionamento del mercato interno che, per la loro ampiezza o natura, non possono essere interamente assicurati dai vari mezzi di finanziamento esistenti nei singoli Stati membri; c)*

[255] MARCHEGIANI, *Banca…,cit.*, p. 168.

progetti di interesse comune per più Stati membri che, per la loro ampiezza o natura, non possono essere completamente assicurati dai vari mezzi di finanziamento esistenti nei singoli Stati membri. Nello svolgimento dei suoi compiti la Banca facilita il finanziamento di programmi di investimento congiuntamente con gli interventi dei fondi strutturali e degli altri strumenti finanziari dell'Unione."

Ulteriori disposizioni attinenti alla Banca europea per gli investimenti sono contenute negli articoli 15, 126, 175, 209, 271, 287, 289 e 343 del TFUE[256], nel Protocollo n. 28

[256] Art. 15: la BEI, come la BCE e la Corte di Giustizia dell'UE, garantisce la trasparenza dei propri lavori e l'accesso ai propri documenti solo quando eserciti funzioni di natura amministrativa. Art. 126: il Consiglio può invitare la BEI a riconsiderare la propria politica creditizia nei confronti di uno Stato membro dell'UE qualora detto Stato non ottemperi alla decisione con la quale il Consiglio intimi allo Stato di adottare le misure necessarie a ridurre il rapporto disavanzo pubblico/prodotto interno lordo. Art. 175: l'Unione favorisce l'attuazione delle proprie politiche tenendo conto della promozione dello sviluppo armonioso dell'Unione stessa e della riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni; tali obiettivi sono perseguiti anche con l'azione che l'UE svolge attraverso la BEI. Art. 209: per quanto previsto dallo Statuto, la BEI contribuisce all'attuazione delle misure che il Parlamento e il Consiglio adottano per la realizzazione della politica di cooperazione allo sviluppo; tali misure possono anche consistere in programmi tematici ovvero avere riguardo a programmi pluriennali di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo. Art. 271: tra le competenze della Corte di Giustizia vi è anche quella di conoscere delle controversie in materia di esecuzione degli obblighi degli Stati membri derivanti dallo Statuto della BEI; nel caso in cui uno Stato membro non abbia adempiuto ai propri obblighi, il Consiglio di amministrazione della Banca mette lo Stato in condizione di presentare le proprie osservazioni ed emette un parere motivato e, nel caso in cui le condizioni

sulla coesione economica, sociale e territoriale[257] e nel Protocollo n. 7 sui privilegi e le immunità dell'Unione europea[258] allegati al TFUE ed al TUE.

---

espresse nel parere siano disattese, il CdA può adire la Corte. Art. 287: la Corte dei conti dell'UE, per quanto riguarda l'attività della BEI in merito alla gestione delle entrate e delle spese dell'Unione, ha diritto di accedere alle informazioni in possesso della BEI in forza di uno specifico accordo siglato tra la BEI, la Corte dei conti e la Commissione europea, in mancanza del quale la Corte ha comunque accesso alle informazioni che consideri necessarie per controllare il saldo dei fondi dell'Unione gestiti dalla Banca. Art. 289: nei casi tassativamente previsti dai Trattati, atti legislativi dell'Unione europea possono essere adottati su iniziativa della BEI. Art. 343, la BEI gode, sul territorio degli Stati membri, delle immunità e dei privilegi necessari all'assolvimento del proprio mandato.

[257] Il Protocollo n. 28 sulla coesione economica, sociale e territoriale, dopo aver premesso come l'art. 3 TUE preveda la promozione di tale coesione tra gli obiettivi dell'UE, e come la stessa rientri tra i settori di competenza concorrente dell'Unione e degli Stati membri, constata che la BEI riveste una posizione di rilievo nell'erogare "[…] *prestiti considerevoli e sempre maggiori a favore delle regioni più povere* […]". In tale Protocollo viene altresì ribadita la volontà degli Stati membri di far sì che la BEI continui a dedicare la maggior parte delle proprie risorse alla coesione economica, sociale e territoriale nonché si dichiarano disposti a prendere in considerazione le necessità di capitale della BEI, nel caso in cui ciò fosse necessario.

[258] Il Protocollo n. 7 in commento dispone che la BEI goda, come l'Unione europea, di immunità di diritto internazionale per quanto attiene ai propri archivi e beni mobili ed immobili e che non possa essere soggetta ad imposizioni di natura fiscale. Inoltre (art. 21) la BEI non può essere sottoposta ad alcuna forma di tassazione in caso di aumento di capitale, liquidazione ovvero in situazioni analoghe.

5. Il mandato della Banca europea per gli investimenti

A norma dell'art. 2 Statuto BEI, il mandato della Banca è definito dall'art. 309 TFUE. Innanzitutto e come precedentemente osservato, alla BEI è conferito il compito di favorire lo "sviluppo equilibrato e senza scosse del mercato interno"[259] nell'interesse dell'UE e facendo ricorso al mercato dei capitali.
Ne consegue che la BEI non è un'agenzia di sviluppo o un ente di assistenza ma un "[...] *ente a carattere imprenditoriale per lo svolgimento diretto di attività economiche* [...]"[260] che opera come un istituto di credito

[259] In merito ai progetti finanziati, si osserva come SPIROU (*La Banque…*, *cit.*, p. 50) abbia posto in luce una eventuale intrinseca contradditorietà dell'art. 130 TCEE (oggi 309 TFUE). Infatti, il primo alinea di tale norma conferisce alla BEI il potere discrezionale di scegliere quali progetti, purchè economicamente giustificati, finanziare e, pertanto, sembrerebbe porsi in contrasto con la seconda parte del paragrafo, in cui tale libertà di scelta della BEI viene limitata a tre, predeterminate, categorie di progetti. In merito si ritiene non potersi condividere tale opinione. Infatti, il primo alinea dell'art. 309 TFUE esplicita il mandato della BEI, identificandolo nell'attività di finanziamento dei vari settori economici comunitari in cui necessita l'intervento ausiliario della Banca allorchè le risorse creditizie disponibili a livello nazionale non risultino sufficienti. Invece, la seconda parte del primo paragrafo enumera le "[...] *tre linee direttrici nell'ambito delle quali la Banca deve svolgere questa attività d'intervento primaria* [...]" (MARCHEGIANI, *Banca…*,*cit.*, p. 168). La natura delle due parti del primo paragrafo dell'art. 309 TFUE è, infatti, distinta e non sovrapponibile: la prima identifica il mandato, la seconda le modalità di attuazione di tale mandato.
[260] ORLANDI, *Lezioni…*, *cit.*, p. 275. In punto, l'Autore sottolinea come la BEI non sia una banca di sviluppo bensì degli investimenti

di diritto privato, ricorrendo al mercato dei capitali per finanziare le proprie attività e conducendo le proprie operazioni in base a criteri di natura meramente commerciale, al fine di ottenere la restituzione di quanto dato a mutuo ed il dovuto a titolo di interessi[261].

Il primo alinea dell'art. 309 TFUE riproduce il contenuto di parte del Preambolo del TFUE, nella parte in cui si afferma la volontà di rafforzare l'unità economica, assicurare uno sviluppo armonioso e ridurre le disparità regionali; la BEI, fin dalla sua istituzione, ha sempre perseguito tali scopi e la sua creazione ha risposto all'esigenza di avere un organo che fosse in grado di raccogliere fondi sui mercati dei capitali per poi investirli al fine di facilitare il finanziamento di progetti specifici[262].

Sebbene nel TFUE sia assente la previsione, ex art. 3 TCEE, secondo la quale la BEI doveva agevolare l'espansione economica dell'Unione attraverso la creazione di nuove risorse, non si ritiene che ciò abbia comportato il venir meno di tale specifica funzione della Banca quale strumento di sviluppo economico dell'Unione poichè la formulazione della prima parte dell'art. 309 TFUE è rimasta sul punto, sostanzialmente, immutata dal 1957.

Infatti, proprio perché la BEI deve contribuire allo sviluppo graduale del mercato interno (nell'interesse dell'Unione, facendo ricorso ai mercati dei capitali e senza scopo di lucro), si ritiene che la Banca sia ancora oggi qualificabile come uno strumento imprescindibile della

---

e come, pertanto, il mandato ad essa conferito sia di integrare le politiche economiche degli Stati membri, riducendo gli squilibri regionali e conducendo un'attività di natura bancaria.

[261] LEANZA, *Banca…*, *cit.*, p. 1010.

[262] MEGRÉT, *La Banque...*, *cit.*, p. 12.

politica di integrazione dell'Unione europea[263]. Tale affermazione trova giustificazione nel fatto che la BEI, sin dalla sua costituzione, agevolando lo sviluppo economico dei Paesi membri della CEE al fine di creare un effettivo mercato unico in cui le condizioni economiche fossero sostanzialmente omogenee, ha contribuito all'eliminazione delle più vistose forme di disparità economica tra le varie regioni dell'Unione, attraverso il miglioramento delle reti infrastrutturali, la promozione della cooperazione tra le imprese private, la riconversione industriale e la limitazione degli effetti negativi derivanti dalla liberalizzazione della concorrenza[264].

Con specifico riferimento all'attività di limitazione degli effetti pregiudizievoli della libera concorrenza tra imprese private, va osservato come i progetti che, in tale settore, la BEI considera meritevoli di finanziamento rientrino sia nella categoria degli investimenti per la valorizzazione delle aree meno sviluppate (art. 309 lett. a) TFUE) sia tra gli investimenti di natura settoriale per la creazione, l'ammodernamento o la valorizzazione di imprese (art. 309 lett. b) TFUE). Si noti, ancora, che dall'analisi delle attività che la BEI svolge nel settore della concorrenza tra imprese di diritto privato, si evince come alla Banca sia demandato un compito ulteriore rispetto a quello descritto dal primo alinea dell'art. 309 TFUE e cioè la correzione di

---

[263] LEANZA, *Banca…*, *cit.*, p. 1008.

[264] BUSSIÈRE, DUMOULIN, WILLAERT, *The Bank…*, *cit.*, p. 51. Attraverso la raccolta di risorse finanziarie sui mercati dei capitali, la BEI svolge una duplice funzione di facilitazione di trasferimento di risorse: dall'esterno all'interno dell'Unione e, all'interno del'UE, dalle regioni più avanzate a quelle meno sviluppate; cfr. WHITE, *European...*, *cit.*, p. 14.

determinati effetti negativi prodotti dall'instaurazione del mercato interno[265].

La previsione secondo la quale la Banca opera senza perseguire un fine oneroso non deve portare a ritenere che le operazioni da essa poste in essere siano condotte a titolo gratuito. Infatti, la BEI, dovendo fare fronte alle obbligazioni da essa assunte sui mercati dei capitali, applica ai propri finanziamenti commissioni e tassi d'interesse la cui misura non deve essere inferiore al valore minimo dei tassi normalmente praticati dagli istituti di credito privati.

Quanto ai redditi che la Banca ottiene a seguito della restituzione delle somme concesse a mutuo, essi sono utilizzati, oltre che per la restituzione di quanto a propria volta ricevuto sui mercati dei capitali, anche per restituire ai propri creditori gli interessi dovuti, coprire le spese e costituire fondi di riserva. Ciò che va evidenziato è che gli Stati membri non traggono alcun profitto dall'attività della Banca[266].

La seconda parte dell'art. 309 TFUE limita il mandato della Banca alla concessione di prestiti e garanzie per il finanziamento di tre categorie di progetti, le quali sono altresì definite come "criteri di eliggibilità" della Banca[267].

In punto deve essere anzitutto osservato come la BEI, avendo l'obbligo di restituire quanto ottenuto ricorrendo ai mercati dei capitali, finanzi solo progetti che siano,

---

[265] LUCHAIRE, *La Banque Européenne d'Investissement*, in *Revue Juridique et Politique Indépendance et Coopération*, 1979, p. 22-23.

[266] MEGRÉT, *La Banque..., cit.*, p. 13; HARLES, *Articles 129-130*, in SMIT, HERZOG (eds.), *The Law of the European Economic Community. A Commentary on the EEC Treaty*, Salzburg, 1994, p. 836.

[267] MARCHEGIANI, *Banca…,cit.*, p. 168.

direttamente o indirettamente, produttivi e come, pertanto, i progetti da sostenere siano scelti a seguito di un'analisi prognostica di natura sia tecnica sia finanziaria[268].
Per "*progetti contemplanti la valorizzazione delle regioni meno sviluppate*" ex art. 309 lett. a) TFUE, si intendono i programmi di investimento in regioni il cui livello medio di sviluppo sia anormalmente più basso rispetto a quello medio nell'intera UE: sono esclusi dall'ambito di operatività della BEI gli investimenti che abbiano un'importanza meramente locale in regioni interne agli Stati membri il cui livello di sviluppo sia inferiore solamente con riferimento a quello del Paese di appartenenza[269]. Obiettivo di tali finanziamenti è il rafforzamento economico di aree geografiche sovra-locali che, di per sè sole, non sarebbero in grado di attrarre risorse economiche[270].
In merito agli investimenti per lo sviluppo delle regioni meno avanzate, la Direttiva del Consiglio dei governatori BEI del 4 dicembre 1958[271] specificava come, sebbene il Trattato istitutivo non indicasse alcuna priorità[272], la

---

[268] HITZLER (a cura di), *Directory of european institutions*, Londra, 1991, p. 261; LEANZA, *Banca…*, *cit.*, p. 1010.
[269] *Ibidem*, p. 1009.
[270] MARCHEGIANI, *Banca…*, *cit.*, p. 169. Tale incapacità di attrarre investimenti ha quale primo effetto la riduzione dei livelli occupazionali ed è per tale motivo che la Banca europea per gli investimenti ha condotto le proprie operazioni finanziarie con l'intento anche di ridurre le disparità di opportunità lavorative tra le differenti regioni d'Europa, sebbene tale politica abbia sortito l'effetto di un'illegittima concorrenza tra le regioni beneficiarie di aiuti al fine di attirare nuovi investimenti (come sottolineato in LANGUETIN, RUMPF, *La Banque…*, *cit.*, p. 39).
[271] Cfr. BUSSIÈRE, DUMOULIN, WILLAERT, *The Bank…*, *cit.*, p. 54.
[272] HARLES, *Articles...*, *cit..*, p. 836.

Banca, nell'allocazione dei fondi, dovesse avere maggiore considerazione per il finanziamento di progetti condotti nelle regioni meno sviluppate della Comunità, onde evitare che la progressiva integrazione europea non accentuasse gli squilibri economici già esistenti tra gli Stati membri. In detta Direttiva era altresì previsto che dovesse rivestire carattere residuale il finanziamento sia dei progetti di interesse comune per più Stati membri (art. 309 lett. c) TFUE) sia delle imprese private, al fine di una loro modernizzazione ovvero della creazione di nuove realtà industriali (art. 309 lett. b) TFUE).

La soluzione adottata dal Consiglio dei governatori ed espressa nella Direttiva in commento fu frutto di un duplice ordine di decisioni di natura politica.

In primo luogo, il basso livello di sviluppo delle regioni meno avanzate dell'UE coincideva (e coincide) spesso con situazioni di grave disoccupazione e inadeguatezza dei salari. Una tempestiva risoluzione di tali problemi (politico-istituzionali e socio-economici) richiedeva un intervento diretto dell'Unione per mezzo della BEI la quale, facilitando ed integrando l'attività degli Stati, svolgesse una funzione di impulso alla realizzazione di un complessivo programma di sviluppo[273], così adempiendo al mandato conferitole di contribuire all'integrazione del mercato interno[274].

In secondo luogo, la Banca adottò la decisione politica di finanziare solo i programmi di riconversione o modernizzazione industriale ed i progetti di interesse comune per più Stati membri che non potevano essere interamente finanziati ricorrendo alle diverse linee di

---

[273] FORMENTINI, *La Banca europea per gli investimenti*, in *Bancaria*, 1960, p. 401.

[274] LANGUETIN, RUMPF, *La Banque…*, *cit.*, p. 36.

credito disponibili a livello locale. Ciò senza entrare in concorrenza con gli istituti di credito nazionali e prevenendo eventuali accuse di "dirigismo economico" che potevano essere mosse alla Banca[275]; ma anche al fine di incentivare il proprio ruolo di catalizzatore di investimenti ulteriori, evitando però di assumere ruoli di direzione nelle imprese finanziate[276]. In merito si osserva che l'art. 20 par. 2 Statuto BEI dispone che la Banca possa assumere ruoli di direzione nelle imprese finanziate solo ove ciò sia necessario per salvaguardare la restituzione del capitale concesso a mutuo; ad ogni modo il Consiglio di amministrazione BEI può autorizzare la partecipazione della Banca ad un progetto commerciale solo quando ciò sia necessario, in aggiunta alla concessione di un prestito o di una garanzia, per il finanziamento di un dato investimento.

Il presupposto dell'assenza (o dell'insufficienza) di linee di credito erogate da operatori nazionali per i progetti finanziati dalla BEI non riguarda però i soli progetti indicati alla lettera a) del primo paragrafo dell'art. 309 TFUE, bensì anche quelli indicati dalle lettere b) e c) del medesimo articolo; infatti, la norma in commento espressamente dispone che la Banca debba facilitare il finanziamento dei progetti indicati dalle citate lettere a), b) e c).

In forza del richiamo all'art. 309 TFUE, l'art. 16 dello Statuto BEI afferma al riguardo che la Banca concede finanziamenti nel caso in cui non sia possibile accedere a linee di credito provenienti da altre fonti ed a condizioni

---

[275] BERMEJO, *La Banque Européenne d'Investissement: une banque de developpement*, in *Revue Internationale de Droit Economique*, 1987, p. 481.

[276] MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 192.

ragionevoli ovvero nel caso in cui l'accesso a tali fonti di finanziamento renderebbe la realizzazione del progetto più difficile o eccessivamente onerosa[277]. Inoltre, la Banca non è tenuta a finanziare integralmente i progetti cui partecipa[278], potendo operare anche solo *pro quota*.
Tra l'altro la BEI può concedere finanziamenti solo a progetti determinati, con la conseguenza che è esclusa, a norma dell'art. 16 dello Statuto BEI, l'ipotesi di erogazione di linee di credito la cui destinazione non sia stata previamente comunicata alla Banca.
Fino al 1973, l'attività della BEI nel settore dell'aiuto alle aree meno sviluppate della CEE è stata condotta principalmente in favore dell'Italia[279], principale

---

[277] MEGRÉT, *La Banque..., cit..*, p. 14.
[278] *Ibidem.*
[279] Tra il 1958 ed il 1972 l'Italia ha ricevuto oltre il 60% dei fondi erogati dalla BEI agli Stati membri, cfr. *ibidem*. Inoltre, come specificamente espresso nel Protocollo concernente l'Italia allegato al Trattato CEE, una ragionevole parte dei fondi della BEI dovevano essere investiti a beneficio del Mezzogiorno d'Italia e delle Isole; infatti l'attività della BEI era complementare ad un più ampio piano di sviluppo del sud Italia delineato dallo stesso Governo italiano in cui il ruolo di principale finanziatore doveva essere svolto dalla Cassa per il Mezzogiorno (quanto ai risultati conseguiti da tale piano di sviluppo ed al ruolo svolto dalla BEI, cfr. BUSSIÈRE, DUMOULIN, WILLAERT, *The Bank…*, *cit.*, p. 87). In merito deve essere altresì ricordato che l'istituzione della BEI era stata considerata da Spaak come il vantaggio essenziale dell'Italia alla partecipazione alla CEE (cfr. MANZELLA, *Alle origini..., cit..*, p. 279). Infatti, attesa l'impossibilità di finanziare con capitali esclusivamente italiani un effettivo piano di rilancio industriale (ivi compresa la formazione e riqualificazione dei lavoratori e la catalizzazione degli investimenti) del Mezzogiorno e delle Isole, lo sviluppo economico dell'Italia doveva essere considerato un problema dell'intera Comunità, alla cui risoluzione dovevano contribuire anche gli altri Stati membri; cfr. *ibidem*, p.

mutuatario della BEI nel periodo compreso tra il 1958 ed il 2007[280].

Tale opera di finanziamento è stata motivata dal fatto che fossero situate proprio in Italia le regioni il cui tasso di sviluppo era anormalmente basso rispetto alla media dei Paesi CEE. Nel rispetto di quanto disposto dell'art. 16 Statuto, la BEI, al fine di meglio convogliare i flussi di credito destinati all'Italia, aveva adottato la prassi di concedere alla Cassa per il Mezzogiorno[281] delle linee di

---

280. Tale Autore sottolinea, altresì, come gli ingenti finanziamenti posti in essere dalla BEI in Italia durante i primi anni della sua attività siano stati anche conseguenza del compromesso politico raggiunto in seno al comitato Spaak: bocciata la proposta italiana di istituire un fondo d'investimento a carattere assistenziale ed accolta la proposta tedesca di istiuire un ente di natura bancaria (del quale l'Italia era però uno dei principali contribuenti), apparve comprensibile come la neoistituita BEI dedicasse precipua attenzione alle aree più arretrate d'Italia (*ibidem*, p. 287). A partire dall'ingresso del Regno Unito e dell'Irlanda (1973), della Grecia (1981) e della Spagna e del Portogallo (1986) nella CEE, una parte consistente dei fondi BEI fu diretta a beneficio delle aree meno avanzate di tali Paesi (in particolar modo in Irlanda, cfr. BUSSIÈRE, DUMOULIN, WILLAERT, *The Bank…*, *cit.*, p. 87.

[280] GOMELLINI, TOSONI, *I finanziamenti della Banca europea per gli investimenti nel mezzogiorno*, in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, 2009, p. 871.

[281] La Cassa per il Mezzogiorno era un ente statale-fondo di sviluppo a carattere assistenziale creato dallo Stato italiano nel 1950 al fine di sostenere ed agevolare lo sviluppo economico delle aree meno avanzate del Sud Italia e delle Isole. L'istituzione della Cassa fu complementare alla decisione dello Stato di riservare una quota fissa (pari al 30%) delle commesse allo stesso necessarie ad imprese localizzate nel meridione, di allocare il 60% dei nuovi impianti produttivi di imprese pubbliche o partecipate nel meridione nonchè di riservare al meridione il 40% degli investimenti operati dalla Pubblica Amministrazione. Inizialmente

credito non vincolate ad uno specifico utilizzo, ma la cui destinazione generale fosse in favore di progetti imprenditoriali di piccola e media portata, successivamente approvati dalla Banca con una procedura accelerata[282] (c.d. prestiti globali).

---

la Cassa doveva svolgere le sue attività per soli dieci anni, a seguito di varie proroghe però la Cassa ha cessato di operare solo nel 1984. Attraverso la Cassa, che era dotata di autonomia finanziaria, lo Stato esercitava un'attività di intervento diretto nella creazione di attività industriali (quali il finanziamento delle infrastrutture) ed imprenditoriali (in particolare finanziamento delle imprese agricole). Nel 1986 è stata istituita l'Agenzia per la Promozione e lo Sviluppo del Mezzogiorno, il cui compito è quello di contribuire all'incentivazione ed al finanziamento delle attività d'impresa. Anche la Cassa, così come la BEI, perseguiva il proprio mandato ponenedo in essere investimenti che avessero la funzione di catalizzare interventi finanziari privati e portassero alla creazione di poli di sviluppo cfr. BEVILACQUA, *Breve storia dell'Italia meridionale dall'Ottocento a oggi*, Roma, 2005, p. 142, 217. Gli investimenti della BEI nel Sud Italia, già ridotti a partire dal 1973, subirono un'ulteriore contrazione a seguito della cessazione delle attività della Cassa per il Mezzogiorno (1984) e della progressiva dismissione delle partecipazioni statali nelle imprese (1992); cfr. GOMELLINI, TOSONI, *I finanziamenti…*, *cit.*, p. 871.

[282] MEGRÉT, *La Banque..., cit..*, p. 15. I principali interventi della BEI nel Mezzogiorno d'Italia sono stati condotti nei settori del trasporto di persone, delle telecomunicazioni e dell'approvvigionamento di acqua potabile per il consumo umano e per l'irrigazione; in tale ultimo ambito la BEI ha in particolare finanziato la costruzione di un acquedotto di 225 km in Puglia (cfr. LANGUETIN, RUMPF, *La Banque…*, *cit.*, p. 43). In punto deve altresì essere sottolineato che, al fine di "[...] *correggere i principali squilibri regionali nella Comunità, in particolare quelli risultanti dalla prevalenza delle attività agricole, dalle trasformazioni industriali e da una sottoccupazione strutturale* [...]" (art. 1), il Regolamento del Consiglio n. 724/75/CEE del 18

Va in punto rammentato che l'azione condotta dalla BEI durante i primi anni della sua attività fu significativamente influenzata da Pietro Campilli e Paride Formentini[283], primi Presidenti della Banca. Durante la loro gestione fu delineato il ruolo istituzionale demandato alla BEI: non un fondo di sviluppo bensì un istituto bancario i cui finanziamenti dovevano essere concessi solo in favore di progetti che avessero carattere produttivo ed al contempo un'istituzione dell'Unione che doveva contribuire allo sviluppo regionale[284].

Gli investimenti della BEI per lo sviluppo delle regioni meno avanzate sono consistiti (e tuttora consistono) in misure di decentramento produttivo a favore delle aree periferiche e nella diversificazione e riconversione delle

---

marzo 1975 ha stabilito l'istituzione del Fondo europeo di sviluppo regionale. A norma dell'art. 309 par. 2 TFUE, la BEI coordina la propria attività di finanziamento anche con quella del Fondo.

[283] Secondo lo stesso Formentini, il mandato della BEI "[…] *concerne la Comunità dei Sei e riguarda, all'interno di questa, le differenze di livello economico fra le regioni che la costituiscono* […]", in FORMENTINI, *Lo sviluppo regionale e la Banca europea per gli investimenti*, in *Bancaria*, 1962, p. 7. Tuttavia, tale mandato non può essere adempiuto a meno che la Banca non abbia una forza economica (volume di capitale) tale da poter effettivamente incidere su una situazione di ristagno economico, cambiando le condizioni di base della struttura economica di una determinata regione (*ibidem*, p. 11).

[284] Durante le presidenze di Campilli e Formentini fu posta particolare attenzione sul ruolo della BEI, la quale avrebbe dovuto cooperare con gli istituti di credito nazionali e con le istituzioni finanziarie internazionali, svolgendo un ruolo di natura supplementare rispetto all'attività di questi e sempre al fine di contribuire al progetto di integrazione europea. BUSSIÈRE, DUMOULIN, WILLAERT, *The Bank…*, *cit.*, p. 74.

attività produttive[285]. Tali interventi sono stati condotti in quattro settori produttivi principali: agricolo[286], industriale, energetico e, infine, delle infrastrutture (telecomunicazioni e trasporti)[287]. A tali ambiti si sono successivamente aggiunti anche i settori turistico[288] ed ambientale[289].

---

[285] FORMENTINI, *Lo sviluppo…*, *cit.*, p. 9.

[286] La BEI ha investito risorse significative nel settore agricolo, principalmente nel consolidamento e nella creazione di nuovi impianti di irrigazione da realizzarsi in Italia, Francia, Grecia ed Irlanda. L'importanza degli investimenti nel settore agricolo fu ulteriormente accresciuta dopo l'ingresso di Spagna e Portogallo nella CEE, se si considera che nel 1983 ben il 9% dei lavoratori CEE era impiegato nel settore agricolo. Infine, va ricordato che la BEI introdusse il sistema dei prestiti globali proprio nell'ambito del finanziamento all'agricoltura; cfr. BERMEJO, *La Banque Européenne d'Investissement: une banque de developpement*, in *Revue Internationale de Droit Economique*, 1988, p. 39-41. In merito deve essere ricordata la L. 1° marzo 1986, n. 64 ("*Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*"), con la quale venivano messi a disposizione fondi finalizzati alla realizzazione di progetti infrastrutturali nel Mezzogiorno d'Italia, i quali erano sovente assistiti da mutui concessi dalla BEI, cfr. T.A.R. Basilicata Potenza, sent. 14 febbraio 2006, n. 83.

[287] Per quanto attiene all'Italia, la BEI ha investito in modo sistematico nella costruzione delle reti di trasporto su gomma, allocando fondi per la costruzione di oltre 475 km di autostrade per il collegamento tra il settentrione e il meridione della Penisola (tra cui l'autostrada "Adriatica"), nonchè nella modernizzazione delle reti di telecomunicazioni (concedendo finanziamenti alla compagnia telefonica SIP) al fine di promuovere la creazione di nuove strutture industriali e di servizi. Tra gli altri interventi finanziari di rilievo in Italia che la BEI ha condotto durante i primi quindici anni di attività si rammenta il finanziamento di cinque centrali elettriche in Puglia e Campania (da sole in grado di far fronte ad oltre il 10% del fabbisogno energetico del Mezzogiorno) e del gasdotto SNAM di connessione delle reti per il trasporto del

Anche gli investimenti in favore della modernizzazione, conversione o creazione di nuove imprese devono essere attuati dalla Banca solo quando "[...] *per la loro ampiezza o natura, non possono essere interamente assicurati dai vari mezzi di finanziamento esistenti nei singoli Stati membri* [...]" (art. 309 lett. b) TFUE). I fondi erogati dalla Banca in favore dei progetti d'investimento rientranti in tale seconda categoria sono destinati a sostenere le imprese private nella loro opera di ammodernamento o riconversione industriale[290], nell'adozione di metodi di produzione economicamente più efficienti e nella modifica dei metodi già in essere[291] e cioè nell'assicurare un utilizzo produttivo della manodopera[292].
Anche i "[...] *progetti di interesse comune per più Stati membri* [...]" previsti dall'art. 309 lett. c) TFUE possono essere finanziati dalla BEI solo allorchè il ricorso ai mezzi di finanziamento disponibili nei singoli Stati membri non sia sufficiente alla realizzazione di tali progetti.
La ragion d'essere del finanziamento dei progetti facenti capo all'art. 309 lett. c) TFUE va ricondotta alla volontà politica di rafforzare le relazioni tra gli Stati membri finalizzate allo sviluppo e alla realizzazione di imprese di

---

gas del nord Italia con quelle del sud. Cfr. BUSSIÈRE, DUMOULIN, WILLAERT, *The Bank…*, *cit.*, p. 76-77.

[288] Gli investimenti nel settore turistico sono stati diretti sia alla realizzazione di strutture alberghiere sia alla costruzione ed all'ammodernamento delle autostrade che in Italia, Francia e Spagna collegavano le città principali alle località di mare; cfr. BERMEJO, *La Banque...*, *cit..*, 1988, p. 54.

[289] *Ibidem*, p. 38.

[290] BALESTRIERI, MARINI, *Commercio internazionale*, Milano, 2007, p. 32.

[291] HARLES, *Articles...*, *cit..*, p. 840.

[292] MEGRÉT, *La Banque...*, *cit..*, p. 20.

interesse comune[293]. Rientrano in tale criterio di eleggibilità tutti i programmi funzionali all'integrazione dei mercati e delle economie nazionali[294], alla riduzione della dipendenza dell'UE dall'importazione di energia ed al miglioramento complessivo delle condizioni economiche dell'Unione[295].

In tale categoria sono altresì da menzionare i progetti di ricerca e sviluppo di nuove tecnologie e quelli diretti a favorire la cooperazione tra imprese di vari Stati membri per l'uso comune di risorse tecniche e finanziarie, con l'effetto di rafforzare la loro posizione sui mercati extraeuropei. L'ampio spettro degli obiettivi perseguiti dalla Banca, l'ha portata a finanziare progetti diversificati fra loro che hanno investito tutti i settori economici e della ricerca in campo biotecnologico (industrie chimiche e produzione alimentare[296]), aeronautico, petrolchimico ed infrastrutturale sia per la produzione e il trasporto dell'energia (gasdotti, oleodotti, impianti geotermici, reti di interconnessione elettrica) sia per il collegamento tra gli Stati membri (autostrade, ferrovie e reti di telecomunicazione)[297].

I progetti finanziati dalla Banca a norma delle lettere a), b) e c) dell'art. 309 TFUE sono tra loro accomunati dall'adozione di uniformi criteri di scelta. Infatti, la BEI accoglie solo le domande di finanziamento di progetti che siano in grado di favorire la formazione, attorno a sè, di un polo di sviluppo e ciò nel rispetto di un rapporto di

---

[293] LUCHAIRE, *La Banque…*, *cit.*, p. 23.
[294] HARLES, *Articles...*, *cit..*, p. 840.
[295] LANGUETIN, RUMPF, *La Banque…*, *cit.*, p. 49.
[296] BUSSIÈRE, DUMOULIN, WILLAERT, *The Bank…*, *cit.*, p. 61.
[297] LANGUETIN, RUMPF, *La Banque…*, *cit.*, p p. 52.

proporzionalità diretta tra efficacia delle politiche di sviluppo regionale ed attrazione, da parte del progetto finanziato, di ulteriori iniziative economiche[298].
Nel settore energetico rilevanti interventi finanziari della BEI sono stati diretti al miglioramento dei giacimenti di gas e petrolio del Mare del Nord, del Mare Adriatico e del Mar Ionio[299].
Per quanto attiene alle reti di approvvigionamento di gas, la BEI ha condotto una politica degli investimenti diretta alla realizzazione di una rete di gasdotti che fosse in grado di coprire l'intera Europa occidentale, c.d. "reti transeuropee" per il trasporto di gas. Tra i finanziamenti erogati in tale ambito si rammentano: il gasdotto destinato ad importare gas naturale dalla Russia all'UE, passando per la Germania e l'Austria; una parte della *pipeline* Italia-Algeria[300]; il mutuo di € 150 mln. concesso alla Nederlandse Gasunie (già destinataria di un finanziamento di € 500 mln.) per l'espansione della rete di gasdotti nei Paesi Bassi, finalizzato a migliorare la fornitura di gas naturale alle zone nordoccidentali dell'Unione; il prestito di € 175 mln. (prima *tranche* di un finanziamento totale di € 1 mld.) alla società spagnola Enagás finalizzato ad aumentare la capacità di trasporto e le condizioni di fornitura di gas naturale in varie regioni spagnole; il finanziamento di € 75 mln. per la costruzione della linea di interconnessione tra Slovacchia ed Ungheria[301]. Per quanto concerne l'Italia, i più recenti interventi condotti dalla BEI

---

[298] FORMENTINI, *Lo sviluppo…, cit.*, p. 910.
[299] BERMEJO, *La Banque..., cit..*, 1988, p. 50.
[300] *Ibidem.*
[301] Tale progetto fa parte della più ampia linea infrastrutturale nota come "corridoio nord-sud", destinata a collegare la Polonia al mar Adriatico

nel campo del gas naturale attengono ai progetti di costruzione delle strutture di stoccaggio di Cornegliano (LO) nel 2010 e Bordolano (CR) nel 2013.
Giova in punto sottolineare come Paride Formentini, nel commentare i tre "criteri di eleggibilità" allora delineati dall'art. 130 TCEE ed oggi dall'art. 309 TFUE, abbia messo in luce come alla loro ampia formulazione corrisponda un'altrettanto ampia estensione del campo d'azione della BEI, alla quale è conferito il compito di contribuire allo sviluppo del mercato interno, svolgendo le proprie operazioni in tutti i settori dell'economia[302].
In merito al mandato conferito alla BEI deve essere osservato, da ultimo, come la Banca svolga altresì una funzione complementare a quella dell'UE. Infatti, come osservato da Luchaire[303], quando l'UE stipula accordi di associazione comportanti protocolli di natura finanziaria con Paesi meno sviluppati (ovvero con Paesi della stessa UE), alla BEI è conferito un ruolo di rilievo nell'elaborazione/esecuzione di tali protocolli finanziari conclusi dall'Unione. La Banca adempie tale funzione ricorrendo sia alle proprie risorse che a fondi speciali, finanziati con capitali dell'UE stessa o dei Paesi membri.

6. La natura giuridica della Banca europea per gli investimenti

La natura giuridica della Banca europea per gli investimenti quale istituzione distinta dall'Unione europea ovvero quale organo od organismo della stessa è stata

[302] FORMENTINI, *La Banca…*, *cit.*, p. 401.
[303] LUCHAIRE, *La Banque…*, *cit.*, p. 23.

oggetto di un intenso dibattito in dottrina, atteso come la Banca sia annoverabile, sotto l'aspetto organizzativo e strutturale, tra le banche internazionali di sviluppo[304] mentre, da un punto di vista operativo e funzionale, sia ricompresa tra gli organismi dell'UE[305].

In merito deve anzitutto essere escluso che la BEI possa essere considerata un'istituzione dell'Unione ovvero un organo di questa. La Banca non è un'istituzione dell'UE in quanto, in primo luogo, non è ricompresa dall'art. 13 TUE (nè lo era dall'art. 4 del TCEE)[306] tra le istituzioni dell'UE e, in secondo luogo, perchè è stata qualificata dalla Corte di Giustizia come organismo dell'UE, con la sentenza 3 marzo 1988 *Commissione c/ Consiglio dei governatori BEI* emessa a seguito del procedimento n. 85/86[307].

La BEI, inoltre, non è un organo dell'Unione europea poichè gli organi delle persone giuridiche, pur potendo essi stessi essere dotati di personalità giuridica, agiscono però in nome e per conto dell'istituzione di cui sono parte, alla quale sono imputabili tutti gli atti posti in essere dall'organo. Invece, la BEI è dotata di personalità giuridica propria e pone in essere atti giuridici in nome e per conto proprio[308].

---

[304] Il fatto che la BEI possieda indubbiamente alcuni dei caratteri propri delle banche internazionali di sviluppo è sostenuto da Rigo Sureda (in RIGO SUREDA, *The law…, cit.*) che, nel formulare le considerazioni introduttive del proprio studio sulle banche di sviluppo, afferma espressamente di non prendere in esame la BEI a causa della sua peculiare natura giuridica.

[305] MARCHEGIANI, *La Banca…, cit.*, p. 553-554.

[306] Ambedue le norme hanno natura tassativa.

[307] Corte giust. UE, 3 marzo 1988, causa n. 85/86, *Commissione c/ Consiglio dei governatori BEI.*

[308] MARCHEGIANI, *La Banque..., cit.*, p. 437.

La più risalente dottrina era divisa tra coloro i quali consideravano la BEI un'istituzione indipendente dall'Unione - e motivavano tale affermazione constatando come la Banca fosse dotata di una personalità giuridica distinta da quella dell'UE e come operasse senza vincolo di dipendenza dalla stessa[309] - e coloro i quali affermavano come la BEI fosse un organo dell'Unione, seppur dotato di caratteristiche peculiari. Gli esponenti di tale seconda corrente suffragavano la propria opinione con due principali argomenti: la Banca era stata creata con i Trattati istitutivi delle Comunità europee e doveva esserne quindi considerata parte; la BEI conduceva le proprie operazioni finanziarie al fine di perseguire gli scopi dell'Unione e in particolare lo sviluppo del mercato interno e il miglioramento dei sistemi economici degli Stati membri[310].

L'individuazione della natura giuridica della BEI è stata frutto dell'opera della Corte di Giustizia delle Comunità europee (oggi Corte di Giustizia) che, con la sentenza 3

---

[309] Cfr. MOSCONI, *La Banca…*, *cit.* ; MENAIS, *La Banque Européenne d'Investissement*, Parigi, 1955.

[310] Cfr. LEANZA, *Banca…*, *cit.*; MEGRÉT, *La Banque...*, *cit.* Cfr. però MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 19; ivi l'Autore afferma come la natura della BEI quale organo distinto dalla CEE (UE) non debba essere sopravvalutata, atteso come gli artt. 308 TFUE e 3 Statuto BEI dispongano come siano membri della Banca tutti gli Stati membri dell'Unione e come la Banca svolga una funzione strumentale rispetto all'UE. L'osservazione in base alla quale la natura giuridica della BEI sarebbe quella di impresa internazionale (*ibidem*, p. 21) viene condivisa anche dal Megrét, il quale, dopo aver affermato come la Banca dovrebbe essere annoverata tra gli organi della Comunità, rileva, però, che, poichè gli Stati membri dell'UE devono essere obbligatoriamente membri della Banca, la BEI rientra nella categoria delle imprese pubbliche internazionali (MEGRÉT, *La Banque...*, *cit*, p. 6).

marzo 1988 emessa a seguito del procedimento n. C-85/86, *Commissione c/ Consiglio dei governatori BEI*, ha escluso la sussistenza di una strutturazione organica della BEI all'interno dell'assetto istituzionale dell'UE ed ha definito la Banca quale organismo indipendente, ma funzionalmente collegato, all'Unione europea. Tale sentenza ha fatto proprie le conclusioni raggiunte dalla pronuncia n. 110/75 (*John Mills c/ BEI*) ed è stata poi confermata dalla sentenza 25 maggio 1993, emessa nel procedimento n. C-370/89, *SGEEM e Etroy c/ BEI*[311].

Oggetto della controversia decisa con la sentenza n. 110/75 era il licenziamento da parte della BEI di un proprio dipendente. Parte ricorrente aveva affermato la natura giuridica della BEI quale persona giuridica di diritto internazionale mentre la Banca si era difesa deducendo la propria natura di persona giuridica di diritto pubblico i cui compiti e le cui attività erano stabiliti dal diritto comunitario[312]. Nel merito la Corte, pur non pronunziandosi sulla natura giuridica della BEI, aveva riconosciuto la propria competenza a decidere della controversia, ritenendo implicitamente la Banca come un organismo di diritto pubblico comunitario, cui è conferita dai Trattati personalità giuridica.

La sentenza 3 marzo 1988, emessa nel procedimento n. 85/86, aveva ad oggetto, invece, il ricorso presentato dalla Commissione delle Comunità europee per l'annullamento della decisione del Consiglio dei governatori BEI con la quale era stato disposto che il gettito dell'imposta sui salari, emolumenti e pensioni del personale della Banca,

---

[311] Corte giust. UE, 25 maggio 1993, causa n. C-370/89, *SGEEM e Etroy c/ BEI*, in Raccolta 1993 I-02583.

[312] Corte giust. UE, 17 novembre 1976, causa n. 110/75, *John Mills c/ BEI*, in Raccolta 1976 01613, p. 1621.

trattenuto dalla stessa ed iscritto nel capitolato del bilancio dedicato al passivo, fosse trasferito nelle riserve. Durante la fase dibattimentale della causa in commento, la BEI escludeva di poter essere ricompresa tra gli organi e le istituzioni dell'Unione e di essere un ente autonomo in virtù della peculiarità del proprio *status* giuridico, della propria composizione, della propria struttura istituzionale nonchè della natura e dell'origine delle proprie entrate, le quali non gravano sul bilancio dell'Unione[313].

Nel decidere la controversia, la Corte escludeva esplicitamente la sussistenza di un rapporto di subordinazione tra la BEI e l'Unione, riconoscendo il carattere autonomo della Banca che veniva dedotto dalla sussitenza di una personalità giuridica distinta da quella dell'Unione; dallo svolgere la Banca i compiti e le funzioni demandatile in piena indipendenza, sotto l'amministrazione dei propri organi di direzione; dall'essere la BEI dotata di un bilancio autonomo, distinto da quello dell'Unione, il cui capitale è costituito da conferimenti da parte degli Stati membri e da fondi ottenuti ricorrendo ai mercati dei capitali.

Nella suddetta decisione, la Corte osservava, però, che il riconoscimento dell'autonomia funzionale ed istituzionale della BEI non stava a significare che la Banca fosse estranea all'Unione europea, alle sue norme e alla sua progettualità. Anzi, proprio in forza dell'art. 130 TCEE-309 TFUE, la Banca contribuisce alla realizzazione degli scopi dell'UE e, pertanto, partecipa al contesto istituzionale dell'Unione europea. Per tali ragioni, la Corte ha qualificato la BEI come un organismo ambivalente (autonomo nella gestione delle proprie attività, ma

[313]Corte giust. UE, 3 marzo 1988, causa n. 85/86, *Commissione c/ Consiglio dei governatori BEI*, in Raccolta 1988 01281, p. 1319.

strettamente legato all'Unione per il perseguimento dei suoi obiettivi), istituito dal Trattato ed il cui rapporto con l'Unione è caratterizzato da una relazione di funzionalità strutturale[314].

Il procedimento n. C-370/89 (*Société générale d'entreprises électro-mécaniques - SGEEM e Etroy c/ BEI*) deciso dalla Corte di Giustizia con la sentenza 25 maggio 1993 aveva ad oggetto la richiesta di risarcimento del danno, a titolo di responsabilità extracontrattuale ai sensi degli artt. 178 e 215 TCEE (268 e 340 TFUE), presentata dalla società SGEEM per ottenere il ristoro del danno cagionatole dal fatto illecito della BEI nell'ambito di una gara d'appalto per lavori pubblici indetta nella Repubblica del Mali[315].

---

[314] *Ibidem*, p. 1320. La locuzione "relazione di tipo funzionale" viene espressa anche nelle conclusioni che l'Avvocato Generale Mancini ha pronunciato a seguito del procedimento; cfr Conclusioni Avvocato Generale Mancini, 24 novembre 1987, causa n. 85/86, *Commissione c/ Consiglio dei governatori BEI*.

[315] I fatti che avevano dato luogo alla causa erano i seguenti: la Repubblica del Mali, intenzionata a costruire una nuova linea elettrica interurbana ad alta tensione, ne affidava la realizzazione ad una società a partecipazione pubblica che, con l'ausilio di una commissione governativa *ad hoc*, avrebbe dovuto realizzare il progetto congiuntamente alla vincitrice della gara d'appalto appositamente indetta. Per la scelta dell'aggiudicatario dell'appalto, la società partecipata maliana decideva di avvalersi di una società di consulenza internazionale al fine di vagliare le offerte pervenute e scegliere il miglior offerente. Lo Stato maliano, in forza dell'accordo di cooperazione finanziaria di Lomè, chiedeva un finanziamento alla BEI, la quale subordinava la conclusione del contratto al ricevimento di copia dei contratti di appalto stipulati con il vincitore della gara ed alla sua valutazione positiva in merito alle condizioni economiche ivi dedotte. A conclusione della gara, la società di consulenza internazionale suggeriva di non accogliere

Con sentenza interlocutoria 2 dicembre 1992 (procedimento n. C-280/89), la Corte di Giusizia in composizione plenaria aveva riconosciuto la propria competenza a giudicare nel merito della causa, affermando che, nel caso di specie, la BEI avesse agito in qualità di ente della CE (UE), operando in nome e per conto della stessa[316]. Riassegnato il procedimento alla VI Sezione, la Corte, con sentenza 25 maggio 1993, ha qualificato la BEI come un organismo indipendente, ma funzionalmente collegato all'Unione europea. Infatti, nel condurre le

---

la proposta avanzata dal miglior offerente (l'impresa ricorrente SGEEM) poichè i costi dedotti per la realizzazione delle opere, sebbene inferiori rispetto a quelli degli altri partecipanti, erano considerati non realistici. La Banca prendeva atto dei due pareri redatti sia dalla commissione governativa *ad hoc* (un primo negativo e un secondo positivo nei confronti della SGEEM) sia dalla società di consulenza internazionale (il primo totalmente negativo ed il secondo parzialmente negativo: per l'aggiudicazione dell'appalto alla SGEEM si richiedeva che la stessa prestasse idonea garanzia a che la realizzazione del progetto fosse ultimata entro il termine stabilito ed al prezzo convenuto, che comunque la società di consulenza considerava eccessivamente basso). A seguito dell'analisi di tali pareri, la BEI rifiutava di erogare il finanziamento alla Repubblica del Mali, non considerando adeguate le giustificazioni (tecniche, finanziarie ed economiche) fornite dal Governo per la scelta di non aggiudicare l'appalto sulla base delle indicazioni fornite dalla società di consulenza internazionale e non ritenendo che la SGEEM fosse effettivamente in grado di portare a termine il progetto. Infine, la BEI invitava lo Stato maliano a negoziare con un diverso offerente, informando la Banca prima della stipula del contratto. Poichè la Repubblica del Mali concludeva il contratto con il secondo miglior offerente della gara, la società SGEEM conveniva in giudizio la Banca per il risarcimento del danno patito.

[316] Corte giust. UE, 2 dicembre 1992, causa n. C-280/89, *SGEEM e Etroy c/ BEI*, in Raccolta 1992 I-06211.

proprie operazioni e nell'ambito dei compiti affidatile, la BEI agisce "[...] *al fine di garantire una gestione economica delle risorse comunitarie, nell'ambito dell[a] responsabilità ad ess[a] conferit[a] nell'interesse della Comunità* [...]"[317].

Nel formulare le proprie conclusioni, l'Avvocato Generale Gulmann osservava come alla Banca sia assicurata un'effettiva discrezionalità amministrativa dal diritto dell'UE e come, pertanto, fermo il caso in cui abusi della discrezionalità ad essa spettante (incorrendo nel vizio di eccesso/sviamento di potere), la BEI debba svolgere le proprie valutazioni, di natura tecnica, in piena autonomia[318].

Le decisioni della Corte sopra citate portano, di conseguenza, a definire la BEI come un organismo strumentale, istituito dall'Unione europea (e ad essa strutturalmente e funzionalmente legata in maniera indissolubile[319]) per contribuire all'attuazione delle proprie politiche di sviluppo e che coordina la propria attività con quella degli organi ed istituzioni dell'Unione[320] ma anche

---

[317] Corte giust. UE, 25 maggio 1993, causa n. C-370/89, *SGEEM e Etroy c/ BEI*, in Raccolta 1993 I-02583, p. 2612.

[318] Conclusioni Avvocato Generale Gulmann, 26 gennaio 1993, causa n. C-370/89, *SGEEM e Etroy c/ BEI*.

[319] MEGRÉT, *La Banque..., cit.*, p. 3.

[320] Il coordinamento delle attività della BEI e degli organi e delle istituzioni dell'Unione è evidente alla luce del ruolo svolto in seno alla Banca dalla Commissione europea, la quale, ex art. 19 Statuto BEI, esprime la propria opinione su ogni progetto d'investimento. Tale compito della Commissione è condotta in virtù delle funzioni ad essa conferite dall'art. 17 TUE, a norma del quale la Commissione vigila sull'applicazione dei Trattati e sulle misure adottate (dalle *istituzioni*) in loro esecuzione nonchè esercita funzioni di coordinamento, esecuzione e gestione alle condizioni stabilite dai Trattati.

come un organismo avente natura di istituto bancario che svolge la propria attività nel contesto della finanza internazionale[321] ed al quale sono conferiti compiti di natura puramente commerciale[322].
La natura ambivalente della BEI, così come definita e riconosciuta dalla Corte di Giustizia, porta a ritenere che la Banca sia, da un punto di vista operativo, un organo di natura tecnica che opera in base a criteri di matrice commerciale e, sotto il profilo delle funzioni, un'organismo strumentale dell'Unione (alle direttive della quale dà esecuzione) ed avente "[...] *carattere* lato sensu *politico* [...]"[323].
La non riconducibilità della BEI - dotata di un propria struttura istituzionale[324], di una propria personalità giuridica distinta da quella dell'UE e di piena indipendenza organizzativa e finanziaria - alle istituzioni e agli organi dell'Unione è poi ricavata sia dal tenore letterale dell'art. 309 TFUE, sia dall'analisi dei compiti e delle funzioni della Banca.

---

[321] CASSANDRO, *La Banca europea per gli investimenti e il suo bilancio*, in *Rivista Bancaria. Minerva Bancaria*, 1984, p. 502. In punto deve essere osservato come la definizione che l'Autore dà della BEI nel 1984 ("[...] *organismo autonomo nell'ambito delle strutture comunitarie,* [...] *Istituto di credito operante nel contesto finanziario internazionale* [...]", *ibidem*, p. 503) metta già in luce la natura ambivalente della Banca e corrisponda alla definizione datane dalla Corte di Giustizia nel 1988.
[322] MARCHEGIANI, *La Banque Européenne d'Investissement*, in *Commentaire J. Megret – le droit de la CE et de l'Union Européenne*, vol. IX, XII ed., Bruxelles, 2000, p. 429.
[323] Cfr. MANZELLA, *Banca europea per gli investimenti, politica di coesione, attuazione nazionale*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2003, p. 1210.
[324] MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 15.

Infatti, da una parte l'art. 309 TFUE statuisce espressamente che è compito della Banca quello di erogare finanziamenti al fine di contribuire allo sviluppo del mercato interno; a tal fine ponendo in essere solo operazioni che, strumentalmente, rispondano all'interesse dell'Unione.

Dall'altra parte, invece, l'analisi delle funzioni della BEI non lascia dubbi sul fatto che le stesse abbiano natura di attività finanziaria anche se articolate su due schemi funzionali diversi. Infatti, la Banca non si limita ad attrarre e convogliare flussi di denaro destinati a finanziare progetti che, diversamente, non troverebbero investitori bancari di diritto privato, ma pianifica e diversifica i propri interventi in una prospettiva di compensazione e riequilibrio tra i livelli economici delle singole regioni europee ovvero dei singoli settori economici dell'Unione[325].

Inoltre, la natura di entità distinte, ma legate da un rapporto di dipendenza funzionale, che caratterizza la BEI e l'UE è deducibile da altri elementi logico-istituzionali. In primo luogo va evidenziato che i poteri che gli Stati membri esercitano direttamente nella gestione della BEI (nomina dei membri del Consiglio dei governatori e della maggioranza del Consiglio di amministrazione) convivono accanto alle peculiari potestà di cui l'UE gode nei confronti della Banca[326].

In secondo luogo, va segnalata altresì la funzione di mandataria dell'Unione che la stessa Banca svolge allorchè siano stipulati accordi di associazione tra l'UE e Paesi terzi. Infatti, in tali accordi viene sovente prevista l'erogazione di linee di credito proprio da parte della BEI

---

[325] LEANZA, *Banca…*, *cit.*, p. 1009.
[326] MEGRÉT, *La Banque...*, *cit.*, p. 5.

in forza di un mandato speciale conferito dall'Unione[327]. L'oggetto del mandato non è, però, predeterminato, potendo consistere in atti specifici, quali la gestione delle linee di credito erogate a condizioni speciali e la potestà ad esercitare azioni esecutive per il recupero dei capitali concessi a mutuo, ovvero avere contenuto generale e sostanziarsi in un mandato a compiere operazioni in nome e per conto dell'Unione[328].

L'identificazione della natura giuridica della BEI quale ente finanziario internazionale, dotato di autonomia organizzativa ma il cui mandato è quello di perseguire gli scopi dell'Unione[329], consente di distinguere la BEI sia dalle istituzioni finanziarie internazionali propriamente definite (Banca mondiale e Fondo monetario internazionale) sia dalle banche regionali di sviluppo[330]. Infatti, la BEI opera congiuntamente all'Unione europea (della quale persegue gli obiettivi di integrazione economica che si identificano con i propri compiti istituzionali) e non è stata istituita in forza di un accordo internazionale *ad hoc* bensì con il Trattato istitutivo della Comunità economica europea e della quale costituiva (e costituisce) solo uno degli elementi.

Caratteri comuni alla BEI e alle Istituzioni finanziarie internazionali sono, invece, l'essere dotata la Banca della piena personalità giuridica di diritto internazionale, l'avere in essere rapporti giuridici con altri soggetti di diritto internazionale, il vedersi riconosciuti determinati privilegi

---

[327] KAPTEYN, McDONNELL, MORTELMANS, TIMMERMANS (eds.), *The Law of the European Union and the European Communities*, Alphen aan den Rijn, 2008, p. 255

[328] MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 15.

[329] LANGUETIN, RUMPF, *La Banque…*, *cit.*, p. 27.

[330] ORLANDI, *Lezioni…*, *cit.*, p. 273.

in ordine ala confisca ed alle perquisizioni (Protocollo n. 7 TFUE) e l'essere strutturata come una società di diritto privato.
In virtù della propria natura giuridica di banca e di organismo dell'Unione, la BEI gode di un ruolo privilegiato nel condurre le proprie operazioni. Dovendo reperire i propri fondi principalmente sui mercati dei capitali, la Banca gode di assoluta autonomia sia nelle operazioni di reperimento del capitale sia in quelle di selezione dei progetti da finanziare. Questi ultimi devono comunque essere progetti rispondenti ai requisiti richiesti di contributo allo sviluppo del mercato interno, e sono scelti in base a criteri di natura economica, finanziaria e tecnica[331]. Inoltre, l'affidabilità dei progetti finanziati (e quindi di restituzione di quanto ottenuto dalla Banca a titolo di mutuo e la sua affidabilità creditizia) è desunta anche dall'essere la BEI un organo dell'Unione.
A norma dell'art. 26 par. 1 Statuto BEI, la Banca gode, in ciascuno dei Paesi membri dell'UE, della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali. In merito deve anzitutto essere osservato come la BEI, in virtù della propria natura di persona giuridica assimilata a quelle di diritto nazionale, non possa però essere parte di rapporti giuridici che esulino dal mandato affidatole, pena la loro illegittimità per difetto di capacità giuridica[332]. Ciò detto, la seconda parte del primo paragrafo dell'art. 26 Statuto BEI dispone che la Banca possa acquistare e alienare beni mobili ed immobili ed assumere la qualità di parte in procedimenti avanti le Autorità nazionali, così riproducendo quanto previsto dall'art. 335 TFUE primo periodo laddove si

[331] LANGUETIN, RUMPF, *La Banque…*, *cit.*, p. 28.
[332] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 467.

afferma che: "*[i]n ciascuno degli Stati membri, l'Unione ha la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali; essa può in particolare acquistare o alienare beni immobili e mobili e stare in giudizio* [...]". La seconda parte di detto articolo prevede come nei procedimenti in cui è parte l'Unione, essa sia rappresentata dalla Commissione europea ovvero da ciascuna delle altre istituzioni nel caso in cui, in base alla loro autonomia organizzativa, vengano in rilievo questioni attinenti al funzionamento della singola istituzione.

Dalla lettura in combinato disposto degli articoli sopra citati, si deduce come la BEI non possa rientrare nel novero delle istituzioni astrattamente legittimate a rappresentare l'UE nei procedimenti in cui essa sia parte e ciò in ragione di quanto segue. In primo luogo, come sopra osservato, la Corte di Giustizia ha espressamente affermato (sentenza *Commissione c/ Consiglio dei governatori BEI*) che la Banca non sia un'istituzione dell'UE in quanto dotata di personalità giuridica propria.

In secondo luogo, la qualifica di "istituzione dell'Unione" deve essere negata alla BEI anche in considerazione del suo ambito operativo, che spazia da quello economico e commerciale a quello più marcatamente istituzionale, in virtù della sua natura giuridica di organismo dell'Unione. In ordine ai compiti di natura puramente commerciale svolti dalla Banca, già si è detto come essi esulino dall'attività istituzionale dell'UE, poichè la BEI conduce le proprie attività in base a criteri di opportunità economica, rispondendo sempre delle obbligazioni contratte con le proprie risorse poichè la responsabilità degli Stati membri per le operazioni condotte dalla Banca è limitata al capitale sottoscritto. Per quanto attiene all'attività che la Banca pone in essere in qualità di organismo dell'Unione, la BEI

opera in funzione strumentale e complementare per il perseguimento degli scopi dell'UE, agendo in conformità alle azioni e alle politiche delineate dalle istituzioni cui spetta un potere decisionale. Pertanto, sia sotto il profilo commerciale sia sotto quello specificamente comunitario è escluso che la Banca possa essere qualificata come un'istituzione dell'Unione[333].

La capacità giuridica di diritto internazionale della Banca è presa in considerazione solo dall'art. 26 par. 1 Statuto BEI, e solo in via indiretta. Tale assenza di specifiche previsioni è dovuta al fatto che, sin dalla redazione del TCEE, si reputava che la BEI avrebbe condotto le proprie attività essenzialmente attraverso negozi di diritto privato[334].

Ne consegue che l'identificazione della natura giuridica degli atti in cui è parte la Banca è effettuata in funzione della natura dei soggetti con i quali la BEI stipula. In particolare, nel caso in cui essi non siano soggetti di diritto internazionale, l'atto posto in essere dalla Banca sarà un negozio giuridico di diritto privato; nel caso opposto, la Banca porrà in essere un accordo internazionale, pertanto sottoposto alle norme che regolano l'ordinamento internazionale[335].

Il secondo paragrafo dell'art. 26 Statuto BEI dispone che le proprietà della BEI non possano essere oggetto di alcuna forma di requisizione o esproprio. Tale paragrafo riproduce parzialmente il contenuto dell'art. 1 prima parte del Protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità

---

[333] MARCHEGIANI, *La Banca…*, *cit.*, p. 554-555. L'Autore definisce la BEI come "[...] *un organismo costituito da un trattato e da questo dotato di personalità giuridica e di autonoia funzionale e istituzionale al fine di svolgere, senza scopo di lucro, un'attività finanziaria nell'interesse della Comunità* [...]" (*ibidem*, p. 555).

[334] MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 26.

[335] *Ibidem*, p. 31-32.

dell'Unione europea allegato al TFUE ove si dispone che i locali e gli edifici dell'Unione sono inviolabili e che non possono essere soggetti a perquisizioni, requisizioni, confische o espropri. La ragion d'essere di tale specificazione è riconducibile alla necessità di evitare che, nell'adempimento del proprio mandato, la BEI possa godere di diritti limitati rispetto a quelli che gli Stati membri conferiscono alle persone giuridiche costituite in accordo alla propria legislazione[336].

Il conferimento della personalità giuridica alla BEI in forza del diritto interno degli Stati membri dell'UE è funzionale all'attività stessa della Banca. Come sopra osservato, la BEI, essendo considerata una (peculiare) banca regionale di sviluppo a servizio della regione Europa[337], è ricompresa tra gli enti a carattere imprenditoriale per lo svolgimento diretto di attività economiche (c.d. banche internazionali intergovernative), al pari della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo e delle altre banche regionali di sviluppo.

La differenza principale tra tali enti e le organizzazioni interstatuali propriamente dette (organizzazioni create dai Paesi membri che delegano l'esercizio di parte del proprio potere sovrano al fine di perseguire uno scopo comune su un piano di diritto internazionale[338]) consiste nel fatto che gli enti a carattere economico operano prevalentemente su un piano di diritto nazionale, in quanto gli investimenti da loro posti in essere sono condotti sul territorio degli Stati membri ovvero degli Stati terzi che con tali enti abbiano concluso accordi di associazione.

---

[336] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 466.

[337] CASSANDRO, *La Banca…*, *cit.*, p. 503, nota 2.

[338] MARTIN MARTINEZ, *National Sovereignity and International Organizations*, L'Aja, 1996, p. 7-8.

Ne consegue che il conferimento alle banche internazionali intergovernative della capacità giuridica di diritto interno è tanto imprescindibile per l'adempimento del mandato loro affidato con i trattati istitutivi (non potendo porre in essere attività che travalichino il mandato stesso), quanto funzionale ad evitare discriminazioni tra l'ente internazionale e le persone giuridiche di diritto interno[339].
La BEI è vincolata (ancora al pari delle altre banche internazionali intergovernative) al rispetto delle legislazioni nazionali nel condurre le proprie operazioni finanziarie negli Stati membri. Al contrario, sul piano del diritto internazionale, la Banca non può ritenersi obbligata che dalle disposizioni dei Trattati istitutivi e dalle norme nazionali che siano di ordine pubblico e, pertanto, obbligatorie[340].

---

[339] MARCHEGIANI, *La Banca…*, *cit.*, p. 556-557.
[340] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 466. Le norme di ordine pubblico internazionale consistono nell'insieme dei principi fondamentali fissati dalle norme di diritto internazionale privato, costituzionale, dell'Unione europea e dalle leggi nazionali, che, in forza del principio di nazionalità, limitano l'operare del diritto straniero richiamato dalle norme di conflitto (norme che consentono di individuare la legge applicabile ad una determinata controversia) applicabili al caso di specie. Le norme di ordine pubblico interno sono invece le norme che pongono un limite all'autonomia negoziale dei privati in virtù della loro natura inderogabile. Cfr. FOCARELLI, *Lezioni di diritto internazionale privato*, Perugia, 2005, p. 68-71. La definizione delle proprie norme di ordine pubblico spetta a ciascuno Stato singolarmente (come specificato dalla Corte di Giustizia con la sentenza pronunicata il 28 marzo 2000 nella causa n. C-7/98, *Krombach*), tuttavia nella nozione di ordine pubblico internazionale sono sovente fatti rientrare i dirtti dell'uomo che, in forza della loro natura di principi di *jus cogens*, devono essere considerati sempre vincolati, cfr. FOCARELLI, *Lezioni…*, *cit.*, p. 70. Secondo un

Sebbene i Trattati istitutivi e lo Statuto della BEI non trattino il tema della personalità giuridica di diritto internazionale della Banca, la dottrina è concorde nel ritenere che essa sia dotata, oltre che di personalità giuridica di diritto interno, anche di personalità giuridica di diritto internazionale e possa, al pari delle altre banche internazionali intergovernative e nell'ambito dei compiti demandatile, concludere accordi e trattati retti dal diritto internazionale sia con Paesi terzi che con altri enti dotati di personalità giuridica di diritto internazionale[341].
La personalità giuridica di diritto internazionale è riconosciuta agli enti internazionali che operino senza vincolo di subordinazione rispetto agli Stati fondatori e che da essi siano riconosciuti quali soggetti autonomi. La BEI è quindi dotata di personalità giuridica di diritto internazionale in quanto è sia un ente indipendente dall'UE e dagli Stati membri, sia un soggetto autonomo, riconosciuto dagli stessi Stati membri, al quale è conferito il diritto di essere parte di accordi di natura

---

primo, minoritario, orientamento di dottrina e giurisprudenza, l'ordine pubblico internazionale era considerato come parte dell'ordine pubblico interno. Un secondo e maggioritario orientamento reputa invece che la differnza tra ordine pubblico interno ed internazionale vada apprezzata su un piano qualitativo e non quantitativo: a livello interno l'ordine pubblico attiene ai principi che siano espressione di un determinato Stato; a livello internazionale riguarda, invece, i principi e valori condivisi dalla comunità internazionale; cfr. CONTALDI, *Ordine pubblico*, in BARATTA (a cura di), *Diritto internazionale privato*, Milano, 2010, p. 273.

[341] HARLES, *Articles...*, *cit..*, p. 828; SPIROU, *La Banque…*, *cit.*, p. 41; MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 467, 469; MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 25-27; MEGRÉT, *La Banque...*, *cit.*, p. 8.

internazionale[342]. In virtù della profonda differenza di natura giuridica tra la BEI e l'UE[343], la personalità giuridica della Banca non può essere dedotta per via analogica dal riconoscimento di un'autonoma personalità giuridica di diritto internazionale dell'Unione europea operato dalla Corte di Giustizia[344]. Conseguenza dell'essere dotata di personalità giuridica di diritto internazionale è che gli atti posti in essere dalla BEI sono imputabili solo alla stessa Banca e ai suoi organi di direzione e non agli Stati membri dell'Unione e all'UE stessa[345].

Da ultimo deve essere osservato che, sebbene il Trattato di Lisbona, aumentando il grado di partecipazione degli Stati membri all'attività (e quindi ai rischi di natura commerciale) della Banca, abbia inciso sulla natura giuridica della BEI[346], non si ritiene che ciò abbia comportato una reviviscenza della più risalente opinione dottrinaria in accordo alla quale la Banca sarebbe sprovvista di personalità giuridica internazionale in virtù del fatto che l'ordinamento internazionale non riconoscerebbe la BEI quale soggetto indipendente dagli Stati membri dell'UE e gli accordi da essa posti in essere con altre organizzazioni internazionali, non essendo idonei a creare situazioni giuridiche soggettive internazionali,

---

[342] MARCHEGIANI, *La Banca…*, *cit.*, p. 558.

[343] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 468.

[344] Corte giust. UE, 31 marzo 1971, causa n. 22/70, *Commissione c/ Consiglio*, in Raccolta 1971 00263

[345] SPIROU, *La Banque…*, *cit.*, p. 42.

[346] MARCHEGIANI, *The European Investment Bank after the Treaty of Lisbon*, in *European Law Review*, 2012, p. 70. Il ruolo degli Stati nella gestione della Banca e le operazioni di natura commerciale da essa intraprese saranno oggetto del secondo capitolo.

avrebbero mero valore di schemi o piani di collaborazione[347].

Alla luce dell'analisi condotta circa la natura giuridica della BEI, è possibile prendere in esame, nel corso del secondo capitolo, il rapporto tra la Banca/organismo dell'Unione e gli Stati membri nonchè la stessa organizzazione interna della BEI, identificando quali, degli organi che la compongono, abbiano funzioni esclusivamente tecniche e quali, invece, svolgano compiti di natura maggiormente politica.

[347] LEANZA, *Banca…*, *cit.*, p. 992-994.

CAPITOLO II: IL RUOLO DELLA BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI NEL CONTESTO DELL'UNIONE EUROPEA

1. La struttura della Banca europea per gli investimenti

Nel primo capitolo la BEI è stata esaminata sotto un profilo "statico" del suo assetto istituzionale, analizzandone la natura giuridica in rapporto al mandato conferitole e alle ragioni politiche che ne hanno determinato la costituzione. In particolare è stato posto in evidenza come nel 1957 la Banca sia stata creata, prendendo a modello la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo, al fine di correggere gli effetti negativi derivanti dal neoinstaurato mercato comune; per risolvere, quindi, problemi di natura squisitamente concreta quali, ad esempio, la mancanza di reti adeguate all'aumentato fabbisogno di energia elettrica e la diffusa disoccupazione, sia nelle aree che presentavano un ritardo nello sviluppo, sia nelle aree industriali in cui erano stati dismessi gli impianti produttivi. Si è visto altresì come la BEI (congiuntamente al Fondo sociale europeo[1]) sia stata

[1] Sul Fondo sociale europeo in particolare e sui fondi strutturali europei in generale, cfr. DEL PEZZO, GRASSI, REGA, *I fondi strutturali dell'Unione europea*, in DE FELICE, FIORETTI, LANZELLI (a cura di), *I fondi strutturali 2007-2013 – il nuovo ciclo di programmazione dell'Unione europea*, Roma, 2009, p. 23; SALOMONE, TURRINI, *Fondo Sociale Europeo 2007-2013*,

strategie di sviluppo e dialogo sociale, Roma, 2008; GÓMEZ GARCÍA, MORENO ENGUIX, GÓMEZ GALLEGO, *Estimation of the efficiency of Structural Funds: a parametric and nonparametric approach*, in *Applied Economics*, 2012, p. 3935; DELLMUTH, *The cash divide: the allocation of European Union regional grants*, in *Journal of European Public Policy*, 2011, p. 1016 (di particolare interesse per quanto attiene alla scelta delle regioni europee alle quail distribuire i vari fondi); GULOTTA, *Sub artt. 162-164 TFUE*, in POCAR, BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 1050; LE GALLO, DALL'ERBA, GUILLAIN, *The Local versus Global Dilemma of the Effects of Structural Funds*, in *Growth and Change*, 2011, p. 466; PĂUȚU, *Structural Funds absorption growth by improving their management*, in *The Annals of the University of Oradea*, vol. 21, n. 2, 2012, p. 265. In merito al ruolo complementare svolto dai Fondi strutturali europei rispetto agli interventi del Gruppo Banca europea per gli investimenti, cfr. ZERBINATI, *Multi-level governance and EU Structural Funds: an entrepreneurial local government perspective*, in *Local Government Studies*, 2012, p. 577 (soprattutto per quanto concerne l'analisi dei criteri di scelta dei progetti da finanziare); MUSYCK, REID, *Innovation and Regional Development, Do European Structural Funds make a Difference?*, in *European Planning Studies*, 2007, p. 961 (con particolare riferimento alle PMI); AIELLO, PUPO, *Structural Funds and the economic divide in Italy*, in *Journal of Policy Modeling*, 2012, p. 403; BECKER, EGGER, VON EHRLICH, *Too much of a good thing? On the growth effects of the EU's regional policy*, in *European Economic Review*, 2012, p. 648; BOUVET, DALL'ERBA, *European Regional Structural Funds: How Large is the Influence of Politics on the Allocation Process?*, in *Journal of Common Market Studies*, 2010, p. 501; STRUMIA, *Remedying the Inequalities of Economic Citizenship in Europe: Cohesion Policy and the Negative Right to Move*, in *European Law Journal*, 2011, p. 725; MANZELLA, *La nuova coesione europea tra processo di Lisbona ed allargamento*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2006, p. 533; FAROLE, RODRÍGUEZ-POSE, STORPER, *Cohesion policy in*

una risposta tangibile che i redattori dei Trattati di Roma sono riusciti a dare alla necessità di creare uno strumento capace di tradurre in termini concreti la politica di coesione economica e sociale tra i Paesi membri della CEE. Infine si è dato conto di come la BEI, in oltre mezzo secolo di esistenza, abbia superato prove significative che ne hanno confermato l'assetto istituzionale ed il ruolo funzionale in un quadro normativo sempre più preciso, a partire dalla collocazione sistematica delle relative norme istitutive nella parte del Trattato dedicata alla coesione economica e sociale[2].

In questo secondo capitolo la Banca europea per gli investimenti sarà anzitutto esaminata nel suo operare "dinamico", sia all'interno, soffermandosi sul ruolo che gli Stati membri dell'UE svolgono in seno ad essa, sia all'esterno, approfondendo i rapporti intercorrenti tra la Banca e le istituzioni dell'Unione e tra la Banca e i Paesi terzi.

Si è già accennato al fatto che tra la partecipazione all'UE e alla BEI sussista un legame biunivoco necessario. Infatti,

---

the European Union: Growth, Geography, Institutions, in *Journal of Common Market Studies*, 2011, p. 1089; SPAGNUOLO, *Attualità, tendenze e prospettive della politica di coesione europea*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2010, p. 845; MANZELLA, *Le prospettive della politica di coesione europea: tra approfondimento e globalizzazione*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 2010, p. 43.

[2] LEBOUTTE, *La Banque Européenne d'Investissement, cinquante ans de cohésion économique et sociale*, in DEVAUX, LEBOUTTE, POIRIER (eds.), *Le Traité de Rome: histoires pluridisciplinaires*, Bruxelles, 2009, p. 76-77. Per quanto concerne il coordinamento degli interventi della BEI con quelli degli altri strumenti finanziari predisposti dall'UE, cfr. anche *Cour Administrative d'Appel de Lyon*, sent. 9 ottobre 2012, n. 12LY00263.

sin dal 1957, sono membri della Banca solo gli Stati membri dell'Unione europea (già Comunità economica europea) e uno Stato non può essere membro dell'UE senza al contempo essere membro (azionista) della BEI, che è dunque un ente a composizione fissa, cosicchè gli Stati terzi che desiderino divernine azionisti devono obbligatoriamente divenire preventivamente parte dell'Unione[3]. Tale previsione è contenuta nel secondo alinea dell'art. 308 TFUE e nell'art. 3 dello Statuto BEI, che ne riproduce il contenuto ed è funzionale ad assicurare che la Banca conduca le proprie operazioni sempre nella prospettiva dell'interesse dell'Unione[4].

1.1. Capitale sociale e ruolo degli Stati membri

Lo Statuto BEI non prevede alcunchè in merito all'acquisto o alla perdita della condizione di membro, la quale è dipendente dall'acquisto o dalla perdita dello *status* di membro dell'Unione[5]. La BEI, a causa della propria

---

[3] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 472.

[4] MARCHEGIANI, *La Banca…*, *cit.*, p. 559.

[5] MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 72, 73. L'art. 50 par. 1 TUE afferma che ogni Stato membro può recedere dall'Unione europea conformemente alle proprie norme costituzionali. La procedura per il recesso dettata dagli artt. 50 TUE e 218 TFUE prevede che lo Stato debba anzitutto notificare la propria volontà al Consiglio europeo. In base agli orientamenti formulati da tale ultima istituzione, il Consiglio (tenuto conto delle raccomandazioni della Commissione) autorizza l'avvio dei negoziati per la redazione dell'accordo di recesso, definendone le direttive e nominando il capo della squadra di negoziato. A conclusione dei negoziati, il Consiglio autorizza la firma dell'accordo previa consultazione del Parlamento europeo. L'accordo concluso definisce le modalità di recesso tenendo altresì conto dei futuri rapporti con l'UE. Dalla

natura giuridica ibrida, è l'unica tra le banche di sviluppo (internazionali o regionali) a prevedere un'esplicita esclusione di tutti gli Stati terzi dalla partecipazione alla Banca.
E così, ad esempio:
l'art. II.1.b degli *Articles of Agreement* (AoA) della BIRS prevede che, secondo le prescrizioni della Banca, possano esserne membri tutti gli Stati membri del Fondo monetario internazionale (FMI); possono essere membri dell'IDA, secondo le condizioni da essa stabilite, tutti gli Stati membri della BIRS (art. II.1.b IDA AoA); lo *status* di membro della *Asian Development Bank* può essere acquistato da ogni Paese che sia membro dell'Organizzazione delle Nazioni Unite o di una sua

---

data di entrata in vigore dell'accordo di recesso (ovvero due anni dopo la notifica da parte dello Stato interessato al Consiglio europeo della volontà di recedere dall'UE o nel maggior termine deciso dal Consiglio), i Trattati non sono più applicabili allo Stato recedente. Le deliberazioni del Consiglio e del Consiglio europeo sono assunte senza il voto del membro rappresentante lo Stato che intende recedere. A norma dell'art. 49 TUE, ogni Paese europeo (compresi i Paesi che, dopo aver receduto dall'Unione vogliano nuovamente esserne parte) che rispetti e promuova i valori di rispetto della dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto nonchè i diritti umani (compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze) può domandare di diventare membro dell'UE. Della domanda sono resi edotti il Parlamento europeo ed i Parlamenti nazionali. La domanda di ammissione è inoltrata dallo Stato richiedente al Consiglio il quale, nel pronunciarsi all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo, si consulta con la Commissione e tiene conto dei criteri di ammissibilità dettati dal Consiglio europeo. Lo Stato richiedente ed i Paesi membri dell'UE negoziano le modifiche da apportare ai Trattati in vista dell'adesione. L'accordo deve essere ratificato da tutti i Paesi contraenti.

agenzia specializzata (art. 3.1 AsDB AoA); in forza di specifiche disposizioni dettate dal Consiglio dei governatori, tutti gli Stati (non americani) membri del FMI possono divenire membri *dell'Inter-American Development Bank* (art. 1.b par. 2 IADB AoA); gli Stati africani e i Paesi non africani che abbiano erogato finanziamenti all'*African Development Fund* o che siano membri di questo possono essere ammessi quali membri dell'*African Development Bank*, in accordo con quanto previsto dal Consiglio dei governatori (art. 3 ADB AoA); possono essere membri della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo tutti i Paesi europei e non europei a condizione che siano membri del FMI, nonchè la BEI e l'Unione europea (art. 3.1 EBRD AoA).

Il ruolo di dirigenza e controllo svolto dagli Stati membri (che designano i componenti del Consiglio dei governatori, il più elevato organo direttivo della Banca) all'interno della BEI deve essere, in primo luogo, esaminato in relazione alle attività della stessa BEI. In altre parole deve essere verficato se, ed eventualmente entro quali limiti, la BEI possa essere più propensa a perseguire gli interessi nazionali che non l'interesse dell'Unione nella sua interezza[6].

Infatti, la Banca europea per gli investimenti non è un'organizzazzione internazionale intergovernativa e, in quanto tale, non è finanziata grazie alle contribuzioni periodiche dei Paesi membri[7] e non opera sulla base del principio di *jus cogens* internazionale dell'uguaglianza tra gli Stati. La BEI è, invece, un organismo di natura bancaria internazionale e, pertanto, conduce le proprie operazioni in forza del criterio della maggioranza

[6] LUCHAIRE, *La Banque…*, *cit.*, p. 23.
[7] MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 122.

ponderata sulla base delle quote di capitale sociale sottoscritte dai Paesi membri, al pari della BIRS, dell'IDA e delle banche regionali di sviluppo.
L'art. 4 dello Statuto della Banca allegato al Trattato CEE prevedeva che il capitale sociale della BEI ammontasse ad 1 mld. di unità di conto[8]. La ripartizione delle quote di capitale che dovevano essere versate dagli Stati (da considerarsi avvenuta al momento dell'entrata in vigore

[8] Ogni unità di conto valeva 0,88867088 grammi di oro fino. La scelta di ancorare il valore delle unità di conto all'oro e non alle valute nazionali degli Stati membri era stata motivata dalla volontà di evitare che il capitale della Banca potesse risentire degli effetti derivanti dalla fluttuazione del valore delle monete sui mercati dei capitali. Inoltre, il valore in grammi di oro fino, assunto quale equivalente, era il medesimo adottato a seguito dell'istituzione dell'Unione europea dei Pagamenti in sede di Organizzazione per la cooperazione economica europea e corrispondeva al valore in oro che il dollaro statunitense aveva alla data del 1 luglio 1944, così come adottato nell'accordo istitutivo del Fondo monetario internazionale; cfr. LEANZA, *Banca…*, *cit.*, p. 1011. La scelta dei redattori del trattato CEE di assumere quale equivalente generale un predeterminato valore di grammi in oro e non il dollaro statunitense (a sua volta ancorato al valore dell'oro) permise alla Banca di non risentire delle oscillazioni di tale ultima valuta successivamente al 1971, quando fu unilateralmente sospesa la convertibilità diretta dollaro/oro. Con il Trattato del 10 luglio 1975 (entrato in vigore il 1 ottobre 1977) i Paesi membri della CEE disposero di emendare determinate parti del Protocollo allegato al TCEE contenente lo Statuto della BEI. In particolare fu deciso che sarebbe stato abbandonato il criterio di convertibilità unità di conto=grammi di oro fino. La nuova unità di conto avrebbe avuto quale equivalente generale un paniere di valute dei Paesi CEE, l'Unità di conto europea (ECU); con decisione del Consiglio dei governatori BEI del 13 maggio 1981 fu deciso che dal 1 gennaio 1981 tutte le operazioni della Banca sarebbero state condotte in ECU; cfr HARLES, *Articles…*, *cit.*, p. 830.

del Trattato)[9] era calcolata in base all'importanza economica e politica dei sei Paesi CEE; in particolare, inizialmente la Francia e la Repubblica Federale di Germania erano titolari di quote per una valore pari a 300 mln. di unità di conto mentre il contributo dell'Italia al capitale sociale della Banca era pari a 240 mln. di unità di conto[10].

Ancora oggi le previsioni riguardanti il capitale della Banca sono contenute nell'art. 4 Statuto che, dopo aver indicato l'ammontare del capitale sociale sottoscritto dagli Stati membri, dispone che essi non siano responsabili che fino alla concorrenza della loro quota di capitale sottoscritta e non versata. L'art. 4 par. 2 Statuto dispone, poi, che l'ingresso nell'Unione europea di un nuovo Stato membro comporti un aumento del capitale sottoscritto corrispondente al contributo dello Stato entrante. Tale norma non detta però i criteri in base ai quali deve essere calcolata la percentuale di aumento del capitale sociale (nè quelli per la determinazione della nuova composizione degli organi di direzione), i quali, pertanto, sono determinati, volta per volta, in sede di negoziati[11].

Infine, il terzo e quarto paragrafo dell'art. 4 Statuto BEI dispongono, rispettivamente, che il Consiglio dei governatori possa decidere all'unanimità un aumento del capitale sottoscritto e che sulla quota di capitale di uno

---

[9] LEANZA, *Banca…*, *cit.*, p. 1013.

[10] *Ibidem*, p. 1011. In merito l'Autore ha osservato come l'ammontare della quota che l'Italia doveva conferire alla Banca fosse eccessiva rispetto al valore del PIL del Paese ma come tale significativo contributo si riflettesse positivamente sulla composizione degli organi di direzione della BEI in cui l'Italia, in particolar modo nel Consiglio di amministrazione, godeva di un'elevata rappresentatività.

[11] *Ibidem*, p. 1012.

Stato membro non possa essere costituito un diritto reale di garanzia nè essa possa formare oggetto di esecuzione forzata.
A partire dal 1957 il capitale sociale della BEI è stato soggetto a numerosi aumenti, per citare solo alcuni interventi: sino 1.5 mld. di unità di conto nel 1971 (disposto con decisione del Consiglio dei governatori, ex art. 4 Statuto, del 26 aprile 1971); sino a 2.025 mld. nel 1973 a seguito dell'ingresso nella CEE della Gran Bretagna, dell'Irlanda e della Danimarca; sino a 3.543.750.000 nel 1975 (decisione del Consiglio dei governatori del 10 luglio 1975 che disponeva un aumento del 75%); sino a 7.087.500.000 nel 1978 (aumento del 100% disposto con decisione del Consiglio dei governatori del 19 giugno 1978)[12]. Nel 1991 il capitale della Banca era pari a 57.6 mld. di unità di conto (Germania, Italia, Francia e Gran Bretegna detenevano la maggioranza delle quote, corrispondenti ad un capitale sottoscritto di ECU 11.017.450.000 ciascuna, aumentato nel 2004 sino ad € 26.649.500.000[13] ed a € 39.195.022.000 al 1 gennaio 2013)[14].
I dati sopra riportati consentono di affermare che, ancora oggi, la divisione delle quote di capitale sociale di proprietà degli Stati membri è effettuata secondo un criterio misto politico-economico che tiene conto sia del volume dei singoli sistemi economici nazionali all'interno dell'Unione (i Paesi economicamente più importanti sono tenuti a fornire una garanzia maggiore)[15] sia della diversa

---

[12] HARLES, *Articles…*, *cit.*, p. 829-830.
[13] LEBOUTTE, *La Banque…*, *cit.*, p. 82.
[14] A norma dell'art. 4.1 Statuto BEI, il capitale della Banca al 1 gennaio 2013 era pari ad € 242.392.989.000.
[15] MARCHEGIANI, *La Banca…*, *cit.*, p. 560

importanza politica che gli Stati esercitano all'interno dell'Unione[16].

A conclusione dell'esame dell'art. 4 Statuto BEI è necessario altresì osservare come la consistenza del capitale sociale della Banca da esso dettata sia fissa e come la sua modifica possa avvenire solo per decisione del Consiglio dei governatori ai sensi dell'art. 7 par. 3 lett. a) Statuto BEI. Infatti, nè gli Stati membri possono recedere dalla Banca o votare l'esclusione di un membro, nè uno Stato può far parte della Banca (conseguentemente aumentandone il capitale sociale ex art. 4 par. 2 Statuto BEI) senza essere parte dell'Unione europea. Tale aspetto differenzia significativamente la BEI dalle (altre) banche internazionali di sviluppo, i cui *Articles of Agreement* disciplinano solo l'ammontare del capitale autorizzato: valore massimo del capitale sottoscritto, variabile in virtù dell'accesso o del recesso di membri della banca[17].

E così, ad esempio, a norma dell'art. II sez. 2 BIRS AoA, è preventivamente indicato l'esatto ammontare del capitale sociale della BIRS in 10 mld. di dollari diviso in 100.000 quote di pari valore ed è previsto che possa essere disposto un aumento di capitale solo a seguito di una decisione favorevole della Banca, assunta con la maggioranza dei tre quarti dei voti. Ai sensi dell'art. II sez. 3 lett. c), in caso di

---

[16] LEANZA, *Banca…*, *cit.*, p. 1011.

[17] MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 124. L'attuale versione dell'art. 4 Statuto BEI, entrato in vigore con il Trattato di Lisbona, è parzialmente diversa dal previgente testo del medesimo articolo, il quale disponeva come, sebbene l'unità di conto fosse l'euro, il Consiglio dei governatori su proposta del Consiglio di amministrazione potesse modificare la definizione dell'unità di conto.

aumento del capitale autorizzato della BIRS, ogni Stato membro deve poter godere della possibilità di sottoscrivere tante quote di nuova emissione in proporzione alle quote di capitale già possedute.
Previsioni di analogo tenore sono contenute negli *Articles of Agreement* della Banca asiatica di sviluppo (art. 3), della Banca africana di sviluppo (art.5), della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (art. 4) e della Banca inter-americana di sviluppo (art. II, sez. 3). E' assente, invece, la previsione di un capitale iniziale dagli *Articles of Agreement* dell'IDA, poichè ne sono membri solo i Paesi membri della BIRS che accettino di farne parte (art. II sez. 1 IDA AoA); essi quindi sottoscrivono le quote di capitale loro assegnate, calcolate sulle quote del capitale della BIRS di cui sono titolari (art. II sez. 2), tuttavia l'IDA può disporre un aumento delle sottoscrizioni, nel qual caso gli Stati possono acquistare tante quote quante siano necessarie per mantenere la propria percentuale di voti in seno all'Associazione (art. 3 sez. 1).
Con Decisione del Consiglio dei governatori BEI del 31 dicembre 2012, adottata ai sensi dell'art. 4 par. 3 Statuto BEI, il capitale della Banca è stato aumentato di € 10 mld. Il considerando 2 della Decisione afferma, in merito, che la motivazione dell'aumento di capitale risiede nella consapevolezza che gli sviluppi economici all'interno dell'Unione richiedono un potenziamento degli interventi della Banca, in particolare al fine di dar seguito all'invito del Consiglio europeo di contribuire in modo sostenibile alla crescita e all'occupazione. Pertanto, la BEI, reputando che un aumento di capitale fosse il modo migliore per rafforzare la propria capacità di prestito e, al contempo, rispondere ai bisogni dell'Unione mantenendo la propria elevata affidabilità sui mercati finanziari ed il proprio rapporto diretto con gli Stati membri (considerando nn. 3 e

6), disponeva un aumento di capitale, a far data dal 31.12.2013, sino a € 242.392.989.000, un aumento del capitale versato dal 5% al 8,919255272% del capitale sottoscritto e una ricostituzione progressiva del fondo di riserva sino al 10% del capitale sottoscritto. Inoltre, il considerando n. 4 affermava come la Banca avrebbe sviluppato, cooperando con gli Stati membri, strategie d'investimento finalizzate all'ottenimento di risultati concreti nel contesto dello sviluppo regionale[18].

La Decisione sopra citata disponeva altresì che l'ammontare del capitale versato fosse pari a € 21.619.649.450 e che, a partire dal 1 luglio 2013, il capitale (sottoscritto e versato) della Banca fosse nuovamente aumentato a seguito dell'ingresso della Croazia nell'Unione europea[19].

Con il Trattato di adesione della Repubblica di Croazia all'Unione europea del 1° luglio 2013 è stato modificato l'importo del capitale sociale della Banca, includendo anche la quota spettante alla Croazia. Infine, con Decisione

---

[18] La proposta di aumentare il capitale sociale della Banca per attenuare gli effetti della crisi economica risale però a ben prima del 2012. Infatti, già nel 2008, allorchè si manifestò la c.d. "crisi dei mutui *subprime*" statunitensi, era stato proposto di dotare la BEI di un capitale sufficiente "[...] *per consentirle di investire in partecipazioni di quote di capitale* [...]" nelle piccole e medie imprese europee; cfr. BUFACCHI, *La BEI apre al fondo sovrano UE*, in *Il Sole 24 Ore*, 9 settembre 2008.

[19] L'art. 3 della Decisione disponeva inoltre che gli Stati membri dovessero versare il capitale alla Banca entro il 31 marzo 2013, ad eccezione degli Stati che avessero presentato notifica alla Banca entro il 14 settembre 2012, ai quali era consentito versare i rispettivi importi in tre rate: il 50% entro il 31 marzo 2013 ed il restante
50% in due rate di pari importo entro il 31 marzo 2014 ed il 31 marzo 2015.

del Consiglio dei governatori BEI del 1 luglio 2013, è stato disposto che anche la Croazia partecipasse all'aumento di capitale deciso il 31 dicembre 2012. Pertanto, ai sensi dell'art. 4 Statuto BEI, il capitale sociale della Banca è oggi pari ad € 243.284.154.500; azionisti di maggioranza sono Germania, Francia, Italia e Regno Unito, ciascuno titolare di quote pari ad € 39.195.022.000.
Il testo originario dell'art. 5 dello Statuto BEI allegato al TCEE prevedeva che gli Stati membri dovessero conferire alla Banca il 25% del capitale sottoscritto in cinque rate uguali, da versarsi entro 2, 9, 16, 23 e 30 mesi dall'entrata in vigore del Trattato. L'indicazione non derogabile delle scadenze entro le quali i sei Stati membri della CEE avrebbero dovuto versare le proprie quote di capitale rispondeva alla necessità di dotare la BEI di un capitale iniziale sufficiente a poter condurre le proprie operazioni finanziarie; capitale che, nei primi mesi di esistenza, la Banca non poteva essere in grado di reperire sui mercati dei capitali (c.d. capitale d'investimento)[20].
La percentuale di capitale sottoscritto che gli Stati membri dovevano direttamente versare alla BEI è stata poi progressivamente ridotta al 20% nel 1971, al 12,85714286% nel 1978, al 10,178% nel 1981 e al 7,50162895% nel 1991[21]. Oggi, a norma dell'art. 5 par. 1

---

[20] LEANZA, *Banca…*, *cit.*, p. 1013. L'Autore sottolinea altresì come la previsione dell'allora vigente art. 5 Statuto BEI in base alla quale gli Stati membri della Comunità di allora avrebbero dovuto effettuare i versamenti alla Banca per un quarto in oro o in una moneta liberamente convertibile (dollari statunitensi, franchi svizzeri) e per tre quarti nella moneta nazionale dello Stato, fosse funzionale ad assicurare alla Banca una maggiore disponibilità valutaria.
[21] HARLES, *Articles…*, *cit.*, p. 830-831. In sede di negoziati per l'accesso di Grecia (prima) e Spagna e Portogallo (poi) all'UE,

Statuto, il capitale sottoscritto dagli Stati membri è direttamente versato nella misura dell'8,919255272% (percentuale calcolata sulla media degli importi di capitale sottoscritto ai sensi dell'art. 4 par. 1).
Il secondo paragrafo dell'art. 5 detta la disciplina che regola i conferimenti successivi ad una decisione di aumento del capitale sociale: il Consiglio dei governatori dispone all'unanimità la percentuale che deve essere direttamente versata alla Banca e le modalità di pagamento che, in caso di versamento in contanti, deve essere effettuata in euro.
Da ultimo, il terzo paragrafo dell'art. 5 dispone che il Consiglio di amministrazione possa esigere il pagamento del saldo della quota di capitale sociale che ogni Stato membro ha sottoscritto al solo fine di consentire alla Banca di far fronte alle obbligazioni assunte con ciò escludendo che il Consiglio di amministrazione possa richiedere ai Paesi dell'UE il versamento dell'intero ammontare del capitale sottoscritto per ottenere i fondi necessari al finanziamento di ulteriori operazioni di prestito[22].
Dall'analisi delle norme sopra esaminate si evince come gli Stati membri versino direttamente alla Banca solo una minima parte del capitale sottoscritto; infatti, come già osservato, la BEI opera principalmente facendo ricorso alle proprie risorse, costituite in primo luogo dai capitali di rischio raccolti sui mercati dei capitali. Dispone al riguardo l'art. 16 par. 5 c. 1 Statuto BEI che il totale dei finanziamenti erogati dalla Banca, derivanti dai prestiti e

---

furono previste disposizioni specifiche per consentire ai nuovi Stati membri di effettuare i dovuti conferimenti di capitale alla Banca in via graduale; cfr. *ibidem*.
[22] MARCHEGIANI, *La Banca…*, *cit.*, p. 560.

garanzie, non possa superare il 250% della somma del capitale sottoscritto, delle riserve, dei fondi di scorta e dei profitti non allocati e dell'attivo del conto profitti e perdite[23].

In merito al limite omnicomprensivo del 250% qui in commento, deve essere altresì osservato come esso non costituisca solo il limite del totale dei prestiti e delle garanzie che la Banca può concedere, ma anche il limite delle obbligazioni che la BEI può contrarre sui mercati finanziari. Infatti, l'attività che la BEI conduce quale istituto mutuante è finanziata principalmente grazie ai proventi derivanti dalle linee di credito ottenute sui mercati dei capitali[24].

Va, poi, rilevato come la seconda parte dell'art. 16 par. 5 c. 1 Statuto BEI disponga che il calcolo percentuale dell'ammontare delle operazioni di prestito della Banca e della sommatoria complessiva di capitale sottoscritto ed attivi debba essere effettuato dopo avere dedotto da quest'ultima un importo pari all'ammontare del valore delle operazioni finanziarie che la BEI ha in essere, indipendentemente dal fatto che le provviste necessarie per tali operazioni siano state direttamente versate o solo sottoscritte.

In merito, si è osservato come, in linea puramente teorica, il valore aggregato del 250% del capitale sottoscritto e dei capitoli di bilancio attivi della BEI potrebbe essere ridotto a zero in forza delle operazioni finanziarie condotte dalla Banca (assistenza finanziaria, prestiti, partecipazione in

---

[23] In merito deve essere osservato che antecedentemente la vigenza del Trattato di Lisbona, l'ammontare totale dei mutui e delle garanzie erogate dalla Banca non doveva essere superiore al solo 250% del capitale sottoscritto.

[24] Cfr. MARCHEGIANI, *The European…*, *cit.*, p. 73.

imprese). In tale ipotesi, se le imprese partecipate dalla BEI fossero costrette ad ottenere l'intero ammontare dei crediti sottoscritti dalla Banca, la stessa potrebbe trovarsi costretta a far fronte alle obbligazioni assunte con la partecipazione al capitale di tali imprese pagando somme per un importo superiore al 250% omnicomprensivo degli attivi[25].

Nel disporre un limite massimo all'importo matematico delle operazioni che la Banca può avere in essere, lo Statuto conferisce una duplice funzione al capitale della Banca, il quale costituisce sia un'unità di misura delle operazioni della BEI sia un limite alle sue attività[26].

Il secondo comma dell'art. 16 par. 5, parzialmente riprendendo quanto affermato nel primo comma, dispone, infatti, che l'ammontare totale delle partecipazioni assunte dalla Banca non possa essere superiore alla somma del capitale versato dagli Stati membri, delle riserve, dei fondi di scorta e dei profitti non allocati e dell'attivo del conto profitti e perdite. Tuttavia (art. 16 par. 5 c. 3), il Consiglio dei governatori e il Consiglio di amministrazione hanno facoltà di decidere che per determinate attività della Banca possa essere istituita una dotazione finanziaria specifica.

Il quinto comma del paragrafo qui in esame prevede, poi, che gli obblighi finanziari ivi disposti si applichino anche al bilancio consolidato della Banca.

La distinzione tra capitale sottoscritto e capitale versato riveste particolare importanza da un duplice punto di vista. In primo luogo, l'ammontare totale del capitale sottoscritto deve essere particolarmente elevato al fine di consentire alla BEI di poter assumere obbligazioni sui mercati finanziari globali. In secondo luogo, il capitale

---

[25] Si veda ancora Marchegiani in *ibidem*, p. 75.

[26] MARCHEGIANI, *La Banca…*, *cit.*, p. 559.

effettivamente conferito dagli Stati membri alla Banca può essere significativamente inferiore all'ammontare del capitale sottoscritto in quanto la BEI finanzia le proprie operazioni (prestiti e garanzie) ricorrendo primariamente alle proprie risorse[27].

Il capitale sottoscritto e non versato assolve pertanto una duplice funzione di garanzia: da un lato (unitamente all'ammontare delle riserve e dei crediti vantati dalla BEI)[28] assicura i creditori della Banca i quali possono fare affidamento sul fatto che, nel caso in cui la BEI non riuscisse a far fronte agli impegni assunti, gli Stati membri dell'UE dovrebbero versare l'intero ammontare delle loro quote di capitale sottoscritto ex art. 5 par. 3 Statuto BEI[29]; dall'altro lato garantisce gli stessi Paesi membri, i quali rispondono delle obbligazioni assunte dalla Banca solo *pro quota*.

Le osservazioni svolte in merito al capitale sociale della Banca permettono di poter rispondere in maniera negativa alla questione, precedentemente sollevata, se la Banca (non conducendo le proprie operazioni in forza del principio di *jus cogens* internazionale della parità tra gli Stati) possa essere guidata, nella propria gestione e nella scelta dei progetti da finanziare, più dalle volontà degli Stati membri che dal criterio dell'interesse dell'Unione. La partecipazione di ciascun Paese all'attività della Banca non

---

[27] LUCHAIRE, *La Banque…*, *cit.*, p. 24.

[28] MARCHEGIANI, *La Banca…*, *cit.*, p. 560.

[29] Dall'ammontare di quanto gli Stati membri dovrebbero eventualmente versare a titolo di quota di capitale sociale sottoscritta, deve essere dedotto l'ammontare inizialmente conferito alla Banca e destinato a finanziarne le operazioni d'investimento; cfr. LEANZA, *Banca…*, *cit.*, p. 1012.

è, infatti, rigorosamente dipendente dai suoi apporti di capitale[30].

Ulteriore corollario a quanto sopra osservato è la necessità per la Banca, al fine di poter godere delle migliori condizioni nel contrarre obbligazioni sui mercati finanziari, di avere un'elevata affidabilità creditizia[31] e di

---

[30] LUCHAIRE, *La Banque…*, *cit.*, p. 24.

[31] Il "*credit rating*" è la valutazione del rischio di insolvenza di un debitore rispetto ad una determinata obbligazione che questi abbia assunto sui mercati dei capitali. Sulla base di tale valutazione, gli istituti di credito qualificano l'affidabilità creditizia dei propri mutuatari e dispongono le condizioni da applicare al finanziamento; cfr. KRINK, PATERLINI, RESTI, *Using differential evolution to improve the accuracy of bank rating systems*, in *Computational Statistics & Data Analysis*, vol. 52, n. 1, p. 68. Rivestono particolare importanza le valutazioni sull'eventuale insolvenza creditizia rese dalle agenzie private internazionali di valutazione dei rischi (c.d. *credit rating agencies* o agenzie di *rating*). Tali valutazioni sono contenute in pubblicazioni statistiche (generalmente annuali, semestrali o trimestrali) in cui è segnalata l'affidabilità creditizia di enti (di diritto pubblico o privato) operanti sui mercati finanziari internazionali nonchè dei titoli ivi negoziati. Le principali agenzie di *rating* sono Standard & Poor's, Moody's (statunitensi) e Fitch (anglo-statunitense); quest'ultima ha introdotto una scala di valutazione degli investimenti a lungo termine (oggi fatta propria anche dall'agenzia S&P) i cui estremi sono "AAA" (massima affidabilità del mutuatario o del titolo – più basso rischio d'insolvenza; corrispondente alla valutazione "Aaa" dell'agenzia Moody's) e "D" (inaffidabilità del mutuatario - perdita dell'investimento; in tali casi l'agenzia Moody's non emette valutazione). Le tre agenzie di *rating* in esame valutano circa il 97% dei titoli negoziati sui principali mercati dei capitali mondiali; cfr. GARCÌA ALCUBILLA, RUIZ DEL POZO, *Credit rating agencies on the watch list: analysis of european regulation*, Oxford, 2012, p. 6-9.

emettere titoli il cui rimborso sia considerato (pressochè) sicuro dagli operatori internazionali (investitori istituzionali, compagnie d'assicurazione, istituti bancari)[32]. La valutazione comparatistica del rischio di credito connesso alla sottoscrizione di titoli emessi dalla BEI ha consentito alla Banca di godere, durante il corso della propria storia[33], delle migliori valutazioni[34] ("AAA" o "Aaa", a seconda della scala) anche durante il periodo di profonda crisi economica di alcuni tra i Paesi dell'area euro[35]. Inoltre, in virtù della propria elevata affidabilità

---

[32] LANGUETIN, RUMPF, *La Banque…*, *cit.*, p. 32.

[33] Standard & Poor's Rating Services, *Supranational – Special Edition 2012 from the Sovereign Rating Group*, p.10. La BEI ha mantenuto la valutazione "AAA" sin dal 1967.

[34] LANGUETIN, RUMPF, *La Banque…*, *cit.*, p. 32.

[35] Con valutazione annuale per l'anno 2012 l'agenzia Standard & Poor's ha confermato, sebbene con una prospettiva negativa, la valutazione di "AAA" già concessa alla Banca europea per gli investimenti (Standard & Poor's Rating Services, *Supranational…*, *cit.*, p. 85). Anche l'agenzia Moody's ha conferito ai titoli BEI il massimo grado di affidabilità, confermando, con pubblicazione del 29 settembre 2013, la valutazione provvisoria di "Aaa" (cfr. Moody's investor service, *Rating Action: Moody's assigns (P)Aaa rating to the European Investment Bank (EIB)'s SEC shelf registration number 333-177074*, Global Credit Research - 29 settembre 2013). Nel documento riassuntivo della valutazione condotta, l'agenzia Moody's osserva come la BEI possa godere di un'elevata affidabilità sui mercati dei capitali poichè: i mutui concessi dalla Banca non sono tra loro collegati; la BEI gode dello *status* di creditore privilegiato per i crediti erogati agli Stati o comunque da essi garantiti; la Banca possiede significative riserve di capitale, costituite dalla somma del capitale versato dagli Stati membri e delle riserve accumulate che le permetterebbe, in via eventuale, di far fronte alle potenziali perdite legate alla crisi dei titoli di Stato europei; in caso di crisi di liquidità la Banca potrebbe fare ricorso al capitale sottoscritto e non versato dai Paesi membri;

creditizia e del non essere un ente a scopo di lucro, la BEI può estendere tali condizioni favorevoli di prestito anche ai propri mutuatari, applicando loro solamente una percentuale aggiuntiva pari allo 0,15%[36].
A norma dell'art. 22 par. 1 Statuto BEI, è progressivamente costituito un fondo di riserva (c.d. riserva obbligatoria)[37] pari al 10% del capitale sottoscritto. Nel caso in cui fosse giustificato dall'importo delle obbligazioni contratte dalla Banca, al Consiglio di amministrazione è conferito il potere di creare ulteriori fondi di riserva. Durante il tempo occorrente alla costituzione del fondo, ad esso devono essere conferite risorse provenienti dagli interessi che la Banca ha maturato sui prestiti concessi con l'utilizzo sia delle somme che i Paesi membri devono alla Banca ai sensi dell'art. 5 Statuto (capitale direttamente versato) sia dei fondi ottenuti a seguito della restituzione dei mutui così erogati; sempre che tali somme non siano necessarie alla BEI per adempiere alle proprie obbligazioni. A norma del secondo

---

la Banca, durante gli ultimi anni, ha generato profitti e possiede un comitato di revisione interno; gli organi direttivi della BEI operano secondo una prudente gestione dei rischi; la Banca si è rafforzata per far fronte ai rischi di liquidità; gli Stati membri dell'Unione sono propensi ad offrire il proprio supporto alla BEI (come dimostrato dall'aumento di capitale del gennaio 2013) poichè, nell'eventualità in cui la situazione di crisi dei titoli obbligazionari di alcuni tra gli Stati membri si aggravasse, la BEI sarebbe una delle poche fonti di finanziamento a lungo termine per gli Stati membri in difficoltà ("[...] *very high ability and willingness of the EIB's member states to offer support, i.e.* [...] *the very strong economic incentives to support the EIB given that the EIB would, in a stress scenario, be one of the very few sources of long-term funding for troubled sovereigns* [...]", *ibidem*, p. 1).

[36] HITZLER (a cura di), *Directory…*, *cit.*, p. 261.

[37] MARCHEGIANI, *La Banca…*, *cit.*, p. 560.

paragrafo di detto articolo, le somme conferite al fondo di riserva devono essere investite in modo tale da essere sempre disponibili per perseguire le finalità del fondo.
La costituzione di fondi di riserva supplementari è demandata alla valutazione discrezionale del Consiglio di amministrazione, che vi procede quando sia giustificato dall'ammontare o dalla natura delle obbligazioni contratte dalla BEI (ad esempio in caso di fallimento di alcuni mutuatari della Banca)[38].
In merito deve essere sottolineato come la riserva obbligatoria e i fondi di riserva supplementare adempiano a due funzioni distinte. Il fondo di riserva obbligatorio svolge una funzione di garanzia sia per i creditori della Banca (i quali possono confidare che i propri diritti siano rapidamente soddisfatti dalla BEI, dovendo essa semplicemente ricorrere al fondo di riserva anzichè instaurare la procedura per il versamento del capitale sottoscritto da parte degli Stati membri) sia per i Paesi membri stessi, l'intervento finanziario dei quali non verrà richiesto fintanto che i creditori non si siano soddisfatti sul fondo di riserva.
Al contrario, le riserve supplementari, pur rivestendo il ruolo di garanzia, svolgono funzioni eterogenee e possono essere costituite per fronteggiare sfavorevoli congiunture economiche, per soddisfare i creditori senza intaccare la riserva obbligatoria, compiere operazioni di finanziamento in periodi di particolare asperità dei mercati dei capitali e, infine, coprire i rischi derivanti dall'erogazione di mutui e quelli di natura monetaria[39].
Ne consegue che, indipendentemente dal ruolo svolto dal Consiglio dei governatori, attraverso gli strumenti del

[38] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 475.
[39] MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 151-152.

fondo di riserva obbligatorio e delle riserve supplementari, gli Stati membri possono esercitare un ulteriore controllo, sebbene indiretto, sulla sana gestione della Banca. Infatti, allorchè i creditori della BEI facciano valere i propri diritti prima sulle riserve supplementari e poi sulla riserva obbligatoria, gli Stati possono predisporre gli strumenti finanziari idonei a far fronte ad un'eventuale richiesta della Banca di versamento del solo capitale sottoscritto.
Da ultimo va rilevato che le somme ricavate dalla Banca a titolo di interessi e che non siano destinate alla riserva obbligatoria ovvero alle riserve supplementari non possono essere distribuite agli Stati membri a titolo di dividendi. A favore di tale soluzione depongono due argomenti. In primo luogo la Banca, per previsione espressa dell'art. 309 TFUE, non persegue alcuno scopo di lucro e deve quindi destinare tali fondi a specifiche attività finanziarie ovvero imputarli alle riserve. In secondo luogo, sebbene lo Statuto BEI nulla dica in ordine alla destinazione di tali fondi, nel caso in cui essi potessero essere trasferiti agli Stati membri a titolo di dividendi, si creerebbe un'interdipendenza tra il bilancio della Banca e quello degli Stati che porterebbe questi ultimi sia a godere dei profitti dell'attività della Banca sia a dover finanziare la BEI stessa oltre l'ammontare del capitale (versato e sottoscritto) nel caso in cui essa non riuscisse a reperire sui mercati finanziari i fondi necessari a condurre la propria attività[40]. Tale

[40] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 475-476. L'Autore rammenta come il divieto di distribuire dividendi agli Stati membri riguardi la sola Banca europea per gli investimenti e come gli *Articles of Agreement* delle banche internazionali di sviluppo consentano, invece, la distribuzione di dividendi. Infatti, le banche internazionali di sviluppo hanno il solo obbligo statutario di restituire quanto preso a mutuo sui mercati dei capitali e, pertanto, la distribuzione degli utili ai propri azionisti (gli Stati membri) non

situazione, oltre che contraria alla lettera dei Trattati, sarebbe anche diametralmente opposta alla natura della Banca così come delineata in seno al Comitato Spaak[41].
Il Trattato di Lisbona ha profondamente inciso sullo Statuto della Banca europea per gli investimenti. In particolare, per quanto rileva nella presente sede, con l'art. 1, lett. B) (modifiche specifiche – protocolli abrogati) n. 12 (Statuto della BEI), lett. g) del Protocollo n. 1 "*che modifica i protocolli allegati al trattato sull'Unione europea, al trattato che istituisce la comunità europea e/o al trattato che istituisce la comunità europea dell'energia atomica*" allegato al Trattato di Lisbona, sono stati abrogati gli articoli 6 e 7 del previgente Statuto.
L'art. 6 dello Statuto BEI vigente sino al 2009[42] prevedeva che gli Stati membri, proporzionalmente al capitale

---

pregiudica nè la loro natura e i compiti loro affidati nè, tantomeno, i diritti dei creditori.

[41] Cfr. Cap. I, par. 4.

[42] Il testo del previgente art. 6 era il seguente: "*Articolo 6. 1. Su proposta del Consiglio di amministrazione, il Consiglio dei governatori può decidere a maggioranza qualificata che gli Stati membri accordino alla Banca prestiti speciali fruttiferi, nel caso e nella misura in cui la Banca necessiti di un prestito di tal genere per il finanziamento di determinati progetti e il Consiglio di amministrazione dimostri che la Banca non è in grado di procurarsi sul mercato dei capitali i fondi necessari a condizioni convenienti, avuto riguardo alla natura e allo scopo dei progetti da finanziare. 2. I prestiti speciali possono essere richiesti soltanto a decorrere dall'inizio del quarto anno successivo all'entrata in vigore del Trattato. I prestiti non debbono superare un totale di 400 milioni di unità di conto, né 100 milioni di unità di conto per anno. 3. La durata dei prestiti speciali sarà fissata in funzione della durata dei crediti o garanzie che la Banca si propone di concedere mediante tali prestiti; tale durata non deve essere superiore a 20 anni. Il Consiglio dei governatori, deliberando a*

sottoscritto, fossero tenuti ad accordare dei prestiti speciali alla BEI per il finanziamento di progetti particolari, la cui valutazione era rimessa alla discrezionalità della Banca. La dottrina che si era occupata di tale articolo aveva messo in evidenza come esso fosse il risultato del compromesso di natura politica raggiunto in seno al Comitato Spaak tra coloro che propendevano per la creazione di un fondo di natura assistenziale e coloro che erano, invece, a favore dell'istituzione di un ente bancario[43]. Prova di tale teoria era costituita sia dal fatto che la decisione dei progetti da finanziare per mezzo dei prestiti speciali fosse rimessa alla stessa Banca (con il solo obbligo, gravante in capo al Consiglio di amministrazione, di dimostrare che la Banca non era in grado di procurarsi i fondi sui mercati dei capitali a condizioni convenienti), sia dallo *status* particolare di cui godevano gli Stati membri che avessero concesso prestiti privilegiati alla Banca, i quali potevano essere rimborsati solo quando la BEI avesse saldato tutti i debiti che aveva in essere.
L'art. 7 del previgente Statuto BEI prevedeva che, nel caso in cui la moneta di uno Stato membro avesse subìto un

---

maggioranza qualificata su proposta del Consiglio di amministrazione, può decidere il rimborso anticipato dei prestiti speciali. 4. Il saggio d'interesse dei prestiti speciali sarà del 4%annuo, salvo che il Consiglio dei governatori, avuto riguardo all'evoluzione e al livello del saggio d'interesse sul mercato dei capitali, non decida di fissare un saggio diverso. 5. I prestiti speciali devono essere accordati dagli Stati membri proporzionalmente al capitale sottoscritto; i versamenti saranno effettuati in moneta nazionale durante i sei mesi successivi al richiamo. 6. In caso di liquidazione della Banca, i prestiti speciali degli Stati membri sono rimborsati soltanto dopo l'estinzione degli altri debiti della Banca".

[43] MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 140-146.

ribasso improvviso rispetto all'unità di conto, l'ammontare della quota che lo Stato avrebbe dovuto versare alla Banca sarebbe stato adeguato proporzionalmente[44].

1.2. Privilegi e immunità

E' già stato osservato come la Banca, in quanto persona giuridica, goda di capacità giuridica sia di diritto interno, sia di diritto internazionale; essa può quindi stipulare sia negozi giuridici di diritto privato sia accordi internazionali.

---

[44] Il testo del previgente art. 7 era il seguente: "*Articolo 7. 1. Qualora il valore della moneta di uno Stato membro subisca un ribasso rispetto all'unità di conto di cui all'articolo 4, l'ammontare della quota di capitale versata da tale Stato nella sua moneta nazionale sarà adeguato proporzionalmente alla modificazione intervenuta nel valore, mediante un versamento complementare effettuato da tale Stato a credito della Banca. 2. Qualora il valore della moneta di uno Stato membro subisca un aumento rispetto all'unità di conto di cui all'articolo 4, l'ammontare della quota di capitale versata da tale Stato nella sua moneta nazionale sarà adeguato proporzionalmente alla modificazione intervenuta nel valore, mediante un rimborso effettuato dalla Banca a favore di tale Stato. 3. Ai sensi del presente articolo, il valore della moneta di uno Stato membro rispetto all'unità di conto di cui all'articolo 4 corrisponde al tasso di conversione tra detta unità di conto e detta moneta fissato sulla base dei tassi di mercato. 4. Il Consiglio dei governatori, deliberando all'unanimità su proposta del Consiglio di amministrazione, può modificare il metodo di conversione in moneta nazionale degli importi espressi in unità di conto e viceversa. Esso può inoltre, deliberando all'unanimità su proposta del Consiglio di amministrazione, determinare le modalità dell'adeguamento del capitale di cui ai paragrafi 1 e 2 del presente articolo; i versamenti relativi a tale adeguamento devono essere effettuati almeno una volta per anno.*"

Il pieno esercizio dei diritti derivanti da tale *status* non sarebbe però possibile se alla Banca fosse negata piena indipendenza, necessaria all'assolvimento dei propri compiti che trova la sua fonte ed è assicurata dal Protocollo n. 7 allegato al Trattato di Lisbona sui privilegi e le immunità dell'Unione.
A norma dell'art. 27 par. 1 Statuto BEI, le controversie tra la Banca e i suoi debitori, creditori o soggetti terzi, sono decise dalle competenti autorità giudiziarie nazionali, salvo il caso in cui la giurisdizione sia stata attribuita alla Corte di Giustizia. Tuttavia, la Banca può sempre inserire una clausola compromissoria nei contratti in cui è parte, così deferendo la risoluzione di eventuali controversie a un collegio arbitrale. Inoltre la Banca deve essere dotata di recapito di servizio presso ogni Stato membro, pur potendone specificare, volta per volta, uno diverso nei vari contratti che stipula (art. 27 par. 2) e i suoi beni mobili ed immobili non possono essere oggetto di esecuzione forzata in virtù di decisioni emesse da autorità giudiziarie nazionali (art. 27 par. 3).
A norma dell'art. 271 TFUE, la Corte di Giustizia è competente a conoscere delle controversie in materia di "[...] *a) esecuzione degli obblighi degli Stati membri derivanti dallo statuto della Banca europea per gli investimenti. Il Consiglio di amministrazione della Banca dispone a tale riguardo dei poteri riconosciuti alla Commissione dall'articolo 258; b) deliberazioni del Consiglio dei governatori della Banca europea per gli investimenti. Ciascuno Stato membro, la Commissione e il Consiglio di amministrazione della Banca possono proporre un ricorso in materia, alle condizioni previste dall'articolo 263; c) deliberazioni del Consiglio di amministrazione della Banca europea per gli investimenti. I ricorsi avverso tali deliberazioni possono essere*

proposti, alle condizioni fissate dall'articolo 263, soltanto dagli Stati membri o dalla Commissione e unicamente per violazione delle norme di cui all'articolo 19, paragrafo 2 e paragrafi da 5 a 7 inclusi, dello statuto della Banca [...]".
Ne consegue che, in caso di controversie che traggano origine da rapporti tra la Banca e l'Unione ovvero tra la Banca ed i Paesi membri (situazioni c.d. "interne"), l'immunità della BEI è completa, in forza di norme all'upo dettate dai Trattati e dallo Statuto[45].
Per quanto riguarda le azioni introdotte da soggetti che abbiano in essere un rapporto contrattuale con la Banca, la BEI, operando quale soggetto di diritto privato, non gode di alcuna immunità specifica, salvo quanto disposto dal sopra ricordato art. 27 e dal Protocollo n. 7 allegato al TFUE. Tali norme conferiscono alla Banca un regime di favore, funzionale al perseguimento del mandato conferitole, che si concretizza in una parziale immunità giurisdizionale, in esenzioni fiscali ed in privilegi attinenti all'inviolabilità dei beni e delle comunicazioni nonchè all'immunità dei propri agenti[46].
La parziale immunità dalla giurisdizione civile, penale ed amministrativa della Banca si fonda sull'art. 27 par. 3 Statuto, norma che impedisce l'esecuzione forzata sui beni della BEI ed il cui contenuto deve essere letto in relazione all'art. 1 Protocollo n. 7 che prevede che i beni e le proprietà dell'UE non possano essere oggetto di alcuna forma di esecuzione forzata, in virtù di decisione giudiziaria e/o di provvedimento amministrativo, senza l'assenso della Corte di Giustizia.
Il Protocollo n. 7 si applica anche alla BEI. Infatti, l'art. 21 c. 1 di detto Protocollo dispone che le norme ivi contenute,

---

[45] SPIROU, *La Banque…*, *cit.*, p. 43.
[46] MARCHEGIANI, *La Banca…*, *cit.*, p. 559.

a condizione che non pregiudichino quanto contenuto nello Statuto, si applichino anche alla Banca, ai suoi organi ed agenti nonchè ai rappresentati degli Stati membri che prendano parte alle operazioni della BEI. La ragion d'essere di tale norma risiede nella duplice volontà dei redattori del Trattato sia di conferire la medesima tutela all'UE e alla BEI, sia di escludere *a priori* qualunque interpretazione delle norme contenute nel Protocollo che possa pregiudicare l'autonomia funzionale ed istituzionale della Banca oltre che le sue prerogative, così come affermate dallo Statuto[47].

La natura solo parziale dell'immunità civile ed amministrativa conferita alla Banca è, però, funzionale anche ad assicurare i creditori della Banca contro l'eventuale insuccesso delle operazioni dalla stessa finanziate, conferendo così ad essi la possibilità di ottenere soddisfazione sui beni della BEI[48].

A norma dell'art. 21 c. 2 Protocollo n. 7, la BEI (come l'UE, art. 3) gode di un'immunità fiscale assoluta sull'intero territorio dell'Unione[49]. Infatti, la stessa è esentata dal pagamento di ogni forma d'imposta, o tassa anche collegata, richiesta dallo Stato ove la Banca ha la propria sede (Lussemburgo), dovuta in relazione ad aumenti di capitale ovvero di messa in liquidazione. Inoltre, le attività della Banca e dei popri organi condotte secondo le disposizioni statutarie sono esentate da ogni forma di tassazione sul giro d'affari.

Gli artt. 3 e 4 Protocollo n. 7 dispongono altresì che l'UE (e quindi la BEI) non debba versare alcuna imposta diretta (valore aggiunto, cifra d'affari, contratti conclusi, recuperi

---

[47] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 470.
[48] SPIROU, *La Banque…*, *cit.*, p. 44.
[49] *Ibidem*.

o ritenute), tassa doganale o restrizioni all'importazione o all'esportazione di proprie pubblicazioni o dei beni necessari all'adempimento del proprio mandato. Per quanto riguarda, poi, le tasse indirette, l'art. 3 c. 2 dispone che quando l'Unione acquisti per i propri fini beni mobili o immobili il cui prezzo comprende tasse indirette, gli Stati membri debbano rimborsare l'importo di tali tasse, sempre che ciò non abbia quale effetto quello di falsare la libera concorrenza nel mercato interno. A norma dell'art. 3 c. 3, non è concessa alcuna esenzione fiscale nel caso in cui le imposte abbiano ad oggetto una remunerazione resa per servizi di pubblica utilità.
In conclusione, il regime di esenzioni fiscali di cui gode la Banca è funzionale sia ad assicurare alla stessa la massima libertà d'azione per l'adempimento del proprio mandato, sia ad evitare ogni differenza tra gli Stati membri in relazione all'ammontare imponibile, poichè tale differenziazione si tradurrebbe in un'illegittima disparità di trattamento fiscale tra Stati membri[50].
Infine, con riferimento all'immunità degli agenti e delle proprietà della Banca, essa gode del diritto all'inviolabilità dei propri locali, del diritto di conferire ai propri agenti lascia-passare diplomatici validi all'interno dell'UE nonchè della medesima libertà nelle comunicazioni generalmente riconosciuta alle missioni diplomatiche[51].

2. Gli organi della BEI

La struttura organizzativa della Banca, disciplinata dagli artt. 6-12 dello Statuto, è rimasta immutata sin dal Trattato

[50] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 471.
[51] MARCHEGIANI, *La Banca…*, *cit.*, p. 559.

di Roma. Gli organi di governo della Banca sono stati delineati dai redattori dello Statuto prendendo quale paradigma la BIRS al fine sia di evidenziare la differenza di compiti e funzioni sussistente tra la BEI ed il Consiglio della Comunità economica europea (Consiglio)[52], sia di dotare la neo-istituita Banca di un organigramma analogo a quello degli enti finanziari di diritto privato, in una sorta di parallelismo con la BIRS.

A norma dell'art. 6 Statuto, gli organi della BEI sono: il Consiglio dei governatori (artt. 7-8), il Consiglio di amministrazione (artt. 9-10) e il Comitato direttivo e il suo Presidente (art. 11). A questi si affianca il Comitato di verificazione (art. 12). Tali organi, ciascuno per quanto di rispettiva competenza, danno concreta attuazione all'autonomia funzionale, strutturale e finanziaria della BEI, a norma di quanto previsto nei Trattati[53]. Le lingue di lavoro ufficiali della Banca europea per gli investimenti sono il francese e l'inglese.

Il sistema di amministrazione e controllo della BEI non è stato concepito tenendo esclusivamente presente il paradigma organizzativo della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo, ma ha anche avuto quale modello di riferimento il c.d. "sistema dualistico" che informa la struttura organizzativa delle società per azioni di diritto tedesco (*Körperschaft des öffentlichen Rechts*), in cui sono presenti due organi dotati di potere decisionale: il consiglio di gestione e il consiglio di sorveglianza. Tuttavia, la BEI, a differenza delle società costituite secondo il sistema dualistico, è dotata di un ulteriore

[52] MEGRÉT, *La Banque…*, *cit.*, p. 24.
[53] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 476.

organo cui sono conferiti poteri esecutivi e cioè il comitato direttivo[54].

2.1. Consiglio dei governatori

Il Consiglio dei governatori è il più alto organo di gestione della Banca[55]; lo Statuto BEI, ai sensi dell'art. 7 par. 1, prevede che debba essere composto da un rappresentante per Stato membro a livello ministeriale. Sebbene non sia esplicitamente previsto il dicastero di cui debbano essere titolari i ministri designati, di regola sono membri del Consiglio dei governatori BEI i ministri dell'economia dei Paesi membri dell'UE[56]. Tale prassi non deve però portare a ritenere che l'organigramma del Consiglio dei governatori rifletta quello del Consiglio UE nella composizione dei ministri dell'economia e delle finanze (c.d. "Consiglio economia e finanza" o "ECOFIN"), poichè gli Stati membri dell'Unione europea possono designare quali membri del Consiglio dei governatori BEI anche ministri che non siano titolari del dicastero dell'economia e delle finanze[57].

---

[54] DUNNETT, *The European Investment Bank: Autonomous Instrument of Common Policy?*, in *Common Market Law Review*, 1994, p. 734-735.

[55] HARLES, *Articles…*, *cit.*, p. 832.

[56] MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 74.

[57] Dei 28 Paesi membri dell'UE solo la Danimarca e la Finlandia hanno designato quale membro del Consiglio dei governatori un ministro diverso da quello dell'economia e delle finanze. La Danimarca ha nominato il ministro dell'economia e della crescita e la Finlandia il ministro dell'economia e dell'occupazione. La Spagna ha nominato quale governatore della BEI il ministro degli affari economici e della concorrenza; tuttavia nel Paese esiste anche il Ministero del tesoro e della pubblica amministrazione.

La natura e le funzioni del Consiglio dei governatori sono sovrapponibili a quelle del Consiglio UE. A norma dell'art. 16 TUE, il Consiglio, composto da un ministro per Stato membro, esercita funzioni di coordinamento e definizione delle politiche (al pari del Consiglio dei governatori BEI), oltre a essere titolare, congiuntamente al Parlamento europeo, delle funzioni legislativa e di bilancio.

I componenti del Consiglio e del Consiglio dei governatori BEI esercitano le proprie funzioni in qualità di delegati dei Paesi membri ed è per questa ragione che tanto il Consiglio quanto il Consiglio dei governatori sono qualificabili come "organi di Stati" e non "organi di individui"[58]

La differenza tra il Consiglio e il Consiglio dei governatori risiede principalmente nella struttura istituzionale. Infatti, a norma dell'art. 16 par. 6 TUE, il Consiglio è un'istituzione a composizione variabile, l'elenco delle cui formazioni (ad eccezione di quelle "Affari generali" e "Affari esteri") è adottato con decisione del Consiglio europeo; mentre il Consiglio dei governatori BEI ha una composizione fissa. Ulteriore elemento di differenziazione tra Consiglio e Consiglio dei governatori è dato dal disposto dell'art. 16 par. 8 TUE, a norma del quale le sedute del Consiglio sono pubbliche quando esso deliberi su un progetto di atto

[58] Sono definiti "organi di Stati" gli organi di istituzioni internazionali in cui il titolare del seggio è lo Stato membro dell'organizzazione, che esercita i propri diritti per mezzo di un proprio rappresentante, appositamente nominato (senza che sia necessario il consenso degli altri Stati membri) e dotato dei poteri necessari ad impegnare lo Stato che rappresenta. Agli "organi di Stati" si contrappongono gli "organi di individui", i cui membri non operano in qualità di rappresentanti degli Stati di cui fanno parte.

legislativo mentre nello Statuto BEI è assente una previsione di analogo contenuto.
La versione originaria dello Statuto BEI allegata al Trattato di Roma (modificata con il Trattato di Lisbona) prevedeva all'art. 10 che: "[s]*alvo contraria disposizione del presente statuto, le decisioni del Consiglio dei governatori sono prese a maggioranza dei membri che lo compongono. Le votazioni del Consiglio dei governatori sono regolate dalle disposizioni dell'articolo 148 del Trattato*"[59]. Dall'esame di tale norma, parte della dottrina deduceva come tra il Consiglio (delle Comunità europee) e il Consiglio dei governatori sussistesse una coincidenza perfetta, essendo il Consiglio dei governatori sostanzialmente sovrapponibile al Consiglio CEE tanto che al primo si potevano applicare in via analogica tutte le norme che il Trattato CEE dedicava al secondo[60].
Altra parte della dottrina, pur non condividendo l'ipotesi dell'assoluta identificazione tra Consiglio e Consiglio dei governatori, reputava che tra essi sussistesse una oggettiva coincidenza, come emergeva dal fatto che, in difetto di specifiche previsioni statutarie, le disposizioni che il TCEE dettava in merito alla struttura e al funzionamento del Consiglio potevano essere applicabili anche al Consiglio dei governatori BEI[61].

---

[59] L'art. 238 TFUE (già art. 148 TCEE) detta i criteri e le modalità delle votazioni per l'adozione delle deliberazioni del Consiglio.
[60] LEANZA, *Banca…*, *cit.*, p. 999.
[61] MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 75. In particolare, l'Autore considerava che al Consiglio dei governatori fossero riferibili le norme del Trattato di fusione degli esecutivi (1965, entrato in vigore nel 1967) attinenti alla presidenza e alla convocazione delle riunioni del Consiglio, *ibidem*, p. 76. Cfr. anche MEGRÉT, *La Banque…*, *cit.*, p. 25; BERMEJO, *La Banque Européenne*

Ai sensi dell'art. 7 par. 2 Statuto, il Consiglio dei governatori fissa, in conformità agli obiettivi dell'Unione, le direttive generali di politica creditizia della Banca e ne assicura l'esecuzione.
In relazione a quanto disposto dei paragrafi 1 e 2 dell'art. 7 Statuto in ordine ai rapporti tra Consiglio e Consiglio dei governatori BEI, era stato poi osservato che proprio perché i membri del primo sono i rappresentanti dei Paesi membri dell'UE, mentre quelli del secondo sono da questi solo nominati, ne deve conseguire che i governatori della BEI non sono vincolati dagli interessi perseguiti dagli Stati che li designano, ma sono maggiormente propensi a salvaguardare il buon funzionamento della BEI stessa. Inoltre, poichè la Banca è dotata di indipendenza funzionale e strutturale, i rappresentanti degli Stati membri devono poter godere di piena indipendenza di giudizio in seno al Consiglio dei governatori, al fine di mantenere separati gli interessi degli Stati da quelli della BEI[62].
Fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Consiglio dei governatori è sempre stato un organo di natura esclusivamente politica[63], il cui compito era quello

---

d'Investissement: une banque de developpement, in *Revue Internationale de Droit Economique*, 1987, p. 484.
[62] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 448.
[63] In punto Marchegiani sottolinea come gli organi rappresentativi degli Stati membri delle altre banche internazionali di sviluppo (a differenza del Consiglio dei governatori BEI) siano titolari della totalità dei poteri decisionali, ivi compresi quelli attinenti all'attività finanziaria, che gli organi amministrativi esercitano su loro delega; infatti, il Consiglio di amministrazione BEI adotta autonomamente le proprie decisioni in materia finanziaria (cfr. MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 448-449). Come osservato, la natura di organo esclusivamente politico del Consiglio dei

di assicurare il coordinamento dell'attività della Banca con la politica economica generale dell'UE[64] e dai cui poteri esulava la facoltà di partecipare alla gestione finanziaria della Banca, dotata in materia di piena autonomia[65].
L'art. 7 par. 3 Statuto enumera i compiti del Consiglio dei governatori: a) decidere gli aumenti di capitale sottoscritto della Banca; b) determinare i principi applicabili al finanziamento delle operazioni poste in essere dalla Banca in esecuzione del proprio mandato; c) esercitare i poteri ad esso conferiti in merito alla nomina e alle dimissioni d'ufficio dei membri del Consiglio di amministrazione e del Comitato direttivo nonchè all'aumento o alla diminuzione del numero dei componenti di questo; d) adottare decisioni in merito alla concessione di finanziamenti per operazioni di investimento da condurre fuori dal territorio dell'UE; e) approvare la relazione annuale del Consiglio di amministrazione; f) approvare il bilancio annuale e il conto profitti e perdite; g) esercitare tutti gli altri poteri e funzioni ad esso conferiti dallo Statuto; h) approvare il Regolamento di procedura della Banca.
Inoltre, a norma del paragrafo 4 del medesimo articolo, il Consiglio dei governatori, in accordo a quanto previsto dal Trattato e dello Statuto, prende all'unanimità tutte le decisioni riguardanti la sospensione delle operazioni della Banca e, eventualmente, la sua liquidazione.
A norma dell'art. 25 par. 1 Statuto BEI, qualora il Consiglio dei governatori decida di sospendere le attività della Banca, esse cessano immediatamente, ad eccezione

---

governatori è venuta meno con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.
[64] ORLANDI, *Lezioni…*, *cit.*, p. 276.
[65] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 449.

di quelle necessarie per assicurare l'utilizzo, la protezione e la conservazione dei propri beni e l'estinzione dei debiti contratti. In punto deve essere sottolineato come lo Statuto BEI non contenga una previsione analoga all'art. V sez. 2 lett. b) n. vi) BIRS AoA, a norma del quale il Consiglio dei governatori BIRS ha il potere di decidere la sospensione permanente delle operazioni della banca e la divisione degli attivi. Infatti, l'avverbio "*permanently*" (versione inglese BIRS AoA), o altra locuzione analoga, è assente dal testo dell'art. 25 Statuto BEI.

Nel commentare l'art. 25 Statuto, la dottrina si è divisa tra coloro i quali – la maggioranza - reputano possibile la sospensione solo temporanea delle attività della Banca[66] e coloro i quali escludono tale possibilità[67].

La dottrina maggioritaria ha osservato, sulla base del criterio interpretativo di generale coerenza dell'ordinamento giuridico, come l'utilizzo del termine "sospensione" da parte dell'art. 25 indichi una cessazione di natura meramente temporanea delle attività della Banca, i cui effetti, aventi natura permanente, non possano che essere la ripresa delle attività della Banca o l'apertura della procedura di liquidazione[68]. Inoltre, la sospensione delle

---

[66] MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 88; MEGRÉT, *La Banque…*, *cit.*, p. 46; LEANZA, *Banca…*, *cit.*, p. 1001.

[67] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 477. Altra parte della Dottrina che si è dedicata allo studio della Banca europea per gli investimenti non ha, invece, trattato tale tema, cfr. BERMEJO, *La Banque Européenne d'Investissement: une banque de developpement*, in *Revue Internationale de Droit Economique*, 1987, p. 484; SPIROU, *La Banque…*, *cit.*, p. 45; HARLES, *Articles…*, *cit.*, p. 832.

[68] MEGRÉT, *La Banque…*, *cit.*, p. 46.

attività, a differenza della liquidazione definitiva, non comporta alcuna modifica dei Trattati istitutivi dell'UE[69].
La dottrina minoritaria, ma più recente, considera invece che la mancanza dell'avverbio "permanentemente" (o altro lemma analogo) dall'art. 25 Statuto BEI, distingua la Banca dalle altre banche internazionali di sviluppo, le cui attività, per converso, possono essere sospese sia temporaneamente sia definitivamente. In tale senso, lo Statuto BEI qualificherebbe la sospensione delle attività della Banca quale semplice preambolo alla messa in liquidazione. Tale conclusione è altresì motivata dall'osservazione che le obbligazioni contratte dalla BIRS sui mercati dei capitali sono interamente coperte dalle garanzie concesse dagli Stati membri, mentre quelle assunte dalla BEI godono solo di una garanzia parziale da parte dei Paesi dell'UE. Una sospensione delle attività della Banca, che non avesse quale conseguenza la messa in liquidazione della stessa, produrrebbe, pertanto, effetti negativi sui mercati finanziari[70].
Chi scrive ritiene che tale seconda soluzione, seppur minoritaria, debba essere preferita in virtù di un duplice ordine di ragioni.
In primo luogo, sebbene sia vero che il termine "sospensione" indichi una cessazione solo temporanea, è nondimeno vero che lo Statuto BIRS, indicando espressamente come le attività della Banca possano essere sospese in via permanente, detta una distinzione tra un arresto meramente temporaneo ed una cessazione non limitata nel tempo. Inoltre, l'art. VI sez. 5 lett. a) e b) BIRS AoA distingue nettamente tra sospensione temporanea (decisa dal Consiglio di amministrazione in

[69] LEANZA, *Banca…*, *cit.*, p. 1001.
[70] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 477-478.

casi di urgenza) e sospensione definitiva dell'attività della BIRS. Mancando una previsione di analogo tenore nello Statuto BEI, appare logico e coerente con consolidati criteri di interpretazione sistematica della materia, che la sospensione delle attività della BEI non sia altro che prodromica alla sua messa in liquidazione.

In secondo luogo, la BEI (come esaminato nel primo capitolo) ha una natura giuridica peculiare e cioè di organismo dell'UE che esercita le proprie attività avendo come scopo l'interesse dell'Unione. Se, poi, si considera che, come osservato da Marchegiani[71], i mercati finanziari internazionali reagirebbero con inquietudine ad un'eventuale sospensione delle attività della Banca cui non seguisse la messa in liquidazione della stessa, deve ritenersi che in tale caso la BEI non verrebe più considerata come un operatore finanziario di prim'ordine e la sua affidabilità creditizia verrebbe meno. La Banca si troverebbe, quindi, impossibilitata a perseguire efficacemente i compiti demandatile dall'art. 309 TFUE, rischiando non solo di non contribuire ma anche di pregiudicare lo "[...] *sviluppo equilibrato e senza scosse del mercato interno nell'interesse dell'Unione* [...]".

Pertanto, deve ritenersi che la sospensione delle attività della Banca non possa essere meramente temporanea, ma sia anzi prodromica alla messa in liquidazione della stessa.

In ultimo va poi rilevato che alla sospensione delle attività della BEI consegue solo l'impossibilità di porre in essere ulteriori operazioni finanziarie, mentre le obbligazioni in essere alla data della sospensione devono essere adempiute[72].

---

[71] *Ibidem*, p. 478.

[72] MEGRÉT, *La Banque…*, *cit.*, p. 46.

A norma dell'art. 25 par. 2 Statuto BEI, in caso di liquidazione (definizione dei rapporti attivi e passivi sorti a seguito delle attività della Banca[73]), il Consiglio dei governatori nomina i liquidatori e detta le istruzioni cui questi devono attenersi nel condurre la liquidazione, assicurando la salvaguardia dei diritti del personale.
Tale disposizione è particolarmente concisa e non prende in considerazione le varie ipotesi di ricorso alla liquidazione. In punto, tra esse si ritiene rientrino oltre quelle giustificate da particolari circostanze (rimesse alla valutazione del Consiglio dei governatori) anche quelle derivanti dallo scioglimento dell'Unione europea, poichè la Banca, non avendo scopo di lucro, sarebbe *ipso jure* privata del suo scopo istituzionale di operare nell'interesse dell'UE[74]. Inoltre, l'art. 25 par. 2 Statuto risulta significativamente ancor più sintetico se lo si confronta con l'art. VI sez. 5 BIRS AoA, che discplina la procedura di liquidazione della BIRS. Rispetto a quest'ultimo, l'art. 25 non prende in considerazione la distribuzione tra gli Stati membri degli elementi attivi del bilancio (i quali però si ritiene vadano distribuiti ai Paesi membri proporzionalmente alla quota di capitale sottoscritto)[75].
Di particolare importanza nel presente studio è, poi, la nomina dei liquidatori della BEI; essa è infatti l'unica (congiuntamente alla *Nordic Investment Bank* – NIB)[76] tra le banche internazionali di sviluppo a prevedere che ai vertici della liquidazione non vi sia l'organo rappresentativo degli Stati membri bensì una pluralità di commissari esterni.

---

[73] *Ibidem*, p. 45.
[74] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 478.
[75] MEGRÉT, *La Banque…*, *cit.*, p. 45.
[76] Art. 15 NIB *Articles of Agreement*, art. 18 Statuto NIB.

Tale scelta è la manifestazione sia della volontà della BEI di essere riconosciuta quale operatore economico affidabile (prevedendo procedure apposite per salvaguardare gli interessi dei propri creditori) sui mercati finanziari; sia della volontà degli Stati membri di limitare la propria responsabilità per le attività poste in essere dalla Banca, rendendola autonoma rispetto al proprio controllo, in considerazione del fatto che la BEI non gode della garanzia dei propri membri per la totalità delle operazioni poste in essere[77].

Il Trattato di Lisbona, con l'inserimento dell'art. 7 par. 3 lett. b) allo Statuto BEI, ha inciso profondamente sulla natura e sulle funzioni del Consiglio dei governatori, le cui competenze hanno oggi riguardo anche agli aspetti economici e finanziari dell'attività della Banca, non limitandosi più alla sola definizione delle linee politiche generali che ne informano l'attività[78].

In particolare, il Consiglio dei governatori è ora dotato dei poteri decisionali necessari alla valutazione degli elementi di rischio connessi alle attività finanziarie della BEI. L'esercizio di tali poteri si concreta nella determinazione dei principi di natura economico-finanziaria in accordo ai quali il Consiglio di amministrazione deve condurre la propria attività di scelta delle operazioni di finanziamento della Banca[79].

---

[77] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 479.

[78] MARCHEGIANI, *The European…*, *cit.*, p. 70.

[79]L'Autore motiva tale affermazione evidenziando, in primo luogo, come le direttive generali di politica creditizia della Banca fissate dal Consiglio dei governatori in conformità agli obiettivi dell'Unione (delle quali ne assicura altresì l'esecuzione; art. 7 par. 2 Statuto), siano ontologicamente differenti dalle linee guida in accordo alle quali il Consiglio di amministrazione deve condurre le operazioni della Banca, art. 7 par. 3 lett. b) Statuto. Infatti, in caso

L'attività svolta dal Consiglio dei governatori può essere distinta in tre ambiti principali, corrispondenti alle modalità di assunzione delle decisioni[80]: maggioranza semplice, maggioranza qualificata, unanimità; come prescritto dall'art. 8 Statuto, a sua volta richiamato dall'art. 4 Regolamento di procedura BEI (a norma del quale tutte le decisioni del Consiglio dei governatori sono assunte ai sensi dell'art. 8 Statuto).

A norma dell'art. 8 c. 1 Statuto BEI, il Consiglio dei governatori, salvo che sia altrimenti disposto, adotta le proprie decisioni a maggioranza dei propri membri, i quali devono rappresentare almeno il 50% del capitale sottoscritto. In merito, già è stato osservato come la versione consolidata dello Statuto, entrata in vigore a seguito del Trattato di Lisbona, abbia eliminato la previsione secondo la quale le votazioni del Consiglio dei governatori dovevano essere condotte a norma dei criteri previsti per le votazioni del Consiglio dei ministri della Comunità europea (art. 10 Statuto BEI 2007).

Invece, è rimasta invariata la disposizione secondo la quale la maggioranza necessaria all'adozione di una decisione del Consiglio dei governatori deve essere calcolata non sul

---

contrario, tale seconda previsione statutaria non costituirebbe altro che una ripetizione del disposto dell'art. 7 par. 2. In secondo luogo, l'Autore ha evidenziato come la conclusione raggiunta sia giustificata dal lemma "*in addition*" (versione inglese)/"*en outre*" (versione francese) contenuto nel primo alinea dell'art. 7 par. 3 Statuto. Infatti, da una lettura sistematica dell'art. 7, si evince come la locuzione in commento indichi che i poteri conferiti al Consiglio dei governatori a norma del terzo paragrafo sono ulteriori e specifici rispetto al mandato, avente natura generale, di dettare le direttive "politiche" in conformità alle quali la BEI deve svolgere i propri compiti, contenuto nel secondo paragrafo; cfr. *ibidem*, p. 71.

[80] ORLANDI, *Lezioni…*, *cit.*, p. 276.

numero dei rappresentanti degli Stati membri della BEI bensì sul capitale sociale della Banca da essi sottoscritto (art. 8 c. 1 II alinea Statuto). Come osservato nel corso del primo capitolo[81], tale ponderazione dei singoli voti dei rappresentanti degli Stati membri distingue gli enti internazionali a carattere imprenditoriale (tra i quali rientrano anche le banche internazionali di sviluppo) dalle organizzazioni internazionali vere e proprie, il cui sistema di votazione è retto dal principio (di *jus cogens*) della parità tra i Paesi membri.

La gran parte delle decisioni del Consiglio dei governatori è assunta con la maggioranza semplice del 50% e, più specificatamente, adozione, esecuzione ed interpretazione delle direttive generali attinenti alla politica creditizia della Banca; determinazione delle linee guida in base alle quali il Consiglio di amministrazione deve condurre le operazioni finanziarie della Banca; nomina e retribuzione dei membri del Consiglio di amministrazione, del Comitato direttivo e del Comitato di verificazione; approvazione del rapporto annuale redatto dal Consiglio di amministrazione, del Regolamento di procedura della Banca, del bilancio annuale e del conto profitti e perdite; esercizio degli altri poteri e funzioni conferiti a norma dello Statuto.

Ai sensi dell'art. 8 c. 2 Statuto BEI, la maggioranza è qualificata quando consti di non meno di 18 voti favorevoli, che siano espressione almeno del 68% del capitale sottoscritto. A norma dello Statuto BEI, sono assunte a maggioranza qualificata le decisioni concernenti: le dimissioni d'ufficio dei membri del Consiglio di amministrazione che non siano più in possesso dei requisiti necessari per l'adempimento dei propri doveri (art. 9 par.

[81] Cfr. Cap. I par. 3 "Le banche regionali di sviluppo".

3); le dimissioni d'ufficio dei membri del Comitato direttivo (decisione assunta su proposta del Consiglio di amministrazione adottata a maggioranza qualificata, art. 11 par. 2); la concessione di finanziamenti per operazioni d'investimento da realizzare fuori dal territorio dell'Unione (art. 16 par. 1 c. 2); la predisposizione dei termini e delle condizioni per l'erogazione di servizi di assistenza tecnica, nel rispetto di quanto previsto dallo Statuto (art. 18 par. 7); la sospensione dell'erogazione dei prestiti e delle garanzie nei confronti di uno Stato membro e dei cittadini di questo, qualora tale Stato non adempia le proprie obbligazioni derivanti dallo Statuto BEI e in particolare quelle attinenti all'estinzione dei debiti che abbia contratto e al versamento del capitale sottoscritto (ad ogni modo, tale decisione non estingue le obbligazioni in essere tra lo Stato e la BEI, art. 24).
Da ultimo, il Consiglio dei governatori assume all'unanimità le decisioni che riguardano: l'aumento del capitale sottoscritto (art. 4 par. 3) e, in tal caso, la quota percentuale che deve essere direttamente versata dagli Stati membri (art. 5 par. 2); l'aumento o la diminuzione del numero dei componenti del Comitato direttivo (art. 11 par. 1 c. 1); la sospensione delle attività della Banca ed eventualmente la sua liquidazione (art. 7 par. 4); la creazione di succursali o altri enti giuridici dotati di personalità giuridica ed autonomia finanziaria (art. 28 par. 1)[82], la partecipazione alla loro gestione e al capitale

[82] A norma dell'art. 28 par. 2 Statuto, il Consiglio dei governatori determina lo statuto di tali enti, nel quale devono essere indicati: gli obiettivi che devono perseguire, la struttura interna, la sede, il capitale, le modalità per l'acquisto dello *status* di membro, le risorse finanziarie, gli strumenti di intervento, i meccanismi di controllo interno nonchè i loro rapporti con gli organi della Banca. In merito, chi scrive ritiene che l'elenco qui riprodotto abbia natura

sottoscritto (art. 28 par. 3) e, nel caso di enti dipendenti dall'UE, l'ammissione del loro personale a programmi comuni da condursi con la Banca, nel rispetto delle singole procedure interne (art. 28 par. 6)[83].
A norma dell'art. 8 c. 3 Statuto, l'astensione di uno o più membri (che siano presenti o comunque rappresentati) dalle procedure di votazione, non osta all'adozione di decisioni per le quali è richiesta l'unanimità.
Il Regolamento di procedura[84] della BEI dedica il Capitolo II (artt. 2-10) al Consiglio dei governatori. L'art. 2 detta le modalità di convocazione delle riunioni del Consiglio (su

---

tassativa ma non esaustiva. Tale affermazione è motivata dal fatto che, stante il rapporto di interconnessione funzionale sussistente tra la BEI e gli enti da essa creati, lo Statuto della Banca ha inteso delineare dei requisiti minimi che devono essere propri di tali organi, i quali (seppur dotati di personalità giuridica propria ed autonomia finanziaria) nel loro operare sui mercati internazionali, sono però riferibili alla BEI, della quale, pertanto, non devono intaccare l'affidabilità quale operatore economico. Tuttavia, nulla vieta che negli atti statutari di tali neoistituiti organi possano essere indicati elementi ulteriori rispetto a quelli previsti dall'art. 28 par. 2.

[83] Marchegiani, nel commentare l'art. 28 Statuto, osserva come i compiti da esso conferiti al Consiglio dei governatori costituiscano un'ulteriore prova dell'ampliamento dei poteri di tale organo che il Trattato di Lisbona ha introdotto. Infatti, dovendo il Consiglio dei governatori determinare anche le clausole statutarie attinenti alle attività puramente commerciali degli enti da esso istituiti (struttura, capitale, risorse finanziarie, strumenti di intervento, meccanismi di controllo e rapporti con gli organi della BEI), appare chiaro come ai rappresentanti degli Stati membri spetti l'ulteriore responsabilità di valutare i rischi commerciali connessi ad una determinata operazione di finanziamento posta in essere dalla Banca; cfr. MARCHEGIANI, *The European…*, *cit.*, p. 72.

[84] La versione consolidata del Regolamento di procedura è datata 26 aprile 2013.

convocazione del Presidente, di propria iniziativa ovvero su richiesta di uno dei membri) e l'oggetto della riunione generale annuale (durante la quale deve essere esaminata la relazione annuale comprendente il bilancio consolidato[85] e determinate le direttive generali in accordo alle quali la Banca deve operare). Il Regolamento dispone altresì che i membri del Comitato direttivo possano essere invitati a partecipare alle riunioni del Consiglio dei governatori, mentre è obbligatoria la loro partecipazione (congiuntamente a quella dei membri del Consiglio di amministrazione e del Comitato di verificazione) alla riunione generale annuale.
Ai sensi dell'art. 3 Regolamento di procedura BEI, gli avvisi delle riunioni dei membri del Consiglio dei governatori (i quali devono poter avere a disposizione il programma e i relativi documenti non meno di 20 giorni prima della riunione) devono essere resi pubblici almeno 30 giorni prima della riunione. Ogni governatore può, formulando una richiesta scritta al Presidente del Consiglio dei governatori non meno di quindici giorni prima, domandare l'inserimento di punti all'ordine del giorno di ogni riunione. A norma dell'art. 3 par. 4, i termini dettati nei paragrafi precedenti non sono però perentori ed, infatti, essi possono essere sospesi sia nel caso vi acconsentano tutti i membri del Consiglio sia in caso di emergenza, con atto del Presidente del Consiglio dei governatori, su richiesta del Presidente della Banca.

---

[85] Stato patrimoniale, conto profitti e perdite, dichiarazione della Sezione Speciale, note ai conti annuali e ogni altra dichiarazione che possa essere ritenuta necessario per la valutazione della situazione finanziaria della Banca o dei suoi risultati. Il bilancio consolidato può essere approvato anche al di fuori della riunione gnerale annuale e anche mediante una procedura scritta, art. 2 par. 3 Regolamento di procedura BEI.

L’art. 5 concerne le modalità di esercizio del diritto di voto da parte dei membri del Consiglio dei governatori. Il Presidente del Consiglio dei governatori e quello del Consiglio di amministrazione possono disporre che il voto sia espresso anche per corrispondenza (scritta o elettronica) e, in tal caso, le decisioni sono adottate quando la Segreteria abbia raggiunto un numero sufficiente di voti favorevoli. Nel caso in cui il voto per corrispondenza costituisca una pratica consolidata nel tempo, seppur tacita, è questo che viene normalmente utilizzato per nominare i membri del Consiglio di amministrazione, del Comitato direttivo e del Comitato di verificazione.
Inoltre, ad eccezione di quando sia richiesta l’unanimità o una maggioranza qualificata, il Consiglio dei governatori può, su proposta del Consiglio di amministrazione, adottare le proprie decisioni mediante una procedura tacita. In tal caso, la decisione si considera adottata se, entro sei settimane dalla trasmissione della notifica di adozione, almeno la metà dei membri del Consiglio dei governatori ovvero un numero di membri che rappresenti più della metà del capitale sottoscritto, non abbia dichiarato di opporsi all’adozione. Ogni governatore può, peraltro, richiedere l’interruzione dell’*iter* di approvazione mediante procedura tacita.
L’art. 6 dispone che ogni membro del Consiglio dei governatori possa ricevere la delega scritta a rappresentare un solo altro componente del Consiglio, votando anche per lui.
Gli articoli 8-10 sono dedicati a singoli aspetti procedurali che disciplinano le riunioni del Consiglio dei governatori: devono essere conservate le minute dei lavori del Consiglio (firmate dal Presidente e dal Segretario, art. 8); ogni membro del Consiglio dei governatori può avvalersi di ciascuna delle lingue ufficiali dell’UE, chiedendo altresì

che i documenti che devono essere presi in considerazione siano tradotti in una di tali lingue (art. 9); la corrispondenza diretta al Consiglio dei governatori deve essere indirizzata al Segretariato, istituito presso la BEI.

2.2. Consiglio di amministrazione

Al Consiglio di amministrazione (CdA) è conferito il potere di decidere in ordine alle attività di raccolta dei fondi sui mercati dei capitali nonchè di concessione di prestiti e garanzie[86]. I compiti del Consiglio di amministrazione sono indicati dall'art. 9 par. 1 cc. 1 e 2 Statuto BEI.

A norma del primo comma, il Consiglio di amministrazione adotta tutte le decisioni che hanno ad oggetto le attività finanziarie della Banca, consistenti nell'approvazione e nell'elargizione di linee di credito sotto forma di prestiti diretti e domande di concessione di garanzie[87] nonchè nella raccolta di fondi sui mercati dei capitali, fissando altresì i tassi d'interesse sui finanziamenti erogati, le commissioni e le spese ulteriori. Inoltre, il Consiglio di amminsitrazione, in forza di una decisione adottata a maggioranza qualificata, può delegare parte delle proprie funzioni al Comitato direttivo, predeterminando i termini e le condizioni di tale delega e supervisionando l'esecuzione dei compiti conferiti.

A norma dell'art. 10 par. 2 Statuto, il Consiglio di amministrazione, salvo che sia altrimenti previsto nell'atto statutario, adotta le proprie decisioni con il voto favorevole di un terzo dei membri dotati del diritto di voto, che rappresentino almeno il 50% del capitale sottoscritto della BEI. Le decisioni per la cui adozione è richiesta la

---

[86] MARCHEGIANI, *La Banca…*, *cit.*, p. 561.
[87] HARLES, *Articles…*, *cit.*, p. 833.

maggioranza qualificata sono approvate con un minimo di 18 voti favorevoli che siano espressione di almeno il 68% dell'ammontare del capitale sottoscritto. La determinazione del quorum necessario affinchè le decisioni del Consiglio di amministrazione siano valide è demandato al Regolamento di procedura.
In merito, l'art. 15 del Regolamento di procedura dispone che, a norma dell'art. 10 Statuto, il quorum per l'adozione delle decisioni del CdA sia di 18 membri presenti (par. 1). Invece, è raggiunta l'unanimità del Consiglio di amministrazione quando tutti i suoi membri, presenti o che abbiano conferito delega ad altri, abbiano votato favorevolmente (par. 3). Sul punto, la dottrina maggioritaria considera che, al pari delle votazioni all'unanimità del Consiglio dei governatori, il numero dei voti richiesti per l'unanimità delle votazioni del CdA debba essere il medesimo necessario per l'adozione di decisioni a maggioranza semplice e cioè quella di 18 membri[88].
A norma dell'art. 9 par. 1 c. 2 Statuto, al Consiglio di amministrazione è demandato il controllo sulla sana gestione della BEI[89], assicurando che la Banca sia amministrata nel rispetto delle previsioni dei Trattati istitutivi l'UE, dello Statuto e delle direttive politiche generali dettate dal Consiglio dei governatori.
Il terzo comma dell'articolo in commento dispone che il CdA, a conclusione di ciascun anno fiscale, debba redigere una relazione, sottoporla all'esame del Consiglio dei governatori e pubblicarla una volta approvata. La mancata approvazione della relazione annuale provoca le dimissioni d'ufficio del Consiglio di amministrazione (art. 9 par. 3 c.

[88] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 486
[89] ORLANDI, *Lezioni…*, *cit.*, p. 277.

2 Statuto BEI). L'esercizio finanziario (anno fiscale) della Banca corrisponde all'anno solare (art. 1 Regolamento di procedura BEI)[90].
A norma dell'art. 9 par. 2 Statuto, il Consiglio di amministrazione è composto da 29 amministratori e 19 supplenti. Ogni Stato membro e la Commissione hanno diritto di designare un amministratore il cui mandato dura cinque anni ed è rinnovabile; essi sono poi nominati, a maggioranza semplice, dal Consiglio dei governatori.
In punto va evidenziato come il Consiglio dei governatori non abbia alcun potere propositivo della candidatura degli amministratori, avendo solo la facoltà di esprimere una votazione di mancato gradimento del candidato proposto. In altri termini, nell'ipotesi in cui non sia stata raggiunta la maggioranza necessaria a nominare un amministratore, gli Stati membri o la Commissione dovranno designare un soggetto diverso e sottoporre tale candidatura al Consiglio dei governatori, non potendo quest'ultimo scegliere soggetti che non siano stati previamente designati dagli Stati membri o dalla Commissione[91].
Gli amministratori sono scelti, sulla base delle loro qualifiche professionali, tra i dirigenti dell'amministrazione pubblica (istituzioni finanziarie pubbliche o ministeri delle finanze, dell'economia o

---

[90] Anche precedentemente l'entrata in vigore del Regolamento di procedura (che ha stabilito i limiti dell'esercizio finanziario), la Dottrina riteneva comunque che l'anno fiscale dovesse corrispondere all'anno solare, atteso come la relazione annuale del Consiglio di amministrazione dovesse obbligatoriamente contenere il bilancio annuo e il resoconto di profitti e perdite, cfr. LEANZA, *Banca…*, *cit.*, p. 1004.
[91] MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 93; MEGRÉT, *La Banque…*, *cit.*, p. 31.

dell'industria) o gli alti funzionari degli istituti bancari nazionali[92].
La nazionalità non rientra tra i criteri di nomina, pertanto ciascuno Stato membro potrebbe designare anche soggetti nazionali di altri Paesi membri dell'UE o di Stati terzi. Il silenzio dello Statuto sul punto si spiega con il potere conferito alla Commissione di nominare un amministratore e un supplente, scelto tra i cittadini dei Paesi membri o di Stati terzi[93].
L'art. 9 par. 2 c. 3 Regolamento di procedura determina il numero di amministratori supplenti la cui nomina spetti a ciascuno Stato membro[94].
Il criterio adottato per la scelta del numero dei supplenti dipende sia da considerazioni politiche sia dall'importanza socio-economica dei singoli Paesi oltre che dall'ammontare della partecipazione degli stessi al capitale della Banca[95].
I componenti supplenti, pur potendo partecipare a tutte le riunioni del CdA, non sono però dotati di diritto di voto, salvo il caso in cui abbiano ricevuto una delega espressa a

---

[92] MARCHEGIANI, *La Banca…*, *cit.*, p. 561; SPIROU, *La Banque…*, *cit.*, p. 47.
[93] MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 94, nota (58).
[94] I quattro Paesi che hanno sottoscritto la maggior parte delle quote di capitale sociale della BEI (Germania, Francia, Italia e Regno Unito) nominano due supplenti ciascuno. I restanti 24 Paesi membri dell'UE nominano (divisi in cinque gruppi e ciascuno di loro di comune accordo) gli altri 10 supplenti: Spagna e Portogallo (1 supplente); Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi (1 supplente); Danimarca, Grecia, Irlanda e Romania (2 supplenti); Estonia, Lettonia, Lituania, Austria, Finlandia, Svezia (2 supplenti); Bulgaria, repubblica Ceca, Croazia, Cipro, Ungheria, Malta, Polonia, Slovenia e Slovacchia (4 supplenti).
[95] MEGRÉT, *La Banque…*, *cit.*, p. 32.

sostituire l'amministratore durante una determinata riunione del CdA, ovvero nel caso in cui l'amministratore non sia in grado di esercitare le proprie funzioni per un determinato periodo di tempo; in tal caso il supplente sostituisce l'amministratore, esercitando in sua vece il diritto di voto anche senza delega[96].

L'art. 14 del Regolamento di procedura è dedicato agli amministratori supplenti: essi possono prendere parte alle riunioni del CdA e possono sostituire i rispettivi componenti del Consiglio di amministrazione; non hanno diritto di voto salvo il caso in cui siano stati espressamente delegati o sostituiscano gli amministratori (par. 1). Nel caso in cui un amministratore abbia due o più supplenti, questi deve previamente indicare l'ordine gerarchico secondo il quale i supplenti dovranno sostituirlo nel caso in cui lo stesso sia impossibilitato a partecipare alle riunioni del CdA (par. 2). In mancanza di tale decisione, il supplente designato a sostituire l'amministratore è – in via gradata - a) quello determinato al momento della nomina o della designazione dei supplenti; b) il supplente con maggiore anzianità di servizio; c) il supplente maggiore di età. Tali criteri per la scelta del sostituto si applicano anche nel caso in cui un componente del Consiglio di amministrazione non sia più in grado di adempiere ai propri compiti ovvero venga meno e ciò per il tempo necessario al Consiglio dei governatori per nominare un nuovo amministratore (par. 4).

I paragrafi 5 e 6 dell'art. 14 sono dedicati alla delega del diritto di voto. Nel caso in cui un componente del Consiglio di amministrazione non sia in grado di partecipare ad una riunione e non abbia all'uopo nominato un sostituto, egli può delegare per iscritto il proprio diritto

[96] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 486.

di voto a un differente membro del CdA (par. 5), al quale però non possono essere delegati più di due voti (par. 6).
Come osservato, la Commissione UE nomina sia un amministratore che un sostituto. La presenza di rappresentanti di un'istituzione dell'Unione europea in seno ad un organo di natura "tecnica", quale è il Consiglio di amministrazione BEI, è funzionale a garantire sia che le operazioni poste in essere dalla Banca rispondano all'interesse generale dell'Unione, sia che la Commissione possa intervenire direttamente nelle operazioni della BEI, in quanto presente nell'organo al quale è demandato l'esercizio delle attività finanziarie della Banca[97]. Tale funzione della Commissione, inoltre, appare coerente con quanto disposto dall'art. 17 TUE, che prevede che la Commissione eserciti compiti di coordinamento e gestione a norma di quanto stabilito dai Trattati.
L'art. 9 par. 2 c. 4 Statuto dispone che il Consiglio di amministrazione debba assumere sei esperti ai quali non è conferito diritto di voto, tre in qualità di membri e tre in qualità di supplenti. Le riunioni del Consiglio di amministrazione sono presiedute dal Presidente del Comitato direttivo (o, in caso di assenza, da uno dei suoi Vicepresidenti), al quale, in questo caso, non viene conferito il diritto di voto (c.6).
Il settimo ed ultimo comma del secondo paragrafo in esame dispone che i membri del Consiglio di amministrazione siano responsabili solo nei confronti della Banca. Pertanto, poichè gli amministratori sono dotati di piena indipendenza ad agiscono nell'esclusivo interesse della BEI[98], il Consiglio di amministrazione è configurabile quale "organo di persone".

---

[97] MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 95.
[98] MEGRÉT, *La Banque…*, *cit.*, p. 33.

A norma dell'art. 9 par. 4 Statuto, in ogni caso in cui uno o più membri del Consiglio di amministrazione vengano meno a causa di morte, dimissioni volontarie, d'ufficio o collettive, essi sono sostituiti con la stessa procedura prevista per la nomina degli amministratori, dettata dal secondo paragrafo del medesimo articolo 9. Salvo il caso in cui l'intero Consiglio di amministrazione sia stato sostituito, ogni amministratore può essere sostituito per la restante durata del suo incarico.
Gli articoli del Regolamento di procedura BEI dedicati al Consiglio di amministrazione sono contenuti nel Capitolo III (artt. 11-19).
Il Consiglio di amministrazione si riunisce almeno sei volte l'anno, tuttavia, quando vi sia richiesta di un terzo dei membri ovvero il Presidente lo consideri necessario, il CdA è convocato anche in date diverse da quelle programmate (art. 11 par. 1 e 2).
Il CdA istituisce al proprio interno un Comitato per la remunerazione del personale, il cui compito consiste nel dare al Consiglio opinioni non vincolanti al fine di facilitare la procedura di adozione degli atti. Il CdA può inoltre istituire un Comitato di politica dei rischi e un Comitato sulle politiche di partecipazione alle attività commerciali; il compito di detti comitati è quello di esprimere pareri non vincolanti con funzione ausiliatrice del CdA nell'adozione delle proprie decisioni. I tre comitati devono essere composti, tra gli altri, dagli amministratori o dai loro supplenti, si avvalgono del Segretariato del CdA e sono presieduti dal suo Presidente (art. 11 par. 3).
Il Consiglio di amministrazione istituisce inoltre un Comitato etico e di disciplina, composto dai tre amministratori, volontari, con maggiore anzianità di servizio e dal Presidente del Comitato di verificazione. Il

Comitato etico e di disciplina è competente a decidere in ogni caso di potenziale conflitto d'interessi di un membro (presente o passato) del Consiglio di amministrazione e del Comitato direttivo. Il Comitato opera secondo un Regolamento di procedura adottato dal Consiglio dei governatori ed applica le previsioni legali in tema di incompatibilità congiuntamente alle disposizioni adottate dallo stesso Consiglio dei governatori (art. 11 par. 4).
Gli artt. 12 e 13 del Regolamento di procedura richiamano, per il Consiglio di amministrazione, quanto disposto dagli artt. 3 e 9 per il Consiglio dei governatori in merito alla frequenza delle riunioni, all'inserimento di punti all'ordine del giorno, al voto per corrispondenza, all'adozione di una decisione per mezzo di una procedura tacita ed all'utilizzo delle lingue ufficiali dell'UE. I termini descritti dall'art. 3 Regolamento sono, però, dimezzati nel caso del Consiglio di amministrazione.
A norma dell'art. 16 Regolamento di procedura BEI, il quale è dedicato agli esperti assunti dal Consiglio di amministrazione a norma dell'art. 9 Statuto BEI, il Presidente del CdA propone ai membri dello stesso i nominativi dei candidati, scelti tra soggetti di comprovata esperienza nei settori attinenti alle attività della BEI, sia titolari, sia supplenti. La scadenza del loro mandato coincide con quella del mandato dei membri del Consiglio di amministrazione. La proposta del Presidente è soggetta all'approvazione del CdA. Una volta assunti, gli esperti godono dei medesimi diritti dei membri del Consiglio di amministrazione privi del diritto di voto e sono soggetti ai medesimi obblighi di costoro.
La previsione dell'art. 8, la quale dispone la conservazione delle minute delle riunioni del CdA, è riprodotta dall'art. 17. A norma dell'art. 19, i membri del Consiglio di amministrazione hanno diritto al rimborso delle spese

sostenute quando partecipino alle riunioni del Consiglio; inoltre il Consiglio dei governatori stabilisce l'importo delle indennità spettanti agli amministratori e ai supplenti.
Di particolare importanza è, poi, la disposizione normativa dell'art. 18 del Regolamento di procedura BEI che, letta in relazione all'art. 9 prima parte Statuto, detta i compiti demandati al Consiglio di amministrazione. Tali funzioni, come sopra osservato, sono state ridotte a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che ha per l'effetto ampliato i compiti del Consiglio dei governatori.
È opportuno qui rammentare come l'art. 11 prima parte del previgente Statuto BEI conferisse al Consiglio di amministrazione l'esclusivo potere di adottare decisioni concernenti la concessione di prestiti e garanzie e l'assunzione di obbligazioni[99], mentre l'odierno art. 9 Statuto, in vigore con il Trattato di Lisbona, pur riprendendo testualmente il disposto del previgente art. 11, elide però la previsione avente ad oggetto la competenza esclusiva del Consiglio di amministrazione nell'adottare decisioni in merito all'attività finanziaria della Banca.
Tale modificazione statutaria è stata funzionale a conferire al Consiglio dei governatori il potere di assumere (*ex se* e su richiesta del Consiglio di amministrazione) decisioni riguardanti i progetti di finanziamento. Due sono le osservazioni conseguenti: il potere di adottare decisioni attinenti alle attività commerciali della Banca (e le responsabilità ad esso connesse) è oggetto di competenza

[99] La versione inglese dell'art. 11 dello Statuto 2007 recitava: "*The Board of Directors shall have sole power to take decisions in respect of granting loans and guarantees and raising loans* […]". La versione francese, più esplicitamente, disponeva che: "*Le Conseil d'administration a compétence exclusive pour décider de l'octroi de crédits et de garanties et de la conclusion d'emprunts* […]".

concorrente del CdA e del Consiglio dei governatori, nel rispetto dei poteri loro attribuiti dallo Statuto; gli Stati membri dell'UE possono ora essere ritenuti responsabili per le decisioni di natura finanziaria, fisiologicamente connotate da elementi di rischio, che siano state assunte dai propri rappresentanti e cioè dai membri del Consiglio dei governatori[100].

Tale modificazione statutaria si pone anche quale ulteriore elemento di differenziazione tra la BEI e le banche internazionali di sviluppo propriamente dette. Infatti, la BEI è l'unica banca di sviluppo ove le decisioni circa l'erogazione di prestiti e garanzie sono assunte sia dall'organo rappresentativo degli Stati membri (Consiglio dei governatori) sia dall'organo (di persone) cui sono demandati i compiti di natura amministrativa (Consiglio di amministrazione)[101].

Al contrario, l'art. V BIRS AoA dispone che il Consiglio dei governatori BIRS (organo rappresentativo degli Stati membri) eserciti tutti i poteri attinenti alla gestione della Banca e che i Direttori esecutivi (organo titolare dei compiti amministrativi) possano svolgere solo le funzioni loro delegate dal Consiglio dei governatori.

In punto deve essere altresì evidenziato come i Direttori esecutivi BIRS non operino quale vero e proprio organo di persone: infatti, così come previsto dall'art. V sez. 4 lett.

---

[100] MARCHEGIANI, *The European…*, *cit.*, p. 71-72.

[101] In punto deve però essere sottolineato come la BEI, anche antecedentemente l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, rivestisse una posizione peculiare nell'ambito delle banche internazionali di sviluppo per quanto riguardava la concessione di prestiti e garanzie. Infatti, la decisione attinente alla loro erogazione poteva essere assunta dal solo Consiglio di amministrazione, limitandosi il Comitato direttivo ad eseguirla; MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 484.

b) BIRS AoA, cinque dei dodici componenti sono nominati dai cinque Stati titolari del maggior numero di quote di capitale sociale ed, inoltre, i voti da loro espressi sono ponderati in relazione a quelli di cui è titolare lo Stato (o gli Stati, per quanto si riferisce ai restanti sette amministratori) che li ha eletti[102].

L'art. 18 par. 1 Regolamento di procedura BEI elenca i poteri conferiti al Consiglio di amministrazione, i quali devono essere esercitati a norma dell'art. 9 par. 1 Statuto.

---

[102] MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 106-107. In punto l'Autore evidenzia come la natura di organo di persone del Consiglio di amministrazione BEI costituisca ulteriore riprova della volontà dei redattori del Trattato CEE di affidare importanti poteri di gestione ad organi di individui, così limitando il ruolo svolto dagli Stati membri negli organi e nelle istituzioni CEE (UE) cui sono demandate funzioni tecniche o amministrative. La natura di organo di persone del CdA BEI è analizzata da Mègret attraverso un esame comparatistico tra questi e l'istituzione amministrativa dell'Unione europea: la Commissione europea, altro organo di individui. Osserva al riguardo l'Autore come i membri del CdA BEI, a differenza dei Commissari europei, non siano soggetti a restrizioni, di fonte statutaria, per quanto attiene all'esercizio di ulteriori attività professionali durante la durata del loro mandato. Tale scelta è dovuta alla singolarità dei compiti conferiti al CdA, il quale non è un organo permanente, atteso come la gestione degli affari correnti della Banca sia demandata al Comitato direttivo. Tale previsione è però mitigata dal potere conferito al Consiglio dei governatori di adottare una decisione attinente alle eventuali incompatibilità con le funzioni di amministratore e di pronunciarne le dimissioni d'ufficio; cfr. MEGRÉT, *La Banque…*, *cit.*, p. 34. Il tema è affrontato anche da Mosconi, il quale considera come le norme dei Trattati istitutivi in base alle quali i membri della Commissione europea operano in piena indipendenza e nell'interesse generale della Comunità valgano, *mutatis mutandis*, anche per i membri del Consiglio di amministrazione BEI; cfr. MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 96-97.

In primo luogo, il CdA redige, su proposta del Comitato direttivo, un programma generale contenente i termini e le condizioni per le operazioni commerciali della Banca: concessione di prestiti e garanzie ed assunzione di obbligazioni sui mercati dei capitali. Inoltre, il CdA approva i criteri che riguardano la determinazione dei tassi d'interesse, le commissioni e le spese ulteriori.
Tale attività, avendo natura specificamente bancaria, autorizza l'applicazione in via analogica delle procedure seguite dagli istituti bancari privati. Pertanto, al Consiglio di amministrazione (e al Consiglio dei governatori) è conferito il potere di determinare l'ammontare delle operazioni poste in essere dalla BEI, mentre il compito di stabilire i termini e le condizioni dei prestiti concessi è demandato al Comitato direttivo[103].
In punto va altresì osservato quanto segue: il Consiglio di amministrazione si limita a dettare i criteri di base nel rispetto dei quali la BEI deve raccogliere fondi sui mercati dei capitali (emettendo obbligazioni) ed erogare finanziamenti e, solo in ordine a questi ultimi, ha anche il potere di determinare i tassi di interesse.
Ne consegue che, per quanto attiene alle obbligazioni emesse sui mercati finanziari, il CdA non sia competente a fissare i saggi d'interesse e che tale potere (richiedendo lo svolgimento di attività urgenti e reiterate nel tempo) debba essere esercitato da un organo le cui modalità di funzionamento siano, a differenza del Consiglio di amministrazione, flessibili e non vincolate dai requisiti formali che l'art. 9 Statuto prescrive per le riunioni del CdA. Tale organo è il Comitato direttivo, al quale è

[103] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 483.

demandata la gestione quotidiana delle attività della BEI[104].

Il compito generale di garantire la buona gestione della Banca, demandato al Consiglio di amministrazione – che ha natura amministrativa e non politica - è da esso esercitato in modo discrezionale, attraverso il Comitato direttivo, al quale può dare ordini ed istruzioni. Inoltre, salvo il caso in cui lo Stato conferisca una competenza specifica al Comitato direttivo, se le decisioni da esso adottate non siano conformi alle istruzioni impartite dal CdA, ovvero siano contrarie ai criteri di buona gestione della Banca, tale organo ha il potere di privare d'effetto gli atti del Comitato direttivo[105].

L'art. 18 par. 1 Regolamento di procedura BEI disciplina il potere di controllo della sana gestione economica della Banca conferito al CdA. In virtù di tale potere, il Consiglio di amministrazione adotta, su proposta del Comitato direttivo, le decisioni politiche attinenti alla gestione della Banca; approva la concessione di mutui e garanzie proposti dal Comitato direttivo; autorizza quest'ultimo a condurre le operazioni di raccolta di fondi sui mercati dei capitali e le attività ad essa connesse in forza di programmi comprensivi dettati dallo stesso CdA; supervisiona l'equilibrio finanziario della Banca e il controllo dei rischi; adotta, dopo aver consultato il Comitato di verificazione, i principi contabili applicabili ai documenti contabili della Banca.

Tra i poteri esercitati dal Consiglio di amministrazione BEI che non rientrano nella funzione generale di controllo vi sono quelli di: assicurare la coerenza delle attività poste in essere dal Gruppo BEI; assumere le decisioni necessarie

---

[104] *Ibidem.*

[105] MEGRÉT, *La Banque…*, *cit.*, p. 37-38.

in merito ai prospetti (inclusi il piano operativo societario, il bilancio annuale e la documentazione finanziaria) presentati dal Comitato direttivo e alla loro messa in opera; esaminare le proposte del Comitato direttivo che debbono essere poste all'attenzione del Consiglio dei governatori; adottare le decisioni speciali relative all'accesso ai documenti; determinare le disposizioni applicabili agli esperti esterni assunti a norma dell'art. 9 par. 2 c. 4 Statuto BEI.

Il secondo paragrafo dell'art. 18 Regolamento di procedura BEI, dopo aver riaffermato come il Consiglio di amministrazione debba controllare che la Banca sia gestita in modo appropriato e in conformità a quanto disposto dai Trattati, dallo Statuto, dalle direttive del Consiglio dei governatori e dagli altri documenti che in vario modo hanno riguardo allo svolgimento delle attività della Banca, conferisce al CdA il potere di richiedere al Comitato direttivo un intervento ovvero la formulazione di proposte.

Il Consiglio di amministrazione può, sulla base di una decisione assunta a maggioranza qualificata, delegare parte delle proprie funzioni al Comitato direttivo, predeterminando i termini e le condizioni della delega e supervisionando l'esecuzione dei compiti da parte del Comitato (art. 18 par. 3).

Il CdA esercita tutti i poteri conferitigli dallo Statuto e può, a propria volta, dotare il Comitato direttivo, nell'adozione delle proprie decisioni, di tutti i poteri esecutivi necessari, fermo restando come quest'ultimo, sotto la direzione del Presidente e la supervisione del CdA, sia responsabile dell'attività quotidiana della Banca (art. 18 par. 4).

2.3. Comitato direttivo

Il Comitato direttivo, organo incaricato di gestire gli affari correnti della BEI[106], è disciplinato dall'art. 11 Statuto e dal Capitolo IV del Regolamento di procedura (artt. 20-23).

A norma dell'art. 11 par. 1 Statuto, il Comitato direttivo è composto da un Presidente e otto Vicepresidenti, nominati dal Consiglio dei governatori su proposta del Consiglio di amministrazione per un periodo di sei anni rinnovabile. La scelta di conferire ai membri del Comitato direttivo un mandato più lungo di un anno rispetto a quello dei componenti il Consiglio di amministrazione è funzionale ad assicurare continuità e coerenza alla gestione della Banca[107].

Il Consiglio dei governatori può, all'unanimità, aumentare o diminuire il numero dei componenti il Comitato. Su proposta del CdA adottata a maggioranza qualificata, il Consiglio dei governatori può, anch'esso a maggioranza qualificata, pronunciare le dimissioni d'ufficio di un membro del Comitato direttivo (art. 11 par. 2).

Dalla lettura in combinato disposto degli artt. 20 Regolamento di procedura e 11 par. 3 Statuto, si evince come il Comitato direttivo sia l'organo rappresentativo

---

[106] MARCHEGIANI, *La Banca…, cit.*, p. 562. La locuzione "affari correnti" costituisce la traduzione letterale di "*current business*" e "*affaires courantes*" (termini contenuti, rispettivamente, nelle versioni inglese e francese dello Statuto). Altri Autori italiani (MOSCONI, *La Banca…, cit.*, p. 109, nota 95) hanno preferito tradurre tali espressioni con "affari di ordinaria amministrazione". Chi scrive ha privilegiato la traduzione letterale fornita in (MARCHEGIANI, *La Banca…, cit.*, p. 562) per ragioni di coerenza sistematica e maggior rispondenza del lemma "corrente" (nel significato di "attuale") alle parole "*current*" e "*courant*".

[107] MEGRÉT, *La Banque…, cit.*, p. 38.

permanente responsabile degli affari correnti della Banca, al quale è conferito il potere di adottare decisioni nei limiti stabiliti dallo Statuto, operando sotto la direzione del Presidente e la supervisione del CdA.
La natura di organo amministrativo e non politico del Comitato direttivo è evidenziata dall'art. 20 par. 2 Regolamento, a norma del quale esso si riunisce ogniqualvolta sia necessario alla conduzione degli affari della Banca.
Il Comitato direttivo prepara le decisioni del Consisiglio di amministrazione, assicurandone altresì l'esecuzione, in particolare le decisioni che hanno ad oggetto l'emissione di obbligazioni sui mercati dei capitali e la concessione di prestiti e garanzie.
Come sopra osservato, il Comitato direttivo provvede alla gestione degli affari correnti della Banca. L'ampia formulazione della norma è funzionale a dotare il Comitato di un largo spettro di poteri, aventi natura residuale. Infatti, sono affari correnti tutti quelli per i quali lo Statuto, preventivando la necessità di un intervento rapido, non indichi previamente l'organo competente ad occuparsene[108]. In tal senso si ritiene che spettino al Comitato direttivo la decisione in ordine all'impiego dei fondi non necessari ad estinguere le obbligazioni contratte dalla Banca e all'investimento delle risorse del fondo di riserva (artt. 21 e 22 Statuto)[109].
Il Consiglio dei governatori provvede in merito alla remunerazione dei membri del Comitato direttivo e determina quali attività siano incompatibili coi compiti a tale organo demandati (art. 11 par. 5 Statuto). Al pari di quanto previsto per il CdA, lo Statuto della Banca non

[108] MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 110.
[109] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 489.

esclude che i membri del Comitato direttivo possano svolgere attività professionali ulteriori che esulino dai compiti agli stessi assegnati in qualità di componenti il Comitato[110].

Nessuna previsione dello Statuto indica i criteri in forza dei quali il Consiglio di amministrazione deve procedere nella scelta della rosa di candidati all'ufficio di componente del Comitato direttivo. Al pari dei componenti il Consiglio di amministrazione, i membri del Comitato direttivo e il personale della Banca sono scelti tenendo conto delle specifiche competenze professionali e dell'attitudine personale (in modo da garantire la piena indipendenza del Comitato)[111] e con lo scopo di garantire un'equa partecipazione di tutti gli Stati membri dell'UE alla gestione ordinaria della Banca (art. 11 par. 7 Statuto).

---

[110] MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 108-109. L'Autore osserva che nella versione dello Statuto BEI allegata al Trattato CEE, l'art. 11 conferiva al Consiglio dei governatori il potere di stabilire quali attività fossero incompatibili con l'ufficio di componente del Consiglio di amministrazione, mentre l'art. 13 prevedeva un obbligo in tal senso gravante sul Consiglio dei governatori. Da tale constazione deduceva come al Comitato direttivo fossero demandati compiti per la cui esecuzione era necessario un impegno maggiormente costante ed assiduo rispetto a quello dei componenti il CdA della Banca; cfr. *ibidem*, nota (92). Tale distinzione è oggi venuta meno. Infatti gli artt. 9 par. 5 e 11 par. 5 sono ambedue formulati con l'utilizzo di predicati indicanti l'obbligo, per il Consiglio dei governatori, di indicare quali attività siano incompatibili con le funzioni di membro del Consiglio di amministrazione e del Comitato direttivo; la versione inglese degli articoli in commento recita: "[...]*The Board of Governors* [...] *shall lay down what activities are incompatible* [...]"; analogamente la versione francese dispone "[...] *Le Conseil des gouverneurs* [...] *établit les incompatibilités* [...]".

[111] *Ibidem*, p. 108.

Il Comitato direttivo decide a maggioranza quando formula opinioni o proposte in merito all'emissione di obbligazioni e alla concessione di finanziamenti, in particolare nella forma di mutui e garanzie (art. 11 par. 4 Statuto). L'art. 21 Regolamento di procedura detta i criteri per il calcolo del quorum e della maggioranza.
Le decisioni e le opinioni del Comitato direttivo sono valide quando alla loro adozione abbiano partecipato almeno cinque membri del medesimo (art. 21 par. 1). Le decisioni sono assunte a maggioranza semplice dei voti espressi dai membri del Comitato presenti, ognuno dei quali ha diritto ad un solo voto; nel caso in cui il numero dei voti favorevoli sia il medesimo dei voti contrari, il voto finale spetta al Presidente.
Il Presidente del Comitato direttivo ricopre un ruolo di natura organica in seno alla Banca[112]; infatti, ex art. 11 par. 7 Statuto, il personale della Banca opera sotto la direzione del Presidente, che provvede alle assunzioni, alle dimissioni e ai licenziamenti. Ai sensi dell'art. 11 par. 6, il Presidente o, in caso di impossibilità, uno dei Vicepresidenti, rappresenta la Banca in materia giudiziale o extra-giudiziale; con il che si deduce che al Presidente del Comitato direttivo è conferito il potere di rappresentanza esterna e, potendo manifestarne la volontà, ha la capacità di stipulare accordi funzionali all'attività della Banca, di diritto sia nazionale sia internazionale[113].
La Corte di Giustizia, nel decidere il procedimento n. C-85/86[114], ha però affermato che il ricorso per l'annullamento delle deliberazioni del Consiglio dei

[112] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 489.
[113] MEGRÉT, *La Banque…*, *cit.*, p. 41.
[114] Corte giust. UE, 3 marzo 1988, causa n. 85/86, *Commissione c/ Consiglio dei governatori BEI*, in Raccolta 1988 01281.

governatori BEI (art. 271 lett. b) TFUE) non dovesse essere indirizzato alla BEI in persona del Presidente del Comitato direttivo bensì al Consiglio dei governatori.
Nel commentare tale decisione, la Dottrina ha considerato che, sebbene la Corte abbia voluto considerare applicabile anche alla BEI le disposizioni generali in tema di ricorsi per annullamento dettate dagli artt. 263 ss. TFUE, tuttavia i ricorsi per l'annullamento di atti adottati da organi della Banca dovrebbero essere diretti nei confronti della Banca medesima, indipendentemente dall'organo che ha emanato l'atto impugnato. Ne consegue che gli eventuali ricorsi dovrebbero essere indirizzati al solo Presidente del Comitato direttivo, unico soggetto ad avere la rappresentanza esterna della BEI, e ciò a norma sia dell'art. 11 Statuto sia delle norme procedurali comuni alle legislazioni degli Stati membri[115].
Il Presidente del Comitato direttivo o, in sua assenza uno dei Vicepresidenti, presiede (senza aver diritto di voto) alle riunioni del Consiglio di amminsitrazione (art. 9 par. 2 c. 7 Statuto). Il Presidente del Comitato direttivo presiede altresì i comitati sulla remunerazione del personale, la politica dei rischi e le politiche di partecipazione alle attività commerciali. Nel caso in cui il Presidente sia impossibilitato a prendere parte alle riunioni, ovvero si trovi in una situazione di conflitto d'interessi, egli è sostituito dal Vicepresidente con la maggiore anzianità di servizio; nel caso in cui sia la medesima per due o più Vicepresidenti, il Presidente è sostituito dal Vicepresidente maggiore di età (art. 21 par. 2 Regolamento di procedura).
Poichè, come osservato, il Comitato prepara ed esegue le decisioni del Consiglio di amministrazione, i redattori dello Statuto hanno inteso istituire un rapporto di

[115] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 490.

interdipendenza tra i due organi che fosse il più stretto possibile[116].
A norma dell'art. 11 par. 7 Statuto, la determinazione degli organi competenti ad adottare le disposizioni applicabili al personale della Banca è demandata al Regolamento di procedura, il cui art. 23 par. 1 dispone che il Comitato direttivo sia competente ad adottare (informando in merito il CdA) le disposizioni amministrative concernenti l'organizzazione e le operazioni dei dipartimenti della Banca, ivi incluse quelle attinenti la gestione del personale, i regolamenti ad esso applicabili ed i corrispondenti diritti e doveri.
Il secondo e il terzo paragrafo dell'art. 23 Regolamento di procedura BEI dispongono che il Comitato direttivo sia altresì competente, alle medesime condizioni, a stipulare tutti gli accordi con il personale della Banca. Al Presidente del Comitato è conferito il potere di decidere su tutte le questioni riguardanti il personale della Banca, sottoscrivere compromessi, conciliare differenze, stipulare accordi e, in generale, svolgere tutte le attività che siano utili e necessarie nell'interesse della Banca ai sensi e per gli effetti dell'art. 11 par. 7 Statuto.
L'art. 21 par. 4 Regolamento di procedura dispone, inoltre, che il Comitato direttivo possa delegare l'adozione di decisioni in materia amministrativa e di gestione al Presidente ovvero a uno o più Vicepresidenti, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste nella decisione di delega. Ogni decisione adottata secondo tale procedura deve essere comunicata al Comitato. Inoltre, nel caso risulti impossibile adottare una determinata decisione nel corso della riunione corrente, il Comitato può delegare al Presidente, congiuntamente a uno o più Vicepresidenti,

[116] MEGRÉT, *La Banque…*, *cit.*, p. 41.

l'adozione di tale decisione; essi adempiono il mandato conferito nel rispetto dei limiti contenuti nella decisione di delega e rendono noto al Comitato l'adozione della decisione.
Anche il Comitato direttivo, al pari del Consiglio dei governatori e del Consiglio di amministrazione, può esprimere le proprie votazioni per corrispondenza (elettronica o cartacea) e può adottare decisioni secondo una procedura tacita. In presenza di circostanze eccezionali, il Comitato può riunirsi in videoconferenza, nel rispetto delle condizioni all'uopo stabilite (art. 21 par. 5).
Ai sensi dell'art. 22 Regolamento di procedura, i lavori del Comitato direttivo devono essere riassunti in verbali a cura del Segretario, approvati dal Comitato e firmati dal Presidente della Banca e dal Segretario generale.
Da ultimo deve essere osservato come l'inserimento del Comitato direttivo tra gli organi della Banca si connoti quale ulteriore elemento di differenza tra la BEI e le banche internazionali di sviluppo propriamente dette e cioè Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo, Banca di sviluppo africana, Banca di sviluppo asiatica, Banca interamericana di sviluppo e Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo.
Infatti, negli *Articles o Agreement* di ciascuna delle Banche sopra citate è previsto che gli organi di governo dell'istituzione siano un Presidente, un Consiglio dei governatori e un Consiglio di amministrazione (indipendentemente dal nome con il quale sia indicato) e che, a discrezionalità della Banca, siano istituiti uffici dedicati per lo svolgimento dei compiti necessari[117].

[117] Tra i compiti svolti da tali uffici il principale è quello che si occupa della valutazione delle domande di finanziamento. In sede

2.4. Comitato di verificazione

Ultimo tra gli organi della BEI ancora da esaminare è il Comitato di verificazione. Esso è disciplinato dall'art. 12 Statuto e dal Capitolo V (artt. 24-29) Regolamento di procedura.

Il Comitato di verificazione è composto da sei membri nominati dal Consiglio dei governatori sulla base delle loro competenze professionali ed è responsabile della revisione contabile della Banca, verificando con cadenza annuale la regolare tenuta dei libri contabili e la conformità delle attività della BEI alle migliori pratiche bancarie e alle prescrizioni dettate dallo Statuto e dal Regolamento di procedura (art. 12 par. 1 e 2 Statuto, art. 24 par. 1-3 Regolamento). Le attività d'indagine del Comitato di verificazione hanno ad oggetto, invece, solo la regolarità formale dei libri e delle operazioni, non potendo entrare nel merito delle attività della Banca[118].

Il Comitato di verificazione controlla tutta la documentazione finanziaria e ogni altro documento di natura finanziaria indicato nella relazione annuale del Consiglio di amministrazione, valutando la posizione finanziaria della Banca in relazione ai capitolati di bilancio attivi e passivi, ai risultati delle operazioni e ai flussi di cassa dell'anno in corso (art. 12 par. 3 Statuto).

Sia il Comitato direttivo che quello di verificazione si riuniscono almeno una volta l'anno per valutare i risultati del lavoro del secondo durante l'anno finanziario precedente e i programmi in essere per l'anno fiscale in corso. Al termine di ogni anno, il Comitato di

---

BEI tale compito è svolto dal Comitato direttivo; cfr. art. V sez. 1 BIRS AoA; art. 29-37 AfDB AoA; art. VIII sez. 1 IDB AoA; art. 26 AsDB AoA; art. 22 EBRD AoA.

[118] MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 114.

verificazione deve ricevere la bozza della relazione annuale, contenente anche le disposizioni finanziarie, preparata dal Consiglio di amministrazione. Entro tre settimane dalla ricezione dei documenti e dopo aver eseguito le attività ritenute necessarie, il Comitato di verificazione deve esaminare la relazione dei revisori contabili esterni e verificare, anche per mezzo di consultazioni con il Comitato direttivo, l'efficacia dei sistemi di controllo interno, di gestione dei rischi e di amministrazione interna.

L'adempimento di tali compiti è preliminare alla redazione, da parte del Comitato di verificazione, di una comunicazione dettagliata, la quale è poi inoltrata al Presidente della Banca. Con tale comunicazione il Comitato di verificazione conferma che le attività della Banca sono state condotte adeguatamente (in particolare per quanto riguarda la gestione del rischio e il monitoraggio) e garantisce la fedeltà e correttezza dei libri contabili. In tale sede, il Comitato verifica altresì che la BEI nel suo complesso e i suoi singoli organi, per quanto di loro competenza, abbiano rispettato, nel condurre le proprie operazioni, le formalità e le disposizioni prescritte dallo Statuto e dal Regolamento di procedura.

Nella comunicazione redatta dal Comitato di verificazione, è inoltre confermato come il bilancio di esercizio e gli altri documenti finanziari contenuti nella relazione annuale redatta dal CdA, offrano un quadro veritiero della situazione patrimoniale della Banca, valutata in relazione alle attività e passività della BEI, ai risultati delle sue operazioni e ai flussi di cassa per l'esercizio in esame. Tale conferma è data anche rispetto alla versione consolidata dei rendiconti finanziari (art. 25 par. 1-3 Regolamento).

Nell'ipotesi in cui il Comitato non sia in grado di confermare quanto espresso nella comunicazione, deve

darne notizia al Presidente, illustrandone le motivazioni. Gli atti del Comitato sono comunicati al Consiglio dei governatori, in allegato alla relazione annuale del CdA. Il Comitato presenta al Consiglio di amministrazione una relazione dettagliata sui risultati del lavoro svolto durante il precedente esercizio finanziario, ivi inclusa la verifica condotta in ordine alla conformità delle attività della Banca alle migliori pratiche bancarie. Una copia di tale relazione deve poi essere inviata ai membri del CdA e del Comitato direttivo (art. 25 par. 4-6 Regolamento). Tali deliberazioni del Comitato di verificazione – si segnala - devono essere assunte all'unanimità.

In merito deve essere sottolineato come il Comitato di verificazione non operi quale effettivo organo collegiale ed infatti, sebbene gli atti compiuti da ciascun membro confluiscano poi in una dichiarazione unica del Comitato, i componenti sono individualmente responsabili delle attività compiute[119].

Il Comitato ha accesso a tutti i libri contabili, può richiedere l'esibizione di ulteriore documentazione nel caso in cui la ritenga necessaria per lo svolgimento dei propri compiti e gode dell'assistenza dei dipartimenti della Banca. Il Comitato si avvale di revisori contabili esterni che designa dopo aver consultato il Comitato direttivo e ai quali può delegare lo svolgimento di attività di revisione di ordinaria amministrazione. A tal fine e con cadenza annuale il Comitato verifica la natura e gli obiettivi dell'attività dei revisori esterni nonchè le procedure secondo le quali devono operare; inoltre, rivede i risultati e le conclusioni raggiunte dai revisori esterni, ivi inclusi i commenti e i consigli formulati. L'assunzione dei revisori

[119] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 491.

esterni è disposta in accordo alle condizioni emanate dal Comitato direttivo.
Il Comitato di verificazione rivede annualmente i programmi di lavoro, gli obiettivi e i risultati della revisione contabile interna della Banca, assicurando un adeguato coordinamento tra i revisori interni ed esterni; può altresì assumere ulteriori esperti (art. 26 par. 1-4 Regolamento).
Le deliberazioni del Comitato sono valide quando vi è la maggioranza dei suoi membri presenti e sono assunte a maggioranza semplice; in caso di parità si valuta il voto espresso dal Presidente del Comitato di verificazione. I membri del Comitato possono votare anche per corrispondenza (scritta o elettronica). Le ulteriori modalità di organizzazione interna del Comitato di verificazione sono stabilite dal Comitato stesso. I membri del Comitato ed i revisori esterni sono vincolati ad un obbligo di riservatezza, non potendo divulgare informazioni apprese durante lo svolgimento delle proprie funzioni (art. 26 par. 5-8).
I componenti del Comitato sono scelti tra soggetti specializzati in materia di supervisione finanziaria, contabile o bancaria nel settore pubblico o privato, rispondendo a requisiti di indipendenza, competenza e integrità. Essi sono nominati dal Consiglio dei governatori per un periodo di sei anni fiscali non rinnovabile e devono congiuntamente coprire tutte le aree di specializzazione. Un membro del Comitato è sostituito ogni anno a conclusione della riunione annuale del Consiglio dei governatori ovvero dall'approvazione del rendiconto finanziario annuale (art. 27 par. 1-3).
Il Consiglio dei governatori può, a maggioranza qualificata, pronunciare le dimissioni d'ufficio dei componenti il Comitato di verificazione che non siano più

in grado di adempiere ai propri doveri. La carica di Presidente di questo è esercitata annualmente ed a rotazione dal membro del Comitato il cui mandato scada alla conclusione dell'anno fiscale in corso. Il Consiglio dei governatori, su proposta congiunta dei Presidenti della Banca e del Comitato di verificazione, può nominare (in base alle loro competenze, in particolare in materia di supervisione bancaria) sino a tre osservatori per un periodo non rinnovabile di sei anni, la cui funzione è quella di assistere il Comitato nello svolgimento delle proprie funzioni. Ad essi il Comitato può conferire i compiti di prepararne le riunioni (art. 27 par. 4-6).
Nel caso in cui, a causa di morte, dimissioni volontarie o d'ufficio o altre ragioni, un seggio in seno al Comitato di verificazione risulti vacante, il Consiglio dei governatori nomina, entro tre mesi, un nuovo membro del Comitato, la durata del cui mandato coincide con quella del componente sostituito. Inoltre, il Consiglio dei governatori determina le retribuzioni dei membri del Comitato e degli osservatori e, similarmente a quanto previsto per i membri del CdA, è disposto il riborso delle spese sostenute per l'esercizio delle funzioni connesse all'adempimento del mandato (artt. 28-29 Regolamento).
Come per il Comitato direttivo, anche la previsione di un organismo analogo al Comitato di verificazione è assente dagli *Articles of Agreement* delle principali banche internazionali di sviluppo. A differenza del Comitato direttivo, funzione del Comitato di verificazione è quella di assicurare i potenziali investitori in ordine ai criteri in base ai quali sono condotte le operazioni della Banca, che non debbono coincidere con priorità politiche bensì dettate

da scelte di convenienza economica e, pertanto, meritevoli di affidamento[120].
A conclusione del presente esame sugli organi della BEI è possibile osservare come, sebbene la BIRS abbia costituito il paradigma al quale si sono ispirati i redattori dei Trattati di Roma per la creazione della Banca europea per gli investimenti, da essa si siano significativamente discostati, concependo un organismo che fosse la sintesi dei caratteri propri di un istituto finanziario e di quelli di un'organizzazione internazionale. Peculiari le conseguenti differenze: da un lato, la BEI è retta da organi di persone (CdA e Comitato direttivo), i quali dovrebbero garantire una gestione "tecnica" e non "politica"; dall'altro lato, l'influenza "politica" degli Stati nella gestione della Banca (al pari di quello che succede in ogni altra organizzazione internazionale) si concretizza negli ampi poteri di cui gode il Consiglio dei governatori, organo dove gli Stati membri sono direttamente rappresentati[121].

3. Struttura organizzativa del Gruppo BEI: il Fondo europeo per gli investimenti

La Banca europea per gli investimenti forma, insieme al Fondo europeo per gli investimenti, il Gruppo BEI. In data 25 marzo 1993, gli Stati membri dell'Unione europea stipulavano il c.d. "Atto FEI" (Atto che modifica il protocollo sullo Statuto della Banca europea per gli investimenti per conferire al Consiglio dei governatori il

[120] MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 115.
[121] *Ibidem*, p. 114-115.

potere d'istituire un Fondo europeo per gli investimenti). Con tale Atto, entrato in vigore il 1 maggio 1994, veniva modificato il Protocollo (allegato al Trattato di Maastricht) contenente lo Statuto BEI e veniva conferito al Consiglio dei governatori il potere di istituire un Fondo europeo per gli investimenti (FEI)[122].

La ragione d'essere alla base della creazione di un fondo d'investimento europeo è contenuta nel preambolo dell'atto FEI. Ivi gli Stati membri affermavano come fosse necessario – in considerazione dei vantaggi apportati dalla collaborazione tra la CE, la BEI e gli istituti finanziari degli Stati membri interessati a perseguire gli obiettivi del Fondo - rendere disponibili gli strumenti finanziari più idonei per il consolidamento del mercato interno e la coesione economica e sociale, concependo pertanto l'istituzione di un Fondo europeo per gli investimenti al fine di promuovere la ripresa economica in Europa secondo le indicazioni emerse in sede di Consiglio europeo[123].

A tal fine veniva previsto l'art. 30 dello Statuto BEI, a norma del quale il Consiglio dei governatori BEI avrebbe potuto decidere all'unanimità l'istituzione di un Fondo europeo per gli investimenti (stabilendone altresì lo Statuto), di cui la BEI sarebbe stata membro fondatore e che sarebbe stato dotato di personalità giuridica ed autonomia finanziaria (c. 1). Lo Statuto del FEI avrebbe dovuto definire gli obiettivi, la struttura, l'assetto

---

[122] DUNNETT, *The European…, cit.*, p. 736.

[123] *Atto che modifica il protocollo sullo statuto della Banca europea per gli investimenti per conferire al Consiglio dei governatori il potere d'istituire un Fondo europeo per gli investimenti*, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea* del 7 luglio 1994, n. L 173, p. 14.

patrimoniale e societario, le risorse finanziarie, i mezzi d'intervento, le modalità di revisione contabile e la definizione delle relazioni tra gli organi del FEI e della BEI (c. 2). Avrebbero potuto diventare membri del FEI, contribuendo al capitale sottoscritto, la CE e gli istituti finanziari privati a ciò interessati (c. 4). Al FEI sarebbe stato applicabile il Protocollo sui privilegi e le immunità delle istituzioni e del personale dell'UE; inoltre il Fondo sarebbe stato esente da ogni forma di imposizione fiscale applicabile in caso di aumento di capitale, scioglimento o liquidazione e avrebbero potuto essere oggetto di tassazione solo i capitolati attivi del Fondo che non dovessero essere distribuiti alla CE o alla BEI (c. 5). La Corte di Giustizia, infine, sarebbe stata competente a giudicare sulle controversie intentate dagli Stati membri (in quanto tali o nella loro qualità di membri del FEI) aventi ad oggetto le misure adottate dagli organi del Fondo (c. 6).

Due erano le principali motivazioni alla base dell'istituzione del FEI. In primo luogo, l'obiettivo di sostenere lo sviluppo economico della Comunità doveva essere perseguito anche attraverso l'istituzione di un fondo d'investimento che fosse in grado di far fronte sia alla crescente domanda di sostegno finanziario al completamento delle reti transeuropee sia agli investimenti delle piccole e medie imprese europee, sotto forma di concessione di garanzie e partecipazione al capitale sociale. In secondo luogo, la creazione del FEI rappresentava la volontà della CE di affrontare i problemi legati allo sviluppo dell'economia in modo differente rispetto al passato e cioè grazie alla partecipazione sinergica all'interno di un organismo di natura finanziaria della CE stessa (rappresentata dalla Commissione europea)

e della BEI e di operatori economici privati[124]. Anche per tale ragione, in linea generale, il FEI non concede prestiti e non contrae obbligazioni sui mercati finanziari[125].
Lo Statuto FEI è stato approvato il 14 giugno 1994 ed è stato oggetto di successive modifiche[126]; la versione corrente è datata 8 marzo 2012. L'art. 1 dispone l'istituzione del Fondo europeo per gli investimenti, dotato di personalità giuridica ed autonomia finanziaria e la cui sede è stabilita in Lussemburgo (art. 3). La specifica previsione dell'art. 1 costituisce la base giuridica della separazione patrimoniale del FEI dai propri membri e della limitazione di responsabilità di questi ultimi fino alla concorrenza del capitale sottoscritto e non versato, in relazione alle obbligazioni contratte dal Fondo[127].
Il FEI ha scopo di lucro ed ha il compito di contribuire alla crescita economica con la concessione alle PMI[128] di

---

[124] LA MARCA, *Le Fonds Europeen d'Investissement*, in *Commentaire J. Megret – le droit de la CE et de l'Union Européenne*, vol. IX, XII ed., Bruxelles, 2000, p. 559. L'Autore sottolinea altresì come la creazione del FEI sia paradigmatica dei risultati positivi cui può condurre un utilizzo maggiormente dinamico delle risorse dell'Unione ed un loro coordinamento con i fondi disponibili sui mercati dei capitali privati, nel perseguire gli scopi dell'UE.
[125] DUNNETT, *The European…*, *cit.*, p. 736.
[126] In data 19 giugno 2000 e 30 novembre 2007. Lo Statuto FEI è stato adottato dal Consiglio dei governatori BEI in tutte le lingue ufficiali dell'Unione. I membri fondatori hanno però firmato la sola versione inglese, l'unica fidefacente; cfr. LA MARCA, *Le Fonds…*, *cit.*, p. 569.
[127] *Ibidem*, p. 572.
[128] Sebbene la Commissione, con Raccomandazione del 3 aprile 1996 n. 1996/280/EC, abbia invitato gli Stati membri, la BEI ed il FEI ad adottare una definizione comune di Piccole e Medie Imprese (secondo la quale tali sono solo le imprese che impiegano

capitale di rischio o di garanzie al fine di agevolare il ricorso al credito bancario[129] nonchè di sostenere gli enti, pubblici o privati, operanti nell'ambito della realizzazione delle reti transeuropee[130]; conduce le proprie attività nel territorio dei Paesi membri dell'UE, negli Stati candidati e nei Paesi EFTA[131] ma l'Assemblea generale può disporre che il Fondo operi anche in altri Stati (art. 23 Statuto).
Il FEI conduce le sue operazioni con risorse degli azionisti ovvero con risorse proprie[132], che sono quelle che derivano dagli interessi sui mutui concessi e dall'emissione di obbligazioni sui mercati dei capitali. Il FEI, al pari della BEI, infatti pone in atto solo operazioni che garantiscano un adeguato ritorno economico e che siano sicure, al fine

---

meno di 50 – piccole – o 250 – medie - dipendenti e il cui bilancio annuale consolidato non sia superiore a ECU 7 mln. per le prime ovvero ECU 250 mln. per le seconde), i due organismi finanziari non sono obbligati a fare propria tale definizione; cfr. BRAUN S., *Essay -The European Private Company: A Supranational Company Form for Small and Medium-sized Enterprises?*, in *German Law Journal*, 2004, p. 1396.

[129] MARCHEGIANI, *La Banca…*, *cit.*, p. 577.

[130] LA MARCA, *Le Fonds…*, *cit.*, p. 573.

[131] L'Associazione europea di libero scambio (EFTA, secondo l'acronimo inglese) è un'organizzazione internazionale il cui scopo è la promozione del libero scambio e dell'integrazione economica tra i Paesi membri: Svizzera, Norvegia, Islanda, Liechtenstein. La Convenzione istitutiva dell'EFTA è del 1960 e fu siglata tra Austria, Danimarca, Regno Unito, Norvegia, Portogallo, Svezia e Svizzera. L'ultima versione del Trattato EFTA è entrata in vigore il 1 giugno 2002.

[132] BUZZACCHI, SCELLATO, UGHETTO, *The investment strategies of publicly sponsored venture capital funds*, in *Journal of Banking & Finance*, 2013, p. 708.

di conservare la propria affidabilità creditizia sui mercati dei capitali[133].
L'attività del FEI consiste solo nel fornire assistenza finanziaria per specifici progetti d'investimento e non può avere ad oggetto il sostegno economico generale ad imprese (ovvero ad altri beneficiari) potenzialmente in grado di essere i destinatari di operazioni del FEI. I settori d'intervento privilegiati dal FEI sono quelli che hanno lo scopo di sviluppare prodotti nuovi ovvero che concorrono all'innovazione tecnologica[134].
Nel condurre le proprie attività, il FEI coopera (oltre che con la BEI) anche con la Banca centrale europea, la quale partecipa, con gli organismi finanziari dell'Unione, i rappresentanti delle Istituzioni ed esponenti della società civile, ad iniziative dirette al miglioramento delle politiche macroeconomiche e strutturali dell'UE (al fine di favorire la crescita e l'impiego), nonchè alla promozione di progetti a sostegno del mercato del lavoro (principalmente nelle PMI), della salute, dell'ambiente[135] e dell'educazione[136].
Gli investimenti del FEI sono effettuati a seguito di valutazioni che tengono conto della stabilità finanziaria del beneficiario, della capacità degli organi di direzione e della capacità potenziale del progetto di contribuire ad una

---

[133] L'agenzia S&P ha attribuito al FEI una valutazione di "AAA" (ma con previsione negativa per il primo semestre del 2013); CFR. Standard & Poor's Rating Services, *Supranational…*, *cit.*, p. 10, 88.
[134] LA MARCA, *Le Fonds…*, *cit.*, p. 573.
[135] Sul ruolo svolto dal FEI nel sostegno allo sviluppo sostenibile, cfr. LEISTNER, *The Growth and Environment Scheme*, in *Greener Management International*, 1999, p. 27.
[136] SCIARRA, *Integration Through Coordination: the Employment Title in the Amsterdam Treaty*, in *Columbia Journal of European Law*, vol. 6, 2000, p. 224-225.

generale crescita economica, al contempo garantendo al FEI un adeguato ritorno in termini di utili[137].

Con riferimento alla natura giuridica del FEI deve essere anzitutto osservato come il Fondo non rientri tra le istituzioni dell'Unione, il cui elenco (tassativo) è contenuto nell'art. 13 TUE. Ne consegue che anche il FEI, al pari della BEI, è qualificato come organismo dell'Unione europea, godendo delle immunità e dei privilegi concessi all'Unione, alla Banca centrale europea e alla BEI[138].

In punto è stato anche osservato come il FEI sia l'unico organismo dell'Unione la cui base giuridica si rinviene nell'atto statutario di un altro organismo dell'Unione (la BEI), anzichè nei Trattati istitutivi. Tale scelta, se da un lato evidenzia il rapporto di interrelazione e sussidiarietà tra il FEI e la BEI, dall'altro lato appare motivata da ragioni di ordine funzionale. Infatti, proprio perchè il testo del previgente art. 20 Statuto BEI (oggi art. 18) disponeva come alla Banca non fosse permesso acquisire alcuna partecipazione di capitale nè incarico di gestione nelle imprese finanziate, si è considerato necessario conferire tale compito ad un organo distinto[139].

L'art. 18 Statuto BEI è stato parzialmente modificato e la versione corrente prevede che la Banca possa acquistare

---

[137] BUZZACCHI, SCELLATO, UGHETTO, *The investment…*, *cit.*, p. 708. Per quanto attiene il ruolo del FEI nel mercato internazionale dei fondi d'investimento, cfr. ROLFE, *Tax efficiency features in new SICAR structure*, in *International Tax Review*, vol. 15, 2003/2004, p. 25.

[138] MARCHEGIANI, *La Banca…*, *cit.*, p. 577.

[139] LA MARCA, *Le Fonds…*, *cit.*, p. 560-561. L'Autore osserva come non possa essere condivisa la tesi che qualifica il FEI esclusivamente come un organismo di diritto pubblico internazionale atteso come tra i membri del FEI siano presenti anche persone giuridiche di diritto interno (*ibidem*, p. 562).

quote societarie delle imprese finanziate e partecipare alla loro gestione solo qualora ciò sia necessario a salvaguardare i diritti della Banca ovvero nel caso in cui una tale decisione sia assunta dal CdA sulla base dei principi dettati dal Consiglio dei governatori.
Le partecipazioni che il FEI può acquisire nel capitale sociale delle imprese beneficiarie sono soggette ad un duplice ordine di condizioni. In primo luogo al Fondo non è consentito di acquisire se non partecipazioni di minoranza e ciò al fine di evitare che le responsabilità del FEI possano estendersi oltre il mero capitale investito. In secondo luogo, il Fondo può acquisire quote societarie solo in via temporanea. La ragion d'essere di tale limitazione si rinviene nella funzione stessa del FEI, consistente nell'erogare capitale di rischio per il finanziamento di progetti predeterminati. Ne consegue che la partecipazione del Fondo al capitale sociale di un'impresa non può avere una durata maggiore di quella del progetto da finanziare[140].
A norma dell'art. 4 Statuto FEI, sono membri del Fondo: la BEI (con il 62,1% delle azioni), l'UE (rappresentata dalla Commissione) titolare del 30% delle quote, e una serie di istituzioni finanziarie di diritto privato controllanti il 7.9 % delle quote di capitale sociale. Le società di diritto italiano sono la IMI Investimenti S.p.A. e la Intesa Sanpaolo S.p.A. L'ammontare totale del capitale sottoscritto del Fondo è pari a € 3000 mln.[141]. L'elenco

[140] *Ibidem*, p. 573. Per quanto attiene al rispetto, da parte del FEI, degli standard contabili internazionali, cfr. CUMMING, GILL, WALZ, *International Private Equity Valuation and Disclosure*, in *Northwest Journal of International Law and Business*, 2009, p. 623-624.
[141] A norma di quanto disposto dal registro dei membri, la BEI detiene 1863 azioni, con un capitale sottoscritto pari a € 1863 mln.

delle istituzioni finanziarie private partecipanti al capitale FEI non è però tassativo, infatti il CdA FEI può far partecipare al Fondo anche altri enti finanziari che supportino gli obiettivi del Fondo.
Sebbene la BEI sia l'azionista di maggioranza del Fondo, essa opera a condizioni di mercato, secondo il c.d. "*arm's length principle*"[142]. In forza di tale principio (il quale tuttavia non riceve un'applicazione uniforme a livello sovranazionale[143]), le imprese parte di un gruppo, allorchè conducano operazioni commerciali con imprese controllate, devono applicare le medesime condizioni praticate sul libero mercato (*arm's length price*); si hanno condizioni di mercato quando l'impresa controllante avrebbe posto in essere la medesima operazione commerciale anche nel caso in cui essa fosse stata conclusa con un'impresa terza sul libero mercato anzichè con una società del medesimo gruppo[144].

---

di capitale sottoscritto; la UE è titolare di 900 azioni (corrispondenti a una sottoscrizione di capitale per € 900 mln.); le istituzioni finanziarie detengono 237 quote, con una sottoscrizione di capitale di € 237 mln. All'interno di quest'ultimo gruppo, la IMI ha effettuato una sottoscrizione di capitale pari a € 15 mln. mentre Intesa Sanpaolo è titolare di 8 azioni (corrispondente a una sottoscrizione di capitale di € 8 mln.). Cfr. EUROPEAN INVESTMENT FUND, *Register of Members*, 7 ottobre 2013.

[142] DUNNETT, *The European…*, *cit.*, p. 737.

[143] Poichè il principio dell'"*arm's length*" non riceve applicazione uniforme sul piano del diritto internazionale, è necessario fare riferimento alle fonti di *soft law*, in merito cfr. OECD, *OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*, OECD Publishing, 2010. Cfr. WITTENDORFF, *Transfer Pricing and the Arm's Length Principle in International Law*, Alphen aan den Rijn, 2010, p. 778.

[144] *Ibidem*, p. 6.

La natura giuridica del FEI quale organismo dell'UE al quale però non è conferita personalità giuridica di diritto internazionale, ma avente carattere misto pubblico e privato[145] e dotato di autonomia finanziaria[146], è confermata anche dal confronto del Fondo con gli altri organismi finanziari internazionali, i quali, istituiti con trattato, sono amministrati da enti di diritto pubblico nazionale (che ne detengono le quote di capitale sociale) operanti in nome e per conto degli Stati contraenti.
Infatti, il FEI non è stato creato in virtù di un Trattato internazionale ma a seguito di una delibera del Consiglio dei governatori e di un contratto tra gli Stati membri. Pertanto, la personalità giuridica del FEI è di diritto sia nazionale degli Stati membri sia dell'Unione[147].
Deve in merito essere sottolineato come l'art. 28 par. 3 Statuto riconosca al FEI il potere di concludere accordi[148] con tutte le organizzazioni internazionali che esercitano attività in campi similari al proprio. Chi scrive ritiene che tale previsione sia di peculiare importanza in quanto un soggetto giuridico non dotato di personalità internazionale non potrebbe, in linea teorica, stipulare "accordi" con enti dotati di personalità giuridica internazionale.
Proprio perché il FEI è una società di capitali a scopo di lucro, nell'analizzarne la natura giuridica, si potrebbero mutuare nel caso di specie le conclusioni già raggiunte dalla dottrina in merito allo *status* internazionale delle imprese multinazionali. Invero, pur non essendo le imprese multinazionali soggetti di diritto internazionale, ad esse (in

---

[145] DUNNETT, *The European…*, *cit.*, p. 737.
[146] MARCHEGIANI, *La Banca…*, *cit.*, p. 577.
[147] LA MARCA, *Le Fonds…*, *cit.*, p. 562.
[148] "*Agreements*", secondo il testo originale redatto in lingua inglese.

quanto destinatarie di atti posti in essere da soggetti dotati di personalità giuridica internazionale) può essere conferita una parziale personalità giuridica internazionale limitatamente all'esercizio dei propri diritti e all'adempimento delle proprie obbligazioni[149].

Se così è, se ne deve dedurre che il FEI, pur non essendo un soggetto di diritto internazionale, possa però, su tale piano, porre in essere atti di natura internazionale nei limiti delle proprie competenze statutarie. In merito va altresì osservato come lo Statuto FEI non preveda un obbligo a carico degli Stati membri, comparabile a quello contenuto nell'Atto statutario della BEI, di riconoscere al Fondo la più ampia personalità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dal proprio diritto interno[150].

A norma dell'art. 2 par. 1 Statuto FEI, il compito del Fondo è quello di contribuire al perseguimento degli obiettivi dell'UE per mezzo di attività consistenti nel concedere garanzie e altri strumenti analoghi per mutui e altre obbligazioni finanziarie legalmente ammissibili e nell'acquisto, gestione e cessione di quote di società.

Inoltre, il FEI può esercitare altre attività, ivi inclusa l'emissione di obbligazioni, purchè siano attinenti agli obiettivi allo stesso demandati. Tutte le attività del Fondo devono essere condotte nel rispetto delle buone pratiche bancarie e di sani principi commerciali[151]. Il FEI deve cooperare con i Paesi membri e con i soggetti terzi legittimati (art. 2 par. 2, 3 Statuto FEI).

---

[149] IJALYE, *The Extension of Corporate Personality in International Law*, New York, 1978; CARBONE, *I soggetti e gli attori nella comunità internazionale*, in CARBONE, LUZZATTO, SANTA MARIA (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, IV ed., Torino, 2011, p. 3.

[150] DUNNETT, *The European…*, *cit.*, p. 737.

[151] MARCHEGIANI, *La Banca…*, *cit.*, p. 577.

A norma dell'art. 5 Statuto FEI, il capitale sociale del Fondo è pari a € 3 mld., diviso in 3000 quote di pari valore[152]; i membri del Fondo sono responsabili per le obbligazioni da questo contratte solo fino all'ammontare della loro quota di capitale sottoscritta, ma non versata.
La quota del capitale sottoscritto che deve essere direttamente versata è pari al 20%, ma l'Assemblea generale può disporre che i membri del Fondo paghino quanto dovuto a titolo di capitale sottoscritto nel caso in cui il FEI debba adempiere le proprie obbligazioni (art. 7 par. 1, 2)[153].
La struttura societaria del FEI non è sovrapponibile ad alcuno dei modelli previsti dalle norme di diritto commerciale degli Stati membri dell'UE. Ne consegue che il fondamento normativo dell'attività del FEI, in assenza di previsioni specifiche contenute nello Statuto, si rinviene solo nelle disposizioni di diritto UE che ne costituiscono la

[152] L'Assemblea generale del Fondo può, a maggioranza qualificata dell'85% dei voti espressi, disporre un aumento del capitale autorizzato (art. 5 par. 2 Statuto FEI). In caso di aumento di capitale ogni membro del Fondo può sottoscrivere una frazione dell'aumento corrispondente alle azioni già possedute (par. 3).
[153] L'aumento di capitale è disposto dall'Assemblea generale. Salvo che il CdA FEI raggiunga in merito un apposito accordo, le quote di capitale sociale non possono essere oggetto di esecuzione forzata. Nessun membro del FEI può essere tenuto responsabile per le obbligazioni contratte dal Fondo medesimo. I membri del Fondo possono trasferire le proprie quote ad altri membri o a terzi, con l'obbligo però di offrirle previamente alla Banca e, solo in caso di parere favorevole di quest'ultima, agli altri membri (art. 7 par. 2, 5, 6, 8). Ogni azione conferisce i diritti all'amministrazione del Fondo, alla ripartizione dell'utile netto e, se del caso, ai proventi risultanti dalla liquidazione (art. 8).

base giuridica e nei princìpi generali comuni al diritto degli Stati membri[154].
In punto va sottolineato come anche l'art. 38 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia (unica fonte di cognizione del diritto delle fonti di produzione del diritto internazionale) indichi che la Corte, nel risolvere le controversie che le sono sottoposte, applica i "principi generali del diritto riconosciuti dalle nazioni civili"[155]. Tali principi sono identificati con i principi che, uniformemente applicati nella maggioranza degli Stati, impongono una determinata condotta considerata dagli Stati come obbligatoria anche nel contesto internazionale.
Pertanto, poichè l'Unione europea è un'organizzazione internazionale, istituita con dei trattati e soggetta alle norme che regolano il diritto internazionale[156], è possibile ricorrere al metodo interpretativo della ricerca dei princìpi generali comuni ai diritti degli Stati membri per determinare le norme applicabili al FEI. Nel campo del diritto societario, poi, l'identificazione di tali principi è facilitata dall'esistenza delle direttive UE destinate a regolare aspetti simili a quelli che riguardano il FEI[157].
Nel condurre le proprie operazioni, il FEI è soggetto sia alle norme degli Stati in cui opera, sia alle norme di diritto

---

[154] LA MARCA, *Le Fonds…*, *cit.*, p. 562.
[155] Con la locuzione "nazioni civili" si suole identificare la maggioranza degli Stati membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Pertanto, non è in tale espressione contenuto alcun giudizio di merito.
[156] POCAR, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2010, p. 2.
[157] LA MARCA, *Le Fonds…*, *cit.*, p. 563. La Marca giustifica la propria asserzione osservando come all'interno dei Trattati istitutivi l'UE siano contenuti riferimenti ai principi comuni degli Stati membri per quanto attiene, ad esempio, ai criteri della responsabilità extracontrattuale dell'UE.

dell'Unione ed infatti il Fondo, al pari degli altri organismi dell'Unione, è soggetto alle norme di diritto primario e secondario dell'Unione nonchè a quelle contenute nei Trattati internazionali stipulati dall'UE[158].

Gli organi direttivi del Fondo europeo per gli investimenti sono: l'Assemblea generale, il Consiglio di amministrazione e l'Amministratore unico.

L'Assemblea generale (artt. 10-14 Statuto FEI) è composta dai rappresentanti dei membri del Fondo[159] (che in tale sede esercitano i propri diritti), ognuno dei quali è dotato di un numero di voti pari al numero delle quote sottoscritte. L'Assemblea si riunisce una volta l'anno ed è convocata o dal Presidente del Consiglio di amministrazione ovvero su richiesta di tanti membri del Fondo (i quale devono specificare le ragioni della convocazione) che siano titolari di azioni pari ad almeno il 13% del capitale sottoscritto. L'Assemblea può essere convocata anche su richiesta di un membro del Fondo, sulla base di una decisione adottata dal CdA[160].

---

[158] *Ibidem.*

[159] L'Unione europea è rappresentata da uno dei membri della Commissione; la BEI è rappresentata dal Presidente o da uno dei Vicepresidenti; le istituzioni finanziarie sono rappresentate da un loro componente. Le decisioni dell'Assemblea possono essere adottate anche a seguito di procedura scritta ed i membri possono votare per delega o per corrispondenza (scritta o elettronica).

[160] A norma dell'art. 2 del Regolamento di procedura FEI, l'Amministratore unico può partecipare alle riunioni dell'Assemblea generale; inoltre, egli può partecipare (congiuntamente ai membri del CdA e del Collegio sindacale) alla riunione annuale attinente all'esame del bilancio, della relazione annuale e del conto profitti e perdite. L'art. 3 del medesimo Regolamento dispone che i membri dell'Assemblea siano resi edotti in tempo utile dell'ordine del giorno da trattare e che ognuno di essi possa presentare domanda per includere temi ulteriori. Gli

Le decisioni dell'Assemblea sono validamente assunte quando i membri presenti rappresentino almeno il 50% del capitale sottoscritto e, salvo casi specifici, sono adottate a maggioranza dei voti espressi. Devono essere redatti verbali delle riunioni dell'Assemblea che è presieduta dal rappresentate del componente del Fondo titolare del maggior numero di quote di capitale sociale.
Nè lo Statuto nè il Regolamento di procedura dettano norme specifiche in merito all'astensione dal voto dei membri partecipanti all'Assemblea e all'obbligo o meno di voto nel caso di deliberazioni concernenti la posizione statutaria di uno dei membri. In relazione all'astensione dal voto, va evidenziato come la stessa non possa essere comparata alla mancata partecipazione all'Assemblea e che, conseguentemente, la presenza del membro astenutosi debba essere computata nel calcolo della maggioranza. Per quanto attiene all'obbligo o meno di voto dei membri dell'Assemblea e, quindi, della facoltà di astenersi nel caso di votazioni concernenti la sospensione o la decadenza della propria qualità di membro nel caso di mancato adempimento delle obbligazioni sociali e per le deliberazioni relative alle eventuali azioni di responsabilità nei propri confronti e a conflitti d'interesse, tale obbligo di voto deve ritenersi rientrare tra le norme di ordine pubblico di diritto delle società[161].

---

artt. 5-7 Regolamento sono dedicati al Segretariato del Fondo. Il Segretario, nominato dall'Amministratore unico, certifica i verbali dell'Assemblea e tiene i registri delle varie riunioni.

[161] LA MARCA, *Le Fonds…*, *cit.*, p. 576. L'Autore sottolinea come, nel caso del FEI, l'obbligo (di ordine pubblico) di astensione sia di difficile applicabilità. Infatti, non solo il FEI non deve conformare la propria attività alle regole fondamentali di diritto commerciale dei Paesi membri dell'UE ma anche, l'applicabilità di tali disposizioni al FEI solleverebbe problemi di coordinamento

I poteri dell'Assemblea generale sono elencati dall'art. 12 Statuto: adotta le decisioni riguardanti l'autorizzazione del Fondo al compimento delle operazioni finanziarie; approva il Regolamento di procedura; decide in merito all'ammissione di nuovi membri; approva il rapporto annuale del CdA, il bilancio e il conto profitti e perdite; determina la distribuzione degli utili; nomina i membri del Consiglio di revisione; esercita i poteri relativi alle modifiche statutarie; delibera in materia di aumento di capitale, di versamento del capitale sottoscritto e di aumento del limite delle operazioni del Fondo; adotta le decisioni aventi ad oggetto la sospensione o l'espulsione dei membri nonchè la liquidazione del Fondo; nomina i componenti e i sostituti del CdA sulla base della designazione effettuata dai membri del Fondo e ne pronuncia le dimissioni d'ufficio nel caso in cui non siano più rispettati i requisiti richiesti e in ogni altro caso di grave mancanza; esercita tutti i poteri conferitile dallo Statuto, tra i quali anche la determinazione del compenso dei membri del CdA.

L'Assemblea generale determina annualmente l'ammontare degli attivi del Fondo che devono essere imputati alle riserve[162] ovvero distribuiti *pro quota* agli azionisti (art. 27 Statuto) e decide in merito alla sospensione dei membri del Fondo che non abbiano adempiuto alle proprie obbligazioni (art. 28). I membri

---

con le disposizioni statutarie, attinenti alla validità delle deliberazioni dell'Assemblea generale, che richiedono i voti favorevoli della BEI e della Commissione.

[162] Prima della distribuzione tra i membri del FEI, deve essere imputata alle riserve una percentuale degli attivi del Fondo non inferiore al 20%. Tale imputazione non è più obbligatoria allorchè l'ammontare complessivo delle riserve sia pari o superiore al 10% del capitale sottoscritto.

sospesi sono vincolati al rispetto degli obblighi assunti senza, però, poter esercitare alcuno dei diritti loro conferiti. Il membro del Fondo destinario della decisione di sospensione può essere espulso se non adempie alle obbligazioni che ha in sospeso nei confronti del FEI entro sei mesi.

Le azioni dei membri espulsi sono ridistribuite ai membri correnti del Fondo ex art. 8 Statuto, nel caso nessuno di questi intenda acquisirne il controllo, l'Assemblea generale ne può disporre la vendita. Il Fondo riacquista le quote ad un valore inferiore a quello nominale non prima che siano trascorsi sei mesi dalla data dell'espulsione e solo per il valore eccedente l'importo del dovuto dal membro espulso al Fondo. Nel caso in cui l'ammontare delle obbligazioni del membro espulso siano maggiori rispetto al valore della propria quota, questi deve restituire al Fondo quanto dovuto. I membri espulsi sono comunque tenuti a far fronte alle obbligazioni assunte dal Fondo prima della loro espulsione (art. 30).

Il Consiglio di amministrazione (CdA) è composto da sette membri designati dai membri del Fondo[163] ma nominati dall'Assemblea generale, la quale può anche variare il numero dei componenti; il loro mandato è di due anni rinnovabili. I membri del CdA agiscono indipendentemente dalle istituzioni che li hanno nominati[164], possono essere assistiti da un sostituto e sono responsabili solo nei confronti dell'Assemblea generale.

---

[163] Ai sensi dell'art. 14 Regolamento di procedura, quattro membri sono nominati dalla BEI, due dalla Commissione e uno dalle istituzioni finanziarie. Tale ripartizione di voti si applica anche ai sostituti.

[164] Nel caso di specie non si può fare riferimento alla dicotomia organo di persone/organo di Stati poichè nè le designazioni nè le nomine sono effettuate dagli Stati.

Se l'Assemblea generale non approva la relazione annuale del CdA, i componenti di quest'ultimo si dimettono d'ufficio (art. 15 Statuto FEI).
I compiti del CdA sono dettati dall'art. 16 Statuto, a norma del quale il Consiglio: assume le decisioni riguardanti le operazioni del FEI ed adotta le linee guida e le direttive necessarie alla loro conduzione; redige proposte da presentare all'Assemblea generale; fissa le condizioni generali di partecipazione; determina i limiti e gli obiettivi per le operazioni di emissione di obbligazioni sui mercati dei capitali; nomina l'Amministratore unico e il suo eventuale vice su proposta dei membri del Fondo e se, del caso, ne dispone il licenziamento; supervisiona l'attività di quest'ultimo; presenta la relazione e i conti annuali all'Assemblea generale e ne indice le riunioni; infine, senza pregiudicare i poteri dell'Assemblea, adotta le decisioni cui non è legittimato l'Amministratore unico[165].
In ultimo, il CdA può conferire ad uno o più dei propri membri eventuali mandati speciali per l'attuazione di determinati obiettivi e decidere di istituire comitati *ad hoc* per lo studio di determinate materie (artt. 11-12 Regolamento procedura).
Gli atti del CdA sono validamente adottati quando vi abbiano partecipato almeno metà dei membri e le decisioni

[165] Il CdA si riunisce quando necessario e almeno quattro volte l'anno, è presieduto da uno dei suoi membri il quale ne indice le riunioni e detta l'ordine del giorno. I membri possono sia richiedere l'aggiunta di ulteriori temi alle riunioni già indette sia inoltrare domanda al Presidente di indire un'assemblea del CdA. Il Presidente rimette la decisione al voto che può essere espresso anche per corrispondenza. Tale procedura può, peraltro, essere interrotta su domanda di uno dei membri del CdA (artt. 8-9 Regolamento di procedura). Il Segretariato del Fondo è incaricato di tenere i verbali del CdA (art. 19 Statuto).

sono prese a maggioranza dei voti espressi (art. 18 Statuto).
Ai sensi dell'art. 25 Statuto, il CdA determina i limiti delle operazioni finanziarie del Fondo in conformità alle direttive dell'Assemblea generale. L'art. 26 dispone, però, che le operazioni di garanzia del fondo non possano essere superiori a tre volte l'ammontare del capitale sottoscritto[166].
Come la BEI, anche il FEI è organicamente strutturato secondo il sistema dualista, tuttavia l'ambito di operatività del CdA FEI non corrisponde esattamente a quello del consiglio di sorveglianza delle società anonime di matrice dualista. Infatti, pur essendo demandati al Consiglio di amministrazione compiti di gestione, lo stesso non esercita esclusivamente compiti di controllo sull'attività di gestione ed amministrazione condotta dall'organo societario al quale sono rimesse tali funzioni.
Pertanto, il CdA FEI, al pari del CdA BEI, è un organo che, per taluni aspetti, è sovrapponibile all'organo di controllo previsto dal sistema dualista, ma per altri aspetti costituisce una duplicazione dell'organo di gestione, nella specie l'Assemblea generale[167].
L'Amministratore unico è nominato e l'eventuale sostituto è designato, in base alle loro competenze e qualifiche, dal membro del Fondo con il maggior numero di azioni. Essi sono nominati dal CdA per un periodo non superiore a cinque anni rinnovabile. L'Amministratore unico agisce in piena indipendenza nell'esclusivo interesse del FEI ed è

---

[166] L'assemblea generale può aumentare tale limite fino a un massimo di cinque volte l'ammontare del capitale sottoscritto ovvero, se le riserve del Fondo sono uguali o superiori al 7,5% del capitale sottoscritto, fino a un massimo di otto volte.
[167] LA MARCA, *Le Fonds…*, *cit.*, p. 577.

responsabile solo nei confronti del CdA (art. 20 Statuto e 16 Regolamento di procedura).
L'Amministratore è responsabile dell'ordinaria amministrazione del Fondo ed opera in base alle direttive e linee guida del CdA, al quale presenta la relazione annuale sull'attività del Fondo, i conti annuali e ogni altra relazione e documento. L'Amministratore rappresenta, anche giudizialmente, il FEI nei rapporti con i terzi (art. 21 Statuto).
Il Consiglio di sorveglianza, disciplinato dall'art. 22 Statuto, è composto da tre membri nominati dall'Assemblea generale, la quale può eventualmente disporne l'aumento, su proposta dei membri del Fondo. Il mandato, rinnovabile, è di tre anni finanziari[168].
Il Consiglio di sorveglianza svolge funzioni di revisione dei conti del Fondo e deve verificare che il bilancio presentato dal CdA all'Assemblea e il conto profitti e perdite corrispondano effettivamente alla posizione finanziaria del FEI per quanto riguarda le attività e passività dell'anno finanziario in esame[169].

---

[168] I membri del Consiglio sono sostituiti, a rotazione, con cadenza annuale. L'Assemblea generale può pronunciare le dimissioni d'ufficio dei membri del Consiglio in caso di grave violazione dei doveri connessi al loro ufficio (art. 20 Regolamento di procedura).
[169] Ai sensi degli artt. 18 e 19 Regolamento di procedura, il Consiglio di sorveglianza deve inviare all'Amministratore unico una relazione sulle attività svolte durante l'anno, partecipando altresì con questi, almeno una volta l'anno, a una riunione alla quale partecipano anche i componenti del CdA. Il Consiglio di sorveglianza ha diritto di prendere visione di tutta la documentazione necessaria per adempiere ai propri compiti; può, inoltre, collaborare con revisori esterni (dopo aver consulato il CdA e l'Amministratore unico), delegando ad essi specifici compiti.

Ai sensi dell'art. 28 Statuto, il Fondo, sempre che sia compatibile con il proprio mandato, può accettare l'incarico (che deve essere remunerato) di amministrare le risorse conferite da terzi. Tali risorse devono essere inserite in capitolati separati del bilancio. Il Fondo coopera, inoltre, con tutte le organizzazioni internazionali che esercitano attività analoghe o complementari alla sua ed è legittimato a concludere accordi con tali organizzazioni, con le organizzazioni nazionali che esercitano un'attività comparabile alla propria e con gli istituti bancari, nazionali degli Stati membri o di Paesi terzi, che desiderino perseguire gli obiettivi del Fondo.
Ai sensi dell'art. 31 Statuto FEI, il CdA, qualora le circostanze lo richiedano, può sospendere in via temporanea le attività del Fondo, riferendo poi tale decisione all'Assemblea generale, la quale adotta tutti i provvedimenti necessari. L'Assemblea può altresì decidere, a maggioranza dell'85% dei voti espressi, in merito alla risoluzione permanente delle attività del Fondo; in tal caso tutte le operazioni del FEI cessano immediatamente, ad eccezione di quelle attinenti la sua liquidazione che consegue di diritto. I liquidatori sono nominati dall'Assemblea generale.
In caso di cessazione permanente delle attività del Fondo, le obbligazioni da questo contratte sono adempiute facendo ricorso, in primo luogo, ai capitolati attivi e, in secondo luogo, al capitale sottoscritto ma non versato. Il CdA adotta le misure necessarie affinchè siano rispettati i diritti dei creditori privilegiati e di quelli chirografari (art. 32). Inoltre, il patrimonio netto del FEI non può essere distribuito *pro quota* tra i suoi azionisti finchè non siano adempiute tutte le obbligazioni del FEI e tale divisione non sia stata approvata dall'Assemblea generale; le procedure per la redistribuzione sono curate dal CdA (art. 33).

A norma dell'art. 34 Statuto, le modifiche statutarie sono disposte con decisione dell'Assemblea generale su proposta del Consiglio di amministrazione e, in caso di revisione degli artt. 2 (compiti e obiettivi del Fondo) e 3 (sede del Fondo) è richiesta una maggioranza dell'85% dei voti espressi, una così qualificata maggioranza rappresenta l'esternazione del diritto di veto che ha tanto la BEI quanto l'Unione europea. Salvo decisione contraria dell'Assemblea le modifiche statutarie entrano in vigore trascorsi tre mesi dalla loro modifica.
Le eventuali controversie tra il Fondo e i beneficiari delle sue operazioni (istituzioni finanziarie ovvero terzi) sono decise dai competenti organi giurisdizionali nazionali; a tal fine il Fondo è dotato di un recapito di servizio in ciascuno degli Stati membri e può inserire clausole compromissorie nei contratti in cui è parte. Le controversie riguardanti le decisioni adottate dagli organi del Fondo sono di competenza della Corte di Giustizia dell'UE (art. 35).
In merito devono essere evidenziate due questioni. In primo luogo, tale norma non prende in considerazione le eventuali controversie nascenti tra il Fondo e soggetti terzi non beneficiari che insorgano sulla base di rapporti contrattuali o extracontrattuali (contratti di cogaranzia o controgaranzia) con questi ultimi. Pertanto, in assenza di specifica previsione, dovrà essere applicata la regola generale sulla competenza degli organi giurisdizionali nazionali a norma delle disposizioni di diritto internazionale privato[170].
In secondo luogo, non è stata specificata quale debba essere la procedura che la Corte deve seguire nel caso di controversie aventi ad oggetto misure adottate dagli organi direttivi della Banca, e tantomeno è stato preso in

[170] LA MARCA, *Le Fonds…*, *cit.*, p. 583-584.

considerazione il caso in cui la BEI sia il soggetto beneficiario degli interventi del Fondo[171].
Il Protocollo sui privilegi e le immunità dell'UE si applica anche al Fondo, ai componenti dei suoi organi e al suo personale (art. 36). Pertanto, il FEI è esonerato da tutte le imposte fiscali o parafiscali eventualmente applicabili in caso di aumento di capitale e liquidazione delle attività nonchè dalle imposte sul valore aggiunto. Inoltre, i beni del Fondo non possono essere oggetto di esecuzione forzata. Sono invece regolati dal diritto applicabile tutti i pagamenti dei dividendi effettuati dal FEI ai propri membri, ad esclusione della BEI e della Commissione[172].

4. I rapporti del Gruppo BEI con le Istituzioni dell'Unione europea

I rapporti tra la Banca europea per gli investimenti e l'Unione europea sono improntati alla volontà di evitare ogni forma di ingerenza di quest'ultima nell'attività della Banca, salvo il caso in cui sussista un'eventuale responsabilità dell'Unione - e quindi degli Stati membri – nei confronti della BEI[173].
In merito ai rapporti tra il FEI e le istituzioni UE si è già osservato come la relazione più stretta intercorra con la Commissione europea, la quale rappresenta l'Unione, azionista del FEI, in seno all'Assemblea generale. Pertanto, la Commissione esercita tutti i poteri connessi alla qualità di azionista dell'UE. Alle medesime

[171] DUNNETT, *The European…*, *cit.*, p. 737.
[172] LA MARCA, *Le Fonds…*, *cit.*, p. 570.
[173] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 452.

conclusioni è dato giungere in merito ai rapporti intercorrenti tra il FEI e la BEI, alla quale, pur non essendo quest'ultima un'istituzione, sono conferite dallo Statuto FEI prerogative particolari, in ragione del suo *status* di azionista di maggioranza[174].

Il FEI non ha in essere rapporti particolari con le altre istituzioni dell'UE derivanti da una parziale sovrapposizione di competenze, da ragioni specifiche di cooperazione ovvero da attività di controllo svolte nei confronti del Fondo da parte delle istituzioni. In merito, La Marca qualifica le relazioni tra il FEI e le istituzioni comunitarie come "[...] *bon voisinage à l'intérieur du système communautaire* [...]"[175].

Pertanto, come sopra osservato, l'unica istituzione con la quale il FEI intrattiene una relazione privilegiata è la Banca centrale europea, limitatamente al mandato a questa conferito di partecipare al miglioramento del sistema macroeconomico dell'Unione[176].

Con riferimento alla BEI, l'istituzione europea con la quale la Banca intrattiene i rapporti più stretti è la Commissione. Si tratta di rapporti organici e funzionali in forza dei quali la Commissione esercita una sorta di tutela sull'attività della Banca, dando luogo ad un regime di sostanziale subordinazione della Banca all'UE[177]. Il ruolo svolto dalla Commissione all'interno degli organi direttivi della BEI[178] e il mandato generale di rappresentanza esecutiva dell'Unione di cui la Commissione è titolare a

---

[174] LA MARCA, *Le Fonds…*, *cit.*, p. 568.
[175] *Ibidem.*
[176] SCIARRA, *Integration…*, *cit.*, p. 225.
[177] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 452.
[178] Ai sensi dell'art. 9 par. 2 Statuto BEI, la Commissione nomina sia un membro sia un sostituto del Consiglio di amministrazione della Banca.

norma dell'art. 17 TUE sono elementi ricognitori del suddetto rapporto di "parasubordinazione"[179].
La presenza della Commissione all'interno degli organi di gestione della BEI non implica una necessaria partecipazione della prima nell'attività commerciale della seconda. Infatti, i membri del CdA, ivi compresi quelli nominati dalla Commissione, agiscono a titolo personale, in piena indipendenza e nell'esclusivo interesse della Banca. Ne consegue che il ruolo svolto dai membri nominati dalla Commissione è riconducibile alla volontà di assicurare il rispetto degli interessi dell'Unione nelle operazioni economiche e finanziarie condotte dalla BEI[180].
A norma dell'art. 19 par. 1 Statuto BEI, ogni impresa o ente pubblico o privato può inoltrare una richiesta di finanziamento alla Banca. Le domande possono essere presentate in un triplice modo: direttamente alla Banca; alla Commissione, la quale poi inoltrerà la richiesta di finanziamento alla Banca; allo Stato membro sul cui territorio il progetto d'investimento dovrà essere realizzato, che trasmetterà la domanda alla Banca. Ai sensi del secondo paragrafo dell'articolo sopra citato, l'accoglimento delle richieste di finanziamento presentate alla Commissione è subordinato al parere dello Stato membro sul cui territorio l'investimento dovrà essere condotto ed al quale dette richieste devono essere sottoposte. Specularmente, le domande presentate attraverso gli Stati membri sono subordinate al parere della Commissione. Sia la Commissione che lo Stato membro interessato devono formulare un parere in merito alle

---

[179] Sul ruolo svolto dalla Commissione nel contesto dell'assetto istituzionale dell'Unione, cfr. CRAIG, DE BÚRCA, *EU Law, text, cases and materials*, V ed., Oxford, 2011.
[180] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 452-453.

domande presentate direttamente alla BEI. I pareri devono essere obbligatoriamente formulati entro un periodo massimo di due mesi; nell'ipotesi in cui tale periodo trascorra infruttuosamente si presume *ex lege* che non vi siano obiezioni alla domanda di finanziamento[181], cosicchè si può ritenere che l'art. 19 par. 2 c. 2 preveda espressamente una forma di silenzio assenso[182].

Il parere emesso dalla Commissione (o dallo Stato membro) ha natura di atto "puro", nel senso che non può essere sottoposto ad alcuna condizione e non può dipendere da fattori esogeni[183] e, pertanto, il parere non è riconducibile agli atti aventi natura di proposta, di partecipazione ovvero di decisione comune.

Il parere della Commissione ha carattere meramente consultivo e, non potendo avere ad oggetto gli aspetti economici e finanziari del progetto, non può dar luogo all'enunciazione di modalità e di condizioni cui subordinare l'erogazione dei prestiti da parte della Banca. Oggetto del parere, dunque, è solo la valutazione di conformità del progetto agli obiettivi dell'Unione[184].

---

[181] Art. 19 par. 2 c. 2 Statuto BEI.

[182] In punto deve essere rilevato come l'istituto del silenzio assenso consista "[...]*in una qualificazione giuridica del silenzio che può verificarsi solo nei casi previsti dalla legge e non è dunque un istituto a carattere generale* [...]" e come, in via generale, lo stesso possa "[...] *ritenersi ammissibile in riferimento ad attività amministrative nelle quali sia pressochè assente il tasso di discrezionalità* [...]"; cfr. Corte dei conti, sez. Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, 8 luglio 1996, n. 100, in Consiglio di Stato, 1996, II, p. 1982.

[183] La distinzione tra atti amministrativi "puri" e atti amministrativi "impuri" rileva solo in merito al contenuto dell'atto; infatti, i primi sono atti che dettano disposizioni specifiche (prescrizioni, istruzioni), e cioè non contenenti disposizioni generali e astratte.

[184] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 453.

Ne consegue che l'art. 19 Statuto BEI ha chiaramente circoscritto sia i poteri di controllo sull'attività della Banca conferiti alla Commissione sia gli effetti che il parere stesso è in grado di produrre in ordine all'eligibilità dei progetti di finanziamento. Tale formulazione dell'art. 19 è riconducibile alla volontà degli autori dei Trattati di non far partecipare la Commissione (in quanto organo rappresentativo dell'Unione e quindi degli Stati membri) all'attività commerciale della Banca e ciò al fine di evitare una condivisione dei rischi di natura finanziaria che la stessa fisiologicamente deve assumere[185].

Nel caso in cui il finanziamento sia accordato dal CdA BEI senza richiedere il preventivo parere ovvero senza attendere lo spirare del periodo di due mesi, gli Stati membri o la Commissione, a norma dell'art. 271 lett. c) TFUE, possono impugnare una decisione siffatta avanti la Corte di Giustizia UE.

Da ultimo deve essere osservato che il parere formulato dalla Commissione (a differenza di quello dello Stato membro sul cui territorio deve essere condotto il progetto) non vincola la Banca[186] poichè, a norma dell'art. 19 par. 6 Statuto BEI, quando la Commissione pronuncia un parere non favorevole al progetto oggetto della domanda di finanziamento, il CdA non può concedere il prestito, se non adottando tale decisione all'unanimità, con l'astensione del membro nominato dalla Commissione.

Ai sensi dell'art. 19 par. 7, quando la Commissione come il Comitato direttivo emettono un parere non favorevole in merito ad una domanda di finanziamento, il CdA non è legittimato a concedere il prestito.

---

[185] *Ibidem*, p. 455.

[186] Art. 18 par. 6 Statuto BEI.

In conclusione si può affermare come, anche in seno alla BEI, la Commissione svolga le funzioni, alla stessa attribuite dall'art. 17 TUE, di promuovere l'interesse generale dell'Unione che, nella specie, si traduce in un'attività di verifica e controllo della conformità dei progetti di finanziamento ai principi e agli obiettivi dell'Unione a norma dell'art. 309 TFUE[187]. Tale funzione di tutela dell'interesse dell'Unione è però svolta in modo autonomo anche dalla Banca stessa, atteso come essa, per mezzo di una decisione unanime del CdA, possa far prevalere la propria volontà su quella della Commissione.
La seconda istituzione con la quale la BEI intrattiene una relazione particolarmente stretta è la Corte dei conti[188]. I loro rapporti sono regolati dall'art. 287 par. 3 c. 3 TFUE.

---

[187] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 454-455.

[188] Alla Corte dei conti è demandato il compito di controllare i conti dell'Unione. La Corte è composta da un cittadino per Stato membro (scelti tra personalità che facciano o abbiano fatto parte delle istituzioni di controllo esterno nei rispettivi Stati membri ovvero che posseggano una qualifica specifica per tale funzione), i quali operano in piena indipendenza; pertanto, la Corte dei conti è un organo di individui. L'elenco dei componenti la Corte è adottato dal Consiglio su proposta degli Stati membri e previa consulatazione del Parlamento europeo. Il mandato dei membri della Corte è di sei anni rinnovabile. La Corte esamina le entrate e le spese sia dell'Unione sia dei suoi organi ed organismi (sempre che ciò non sia escluso dall'atto costitutivo). La Corte presenta al Parlamento e al Consiglio una relazione in cui attesta la regolarità dei conti dell'Unione. Alla chiusura di ciascun esercizio la Corte presenta una relazione annuale, la quale è trasmessa alle altre istituzioni UE. Allorchè lo ritenga opportuno, la Corte può presentare le proprie osservazioni su problemi determinati, nonchè fornire pareri su richiesta delle altre istituzioni. La Corte assiste il Parlamento e il Consiglio nell'esercizio della funzione di bilancio; cfr. art. 285-287 TFUE.

Secondo tale disposizione, per quanto si riferisce all'attività della BEI in ordine alla gestione delle entrate e delle spese dell'Unione, il diritto della Corte dei conti di accedere alle informazioni in possesso della Banca è subordinato ad un accordo *ad hoc* sottoscritto tra la Corte, la BEI e la Commissione. Nel caso manchi tale accordo, la Corte ha comunque accesso alle informazioni che risultino necessarie a controllare le entrate e le spese dell'UE che siano gestite dalla BEI.

In punto deve essere sottolineato come il controllo esercitato dalla Corte dei conti non possa investire l'attività commerciale e finanziaria della Banca, ivi comprese le obbligazioni da essa contratte sui mercati dei capitali ed i finanziamenti erogati in assenza di uno specifico mandato conferito dall'Unione. Infatti, dalla lettura delle norme dei Trattati, si evince come sia stata volutamente esclusa qualsiasi forma di controllo sulle attività della Banca e ciò al fine di evitare l'insorgere di ulteriori responsabilità a carico dell'Unione e quindi dei Paesi membri[189].

Sebbene il controllo esercitato dalla Corte dei conti non possa estendersi sino al punto di prendere in considerazione le attività squisitamente finanziarie della BEI, è altrettanto vero però che un'effettiva analisi della regolarità del bilancio della Banca operata dalla Corte dei conti richiederebbe che la BEI effettuasse un previo esame della solidità dei conti dei propri beneficiari e, successivamente, fornisse tali dati (nonchè tutte le ulteriori e rilevanti informazioni) alla Corte dei conti[190].

---

[189] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 456.

[190] SKIADAS, *European Court of Auditors and European Investment Bank: an Uneasy Relationship*, in *European Public Law*, 1999, p. 217.

Nel giugno 1989 veniva siglato l'accordo tra la Corte dei conti, la BEI e la Commissione. Tale accordo, dotato di efficacia retroattiva, era sottoposto a revisione ogni tre anni[191]. Un nuova versione dell'Accordo è stata poi sottoscritta in data 27 ottobre 2003 ed è ora sottoposto a revisione ogni quattro anni[192].
L'Accordo prevede che che vi siano due tipi di revisione contabile che la Corte può porre in essere in relazione alla gestione finanziaria della Banca.
Due sono le tipologie di controlli, la prima è costituita dai controlli contabili basati su documenti e registri. Nel corso di detti controlli, la BEI e la Commissione devono mettere a disposizione della Corte tutte le informazioni necessarie per una revisione completa, sulla base dei metodi di revisione propri della Corte dei conti. La seconda tipologia è costituita, invece, dai controlli che la Corte dei conti opera *in loco*. Tali procedure di revisione presuppongono che la Corte informi la Commissione di tutte le attività della Banca che considera necessario esaminare direttamente; la Banca, informata dalla Commissione, incarica il proprio Comitato di verificazione di adottare tutte le misure necessarie per agevolare la Corte dei conti nell'adempimento delle proprie funzioni cosicchè ben si può affermare che il programma di revisione venga condotto a livello congiunto dalla Corte e dal Comitato di verificazione[193].

---

[191] *Ibidem*, p. 219.
[192] L'unico testo facente fede è quello redatto in lingua francese, cfr. *Accord tripartite entre la Banque européenne d'investissement, la Commission européenne et la Cour des comptes*, 27 octobre 2003-27 octobre 2011.
[193] SKIADAS, *European …, cit-*, p. 219-220.

L'accordo siglato tra la Commissione, la BEI e la Corte dei conti è un c.d. accordo inter-istituzionale. Con tale definizione vengono indicati tutti gli accordi siglati tra istituzioni dell'Unione[194]. Sebbene essi abbiano natura vincolante tra le parti contraenti, la dottrina maggioritaria ritiene che non producano effetti obbligatori nei confronti degli Stati membri quando applicano il diritto dell'Unione europea[195].

Pertanto, al fine di delineare la natura giuridica dell'accordo in esame è preliminarmente necessario verificare se si possa parlare di accordi interistituzionali anche con riferimento agli accordi siglati tra una (o più) istituzioni ed un organismo dell'Unione. In merito si ritiene che sussista un accordo interistituzionale (vincolante) quando un determinato accordo sia siglato in forza di una norma contenuta nei Trattati istitutivi, nel caso di specie l'art. 287 par. 3 c. 3 TFUE[196].

---

[194] Sebbene la BEI, come visto non sia un'istituzione dell'Unione bensì un suo organismo, l'Avvocato generale Mancini, nelle conclusioni presentate per il procedimento n. 85/86, *Commissione c/ Consiglio dei governatori BEI*, aveva affermato come la Banca dovesse essere considerata alla stregua di un'istituzione dell'Unione, salvo che per quanto attiene le operazioni di erogazione di finanziamenti e di sottoscrizione di obbligazioni. La sentenza della Corte di Giustizia che ha deciso il caso in esame non ha tutavia accolto tale opinione, elaborando invece il cirterio dell'autonomia istituzionale e funzionale che connota l'attività della Banca rispetto all'UE.

[195] EISELT, SLOMINSKI, *Sub-Constitutional Engineering: Negotiation, Content, and Legal Value of Interinstitutional Agreements in the EU*, in *European Law Journal*, 2006, p. 209; EISELT, POLLACK, SLOMINSKI, *Codifying Temporary Stability? The Role of the Interinstitutional Agreements in Budgetary Politics*, in *European Law Journal*, 2007, p. 75.

[196] SKIADAS, *European…*, *cit.*, p. 221.

Con riferimento ai rapporti tra la Banca e le istituzioni incaricate di esercitare il potere legislativo nel contesto dell'Unione europea, il Parlamento e il Consiglio, si osserva quanto segue.
Innanzitutto va evidenziato come alla Banca siano applicabili i regolamenti emessi dal Parlamento e dal Consiglio in considerazione del fatto che lo Statuto BEI è contenuto in un protocollo allegato ai Trattati e avente il loro medesimo valore giuridico e l'ambito di applicazione dei regolamenti dell'Unione europea è limitato a quanto previsto dalle norme di rango superiore, cioè le previsioni contenute nei Trattati. Pertanto, tali regolamenti saranno di diritto applicabili alla Banca, sempre che afferiscano al suo ambito di operatività ed a condizione che non violino i principi fondamentali sui quali la Banca è fondata e che non ostacolino l'adempimento del mandato conferitole[197].
Pertanto, il potere regolamentare del Consiglio trova un limite, per quanto attiene alla BEI, nell'autonomia conferita a quest'ultima; limite che, ove venisse oltrepassato, comporterebbe una responsabilità del Consiglio (e quindi degli Stati membri) nell'attività della Banca[198].
I rapporti tra la BEI, il Consiglio e il Consiglio europeo devono essere esaminati anche sulla base delle scelte di politica economica che guidano l'azione di tali istituzioni, allorchè esse siano complementari a quelle della BEI.
In tale ottica è di particolare importanza la ricordata decisione del Consiglio dei governatori BEI 31 dicembre 2012, con la quale è stato disposto un aumento di capitale della Banca per far fronte alla peculiarità della congiuntura economica attuale, al fine di contribuire alla crescita

[197] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 458-459.
[198] *Ibidem*, p. 459.

sostenibile e all'occupazione. Infatti, il tema della disoccupazione, in special modo quella giovanile, è stato al centro anche dell'attività sia del Consiglio sia del Consiglio europeo[199].

A norma del punto II.8 delle Conclusioni del vertice del 27-28 giugno 2013 del Consiglio europeo in esame, il Consiglio europeo accoglie con favore l'aumento di capitale BEI e il potenziamento degli sforzi dalla stessa posti in essere, inoltre invita la Banca "[…] *ad attuare il piano volto ad aumentare, nell'UE, l'attività di prestito di almeno il 40% tra il 2013 e il 2015. A tal fine la BEI ha già individuato nuove opportunità di prestito per più di 150 miliardi di EUR in una serie di priorità cruciali, quali*

---

[199] Cfr. Consiglio europeo, *Conclusioni del vertice del 27-28 giugno 2013*, in EUCO 104/2/13, 28 giugno 2013. A norma dell'art. I, il Consiglio europeo intende combattere la disoccupazione giovanile con un approccio globale, fondato sull'allocazione di specifiche risorse del Fondo sociale europeo, anche al fine di creare nuovi posti lavoro nonché per mezzo della Banca europea per gli investimenti, la quale: "[…] *contribuirà a lottare contro la disoccupazione giovanile attraverso la sua iniziativa centrata sui posti di lavoro per i giovani e il suo programma a favore degli investimenti nelle competenze, che dovrebbero essere attuati senza indugio* […]" (art. I, lett. c). In merito alla lotta alla disoccupazione nella prospettiva del superamento della crisi economica si rammenta anche la Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani, 2013/C 120/01. Di particolare rilevanza è la previsione contenuta nell'art. 1, con il quale il Consiglio raccomanda agli Stati membri di "[…] *garantire che tutti i giovani di età inferiore a 25 anni ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale* […]".

innovazione e competenze, accesso delle PMI ai finanziamenti, efficienza delle risorse e infrastrutture strategiche […]"[200].

Inoltre, il Consiglio europeo approva l'utilizzo, da parte della BEI, di strumenti finanziari a rischio ripartito (cofinanziati dai Fondi strutturali) per incentivare i finanziamenti alle piccole e medie imprese da parte del settore privato e dei mercati dei capitali, auspicando un aumento dei programmi BEI finalizzati a favorire l'attività delle PMI in tutta l'Unione[201]. Da ultimo, il Consiglio europeo approva il rafforzamento della cooperazione tra le banche nazionali di sviluppo e la BEI, finalizzato ad accrescere le opportunità di prestito congiunto[202].

In merito ai rapporti tra la Banca europea per gli investimenti e il Parlamento europeo si osserva quanto segue.

A norma dell'art. 226 TFUE, il Parlamento europeo può, nell'ambito delle proprie funzioni, su richiesta di un quarto dei suoi membri e salvi i poteri conferiti dai Trattati alle altre istituzioni ed organi, costituire commissioni temporanee d'inchiesta al fine di esaminare le eventuali denunce di infrazione o cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto dell'Unione; semprechè per i medesimi fatti non sia già stata instaurata una procedura giurisdizionale. Le modalità per l'esercizio del diritto d'inchiesta sono disciplinate da regolamenti emessi dal Parlamento previa approvazione del Consiglio e della Commissione.

---

[200] Consiglio europeo, *Conclusioni del vertice del 27-28 giugno 2013*, Art. II. 8, lett. a).

[201] *Ibidem*, art. II.8, lett. b), d).

[202] *Ibidem*, art. II.8, lett. e).

L’art. 185 del Regolamento del Parlamento europeo del marzo 2014 è dedicato alle commissioni d’inchiesta[203]. Il primo paragrafo di tale norma dispone che le denunce di infrazione del diritto UE ovvero di cattiva amministrazione nell’applicazione della legislazione UE debbano risultare da atti di un’istituzione, di un organo dell’Unione, di un’amministrazione pubblica di uno degli Stati membri ovvero di persone cui è conferito il mandato di applicare il diritto UE.

A norma del secondo paragrafo dell’art. 185, il funzionamento delle commissioni di inchiesta è disciplinato dal Regolamento medesimo, salvo quanto previsto dal medesimo art. 185 e dalla decisione del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione del 19 aprile 1995 relativa alle modalità per l'esercizio del diritto d'inchiesta del Parlamento europeo (allegato IX al Regolamento).

Al riguardo si ritiene che, sebbene nè il Regolamento nè la decisione indichino espressamente la sottoposizione della Banca al potere d’inchiesta delle commissioni (facendo tali atti altresì riferimento a persone giuridiche di natura differente rispetto alla BEI), essa vi possa però essere sottoposta. Ciò in ossequio al principio di generale coerenza dell’ordinamento giuridico, poichè, se la Banca non dovesse essere soggetta ai poteri d’inchiesta delle commissioni, vi sarebbe una contraddizione con il principio di separazione delle competenze tra l’Unione e la Banca[204].

Tale attività d’inchiesta delle commissioni dovrà però essere limitata ad una mera valutazione di natura politica attinente al rispetto del criterio dell’interesse dell’Unione

---

[203] Parlamento europeo, Regolamento, 7a legislatura, marzo 2014.

[204] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 461.

da parte della Banca e dovrà essere condotta in ossequio al principio di leale cooperazione tra le istituzioni (e gli organi/organismi) dell'UE[205].

I rapporti tra la BEI e la Corte di Giustizia dell'Unione europea sono retti dall'art. 27 c. 1 Statuto. A norma di tale articolo, le controversie tra la Banca e i suoi creditori, debitori e ogni altro soggetto, sono decise dai competenti organi giurisdizionali nazionali, salvo che la competenza giurisdizionale sia stata attribuita alla Corte di Giustizia ovvero, in virtù di una clausola compromissoria, ad un collegio arbitrale. Pertanto, nelle materie che le sono state espressamente attribuite, la giurisdizione della Corte è inderogabile[206].

L'unica norma del TFUE che prende in considerazione la competenza della Corte di Giustizia per quanto attiene alla BEI è l'art. 271 lett. a), b) e c)[207], a norma del quale la

---

[205] *Ibidem*, p. 462.

[206] MARCHEGIANI, *La Banca…*, *cit.*, p. 575. Sui rapporti tra la BEI e la Corte di Giustizia, cfr. anche VEDDER, FOLZ, *A survey of principal decisions of the European Court of Justice pertaining to international law in 1993*, in *European Journal of International Law*, 1994, p. 448.

[207] Il teso dell'art. 271 TFUE è il seguente: "*La Corte di Giustizia dell'Unione europea è competente, nei limiti sotto specificati, a conoscere delle controversie in materia di: a) esecuzione degli obblighi degli Stati membri derivanti dallo statuto della Banca europea per gli investimenti. Il Consiglio di amministrazione della Banca dispone a tale riguardo dei poteri riconosciuti alla Commissione dall'articolo 258; b) deliberazioni del Consiglio dei governatori della Banca europea per gli investimenti. Ciascuno Stato membro, la Commissione e il Consiglio di amministrazione della Banca possono proporre un ricorso in materia, alle condizioni previste dall'articolo 263; c) deliberazioni del Consiglio di amministrazione della Banca europea per gli investimenti. I ricorsi avverso tali deliberazioni possono essere proposti, alle*

Corte può giudicare in tutti i casi in cui venga in rilievo il rispetto di obblighi statutari da parte sia degli Stati membri che degli organi della Banca.
Inoltre, l'art. 267 TFUE dispone come la Corte sia competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale, sull'interpretazione dei Trattati. Va, poi, precisato che proprio perché lo Statuto della Banca, contenuto in un protocollo allegato, costituisce parte integrante del TFUE e del TUE, ne consegue che la Corte è competente a giudicare, a titolo pregiudiziale, sull'interpretazione dello Statuto BEI[208].
Attraverso la propria attività nomofilattica, la Corte di Giustizia ha però ampliato l'ambito della competenza giurisdizionale della quale è titolare per quanto riguarda la BEI. In particolare, la Corte ha affermato la propria competenza a giudicare sulle controversie aventi ad oggetto il contenzioso del personale *ex* art. 270 TFUE (con la pronuncia emessa a seguito del procedimento n. 110/75, *Mills c/ BEI*) e quello sulle frodi che ledono gli interessi

---

condizioni fissate dall'articolo 263, soltanto dagli Stati membri o dalla Commissione e unicamente per violazione delle norme di cui all'articolo 19, paragrafo 2 e paragrafi da 5 a 7 inclusi, dello statuto della Banca; d) esecuzione, da parte delle banche centrali nazionali, degli obblighi derivanti dai trattati e dallo statuto del SEBC e della BCE. Il consiglio direttivo della Banca centrale europea dispone al riguardo, nei confronti delle banche centrali nazionali, dei poteri riconosciuti alla Commissione dall'articolo 258 nei confronti degli Stati membri. Quando la Corte riconosca che una banca centrale nazionale ha mancato ad uno degli obblighi ad essa incombenti in virtù dei trattati, essa è tenuta a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta".

[208] MARCHEGIANI, *La Banca…*, *cit.*, p. 576.

finanziari dell'Unione *ex* art. 325 TFUE (*Commissione c/ BEI*)[209].

Tale seconda sentenza era stata pronunciata a seguito del ricorso della Commissione con il quale si chiedeva l'annullamento della decisione del Comitato direttivo della BEI del 10 dicembre 1999, avente ad oggetto la cooperazione tra la Banca e l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)[210]. Nel decidere la controversia[211], la Corte, richiamando lo *status* peculiare della Banca (connotato, da un lato, da autonomia funzionale e, dall'altro, da uno stretto legame con l'UE per quanto attiene i suoi scopi), osservava come l'autonomo potere decisionale della Banca (che si estrinseca nelle attività di

---

[209] Sentenza del 10 luglio 2003, *Commissione delle Comunità europee c/ Banca europea per gli investimenti*, emessa nel procedimento n. 15/2000, in Raccolta n. 2003 I-07281.

[210] L'OLAF è un organo dell'Unione europea, istituito dalla Commissione nel 1999, il cui compito è quello di contrastare le frodi finanziarie (in primo luogo l'evasione dei dazi doganali) a danno dell'UE nonchè di lottare contro la corruzione e i casi di grave inadempimento da parte dei funzionari dell'Unione. Sull'OLAF cfr. TRASCA, *La place de l'Office Européen de Lutte Antifraude dans la répression de la fraude au budget communautaire*, in *Cahiers de droit europeen*, 2008, p. 7; PERDUCA, PRATO, *Le indagini dell'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode (OLAF) ed i rapporti con le autorità giudiziarie*, in *Cassazione Penale*, 2006, p. 4242; GOEBEL, *Court of Justice Oversight over the European Central Bank: Delimiting the ECB's Constitutional Autonomy and Independence in the OLAF Judgment*, in *Fordham International Law Journal*, vol. 29, 2005.2006, p. 610.

[211] In commento al rapporto tra la BEI e l'OLAF, cfr. MARCHEGIANI, *La BEI et l'OLAF, un conflit de nature constitutionnelle*, in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 2000, p. 690.

concessione di prestiti e garanzie e di ricorso diretto al mercato dei capitali) non fosse incompatibile con la soggezione della BEI stessa alle norme comunitarie in materia di lotta alla frode e di ogni altra attività pregiudizievole per gli interessi finanziari dell'UE[212].

Nella sua decisione la Corte ha poi affermato che gli articoli 12 Statuto BEI e 309 TFUE non pregiudicano la sottoposizione della BEI al sistema di indagine dell'OLAF, finalizzato a verificare esclusivamente i pregiudizi agli interessi finanziari dell'Unione e, pertanto, non comparabile ad un sistema di controllo dei conti (ovvero della gestione finanziaria) della Banca[213].

Ne consegue che la decisione dell'OLAF di aprire un'indagine può essere effettuata solo nel caso in cui vi sia un fondato sospetto di frode, corruzione o altre attività pregiudizievoli, a nulla rilevando l'esistenza di un sistema di controllo interno alla Banca[214], diverso sia per natura sia per mandato dall'OLAF, il quale è invece un organo specializzato, indipendente dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione ed operante secondo procedure uniformi[215].

Pertanto, l'OLAF, nella sua qualità di organo dotato di tutti i poteri necessari a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, deve poter operare con un determinato margine di discrezionalità, cosa che non sarebbe possibile nell'ipotesi di una predeterminazione specifica delle misure e degli strumenti di controllo già esistenti all'interno delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione

---

[212] Sentenza del 10 luglio 2003, *Commissione c/ BEI*, n. 101-104, in Raccolta n. 2003 I-07281.

[213] *Ibidem*, n. 105.

[214] *Ibidem*, n. 163-164.

[215] *Ibidem*, n. 166.

nonchè dei limiti delle competenze di questi e dell'OLAF[216].

La competenza della Corte di Giustizia a giudicare sugli atti della BEI non è però limitata agli articoli 270, 271 e 325 TFUE. Infatti, il Trattato di Lisbona ha esteso la competenza della Corte a verificare la legittimità degli atti adottati dagli organi e organismi dell'Unione. Pertanto, poichè la BEI è qualificabile come organismo dell'Unione, se ne deve dedurre che tutte le norme del TFUE che designano la Corte di Giustizia come autorità competente a decidere le controversie che insorgano in ragione di un atto adottato da un organo (o un organismo) dell'Unione si applichino anche alla BEI[217].

In particolare, ogni persona fisica o giuridica può presentare un ricorso, ex art. 263 TFUE, per l'annullamento di una misura (che la riguardi direttamente e individualmente) adottata da un organo della Banca dotato di potere decisionale; ad esclusione delle decisioni che hanno ad oggetto il rischio di credito (e la solidità finanziaria) dei propri mutuatari. Tali atti possono essere contestati ex art. 263 TFUE anche dalla Commissione, la quale può, peraltro, agire a norma dell'art. 271 TFUE[218]. Inoltre, a norma dell'art. 267 TFUE, la Corte può pronunciarsi a titolo pregiudiziale sulla validità degli atti della Banca[219].

---

[216] *Ibidem*, n. 176-177.

[217] MARCHEGIANI, *The European…*, *cit.*, p. 76.

[218] *Ibidem*.

[219] *Ibidem*. In tali casi alla BEI sarà notificata la decisione del giudice nazionale di sospendere il procedimento ed avrà il diritto di presentare osservazioni scritte. Inoltre, la BEI (in quanto organo dell'Unione) può interveniire nei procedimenti pendenti avanti la Corte quando vi abbia un interesse effettivo (art. 23 e 40 Statuto Corte di Giustizia).

Con riferimento, invece, alla legittimazione attiva ex art. 263 TFUE deve essere escluso che la BEI ne sia dotata, non rientrando nel novero dei ricorrenti semi-privilegiati (soggetti che possono presentare ricorsi solo per salvaguardare le proprie prerogative) tassativamente previsti dal terzo comma dell'articolo sopra citato e cioè: Banca centrale europea, Corte dei conti e Comitato delle regioni. Infatti, ove si fosse voluto conferire tale diritto anche alla BEI, si sarebbe fatto riferimento agli organi e organismi dell'Unione indicati nel quinto comma dell'articolo in commento[220].

Tale asserzione deve tuttavia essere letta alla luce dell'art. 271 TFUE. Infatti, poichè tale norma conferisce alla Corte il potere di decidere sulle controversie relative alla mancata esecuzione degli obblighi degli Stati membri derivanti dallo Statuto BEI (nonchè sulle deliberazioni del Consiglio dei governatori e del CdA), si registra una parziale sovrapposizione di scopo con l'art. 263 c. 3 TFUE, nella parte in cui conferisce un'adeguata protezione giuridica ai diritti dei ricorrenti semi-privilegiati. Ne consegue che la Banca, pur in assenza di una norma specifica che la qualifichi come ricorrente semi-privilegiato, gode del diritto ad essere tutelata in sede giurisdizionale nel caso in cui una condotta illegittima di un'istituzione dell'Unione possa pregiudicare il perseguimento dei compiti alla BEI stessa demandati dai Trattati[221].

In forza di quanto esposto, Marchegiani osserva come il medesimo ragionamento possa applicarsi anche con riferimento sia all'art. 265 TFUE, che disciplina il c.d. "ricorso in carenza" sia ai ricorsi presentati per violazione

---

[220] *Ibidem*, n. 77.
[221] *Ibidem*.

del principio di leale collaborazione ex art. 4 TUE che, data la natura generale del principio, deve ritenersi applicabile anche agli organi ed organismi dell'Unione[222].
Da ultimo si osserva che in relazione alla responsabilità extracontrattuale dell'Unione (artt. 268 e 340 TFUE) e al diritto di deferire la soluzione di un'eventuale controversia alla Corte di Giustizia in forza della clausola compromissoria (art. 272 TFUE), la Corte non ha, ad oggi, competenza a giudicare sugli atti adottati dalla Banca. In punto va evidenziato che l'art. 272 TFUE stabilisce che solo i contratti dei quali sia parte l'Unione (ovvero soggetti che siano legittimati ad agire in suo nome e per suo conto) possono prevedere una clausola compromissoria che conferisca la competenza a giudicare le eventuali controversie alla Corte di Giustizia con la conseguenza che i contratti di finanziamento stipulati dalla Banca non possono contenere una clausola siffatta[223].
Per quanto attiene alla responsabilità extracontrattuale, solo l'UE e la BCE sono titolari di legittimazione passiva ex artt. 268 e 340 TFUE, al contrario, un'eventuale responsabilità aquiliana della BEI può essere affermata solo dai competenti giudici nazionali a norma dell'art. 27 Statuto BEI[224].
In punto deve però essere osservato come il Tribunale dell'Unione europea con la sentenza emessa in data 20 settembre 2011, nella causa T-461/08 (*Evropaïki Dynamiki c/ BEI*)[225], abbia affermato la propria competenza a

---

[222] *Ibidem*, n. 78.
[223] *Ibidem*.
[224] *Ibidem*.
[225] Tale procedimento aveva ad oggetto una gara d'appalto (indetta dalla BEI) per la prestazione di servizi di assistenza alla manutenzione, supporto e sviluppo del sistema informatico di accesso ai prestiti e alle informazioni di supporto della BEI nel

giudicare su un ricorso avente ad oggetto una domanda di risarcimento del danno causato a terzi anche da un illegittimo comportamento della Banca. In particolare, il Tribunale, richiamando la nota pronuncia *SGEEM e Etroy c/ BEI*, ha stabilito che, in assenza di specifiche previsioni dei Trattati che esplicitamente prevedano la competenza della Corte di Giustizia a giudicare gli atti della Banca, il lemma "istituzione" previsto dall'art. 340 TFUE deve essere inteso con specifico riferimento alla responsabilità aquiliana, come ricomprendente anche gli organi e gli organismi dell'Unione[226].

A tale conclusione raggiunta dal Tribunale sono state mosse due critiche, che paiono difficilmente confutabili[227].

---

settore dei prestiti. L'impresa ricorrente chiedeva l'annullamento della decisione con la quale la BEI dichiarava quale degli offerenti era stato scelto a termine della gara in quanto non era stata informata in tempo della decisione di attribuzione nè erano stati resi noti i criteri in base ai quali era stata condotta la procedura di valutazione. Successivamente, la BEI informava l'impresa ricorrente di essere incorsa in un errore amministrativo, avendo omesso di informarla ufficialmente in ordine alle conclusioni alle quali era pervenuta a seguito dell'esame comparato delle differenti offerte. L'impresa ricorrente, dopo aver comunicato alla Banca la sussistenza di irregolarità in merito alla valutazione dei criteri per la scelta del candidato vincitore, presentava ricorso al Tribunale. Il giudice comunitario disponeva l'annullamento della decisone della BEI impugnata osservando, tra l'altro, come fosse necessario garantire il rispetto delle garanzie dettate dal diritto UE (*in primis* l'obbligo di motivazione) proprio allorchè l'amministrazione disponga di un ampio potere discrezionale, come era nel caso di specie. Cfr. Sentenza del 20 settembre 2011, *Evropaïki Dynamiki c/ Banca europea per gli investimenti*, emessa nel procedimento n. T-461/08, in Raccolta 2011, II-06367, n. 100.

[226] *Ibidem*, n. 53, 54.

[227] Cfr. MARCHEGIANI, *Sulla competenza del Tribunale dell'Unione europea nei confronti della BEI in materia di appalti*,

In primo luogo è stato osservato come nel procedimento SGEEM la BEI agisse quale mandataria (in funzione di intermediaria) dell'Unione e come, pertanto, la sola responsabile del danno cagionato fosse l'UE e la BEI dovesse rispondere a mero titolo di responsabilità oggettiva. Ne consegue che la Corte non ha avuto la necessità di definire i limiti della propria competenza in materia proprio perché la Banca non era chiamata a rispondere a titolo diretto per un fatto proprio[228].
In secondo luogo, e come già affermato, gli artt. 268 e 340 TFUE non sono integrati da norme ulteriori che estendano la competenza della Corte in materia di responsabilità aquiliana anche agli organi/organismi dell'Unione e, pertanto, in ragione dei criteri interpretativi - letterale e sistematico - tale competenza non può essere ampliata per via pretoria da parte del Tribunale. In conclusione, la responsabilità extracontrattuale della BEI può essere oggetto di valutazione solo da parte dei giudici nazionali ovvero della Corte di Giustizia a seguito di rinvio pregiudiziale[229].

---

in *Studi sull'Integrazione Europea*, 2012, p. 127; BRAUN P., *The right to an effective remedy against procurement award decisions of the European Investment Bank, disclosure of reasons and permitted award criteria – Evropaiki Dynamiki v European Investment Bank (T-461/08)*, in *Public Procurement Law Review*, 2012, p. 23.
[228] MARCHEGIANI, *Sulla competenza…*, *cit.*, p. 133.
[229] *Ibidem*.

5. I trattati di cui è parte la BEI: gli accordi di associazione

L'art. 217 TFUE recita: "*l'Unione può concludere con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali accordi che istituiscono un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari*".

Tali accordi sono noti come "accordi di associazione" e possono riguardare qualsiasi settore di cooperazione in campo economico e commerciale (ove siano conclusi a norma dell'art. 207 TFUE); generalmente essi hanno natura mista ed infatti sono siglati anche dagli Stati membri.

Tra gli accordi di associazione siglati dall'Unione rivestono particolare importanza quelli conclusi con i Paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico). Infatti, attraverso tali accordi, l'UE mira a promuovere lo sviluppo economico-sociale dei Paesi in via di sviluppo e dei Paesi meno avanzati instaurando e consolidando sempre più fitte relazioni economiche con gli stessi.

In questo contesto, la BEI svolge un ruolo di rilievo, allorchè l'UE prevede l'erogazione di aiuti finanziari allo sviluppo. Infatti, sin dal 1961 (data di conclusione dell'accordo di associazione CEE-Grecia)[230], è stato

[230] Il più rilevante, tra gli altri accordi stipulati dall'Unione con i Paesi del bacino del Mediterraneo, è l'accordo di associazione siglato con la Turchia nel 1963. Poichè obiettivo di tale accordo era di contribuire allo sviluppo economico della Turchia in vista di un suo futuro ingresso nella CEE, la BEI aveva concesso alla Turchia, a titolo di prestiti ordinari (finanziati con le proprie risorse) a condizioni molto favorevoli, ecu 705 mln.; cfr. BERMEJO, *La Banque Européenne d'Investissement: une banque de*

ritenuto opportuno convogliare anche al di fuori dell'ambito comunitario l'esperienza acquisita dalla Banca nell'erogazione di finanziamenti per progetti infrastrutturali: industria, agricoltura, energia, trasporti, etc.[231].

I criteri di eligibilità dei progetti da finanziare all'esterno dell'Unione sono determinati dal Consiglio dei governatori, in forza dei poteri a tale organo conferiti dallo Statuto BEI (art. 16 par. 1 c. 2). In particolare, il Consiglio dei governatori dovrà tenere in considerazione quanto indicato dall'UE in merito agli obiettivi che la stessa si prefigge di raggiungere nelle aree interessate dagli accordi di associazione[232].

Nell'ipotesi in cui l'attività finanziaria della BEI nei Paesi terzi intervenga in difetto di un apposito accordo di associazione siglato dall'Unione, il Consiglio dei governatori dovrà operare in forza di una procedura d'interpretazione, valutando autonomamente, alla luce del

---

developpement, in *Revue Internationale de Droit Economique*, 1988, p. 58. Nel quadro dell'accordo stipulato con la Grecia, gli Stati membri della CEE si impegnavano ad effettuare dei conferimenti ulteriori, mettendo le risorse necessarie direttamente a disposizione della BEI in tal modo accollandosi parte del rischio che la Banca assumeva nel concedere prestiti. Al contrario, nell'ambito dell'accordo stipulato con la Turchia, gli Stati membri erano espressamente qualificati come mandanti della Banca; in tal modo, il rischio d'impresa era proporzionalmente ripartito tra gli Stati CEE in ragione dell'ammontare dei loro conferimenti alla BEI, cfr. MEGRÉT, *La Banque…*, *cit.*, p. 55. Altri rilevanti accordi di associazione dei quali era parte la BEI furono siglati con Israele, Malta (1978) e Cipro (1979), cfr. BERMEJO, *La Banque Européenne d'Investissement: une banque de developpement*, in *Revue Internationale de Droit Economique*, 1988, p. 60.

[231] MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 273.

[232] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 516.

criterio dell'interesse dell'Unione, i fattori sulla base dei quali condurre l'attività di finanziamento nel quadro delle competenze allo stesso attribuite dall'art. 16 Statuto[233].
La base giuridica sulla quale si fondano gli interventi condotti dalla Banca in Paesi non membri dell'Unione europea è l'art. 16 par. 1 c. 2, a norma del quale, su decisione del Consiglio dei governatori (a maggioranza qualificata e su proposta del CdA), la Banca può erogare finanziamenti per investimenti che devono essere condotti, in tutto o in parte, fuori dal territorio degli Stati membri.
L'art. 16 sopra citato deve essere però letto in relazione all'art. 309 TFUE, che costituisce il fondamento dell'intera attività della Banca. Ne consegue che, proprio perché entrambe le norme devono essere rispettate, la BEI non può condurre operazioni finanziarie in Paesi terzi che non siano compatibili con le lettere a), b) e c) dell'art. 309 TFUE e quindi che non rispondano al principio fondamentale dell'interesse dell'Unione[234].
In ordine alla natura giuridica degli accordi di associazione di cui è parte anche la BEI, va detto che gli stessi sono vincolanti per la Banca allorquando dispongono a carico della stessa diritti ed obblighi rispetto ai Paesi terzi contraenti. Tuttavia, detti accordi non possono regolamentare la struttura istituzionale della Banca, che può essere modificata solo ricorrendo alle specifiche procedure previste dai Trattati. In particolare gli accordi di associazione non possono avere ad oggetto - direttamente o indirettamente (ad esempio fissando l'ammontare dei fondi che debbano essere stanziati per la concessione dei

[233] *Ibidem*, p. 517.
[234] *Ibidem*, p.516.

finanziamenti previsti) - l'autonomia finanziaria della BEI[235].

Tra gli accordi di associazione siglati dall'UE in forza dei quali la Banca ha condotto investimenti in Paesi terzi, rivestono particolare importanza la prima e la seconda Convenzione di Yaoundé, concluse tra l'Unione e i Paesi SAMA (Stati africani, Madagascar e associati)[236].

Sin da tali primi accordi, si è ritenuto che l'attività della Banca non dovesse essere limitata all'erogazione di capitali a fondo perduto in quanto il carattere di liberalità che è proprio dell'erogazione diretta di capitali rischiava di pregiudicare il più ampio obiettivo politico in virtù del quale gli accordi di associazione venivano stipulati. Pertanto, l'attività di mero sostegno economico doveva essere accompagnata da ulteriori forme di intervento, in primo luogo l'erogazione di mutui, strumenti necessari alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo nei settori trainanti le economie dei Paesi associati[237].

---

[235] *Ibidem*, p. 515.

[236] Le Convenzioni di Yaoundè sono state firmate nel 1964 (in vigore sino al 1969) e nel 1971 (in vigore sino al 1975). Tali convenzioni sono state concluse con la procedura mista in quanto prevedevano obbligazioni riguardanti materie non attribuite alla CEE e, pertanto, di esclusiva competenza degli Stati membri; cfr. MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. p. 276. In merito è utile sottolineare come, nell'ambito degli accordi di associazione conclusi con gli Stati africani e malagascio, i Paesi membri della CEE avessero assunto delle obbligazioni più limitate rispetto a quelle delle quali si erano fatti carico nell'ambito degli accordi conclusi con Grecia e Turchia; infatti, oltre al ruolo svolto dal Fondo europeo di sviluppo (sostanzialmente in sostituzione degli Stati CEE), la Banca operava principalmente con risorse proprie, pertanto senza che fosse richiesto un conferimento ulteriore di risorse agli Stati membri, cfr. MEGRÉT, *La Banque…*, *cit.*, p. 56.

[237] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 510.

Per quanto sopra osservato, appare chiaro come la BEI sia stato l'organismo più idoneo a condurre una siffatta attività, in ragione della propria elevata specializzazione e degli importanti risultati raggiunti all'interno dell'UE.
Va altresì evidenziato che allorchè l'UE stipula un accordo di associazione con i Paesi terzi, possono essere complementarmente siglati ulteriori accordi interni che regolano il ruolo della BEI nell'ambito di tali convenzioni. In particolare, vengono specificati i mezzi finanziari di cui può disporre la Banca e le modalità di intervento della medesima[238]. Attraverso la partecipazione a convenzioni di associazione con Paesi meno avanzati, la Banca è così in grado di contribuire alla realizzazione delle politiche dell'Unione di aiuto allo sviluppo, svolgendo inoltre una funzione di pubblicizzazione internazionale dell'UE[239].
L'importanza delle convenzioni di Yaoundè (e di quelle successive di Lomé e Cotonou) è data dal contesto storico nel quale furono siglate. Infatti, tra la fine degli anni Cinquanta e l'inizio dei Sessanta del XX secolo si faceva strada il processo di decolonizzazione dell'Africa che, pur non essendo preso in considerazione dai Trattati istitutivi delle Comunità europee, in particolare dal Titolo IV del TCEE, rimaneva sullo sfondo di tutte le politiche dei Paesi membri dell'allora CEE[240].

---

[238] MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 277. Per un'analisi delle attività condotte dalla BEI nell'ambito dei primi accordi di associazione siglati dall'UE con i Paesi terzi, cfr. BUSSIÈRE, DUMOULIN, WILLAERT, *The Bank…*, *cit.*, p. 102-110.
[239] BERMEJO, *La Banque Européenne d'Investissement: une banque de developpement*, in *Revue Internationale de Droit Economique*, 1988, p. 57.
[240] MARTENCZUK, *From Lomè to Cotonou: the ACP-EC partnership agreement in legal perspective*, in *European Foreign Affairs Review*, 2000, p. 462.

Pertanto, era stato considerato necessario compensare la mancata attenzione dedicata nei Trattati alle esigenze dei Paesi che si affrancavano dal colonialismo con degli accordi di associazione *ad hoc* che considerassero gli stretti legami, principalmente economici, che molti neo-Stati avevano mantenuto con gli Stati ex-coloniali. La prima convenzione di Yaoundè (siglata dalla CEE con 18 Paesi africani francofoni) è stata quindi una prima risposta alle impellenti esigenze delle ex-colonie, colmando di fatto un inevitabile vuoto normativo[241].

Con l'accesso alla CEE del Regno Unito nel 1973, si rese necessario ampliare l'ambito di operatività delle convenzioni di associazione firmate con gli Stati ex-colonie estendendole anche agli Stati già soggetti al dominio britannico. Tale fu la ragione alla base della sottoscrizione della Convenzione di Lomé del 1975, siglata dalla CEE con 46 Paesi appartenenti all'area dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP)[242].

Tra gli interventi condotti dalla BEI in virtù della prima convenzione di Lomé rivestono particolare importanza i prestiti concessi a istituzioni finanziarie nazionali o regionali (pari al 25% dei prestiti erogati dalla Banca ricorrendo alle proprie risorse), quelli erogati agli Stati per agevolare la creazione di nuove banche di sviluppo nonchè

---

[241] *Ibidem*, p. 463.

[242] L'ammontare dei prestiti concessi dalla BEI nel quadro della prima convenzione di Lomé era pari a ecu 601 mln.. Le successive convenzioni hanno significativamente aumentato l'ammontare delle risorse che la Banca poteva concedere a prestito: ecu 1366 mln. (seconda convenzione) ed ecu 1910 mln. (terza convenzione); cfr. BERMEJO, *La Banque Européenne d'Investissement: une banque de developpement*, in *Revue Internationale de Droit Economique*, 1988, p. 61-62.

i fondi direttamente concessi a varie banche regionali di sviluppo, principalmente in Africa e nei Caraibi[243].
Tale convenzione, inizialmente siglata per un periodo di soli cinque anni, è stata successivamente rivista e prorogata, sempre per altri cinque anni, da una seconda e da una terza convenzione di Lomé; la quarta convenzione di Lomè è stata sottoscritta nel 1989 per una durata di dieci anni[244].
La quarta convenzione di Lomé, stipulata a norma dell'art. 207 TFUE, prevedeva un sistema integrato di cooperazione internazionale. Erano stabiliti sia gli obiettivi di sviluppo (economico e sociale) perseguiti per mezzo della convenzione, sia gli impegni che le parti contraenti assumevano al fine di assicurare il rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto. Erano altresì previste specifiche agevolazioni commerciali per i prodotti provenienti dai Paesi associati nonchè predeterminate forme di cooperazione finanziaria[245].
Poichè la quarta convenzione di Lomé[246] si rivelò inadeguata a garantire un'effettiva liberalizzazione

---

[243] BERMEJO, *La Banque Européenne d'Investissement: une banque de developpement*, in *Revue Internationale de Droit Economique*, 1988, p. 64.
[244] MARTENCZUK, *From Lomé..., cit.*, p. 463.
[245] *Ibidem.*
[246] Per un'analisi delle convenzioni stipulate tra L'Unione europea ed i Paesi ACP, cfr.: BENEDEK, *The Lomè Convention and the international law of development: a concretization of the new international economic order?*, in *Journal of African Law*, 1982, p. 74; GIBB, *Post-Lomé: the European Union and the south*, in *Third World Quarterly*, 2000, p. 457; CANTONI, *Accordo di Cotonou (cooperazione allo sviluppo CE/ACP)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Aggiornamento **, IV ed., Torino, 2005, p. 8; Consiglio dell'associazione tra la Comunità economica europea e gli Stati africani, malagascio e associati, *Recueil de textes, 1er juin*

commerciale, compatibile con le regole WTO, tra gli Stati ACP e la CE, il 23 giugno 2000 veniva siglato l'accordo di partenariato di Cotonou. Obiettivi di tale nuovo accordo, sostitutivo della quarta convenzione di Lomé, erano: il rafforzamento della natura politica del Trattato, una maggiore attenzione alla lotta alla povertà; l'inclusione, nella nozione di cooperazione, di forme di partenariato

---

1964 – 1er juin 1965; SIMONE, *Rapporti contrattuali tra Stati comunitari e in via di sviluppo*, in *Contratti*, 1997, p. 197; STIKKER, *The role of private enterprise in investment and promotion of exports in developing countries*, *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) Report*, New York, 1968; Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, Groupe d'étude des investissements étrangers dans les pays en voie de développpement, *Panel Document n. 4/ADD.1, Les investissements prives etrangers et le processus de développpement*, Amsterdam 16-20 février 1969; Organizzazione delle Nazioni Unite, *Les investissements étrangers dans les pays en voie de développement*, New York, 1968; République Fédérale du Cameroun, *Enquête sur Le Niveau de Vie À Yaoundé 1964-1965*, I-IV, Paris, 1967; WHITE, *European…*, *cit.*, p. 79-91; BRESLER, *Consequences of Yaoundé for Developing Nations*, in *Virginia Journal of International Law*, 1967-1968, p. 394; KINGAH, *The Revised Cotonou Agreement Between the European Community and the African, Caribbean and Pacific States: Innovations on Security, Political Dialogue, Transparency, Money and Social Responsibility*, in *Journal of African Law*, 2006, p. 59; HOLLAND, *20/20 Vision? The EU's Cotonou Partnership Agreement*, in *The Brown Journal of World Affairs*, 2002-2003, p. 161. In merito all'allocazione geografica e di settore delle risorse messe a disposizione dalla BEI nell'ambito delle convenzioni di Lomé, cfr. BUSSIÈRE, DUMOULIN, WILLAERT, *The Bank…*, *cit.*, p. 173-182. Invece, per quanto attiene all'ammontare totale dei fondi messi a disposizione dalla Banca nell'ambito degli accordi di associazione con i Paesi terzi stipulati dall'UE tra il 1963 e il 2000, cfr. LEBOUTTE, *La Banque...*, *cit.*, p. 92-94.

economico di più marcata reciprocità; la revisione e la semplificazione delle procedure di cooperazione allo sviluppo finanziario; una maggiore differenziazione geografica tra i Paesi ACP, la quale si doveva tradurre nella stipulazione di accordi di cooperazione economica regionale[247].

L'accordo di Cotonou (siglato per un periodo di venti anni ma già sottoposto a due revisioni, nel 2005 e nel 2010[248]) non può tuttavia essere considerato un mero aggiornamento della Convenzione di Lomé, differenziandosi da questa per la maggiore attenzione dedicata al tema del commercio internazionale[249].

Le principali differenze tra l'accordo di Cotonou e le convenzioni di Lomé hanno ad oggetto il principio di cooperazione. Infatti, pur ribadendo l'assoluta autonomia dei Paesi ACP nel diritto a determinare le proprie strategie di sviluppo, in tale accordo viene fatto riferimento alla necessità di prestare particolare attenzione non solo al rispetto dei diritti umani, dei principi democratici e dello stato di diritto, ma anche alla necessità di partecipazione di tutti i settori della società civile alla cooperazione tra l'UE e i Paesi ACP, agli obblighi di adempimento delle obbligazioni contratte con l'accordo, nonchè alla differenziazione e regionalizzazione nella scelta dei mezzi e degli strumenti di cooperazione più idonei per il perseguimento degli obiettivi di sviluppo[250].

---

[247] MARTENCZUK, *From Lomé..., cit.*, p. 464.

[248] Commissione europea, *The Cotonou Agreement, signed in Cotonou on 23 June 2000, revised in Ouagadougou on 22 June 2010*.

[249] BABARINDE, FABER, *From Lomè to Cotonou: business as usual?*, in *European Foreign Affairs Review*, 2004, p. 27-28.

[250] *Ibidem*, p. 36.

Pertanto, con l'accordo di Cotonou si assiste ad un ampliamento del livello di cooperazione internazionale, passando, infatti, da un rapporto tra Stati sovrani ad un rapporto tra Stato e società civile, ivi compresi enti di diritto privato, al fine di assicurare l'adempimento delle obbligazioni da questi ultimi assunte[251].

Gli obiettivi dell'accordo di Cotonou sono elencati dall'art. 1, a norma del quale l'accordo di partenariato ha quale scopo quello della riduzione della povertà nei Paesi ACP, nel rispetto dei principi dello sviluppo sostenibile, della graduale integrazione dei medesimi Paesi ACP nel sistema economico internazionale, dell'aumento dell'occupazione, dell'aiuto al settore privato, del miglioramento dell'accesso alle risorse produttive e, soprattutto degli Obiettivi di sviluppo del millennio[252].

L'allegato Ib all'accordo di Cotonou prende in considerazione il ruolo della Banca europea per gli investimenti[253]. In punto, il primo paragrafo afferma che le operazioni di finanziamento condotte nell'ambito

---

[251] *Ibidem*, p. 37.

[252] Gli Obiettivi di sviluppo del millennio (*Millennium Development Goals*) sono otto obiettivi che gli Stati membri dell'ONU si sono impegnati a raggiungere entro il 2015. Essi sono contenuti nella risoluzione dell'assemblea generale delle Nazioni Unite n. 55/2 dell'8 settembre 2000 (*United Nations Millennium Declaration*). Gli otto obiettivi sono: l'eliminazione della povertà estrema e della fame; il raggiungimento di un'istruzione elementare universale; la promozione dell'uguaglianza tra i sessi e il conferimento di poteri e responsabilità alle donne; la diminuzione della mortalità infantile; il miglioramento della salute materna; la lotta contro l'HIV/AIDS, la malaria e le altre malattie; l'assicurazione della sostenibilità ambientale; lo sviluppo di una collaborazione globale per lo sviluppo.

[253] Annex Ib, *Multi-Annual Financial Framework for the Period 2008 to 2013*, in *The Cotonou Agreement*…, *cit.*, p. 92.

dell'accordo sono dirette dalla BEI, la quale mette a disposizione, ricorrendo alle proprie risorse, un capitale pari a € 2,00 mld. Tali fondi devono essere utilizzati dalla Banca per gli scopi dettati dall'allegato II: fornire capitale di rischio nella forma di partecipazioni al capitale delle imprese, concedere garanzie agli investitori (nazionali o stranieri) contro i rischi di natura politica ed erogare finanziamenti[254]. La disposizione delle ulteriori risorse finanziarie è di competenza della Commissione europea.
L'ottavo e ultimo paragrafo dell'allegato Ib dispone come ogni Stato membro possa conferire alla Commissione o alla Banca determinate risorse economiche addizionali a sostegno del raggiungimento degli obiettivi delineati nell'accordo, potendo altresì cofinanziare progetti o programmi specifici[255].
Gli accordi di associazione stipulati dall'UE (*rectius* CEE) non hanno però avuto quali controparti solo i Paesi in via di sviluppo ed i Paesi geograficamente prossimi all'Unione. Infatti, sin dal 1963 (convenzione di Jaundè I) sono stati siglati trattati particolari tra la CEE e i Paesi e territori d'oltremare che intrattengono storicamente

---

[254] Annex II, *Terms and Conditions of Financing*, in *The Cotonou Agreement*…, *cit.*, p. 94.
[255] Nella *Declarations Concerning the Multi-Annual Financial Framework for the Period 2008 to 2013 Agreed at the 31st Session of the ACP-EC Council of Ministers Port Moresby, Papua New Guinea, 1 And 2 June 2006*, in *The Cotonou Agreement*…, *cit.*, p. 177, si specifica come la BEI debba dedicare parte delle risorse (fino a € 100 mln.) messe a disposizione nell'ambito dell'accorodo al settore della produzione dello zucchero, in ragione dell'elevata importanza che tale filiera produttiva riveste per una parte rilevante dei Paesi ACP.

rapporti particolari retaggio del passato colonialista con alcuni Stati membri dell'Unione[256].
In forza di un accordo interno allegato alla convenzione di Jaundè I era per esempio previsto che la BEI, facendo ricorso alle risorse proprie, potesse erogare prestiti sino alla concorrenza di ecu 70 mln. Nel 1969, anno di stipulazione della convenzione di Jaundè II, venne disposto che la BEI potesse erogare finanziamenti sino alla concorrenza di ecu 100 mln[257].
In merito deve però essere sottolineato come le convenzioni di Jaundè (a differenza degli accordi di associazione stipulati con Grecia e Turchia) non considerassero la BEI quale canale esclusivo, o comunque preferenziale, per l'erogazione di finanziamenti. Infatti, la seconda convenzione di Jaundè disponeva la costituzione di un Fondo per lo sviluppo dei Paesi e territori d'oltremare che fosse finanziato dagli Stati membri ed erogasse linee di credito non rimborsabili a cadenza quinquennale al fine di finanziare istituzioni sociali e progetti d'investimento di interesse generale[258]. Pertanto, nell'ambito delle convenzioni di Jaundè, l'intervento della

---

[256] Decisione dei rappresentanti degli Stati membri, riuniti in seno al Consiglio CEE, che dispone aiuti in favore dei paesi e territori d'oltremare che mantengono relazioni particolari con la Francia ed i Paesi Bassi e dei Dipartimenti francesi d'oltremare. Tale accordo è stato rivisto nel 1969 (aumentando l'ammontare degli aiuti da ecu 70 mln. a ecu 82 mln.). Un'ulteriore revisione di tale decisione, emessa nel 1975 e comprendente anche i territori che avevano in essere legami particolari con il Regno Unito, ha aumentato l'importo degli aiuti ad ecu 150 mln.; cfr. MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 277-278.
[257] *Ibidem*, p. 292-293.
[258] *Ibidem*, p. 291.

BEI è stato nettamente inferiore ove comparato al ruolo demandatole nelle convenzioni di Lomé.
Gli investimenti della BEI nei Paesi terzi possono essere classificati in base al loro campo di applicazione e agli strumenti finanziari utilizzati. In base al primo criterio, la Banca interviene nel quadro delle azioni poste in essere dall'Unione, intendendo in tal modo contribuire alle politiche socio-economiche della stessa; in tale ottica la BEI può anche agire di sua propria iniziativa (in mancanza di un'azione diretta dell'UE) nel caso in cui reputi che il proprio intervento possa rivestire un reale interesse per l'Unione. In base al secondo criterio, i finanziamenti concessi dalla Banca ai Paesi terzi, o sono concessi nell'ambito delle politiche di cooperazione allo sviluppo (come nel caso dell'accordo di Cotonou) ovvero sono erogati nel quadro del programma d'aiuti ai Paesi dell'Europa orientale, al fine di agevolarne le riforme politiche ed economiche[259].
Va, infine, ricordato che la BEI, nel quadro degli accordi di associazione, può far uso sia di fondi propri sia di risorse del Fondo europeo di sviluppo ovvero dell'UE stessa. Per quanto attiene ai finanziamenti erogati con i fondi propri, essi sono sostanzialmente assimilabili ai mutui concessi dalla Banca all'interno dell'Unione e, pertanto, sono erogati a proprio nome e a proprio rischio nel rispetto del criterio dell'interesse dell'Unione[260].
Per quanto attiene ai prestiti concessi con fondi che non appartengono alla Banca, è importante sottolineare come la BEI non sia dotata di un potere di rappresentanza, non agendo quale mandataria dell'Unione. Ne consegue che tutte le operazioni realizzate dalla Banca con fondi che non

[259] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 510-512.
[260] *Ibidem*, p. 513.

le appartengono sono iscritte in un apposito capitolato del bilancio, che, tra l'altro, ha funzione di pubblicità-notizia per i terzi, così da consentire di distinguere le operazioni realizzate con fondi propri, per le quali la BEI assume un rischio diretto, da quelle realizzate con fondi altrui[261].
L'attività della BEI nei Paesi terzi non è però limitata ad una funzione di ausilio alle politiche finanziarie dell'Unione, potendo, infatti, erogare mutui per progetti che devono essere realizzati in Paesi che non sono destinatari di tali politiche, semprechè il finanziamento richiesto, pur non essendo oggetto di una azione integrata dell'UE, sia compatibile con il criterio dell'interesse dell'Unione. È in tale ambito che rientrano le operazioni realizzate dalla Banca in Paesi candidati all'adesione all'Unione europea ma in assenza di un quadro d'interventi comprensivi dell'UE[262].

6. Il Meccanismo per il trattamento delle denunce della BEI

L'analisi sin qui condotta ha avuto ad oggetto il ruolo che la Banca europea per gli investimenti svolge nel contesto dell'Unione europea. Tuttavia, in una prospettiva *de jure condendo*, appare opportuno dedicare specifica attenzione al Meccanismo per il trattamento delle denunce della BEI (EIB *Complaints Mechanism*)[263]; ciò in quanto il Meccanismo ha assunto, sin dalla sua istituzione nel 2005, un'importanza sempre crescente all'interno del Gruppo

[261] *Ibidem*.
[262] *Ibidem*, p. 512.
[263] D'ora in poi anche "il Meccanismo".

BEI, vedendo, in meno di dieci anni, oltre che quintuplicato il numero delle denunce allo stesso presentate[264].

[264] In merito cfr. Banca europea per gli investimenti, *Complaints Mechanism Activity Report 2009-2012*, dicembre 2013. Tra il 2005 (anno di istituzione del Meccanismo) e il 2007 (anno di scoppio della crisi c.d. "dei mutui *subprime*" negli Stati Uniti) il numero delle denunce presentate al Meccanismo è più che raddoppiato, passando da 12 a 25, cfr. *ibidem*, p. 7. Il numero delle denunce presentate è andato crescendo tra il 2009 e il 2012, ultimo anno in relazione al quale la BEI ha reso disponibili le statistiche, toccando un picco nel 2010, con la presentazione di 63 denunce. È altresì rilevante notare come, delle 55 denunce presentate nel 2012, ben 19 non siano state relative a questioni ambientali o sociali, bensì abbiano avuto variamente ad oggetto le gare d'appalto per la realizzazione di progetti finanziati dalla BEI; questioni, pertanto, di natura squisitamente economica, cfr. *ibidem*. Sebbene i casi trattati dal Meccanismo siano, come è ovvio, coperti da segreto d'ufficio, tuttavia nel *Complaints Mechanism Activity Report 2009-2012* è resa disponibile una descrizione di alcuni di essi. Tra questi, quelli attinenti agli investimenti da realizzarsi all'interno del territorio dell'Unione europea hanno avuto ad oggetto il fondo JEREMIE e gli EIB *bonds*. Rimandando al terzo capitolo della presente tesi per una descrizione dettagliata di tali strumenti, nella presente sede di osserva quanto segue. Il caso "*JER-002/2 Financial Instrument*" (per una descrizione analitica del quale, cfr. *ibidem*, p. 12) ha riguardato l'illegittimo rigetto della domanda di partecipazione di un'impresa al fondo JEREMIE. Nella fattispecie, la domanda aveva ad oggetto l'espressione di interesse ad operare come gestore dei fondi messi a disposizione dal FEI, nell'ambito del programma JEREMIE, e, pertanto, come mandatario del FEI medesimo per le operazioni di capitale di rischio. Secondo il Meccanismo, una siffatta domanda non poteva essere paragonata ad una domanda di partecipazione ad una gara d'appalto indetta dal FEI, in quanto l'indizione di una consultazione pubblica per la proposizione di manifestazioni d'interesse (quale era nel caso di specie) è funzionale alla sola valutazione delle qualifiche proprie delle

Il Meccanismo per il trattamento delle denunce BEI fornisce al pubblico uno strumento funzionale a risolvere in modo preventivo, stragiudiziale ed alternativo, le controversie fra questo e la Banca[265]. Esso assiste la BEI nell'esclusivo interesse della buona amministrazione,

---

imprese aspiranti mandatarie del FEI. Pertanto, il FEI è titolare del diritto di richiedere ogni chiarimento che ritenga opportuno alle imprese partecipanti, senza che ciò possa far sorgere alcun tipo di aspettativa di selezione, avente natura di diritto soggettivo, in capo all'impresa richiesta. In secondo luogo, osserva ancora il Meccanismo, il FEI non poteva essere considerato obbligato a indirizzare alle imprese non selezionate una risposta omnicomprensiva, che prendesse in considerazione ogni singolo aspetto della domanda di espressione d'interesse; ciò anche nel caso in cui a tali imprese fosse stato informalmente richiesto di fornire chiarimenti in ordine alla domanda medesima. Il caso "*EIB bonds*" (per la descrizione dettagliata del quale si rimanda al *Complaints Mechanism Activity Report 2009-2012*, p. 12) aveva ad oggetto l'acquisto di obbligazioni BEI da parte di un istituto bancario per conto di un proprio cliente, travalicando però i limiti indicati nel mandato conferito dal cliente stesso. A conclusione della procedura istruttoria, il Meccanismo osservava come l'affermazione dell'istituto di credito in accordo alla quale il medesimo aveva acquistato i titoli obbligazionari in parola a causa di una carenza informativa imputabile alla BEI medesima, non avesse ragion d'essere, in quanto in capo alla BEI grava l'obbligo di fornire tutte le informazioni concernenti l'acquisto di propri prodotti finanziari. Concludeva il Meccanismo considerando come avrebbe dovuto essere compito dell'istituto bancario acquirente quello di verificare puntualmente il mandato conferitogli dal cliente e come una siffatta responsabilità non potesse essere attribuita alla BEI.

[265] Banca europea per gli investimenti, *The EIB Complaints Mechanism Policy Draft*, 24 giugno 2008, p. 3.

contribuendo all'identificazione di eventuali miglioramenti nelle attività della Banca[266].

Il Meccanismo è un ufficio interno alla BEI, che opera in autonomia, anche se in stretto collegamento funzionale con il Dipartimento affari legali. Esso si occupa di raccogliere denunce, istruire le pratiche e decidere in merito alle stesse, relativamente a casi di cattiva amministrazione da parte della Banca o del FEI; costituisce uno strumento funzionale ad assicurare la responsabilità del Gruppo BEI nei confronti dei soggetti che, in quanto titolari di un interesse qualificato in un determinato progetto, siano stati negativamente riguardati da una sua azione[267]. Tali soggetti possono essere ricondotti alle categorie sia dei titolari di diritti soggettivi sia dei titolari di interessi legittimi[268].

---

[266] *Ibidem.*

[267] Banca europea per gli investimenti, *Complaints Mechanism Operating Procedures*, agosto 2013, p. 3. Nella determinazione dei soggetti legittimati attivi a ricorrere al Meccanismo, il testo fa riferimento alla locuzione di *stakeholder*, per tale intendendo tutte le persone fisiche o giuridiche che abbiano un interesse in un progetto della Banca e partecipino al processo di gestione della denuncia: comunità locali, promotore del progetto, autorità nazionali, organizzazioni rappresentative della società civile; cfr. *ibidem*, nota 1.

[268] Il diritto soggettivo consiste, secondo la definizione più diffusa, nella posizione di vantaggio della quale un soggetto è titolare in relazione a un determinato bene, la quale si estrinseca nell'attribuzione al medesimo soggetto di una serie di strumenti (facoltà, pretese, poteri) idonei a garantirgli il pieno godimento del diritto. La protezione conferita dall'ordinamento al titolare del diritto ha carattere assoluto e, pertanto, non è subordinata agli interessi, di natura pubblica, che la Pubblica Amministrazione persegue; cfr. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo, XIII ed.*, Milano, 2011, p. 313 ss.. L'interesse legittimo consiste nella

Il Meccanismo è soggetto a revisione periodica e, al fine di aggiornarne i principi, termini di riferimento e regole di procedura, in data 18 maggio 2009 la Banca ha indetto una consultazione pubblica a seguito della quale il Consiglio di amministrazione ha approvato, in data 2 febbraio 2010, la nuova versione dei "*Complaints Mechanism Principles*"[269].

I principi, termini di riferimento e regole di procedura del Meccanismo per il trattamento delle denunce si applicano a tutti i reclami aventi ad oggetto casi di cattiva amministrazione (*maladministration*) della Banca. I principi del Meccanismo non forniscono una definizione univoca di cattiva amministrazione, limitandosi ad affermare come la medesima sia integrata allorchè un membro del Gruppo BEI non agisca nel rispetto delle norme di legge e/o di politica interna applicabili, ovvero non rispetti i principi di buona amministrazione (tra i quali rientrano: irregolarità amministrative, ingiustizia, discriminazione, abuso di potere, silenzio illegittimo,

---

"[…] *posizione di vantaggio riservata ad un soggetto in relazione ad un bene della vita oggetto di un provvedimento amministrativo e consistente nell'attribuzione a tale soggetto di poteri idonei ad influire sul corretto esercizio del potere, in modo da rendere possibile la realizzazione dell'interesse al bene* […]" (C. Cass., S.U., 22 luglio 1999, n. 500).

[269] La consultazione pubblica è stata articolata in due fasi durante le quali hanno presentato le proprie osservazioni esperti nel settore delle banche internazionali di sviluppo (tra gli altri il Prof. Nanwani) e organizzazioni non governative (quali *Amnesty International*) e rappresentanti delle Direzioni interne della BEI. A conclusione, la Banca ha pubblicato una proposta dei nuovi principi del Meccanismo per il trattamento delle denunce, la quale è stata, infine, adottata dal CdA.

rifiuto di fornire informazioni, ritardo ingiustificato) o violi i diritti umani[270].

In merito deve essere osservato come non sussista un'unica definizione di cattiva amministrazione; ciò in quanto, ove la si volesse ricondurre ad una specifica categoria descrittiva (quale, ad esempio, l'azione irragionevole, ingiusta od oppressiva)[271], si correrebbe il rischio di limitare l'azione del Meccanismo, marginalizzandone il ruolo e, pertanto, riducendone la capacità di tutela dei soggetti terzi, i cui diritti siano stati lesi dall'attività della Banca (*rectius* di un membro del Gruppo BEI).

Ne consegue che il concetto di cattiva amministrazione, al fine di garantire effettività ed efficacia all'attività del Meccanismo, non può che essere considerato elasticamente. I suoi limiti sono costituiti dalla natura amministrativa delle prescrizioni che si assumono violate, da un lato, e dall'essere tali prescrizioni attinenti alle procedure e alle modalità di adozione di una decisione (più che al suo merito o alla sua natura) dall'altro lato[272].

---

[270] Banca europea per gli investimenti, *The EIB Complaints…, cit.*, p. 3.

[271] Cfr. SENEVIRATNE, *Ombudsmen: Public Services and Administrative Justice*, Cambridge, 2003, p. 45-46.

[272] ABDO, *Challenges Facing the New Ethiopian Ombudsman Institution*, in REIF (a cura di) *The International Ombudsman Yearbook*, 2002, p. 91. Nel commentare l'attività dell'*Ombudsman* in Etiopia, l'Autore osserva altresì che non sarebbe necessario ricorrere all'ampio concetto di cattiva amministrazione se, come accade nei Paesi Bassi e negli Stati Uniti, la competenza dell'*Ombudsman* fosse precisata, con legge, in un chiaro insieme di prescrizioni generali ovvero di procedure amministrative standardizzate.

Pertanto, si può ricondurre la definizione di *maladministration* alle modalità in accordo alle quali gli atti di una Pubblica Amministrazione sono adottati ed eseguiti[273].

Particolarmente rilevante, ai fini della qualificazione giuridica della nozione di cattiva amministrazione, è la sentenza della Corte d'Appello di Inghilterra e Galles "*Regina -v- Local Commissioner for Local Government for North and North East England ex parte Liverpool City Council*" del 24 febbraio 2000[274], con la quale viene affermato il principio di diritto in accordo al quale la cattiva amministrazione non può essere considerata quale esclusivo sinonimo di illegalità o illegittimità[275].

Tale principio è ribadito, a livello dell'Unione europea, dal Codice europeo di buona condotta amministrativa[276], il

---

[273] SENEVIRATNE, *Ombudsmen…, cit.*, p. 48.

[274] *England and Wales Court of Appeal (Civil Division), Regina -v- Local Commissioner for Local Government for North and North East England ex parte Liverpool City Counci*l [2000] EWCA Civ 54, 24 febbraio 2000.

[275] Cfr. BAILEY, JONES, MOWBRAY, *Cases, Materials and Commentary on Administrative Law*, IV ed., Londra, 2005, p. 172-173, 755.

[276] Il Codice, contenuto in una risoluzione del Parlamento europeo del 6 settembre 2001, non ha portata vincolante (Risoluzione del Parlamento europeo sulla relazione speciale del Mediatore europeo al Parlamento europeo a seguito dell'indagine svolta di propria iniziativa circa l'esistenza e l'accessibilità al pubblico, nelle varie istituzioni e organismi comunitari, di un codice di buona condotta amministrativa). Il Codice è stato modificato dal Mediatore europeo una prima volta nel 2005 e una seconda volta nel 2012. Il Codice si compone di una Prefazione, un'Introduzione e 27 articoli, i quali variamente ricomprendono i principi ai quali una corretta e prudente gestione dell'azione amministrativa dovrebbe attenersi.

quale riconduce la nozione di cattiva amministrazione comunitaria sia all'amministrazione illegittima (contraria a norme di legge, *ergo* ai Trattati o a norme di diritto derivato) sia all'amministrazione impropria (azione amministrativa che, pur non violando norme giuridiche, non risponde a criteri di trasparenza, efficienza, equità e correttezza dei rapporti col pubblico)[277].

In conclusione, si può affermare come, per quanto attiene ai suoi effetti, la nozione di *maladministration* possa essere parametrata su quella di ingiustizia. Ciò in quanto è integrata una fattispecie qualificabile come "cattiva amministrazione" da parte di un organo pubblico, allorchè un soggetto portatore di un interesse (più o meno qualificato) subisca un danno a causa di ingiustificato ritardo, disturbo, ostacolo, fastidio, errore, omissione, disattenzione, incompetenza e arbitrarietà rilevabile nel comportamento di un organo pubblico[278].

---

[277] Di seguito si riporta la definizione di *maladministration* fornita dall'art. 1 della sezione I (*principles*) dei principi, termini di riferimento e regole di procedura del meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo BEI: "*Maladministration means poor or failed administration. This occurs when the EIB Group fails to act in accordance with the applicable legislation and/or established policies, standards and procedures, fails to respect the principles of good administration or violates human rights. Some examples of failure to respect the principles of good administration, as set by the European Ombudsman, are: administrative irregularities, unfairness, discrimination, abuse of power, failure to reply, refusal of information, unnecessary delay. Maladministration may also relate to the environmental or social impacts of the EIB Group activities and to project cycle related policies and other applicable policies of the EIB*".

[278] HAWKE, PARPWORTH, *Introduction to Administrative Law*, Londra, 1998, p. 267.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (che, ex art. 6 TUE, ha lo stesso valore giuridico dei Trattati) pur non dettando una definizione di cattiva amministrazione, prevede però espressamente il diritto ad una buona amministrazione. Afferma in punto l'art. 41 della Carta che: "*Ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione. Tale diritto comprende in particolare: a) il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio; b) il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale; c) l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni. Ogni persona ha diritto al risarcimento da parte dell'Unione dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni, conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri. Ogni persona può rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue dei trattati e deve ricevere una risposta nella stessa lingua*".

I principi, termini di riferimento e regole di procedura del Meccanismo (*Complaints Mechanism Principles, Terms of Reference and Rules of Procedure*)[279] si applicano a tutte le denunce aventi ad oggetto casi di cattiva amministrazione da parte di un membro del Gruppo BEI. Pertanto, allorchè vengano in rilievo comportamenti che, pur essendo astrattamente illegittimi, non sono addebitabili

[279] Tale atto è strutturato in tre parti: sezione I (Principi), sezione II (Termini di riferimento) e sezione III (Regole di procedura).

a un ente membro del Gruppo BEI bensì ad agenti o dipendenti della Banca o del Fondo, non si verterà in ipotesi di cattiva amministrazione e sarà di conseguenza inoperante la tutela paragiurisdizionale offerta dal Meccanismo.

In merito deve essere anzitutto osservato come la presentazione di una denuncia al Meccanismo non pregiudichi né la possibilità, ove consentita, di presentare un ricorso alla Corte di Giustizia né l'applicazione dell'art. 27 Statuto BEI, a norma del quale la competenza a decidere delle controversie tra la Banca e i propri creditori, debitori o altri soggetti è degli organi giurisdizionali nazionali o della Corte di Giustizia[280].

Il Meccanismo per il trattamento delle denunce opera in accordo ai principi-guida della trasparenza, indipendenza, effettività, rapidità e accessibilità. Il Meccanismo, parte del contesto istituzionale dell'UE, è il frutto di un processo di consultazione continuativa tra la Banca e i soggetti portatori di un interesse qualificato nei confronti della medesima (*stakeholders*)[281].

Il mandato del Meccanismo è delineato dalla sez. II art. 3 (*purpose*), a norma del quale esso: valuta gli eventuali casi di cattiva amministrazione; verifica che le denunce presentate rispettino le politiche del Gruppo BEI; tenta di risolvere le questioni sollevate dai ricorrenti per mezzo di un processo, di natura consensuale, finalizzato alla risoluzione preventiva delle dispute; fornisce consigli e raccomandazioni agli organi di direzione della Banca; allorchè lo ritenga opportuno, emette comunicazioni

---

[280] Banca europea per gli investimenti, *Complaints Mechanism Principles, Terms of Reference and Rules of Procedure*, 31 ottobre 2012, sez. II art. 1.

[281] *Ibidem*, sez. II art. 2.

attinenti all'adozione di misure ulteriori, sempre che siano applicabili. Inoltre, ex art. II sez. 4, esulano dal mandato del Meccanismo la valutazione delle decisioni attinenti agli investimenti del Gruppo BEI, alle sue linee guida in tema di politica creditizia e alla partecipazione in operazioni di finanziamento[282].

La sezione III è dedicata ai termini di riferimento. A norma dell'art. 1 (*mission*) par. 1, il Meccanismo è uno strumento vitale per assicurare la responsabilità orizzontale del Gruppo BEI, nei confronti dei soggetti portatori di un interesse qualificato, per quanto attiene alla presentazione di una denuncia avente ad oggetto le attività del Gruppo.

Con l'espressione "responsabilità orizzontale" si indica la responsabilità di un organo pubblico nei confronti dei cittadini (ovvero di altri soggetti) che siano titolari di un interesse qualificato. Essa si sostanzia nella capacità di un organo pubblico di esaminare i comportamenti posti in essere da proprie articolazioni, ovvero da altri organi pubblici, verificando l'eventuale presenza di abusi. La responsabilità orizzontale è caratterizzata per l'informalità della procedura di valutazione e per l'assenza di sanzioni di natura formale[283].

Tale forma di responsabilità si contrappone alla c.d. "responsabilità verticale" e cioè alla possibilità che i soggetti portatori di un interesse qualificato hanno di chiedere conto a un organo pubblico del perché degli atti dal medesimo adottati. Sebbene tali soggetti non abbiano

---

[282] A norma del secondo paragrafo del medesimo articolo, sono altresì escluse dalla competenza del Meccanismo le denunce attinenti a casi di frode o corruzione nonché quelle presentate dai medesimi dipendenti della Banca.

[283] MEIJER, *Transparency*, in BOVENS, GOODIN, SCHILLEMANS, (eds.) *Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford, 2014, p. 512.

alcuna possibilità di vincolare l'organo pubblico, il quale potrà sempre rifiutare la propria collaborazione, essi potranno però sollecitare l'intervento formale di organi pubblici ulteriori, nei confronti dei quali l'organo pretesamente negligente sia responsabile[284].

6.1. BEI e Mediatore europeo

Allorchè un soggetto titolare di un interesse qualificato decida di presentare una denuncia nei confronti di un membro del Gruppo BEI per un comportamento del medesimo, comunque rientrante nella fattispecie di "cattiva amministrazione", questi può presentarla sia al Meccanismo per il trattamento delle denunce sia al Mediatore europeo (sez. III, art. 1, par. 1.2).

Il Mediatore europeo è una figura istituita dal Trattato di Maastricht, comparabile a quella dell'*Ombudsman* dei sistemi giuridici nordeuropei[285]. La disciplina normativa del Mediatore europeo è contenuta nell'art. 228 TFUE[286].

---

[284] *Ibidem*, p. 513.

[285] L'*Ombudsman* svolge funzioni sia di tutela degli interessi dei cittadini nei confronti dei pubblici poteri, la cui lesione non sarebbe tutelabile per via giudiziaria, sia di controllo sull'operato del potere esecutivo. In Italia è stata istituita una figura in parte comparabile all'*Ombudsman*, il Difensore civico, con Legge 8 giugno 1990, n. 142, Ordinamento delle autonomie locali, poi abrogata e sostituita dal D.Lgs 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Il Difensore civico opera solo a livello regionale.

[286] Il testo dell'art. 228 TFUE è il seguente: "*Un Mediatore europeo, eletto dal Parlamento europeo, è abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, e riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione, salvo*

Il Mediatore europeo è eletto dal Parlamento europeo (che ne adotta anche lo Statuto); la durata del suo mandato è di cinque anni, corrispondente a quella della legislatura del Parlamento. Il Mediatore rientra tra gli "organi di individui", infatti svolge i propri compiti nell'esclusivo interesse dell'Unione ed è indipendente dagli Stati membri

---

la Corte di Giustizia dell'Unione europea nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali. Egli istruisce tali denunce e riferisce al riguardo. Conformemente alla sua missione, il Mediatore, di propria iniziativa o in base alle denunce che gli sono state presentate direttamente o tramite un membro del Parlamento europeo, procede alle indagini che ritiene giustificate, tranne quando i fatti in questione formino o abbiano formato oggetto di una procedura giudiziaria. Qualora il Mediatore constati un caso di cattiva amministrazione, egli ne investe l'istituzione interessata, che dispone di tre mesi per comunicargli il suo parere. Il Mediatore trasmette poi una relazione al Parlamento europeo e all'istituzione, all'organo o all'organismo interessati. La persona che ha sporto denuncia viene informata del risultato dell'indagine. Ogni anno il Mediatore presenta una relazione al Parlamento europeo sui risultati delle sue indagini. Il Mediatore è eletto dopo ogni elezione del Parlamento europeo per la durata della legislatura. Il suo mandato è rinnovabile. Il Mediatore può essere dichiarato dimissionario dalla Corte di Giustizia, su richiesta del Parlamento europeo, qualora non risponda più alle condizioni necessarie all'esercizio delle sue funzioni o abbia commesso una colpa grave. Il Mediatore esercita le sue funzioni in piena indipendenza. Nell'adempimento dei suoi doveri, egli non sollecita né accetta istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo. Per tutta la durata del suo mandato, il Mediatore non può esercitare alcuna altra attività professionale, remunerata o meno. Previo parere della Commissione e con l'approvazione del Consiglio, il Parlamento europeo, di sua iniziativa, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, fissa lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore".

e dalle istituzioni, organi o organismi dell'UE; qualora vengano meno i requisiti di indipendenza cui deve rispondere il Mediatore (ovvero in caso di colpa grave), questi può essere dichiarato dimissionario dalla Corte di Giustizia, su richiesta del Parlamento europeo. L'ufficio del Mediatore europeo è incompatibile con ogni altra attività professionale.

Il Mediatore riceve denunce, aventi ad oggetto casi di cattiva amministrazione (*maladministration*) di istituzioni dell'UE (ad eccezione della Corte di Giustizia nello svolgimento delle sue funzioni giurisdizionali), da ogni persona fisica o giuridica che risieda (o abbia la sede sociale) nel territorio dell'Unione. Il Mediatore, inoltre, può instaurare una procedura d'indagine *ex officio*, senza che sia previamente presentata una denuncia.

A norma dell'art. 2 par. 4 Statuto Mediatore, il termine di prescrizione per le denunce è di due anni, decorrente dalla data in cui il ricorrente ha avuto notizia dei fatti oggetto della medesima. Non sono altresì ricevibili le denunce presentate senza che siano state esaurite le vie amministrative di ricorso interne all'istituzione (organo od organismo) cui la cattiva amministrazione è addebitata.

Il Mediatore svolge una procedura istruttoria sulla denuncia presentata e, nel caso di esito positivo, investe della questione l'istituzione (organo od organismo) interessata, la quale è tenuta a formulare osservazioni al Mediatore, esponendo il proprio punto di vista, entro tre mesi. A conclusione di tale procedura, il Mediatore presenta una relazione al Parlamento europeo e all'istituzione interessata, informando altresì il denunciante.

I rapporti tra la BEI e il Mediatore sono disciplinati sulla base del principio di leale cooperazione ex art. 4 par. 3

TUE[287]. In virtù dell'esplicita formulazione dell'art. 228 TFUE, si ritiene che, indipendentemente dall'esistenza del Meccanismo per il trattamento delle denunce, un atto della Banca, che è un organismo dell'Unione, possa formare oggetto di denuncia al Mediatore europeo.
In merito deve essere osservato come gli atti del Mediatore non siano provvisti di efficacia vincolante. Infatti, sia nel caso in cui il Mediatore emetta una decisione motivata, comprendente un'osservazione critica nei confronti dell'istituzione (organo o organismo) interessata, sia nel caso in cui, dopo aver proposto un progetto di raccomandazione all'amministrazione dell'Unione interessata, rediga una relazione speciale indirizzata al Parlamento europeo, il Mediatore non può obbligare l'istituzione, l'organo o l'organismo interessati ad adempiere alle prescrizioni formulate[288].
Sebbene gli atti del Mediatore non siano dotati di forza coercitiva, in quanto non preordinati alla diretta rimozione degli effetti della cattiva amministrazione, essi hanno però la funzione di segnalazione del fenomeno di "cattiva amministrazione" all'Amministrazione UE interessata, stimolando un intervento politico-istituzionale di autotutela della stessa, tenuta a rispondere della propria gestione nel rispetto del criterio della buona amministrazione dell'Unione[289]. Pertanto, quella assicurata dal Mediatore è definita come una "tutela attenuata"[290].

---

[287] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 462.
[288] RAIMONDI, *Mediatore europeo e mezzi di ricorso giurisdizionale*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2004, p. 550.
[289] *Ibidem*.
[290] ADAM, TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014, p. 250.

A norma della sez. III art. 2 (termini di riferimento - *status*), il Meccanismo per il trattamento delle denunce è un organo indipendente della BEI, le cui determinazioni sono inviate al Comitato direttivo BEI o al Direttore esecutivo FEI (a seconda del membro del Gruppo interessato dalla denuncia). Il Meccanismo invia una relazione annuale al Consiglio di amministrazione che deve richiedere l'opinione dello stesso per tutte le questioni riguardanti il proprio mandato.
Il terzo articolo (*authority*) della medesima sezione dedicata ai termini di riferimento dispone che, nell'adempiere ai compiti demandatigli, il Meccanismo abbia diritto di accedere ad ogni informazione che consideri utile, godendo della piena collaborazione del personale del Gruppo BEI.
Il quarto articolo della sezione III è rubricato "responsabilità" (*responsibilities*). Ai sensi del primo paragrafo, il Meccanismo valuta l'ammissibilità delle denunce proposte e sceglie quale procedura adottare nel merito; a tal fine verifica il rispetto, da parte dell'organo del Gruppo BEI interessato, dei propri obblighi e delle linee guida. Inoltre, in relazione alle denunce considerate ammissibili, assicura l'esperibilità di apposite procedure di mediazione.
Ai sensi dell'art. 4 par. 2, nel rispetto delle regole di procedura, il Meccanismo: a) riceve le denunce presentate attraverso il Segretariato generale della BEI, da altri organi del Gruppo ovvero attraverso l'apposito modulo di presentazione; b) riesamina tutte le informazioni disponibili attinenti alla materia oggetto della denuncia; c) compie tutte le indagini necessarie al fine di valutare se le politiche e procedure del Gruppo siano state rispettate; d) coordina tutti i servizi eventualmente riguardati dalla denuncia al fine di acquisire tutti i dati, interni al Gruppo,

e le opinioni rilevanti; e) assicura la partecipazione del denunciante all'attività istruttoria per mezzo di procedure di mediazione, conciliazione e di istruzione probatoria; f) ove necessario, si coordina con le istituzioni e organi dell'UE (Commissione, Mediatore e Ufficio antifrode) e con le organizzazioni internazionali interessate; g) relaziona sui risultati dell'attività di indagine, formula raccomandazioni in merito ad azioni di natura correttiva che il Gruppo dovrebbe porre in essere e su possibili miglioramenti delle procedure esistenti; h) redige le opportune risposte per i denuncianti e per le istituzioni eventualmente interessate; i) assicura che siano rispettati i limiti di tempo prescritti; j) promuove il rispetto delle politiche del Gruppo BEI, in particolare quelle riguardanti la buona amministrazione e la trasparenza dei dati e delle procedure; k) tende a risolvere le questioni oggetto delle denunce.

Inoltre, a norma dei paragrafi da 3 a 9 dell'art. 4, il Meccanismo per il trattamento delle denunce: pubblica relazioni quadrimestrali sullo stato delle denunce presentate; contribuisce all'elaborazione di procedure, strategie e politiche concernenti la presentazione delle denunce; partecipa all'identificazione di possibili miglioramenti nell'adempimento del proprio mandato; esamina in modo continuativo l'attività dei soggetti che siano portatori di un interesse qualificato nei confronti del Gruppo BEI; comunica alla Divisione anti-frode della Banca ogni questione che possa avere ad oggetto casi di frode o corruzione; intrattiene rapporti continuativi con il Dipartimento comunicazione della Banca; sensibilizza i dipendenti del Gruppo BEI in ordine alla responsabilità orizzontale attraverso la pubblicazione delle proprie procedure operative.

L'art. 5, dedicato alle regole di condotta, dispone che, al fine di migliorare l'indipendenza operativa del Meccanismo, il personale ivi impiegato debba rispettare specifiche norme comportamentali, giuridicamente qualificate come parte integrante del Meccanismo stesso. Ciò non di meno, il rispetto di tali regole di condotta non può in alcun modo pregiudicare l'osservanza delle norme generali applicabili al personale del Gruppo BEI.
Il rapporto tra il Meccanismo per il trattamento delle denunce e il Mediatore europeo è oggetto dell'art. 6, il cui primo paragrafo dispone che una denuncia possa essere presentata al Mediatore europeo (il quale ha natura di strumento esterno e indipendente), solo all'esito della procedura di valutazione del Meccanismo[291], ad eccezione del reclamo confermativo previsto dall'art. 11 delle regole di procedura e che ha, comunque, natura facoltativa.
Ai sensi dei paragrafi 3 e 4, al fine di rafforzare l'operatività del Meccanismo, per quanto si riferisce alle denunce presentate da soggetti che non siano cittadini di (o comunque residenti in) uno Stato dell'Unione, il Gruppo BEI e il Mediatore europeo hanno stipulato un memorandum d'intesa (*Memorandum of Understing – MoU*)[292]. In forza di detto strumento d'intesa, nel caso in cui una denuncia venga presentata dai soggetti di cui sopra e, conseguentemente, non sia ammissibile ex art. 228 TFUE, il Mediatore europeo ricorrerà ai propri poteri d'iniziativa per trattare (*ex officio*) le denunce presentate

[291] In merito si osserva come, dei dieci casi di denunce afferenti alla BEI e trattate dal Mediatore europeo, siano pubblici gli atti di ben nove di questi. La documentazione completa è consultabile sul sito del Mediatore europeo (www.ombudsman.europa.eu).
[292] *Memorandum of Understanding between the European Ombudsman and the European Investment Bank*, Lussemburgo 9 luglio 2008.

dai predetti soggetti. Inoltre, il MoU definisce le situazioni in presenza delle quali il Mediatore può legittimamente aprire una procedura d'indagine nonchè lo scopo dell'attività di revisione delle decisioni del Meccanismo dallo stesso posta in essere.
Il memorandum d'intesa ha ad oggetto politiche, standard e procedure adottate dalla Banca, ivi incluse quelle riguardanti il trattamento delle denunce, comprese quelle presentate da soggetti che non siano cittadini o residenti dell'Unione.
Obiettivo comune della Banca e del Mediatore è, infatti, quello di estendere la protezione riconosciuta ai cittadini UE (ovvero a chi vi risieda), per quanto attiene ai casi di eventuale cattiva amministrazione da parte di un organo del Gruppo BEI, ad ogni persona (fisica o giuridica) che non abbia la cittadinanza, residenza o sede sociale in uno Stato membro (art. 1 MoU).
A norma dell'art. 2 MoU, la Banca e il Mediatore hanno ritenuto di concordare che: a) gli organi del Gruppo BEI dovrebbero rendere pubbliche le proprie politiche nonchè standard e procedure applicabili in materia ambientale, sociale e di sviluppo delle proprie attività; b) la definizione di "cattiva amministrazione" fatta propria dal Mediatore include il mancato rispetto dei diritti umani, delle norme di legge eventualmente applicabili e del principio di buona amministrazione; c) uno dei requisiti di buona amministrazione è che la BEI rispetti le proprie politiche, standard e procedure; d) prima di poter essere presentate al Mediatore, le denunce, che abbiano ad oggetto pretesi casi di cattiva amministrazione da parte della Banca, devono poter essere previamente esaminate da un apposito organismo, interno alla Banca.
A tal proposito, la BEI dichiara di aver già istituito un Meccanismo per il trattamento delle denunce, il cui scopo

è quello di fornire ai soggetti titolari di un interesse qualificato una procedura istruttoria, interna alla Banca, per l'esame dei reclami proposti. Le linee operative del Meccanismo includono l'impegno della BEI di assicurare un'equa partecipazione di tali soggetti, a tal fine istituendo procedure interne a ciò specificamente dedicate. Allo scopo di assicurare un'ampia diffusione delle politiche e degli standard applicati dalla BEI, l'Allegato I dei principi, dei termini di riferimento e delle regole di procedura del meccanismo contiene una lista di tutti i documenti rilevanti[293].

L'art. 2 MoU in commento contiene anche le dichiarazioni del Mediatore europeo, che si impegna specificamente a ricorrere ai propri poteri d'indagine *ex officio* nel caso in cui l'unica ragione per non aprire una procedura istruttoria, scaturente da una denuncia avente ad oggetto casi di pretesa cattiva amministrazione da parte della BEI, sia il fatto che il denunciante non sia cittadino o residente nell'Unione. Inoltre, il Mediatore non considera appropriato sostituire il proprio giudizio a quello della BEI per quanto concerne questioni in materia ambientale, sociale e di sviluppo che possano sorgere nel corso di una procedura d'inchiesta per casi di cattiva amministrazione. In punto, il Mediatore ritiene che il proprio ruolo si limiti ad una revisione formale esterna, verificando a tal fine se la BEI abbia fornito al denunciante una spiegazione della propria posizione che sia adeguata e ragionevole in relazione alla materia oggetto della denuncia. A tal fine, il Mediatore deve ritenere che il procedimento seguito dalla Banca per l'esame delle questioni sollevate con la

[293] In tale sezione è, altresì, affermato che nel 2009 la BEI si sarebbe impegnata ad indire una consultazione pubblica in merito alle politiche del Meccanismo per il trattamento delle denunce.

denuncia, attraverso il proprio Meccanismo interno e in accordo alle proprie procedure, costituisca idoneo presupposto per la propria attività di revisione. È per questo motivo che il denunciante deve allegare all'esposto presentato al Mediatore le motivazioni in base alle quali contesta il procedimento seguito dalla BEI o la posizione dalla medesima assunta.

In merito è di particolare interesse osservare come, dei nove casi trattati dal Mediatore europeo in qualità di organo d'appello per l'impugnazione di decisioni del Meccanismo, la maggioranza dei procedimenti abbiano avuto ad oggetto la richiesta di accesso a informazioni e documenti (4) e l'amministrazione e lo statuto del personale BEI (3). Gli altri due casi avevano, invece, ad oggetto l'aggiudicazione di appalti e l'assegnazione di sovvenzioni, da un lato, e le questioni istituzionali e politiche, dall'altro lato.

Poichè maggiormente attinente all'oggetto della presente tesi[294], si reputa qui opportuno approfondire solo il caso n.

---

[294] Di seguito, in breve, si elencano i più rilevanti tra gli altri procedimenti. Caso: 349/2014/OV del 14 marzo 2014 – progetto di raccomandazione 5 dicembre 2014 (richiesta di accesso a informazioni e documenti) relativo alla denuncia presentata da una Organizzazione Non Governativa (ONG) britannica (il nominativo della quale non è reso pubblico) nei confronti della BEI per non aver reso pubblici i risultati dell'indagine interna alla BEI medesima in ordine ad una pretesa evasione fiscale posta in essere dalla società MCM (Mopani Copper Mines), mutuataria della BEI per la realizzazione di un progetto in Zambia finalizzato alla ristrutturazione e all'ammodernamento della fonderia di rame Mufulira al fine di ridurne le emissioni di anidride solforosa. A conclusione di tale procedimento, il Mediatore rilevava come la BEI dovesse o rendere pubblici i risultati dell'indagine svolta ovvero, quantomeno, rendere note alla ONG denunciante le principali conclusioni della relazione d'indagine. Il caso

178/2014/AN (aggiudicazione di appalti e assegnazione di sovvenzioni)[295] relativo al finanziamento di progetti fuori dall'Unione europea.

OI/3/2013/MHZ del 27 giugno 2013 – decisione 25 giugno 2014 (richiesta di accesso a informazioni e documenti) è relativo alla denuncia presentata da una ONG ucraina (il nominativo della quale non è reso pubblico) in accordo alla quale la BEI non avrebbe tenuto in debito conto il reclamo dalla medesima ONG presentato attinente alla mancata pubblicazione spontanea, da parte della BEI, di determinati documenti concernenti il finanziamento di un progetto di una linea elettrica ad alto voltaggio (rientrante nell'ambito delle reti trans-europee) in Ucraina. Il procedimento avanti il Mediatore europeo si concludeva senza una decisione nel merito di quest'ultimo, poichè la ONG denunciante considerava soddisfatte le proprie richieste dall'avere la BEI predisposto la creazione di un registro pubblico in cui fossero indicate tutte le informazioni ambientali rilevanti dei progetti finanziati. Ciò nel rispetto del disposto dell'art. 4 Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 settembre 2006 sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Anche il caso 863/2012/FOR del 22 maggio 2012 – decisione 21 maggio 2014 (richiesta di accesso a informazioni e documenti), al pari di quello precedentemente esaminato, attiene alla materia ambientale. Il caso di specie aveva ad oggetto il rifiuto, da parte della BEI, di concedere alla ONG CEE Bankwatch l'accesso alla documentazione contenente i criteri di valutazione circa la produzione complessiva di gas serra da parte di impianti industriali, nella specie di un impianto di produzione di energia elettrica alimentato a carbone. Anche in tale caso la BEI, su proposta del Mediatore, rendeva pubblica la documentazione di cui era controversia e il procedimento si concludeva senza una decisione di merito.

[295] Mediatore europeo: caso 178/2014/AN del 6 febbraio 2014 – decisione 23 ottobre 2014.

Il caso in commento aveva ad oggetto l'esclusione dell'impresa Pizzarotti & C. S.p.A. da una gara d'appalto per la realizzazione di un viadotto, finanziato dalla BEI, in Bosnia-Erzegovina. Avverso tale decisione, la società esclusa presentava una denuncia al Meccanismo, il quale si pronunciava in suo favore, considerando illegittima la decisione della BEI di considerare l'offerta della Pizzarotti & C. non conforme al capitolato d'oneri delineato nel bando di gara, in quanto la medesima aveva, nella propria offerta, indicato di voler procedere alla realizzazione del progetto seguendo un metodo di costruzione non ammesso, ad interpretazione della BEI, dalle disposizioni del bando di gara e dalle linee guida interpretative.
Sebbene il Meccanismo emanasse una decisione favorevole all'impresa denunciante, considerando legittima l'offerta (più bassa) dalla medesima presentata, tuttavia il Comitato direttivo e il Segretario generale confermavano la decisione della Banca.
La società Pizzarotti & C., considerando illegittima la decisione della Banca, presentava denuncia al Mediatore europeo, il quale apriva la propria indagine in data 6 febbraio 2014.
A conclusione di tale indagine, il Mediatore considerava come la BEI avesse interpretato in maniera non corretta, così ricorrendo un'ipotesi di cattiva amministrazione, il bando di gara, il relativo capitolato d'oneri e le linee guida interpretative.
Infatti, queste ultime prendevano in considerazione vari e possibili metodi di costruzione del viadotto, senza però individuarne alcuno come esclusivo e considerando, pertanto, illegittimi gli ulteriori e diversi metodi. Rilevava in punto il Mediatore come, il fatto che il bando di gara considerasse condizione esclusiva il termine del progetto entro 20 mesi dall'aggiudicazione e che le modalità di

realizzazione del viadotto proposte dall'impresa Pizzarotti, pur ammesse dalle linee guida interpretative, necessitassero di specifici permessi per costruire, in virtù dei tempi necessari per l'ottenimento dei quali il termine di 20 mesi non avrebbe potuto essere rispettato, non potessero essere causa di esclusione della società denunciante, atteso come una tale decisione fosse frutto di un'interpretazione incorretta del bando di gara e integrasse quindi una fattispecie di cattiva amministrazione.

Di particolare rilevanza è, poi, un'ulteriore affermazione[296], contenuta nella decisione adottata dal Mediatore europeo, in accordo alla quale, data l'importanza dei prestiti erogati dalla BEI nei Paesi europei non facenti parte dell'UE, in virtù dell'impegno dell'Unione a rafforzare lo stato di diritto in detti Stati, l'approccio seguito dalla Banca nel caso di specie fosse "[…] *totalmente inaccettabile* […]"[297], rischiando di mettere in dubbio la stessa volontà dell'UE di contribuire al miglioramento dello stato di diritto della Bosnia-Erzegovina stessa. Nell'interpretazione di tale asserzione appare legittimo, a parere di chi scrive, vedere un richiamo diretto da parte del Mediatore europeo al criterio dell'interesse dell'Unione, il quale deve pertanto guidare l'attività della BEI non solo nella scelta dei progetti da finanziare ma anche nelle attività, più propriamente commerciali, successive alla predisposizione del bando di gara.

Il medesimo concetto viene ribadito dal Mediatore anche nelle conclusioni della decisione in commento: "[…] *Le attività della BEI influiscono sulla reputazione dell'Unione europea e devono essere coerenti con i valori e i principi*

---

[296] Mediatore europeo: caso 178/2014/AN…, *cit.*, n. 24.
[297] *Ibidem.*

dell'Unione. Nel caso in esame, la cattiva amministrazione della BEI rischia di mettere in dubbio non solo la propria reputazione della BEI ma anche l'impegno dell'Unione di rafforzare lo Stato di diritto in Bosnia-Erzegovina. Questo danno reputazionale si sarebbe potuto evitare se la BEI avesse seguito il consiglio del proprio Meccanismo interno per il trattamento delle denunce […]"[298].

L'art. 3 del MoU è dedicato alle previsioni finali. Ivi è previsto che il MoU non costituisca fonte di diritti ed obblighi di natura giuridica né per quanto attiene ai rapporti tra la BEI e il Mediatore né tra la Banca e i soggetti terzi. Inoltre, nessuna previsione del MoU può interferire in alcun modo con l'autonomia decisionale della BEI e del Mediatore per quanto di rispettiva competenza, né può essere contraria o modificare alcun obbligo giuridico assunto dalle parti.

È sempre il MoU che stabilisce che la BEI e il Mediatore si impegnano a instaurare un continuativo rapporto di cooperazione, incontrandosi almeno una volta l'anno, al fine di condividere le proprie opinioni sulla pratica applicazione delle disposizioni del MoU, per discutere di possibili miglioramenti ed eventualmente occorrendo, rivedere il MoU nel caso in cui ciò sia necessario alla luce delle consultazioni pubbliche sul Meccanismo per il trattamento delle denunce[299].

Degna di attenzione è, poi, l'ultima previsione del MoU, laddove viene affermato che il MoU possa essere oggetto di revisione, a richiesta di ciascuna delle parti, le quali

---

[298] Mediatore europeo: caso 178/2014/AN…, *cit.*, Conclusione.

[299] Il testo del memorandum non è stato modificato a seguito delle consultazioni indette dalla Banca nel 2009.

hanno altresì il diritto di recedere in ogni momento dallo stesso[300].

Il settimo ed ultimo articolo della sezione III (termini di riferimento) dei principi, termini di riferimento e regole di procedura del Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo BEI è rubricato "ulteriori relazioni esterne" (*Other external relations*). Esso dispone che, nel caso in cui una denuncia presentata al Meccanismo riguardi un progetto cofinanziato dalla BEI e da altre istituzioni finanziarie internazionali, le quali siano dotate di un meccanismo di controllo interno, il Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo BEI deve informare il proprio omologo (costituito presso l'istituzione finanziaria internazionale cofinanziatrice) della denuncia presentata, lealmente cooperando con lo stesso, condividendo le informazioni e tenendo in considerazione l'eventuale diversità di mandati conferiti e di procedure applicabili ai due meccanismi di controllo. Ad ogni modo, il Meccanismo redige le proprie conclusioni in piena indipendenza (par. 1).

Il Meccanismo per il trattamento delle denunce partecipa alla riunione annuale dei meccanismi di controllo indipendenti creati presso le istituzioni finanziarie internazionali (art. 7 par. 2) e intrattiene rapporti di cooperazione con tutte le istituzioni internazionali, organi e organizzazioni non statali interessate, ivi inclusi il Mediatore europeo, altri meccanismi di ispezione, organi di esperti esterni e organizzazioni della società civile.

---

[300] Il testo di tale ultima previsione è il seguente: "*This Memorandum of Understanding may be reviewed at the request of either party and either party has the right to withdraw from it at any time*".

Tanto osservato in merito ai termini di riferimento e al MoU, appare opportuno ora soffermarsi su due profili problematici che l'analisi dei predetti atti solleva e cioè:
1) se il memorandum stipulato tra la BEI e il mediatore possa essere qualificato come atto di *soft law*;
2) se, nell'ipotesi in cui il Mediatore europeo valuti una denuncia già presentata al Meccanismo per il trattamento delle denunce, lo stesso svolga un controllo di mera legittimità o anche di merito.
In accordo alla dottrina internazionalistica maggioritaria[301], con il termine *soft law* si indicano previsioni che non sono qualificabili né come norme di legge né come mere dichiarazioni politiche e si collocano in modo intermedio fra le stesse. Pertanto, pur trattandosi di disposizioni sprovviste di effetti giuridici vincolanti[302], esse sono formulate come indicazioni/direttive che, contenute in un involucro di una certa rilevanza giuridica, hanno anche lo scopo di offrire una prospettiva di

---

[301] Cfr. CARBONE, LUZZATTO, SANTA MARIA (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, III ed., Torino, 2006, p. 78, in cui le norme di *soft law* vengono qualificate come: "[…] *proposizioni (definite da alcuni come semi-normative) aventi la stessa struttura logica delle vere e proprie norme giuridiche vincolanti: un dato comportamento viene infatti indicato come doveroso al verificarsi di determinati presupposti. Peraltro, tale doverosità si colloca ad un livello diverso da quello proprio dell'obbligo giuridico: o perché il soggetto dal quale la proposizione proviene è privo del potere di emanare regole di condotta vincolanti, o perché la valutazione viene espressamente compiuta in termini diversi da quelli strettamente giuridici, risolvendosi nell'indicazione di comportamenti meramente "raccomandati", oppure definiti come doverosi dal punto di vista morale, sociale o politico* […]".
[302] REISMAN, *Soft Law and Law Jobs*, in *Journal of Investment Dispute Settlement*, 2011, p. 25.

applicazione futura che non si limiti a quella di mere dichiarazioni politiche[303].

Ne consegue che si è in presenza di una disposizione di *soft law* quando si tratti di previsioni aventi origine nel diritto internazionale che, sebbene non vincolanti, rendano però palese l'aspettativa a che gli Stati conferiscano alle stesse un determinato, sebbene indiretto, effetto giuridico, attraverso il loro recepimento in norme di diritto nazionale o internazionale, capaci di accompagnare le disposizioni di *soft law* con strumenti idonei a garantirne un certo grado di coercitività[304].

Ai fini di propriamente distinguere una disposizione di *soft law* da ciò che non è (es. norma di legge o documento di natura politica) sono stati elaborati vari criteri.

Tra tali criteri[305], quello maggiormente seguito dalla dottrina internazionalpubblicistica considera rientrare nelle norme di *soft law* sia gli accordi internazionali non vincolanti sia le risoluzioni delle organizzazioni internazionali. In accordo a tale criterio[306], seppur non sia

---

[303] GEBOYE DESTA, *Soft law in international law: an overview*, in BYORKLUND, REINISCH (eds.), *International Investment Law and Soft Law*, Cheltenham, 2012, p. 40-41.

[304] MEYER, *Soft Law as Delegation*, in *Fordham International Law Journal*, 2009, p. 889-890.

[305] In accordo a un primo, minoritario, criterio, gli atti di *soft law* avrebbero valore meramente raccomandatorio, cfr. in merito NINO, *La risoluzione dell'assemblea generale delle nazioni unite sulla tutela della privacy nell'era digitale: importanti luci, ma non poche ombre*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2014, p. 765;

[306] Cfr. ABBOTT, SNIDAL, *Hard and Soft Law in International Governance*, in *International Organization*, p. 421; cfr. anche CARBONE, LUZZATTO, SANTA MARIA (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, III ed, *cit.*, p. 79; VERHOEVEN, *Les activités normatives et quasi normatives des organisations*

considerato opportuno redigere criteri formali per definire la *soft law*, una disposizione può essere qualificata come *soft law* allorchè: non sia munita di efficacia vincolante, non sia precisa né lo possa essere resa da atti di diritto derivato (fonti secondarie), non contenga una delega da parte dei poteri pubblici per la loro interpretazione e per assicurarne il rispetto. Il "grado" di effettività della *soft law* dipende dalla presenza di uno o più di tali elementi, la contemporanea presenza dei quali (ovviamente in positivo) è invece necessaria per la sussistenza di una norma giuridica[307].

Chi scrive ritiene di aderire all'approccio seguito da Mostacci, il quale ha il merito di distinguere la *soft law* non solo dalle norme giuridiche, dotate di effettività ed

---

internationales. Elaboration, adoption, coordination, in DUPUY (ed.), *Manuel sur les organisations internationales*, II ed., Paris, 1998, p. 413; DOMINICÉ, *Activités normatives et quasi-normatives. Vateur et autorité des actes des organisations internationales*, in DUPUY (ed.), *Manuel sur les organisations internationales*, II ed. Paris, 1998, p. 450; FOIS, *Le organizzazioni internazionali e la formazione del diritto internazionale contemporaneo. il ruolo degli stati membri*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2014, p. 641; GIGLIONI, *European Administrative Integration through Differentiation. Methods of European Coordination*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2014, p. 311.

[307] Cfr. ABBOTT, SNIDAL, *Hard…, cit.,* p. 424. A parere di chi scrive tale impostazione, pur distinguendo la *soft law* dalle norme di legge non è però in grado di demarcare la differenza tra *soft law* e previsioni di natura meramente politica. Cfr. anche SHAFFER, POLLACK, *Hard vs. Soft Law: Alternatives, Complements and Antagonists in International Governance*, in *Minnesota Law Review*, 2010, p. 706. Per una completa analisi dei vari criteri formulati per identificare la *soft law*, cfr. GEBOYE DESTA, *Soft…, cit.*

efficacia, ma anche dalle dichiarazioni e dalle conclusioni *lato sensu* politiche[308].

In accordo a tale impostazione[309], affinchè un atto possa essere qualificato come disposizione di *soft law*, lo stesso: deve esprimere un'aspettativa comune riguardante la condotta delle relazioni internazionali; deve essere emanato da soggetti di diritto internazionale[310]; non deve

---

[308] MOSTACCI, *La* soft law *nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Padova, 2008, p. 4-9. Cfr. altresì la letteratura ivi citata.

[309] Il criterio in commento è stato fatto proprio anche da una parte della giurisprudenza francese, in particolar modo per quanto attiene all'analisi del requisito della *proximity to the law*, cfr. Conseil d'État, sent. 16 gennaio 2006, n. 274721. In commento cfr. anche BATTELLI, *L'intervento dell'autorità antitrust contro le clausole vessatorie e le prospettive di un sistema integrato di protezione dei consumatori*, in *Europa e Diritto Privato*, 2014, p. 207.

[310] Pertanto, sono esclusi dal novero della *soft law* gli atti emanati da soggetti di diritto privato, quali, ad esempio, i codici di condotta promulgati dalle singole imprese, generalmente multinazionali, per autoregolamentare determinati aspetti (quali, ad esempio, il rispetto di determinati standard ambientali o di igiene e sicurezza sul posto di lavoro) della propria attività commerciale. Tale conclusione, ovviamente, non si applica ai codici di condotta che, pur essendo emanati da soggetti di diritto privato, richiamano però (anche *per relationem*) considerandole pertanto quale parte integrante degli stessi, le norme di *soft law* elaborate in sede di organizzazioni internazionali quali, a mero titolo esemplificativo, le *Guidelines for multinational enterprises* dell'OCSE e la *Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy* dell'ILO; cfr. *ibidem*, p. 6. Per quanto riguarda l'adozione, da parte delle imprese multinazionali, di codici di condotta predisposti da organizzazioni internazionali e la loro incorporazione in codici di autodisciplina privati, cfr. MICHIELI, *Gli amministratori indipendenti nel comitato parti correlate*, in *Giurisprudenza Commerciale*, 2014, p. 1027, la quale, inoltre, evidenzia la

essere munito di forza vincolante; deve essere in grado di produrre alcuni effetti legali in virtù della sua prossimità alla legge (*proximity to the law*)[311].

Ciò premesso in via generale, è qui il caso di valutare se il memorandum BEI-Mediatore europeo possa rivestire la natura giuridica di accordo interistituzionale, ovvero di atto di *soft law* ovvero ancora di dichiarazione meramente politica.

Come sopra osservato, possono sussistere accordi interistituzionali, aventi natura vincolante, anche nel caso in cui detti accordi siano siglati tra una o più istituzioni ed un organismo dell'Unione, sempre che gli stessi siano stipulati in forza di una norma contenuta nei Trattati istitutivi[312].

Nel caso di specie, si ritiene che la Banca e il Mediatore europeo possano, teoricamente, siglare un accordo interistituzionale tra, rispettivamente, un organismo e un organo dell'Unione nel caso in cui sia presente un'adeguata base giuridica. Infatti, con riferimento alla Banca, in quanto organismo dell'Unione, già è stato osservato come essa possa siglare accordi interistituzionali a condizione che afferiscano al proprio ambito di operatività e non ostino allo svolgimento dei compiti attribuitile dagli artt. 308-309 TFUE[313]. Per quanto

---

tendenza delle società a non predisporre criteri di autodisciplina più rigorosi di quelli previsti dagli originari codici di regolamentazione predisposti in seno alle organizzazioni internazionali.

[311] Tale quarto criterio, il più importante per quanto attiene all'identificazione della natura giuridica del MoU BEI-Mediatore, è stato elaborato in JACOT-GUILLARMOND, PESCATORE (a cura di), *L'avenir du libre-échange en Europe: vers un éspace économique européen?*, Zurigo, 1990, p. 131.

[312] SKIADAS, *European…*, *cit.*, p. 221.

[313] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 458-459.

riguarda, invece, il Mediatore, pur dovendo essere escluso che possa essere qualificato quale istituzione dell'Unione (data la natura tassativa dell'art. 13 TUE), si ritiene che lo stesso, anche in considerazione delle sua natura giuridica, possa essere assimilato a un organo dell'UE.
A sostegno di tale affermazione si richiama, in primo luogo, quanto sostenuto dalla Corte di Giustizia, la quale ha ritenuto che il Parlamento europeo non possa influenzare l'attività del Mediatore nell'esame delle denunce[314]. In secondo luogo va poi evidenziato come il Mediatore, così come stabilito dall'art. 28 TFUE, dallo Statuto del Mediatore europeo[315] e dal Codice europeo di buona condotta amministrativa, opera in piena indipendenza e nell'esclusivo interesse della buona amministrazione dell'Unione.
Ne consegue che, alla luce del principio di generale coerenza dell'ordinamento giuridico e della specificazione del principio di leale cooperazione data dalla Corte di Giustizia[316], apparirebbe illogico consentire la stipulazione

---

[314]Cfr. Corte giust. UE, 23 marzo 2004, causa C-234/02, *Mediatore europeo contro Frank Lamberts*, in Raccolta 2004 I-02803. Ove l'importanza della decisione rileva indipendentemente dal rapporto di interessenza sussistente tra il Mediatore europeo e il Parlamento europeo.
[315] Decisione approvata dal Parlamento europeo il 9 marzo 1994 e modificata dalla decisione del Parlamento europeo del 14 marzo 2002 e dalla decisione del Parlamento europeo del 18 giugno 2008.
[316] Corte giust. UE, 27 settembre 1988, causa 204/86, *Grecia c/ Consiglio*, in Raccolta 1988 I-05323. In tale sentenza la Corte ha affermato che nel dialogo interistituzionale vigono i medesimi principi, improntati alla leale cooperazione, che informano i rapporti tra Stati membri e istituzioni. Infatti, il rispetto del principio di leale cooperazione anche nei rapporti tra le istituzioni è funzionale al raggiungimento e al mantenimento dell'equilibrio

di accordi interistituzionali tra istituzioni e organi/organismi dell'UE e negare tale possibilità agli accordi siglati solo tra questi ultimi. Non è un caso, infatti, che la funzione degli accordi interistituzionali sia quella di "[…] *dettare regole condivise per assicurare che l'esercizio delle competenze di ciascuna istituzione avvenga secondo un metodo di reciproca cooperazione e non in modo competitivo o conflittuale* […]"[317] e ciò sempre che nei Trattati sia rinvenibile un'adeguata base giuridica.

La possibilità per gli organi dell'Unione di stipulare accordi interistituzionali è altresì deducibile, per via analogica, dalle disposizioni dei regolamenti interni del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, le quali prevedono che, al fine di garantire un'effettiva partecipazione al dialogo interistituzionale e in virtù del principio di leale cooperazione, tali organi possano stipulare accordi interistituzionali con le istituzioni ovvero con altri organi dell'Unione[318].

Quanto alla base giuridica necessaria per la stipulazione di un accordo interistituzionale[319] BEI/Mediatore europeo è,

---

istituzionale dell'Unione, carattere essenziale dell'intero ordinamento.

[317]SBOLCI, *Conflitti tra istituzioni dell'Unione europea e accordi interistituzionali*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2007, p. 349.

[318] *Ibidem*, p. 352-353.

[319] Sono considerate basi giuridiche adeguate per la stipulazione di un accordo interistituzionale le norme, contenute nei Trattati, che dettano una base giuridica generale per la conclusione di accordi interistituzionali (ad esempio l'art. 295 TFUE) ovvero offrono uno specifico fondamento per la conclusione di determinati accordi in settori speciali di operatività delle istituzioni dell'Unione (quale l'art. 287 TFUE). Possono altresì costituire un'adeguata base giuridica le norme, contenute nei regolamenti interni delle

però, necessaria un'ulteriore specificazione; infatti l'art. 295 TFUE (che disciplina gli accordi interistituzionali) non fa cenno né all'una né all'altro, nè è rinvenibile nei Trattati una norma il cui contenuto possa essere comparabile a quanto dispone l'art. 287 par. 3 c. 3 in merito alla disciplina dei rapporti tra la BEI e la Corte dei conti.

Ne consegue che l'unica base giuridica adeguata per poter considerare il MoU alla stregua di un accordo interistituzionale (*rectius*, atto di cooperazione) sono gli articoli 228 par. 4 TFUE[320] e 5 Statuto Mediatore europeo[321]. Ciò in quanto, sebbene tale secondo articolo non contenga una disposizione speculare a quanto previsto nei regolamenti interni del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni in merito alla stipulazione di accordi interistituzionali, la sua lettura alla luce dei

---

istituzioni e degli organi UE, di recepimento o codificazione di accordi interistituzionali già stipulati; cfr. *ibidem*, p. 351.

[320] Tale norma prevede che il Parlamento europeo, mediante regolamenti e secondo una procedura legislativa speciale, fissi lo Statuto del Mediatore.

[321] Il cui testo dispone: "*Qualora ciò contribuisca a rendere più efficaci le proprie indagini e a migliorare la tutela dei diritti e degli interessi delle persone che sporgono denuncia, il mediatore può cooperare con le autorità corrispondenti che esistono in taluni Stati membri, nel rispetto delle legislazioni nazionali applicabili. Il mediatore non può esigere, in tal modo, documenti ai quali non avrebbe accesso ai sensi dell'articolo 3. Nell'ambito delle sue funzioni come descritte all'articolo 195 del trattato che istituisce la Comunità europea e all'articolo 107 D del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica ed evitando ogni duplicazione con le attività di altre istituzioni o organi, il mediatore può, alle stesse condizioni, cooperare con istituzioni e organi degli Stati membri competenti per la promozione e tutela dei diritti fondamentali*".

principi di leale cooperazione e generale coerenza dell'ordinamento giuridico, consente di giungere alle medesime conclusioni anche per quanto riguarda il Mediatore europeo, con una conseguente estensione del regime relativo agli accordi interistituzionali. Infatti, l'art. 5 Statuto Mediatore, laddove dispone che "[…] *il mediatore può, alle stesse condizioni, cooperare con istituzioni e organi degli Stati membri competenti per la promozione e tutela dei diritti fondamentali* […]", conseguentemente e implicitamente prevedendo a tale scopo la stipulazione di accordi interistituzionali.

Una possibile obiezione alla conclusione testè raggiunta potrebbe però basarsi sul rilievo che i regolamenti dei Comitati economico e sociale, da un lato e delle regioni, dall'altro lato, prevedono espressamente il potere dei medesimi di essere parte di accordi interistituzionali, mentre l'art. 5 in commento si limita a disporre che il Mediatore possa svolgere un'attività di cooperazione con le istituzioni dell'Unione.

Conseguenza ne sarebbe, in accordo a tale obiezione, che un'interpretazione dell'art. 5 Statuto Mediatore alla luce dei principi di leale cooperazione e generale coerenza dell'ordinamento giuridico, si porrebbe in contrasto con il principio di attribuzione delle competenze ex artt. 5 par. 2 TUE e 7 TFUE[322], anche ove si interpreti *a contrario* l'art. 7 TFUE che, in accordo al principio *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*, non ha esplicitamente previsto nello Statuto del Mediatore l'attribuzione del potere di essere parte di accordi interistituzionali, contrariamente a quanto viene

[322] L'art. 7 TFUE recita: "*L'Unione assicura la coerenza tra le sue varie politiche e azioni, tenendo conto dell'insieme dei suoi obiettivi e conformandosi al principio di attribuzione delle competenze*".

disposto nei regolamenti dei Comitati economico e sociale e delle regioni.
Una tale obiezione non avrebbe, però, ragion d'essere; e ciò alla luce di quanto disposto dall'art. 228 par. 4 TFUE. Come sopra accennato, la norma citata stabilisce che il Parlamento europeo debba fissare lo Statuto del Mediatore europeo, mentre nulla dispone in ordine al contenuto dello Statuto medesimo. Ne consegue che il potere del Parlamento europeo di fissare lo Statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore (previo parere della Commissione e con l'approvazione del Consiglio), poichè espressamente previsto dall'art. 228 par. 4 TFUE, rispetta appieno il principio di attribuzione delle competenze.
Conseguenza ne è che l'art. 5 Statuto Mediatore, il quale, come visto consente al Mediatore di stipulare accordi, anche interistituzionali, di cooperazione (*rectius* atti di cooperazione), è a propria volta, di riflesso, rispettoso del principio di attribuzione delle competenze. A nulla rilevando, pertanto, il principio *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*, atteso come il potere del Mediatore di stipulare accordi interistituzionali, sebbene con riferimento agli organi e istituzioni degli Stati membri, è espressamente previsto dallo stesso art. 5 Statuto.
Infine, si osserva come non abbia altresì ragion d'essere l'obiezione in accordo alla quale il potere in parola conferito al Mediatore dall'art. 5 Statuto, lo qualificherebbe come una mera articolazione organica del Parlamento europeo - e ciò in aperto contrasto con quanto affermato dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Lamberts*[323] - e che al Parlamento europeo sarebbe

[323] Corte giust. UE, 23 marzo 2004, causa C-234/02, *Mediatore europeo contro Frank Lamberts, cit.*

attribuito, in contrasto con quanto espressamente affermato dall'art. 295 TFUE, il potere di conferire a un proprio organo il potere di stipulare un accordo interistituzionale. Ciò in quanto, è proprio la medesima sentenza *Lamberts* a considerare come, indipendentemente dal fatto che lo statuto del Mediatore sia approvato dal Parlamento, il primo non possa essere considerato come una mera articolazione organica del secondo.

Depone, da ultimo, a favore di quanto testè osservato un ulteriore rilievo. Nella sentenza *Lamberts* qui in commento[324], la Corte, riprendendo una statuizione già espressa dal Tribunale nella sentenza di primo grado[325], afferma come il termine "istituzione" (nel caso di specie contenuto nell'art. 340 TFUE) non debba essere inteso come facente specifico riferimento alle istituzioni dell'UE così come indicate nell'art. 13 TUE, bensì come afferente ad ogni altro organismo dell'UE, al quale sia attribuito il compito di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione[326]; in tal modo aprendo la strada alla possibilità di qualificare gli accordi stipulati tra organi (o organismi) dell'UE come veri e propri accordi interistituzionali.

Tuttavia, il *Memorandum of Understanding*, a differenza dei classici accordi interistituzionali, contiene però la previsione di un reciproco diritto di recesso unilaterale della BEI e del Mediatore dal MoU medesimo nonché la specifica affermazione della sua improduttività di effetti giuridici.

---

[324] *Ibidem*.

[325] Tribunale UE, 10 aprile 2002, causa n. T-209/00, *Mediatore europeo c/ Frank Lamberts*, in Raccolta 2002 II-02203.

[326] Cfr. *ibidem*, punti 49, 51, 52.

Chi scrive ritiene che tali elementi legittimino la conclusione in accordo alla quale il MoU non sarebbe un vero e proprio accordo interistituzionale, i quali sono atti giuridici vincolanti (e ciò indipendentemente dal fatto che per l'adozione di questi ultimi sia necessaria una procedura formale[327], altresì assente nel MoU), bensì un atto di cooperazione, strumento informale avente natura giuridica di *soft law*[328].

La conclusione in accordo alla quale il MoU non sarebbe un vero e proprio accordo interistituzionale bensì un atto di cooperazione avente natura giuridica di *soft law*, sorta di *tertium genus*, non inquadrabile né tra i primi né tra le dichiarazioni meramente programmatiche, è dedotta anche dalla giurisprudenza costante[329] della Corte di Giustizia, secondo la quale, la natura giuridica di un atto dell'Unione non può essere desunta dal *nomen juris* dell'atto stesso bensì dal suo contenuto e dai suoi effetti, nella specie diritto di recesso unilaterale e assenza di vincolatività.

Il MoU deve però essere distinto anche dagli accordi le cui previsioni si sostanziano in statuizioni di mero valore politico. Infatti, nell'ipotesi in cui taluni atti astrattamente qualificabili come accordi di diritto internazionale prevedano impegni (o dichiarazioni d'intenti) di solo carattere politico, vincolando i soggetti firmatari,

---

[327] SBOLCI, *Conflitti…, cit.*, p. 353-354.

[328] Cfr. TESAURO, *Diritto…, cit.*, p. 158, in cui vengono identificati come accordi interistituzionali solo quelli stipulati tra Consiglio, Commissione e Parlamento, i quali accordi erano "[…] *in origine considerati meri strumenti informali ma che col tempo hanno assunto veste di atto giuridico dalla natura vincolante, così come prefigurato dall'art. 295 TFUE* […]".

[329] Corte giust. UE, 14 dicembre 1962, cause riunite 16/62 e 17/62, *Confédération nationale des producteurs de fruits et legumes*, in Raccolta 1962 00877.

politicamente e moralmente, tra loro e nei confronti del pubblico (ma senza costituire una fonte di obblighi giuridici[330]), la stessa sussistenza di un obbligo meramente morale è di per sé idonea, anche nel caso in cui fosse presente un'adeguata base giuridica per la stipulazione di un accordo interistituzionale/di cooperazione, ad escluderne tale natura giuridica.

Nel caso di specie, il MoU prevede un reciproco impegno della BEI e del Mediatore che non può essere qualificato come meramente "politico" o "morale", attesa l'ovvia constatazione di come sia proprio sulla base del MoU che il Mediatore ha esaminato le denunce presentate da soggetti privati nei confronti della BEI o del FEI e successivamente all'ottenimento di una decisione da parte del Meccanismo per il trattamento delle denunce.

Sul punto si ritiene di fare propria l'opinione espressa da Tournepiche[331], secondo il quale è possibile distinguere tra comuni dichiarazioni e accordi interistituzionali, in ragione della sussistenza o meno del carattere vincolante, che è proprio solo degli accordi interistituzionali.

Per quanto concerne il MoU BEI – Mediatore, pare, pertanto, condivisibile l'opinione espressa dalla dottrina, in accordo alla quale, poiché solo gli accordi redatti in virtù di una base giuridica espressamente prevista nei Trattati sarebbero idonei a produrre gli effetti giuridici previsti dalla norma stessa, la natura giuridica degli altri accordi non previsti dai Trattati sarebbe quella di *soft law*, via

---

[330] Cfr. *ibidem*, p. 357 in merito agli accordi di natura politica siglati sia dal Consiglio sia dalla Commissione.

[331] TOURNEPICHE, *La clarification du statut juridique des accords interinstitutionnels*, in *Revue trimestrelle de droit européen*, 2002, p. 209.

mediana tra le intese politiche (obblighi politici) e le norme di legge (obblighi giuridici)[332].
Ciò in quanto nel memorandum d'intesa BEI – Mediatore europeo si ritiene siano integrati tutti e quattro i requisiti, *ut supra* considerati, dei quali deve essere provvista una disposizione di *soft law*: il MoU esprime l'aspettativa comune della Banca e del Mediatore a che sia mantenuto un efficace sistema per il trattamento delle denunce aventi ad oggetto casi di cattiva amministrazione da parte della Banca (primo requisito) e non è munito di forza vincolante (terzo requisito).
Un'osservazione maggiormente analitica meritano il secondo e il quarto requisito. Quanto all'adozione dell'atto di *soft law* da parte di soggetti di diritto internazionale, sebbene il Mediatore, a differenza della BEI, non sia dotato di personalità giuridica di diritto internazionale, si ritiene che tale rilievo possa essere superato alla luce di quanto segue.
Poichè non tutti gli organi e gli organismi dell'Unione sono dotati di personalità giuridica autonoma, ne consegue che il particolare atto giuridico individuato come "atto di cooperazione" ha la funzione di consentire una maggior sinergia tra gli organi interni dell'UE, in tal modo dando concreta applicabilità al principio di leale cooperazione. Pertanto, deve concludersi che, ove si aderisse aprioristicamente al criterio seguito da Mostacci per l'individuazione delle norme di *soft law*, si vanificherebbe l'effetto utile dell'art. 4 TUE, in tal modo, sì, violando i Trattati. Ne consegue che, sebbene il Mediatore europeo non abbia una propria e autonoma personalità giuridica

[332] MONAR, *Interinstitutional Agreements: the Phenomenon and its new Dynamics after Maastricht*, in *Common Market Law Review*, 1994, p. 696.

internazionale, deve ritenersi, comunque, soddisfatto anche il terzo requisito.
Quanto al quarto requisito (*proximity to the law*) si ritiene che il MoU, sebbene disponga espressamene l'assenza di qualsivoglia obbligo giuridico e il diritto di recesso unilaterale di ciascuna parte, sia pur tuttavia in grado di produrre effetti giuridici e ciò ben al di là di una reciproca obbligazione politica di comuni intenti.
Tale affermazione è, ancora, motivata dalla tautologica constatazione che è proprio sulla base del MoU che è possibile presentare una denuncia al Mediatore per un preteso caso di cattiva amministrazione consistente in una decisione degli organi direttivi della BEI assunta sulla base di una decisione raggiunta dal Meccanismo per il trattamento delle denunce. Laddove il MoU difettasse del requisito della prossimità alla legge, apparirebbe ovvio che nessuno presenterebbe, sulla sua base, una denuncia al Mediatore.
In conclusione, si può affermare come il MoU non possa essere considerato né come un vero e proprio accordo interistituzionale né come una mera dichiarazione politica d'intenti[333], i cui effetti si esauriscono in tale specifico ambito. Invece, il MoU deve essere ascritto alla categoria degli atti di cooperazione tra organi dell'Unione, atti rientranti nella categoria giuridica della *soft law*.
Il ricorso all'interpretazione letterale appare, però, necessario per affrontare il tema della delimitazione

[333] La volontà delle parti di attribuire o escludere, ad un accordo interistituzionale, la capacità di produrre effetti giuridici ha valore decisivo per quanto riguarda l'identificazione della natura giuridica dell'accordo, allorchè sussista una norma dell'ordinamento UE che ne costituisca un'idonea base giuridica; cfr. SBOLCI, *Conflitti…, cit.*, p. 360.

dell'ambito di competenza del Mediatore europeo in funzione di "giudice dell'appello" e, più specificamente, al fine di verificare se il Mediatore decida solo sulla legittimità ovvero anche nel merito del provvedimento assunto dal Meccanismo per il trattamento delle denunce del Gruppo BEI a conclusione della procedura d'indagine.
Dispone l'art. 2 del memorandum che "[…] *2. the EO does not consider it appropriate to substitute his judgement for that of the EIB as regards substantive environmental, social and developmental questions that may arise during an inquiry into possible maladministration. The EO considers that his role is to review whether the EIB has provided a consistent and reasonable explanation of its position in relation to such matters. 3. The EO considers that the record of how the EIB has dealt with the matters raised in the complaint through its own internal mechanisms and procedures is the appropriate starting point for his own review. Complaints should therefore include an explanation of why the complainant contests the record, or the EIB's position as set out therein.* […]"[334].
È comune nozione che il "giudizio di legittimità" consista in un riesame delle sole questioni di diritto finalizzato a verificare la corretta interpretazione e applicazione della legge[335] mentre il "giudizio di merito" non è altro che il sindacato giurisdizionale sugli elementi di fatto di una determinata fattispecie concreta.
Le disposizioni del MoU sopra riportate paiono propendere per una competenza del Mediatore europeo limitata ad un mero controllo di legittimità. Infatti, dalla lettura del punto 2, nella parte in cui si afferma che la

[334] Per la traduzione cfr. *supra*.
[335] GALATRO, *La procedura civile. Manuale operativo*, Sant'arcangelo di Romagna (RN), 2008, p. 371.

funzione del Mediatore, nei casi aventi ad oggetto questioni di natura sostanziale attinenti alle materie ambientale, sociale e di sviluppo, è quella di riesaminare se la BEI abbia fornito una spiegazione coerente e ragionevole della propria posizione e non di sostituire il proprio giudizio a quello della BEI, parrebbe evincersi che il sindacato del Mediatore sia limitato, in sede di appello, ai profili di legittimità mentre, in sede di prima cognizione, il sindacato del Mediatore è principalmente nel merito.
Tale tesi troverebbe conferma in quanto espresso al punto 3, allorchè si afferma come il Mediatore consideri che il verbale - dal quale risulta l'*iter* procedimentale adottato dalla BEI, per mezzo del proprio meccanismo interno e delle proprie procedure, per trattare le questioni sollevate con la denuncia - costituisca l'idoneo punto di partenza per il proprio riesame, e come, pertanto, i ricorsi al Mediatore debbano contenere espressamente le ragioni per le quali il denunciante contesta il verbale ovvero la posizione assunta dalla Banca sulla base del verbale stesso.
Logica conseguenza della lettura delle disposizioni sopra citate consisterebbe nell'affermare che, anche nei casi non aventi ad oggetto questioni sostanziali riconducibili alle aree ambientale, sociale e di sviluppo (in cui, come visto, è sempre escluso un giudizio di merito), il sindacato giurisdizionale del Mediatore non potrebbe che avere ad oggetto profili di legittimità e come, pertanto, graverebbe in capo al denunciante (il quale intenda contestare nel merito l'atto assunto dal Meccanismo per il trattamento delle denunce BEI) l'onere di provare le ragioni in forza delle quali contesta il verbale istruttorio ovvero la posizione assunta dalla Banca così come contenuta nel verbale medesimo.
In conclusione si potrebbe affermare come il Mediatore giudichi solo sulla legittimità degli atti della BEI per tutte

le questioni di natura sostanziale in materia ambientale, sociale e di sviluppo mentre in tutti gli altri ambiti, nonché in ordine alle questioni non sostanziali sollevate nelle tre suddette materie, possa giudicare anche nel merito, sempre che il denunciante provi l'erroneità del procedimento seguito (e riportato nel verbale) ovvero della posizione assunta dalla Banca.

Tuttavia, una tale conclusione, sebbene raggiunta attraverso il ricorso al criterio di interpretazione letterale del MoU, non può essere condivisa, atteso come quella offerta dal Mediatore europeo consista in una tutela non giudiziaria.

Infatti, l'analisi dei profili di "legittimità" e di "merito" di una tutela giudiziaria si basano sul requisito, tautologico, della natura, per l'appunto, giudiziaria della tutela, quale non è quella offerta dal Mediatore[336]. Infatti, non solo il Mediatore europeo non è provvisto di poteri vincolanti, come da espresso disposto dell'art. 228 TFUE, ma anche non è compiutamente delineato "[…] *l'ambito di applicazione oggettivo del suo potere di indagine* […]"[337], stante la natura mutevole e *in fieri* del concetto giuridico di cattiva amministrazione; ed è proprio nel senso di un'attività non giurisdizionale ma amministrativa che deve leggersi l'art. 3 Statuto Mediatore, a norma del quale quest'ultimo può condurre di propria iniziativa le indagini che ritenga necessarie.

La Corte di Giustizia, con la sentenza *Lamberts*, già richiamata[338], esclude esplicitamente la natura

---

[336] ADAM, TIZZANO, *Manuale…, cit.*, p. 251; CHITI, GRECO, *Trattato…,cit.*,t omo I, p. 1349-1375.

[337] *Ibidem.*

[338] Corte giust. UE, 23 marzo 2004, causa C-234/02, *Mediatore europeo c/ Frank Lamberts…, cit.*, n. 9.

giurisdizionale dell'attività del Mediatore europeo nell'affermare come sia solo la Corte di Giustizia dell'Unione europea (Corte, Tribunale, Tribunali specializzati) ad esercitare il potere giudiziario nell'UE. Osserva altresì la Corte che, proprio perché l'azione del Mediatore non è qualificabile come giurisdizionale bensì come amministrativa, risulta necessario consentire l'esperimento di un'azione giudiziaria (per responsabilità extracontrattuale) nei confronti del Mediatore da parte dei soggetti lesi da una sua azione: l'assenza di un appropriato rimedio amministrativo per far fronte alle decisioni assunte dal Mediatore, comporta, pertanto, la necessità di assicurare una forma di tutela (questa si) giurisdizionale ai soggetti lesi, pena una palese situazione di diniego di giustizia.

A conclusione della sentenza in commento la Corte statuisce che, alla luce della natura amministrativa dell'azione del Mediatore, è necessario che il potere giudiziario dell'Unione, nel valutarne la legittimità dei comportamenti, operi secondo i criteri propri del diritto amministrativo: accertamento del superamento, da parte del Mediatore, dei limiti posti alla sua discrezionalità e natura grave e manifesta della violazione[339].

Incidenter tantum, si osserva come un'ulteriore forma di tutela non giurisdizionale prevista dal diritto dell'Unione europea sia offerta dall'articolo 226 TFUE, a norma del quale il Parlamento può costituire commissioni temporanee di inchiesta per esaminare le denunce, tra l'altro, di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto UE[340].

---

[339] *Ibidem*, n. 48.

[340] Il testo dell'art. 226 TFUE è il seguente: "*Nell'ambito delle sue funzioni, il Parlamento europeo, su richiesta di un quarto dei*

In ordine alle forme del ricorso del denunciante al Mediatore europeo, va segnalato come il MoU non prescriva alcunché in merito a termini, modi e contenuti dei motivi di gravame rivolti al Mediatore.
In assenza di una specifica disciplina in merito ai motivi di gravame degli atti della BEI assunti a seguito di una decisione del Meccanismo per il trattamento delle denunce, si osserva quanto segue.
Poichè, come affermato dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Lamberts*, il Mediatore europeo non è un organo giurisdizionale (le sue decisioni non sono vincolanti ed è sprovvisto di un potere coercitivo) e la tutela dallo stesso offerta può essere qualificata come giuridica (ma non giudiziaria), ne consegue che i motivi di ricorso al Mediatore, riconducibili al *genus* "cattiva amministrazione", non possano essere parametrati sui motivi di gravame specificati dall'art. 263 TFUE sotto i profili dell'incompetenza, della violazione delle forme sostanziali, della violazione dei Trattati (o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione) e dello sviamento di potere.

---

membri che lo compongono, può costituire una commissione temporanea d'inchiesta incaricata di esaminare, fatti salvi i poteri conferiti dai trattati ad altre istituzioni o ad altri organi, le denunce di infrazione o di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto dell'Unione, salvo quando i fatti di cui trattasi siano pendenti dinanzi ad una giurisdizione e fino all'espletamento della procedura giudiziaria. La commissione temporanea d'inchiesta cessa di esistere con il deposito della sua relazione. Previa approvazione del Consiglio e della Commissione, il Parlamento europeo, di sua iniziativa, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, fissa le modalità per l'esercizio del diritto d'inchiesta."

Tale conclusione non appare però aprioristicamente adattabile al caso in cui gli atti della BEI siano impugnati avanti la Corte di Giustizia. In tal caso, infatti, troverebbe applicazione l'art. 263 TFUE, essendo le decisioni degli organi direttivi della BEI degli "[…] *atti degli organi o organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi* […]", quindi impugnabili avanti la Corte.

Ne consegue che è solo in tale secondo caso che gli atti della BEI (ivi compresi gli atti con cui la Banca assume una decisione definitiva in ordine a una decisione assunta dal Meccanismo e indipendentemente dalla loro natura di atti amministrativi[341]), al fine di poter essere impugnati avanti la Corte di Giustizia, devono esserlo esclusivamente ove sussistano i vizi, propri del diritto amministrativo, formulati dall'art. 263 TFUE: incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione dei Trattati (o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione) e sviamento di potere.

Va precisato, infine, come vi sia la possibilità di impugnare l'atto con il quale la BEI prende una decisione definitiva a conclusione della procedura d'indagine del Meccanismo, anche per carenza di coerenza (*consistency*) e ragionevolezza (*reason*), in quanto requisiti dei quali deve essere dotata la motivazione di ogni provvedimento amministrativo e quali predicati del generale diritto a una "buona amministrazione". Nel caso in cui tali requisiti

[341] Tutti gli atti con i quali la BEI o il FEI concludono un procedimento interno sono qualificabili come atti amministrativi in quanto dotati dei due requisiti fondamentali che sono propri di tali atti, emanazione a seguito di un procedimento e impugnabilità avanti al giudice, cioè la Corte di Giustizia; cfr. CASSESE S., *Istituzioni di diritto amministrativo, IV ed.*, Milano, 2012, p. 320.

difettino, il provvedimento sarà viziato per carenza (o assenza) di motivazione e cioè per violazione delle forme sostanziali[342].

Poichè, come ampiamente esaminato, quello del Mediatore è un potere d'inchiesta di natura amministrativa (e non giurisdizionale), appare illogico distinguere tra una competenza "di merito" e una "di legittimità" del Mediatore stesso.

Tanto ribadito però, a parere di chi scrive, nella parte in cui il MoU afferma che il Mediatore considera come corretta la procedura seguita dal Meccanismo per il trattamento delle denunce per l'adozione della decisione (salvo prova contraria il cui onere grava sul denunciante), deve intendersi che il Mediatore parte dal presupposto secondo cui la decisione gravata non è illegittima in quanto non viziata da incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione dei Trattati o sviamento di potere.

Al fine di superare tale *praesumptio juris*, si ritiene che il denunciante (sebbene il MoU richieda solo che egli motivi in ordine al perché intende contestare il verbale o la posizione della Banca) debba dimostrare la sussistenza di una situazione di "cattiva amministrazione" nella decisione della BEI (o del FEI) impugnata. Infatti, se così non fosse, sarebbero violati, tra gli altri, il principio di leale cooperazione, il principio di attribuzione delle competenze, il principio di generale coerenza dell'ordinamento giuridico e il principio di logicità.

---

[342] TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, VII ed., Padova, 2012, p. 235.

6.2. Il Panel d'ispezione della Banca mondiale

Parzialmente sovrapponibile all'attività del Meccanismo per il trattamento delle denunce BEI è quella del Panel d'ispezione della Banca mondiale[343].

Il Panel, istituito con una risoluzione del Consiglio dei governatori BIRS-IDA nel 1993[344], è composto da tre membri che, operanti in piena indipendenza, esercitano una serie di funzioni ispettive e di controllo finalizzate al "[…] *l'accertamento delle eventuali violazioni, da parte della Banca, delle norme interne in materia di garanzia, finanziamento e prestito agli Stati membri* […]"[345].

Il Panel può adottare decisioni aventi contenuto di accertamento delle disposizioni applicabili alla situazione oggetto d'indagine; di controllo dell'attività degli organi della BIRS –IDA circa il rispetto delle disposizioni medesime; di coazione, al fine di predisporre misure per porre rimedio al pregiudizio causato ai soggetti ricorrenti, nel qual caso, però, tali misure sono solo proposte al CdA BIRS, il quale è l'unico organo legittimato a dettare misure vincolanti per gli altri organi della Banca[346].

Si palesa, pertanto, una prima differenza tra il Meccanismo e il Panel. Sebbene ambedue gli organi non possano adottare decisioni vincolanti, ma abbiano solo un potere di proposta in merito agli organi direttivi, rispettivamente, BEI e BIRS, i quali soli sono titolari di tale potere, al Panel

---

[343] Da qui in avanti anche "il Panel".

[344] *International Bank for Reconstruction and Development International Development Association* Resolution n. IBRD 93-10 Resolution n. IDA 93-6 "The World Bank Inspection Panel", 22 settembre 1993.

[345] SEATZU, *Il panel…, cit.,* p. 105.

[346] *Ibidem*, p. 106.

è però conferito un compito "nomofilattico" di interpretazione delle disposizioni interne della BIRS, le quali devono essere rispettate dai suoi organi, che è, invece, assente nell'attività del Meccanismo.
L'attività del Panel si articola in tre fasi. Una prima fase prende avvio con la denuncia, presentata da soggetti privati in relazione a danni dagli stessi subiti e causati da un'operazione di finanziamento (prestito o garanzia) posta in essere dalla BIRS[347]. Pertanto, la competenza *ratione personarum* del Panel è la medesima del Meccanismo.
A norma del par. 12 della Risoluzione istitutiva, la legittimazione attiva a presentare denunce al Panel spetta a qualunque soggetto (persona giuridica o ente collettivo privo di tale personalità) che abbia la sede nel territorio dello Stato mutuatario, ovvero dal rappresentante *in loco* di uno di tali soggetti. I soggetti ricorrenti devono dimostrare di avere un interesse qualificato (diritto soggettivo/interesse legittimo) il quale è stato (o è altamente probabile che lo sarà in un prossimo futuro) direttamente pregiudicato da un'azione/omissione della Banca causata da un mancato rispetto delle procedure e delle regole operative della Banca mondiale stessa, afferenti alla progettazione, valutazione o realizzazione di un progetto di finanziamento.
A seguito della presentazione della denuncia (la quale deve già *ab origine* indicare gli elementi di prova e che viene comunicata anche al Consiglio dei governatori), si apre la seconda fase, con la nomina, da parte del Presidente del Panel, dei componenti del medesimo, denominati

[347] BOISSON De CHAZOURNES, *The World…, cit.,*p. 40-43.

“ispettori”[348]. La relazione del Panel è, poi, notificata al Consiglio dei governatori.
La terza e ultima fase (esecuzione) consiste nella presentazione del rapporto finale del Panel, accompagnata dalla decisione in merito del Consiglio dei governatori. Nel rapporto sono indicati i provvedimenti che si ritiene la BIRS debba adottare per porre termine e rimedio all’azione qualificata come antigiuridica. Si ribadisce in merito come le misure indicate nel rapporto conclusivo non siano dotate di forza coercitiva.
Un’ulteriore differenza tra il Meccanismo e il Panel consiste nel mandato e nel ruolo dei suoi componenti. Il Meccanismo per il trattamento delle denunce è, come visto, un organo interno alla BEI, i cui componenti sono, pertanto, agenti e dipendenti della Banca. I membri del Panel hanno, invece, un mandato predeterminato, e sono nominati dalla BIRS per un periodo da tre a cinque anni[349]; inoltre, si è visto come in relazione a ciascuna denuncia il Presidente nomini uno o più ispettori. Ad ogni modo, ambedue gli organi operano in piena indipendenza dalla rispettiva Banca di appartenenza.
Parzialmente sovrapponibile è la competenza *ratione materiae* del Meccanismo e quella del Panel. Si è già osservato come il Meccanismo prenda in considerazione le denunce afferenti a casi di “cattiva amministrazione” da parte della Banca, potendo tale concetto predicarsi tanto nell’amministrazione illegale quanto nell’amministrazione illegittima. Ne consegue che una denuncia può avere anche ad oggetto il mancato rispetto, da parte della BEI, sia di una propria procedura interna sia di un atto giuridico

---

[348] *International Bank for Reconstruction and Development International Development Association,* Resolution*..., cit*., par. 20.
[349] *Ibidem,* par. 3.

dell'Unione europea[350]. Il Panel, al contrario, può solo decidere in merito alla violazione, da parte di organi della BIRS, dei Trattati istitutivi o degli atti procedurali interni alla stessa[351]. È importante inoltre sottolineare come oggetto del ricorso al Panel non debba essere la violazione da parte della Banca di un diritto/interesse individuale del ricorrente, bensì la violazione da parte della Banca stessa delle proprie procedure operative, violazione che solo indirettamente ha causato un pregiudizio al soggetto ricorrente[352].

Ancora per quanto concerne la competenza per materia del Panel, deve essere evidenziato l'art. 14 della Risoluzione istitutiva del medesimo, a norma del quale – e a differenza di quanto previsto per il Meccanismo – il Panel non può pronunciarsi in merito alle denunce afferenti ad appalti pubblici.

Il Panel d'ispezione della Banca mondiale, al pari del Meccanismo per il trattamento delle denunce BEI, svolge le proprie indagini in accordo a regole procedurali specifiche, le quali disciplinano anche le modalità di svolgimento dei procedimenti avanti il Panel. Tali regole procedurali sono contenute nelle *Operating Procedures*[353] le quali, adottate nel 1994, sono state oggetto di riforma nell'aprile 2014.

Uno degli aspetti di più marcata differenza tra il Panel e il Meccansimo attiene al previo esaurimento dei mezzi di ricorso interni. Infatti, il Meccansimo non è un organo

---

[350] In merito cfr. le decisioni assunte dal Mediatore europeo e afferenti ad atti adottati dalla BEI a seguito di denunce presentate al Meccanismo.

[351] SEATZU, *Il panel…, cit.,* p. 155.

[352] *Ibidem*, p. 194.

[353] Banca mondiale, *The Inspection Panel at the World Bank: Operating Procedures*, aprile 2014.

paragiurisdizionale sussidiario, bensì alternativo per la risoluzione delle controversie tra un membro del Gruppo BEI e i soggetti privati che abbiano subìto un pregiudizio da un'azione/omissione dello stesso. Al contrario, la possibilità di presentare una denuncia al Panel d'ispezione della Banca mondiale è subordinata, a norma del par. 13 della Risoluzione istitutiva, alla presentazione di una richiesta di ispezione agli organi direttivi della Banca mondiale e che tali organi non siano stati in grado di dimostrare di aver adottato le misure necessarie a porre termine alla violazione e rimedio al pregiudizio seguendo, pertanto, le procedure operative interne della Banca.
Inoltre, come espressamente affermato dal Panel d'ispezione nel rapporto conclusivo sul caso Lesotho[354], prima di poter presentare una denuncia al Panel, è necessario che i soggetti astrattamente legittimati attivi si rivolgano agli organi giudiziari interni al fine di ottenere una tutela effettiva per il pregiudizio subìto.

6.3. Procedura del Meccanismo per il trattamento delle denunce

Tanto esposto in merito al memorandum BEI – Mediatore e all'*Inspection Panel*, è ora necessario, proseguendo l'esame del Meccanismo per il trattamento delle denunce BEI, prendere in considerazione le regole di procedura e le procedure operative del Meccanismo.
Le regole di procedura sono contenute nella quarta sezione dei "*Complaints Mechanism Principles, Terms of*

[354] The Inspection Panel, *Request for Inspection Lesotho/South Africa: Phase 1B of Lesotho Highlands Water Project - Panel Report and Recommendation*, 18 agosto 1998; richiamato in SEATZU, *Il panel…, cit.,* p. 212, cfr. anche la dottrina ivi citata.

Reference and Rules of Procedure"[355]. Poiché, a norma del preambolo delle regole, esse devono essere integrate dalle procedure operative ("*Complaints Mechanism Operating Procedures*") del Meccanismo, i due atti saranno esaminati congiuntamente.

L'art. 1 delle procedure operative, dopo aver ribadito i compiti e le funzioni del Meccanismo, dispone che gli organi dello stesso, ai quali sono demandati i compiti di mediazione, siano strutturalmente e funzionalmente autonomi rispetto agli altri organi del Meccanismo cui sono, invece, conferiti i poteri d'indagine. Inoltre, il Meccanismo ha la piena responsabilità in ordine all'ammissibilità delle denunce, alla scelta del tipo di mediazione e di attività investigativa da porre in essere in relazione a ciascuna denuncia e alla redazione dell'atto conclusivo, con il quale avalla o rigetta la denuncia presentata[356].

I criteri di ammissibilità delle denunce sono specificati dall'art. 2 delle regole. Possono presentare una denuncia tutte le persone fisiche o giuridiche (ivi incluse organizzazioni rappresentative delle società civile) che considerino sussistere un caso di cattiva amministrazione all'interno della Banca. Il Meccanismo non è competente ad investigare su denunce attinenti ad organizzazioni internazionali ovvero istituzioni, organi o organismi dell'Unione, dei Paesi membri o di Stati terzi, nonché aventi ad oggetto i rapporti di lavoro subordinato tra il Gruppo BEI e i suoi dipendenti. Inoltre, non possono essere sottoposte al sindacato del Meccanismo denunce aventi ad oggetto fattispecie in ordine alle quali siano già state presentate denunce (o atti analoghi) avanti altri organi

[355] In avanti anche "le regole".

[356] Banca europea per gli investimenti, *Operating…, cit.*, art. 1.

amministrativi d'investigazione ovvero all'autorità giudiziaria. Non sono altresì ammissibili le denunce finalizzate esclusivamente a conseguire un vantaggio economico ovvero che siano eccessive, ripetitive, frivole o menzognere[357].

Le denunce presentate al Meccanismo sono classificate in due categorie, relative a progetti e non relative a progetti[358]. Nella prima categoria rientrano: l'accesso alle informazioni; l'impatto ambientale e sociale di un progetto finanziato; gli aspetti di *governance* delle operazioni condotte dalla Banca; i progetti finanziati dalla Banca in relazione a gare pubbliche d'appalto. Nella seconda categoria rientrano solamente: l'accesso alle informazioni; i rapporti con i clienti e gli investitori; la *governance* della Banca; le risorse umane; l'approvvigionamento della BEI.

In merito deve essere evidenziato come non sia chiaro se tale elencazione abbia natura tassativa o meno; chi scrive ritiene, però, che, nel caso in cui una denuncia, avente ad oggetto un caso di cattiva amministrazione da parte della Banca, fosse considerata inammissibile per il solo fatto di non essere astrattamente riferibile a una delle categorie menzionate, tale diniego si porrebbe in contrasto con quanto affermato dall'art. 4 dei principi (a norma del quale il Meccanismo tratta tutte le denunce aventi ad oggetto casi di cattiva amministrazione presentate contro la Banca, ad esclusione della sua politica creditizia, delle linee guida per le operazioni di finanziamento, della frode e della corruzione[359]) e con l'art. 4 delle regole, il quale dispone

---

[357] Banca europea per gli investimenti, *Principles…, cit.*, sez. IV, art. 2.

[358] Banca europea per gli investimenti, *Operating…, cit.*, art. 2.

[359] Banca europea per gli investimenti, *Principles…, cit.*, sez. II, art. 4.

che una denuncia possa avere ad oggetto ogni caso di pretesa cattiva amministrazione da parte di un organo del Gruppo BEI.
L'attività istruttoria del Meccanismo si articola in due procedure distinte: una "standard" e una "estesa". Questa ultima è seguita solo per le denunce aventi ad oggetto l'impatto sociale ed ambientale dei progetti finanziati e gli aspetti di *governance* delle operazioni condotte dalla Banca[360].
Sono ammissibili le denunce presentate entro un anno dalla data in cui si sono verificati i fatti pretesamente considerati come fattispecie di "cattiva amministrazione" della Banca e sui quali si fonda la denuncia[361]. Essa deve avere ad oggetto una decisione, azione od omissione della Banca e, nel caso in cui si riferisca a progetti determinati, deve essere presentata dopo che la Banca ha deciso di valutare il finanziamento dell'operazione; l'ammissibilità della denuncia è verificata nell'arco di dieci giorni dalla presentazione[362]. L'oggetto della denuncia (i casi di cattiva amministrazione) deve essere chiaramente identificato; inoltre, deve essere allegata tutta la documentazione utile e devono essere indicati i dati del denunciante[363]. Il Meccanismo deve rendere edotto il Dipartimento del Gruppo BEI interessato dalla denuncia della presentazione della medesima[364].
La procedura standard di valutazione prende avvio con una valutazione preliminare in ordine alla serietà della pretesa

---

[360] Banca europea per gli investimenti, *Operating…, cit.*, art. 4.
[361] Banca europea per gli investimenti, *Principles…, cit.*, sez. IV, art. 5.
[362] Banca europea per gli investimenti, *Operating…, cit.*, art. 4.3.
[363] Banca europea per gli investimenti, *Principles…, cit.*, sez. IV, art. 6.
[364] Banca europea per gli investimenti, *Operating…, cit.*, art. 4.4.

cattiva amministrazione dedotta. Nel caso in cui tale valutazione abbia esito positivo, si dà luogo a una vera e propria attività investigativa, la quale ha ad oggetto la verifica del rispetto delle linee guida da parte dell'organo del Gruppo BEI interessato. Tale investigazione è accompagnata da un'attività di mediazione e di soluzione dei problemi. A conclusione di tale fase il Meccanismo ha un margine d'azione vincolato a cinque possibilità: 1) non considerare sussistente il caso di cattiva amministrazione dedotto; 2) risolvere il problema attraverso la propria attività di mediazione; 3) non porre in essere alcuna azione ulteriore; 4) formulare raccomandazioni nel caso in cui consideri fondata la denuncia; 5) porre in essere azioni di natura correttiva, consiliare o di mitigazione[365].

Conclusa la fase investigativa, il Meccanismo redige una bozza di relazione conclusiva (*Draft Conclusions Report*)[366]. Essa viene dapprima inviata ai servizi operativi della BEI per la formulazione di eventuali commenti e, in caso di disaccordo tra tali servizi ed il Meccanismo, la bozza viene esaminata dal Comitato direttivo. Successivamente, la bozza è notificata anche al denunciante, il quale può formulare le osservazioni che ritenga opportune. Tali commenti sono funzionali alla correzione di errori di fatto od omissioni, alla presentazione di chiarimenti su determinati aspetti della bozza; all'allegazione di ulteriori ed eventuali elementi probatori; all'esame delle nuove decisioni che siano state emesse; alla formulazione di pareri sulle questioni di merito dedotte[367].

---

[365] *Ibidem*, art. 4.5.
[366] *Ibidem*, art. 4.6.
[367] *Ibidem*, art. 4.7.

Nel condurre la propria attività investigativa, gli agenti del Meccanismo possono, inoltre; prendere contatti con tutti i soggetti che abbiano, in qualunque modo, avuto rapporti con la Banca nel periodo in cui sia stata realizzata l'attività dalla quale è dedotta la pretesa cattiva amministrazione; condurre ispezioni *in loco*; richiedere pareri su questioni specifiche; assumere esperti indipendenti per condurre ricerche su aspetti determinati[368]. Nelle more dell'investigazione, il Meccanismo può redigere una relazione provvisoria interna (*Internal Interim Report*), indirizzata al Comitato direttivo e avente ad oggetto le osservazioni e i consigli considerati opportuni[369].
A conclusione di tale fase, il Meccanismo redige una relazione conclusiva (*Final Conclusions Report*), la quale è inviata dapprima al Direttore generale del dipartimento sotto inchiesta e poi al membro competente del Comitato direttivo, i quali formulano le proprie osservazioni[370]. Infine, la relazione è inviata al Comitato direttivo, il quale adotta una decisione in merito[371]; la risposta finale al denunciante, contenente la decisione assunta dalla Banca, è inviata dal Segretario generale della BEI, il quale inoltra altresì la relazione conclusiva del meccanismo[372].
Allorquando si proceda in accordo alla procedura estesa, la stessa, tenuto conto del rapporto tra la Banca e il

---

[368] Banca europea per gli investimenti, *Principles…, cit.*, sez. IV, art. 8.
[369] Banca europea per gli investimenti, *Operating…, cit.*, art. 4.12.
[370] *Ibidem*, art. 4.8.
[371] *Ibidem*, art. 4.9.
[372] *Ibidem*, art. 4.10. Ai sensi dell'art. 4.11, la procedura istruttoria del Meccanismo deve concludersi entro 40 giorni per i casi più lineari ed entro 100 o 140 giorni per quelli più complessi. Nel caso in cui sia necessario un periodo di tempo ulteriore, il Meccanismo ne informa il denunciante, spiegandone le ragioni.

promotore finanziario, deve essere svolta con rapidità (in virtù delle tempistiche proprie delle fluttuazioni del mercato), chiarezza e precisione circa la durata dell'attività investigativa. Inoltre, essa deve essere in grado di assicurare un'effettiva cooperazione con i servizi della Banca e coerente nel tempo[373].

Alla luce delle difficoltà tecniche e delle implicazioni sociali generalmente afferenti ai progetti nei settori ambientale, sociale e di *governance*, la procedura istruttoria del meccanismo è di almeno 140 giorni, eventualmente prorogabili. Essa si articola in due fasi distinte, una di valutazione ed una di mediazione o d'inchiesta[374].

La prima fase si struttura in uno stadio di valutazione preliminare (*Pre-appraisal stage*), avente ad oggetto il rispetto da parte della denuncia dei requisiti minimi di ammissibilità (analogamente a quanto previsto per la procedura standard) e nel vero e proprio stadio di valutazione (*Appraisal stage*), il quale ha luogo successivamente alla dichiarazione di generale ammissibilità del progetto[375].

Ad ogni modo, poiché non possono essere integrati casi di cattiva amministrazione prima che gli organi di governo della BEI decidano di finanziare un progetto, il ruolo che il Meccanismo deve svolgere in tale fase preliminare è limitato al far si che sia data specifica attenzione alle osservazioni formulate dal denunciante e a prevenire eventuali future denunce[376].

---

[373] Banca europea per gli investimenti, *Operating…, cit.*, art. 5.
[374] *Ibidem*, art. 5.1.
[375] *Ibidem*, art. 5.2.
[376] *Ibidem*, art. 5.3.

Il Meccanismo opera seguendo due procedure distinte. La prima procedura (*General case*) è quella ordinaria: il Meccanismo rende edotto il denunciante che gli organi di governo della BEI terranno in debito conto, nel decidere in merito al finanziamento, quanto esposto con l'atto di denuncia; il denunciante, al termine del procedimento di valutazione del finanziamento, potrà presentare un'ulteriore denuncia. Il Meccanismo opera in accordo alla procedura straordinaria (*Exceptional case*) allorquando gli organi di governo della BEI abbiano espressamente affermato di non voler tenere in considerazione i fatti dedotti dal denunciante ovvero quando questi, pur essendo stati presi in considerazione, non siano stati ritenuti rilevanti. In tali casi, il Meccanismo può disporre una valutazione ulteriore al fine di formulare le opportune indicazioni per il Comitato direttivo[377].

La maggior parte delle denunce presentate al meccanismo durante gli anni 2005-2012 sono state trattate in accordo alla procedura ordinaria; tuttavia, a partire dal 2009 si è registrato un incremento delle denunce aventi ad oggetto gli aspetti di *governance* e le materie ambientale, sociale e di sviluppo[378].

Successivamente all'approvazione del progetto di finanziamento, il Meccanismo procede con una valutazione iniziale (*Initial Assessment*) per quanto attiene all'ammissibilità della denuncia. Gli obiettivi di tale esame

---

[377] *Ibidem.*

[378] Banca europea per gli investimenti, *Complaints Mechanism Activity…, cit.*, p. 9. In merito deve essere evidenziata anche la diminuzione, tra il 2009 e il 2012, delle denunce presentate dalle organizzazioni rappresentative della società civile, scese dal 26% al 17%; è rimasta, invece, tendenzialmente stabile la percentuale delle denunce proposte da persone fisiche e giuridiche (rispettivamente 31% e 43% nel 2009 e 39% e 44% nel 2012), cfr. *ibidem*, p. 11.

sono quattro: chiarire le violazioni dedotte con l'atto di denuncia al fine di comprendere le ragioni del denunciante; valutare la fondatezza dei motivi della denuncia; verificare se e come i soggetti titolari di interessi qualificati in relazione a un dato progetto possano eventualmente risolvere le problematiche addotte; determinare se risultino attività ulteriori da parte del Meccanismo. Per perseguire tali obiettivi, il Meccanismo: consulta la documentazione interna della Banca e quella rilevante di soggetti terzi; contatta il denunciante e altri soggetti interessati; pone in essere visite sul sito di realizzazione del progetto[379].

I principali profili problematici che devono essere affrontati in sede di valutazione iniziale attengono: all'identificazione dei soggetti interessati dal progetto che possano essere coinvolti nella controversia e all'analisi delle loro motivazioni; all'identificazione del procedimento più adatto per risolvere i problemi dedotti; alla valutazione della possibilità di stipulare un accordo formale tra il denunciante e la Banca. Inoltre, per quanto concerne specificamente i problemi in materia sociale, ambientale o di *governance*, devono essere prese in considerazione le modalità con le quali i servizi operativi della BEI hanno assicurato il rispetto delle prescrizioni applicabili (ivi compresa l'identificazione di eventuali violazioni) e deve essere verificato il rispetto delle linee guida e degli standard BEI. Nel caso in cui l'esame abbia esito positivo, dovrà infine essere verificato se l'adesione alle linee guida si sia rivelata, comunque, inidonea a tutelare i diritti dei soggetti titolari di interessi qualificati. La valutazione iniziale, che deve esaurirsi entro 40 giorni dalla presentazione della denuncia, è a conclusione

[379] Banca europea per gli investimenti, *Operating…, cit.*, art. 5.4.

obbligata, Infatti, il Meccanismo può solo decidere se procedere o meno con l'investigazione[380].
Dopo aver pubblicato la relazione di valutazione iniziale (e nel caso in cui sia stata considerata opportuna un'ulteriore attività investigativa) il direttore del Meccanismo invia una comunicazione avente ad oggetto l'inizio dell'attività investigativa e le procedure che saranno a tal fine seguite al Direttore generale competente e ai soggetti titolari di interessi qualificati che siano stati riguardati nel corso dell'attività istruttoria preliminare[381]. Durante tale seconda fase di investigazione, il Meccanismo può avvalersi di esperti indipendenti, scelti sulla base delle loro conoscenze, competenze ed esperienze, i quali possono anche condurre ispezioni *in loco*. Infine, è redatta una relazione conclusiva, indirizzata al Comitato direttivo[382].
Nel caso in cui sussista una concreta opportunità di instaurare una procedura di mediazione, e prima che sia emessa la relazione di valutazione iniziale, il Meccanismo può a tal fine stipulare un accordo con i soggetti titolari di interessi qualificati, ivi compreso il denunciante, in ordine a un determinato finanziamento della Banca. Della mediazione è informato il Direttore generale competente, il quale può cooperare con i soggetti interessati. Il processo di mediazione può estrinsecarsi nella facilitazione del dialogo e dello scambio di informazioni tra i soggetti interessati, nella cooperazione nell'identificazione degli elementi di fatto rilevanti per la soluzione della

---

[380] *Ibidem*. La decisione del Direttore del Meccanismo per il trattamento delle denunce con la quale si considera la denuncia meritevole di ulteriore attività investigativa, è presa in accordo con l'Ispettore generale della BEI, sulla base del rapporto conclusivo adottato a seguito della valutazione iniziale, cfr. *ibidem*, art. 5.5.
[381] *Ibidem*, art. 5.6.
[382] *Ibidem*.

controversia nonché nella predisposizione di un *forum* formale per il raggiungimento di un accordo. La procedura di mediazione è condotta da un agente mediatore del Meccanismo per il trattamento delle denunce, il quale può anche avvalersi di esperti esterni[383].

Nel caso in cui la relazione del Meccanismo si basi su raccomandazioni, accettate dalla Banca, attinenti a un progetto di finanziamento, ne viene verificato il rispetto anche per mezzo di una specifica attività di controllo[384].

Ogni due mesi, il Meccanismo fornisce al Comitato direttivo e al Presidente del Comitato di verificazione una lista delle nuove denunce presentate, dei procedimenti conclusi e di quelli ancora in corso; inoltre prepara una relazione annuale, indirizzata al Consiglio di amministrazione, sull'attività svolta[385].

L'art. 11 delle regole di procedura dispone che, nel caso in cui il denunciante non si reputi soddisfatto dell'esito della procedura investigativa del Meccanismo per il trattamento delle denunce, questi ha il diritto di presentare una denuncia di conferma (*Confirmatory complaint*) entro 15 giorni dal ricevimento della decisione del Meccanismo. Nel caso in cui la denuncia abbia avuto esito positivo ma non sia data esecuzione a quanto concordato con il Meccanismo, il denunciante può presentare una richiesta formale al fine di identificare il calendario delle azioni da porre in essere[386].

La denuncia di conferma è meramente facoltativa. Infatti, all'esito della procedura investigativa del Meccanismo, i

---

[383] *Ibidem*, art. 5.7.
[384] *Ibidem*, art. 6.
[385] *Ibidem*, art. 8.
[386] Banca europea per gli investimenti, *Principles…, cit.,* sez. IV, art. 11.

denuncianti possono presentare ricorso al Mediatore europeo; tale diritto deve essere espressamente previsto nell'atto adottato dal Meccanismo a conclusione dell'investigazione[387].
La quinta e ultima sezione dei principi, termini di riferimento e regole del procedura del Meccanismo per il trattamento delle denunce BEI è dedicata al Mediatore europeo e deve essere letta in combinato disposto con il MoU. Può presentare ricorso al Mediatore qualunque persona fisica (o giuridica) che sia cittadino di (o abbia la sede sociale in) uno degli Stati membri dell'Unione il quale reputi che la BEI non si sia occupata correttamente della denuncia presentata[388].
Il ricorso può essere presentato in una delle lingue ufficiali dell'Unione europea, chiaramente indicando i dati personale del ricorrente e i motivi di gravame[389]. Oggetto del ricorso sono casi (attivi od omissivi) di cattiva amministrazione da parte della BEI[390].
In accordo allo Statuto del Mediatore europeo e all'art. 228 TFUE, il Mediatore non può condurre indagini sugli Stati membri o loro articolazioni amministrative né su materie che siano (o siano state) oggetto di procedimenti giudiziari. Condizioni necessarie per ricorrere al Mediatore europeo sono l'aver esperito la procedura avanti il Meccanismo per il trattamento delle denunce BEI e l'aver presentato ricorso entro due anni da quando si sono verificati i fatti sui quali la denuncia si fonda[391].

---

[387] *Ibidem*, art. 12.
[388] Banca europea per gli investimenti, *Principles…, cit.,* sez. V, art. 1.
[389] *Ibidem*, art. 2.
[390] *Ibidem*, art. 3.
[391] *Ibidem*, art. 4, 5.

Nel caso in cui la questione non possa essere risolta in maniera soddisfacente nel corso dell'attività d'indagine, il Mediatore tenta una composizione bonaria della controversia. Ove il tentativo di conciliazione fallisca, il Mediatore formula raccomandazioni per risolvere il caso, le quali possono includere giudizi sull'attività dell'organo cui è imputata la pretesa cattiva amministrazione; la richiesta di adottare misure di natura correttiva; nonché, nel caso in cui il Mediatore reputi che nel caso di specie sussista un'ipotesi di cattiva amministrazione della Banca, rilievi di natura critica. Se le raccomandazioni formulate dal Mediatore non sono state prese in considerazione, il medesimo può inoltrare una relazione speciale al Parlamento europeo[392].

[392] *Ibidem*, art. 3.

CAPITOLO III: LE ATTIVITÀ DELLA BEI E IL SUO RUOLO NEL QUADRO DELLA GOVERNANCE ECONOMICA DELL'UNIONE EUROPEA

1. Le operazioni della BEI

Dopo aver esaminato, nei due precedenti capitoli, i distinti profili statico (natura giuridica e mandato) e dinamico (ruolo e funzione degli organi) che informano l'attività della Banca europea per gli investimenti, il presente capitolo sarà dedicato alle attività finanziarie, attive e passive, della Banca e cioè ai mezzi di finanziamento della BEI (passive) e alla concessione di prestiti e garanzie (attive). All'esito dell'analisi di dette attività, si cercherà di delineare il ruolo che la Banca svolge nel più ampio contesto del sistema giuridico dell'Unione europea, in particolare analizzandone il mandato nell'ancora presente crisi economica e finanziaria (e, di conseguenza, sociale) che, sorta nel 2008, si è estesa, a partire dal 2010, dal mercato finanziario statunitense a quelli europei.

1.1. Operazioni di provvista

Due sono le principali fonti di finanziamento della BEI. La prima (minoritaria) consiste nell'attingere risorse dall'ammontare del capitale versato dagli Stati membri. La seconda - e maggioritaria - fonte di finanziamento della BEI è rappresentata dall'emissione di obbligazioni sui mercati, nazionali ed internazionali, dei capitali. Questa è

la ragione, come già si è osservato *supra*, per la quale la Banca ha la necessità di essere unanimemente riconosciuta come dotata di elevata affidabilità creditizia[1], nel rispetto del principio di sana gestione finanziaria[2].
Non è un caso, infatti, che anche durante la vigenza della previsione statutaria in forza della quale gli Stati membri erano tenuti a versare alla Banca dei prestiti speciali (ove richiesto dal Consiglio dei governatori, per il caso in cui il CdA avesse dimostrato l'impossibilità della BEI di procurarsi i fondi necessari sul mercato dei capitali), l'emissione di obbligazioni sui mercati internazionali rappresentasse, comunque, la più consistente fonte di finanziamento[3].
In merito al previgente regime dei prestiti speciali (i quali avrebbero potuto essere chiesti dalla BEI solo trascorsi quattro anni dalla sua istituzione), deve essere qui accennato come la ragion d'essere di tale disposizione statutaria consistesse nella consapevolezza, da parte degli Stati membri, della difficoltà per la BEI di raccogliere esclusivamente sui mercati dei capitali i fondi necessari alle proprie operazioni. Il regime dei prestiti speciali era obbligatorio e, pertanto, gli Stati membri non potevano rifiutarne la concessione una volta che il Consiglio dei governatori ne avesse disposto l'erogazione[4]. Ad ogni modo, in caso di rifiuto da parte di uno Stato membro, avrebbero potuto essere sospese tutte le linee di credito in

---

[1] MARCHEGIANI, *Banca…*, *cit.*, p. 170.
[2] BONELLI, *La gestione finanziaria comunitaria tra crisi e rilancio del processo di integrazione europea*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2006, p. 301.
[3] BUSSIÈRE, DUMOULIN, WILLAERT, *The Bank…*, *cit.*, p. 67. In taluni casi, la Banca ha altresì fatto ricorso ai prestiti bancari nonché all'emissione di buoni fruttiferi, cfr. *ibidem*.
[4] Art. 6 Statuto BEI 2007. Abrogato con il Trattato di Lisbona.

essere nei confronti di tale Stato e dei suoi cittadini, le cui obbligazioni assunte con la Banca sarebbero, comunque, rimaste in essere[5].

È, pertanto, agevole notare come, anche per quanto attiene alle fonti di finanziamento, la BEI sia stata concepita sul paradigma della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo. Infatti, l'intenzione dei redattori del Trattato CEE era quella di far sì che la BEI raccogliesse fondi sui mercati statunitensi (principalmente New York) facendo propria l'esperienza acquisita dalla BIRS in qualità di emittente. La necessità di ricorrere ai mercati nordamericani era peraltro motivata da una semplice constatazione di fatto: le risorse disponibili sui mercati finanziari europei non erano sufficienti a sostenere l'attività di finanziamento della BEI[6].

Tornando ora a quanto disposto dallo Statuto BEI, si osserva come l'art. 20 par. 1 preveda che la Banca, per l'adempimento del proprio mandato, debba ricorrere ai mercati dei capitali, ed a tal proposito va ricordato che la prima emissione obbligazionaria della BEI sul mercato statunitense avvenne solo nel 1964, poichè, a causa del deterioramento della bilancia dei pagamenti degli Stati Uniti (e a un tacito accordo tra la BEI e le Autorità di vigilanza U.S.A.), la Banca si dovette astenere dall'emettere obbligazioni sui mercati statunitensi durante i primi anni della propria attività. È per questa ragione che ben si può affermare che la scelta della BEI di ricorrere ai mercati finanziari europei sia stata, sostanzialmente, obbligata[7].

---

[5] MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 142-146.

[6] BUSSIÈRE, DUMOULIN, WILLAERT, *The Bank…*, *cit.*, p. 67.

[7] *Ibidem*, p. 68. In punto deve tuttavia rilevarsi come i Paesi membri della CEE, a partire dal 1958, avessero ristabilito la

In merito alle operazioni di provvista sui mercati finanziari internazionali deve essere rammentato come sussista una fondamentale differenza tra i mercati UE e quelli dei Paesi terzi. Gli Stati che non erano membri della CEE, proprio perché Stati sovrani, avevano la facoltà di rifiutare l'emissione di obbligazioni BEI sui propri mercati finanziari. Lo stesso vale oggi per i Paesi che non fanno parte dell'Unione europea.
Diversa è la disciplina per l'emissione di titoli sui mercati degli Stati membri, poichè la BEI deve attenersi alle norme nazionali che regolano le emissioni obbligazionarie interne allo Stato (art. 20 par. 2 c. 1 Statuto BEI) ovvero, nell'ipotesi in cui esse manchino, deve sottoscrivere, con i rispettivi governi, degli accordi *ad hoc*[8]. A norma dell'art. 20 par. 2 c. 2 Statuto BEI, solo gli Stati membri cui è concessa una deroga a norma dell'art. 139 par. 1 TFUE ("[…] *Stati riguardo ai quali il Consiglio non ha deciso che soddisfano alle condizioni necessarie per l'adozione*

---

convertibilità esterna della proprie monete nonché iniziato a dar luogo ad un'ampia liberalizzazione dei controlli dei cambi e dei capitali. Nello stesso anno, inoltre, il Governo statunitense aveva imposto una serie di limitazioni legislative all'esportazione di capitale. In virtù di tali due fattori, tra gli anni 1961 e 1972 la maggior parte delle emissioni obbligazionarie avvenero sui mercati dei sei Paesi membri della CEE.

[8] La prima emissione obbligazionaria della BEI risale al 1961, allorchè la Banca ha collocato obbligazioni sul mercato dei Paesi Bassi per un valore di 50 mln. di fiorini olandesi per una durata di venti anni. Successivamente sono stati richiesti prestiti (di durata variabile tra i 7 e i 24 anni) sui mercati belga, tedesco italiano e francese. Ad ogni modo, tra il 1958 e il 1972, le principali emissioni obbligazione della BEI erano avvenute sui mercati dei Sei, principalmente Germania e Benelux, mentre rivestivano un ruolo secondario i mercati dei capitali francese e italiano, cfr. *ibidem*.

dell'euro […]) possono rifiutare emissioni obbligazionarie BEI sui propri mercati dei capitali. Tale rifiuto, ad ogni modo, è legittimo solo allorchè lo Stato abbia un fondato motivo di temere che le obbligazioni BEI possano turbare il buon funzionamento del mercato e sia in grado di dimostrare tale pregiudizio.

Al fine di evitare che le proprie obbligazioni non ricevessero il medesimo trattamento riservato ai titoli emessi sui mercati CEE dagli operatori pubblici nazionali, a partire dal 1961 la Banca ha iniziato a cooperare strettamente con le Banche centrali nazionali[9] e ha sottoscritto degli accordi amministrativi con i Paesi membri al fine di ottenere un trattamento parificato a quello degli emittenti pubblici nazionali.

L'origine prevalentemente comunitaria dei fondi raccolti sui mercati finanziari ha però prodotto un'ulteriore conseguenza, di natura politica, assolutamente rilevante. Infatti, la BEI ha potuto svolgere in piena autonomia e alla luce del solo interesse dell'Unione, la propria funzione redistributrice del reddito dai Paesi più sviluppati a quelli meno avanzati della CEE (*in primis* l'Italia)[10].

Per quanto attiene alle operazioni di provvista della BEI, si deve osservare come la Corte di Giustizia abbia statuito nella sentenza del 3 marzo 1988 (causa n. 85/86) che la Banca, quando emette obbligazioni sui mercati finanziari, non riveste il medesimo carattere istituzionale di quando adempie il proprio mandato di concessione di

---

[9] *Ibidem.*

[10] *Ibidem*, p. 68-69. In merito si rammenta che l'Italia, sino al 1967, è stato il Paese che non solo ha concesso più fondi ma ha anche ricevuto più prestiti dalla BEI.

finanziamenti nel rispetto del principio dell'interesse dell'Unione[11].

Infatti, poiché l'attività di provvista non è soggetta alle medesime regole operative dettate dallo Statuto per l'attività istituzionale della BEI, la Banca, allorchè operi sui mercati finanziari, deve poter agire alla stregua di un ente finanziario di diritto privato ed è, pertanto, tenuta al solo rispetto delle norme prudenziali generali che informano l'attività bancaria, salvo quanto previsto dai Trattati e dallo Statuto in ordine all'utilizzo delle risorse raccolte nonchè al rapporto percentuale tra operazioni attive e capitale sociale[12]

I titoli obbligazionari della BEI sono stati emessi, durante i suoi primi dieci anni di attività, in maniera graduale sui mercati finanziari CEE e dei Paesi terzi. Obiettivo della Banca era, infatti, quello di vedersi riconosciuto, mantenendo basso il costo delle proprie risorse, lo *status* di creditore di prima istanza, imprescindibile per poter ottenere a sua volta prestiti ulteriori a bassi tassi d'interesse. Tale emissione graduale è stata possibile grazie al ricorso al capitale versato, alle proprie risorse, all'eccedenza dei rimborsi attivi rispetto a quelli passivi, al saldo attivo tra i prestiti concessi e quelli erogati ed alla discrezionalità concessa agli organi di amministrazione della Banca in merito all'ammontare delle operazioni attive[13].

---

[11] Corte giust. UE, 3 marzo 1988, causa n. 85/86, *Commissione c/ Consiglio dei governatori BEI*, n. 30, in in Raccolta 1988 01281.

[12] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 518.

[13] BUSSIÈRE, DUMOULIN, WILLAERT, *The Bank…*, *cit.*, p. 67-72. Per quanto attiene al valore totale delle emissioni obbligazionarie BEI analizzato su base annua, con particolare riferimento al Mezzogiorno d'Italia, cfr. *ibidem*, p. 77-78, 86, 150.

L'emissione di obbligazioni sui mercati finanziari si articola con tempi e modi diversi, per gli istituti di credito a lungo termine (quale è la BEI) a seconda che sussista, o meno, una concordanza tra la scadenza dei mutui concessi ed i titoli emessi. Nel caso della Banca europea per gli investimenti si verte nella prima delle due ipotesi ed infatti vi è sempre una sostanziale e generale concordanza tra le operazioni attive e quelle passive, la quale è funzionale ad assicurare un'integrale copertura dei crediti ottenuti sui mercati dei capitali. Poiché tale concordanza non può, ovviamente, essere sempre perfetta, quando un debito della BEI venga a maturazione prima del corrispondente credito concesso, la BEI fa fronte agli impegni assunti con le proprie risorse. Ne consegue che la Banca assume di fatto, in questo caso, il ruolo di mediatore tra le imprese richiedenti ed i mercati finanziari[14].

Un'ulteriore fonte di finanziamento della Banca consiste nella cessione dei propri crediti[15], espressamente prevista

---

In merito all'ammontare dei singoli settori economici in cui la BEI ha condotto le proprie operazioni in Italia, cfr. *ibidem*, p. 80.

[14] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 518-520.

[15] A fini di completezza espositiva si rammentano le norme che disciplinano la cessione del credito nel diritto civile italiano. L'art. 1264 c.c. (Efficacia della cessione riguardo al debitore ceduto) recita: "*La cessione ha effetto nei confronti del debitore ceduto quando questi l'ha accettata o quando gli è stata notificata. Tuttavia, anche prima della notificazione, il debitore che paga al cedente non è liberato, se il cessionario prova che il debitore medesimo era a conoscenza dell'avvenuta cessione*". A norma dell'art. 1376 c.c. (Contratto con effetti reali) la cessione del credito ha effetto immediato. L'art. 1265 (Efficacia della cessione rispetto ai terzi) dispone: "*Se il medesimo credito ha formato oggetto di più cessioni a persone diverse, prevale la cessione notificata per prima al debitore, o quella che è stata prima accettata dal debitore con atto di data certa ancorchè essa sia di*

dall'art. 18 par. 3 Statuto, a norma del quale la BEI può cedere crediti (generalmente corrispondenti a un prestito erogato) sui mercati finanziari e, al fine di facilitare tale cessione, domandare ai debitori ceduti l'emissione di obbligazioni ovvero altri titoli corrispondenti.
Tale strumento di finanziamento non presenta rischi particolari e, in quanto atto di ordinaria amministrazione, rientra tra le competenze del Comitato direttivo: ad ogni modo, data la sua peculiare natura, è utilizzato dalla Banca solo in casi eccezionali[16].
A norma dell'art. 21 par. 1 Statuto, la Banca può impiegare i fondi disponibili, che non servano per far immediatamente fronte alle obbligazioni dalla stessa contratte, secondo tre modalità: a) investendoli nei mercati finanziari; b) per acquistare e vendere titoli, sempre che sia necessario per salvaguardare gli interessi finanziari della Banca ovvero a seguito di decisione del Consiglio dei governatori, in accordo ai termini dettati dal CdA; c) per porre in essere ogni altra operazione in ragione del proprio mandato.
Il secondo paragrafo dell'articolo sopra citato dispone che la Banca non possa intraprendere, nel condurre i propri investimenti, alcuna operazione di arbitraggio monetario che non sia direttamente necessaria per l'esecuzione delle proprie operazioni ovvero per far fronte alle obbligazioni conseguenti ai prestiti e alle garanzie concesse. Il terzo ed ultimo paragrafo dispone che, a norma di quanto precedentemente disposto, la Banca debba cooperare con le autorità competenti ovvero con le Banche centrali degli Stati membri interessati.

---

data posteriore. La stessa norma si osserva quando il credito ha formato oggetto di costituzione di usufrutto o di pegno".
[16] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 519.

La ragion d'essere di tale norma consiste nella volontà di non lasciare immobilizzate le risorse della BEI che non possano essere immediatamente utilizzate per le operazioni di finanziamento. Va detto, infatti, che generalmente la Banca investe tali fondi in depositi ovvero in titoli, il cui tasso d'interesse è funzionale a ridurre i costi della non produttività diretta[17].

Deve essere però messo in luce come l'art. 21 par. 1 lett. c) Statuto BEI disponga un duplice limite alle operazioni che la Banca può porre in essere con tali fondi, sotto il profilo della natura e sotto quello dello scopo delle stesse. Sotto il primo profilo (natura) non possono essere realizzati investimenti che esulino dal mandato della BEI ovvero che lo possano, in qualsivoglia modo, intralciare come, ad esempio, si verifica per gli investimenti i cui termini rendono di fatto le riserve indisponibili al perseguimento dell'attività statutaria della Banca. Sotto il secondo profilo (scopo) non possono essere condotti finanziamenti a fini meramente speculativi. Infatti, sebbene la Banca operi sui mercati finanziari come un ente finanziario privato (con conseguente inapplicabilità del principio dell'assenza di scopo di lucro), la sua attività è comunque retta dalle norme statuarie, funzionali ad assicurare che la BEI operi con il massimo rigore[18].

In conclusione, si può affermare come l'attività di impiego dei fondi da parte della BEI prevista dall'art. 21 Statuto non sia riconducibile né all'emissione di obbligazioni né all'attività di concessione di finanziamenti[19].

---

[17] *Ibidem*.
[18] *Ibidem*, p. 519-520.
[19] *Ibidem*, p. 520.

1.2. Le operazioni attive: prestiti e garanzie

L'art. 16 par. 1 c. 1 Statuto BEI dispone che la Banca, conformemente a quanto disposto dall'art. 309 TFUE, conceda finanziamenti, in particolare sotto forma di prestiti e garanzie, agli Stati membri ovvero ad imprese pubbliche o private. Oggetto del mandato conferito alla Banca europea per gli investimenti è, infatti, il finanziamento, mediante la concessione di mutui e garanzie, di progetti di investimento allo sviluppo nei Paesi membri dell'UE e nei Paesi associati, con la precisazione che, ex art. 18 par. 2 Statuto, la BEI non può acquistare partecipazioni in imprese né assumere compiti di direzione all'interno delle stesse, salvo che ciò sia necessario per recuperare il capitale investito. Ad ogni modo, l'ammontare di detto capitale (comprensivo di prestiti e garanzie) non può mai essere superiore al 250% del capitale sottoscritto, delle riserve, delle riserve che non siano ancora state allocate e dell'eventuale eccedenza tra attivi e passivi.

Va poi detto che la Banca può condurre i propri interventi adottando due diverse modalità: erogazione diretta di finanziamenti e concessione di garanzie rispetto a mutui provenienti da enti di credito terzi. Sebbene lo Statuto consideri tali strumenti sullo stesso piano, la BEI, nel corso della propria attività, ha tuttavia principalmente fatto ricorso alla concessione diretta di crediti[20].

Tale scelta è stata motivata da un triplice ordine di ragioni. In primo luogo la Banca può, attraverso i contratti di finanziamento diretto, operare come contraente forte, godendo della massima libertà nella determinazione delle clausole negoziali più idonee alle proprie esigenze. In

[20] MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 221.

secondo luogo, il debitore, oltre ad essere avvantaggiato nell'aver a che fare con un unico mutuante (anziché con due soggetti: ente mutuante e BEI in funzione di garante), può fare pieno affidamento sulla Banca, la quale, in quanto organismo dell'Unione, garantisce la puntuale esecuzione degli obblighi assunti ed il corretto esercizio dei diritti ad essa spettanti dal contratto. In terzo ed ultimo luogo, la Banca, ricorrendo ai mercati dei capitali, può ottenere fondi a condizioni migliori rispetto a quelle cui avrebbe accesso il mutuatario se vi si rivolgesse da solo[21].

I prestiti sono erogati dalla BEI in funzione della realizzazione di progetti determinati (e cioè di uno "[…] *specifico programma di investimenti fissi o assimilabili avente carattere unitario sotto il profilo tecnico ed economico, diretto ad uno scopo e da realizzare in un periodo di tempo prefissato* […][22]) e, di regola, non coprono più del 50% del capitale complessivo necessario alla realizzazione del progetto.

In merito deve essere ricordato come l'intera attività della BEI sia retta dal principio dell'assenza di scopo di lucro in base al quale è esclusa qualsiasi ripartizione degli utili tra gli Stati membri, anche in caso di liquidazione della Banca. Infatti, sebbene i servizi forniti dalla Banca siano a titolo oneroso, i tassi di interesse e le commissioni applicate devono essere parametrati ai livelli minimi delle condizioni generalmente praticate sui mercati dei capitali, garantendo alla BEI non un guadagno bensì la possibilità di coprire le spese sostenute e costituire fondi di riserva[23].

---

[21] *Ibidem*, p. 222.
[22] MARCHEGIANI, *Banca…*, *cit.*, p. 170.
[23] MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 190-191.

Gli articoli 16 – 19 Statuto BEI sono dedicati, poi, alle condizioni di erogazione dei prestiti e delle garanzie nonché alle procedure per la loro approvazione.
Nel capitolo precedente è già stato parzialmente esaminato l'art. 16 Statuto che, in questa sede, sarà analizzato prendendo in considerazione solo gli elementi specificamente attinenti all'erogazione dei prestiti e delle garanzie.
Ciò detto, deve essere, anzitutto, osservato come il secondo paragrafo dell'articolo in commento disponga che, per quanto possibile, i mutui concessi dalla Banca debbano essere accompagnati da ulteriori fonti di finanziamento.
Ne consegue che non solo i finanziamenti della BEI hanno natura supplementare (possono, infatti, essere concessi quando non siano disponibili, a condizioni ragionevoli, altre fonti di finanziamento, ex art. 16 par. 1), ma, ove possibile, devono anche essere accompagnate da erogazioni finanziarie ulteriori. La funzione suppletiva dei finanziamenti della BEI consiste nel garantire la non concorrenzialità della Banca stessa, la quale non ricerca eventuali soggetti mutuatari ma, al contrario, è contattata da potenziali clienti[24].
Ad ogni modo, la portata applicativa di tali previsioni deve essere letta alla luce della concreta e quotidiana attività della Banca, la quale sarebbe oltremodo limitata se ogni decisione di concessione di prestiti fosse subordinata ad una capillare verifica della ragionevolezza delle condizioni di prestito applicate da vari istituti di credito ad ogni singolo potenziale cliente.
Pertanto, ai fini del presente studio, deve ritenersi che per "impossibilità di reperimento di ulteriori fonti di

[24] BUSSIÈRE, DUMOULIN, WILLAERT, *The Bank…*, *cit.*, p. 63.

finanziamento" si debba intendere l'antieconomicità delle stesse ovvero la semplice maggiore difficoltà di realizzazione del progetto. Infatti, sarebbe un onere davvero gravoso per il richiedente fornire la prova dell'impossibilità assoluta di reperire fonti ulteriori ed è per la medesima ragione che sarà compito della BEI, tramite i propri servizi specializzati, integrare la richiesta del richiedente con gli elementi di giudizio dai quali evincere il carattere dell'impossibilità[25].

Deve essere altresì rammentato come la Banca non possa elaborare liberamente i criteri in base ai quali scegliere i progetti da finanziare, individuando essa stessa l'interesse comunitario di un progetto. Infatti, la BEI è un organismo specializzato, il quale opera all'interno dei limiti tassativamente previsti dai Trattati e dallo Statuto, che contengono al loro interno i criteri guida in base ai quali ricavare l'eventuale interesse comunitario di un progetto[26].

In merito deve essere osservato come lo Statuto BEI non contenga una previsione analoga a quella dell'art. II sez. 19 BIRS AoA, a norma della quale la Banca e i suoi agenti non devono interferire nelle questioni politiche dei Paesi membri; ma, per contro, le decisioni della Banca sono oggetto solo di valutazioni di natura economica e non possono essere influenzate da quelle di natura politica dello Stato membro ove si intende realizzare il progetto da finanziare.

L'assenza di una previsione analoga a quella dell'art. II sopra citato va spiegata ricorrendo, ancora una volta, al criterio dell'interesse dell'Unione, il cui rispetto da parte della Banca è assicurato dalla presenza, all'interno del CdA, di un membro nominato dalla Commisisone, nonchè

---

[25] MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 193.

[26] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 492.

dal parere che la stessa è obbligata ad esprimere allorchè sia presentata una richiesta di finanziamento[27].
I paragrafi 3 e 4 dell'art. 16 Statuto BEI sono dedicati alle garanzie di cui devono essere muniti i prestiti. Dispone al riguardo il primo comma del terzo paragrafo che la Banca, qualora conceda un mutuo ad un'impresa o a un ente diverso da uno Stato membro, debba subordinare il prestito o ad una garanzia concessa dallo Stato membro sul cui territorio l'investimento deve essere attuato ovvero ad altra adeguata garanzia, parametrata sull'affidabilità finanziaria del debitore.
Inoltre, conformemente a quanto disposto dal Consiglio dei governatori e ove la realizzazione dei progetti previsti dall'art. 309 TFUE lo richieda, il CdA della Banca detta i termini e le condizioni per ogni operazione di finanziamento che presenti specifici profili di rischio e sia, di conseguenza, considerata un'attività speciale (art. 16 par. 3 c. 2).
Sta di fatto che la maggior parte dei mutui concessi dalla BEI sono garantiti dagli Stati membri interessati e, in alcuni casi, tali prestiti godono di una doppia garanzia: da parte dello Stato e di altri enti pubblici, cosicchè si deve registrare una situazione di sostanziale condizionamento dei finanziamenti BEI alla concessione di garanzie da parte dello Stato che, a sua volta, potrebbe influenzare la politica gestionale della Banca[28].
Tale disposizione è di particolare importanza perché trae origine dalla stessa natura giuridica della Banca e dal mandato alla stessa conferito dagli Stati membri. Infatti, il subordinare l'erogazione dei prestiti della BEI ad una garanzia fornita dallo Stato membro interessato consente

[27] MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 195.
[28] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 501.

di inquadrare l'attività della Banca in un sistema regolamentare rigoroso, contribuendo ad assicurare solidità al proprio portafoglio crediti; ciò costituisce la giustificazione essenziale della ridotta responsabilità degli Stati membri in ordine alle obbligazioni assunte dalla BEI[29]. Per i mutui concessi direttamente agli Stati membri non è, invece, richiesta alcuna garanzia: il loro impegno diretto è considerato dalla Banca sufficiente per ottenere la restituzione di quanto concesso.

Sebbene la formulazione dell'art. 16 Statuto possa far ritenere che la BEI non possa domandare altre garanzie che quelle fornite dallo Stato membro interessato, autorevole dottrina[30] ritiene che la Banca possa richiedere anche ulteriori garanzie. Tale tesi è motivata da ragioni logico-finanziarie, infatti se la BEI si accontentasse di garanzie minori di quelle richieste dagli operatori privati, non sarebbe possibile evitare che la stessa facesse *de facto* concorrenza agli enti di credito operanti negli Stati membri. Ne consegue che tutti i contratti di mutuo stipulati dalla Banca contengono clausole in forza delle quali la BEI ha diritto a che le garanzie speciali, maggiori di quelle previste da contratto e che il richiedente ha prestato in favore di ulteriori suoi creditori, siano estese anche al proprio credito[31].

La Banca può garantire i mutui contratti da imprese pubbliche o private ovvero da altri enti, allo scopo di realizzare i progetti previsti dall'art. 309 TFUE (art. 16 par. 4); inoltre, al fine di proteggersi contro i rischi di cambio, la Banca può inserire nei propri contratti di mutuo

---

[29] *Ibidem*.
[30] MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 231.
[31] *Ibidem*.

e garanzia tutte le clausole che ritenga appropriate (art. 16 par. 6).
Si è già avuto modo di rilevare nel capitolo precedente come, a norma dell'art. 19 par. 1 Statuto, ogni impresa o ente pubblico o privato possa presentare direttamente alla Banca una domanda di finanziamento. Tali richieste possono anche essere indirizzate alla Commissione o allo Stato membro nel cui territorio l'investimento deve essere realizzato, i quali poi le inoltreranno alla Banca. A norma del paragrafo 2 del medesimo articolo, su ogni domanda di finanziamento deve essere sentito il parere della Commissione e dello Stato membro interessato.
Ciò detto, si osserva come a tale norma sia demandata una duplice funzione: da un lato si mira ad evitare che la BEI possa essere influenzata, nelle proprie decisioni, da esigenze particolari degli Stati membri ovvero da considerazioni (di natura meramente commerciale) attinenti alla tranquillità e alla sicurezza degli investimenti; dall'altro lato vi è l'obiettivo di garantire che i criteri-guida in forza dei quali la Banca seleziona i progetti da finanziare siano concordi con gli indirizzi fatti propri dalle Istituzioni dell'Unione, in primo luogo dalla Commissione[32].
La decisione sulle domande di finanziamento è assunta dal CdA sulla base di quanto comunicatogli dal Comitato direttivo (art. 19 par. 3 Statuto BEI). I paragrafi 4 e 5 dell'art. 19 sono, invece, dedicati all'attività del Comitato direttivo e dispongono che ad esso sia demandato il compito di verificare se il progetto d'investimento sia compatibile con quanto prescritto dallo Statuto e, nel caso in cui esprima parere favorevole (eventualmente subordinato alla realizzazione delle condizioni che

[32] *Ibidem*, p. 195.

consideri essenziali) all'operazione di finanziamento, inoltri la proposta al CdA; al medesimo organo il Comitato direttivo deve trasmettere i pareri contrari alla realizzazione di un progetto, corredati di tutti i documenti necessari e, in tal caso, il CdA può comunque erogare il finanziamento, ma solo all'unanimità.
Richiamato quanto precedentemente osservato in merito al parere fornito dalla Commissione sui progetti di finanziamento, in questa sede ci si limita ad osservare come il suddetto parere non si configuri quale *condicio sine qua non* ed infatti, contrariamente a quando è lo Stato interessato a formulare un parere negativo, il parere sfavorevole della Commissione può essere superato con decisione del CdA assunta all'unanimità ad esclusione del membro nominato dalla Commissione (art. 19 par. 6, 7)[33].
L'ottavo ed ultimo paragrafo dell'art. 19 Statuto BEI dispone che, nel caso in cui sia necessario, al fine di salvaguardare i diritti e gli interessi della Banca, procedere ad un'opera di ristrutturazione di una linea di credito erogata dalla Banca relativa ad un progetto già approvato, il Comitato direttivo debba adottare senza ritardo tutte le misure di emergenza che consideri necessarie, comunicandole immediatamente al CdA.
Proseguendo nell'analisi delle disposizioni dello Statuto BEI, l'art. 17 è dedicato al tasso d'interesse sui prestiti e alle commissioni sulle garanzie concesse dalla Banca. Il primo paragrafo dispone che il saggio d'interesse sui mutui erogati dalla BEI, le commissioni ed ogni altra spesa debbano essere parametrate sulle condizioni generalmente applicate sui mercati dei capitali e quindi calcolate in modo tale da garantire alla Banca di far fronte alle proprie

[33] MARCHEGIANI, *Banca…*, *cit.*, p. 170.

obbligazioni, di coprire le spese ed i rischi e di costituire il fondo di riserva ex art. 22 Statuto.
Sono quindi tre i parametri in base ai quali la Banca calcola i tassi d'interesse e le commissioni e cioè: le fonti dalle quali la BEI ha attinto le risorse necessarie per concedere il finanziamento; le necessità proprie della Banca; l'assenza di scopo di lucro nelle operazioni che la BEI pone in essere. In relazione al primo criterio, i tassi e le commissioni saranno calcolati differentemente a seconda che la BEI abbia fatto ricorso ai mercati finanziari internazionali ovvero al capitale versato. In merito al secondo criterio, saranno presi in considerazione il pagamento degli interessi fruttiferi sulle eventuali obbligazioni contratte; la copertura finanziaria delle spese di gestione, di amministrazione e di quelle relative al personale; le risorse necessarie per costituire il fondo di riserva. In relazione al terzo ed ultimo criterio, l'assenza di scopo di lucro non consentirà alla Banca di applicare tassi e condizioni più elevate di quelle praticate sul mercato dei capitali dello Stato membro sul territorio ove sarà realizzato l'investimento[34].
L'art. 17 par. 2 Statuto BEI dispone che la Banca non possa concedere alcuna riduzione sui tassi d'interesse. Tuttavia, nel caso in cui una siffatta riduzione appaia consigliabile in ragione della natura del realizzando investimento, lo Stato membro interessato (ovvero un'autorità terza) può concedere un aiuto per il pagamento degli interessi, sempre che ciò sia compatibile con il disposto dell'art. 107 TFUE.
Deve essere anzitutto osservato come il divieto, imposto alla Banca, di diminuire i tassi di interesse ribadisca la natura della BEI quale istituto bancario e non quale fondo

[34] LEANZA, *Banca…*, *cit.*, p. 1020.

di sviluppo dell'Unione. Va poi rilevato che tale disposizione ha lo scopo di evitare che, a seguito di un finanziamento accordato dalla Banca, possano risultare falsate le condizioni di concorrenza all'interno dello Stato membro sul cui territorio il progetto deve essere realizzato. Tuttavia, poichè una situazione siffatta si verificherebbe soltanto nel caso in cui la BEI accordasse un prestito ad un tasso inferiore a quello generalmente praticato sul mercato dei capitali dello Stato membro interessato, ne consegue che ai mutui concessi dalla BEI non possano essere applicati tassi d'interesse nè superiori (in quanto la Banca opera senza scopo di lucro) nè inferiori a quelli normalmente praticati sul mercato dello Stato membro sul cui territorio si andrà a realizzare il progetto finanziato[35].

La norma in commento svolge, però, anche una terza funzione ed infatti, essa mira ad evitare che la Banca possa adottare misure discriminatorie nei confronti dei beneficiari dei propri finanziamenti, rappresentando, pertanto, un'applicazione del generale principio di non discriminazione[36].

Ciò non significa, beninteso, che la Banca debba applicare a tutti i contratti di finanziamento dalla stessa stipulati le medesime condizioni senza tenere conto di altre considerazioni ed anzi, il corollario del principio di non discriminazione è dato dalla facoltà della Banca di riservare alle diverse situazioni diversi trattamenti e ciò per evitare che insorga una sorta di discriminazione al contrario[37].

Ne consegue che la BEI può con ampia discrezionalità modulare i tassi d'interesse e le commissioni applicate ai

---

[35] *Ibidem.*

[36] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 505.

[37] *Ibidem.*

propri mutui e garanzie in funzione dei costi amministrativi e del margine di rischio che sono propri di ciascun investimento condotto, indipendentemente dalle previsioni statutarie dirette ad assicurare il rimborso delle somme versate[38].

In merito deve essere osservato come l'attività di finanziamento condotta dalla BEI debba essere presa in considerazione anche sotto il profilo della compatibilità dei finanziamenti erogati e delle garanzie concesse con le norme in materia di aiuti di stato[39].

---

[38] *Ibidem*, p. 506.

[39] Il testo dell'art. 107 TFUE, prima delle norme che il Trattato dedica agli aiuti di stato, è il seguente: "*1. Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza. 2. Sono compatibili con il mercato interno: a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti; b) gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali; c) gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica Federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione. Cinque anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare una decisione che abroga la presente lettera. 3. Possono considerarsi compatibili con il mercato interno: a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale; b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse*

In data 21 gennaio 2014 il Commissario europeo per la concorrenza (Joaquín Almunia) e il Presidente della BEI (Werner Hoyer) hanno emesso un comunicato congiunto sul regime degli aiuti di Stato in relazione alle attività della BEI[40].

In tale comunicato viene affermato come la BEI e la Commissione abbiano raggiunto un accordo ed un protocollo di cooperazione al fine di migliorare le rispettive attività. Tale accordo si è sostanziato in quattro principi, attinenti alle attività di finanziamento condotte dalla Banca.

Le risorse proprie della Banca non costituiscono un aiuto di Stato ex art. 107 par. 1 TFUE. I finanziamenti concessi dalla BEI non possono essere presi in considerazione per il calcolo nè del margine *de minimis* (soglia al di sotto della quale un'erogazione da parte di uno Stato/ente pubblico ad un'impresa privata non è considerata quale aiuto di Stato e per il quale, pertanto, non è necessaria la notifica alla Commissione) nè dell'importo totale di ciascun aiuto. Ad ogni modo, nel caso in cui uno Stato membro conceda delle garanzie al fine di ottenere un finanziamento da parte

---

europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro; c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse; d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune; e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione".

[40] Commissione europea, *State aid: Commission and EIB agree on State aid matters in relation to activities of EIB Group*, IP/14/53, 21 gennaio 2014.

del gruppo BEI (ovvero in qualunque altro caso in cui lo Stato conceda il proprio ausilio), su tale Stato membro grava comunque la responsabilità di notificare ogni aiuto di Stato.
Le norme sugli aiuti di Stato si applicano ai programmi che siano diretti e realizzati dal gruppo BEI per conto o congiuntamente ad uno Stato membro e siano finanziati con risorse provenienti dal bilancio nazionale, con risorse comunitarie che rientrano nei bilanci nazionali (fondi strutturali dell'Unione) ovvero con fondi misti finanziati dalle prime e dalle seconde. A tal fine, deve essere assicurata un'effettiva cooperazione tra la Banca e la Commissione di modo che sia possibile rispondere in modo tempestivo ed efficiente alle domande concernenti la compatibilità e la realizzazione di un intervento in ragione delle caratteristiche dei differenti strumenti finanziari utilizzati. Allo scopo di evitatare un'eccessiva proliferazione delle notificazioni attinenti agli eventuali aiuti di Stato, la Commissione valuterà l'introduzione di procedure standard per i finanziamenti che abbiano le medesime caratteristiche.
Nel caso in cui il gruppo BEI operi in qualità di mandatario della Commissione ed abbia la disponibilità di fondi dell'Unione è esclusa l'applicabilità delle norme sugli aiuti di Stato, sempre che i fondi concessi non provengano, neanche parzialmente, dagli Stati membri. Ad ogni modo, l'erogazione di fondi, pur provenienti dall'UE, deve essere compatibile con le norme sugli aiuti di Stato e ciò al fine di evitare qualsivoglia pregiudizio al libero gioco della concorrenza nel mercato interno nonchè al fine di assicurare che i progetti finanziati direttamente dall'Unione o dai Paesi membri abbiano il medesimo trattamento di quelli finanziati dal gruppo BEI. A tal fine, è necessario che la BEI e la Commissione concludano un

accordo finalizzato alla redazione di criteri precisi e predeterminati in forza dei quali valutare la compatibilità dei progetti.
La Direzione generale concorrenza della Commissione e il Gruppo BEI si accordano per istituire un regime di cooperazione permanente al quale parteciperà altresì la Direzione generale per gli affari finanziari.
Tale accordo si inserisce nell'ambito del progetto di ammodernamento del sistema degli aiuti di Stato (*State Aid Modernisation – SAM*) lanciato dalla Commissione in data 8 maggio 2012 con la comunicazione n. 209[41]. Tre

[41] Commissione europea, *EU State Aid Modernisation (SAM)*, COM(2012)0209. La proposta della Commissione include l'identificazione di una serie di principi comuni per la valutazione della compatibilità degli aiuti con il mercato interno e la revisione delle linee guida sugli aiuti di Stato. La Commissione considera tali principi applicabili a: aiuti allo sviluppo di attività economiche in talune regioni (sempre che non siano alterate le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune); aiuti nei settori agricolo e dell'energia e nella ricerca e sviluppo; aiuti per la realizzazione di progetti di comune interesse europeo. Per un'analisi sul tema degli aiuti di Stato, cfr. BISCARETTI DI RUFFIA, *Aiuti di Stato e procedure concorsuali*, in SANTA MARIA (a cura di) *Concorrenza e Aiuti di Stato*, Torino, 2006, p. 135; SANTA MARIA (a cura di) *Concorrenza e Aiuti di Stato*, Torino, 2006; BISCARETTI DI RUFFIA, *State Aid and Insolvency Proceedings*, in SANTA MARIA (ed.) *Competition and State Aid*, Alphen aan den Rijn, 2007, p. 123; SANTA MARIA (ed.), *Competition and State Aid*, Alphen aan den Rijn, 2007; KIERAN, *A separation of powers approach to non-efficiency goals in EU competition law*, in *European Public Law*, 2013, p. 189; MAMDANI, *State aid for the rescue and restructuring of banks: the current regime and the way forward*, in *ERA Forum*, 2012, p. 241; VALENTINE, *Agreement of association between Greece and the European Common Market*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 1961, p. 903; SACCHI-CREMMER,

The European Investment Bank: 50 years of funding sustainable growth, in *European Business Review*, 6 Novembre 2008; STEENBERGEN, *Legal issues of economic integration, modernization and international competition law*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2005, p. 219; NICOLAIDES, *An essay on economics and the competition law of the European Community*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2000, p. 7; BESTAGNO, *Gli aiuti di stato in tempo di crisi: il sostegno all'economia reale tra misure nazionali e piano europeo di ripresa*, in LIGUSTRO, SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia, liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, p. 691; FERRARO, *L'evoluzione della politica sugli aiuti di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi economica e finanziaria*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 335; STUART, *Recent developments in EU law and policy on state aids*, in *European Competition Law Review*, vol. 17, n. 4, 1996, p. 226; BELLOMO, *Pasticcio all'italiana sul recupero degli aiuti di Stato in favore di società recentemente quotate in borsa: la Corte difende il principio di effettività e bacchetta il giudice tributario nazionale*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2011, p. 541; BERGO, *È il giudice nazionale a stabilire la conformità del diritto interno al divieto di aiuti di stato: la pronuncia della Corte di Giustizia sul caso Seydaland c. BVVG*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2011, p. 547; SPITALERI, *Recenti sviluppi in materia di private enforcement delle norme sugli aiuti di Stato: i casi CELF e Wienstrom*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 463; RANDO, *Metodo per la verifica degli aiuti di Stato nel settore postale e discrezionalità della Commissione nel caso Deutsche Post*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2011, p. 177; QUIGLEY, *Direct taxation and State Aid: Recent Developments Concerning the Notion of Selectivity*, in *Intertax*, 2012, p. 112; PISTONE, *The Growing Importance of the Prohibition of State Aids in Tax Matters*, in *Intertax*, 2012, p. 84; SWEENEY, *Global competition: Searching for a Rational Basis for Global Competition Rules*, in *Sydney Law Review*, 2008, p. 209; CONTALDI, *Aiuti di stato e crisi economica internazionale*, in

sono i punti principali, identificati dalla Commissione, per la revisione del regime degli aiuti di Stato: il rafforzamento della crescita in un mercato interno affinchè sia più forte, dinamico e competitivo; una maggiore attenzione ai casi che hanno un più significativo impatto sul mercato interno; una maggiore chiarezza delle regole e rapidità delle decisioni.

In merito al punto n. 2 della comunicazione della Commissione, deve essere al riguardo osservato come la dottrina maggioritaria già ritenesse che quando uno Stato membro (ovvero un suo ente pubblico) concedeva finanziamenti con fondi dell'Unione, l'applicabilità dell'art. 107 TFUE dovesse ritenersi esclusa, sempre che lo Stato membro in questione non godesse di discrezionalità nell'allocazione di tali fondi. Infatti, non è necessaria un'autonoma notifica a norma dell'art. 108 TFUE[42] per l'erogazione di risorse ricevute ed allocate

---

LIGUSTRO, SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia, liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, p. 711.

[42] Art. 108 TFUE: "*1. La Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati. Essa propone a questi ultimi le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato interno. 2. Qualora la Commissione, dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constati che un aiuto concesso da uno Stato, o mediante fondi statali, non è compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, oppure che tale aiuto è attuato in modo abusivo, decide che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa fissato. Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale decisione entro il termine stabilito, la Commissione o qualsiasi altro Stato interessato può adire direttamente la Corte di Giustizia dell'Unione europea, in deroga agli articoli 258 e 259. A richiesta di uno Stato membro, il Consiglio, deliberando all'unanimità, può decidere che un aiuto,*

conformemente alle previsioni di diritto UE riguardanti la concessione di fondi dell'Unione agli Stati membri[43].
In data 17 gennaio 2013, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione sull'ammodernamento del regime degli aiuti di Stato[44], con la quale ha dato il proprio avallo alla modifica delle norme attinenti agli aiuti di Stato proposta

---

istituito o da istituirsi da parte di questo Stato, deve considerarsi compatibile con il mercato interno, in deroga alle disposizioni dell'articolo 107 o ai regolamenti di cui all'articolo 109, quando circostanze eccezionali giustifichino tale decisione. Qualora la Commissione abbia iniziato, nei riguardi di tale aiuto, la procedura prevista dal presente paragrafo, primo comma, la richiesta dello Stato interessato rivolta al Consiglio avrà per effetto di sospendere tale procedura fino a quando il Consiglio non si sia pronunciato al riguardo. Tuttavia, se il Consiglio non si è pronunciato entro tre mesi dalla data della richiesta, la Commissione delibera. 3. Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale. 4. La Commissione può adottare regolamenti concernenti le categorie di aiuti di Stato per le quali il Consiglio ha stabilito, conformemente all'articolo 109, che possono essere dispensate dalla procedura di cui al paragrafo 3 del presente articolo".

[43] HANCHER, OTTERVANGER, SLOT, *EU State Aids*, Londra, 2012, p. 74. Anche per quanto attiene ai fondi strutturali è esclusa la sussistenza di una discrezionalità degli Stati membri circa la loro allocazione; infatti, tali fondi sono concessi solo a seguito di una decisione della Commissione che autorizza al pagamento in virtù dell'approvazione dei programmi operativi adottati dagli Stati, cfr. *ibidem*.

[44] Parlamento europeo, *Resolution on state aid modernization*, 17 gennaio 2013, (2012/2920(RSP).

dalla Commissione, facendo, tuttavia, presente come tale modifica avrebbe dovuto essere accompagnata da un impegno della Commissione nell'assicurare che gli opportuni stimoli al sistema economico dell'Unione (obiettivo mediato della riforma del sistema degli aiuti di Stato) non si traducessero in un aumento del debito pubblico degli Stati membri[45].

Tale previsione non è l'unica che la risoluzione del Parlamento in commento dedica all'attuale situazione di crisi economica ed, infatti, viene espressamente riconosciuto l'importante ruolo svolto dalla normativa sugli aiuti di Stato nell'affrontare la corrente situazione di crisi economica e nel raggiungimento degli obiettivi di crescita dell'Unione previsti per il 2020[46].

È qui il caso di prendere atto come già nel campo della riforma degli aiuti di Stato[47] si stia profilando un sempre

---

[45] *Ibidem*, n. 1

[46] *Ibidem*, n. 5.

[47] In tema di aiuti di Stato nel contesto dell'attuale crisi economica devono essere richiamate le comunicazioni della Commissione n. 2010/C 329/07 e 2011/C 356/02 relative all'applicazione, rispettivamente dal 1 gennaio 2011 e 1 gennaio 2012 delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria. Tra le previsioni contenute nelle suddette comunicazioni riveste precipua importanza la richiesta, avanzata dalla Commissione agli istituti di credito che beneficiano di aiuti strutturali (quali piani di ricapitalizzazione e di misure di sostegno) di presentare dei piani di ristrutturazione del proprio capitale alla Commissione medesima. Da tali piani deve risultare la volontà degli istituti bancari beneficiari di intraprendere gli sforzi di ristrutturazione necessari e a ripristinare la redditività senza indebiti ritardi. Per quanto attiene allo studio delle comunicazioni della Commissione n. 2008/C 270/02 e 2009/C 83/01, cfr. anche BESTAGNO, *Gli aiuti…*, *cit.*, p. 693-695. Con la prima di tali comunicazioni, la Commissione si

più importante ruolo che la BEI è chiamata a svolgere per rendere l'assetto istituzionale comunitario più uniforme e coerente e, pertanto, maggiormente in grado di far fronte non solo all'attuale situazione di crisi economico-finanziaria ma anche di evitare il verificarsi di conseguenze ulteriori e più gravi nonchè eventuali future situazioni di instabilità sia economica sia finanziaria.
Tale presa d'atto trova riscontro sia in quanto richiamato in merito alla comunicazione della Commissione e alla risoluzione del Parlamento suddette, sia (e principalmente) nel punto n. 4 dell'Accordo siglato tra la Commissione e la Banca. Infatti, la realizzazione di un sistema coordinato di interscambio di informazioni tra i soggetti parte dell'Accordo è funzionalmente diretto a colmare i vuoti di competenza in presenza dei quali risulta maggiormente difficoltosa l'identificazione di un potenziale pericolo all'integrità del sistema economico-finanziario dell'Unione.

1.3. Iter *per il finanziamento di un progetto*

I criteri di eliggibilità dei progetti che possono essere finanziati dalla Banca sono dettati dall'art. 309 TFUE. Poichè l'esame di tale norma e dei suddetti criteri è già

---

esprimeva favorevolmente agli aiuti di Stato volti a "[…] *porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro* […]" ex art. 107, par. 3, lett. b) TFUE nel solo settore bancario e finanziario. Invece, con la comunicazione n. 2009/C 83/01, la Commissione, riconoscendo la gravità della crisi economica (non limitata al solo ambito bancario ma incidente sull'intero settore produttivo), considerava come legittime ex art. 107 citato determinate categorie di aiuti di Stato, erogate anche ad altri settori, non esclusivamente bancario e finanziario.

stato svolto allorchè si è trattato di dar conto del mandato della BEI, qui ci si limiterà ad analizzare il procedimento di natura tecnica in conformità del quale sono scelti i progetti da finanziare.
In merito deve anzitutto essere rammentato come la Banca possa finanziare progetti in "tutti i settori dell'economia", vale a dire che essa può liberamente apprezzare la validità di un progetto e la sua importanza per l'Unione, sempre che siano osservati i principi disposti dall'art. 18 Statuto[48].

---

[48] Tra i progetti finanziati dalla BEI si rammentano: i finanziamenti nei settori energetico (reti di trasporto e di distribuzione di gas naturale, in Lettonia) e industriale (sostegno alle PMI, in Repubblica Ceca e Lituania); cfr. PTACEK, *Delivering Support to SMEs in a Business-Friendly Way: The Seed Fund*, in *European Public Private Partnership Law Review*, 2012, p. 278; MIŠKINS, REINBOLD, *Investments of German MNEs into production networks in central European and Baltic States*, in *Technological and Economic Development of Economy*, 2010, p. 717; HILMOLA, *From Bubble to Sustainable Economy in the Baltic States*, in *Transport and Telecommunication*, 2013, p. 237. Per quanto attiene agli investimenti nelle regioni meno sviluppate dell'Unione si rammenta il ruolo svolto dal Fondo europeo di sviluppo regionale che, istituito nel 1975, si è affiancato alla BEI e al Fondo sociale europeo nel perseguire l'obiettivo di ridurre le disparità economiche che caratterizzavano (e tuttora caratterizzano, seppur in modo diverso) diverse zone dell'Unione; cfr. Regolamento del Consiglio del 18 marzo 1975, n. 724/75, che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale. In merito deve essere rammentato come l'ambito di operatività della BEI e del Fondo non siano completamente coincidenti; infatti, unico obiettivo del Fondo è quello di correggere i principali squilibri economici regionali presenti nell'UE. D'altro canto, sebbene la Banca operi su un più ampio spettro, è purtuttavia vero che le operazioni che la BEI conduce a favore di progetti di sviluppo regionale (art. 309 lett. a) TFUE) sono significativamente facilitate dalla presenza del Fondo, il quale consente di effettuare interventi

Pertanto, la Banca non concede prestiti destinati a finanziare i flussi di cassa (intesi quale fisiologico fabbisogno di tesoreria) di un'impresa bensì solo predeterminati ed effettivi investimenti, oggetto di progetti specifici, che si sostanzino in un insieme economicamente omogeneo e che siano realizzabili in un termine di tempo determinato[49].

I prestiti erogati per finanziare progetti che devono essere realizzati all'interno dell'Unione sono qualificati come "prestiti ordinari"[50].

Il primo paragrafo dell'art. 18 Statuto prevede che la BEI debba assicurare che i fondi dalla stessa utilizzati per condurre le proprie operazioni di finanziamento siano impiegati nel modo più razionale possibile nell'interesse dell'Unione. La Banca può concedere prestiti o garanzie solo: (a) ove i tassi d'interesse e i costi di ammortamento siano coperti dai guadagni derivanti dall'esecuzione del progetto (nel caso di investimenti in favore di progetti che

---

coordinati e di catalizzare eventuali e ulteriori progetti d'investimento privati; cfr. nota 1 Capitolo 2 (Il ruolo della Banca europea per gli investimenti nel contesto dell'Unione europea); MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 203; MARTIN, *Are European Regional Policies delivering?*, *EIB Working Papers*, vol. 4, n. 2, 1999, p. 10. Per quanto concerne l'Italia, cfr. RAINOLDI, *Dal 1989 al 2009. Vent'anni di intervento del "Fondo Europeo di Sviluppo Regionale" nel Mezzogiorno d'Italia scelte allocative, utilizzo delle risorse e ruolo del fattore-tempo*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 2010, p. 7.

[49] MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 203-205.

[50] OFFICE BELGE DU COMMERCE ESTERIEUR, *Les institutions financieres internationales*, Bruxelles, 1970, p. 48. Ai prestiti ordinari si contrappongono le operazioni di finanziamento condotte dalla Banca all'esterno dell'Unione, nell'ambito di accordi di associazione siglati con Paesi terzi, già esaminati nel corso del secondo capitolo.

siano direttamente produttivi) ovvero a condizione che lo Stato sul cui territorio l'investimento stesso deve essere realizzato assicuri il progetto, nel caso in cui quest'ultimo non sia direttamente produttivo, ovvero lo garantisca in altro modo idoneo; (b) nel caso in cui la realizzazione dell'investimento contribuisca ad un aumento della produttività economica generale e al progresso del mercato interno.

Sebbene le prescrizioni contenute in tale paragrafo possano apparire eccessivamente rigide, la loro funzione deve ritenersi comunque necessaria al fine di assicurare alla BEI quella solidità del proprio portafoglio creditizio che, a sua volta, costituisce l'ancoraggio di un rigoroso quanto affidabile regime di concessione di mutui e garanzie. Per altro verso, tali previsioni non possono essere sempre interpretate in maniera eccessivamente rigorosa, perché diversamente si rischierebbe di limitare l'attività della Banca, escludendo finanziamenti che, pur essendo funzionali al progresso economico dell'Unione, non assicurano una totale copertura dei costi ed un profitto adeguato per l'imprenditore[51].

Ne consegue che, allorchè un progetto non appaia *prima facie* in grado di coprire tutti i costi al medesimo legati ma soddisfi uno o più criteri riconducibili al principio generale dell'interesse dell'Unione, esso potrà nondimeno essere finanziato e le spese allo stesso afferenti potranno essere sostenute da varie forme di contribuzione pubblica che consentano, quantomeno, di raggiungere una situazione di equilibrio tra capitolati attivi e passivi. Inoltre, poiché a norma dell'art. 18 par. 1 lett. b) Statuto, i finanziamenti erogati dalla BEI sono subordinati ad ulteriori esigenze (quali l'aumento della produttività economica generale e la

[51] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 506-507.

realizzazione del mercato unico), deve ritenersi che, ove tale condizione risulti realizzata, non potrà ritenersi legittimo il diniego al finanziamento di un progetto che, di per sé solo, non sia in grado di garantire la totale copertura dei costi necessari alla sua realizzazione, ovvero non abbia effetti direttamente qualificabili in termini economici[52].

Il primo comma del secondo paragrafo dell'art. 18 Statuto dispone che la Banca non possa assumere alcuna partecipazione o responsabilità di gestione in un'impresa, salvo che ciò sia necessario per salvaguardare il proprio diritto alla restituzione di quanto concesso a credito. Ad ogni modo (art. 18, par. 2, c. 2), in ossequio ai principi specificati dal Consiglio dei governatori e ove necessario alla realizzazione del mandato conferito alla BEI ex art. 309 TFUE, il CdA può, a maggioranza qualificata, dettare i termini e le condizioni per l'assunzione di una partecipazione al capitale di un'impresa commerciale, normalmente complementare all'erogazione di un prestito o di una garanzia, nel caso ciò sia necessario a finanziare un investimento o un progetto[53].

In merito, deve essere preliminarmente osservato come l'impossibilità per la BEI di assumere partecipazioni di capitale rivesta carattere assoluto, nel senso che è vietato sia l'acquisto di titoli rappresentativi di quote di capitale (azioni) sia ogni altra forma d'investimento che si traduca in una partecipazione della Banca alla costituzione di fondi all'interno di un'impresa[54].

Per quanto attiene all'eccezione prevista dal secondo comma, la BEI potrà assumere una partecipazione al capitale di un'impresa soltanto allorchè appaia necessario

---

[52] *Ibidem*.
[53] *Ibidem.*
[54] *Ibidem*, p. 509.

convertire i crediti vantati dalla stessa in quote di capitale sociale ovvero, a seconda delle circostanze, per apportare capitale ulteriore. La partecipazione al capitale e l'assunzione di responsabilità nella gestione non sono tra loro in un rapporto di complementarietà e, pertanto, la Banca potrà assumere compiti di gestione in un'impresa indipendentemente dalla sua partecipazione al capitale sociale[55].

I paragrafi da 3 a 7 dell'art. 18 Statuto BEI sono dedicati ad altri principi che la Banca deve rispettare nel condurre le proprie operazioni di finanziamento. Nella specie, la BEI può cedere i propri crediti sui mercati dei capitali e, a tal fine, richiedere ai propri debitori l'emissione di obbligazioni o altri titoli (par. 3); non può imporre condizioni in forza delle quali i fondi concessi dovranno essere spesi all'interno di un determinato Stato membro (par. 4)[56]; può apporre ai propri finanziamenti condizioni che subordinano l'erogazione del mutuo all'aggiudicazione di una gara d'appalto internazionale (par. 5); non può finanziare, in tutto o in parte, un investimento senza il consenso dello Stato membro interessato (par. 6); può accompagnare la propria attività di ente mutuante alla fornitura di servizi di assistenza tecnica, secondo i termini e le condizioni specificate, a maggioranza qualificata e nel rispetto delle previsioni statutarie, dal Consiglio dei governatori (par. 7).

In considerazione dell'importanza economica dei progetti che devono essere finanziati dalla Banca (intesa quale contributo all'aumento della produttività generale dell'Unione) i mutuatari assumono, oltre l'obbligo di

---

[55] *Ibidem.*

[56] Tale divieto è previsto anche in capo ai Paesi membri dell'Unione.

restituzione di quanto ottenuto e degli interessi, anche quello di realizzare il progetto conformemente ai termini e alle modalità previste nel contratto di finanziamento. In questo senso, ben si può affermare che la realizzazione del progetto, più che la restituzione degli interessi, costituisce il corrispettivo dell'erogazione del finanziamento qualificandosi anche come causa del contratto di mutuo[57].

In merito deve essere, seppur brevemente, osservato come la definizione di causa del contratto sia stata oggetto, nell'ordinamento italiano, di un rilevante dibattito dottrinale e giurisprudenziale.

La Relazione al Codice civile del 1942 qualificava la causa del contratto[58] come la funzione economico-sociale del negozio, intesa quale riconducibilità dell'interesse perseguito dalle parti del negozio alle finalità perseguite dall'ordinamento giuridico: c.d. causa in astratto[59]. L'evoluzione della società e quindi dei valori – degli interessi - della quale la stessa è espressione hanno però messo in luce la natura anacronistica di una definizione di causa che prendesse in considerazione la volontà delle parti solo alla luce degli scopi perseguiti dall'ordinamento giuridico.

A farsi carico della necessità di adeguare il concetto di causa al mutato contesto socio-economico-culturale è stata la Corte di Cassazione che, con sentenza 8 maggio 2006, n. 10490, ha definito la causa del contratto come "[…] *lo*

---

[57] MARCHEGIANI, *Banca…*, *cit.*, p. 170-171.

[58] Ai sensi dell'art. 1325 c.c. i requisiti del contratto sono: l'accordo delle parti, la causa, l'oggetto e la forma, ove prescritta dalla legge a pena di nullità.

[59] Per un *excursus* generale sulle teorie della causa, cfr. SCOGNAMIGLIO, *La dottrina della causa nel diritto italiano*, in *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 2006, p. 153.

scopo pratico del negozio, la sintesi, cioè, degli interessi che lo stesso è concretamente diretto a realizzare (c.d. causa concreta), quale funzione individuale della singola e specifica negoziazione, al di là del modello astratto utilizzato […]"[60].

La rilevanza conferita ai motivi perseguiti dai singoli contraenti è stata giustificata in ragione dell'identificazione del rapporto contrattuale. Infatti, ove venisse presa in esclusiva considerazione la funzione economico-sociale del negozio, non si potrebbe giungere all'esatta individuazione della disciplina che lo regola, la quale è, invece, possibile solo allorquando sia posta attenzione alla causa in concreto, intesa quale conformità alla legge del rapporto negoziale posto in essere[61].

Alla luce di quanto sopra esposto, si deve ritenere che la realizzazione del progetto, nel rispetto dei criteri specificati nel negozio, qualificata come corrispettivo del finanziamento erogato dalla BEI si sostanzi sia nella funzione economico-sociale del contratto (e cioè nel perseguimento di obiettivi considerati meritevoli in relazione al criterio dell'interesse dell'Unione) sia nello scopo pratico voluto dalle parti, poichè la BEI finanzia solo progetti che possono contribuire, direttamente o indirettamente, al progresso economico dell'UE e quegli imprenditori (o i vari enti pubblici) che si rivolgono alla Banca al fine di realizzare un progetto che determini effetti positivi a livello comunitario.

In merito alla formazione del contratto di finanziamento, va poi detto che lo stesso si articola in quattro fasi: 1) la

---

[60] C. Cass., sent. 8 maggio 2006 n. 10490/2006; conf. C. Cass., sent. 12 novembre 2009 n. 23941/2009. Contra, C. Cass., sent. 13 febbraio 2009 n. 3646/2009.

[61] Cfr. C. Cass., sent. n. 10490/2006.

presentazione da parte di un imprenditore di un progetto d'investimento, il quale deve essere corredato della appropriata documentazione, contenente gli elementi principali del progetto; 2) lo studio del *dossier* da parte degli organi della BEI; 3) l'esame, condotto congiuntamente dalla Banca e dall'imprenditore, per il tempo considerato necessario, dei dettagli del contratto; 4) la decisione del Consiglio di amministrazione, unico organo competente a decidere in merito all'erogazione del prestito[62].

La prima fase di presentazione della domanda è connotata dall'assenza di formalità del procedimento; è però necessario che l'imprenditore fornisca tutte le informazioni necessarie ad avviare i colloqui con la Direzione dei finanziamenti della Banca, che, una volta presa in considerazione la domanda, analizza in maniera più approfondita i documenti forniti. In caso tale studio abbia esito positivo, il richiedente è invitato a presentare ufficialmente la domanda di finanziamento[63].

L'assenza di formalità per la presentazione della domanda di finanziamento è comprovata dalla mancanza, nel caso di specie, di moduli standard, formulari o questionari che debbano essere compilati dai richiedenti, contrariamente a quanto di solito è previsto dagli enti di credito privati. La semplificazione delle forme rende più snelle e semplici le procedure di esame, senza impedire alla Banca di valutare, ancorchè in prima istanza, la serietà e l'affidabilità del potenziale mutuatario e soprattutto del progetto d'investimento[64].

---

[62] SPIROU, *La Banque…*, *cit.*, p. 90.
[63] *Ibidem*, p. 91.
[64] *Ibidem*, p. 91-92.

I documenti presentati dai richiedenti devono necessariamente contenere: indicazioni precise sulle fonti di finanziamento previste e sul loro ammortamento; l'ammontare e la durata del mutuo richiesto, che dovranno essere coerenti con l'insieme dei dati forniti; informazioni sui redditi e la situazione patrimoniale del richiedente[65].
La seconda fase (studio della documentazione da parte della Direzione dei finanziamenti) si articola in tre momenti. In un primo tempo si verifica il rispetto, nel progetto in questione, degli obiettivi previsti dall'Unione in relazione alle prospettive di sviluppo che lo stesso è in grado di assicurare nel Paese interessato e agli effetti duraturi nel tempo dello stesso progetto nei settori economico e occupazionale. In un momento successivo viene valutata l'affidabilità economica intrinseca del progetto, ivi incluse le capacità di gestione dell'imprenditore. Solo in ultimo, lo studio del progetto è perfezionato e si instaurano diretti contatti con il richiedente[66].
È in tale fase che sono di grande importanza i criteri dettati dall'art. 18 Statuto, in primo luogo quelli che rilevano sotto il profilo della redditività del progetto, dell'utilità economica e dell'interesse dell'Unione.
All'interno dello Statuto BEI non sono previste limitazioni soggettive che possono pregiudicare i potenziali beneficiari, tantomeno in materia di nazionalità e personalità giuridica degli stessi. Sono previsti, invece, limiti indiretti che possono essere rinvenuti nelle disposizioni dei Trattati e in norme di diritto derivato allorchè vi siano progetti che violino (o siano comunque contrari) agli obiettivi dell'Unione, in particolare per

[65] *Ibidem*, p. 92.
[66] *Ibidem*, p. 92-93.

quanto concerne le norme UE in materia di gare d'appalto, protezione dell'ambiente e in ogni altro settore che la Commissione consideri non poter essere destinatario di interventi a livello comunitario[67].

L'unica norma statutaria che, seppur indirettamente, limita il novero dei soggetti che possono richiedere finanziamenti alla Banca è l'art. 16 par. 4, a norma del quale solo le imprese pubbliche o private (o altri organi) possono inoltrare una richiesta di prestito o garanzia, con esclusione, quindi, degli Stati membri. La ragion d'essere di tale norma è ricondotta a ragioni di opportunità politica generale dell'Unione, che hanno ispirato gli autori dei Trattati, i quali non hanno voluto prevedere in modo esplicito l'ipotesi di uno Stato membro che debba ricorrere alla garanzia della BEI per ottenere un prestito sui mercati internazionali[68].

In sede di valutazione dell'affidabilità economica del progetto, la BEI verifica che si tratti di un progetto d'investimento e cioè di un progetto che non abbia carattere meramente speculativo o commerciale e che sia invece inquadrato in un programma più ampio ed al suo interno ben definito e circoscritto[69].

Come osservato *supra*, i finanziamenti della BEI devono rivestire carattere sussidiario e complementare. La valutazione circa la sussistenza di ulteriori fonti di finanziamento disponibili a condizioni ragionevoli (sussidiarietà) e l'assunzione della decisione in ordine alla percentuale di partecipazione al finanziamento del progetto

---

[67] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 497-498.
[68] *Ibidem*, p. 498.
[69] SPIROU, *La Banque…*, *cit.*, p. 94.

(complementarietà) sono assunte in questa specifica fase del procedimento[70].
All'esito di tale seconda fase si colloca il parere che viene espresso dalla Commissione europea, dallo Stato membro interessato e dal Comitato di direzione. È il parere del Comitato di direzione che segna l'ultimo passaggio del procedimento prima della decisione del CdA. Il Comitato valuta la conformità del finanziamento alle disposizioni statutarie, i profili finanziari e tecnici del progetto nonchè l'equa divisione delle responsabilità finanziarie tra la Banca e gli Stati membri, variabile a seconda delle circostanze, anche temporali. La decisione del Comitato di direzione è ad esito vincolato così declinato: favorevole; favorevole ma con l'apposizione di condizioni specifiche; negativa[71].
L'esame del progetto da parte della Direzione dei finanziamenti si articola in cinque fasi: descrizione, prospetto del finanziamento, interesse economico del progetto, affidabilità creditizia del richiedente e suo stato finanziario. Nel corso dell'esame vengono altresì prese in considerazione le eventuali ripercussioni che il progetto può avere sull'area economico-geografica di realizzazione, la redditività dello stesso e la solidità delle garanzie offerte. Ove la Direzione finanziamenti lo reputi opportuno, può, infine, inviare ai richiedenti specifici questionari ed i risultati delle indagini condotte sono successivamente comunicati al Comitato direttivo[72].
La terza fase dell'*iter* di finanziamento è solo eventuale, aprendosi solo a seguito dell'emissione di un parere positivo da parte del Comitato di direzione. In tale fase, la

---

[70] MARCHEGIANI, *La Banque…*, *cit.*, p. 499-500.
[71] SPIROU, *La Banque…*, *cit.*, p. 97.
[72] *Ibidem.*, p. 98.

Direzione finanziamenti e la Direzione affari giuridici della BEI fissano i colloqui che devono essere effettuati con il richiedente. Detti colloqui hanno ad oggetto il possibile ammontare del finanziamento, i tassi d'interesse, la durata e l'estensione dei versamenti, il rimborso dei fondi concessi e le garanzie necessarie. Solo in caso di esito positivo dei colloqui potrà procedersi con la redazione di una bozza di accordo (c.d. *memorandum*)[73].
In merito è importante precisare come tale *memorandum* non costituisca un contratto preliminare; poichè non solo le parti non assumono il reciproco obbligo di contrarre, ma non sono nemmeno presenti tutti gli elementi necessari del futuro contratto ad effetti reali (non è necessaria, ad esempio, l'indicazione delle generalità del richiedente[74]). Il *memorandum* può invece essere identificato con la figura delle c.d. minuta (o puntazione), ovvero un atto privo di portata obbligatoria il cui scopo ed oggetto è quello di indicare e documentare i punti sui quali le parti del futuro ed eventuale contratto hanno raggiunto un'intesa[75]. Va in ogni caso evidenziato come la particolare natura giuridica del *memorandum* cristallizzi al proprio interno il consenso di massima espresso dalle parti, pur costituendo un semplice progetto di contratto non vincolante, nella pratica il suo testo sarà riprodotto, senza modifiche di natura sostanziale, nel contratto definitivo[76].
Il *memorandum* non esaurisce la sua funzione a quella di redazione per iscritto dei punti sui quali le parti hanno

---

[73] *Ibidem.*, p. 98-99.
[74] *Ibidem.*, p. 99.
[75] In merito alla distinzione tra contratto definitivo, contratto preliminare, minuta e lettera d'intenti, cfr. SERRAO, *Il contratto preliminare*, Padova, 2011.
[76] SPIROU, *La Banque…*, *cit.*, p. 99.

raggiunto un'intesa, avendo quale scopo più importante quello di evitare il rischio di ricorso agli strumenti di natura giurisdizionale nel caso in cui non venga raggiunto un accordo in merito al contratto definitivo. Ne consegue che un'eventuale rottura delle trattative allo stadio finale della negoziazione non avrà conseguenze sul piano civilistico, a differenza di quanto potrebbe accadere nel caso in cui la Banca stipulasse un protocollo di accordo o una lettera d'intenti, i quali, invece, comportano teoricamente la responsabilità (precontrattuale) della BEI conformemente alle norme di diritto civile vigente nella maggior parte degli Stati membri dell'Unione[77].

L'art. 1337 Codice civile (rubricato "*Trattative e responsabilità precontrattuale*") recita: "*Le parti, nello svolgimento delle trattative e nella formazione del contratto, devono comportarsi secondo buona fede*". Sebbene la portata applicativa di tale articolo sia stata oggetto di profonda riflessione sia in dottrina sia in giurisprudenza, ai fini del presente studio ci si limiterà a soffermarci su quanto affermato in punto dalla Corte di Cassazione.

La Suprema Corte, con sentenza n. 477/2013, richiamando la pronuncia n. 7768/2007, ha ritenuto sussistere la responsabilità precontrattuale quando siano integrate, congiuntamente, le seguenti condizioni: tra le parti siano in corso trattative; le stesse siano giunte ad uno stadio idoneo a far sì che, nella parte che invoca l'altrui responsabilità, insorga il ragionevole affidamento sulla conclusione del contratto; la controparte, alla quale sia addebitabile la responsabilità, interrompa le trattative senza un giustificato motivo; ed, infine, la parte che invoca l'altrui responsabilità abbia agito con ordinaria diligenza e non

[77] *Ibidem.*, p. 99-100.

sussistano comunque fatti idonei ad escludere il suo ragionevole affidamento sulla conclusione del contratto[78].
Afferma ancora la Suprema Corte che l'art. 1337 c.c., il quale ha valore di clausola generale ed il cui contenuto non può essere aprioristicamente determinato, non è limitato alla sola ingiustificata rottura delle trattative, ma investe il generale dovere per le parti di trattare in modo leale, non ponendo in essere comportamenti maliziosi o reticenti e rendendo noto alla controparte ogni elemento rilevante, conosciuto o conoscibile con l'ordinaria diligenza, ai fini della stipulazione del contratto[79].
Autorevole dottrina[80] ha identificato quattro condotte, tipiche, che possono dar luogo a responsabilità precontrattuale: abbandono ingiustificato delle trattative, mancata informazione sulle cause di invalidità del contratto[81] (tale ipotesi non è integrata nel caso in cui l'invalidità del contratto dipenda da disposizioni di legge che le parti del contratto erano tenute a conoscere), influenza illecita sulla determinazione negoziale della controparte[82], induzione della controparte alla stipulazione di un contratto pregiudizievole[83].

---

[78] C. Cass., sent. 10 gennaio 2013, n. 477.
[79] *Ibidem*.
[80] TORRENTE, SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, ANELLI, GRANELLI (a cura di), Milano, 2011, p. 498-499.
[81] Questa figura è tipizzata dall'art. 1338 c.c. (Conoscenza delle cause di invalidità), il quale recita: "*La parte che, conoscendo o dovendo conoscere l'esistenza di una causa di invalidità del contratto, non ne ha dato notizia all'altra parte è tenuta a risarcire il danno da questa risentito per avere confidato, senza sua colpa, nella validità del contratto*".
[82] A norma dell'art. 1427 c.c. (rubricato "*Errore, violenza e dolo*", primo articolo della Sezione II – Dei vizi del consenso – del Cap XII del Titolo II del Libro IV del Codice civile): "*Il contraente, il*

La giurisprudenza maggioritaria considera la responsabilità precontrattuale una forma di responsabilità extracontrattuale, la quale trova la propria fonte nella violazione del principio del c.d. *neminem laedere*[84] previsto dall'art. 2043 c.c.[85].
Di diverso avviso è parte minoritaria della dottrina, la quale reputa che la responsabilità precontrattuale costituisca una specifica forma di responsabilità per inadempimento di un obbligo giuridico (previsto dagli artt. 1337 e 1338 c.c.) secondo il quale ciascuna delle parti coinvolte in una trattativa deve comportarsi secondo buona fede. In accordo a tale dottrina, la responsabilità precontrattuale sarebbe, pertanto, soggetta alle disposizioni degli artt. 1218 ss. c.c. [86], in base alle quali il creditore, per

---

cui consenso fu dato per errore, estorto con violenza, o carpito con dolo, può chiedere l'annullamento del contratto, secondo le disposizioni seguenti".

[83] Esempio di tale ultima ipotesi è dato dall'art. 1440 c.c. (rubricato "*Dolo incidente*"), a norma del quale: "*Se i raggiri non sono stati tali da determinare il consenso, il contratto è valido, benché senza di essi sarebbe stato concluso a condizioni diverse; ma il contraente in mala fede risponde dei danni*". In tal caso, sebbene non possa darsi luogo ad annullamento del contratto (il quale rimane valido ed efficace), la parte che ha posto in essere i raggiri dovrà risarcire all'altra il danno derivante dall'aver stipulato un contratto sconveniente; cfr. TORRENTE, SCHLESINGER, *Manuale…*, *cit.*, p. 499.

[84] Art. 2043 c.c. ("*Risarcimento per fatto illecito*"): "*Qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno*".

[85] TORRENTE, SCHLESINGER, *Manuale…*, *cit.*, p. 500.

[86] Art. 1218 c.c. ("*Responsabilità del debitore*"): "*Il debitore che non esegue esattamente la prestazione dovuta è tenuto al risarcimento del danno, se non prova che l'inadempimento o il*

ottenere il ristoro dei danni, deve limitarsi ad allegare l'obbligazione non adempiuta ed il danno subìto, gravando, poi, in capo al debitore l'obbligo di provare che l'inadempimento è derivato da causa a lui non imputabile[87].

Chi scrive ritiene che, in accordo alla giurisprudenza e alla dottrina maggioritaria, tale seconda tesi non possa essere seguita poichè l'interesse giuridicamente protetto, dalla cui lesione deriva l'obbligo al risarcimento del danno, è diverso nelle due ipotesi di responsabilità contrattuale e di responsabilità precontrattuale. Infatti, nel primo caso viene leso l'interesse, di natura positiva, che una parte ha ad ottenere l'esatta esecuzione della prestazione, che gli era dovuta, così come pattuito nel contratto. Il risarcimento, in questa ipotesi, comprenderà, a norma dell'art. 1223 c.c.[88], sia le perdite subìte a causa dell'inadempimento (danno emergente) sia l'utile che il creditore avrebbe ricavato se la prestazione fosse stata correttamente eseguita (lucro cessante)[89].

Al contrario, nel caso di responsabilità precontrattuale, l'inosservanza dei doveri che la legge impone ai soggetti di una trattativa si traduce nella violazione di un interesse che non coincide con quello a ricevere la prestazione oggetto del contratto; che, infatti, viene ad esistenza (e diventa giuridicamente rilevante) solo allorchè il contratto sia stato effettivamente concluso, momento nel quale la

---

ritardo è stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile".

[87] TORRENTE, SCHLESINGER, *Manuale…*, *cit.*, p. 501.

[88] Art. 1223 c.c. ("*Risarcimento del danno*"): "*Il risarcimento del danno per l'inadempimento o per il ritardo deve comprendere così la perdita subita dal creditore come il mancato guadagno, in quanto ne siano conseguenza immediata e diretta*".

[89] TORRENTE, SCHLESINGER, *Manuale…*, *cit.*, p. 501.

parte è titolare del diritto a ricevere la prestazione dedotta[90].
Ne consegue che la parte che abbia subìto un pregiudizio dall'altra, ascrivibile a titolo di responsabilità precontrattuale, può solo far valere la lesione dell'interesse a non avviare trattative che le hanno procurato un danno in termini di perdita di tempo e per aver affrontato spese rivelatesi, poi, inutili: c.d. interesse negativo[91].
La natura aquiliana della responsabilità precontrattuale è stata espressamente affermata anche dal Legislatore dell'Unione con il Regolamento c.d. Roma II. Infatti, tale Regolamento[92], dedicato alla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali, dedica l'art. 12 (rubricato "*Culpa in contrahendo*") alla responsabilità precontrattuale.
Ne consegue come debba ritenersi che la responsabilità precontrattuale costituisca una forma di responsabilità oggettiva anche in virtù del principio di generale coerenza dell'ordinamento giuridico. Infatti, poiché, a norma dell'art. 288 c. 2 TFUE, i regolamenti hanno portata generale, gli stesi sono obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili nel territorio degli Stati membri, se si considerasse la responsabilità precontrattuale una sottocategoria della responsabilità per inadempimento, l'art. 1337 c.c. dovrebbe essere considerato come contrario al diritto dell'Unione.
All'esito della suestesa necessaria digressione in materia di responsabilità precontrattuale, ben si può affermare ora

---

[90] *Ibidem*.
[91] *Ibidem*.
[92] Regolamento (CE) n. 864/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali ("Roma II").

come la terza fase dell'*iter* di finanziamento di un progetto da parte della BEI si concluda quando il richiedente prepari la domanda ufficiale di finanziamento, sulla cui unica base (nonché sul dossier presentato dal Comitato di direzione), il Consiglio di amministrazione adotterà la propria decisione in ordine all'erogazione, o meno, del finanziamento.

La quarta ed ultima fase dell'*iter* di finanziamento consiste nell'assunzione della decisione da parte del CdA, che viene adottata a norma degli articoli 10 Statuto e 15 Regolamento di procedura. Pertanto, rinviandosi per il resto a quanto esposto nel secondo capitolo, le decisioni del CdA sono deliberate, a maggioranza semplice, con il voto favorevole di almeno un terzo dei membri che rappresentino almeno il 50% del capitale sociale della Banca e un *quorum* di almeno 18 membri dotati di diritto di voto, salvo che sia altrimenti stabilito nello Statuto.

Va, poi, aggiunto che se la decisione assunta dal CdA ha avuto esito positivo, la stessa viene notificata al richiedente, assumendo forma di un'offerta di prestito, che, comunque, non comporta l'assunzione di alcun obbligo da parte della Banca. Infatti, solo quando verrà effettivamente concluso il contratto si avrà una reciproca assunzione di impegni da parte della BEI e del richiedente[93].

Quanto alla natura giuridica dell'offerta di prestito, deve essere osservato come essa abbia efficacia analoga al *gentlemen's agreement* previsto dai sistemi di *common law* e cioè a quell'atto, connotato da rilevanza economica, in virtù del quale non sorge alcun obbligo giuridico a carico del soggetto che lo ha posto in essere (eventualmente

[93] SPIROU, *La Banque…*, *cit.*, p. 103.

comportando solo l'insorgere di obbligazioni naturali[94], geneticamente convenzionali) e la cui esecuzione non può essere invocata in sede giurisdizionale. Infatti, unica conseguenza derivante dalla violazione di un *gentlemen's agreement* è l'esclusione del soggetto che non ha adempiuto la propria prestazione dal contesto sociale di riferimento nel cui ambito è sorto l'accordo[95].

Sul punto è poi necessario osservare come l'offerta di prestito non debba essere confusa neanche con l'offerta al pubblico[96] disciplinata dall'art. 1336 c.c.. Infatti, quest'ultima vale come una proposta di contratto[97] il quale, ex art. 1326 c.c., è concluso solo allorchè il proponente abbia conoscenza dell'accettazione dell'altra parte, salvo che la proposta stessa sia stata revocata prima della conclusione del contratto (art. 1328 c.c.)[98].

---

[94] Art. 2034 c.c. ("*Obbligazioni naturali*"): "*Non è ammessa la ripetizione di quanto è stato spontaneamente prestato in esecuzione di doveri morali o sociali, salvo che la prestazione sia stata eseguita da un incapace. I doveri indicati dal comma precedente, e ogni altro per cui la legge non accorda azione ma esclude la ripetizione di ciò che è stato spontaneamente pagato, non producono altri effetti*".

[95] Cfr. GAROFALO (a cura di), *Trattato delle obbligazioni - Vol. I: La struttura e l'adempimento - Tomo III: Obbligazioni senza prestazione e obbligazioni naturali*, Padova, 2010, p. 339 ss.

[96] A norma dell'art. 1336 c.c.: "*L'offerta al pubblico, quando contiene gli estremi essenziali del contratto alla cui conclusione è diretta, vale come proposta, salvo che risulti diversamente dalle circostanze o dagli usi. La revoca dell'offerta, se è fatta nella stessa forma dell'offerta o in forma equipollente, è efficace anche in confronto di chi non ne ha avuto notizia*".

[97] TORRENTE, SCHLESINGER, *Manuale…*, *cit.*, p. 497.

[98] Art. 1326 c.c. ("*Conclusione del contratto*"): "*Il contratto è concluso nel momento in cui chi ha fatto la proposta ha conoscenza dell'accettazione dell'altra parte. L'accettazione deve*

In ogni caso è previsto che nell'offerta di prestito siano generalmente indicati l'ammontare del finanziamento così come i tassi d'interesse applicati con diritto del richiedente di domandare alla Banca il rinnovamento dell'offerta[99].
Già al momento della redazione dell'offerta di prestito, la Banca individua la legge regolatrice del contratto[100] che, nel caso di finanziamenti concessi per progetti che devono essere realizzati nel territorio di uno Stato membro, coinciderà con la legge di tale Stato mentre, per quanto attiene ai finanziamenti erogati nell'ambito di accordi di associazione stipulati con Paesi terzi, la BEI è solita scegliere quale legge regolatrice quella svizzera, attribuendo la competenza al Tribunale commerciale di Zurigo[101].
Prima di procedere alla stipulazione del contratto, la Banca ha facoltà di richiedere al beneficiario tutti i documenti che consideri necessari che, generalmente, riguardano la

---

giungere al proponente nel termine da lui stabilito o in quello ordinariamente necessario secondo la natura dell'affare o secondo gli usi. Il proponente può ritenere efficace l'accettazione tardiva, purché ne dia immediatamente avviso all'altra parte. Qualora il proponente richieda per l'accettazione una forma determinata, l'accettazione non ha effetto se è data in forma diversa. Un'accettazione non conforme alla proposta equivale a nuova proposta". Art. 1328 c.c. ("*Revoca della proposta e dell'accettazione*"): "*La proposta può essere revocata finché il contratto non sia concluso. Tuttavia, se l'accettante ne ha intrapreso in buona fede l'esecuzione prima di avere notizia della revoca, il proponente è tenuto a indennizzarlo delle spese e delle perdite subìte per l'iniziata esecuzione del contratto. L'accettazione può essere revocata, purché la revoca giunga a conoscenza del proponente prima dell'accettazione*".

[99] SPIROU, *La Banque…*, *cit.*, p. 103.

[100] *Ibidem*.

[101] MEGRÉT, *La Banque…*, *cit.*, p. 65-66.

persona stessa del beneficiario e la sua capacità giuridica e, nel caso in cui si tratti di una persona giuridica, lo statuto e le deliberazioni degli organi di direzione e amministrazione che attestino le fonti dei poteri del soggetto delegato[102].

Ulteriore rilevante caratteristica dei contratti di finanziamento stipulati dalla BEI è che essi non si compongono di formule standardizzate e di condizioni generali ed il loro contenuto è modulato – volta per volta - con specifico riferimento al soggetto richiedente e al progetto presi in considerazione[103].

Sono "formule standardizzate" e "condizioni generali" le condizioni generali di contratto[104], disciplinate dal Codice

---

[102] SPIROU, *La Banque…*, *cit.*, p. 104.

[103] *Ibidem*, p. 105.

[104] Art. 1341 c.c. ("*Condizioni generali di contratto*"): "*Le condizioni generali di contratto predisposte da uno dei contraenti sono efficaci nei confronti dell'altro, se al momento della conclusione del contratto questi le ha conosciute o avrebbe dovuto conoscerle usando l'ordinaria diligenza. In ogni caso non hanno effetto, se non sono specificamente approvate per iscritto, le condizioni che stabiliscono, a favore di colui che le ha predisposte, limitazioni di responsabilità, facoltà di recedere dal contratto o di sospenderne l'esecuzione, ovvero sanciscono a carico dell'altro contraente decadenze, limitazioni alla facoltà di opporre eccezioni, restrizioni alla libertà contrattuale nei rapporti coi terzi, tacita proroga o rinnovazione del contratto, clausole compromissorie o deroghe alla competenza dell'autorità giudiziaria*". Art. 1342 c.c. ("*Contratto concluso mediante moduli o formulari*"): "*Nei contratti conclusi mediante la sottoscrizione di moduli o formulari, predisposti per disciplinare in maniera uniforme determinati rapporti contrattuali, le clausole aggiunte al modulo o al formulario prevalgono su quelle del modulo o del formulario qualora siano incompatibili con esse, anche se queste ultime non sono state cancellate. Si osserva inoltre la disposizione del secondo comma dell'articolo precedente*". Art. 1370 c.c. ("*Interpretazione*

civile agli artt. 1341, 1342 e 1370 e "[…] *qualificabili come fonti del diritto* extra ordinem, *ovvero come una sorta di comando giuridico che il predisponente, in forza della posizione di supremazia di fatto che esercita sul mercato, è in grado di imporre alla collettività* […]"[105].
Tale libertà di forme costituisce ulteriore elemento di differenza tra la BEI e la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo, che, invece, ricorre sistematicamente alle condizioni generali di contratto, rendendole altresì pubbliche[106].
Concluso il contratto, la Banca rende nota, attraverso un comunicato stampa, l'avvenuta stipulazione dell'atto, comunicando altresì i dati del beneficiario, l'ammontare complessivo del prestito e l'oggetto dell'investimento[107].
La BEI, nuovamente a differenza della BIRS, non pubblica i testi dei contratti stipulati, considerandoli sottoposti a segreto bancario.[108]
I contratti della BEI sono, poi, firmati dal Presidente o da uno dei Vicepresidenti, titolari esclusivi del potere di rappresentanza della Banca in materia giudiziale ed extragiudiziale[109].

---

contro l'autore della clausola"): "*Le clausole inserite nelle condizioni generali di contratto o in moduli o formulari predisposti da uno dei contraenti si interpretano, nel dubbio, a favore dell'altro*".
[105] VIOLA (a cura di), *Il contratto*, Padova, 2009, p. 272-273.
[106] MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 227.
[107] SPIROU, *La Banque…*, *cit.*, p. 105-106.
[108] MOSCONI, *La Banca…*, *cit.*, p. 227.
[109] SPIROU, *La Banque…*, *cit.*, p. 106.

2. La BEI di fronte alla crisi economica: il sistema dei finanziamenti

L'attività di ente creditizio propria della BEI si articola nell'offerta/fornitura di strumenti finanziari anche diversi tra loro che sono riconducibili a sedici categorie di programmi[110]. Poiché i più rilevanti di tali strumenti sono già stati considerati nel corso della presente trattazione, va ora posta attenzione ai programmi operativi nel contesto dell'attuale crisi economica[111].

I finanziamenti a progetto (*project loans*) costituiscono il principale strumento di credito del quale si avvale la BEI. Tali mutui sono erogati dalla Banca per progetti il cui investimento totale superi € 25 mln. I finanziamenti mediati (*intermediated loans*)[112] sono concessi dalla BEI

---

[110] Cfr. Banca europea per gli investimenti, *Financial Report 2013*, 30 aprile 2014; Banca europea per gli investimenti, *Report on the implementation of the EIB's Transparency Policy in 2013*, 9 maggio 2014.

[111] Per un'analisi dei finanziamenti allo sviluppo in un contesto di recessione economica, cfr. OLMSTEAD, *Economic Development Loan Agreements – Part I – Public Economic Development Loan Agreements; Choice of Law and Remedy*, in *California Law Review*, 1960, p. 424.

[112] Un differente esempio di finanziamento mediato è costituito dai titoli obbligazionari (c.d. *longevity bond*) emessi dalla BEI (ma strutturati e gestiti dall'istituto di credito BNP Paribas) nel 2004 e diretti, principalmente, ai fondi pensione e agli enti pubblici di piccole dimensioni britannici. Il valore di tali titoli, aventi scadenza venticinquennale, era parametrato all'indice di longevità degli uomini inglesi e gallesi nel 2003, così come redatto dall'istituto di statistica del Regno Unito (*UK Office for National Statistics*); cfr. CAIRNS, BLAKE, DOWD, *A Two-Factor Model for Stochastic*

agli enti di credito locali, i quali a propria volta li concedono a mutuo ai beneficiari finali, che possono essere imprese private (piccole, medie e di grandi dimensioni), enti locali, amministrazioni nazionali e organi del settore pubblico[113].

In merito deve essere sottolineato come, nel corso del 2012 (pertanto in un momento storico nel quale la crisi economica che ha colpito l'Europa stava palesandosi in tutta la sua virulenza), gli interventi della BEI in favore delle piccole e medie imprese (PMI) siano stati pari ad € 13 mld.

Le due categorie di finanziamenti sopra indicate hanno costituito l'attività principale della BEI sin dalla sua istituzione e sono comunemente indicati con la locuzione "prestiti globali": linee di credito concesse dalla Banca ad intermediari finanziari che, a loro volta, hanno il compito di erogare mutui a PMI per il finanziamento di progetti determinati. Gli enti di intermediazione finanziaria devono, in ogni caso, inviare rapporti periodici in merito allo stato del progetto alla Banca, che si riserva il diritto di

---

Mortality with Parameter Uncertainty: Theory and Calibration, in *The Journal of Risk and Insurance*, 2006, p. 687.

[113] Cfr. Banca europea per gli investimenti, *Supporting small and medium-sized enterprises in 2012*, 2 maggio 2013; RUTIGLIANO, FACCINCANI, *Project finance nel partenariato pubblico-privato e valutazione del piano economico-finanziario*, in *Rivista dei Dottori Commercialisti*, 2012, p. 127. In merito alla definizione di PMI e alle problematiche concernenti le imprese che, pur rientrando formalmente nel novero delle PMI, sono in realtà parte di gruppi d'imprese, cfr. T.A.R. Sicilia Palermo, sent. 7 settembre 2011, n. 1600; T.A.R. Sicilia Palermo, sent. 7 settembre 2011, n. 1601; T.A.R. Sicilia Palermo, sent. 7 settembre 2011, n. 1602; Cons. giust. amm. per la Regione Siciliana, sent. 17 dicembre 2012, n. 1225.

controllare l'attività dell'ente nonché lo stato dei lavori di realizzazione del progetto finanziato[114].
I finanziamenti strutturali (*structured finance*) sono erogati dalla BEI in favore di progetti prioritari per l'Unione, indipendentemente dal fatto che il rischio di credito sia maggiore rispetto a quello generalmente accettato dalla Banca. È in tale settore che rientrano i progetti infrastrutturali transeuropei (*trans-European transport and Energy networks*), già presi in considerazione nel corso del primo capitolo[115].

---

[114] PINDER, *Small firms, regional development and the European Investment Bank*, in *Journal of Common Market Studies*, 1986, p. 173. Nel suo studio, l'Autore poneva particolare attenzione ai potenziali rischi che erano connessi ai prestiti globali, osservando come se tali prestiti, da un lato, garantivano bassi tassi d'interesse in virtù dell'emissione di obbligazioni BEI su mercati la cui moneta nazionale non risultava essere particolarmente forte, dall'altro lato poteva accadere che, nelle more della maturazione del credito, il tasso di cambio potesse significativamente aumentare e, con esso, il saggio d'interesse al quale le imprese erano in grado di ottenere prestiti dalla BEI. Conseguenza di ciò, deduceva Pinder, era la necessità che i governi dei Paesi nei quali il progetto doveva essere realizzato conferissero alle imprese un sistema di protezione (di tipo assicurativo) contro i rischi connessi alle fluttuazioni monetarie, cfr. *ibidem*, p. 179-180.
[115] Per un'analisi degli interventi della BEI nelle reti transeuropee, cfr. MEDDA, *A game theory approach for the allocation of risks in transport public private partnerships*, in *International Journal of Project Management*, 2007, p. 213; BAK, BURNEWICZ, *Financing Motorways in Poland*, in *Procurement and Financing of Motorways in Europe Research in Transportation Economics*, Vol.15, 2005, p. 145; De LEMOS, EATON, BETTS, TADEU De ALMEIDA, *Risk management in the Lusoponte concession—a case study of the two bridges in Lisbon, Portugal*, in *International Journal of Project Management*, 2004, p. 63; STONEHAM, *The Eurotunnel Rights Issue Part Two: Implementation*, in *European*

La quarta categoria di prodotti dei quali fa uso la BEI è costituita dagli strumenti di garanzia. Possono essere garantiti sia progetti industriali sia obbligazioni contratte dai richiedenti. In questo secondo caso, la BEI fornisce garanzie comparabili a quelle generalmente offerte dagli enti di assicurazione e riassicurazione. Nel settore delle reti transeuropee dei trasporti, la Banca eroga garanzie specifiche le quali sono funzionali a garantire i rischi di credito a medio termine. In particolare, in tale settore la BEI può garantire fino al 75% dei costi necessari per la realizzazione del progetto finanziato, così oltrepassando la soglia statutaria del 50%.
Al fine di stimolare e catalizzare gli investimenti, sia pubblici che privati, nel settore delle reti transeuropee (considerato prioritario anche in un'ottica di rilancio economico continentale), in data 30 marzo 2010 la BEI ha

---

Management Journal, 1995, p. 295 (settore dei trasporti); BOND, *Aspects of the European Investment Bank's Experience in Wastewater Management*, in *Water Science and Technology*, vol. 32, n. 11, 1995, p. 97 (ingegneria idraulica); REYNOLDS, *The EEC and the law of the sea*, in *Marine Policy*, 1977, p. 118; NITOIU, *EU- Russia relations: Between conflict and cooperation*, in *International politics*, 2014, p. 1 (settore energetico: gas e petrolio). Sugli investimenti infrastrutturali effettuati dalla Banca nei Paesi limitrofi all'Unione europea e nei Paesi candidati, cfr. EDWARDS, WILLIAMSON, WEINSTEIN, HINES, *International Investment, Development and Privatization*, in *The International Lawyer*, 2001, p. 383; LYKKE, BELKAYA, *Marmaray project: The project and its management*, in *Tunnelling and Underground Space Technology*, 2005, p. 600; HOULIHAN, *Europe's ageing infrastructure*, in *Utilities Policy*, 1995, p. 243. Sull'incidenza che le politiche di stimolo al lavoro auspicate dalla Commissione hanno avuto rispetto al mandato della BEI di finanziare le reti transeuropee, cfr. O'KEEFE, *Current Issues in European Integration*, in *Pace International Law Review*, 1995, p. 1.

indetto una consultazione pubblica al fine di rivedere la propria politica di prestito nel settore dei trasporti, così cercando di adeguarla al mutato contesto di contrazione dei flussi di credito internazionali e di instabilità finanziaria[116].

Il 13 dicembre 2011 la Banca ha pubblicato le nuove Linee guida in tema di finanziamento al settore dei trasporti, individuando altresì i criteri in accordo ai quali la BEI avrebbe scelto i progetti da finanziare[117].

In particolare, il *report* in esame afferma come, sebbene il contesto economico e politico sia mutato dal 2007 (e cioè in coincidenza con lo scoppio della crisi economica), tuttavia i criteri di base in conformità dei quali la BEI seleziona i progetti da finanziare nel settore dei trasporti rimangono ancora validi. Detti criteri possono così essere sintetizzati: 1) poiché la mobilità è imprescindibile per assicurare la libera circolazione delle merci e delle persone e la conseguente crescita economica, è necessario che la BEI persegua una politica che sia in grado di garantire la più efficiente, economica e sostenibile modalità di soddisfare la domanda di trasporto; 2) la Banca deve perseverare nella propria politica di sostegno al

---

[116] Banca europea per gli investimenti, *EIB prepares the review of its lending policy in support of a sustainable transport sector - Call for public views*, 30 marzo 2010. Tale consultazione pubblica è stata condotta sulla scorta di un più ampio progetto della Commissione europea di revisione del sistema di finanziamento delle reti transeuropee e degli obiettivi che in tale campo avrebbero dovuto essere raggiunti entro la fine del decennio; cfr. Commissione europea, *Roadmap to a Single European Transport Area - Towards a competitive and resource efficient transport system*, 28 marzo 2011.

[117] Banca europea per gli investimenti, *EIB Transport Lending Policy*, 13 dicembre 2011.

finanziamento delle reti transeuropee, poichè sono funzionali al raggiungimento di un sempre più integrato sistema di trasporti all'interno dell'UE; 3) come gli altri progetti finanziati dalla BEI e coerentemente con gli obiettivi della Banca di contrasto alle cause che hanno determinato l'attuale cambiamento climatico, la BEI continuerà a promuovere la sostenibilità ambientale di tutti i progetti che finanzia[118].

La funzione degli investimenti in fondi e capitale netto delle imprese (*equity and fund investments*) è quella di stimolare e catalizzare l'afflusso di capitale privato, approvando gli investimenti proposti. I fondi oggetto di investimento da parte della Banca devono rispondere ai criteri di selezione della BEI e, quindi, all'interesse dell'Unione, avendo, pertanto, riguardo a: infrastrutture e ambiente, aree urbane, piccole e medie imprese[119].

La Banca fornisce anche capitale di rischio (*venture capital*) nella forma di fondi di capitale, titoli, mutui e prestiti condizionati. Detto strumento, generalmente prerogativa del FEI, ha la funzione di supplire alle eventuali restrizioni creditizie che possano palesarsi sui mercati dei capitali ed è per questo motivo che il FEI si avvale di intermediari finanziari, ai quali possono rivolgersi i potenziali mutuatari per ottenere specifiche linee di credito[120].

---

[118] *Ibidem*, p. 5-6.

[119] Per quanto attiene agli investimenti nel settore dell'educazione superiore, cfr. VANDENBERGHE, DEBANDE, *Deferred and Income-contingent Tuition Fees: an Empirical Assessment using Belgian, German and UK Data*, in *Education Economics*, 2007, p. 421.

[120] Cfr. KELLY R., *Drivers of private equity investment activity: are buyout and venture investors really so different?*, in *Venture*

Tra i prodotti offerti dalla BEI merita, poi, una menzione particolare il microcredito (*microfinance*). In tale campo, la Banca opera in qualità di soggetto terzo, sostenendo le istituzioni di microcredito ovvero altri enti che forniscano fondi ma anche soggetti interessati a partecipare ad un'attività industriale, a far fronte ad imprevedibili restrizioni di credito sui mercati fornendo una gamma di soluzioni finanziarie dalle microimprese a quelle piccole ed individuali, fino ai liberi professionisti[121].
All'interno dell'UE e dei Paesi candidati, le attività di microcredito sono svolte dal FEI con risorse della Commissione ovvero ricorrendo alle proprie risorse. Tale attività è svolta nel più ampio contesto della *European Progress Microfinance Facility*, programma introdotto dalla Commissione e dalla BEI (ma diretto dal FEI) finalizzato alla concessione di prestiti e garanzie alle istituzioni di microcredito le quali poi erogano tali fondi alle microimprese o alle imprese individuali[122]. L'attività di microcredito è svolta anche all'esterno dell'Unione, nei Paesi che hanno siglato con la stessa accordi di associazione[123].
La BEI programma altresì investimenti per la condivisione dei rischi d'impresa in ricerca, sviluppo e innovazione (*sharing risk in research, development and innovation - RSFF*) con lo scopo di ridurre i rischi connessi agli investimenti nei campi della ricerca e sviluppo mediante la semplificazione delle forme di accesso alle linee di credito

---

Capital: an International Journal of Entrepreneurial Finance, 2012, p. 309.
[121] Banca europea per gli investimenti, *The EIB Group and micro finance, promoting inclusive finance*, settembre 2011.
[122] *Ibidem*, p. 3.
[123] *Ibidem*, p. 6.

disponibili sui mercati dei capitali. La suddetta pianificazione degli investimenti si rivolge indistintamente a tutte le imprese, indipendentemente dalla dimensione e dalla natura pubblica o privata delle stesse[124].

Nel condurre le proprie operazioni, la Banca mira a rafforzare l'affidabilità creditizia dei mutuatari, a sostenere gli istituti di credito privati nella gestione dei rischi connessi agli investimenti nei settori della ricerca e dello sviluppo, bypassando eventuali rigidità sui mercati mediante lo sviluppo di nuovi prodotti finanziari. Data la peculiarità del settore in questione, la Banca fa uso di un ampio spettro di strumenti di prestito e garanzia, modulabili in funzione delle specifiche necessità dei mutuatari[125].

L'ammontare totale dei fondi disponibili per il programma RSFF è pari ad € 2mld. forniti dalla Banca e dalla Commissione per un importo di € 1 mld. ciascuno. Nell'ambito di tale programma, la BEI finanzia solo progetti con elevato rischio finanziario (la cui affidabilità creditizia è corrispondente al grado "BB" o "B"). Il

---

[124] Sulla politica industriale in generale e gli investimenti in particolare nonché sul ruolo della Commissione nel definire la politica industriale orizzontale, cfr. VÄLILÄ, *"No policy is an island" – on the interaction between industrial and other policies*, in *Policy Studies*, 2008, p. 101. In merito cfr. anche GRUBER, *Market Access and Leadership in Product Innovation: A Model of Trade Policy for High-Technology Industries*, in *International Economic Journal*, vol. 7, n. 3, 1993, p. 1; WITT, ZELLNER, *How firm organizations adapt to secure a sustained knowledge transfer*, in *Economics of Innovation and New Technology*, 2009, p. 647.

[125] Cfr. Banca europea per gli investimenti, *Evaluation of Activities under the Risk Sharing Finance Facility (RSFF)*, 6 luglio 2010; Commissione europea, *Banking on Research, Banking for Research Risk-Sharing Finance Facility (RSFF)*, 2010.

programma RSFF è stato, tra quelli sopra esaminati, il programma che ha avuto maggiore successo. Le principali richieste di finanziamento sono state presentate per i settori dell'ingegneria meccanica automobilistica, dei prodotti farmaceutici e biomedici, delle energie rinnovabili, delle telecomunicazioni e dei semiconduttori oltre che per la ricerca negli investimenti infrastrutturali[126].

La BEI opera rilevanti investimenti anche nel settore dello sviluppo sostenibile attraverso il programma di assistenza all'energia locale europea (*European Local ENergy Assistance – ELENA*). Scopo di tale programma è quello di aiutare gli enti locali europei, sprovvisti delle necessarie competenze tecniche ed organizzative per realizzare importanti progetti infrastrutturali nei settori dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili[127]. Il programma ELENA è gestito dalla BEI ma è finanziato ricorrendo alle risorse del più ampio programma di efficienza energetica della Commissione europea[128].

Il ruolo della BEI quale organismo dell'Unione, nell'ambito delle funzioni e dei principi dalla stessa stabiliti, si realizza all'interno del programma di stoccaggio del carbone e di sviluppo di innovative tecnologie per lo sfruttamento delle energie rinnovabili (*NER300 - Green-tech demonstration support*).

Nell'ambito di tale programma, la BEI agisce, infatti, in qualità di mandatario dell'Unione per la sua effettiva

---

[126] SCHIM VAN DER LOEFF, *European Investment Bank: Innovative Finance for Financing Future*, in *The European Financial Review*, 30 aprile 2009.

[127] In merito cfr. LIBANORA, *I piani di riqualificazione energetica comunale: uno strumento di successo contro la crisi*, in *Azienditalia*, 2009, p. 677.

[128] Cfr. Banca europea per gli investimenti, *ELENA - European Local ENergy Assistance*, luglio 2012.

realizzazione in forza di un accordo di cooperazione siglato tra la Banca stessa e la Commissione[129]. A norma dell'art. 4, la Banca adempie il proprio mandato (nel settore preso in considerazione dall'accordo) su richiesta, in nome e per conto della Commissione, la quale è responsabile nei rapporti coi terzi. Ne consegue che la BEI agisce quale rappresentante della Commissione[130], mentre la responsabilità della realizzazione del progetto grava, ex art. 5, sulla Commissione.

I compiti demandati alla BEI e alla Commissione sono disciplinati dall'art. 6 dell'accordo di cooperazione in esame, ai sensi del quale la Banca: assiste la Commissione nella predisposizione dei bandi di gara e delle linee guida per la valutazione dei progetti; opera le valutazioni sulla stabilità finanziaria delle imprese partecipanti; si occupa degli aspetti attinenti ai fondi impiegati; ed, infine, presenta relazioni regolari alla Commissione, che a sua volta si assicura che i fondi necessari[131] siano effettivamente messi a disposizione della Banca, consultandola prima di assumere la decisione relativa all'aggiudicazione della gara.

---

[129] Commissione europea, Banca europea per gli investimenti, *Cooperation Agreement, on the implementation of Commission Decision C(2010) 7499 between the European Commission and the European Investment Bank* (2010/C 358/01). In merito alla natura giuridca degli accordi di cooperazione si rimanda a quanto esposto nel corso del secondo capitolo.

[130] A norma dell'art. 1388 c.c. ("*Contratto concluso dal rappresentante*"): "*Il contratto concluso dal rappresentante in nome e nell'interesse del rappresentato, nei limiti delle facoltà conferitegli, produce direttamente effetto nei confronti del rappresentato*".

[131] Pari ad € 300 mln. direttamente messi a disposizione dal bilancio UE.

A norma dell'art. 10 la Banca deve, inoltre, ricevere i progetti d'investimento da parte degli Stati membri; condurre una valutazione sulla sostenibilità finanziaria dei medesimi; formare un elenco dei progetti eligibili, formulare raccomandazioni e assistere la Commissione nella scelta dei progetti da finanziare.
Nel settore della lotta al cambiamento climatico e per uno sviluppo sostenibile[132], la BEI ha concesso prestiti per un ammontare di € 80 mld. tra il 2008 e il 2012. Poiché, in tale settore, la BEI non eroga direttamente finanziamenti per la realizzazione dei progetti ma concede linee di credito agli Stati membri i quali, a loro volta, finanziano i progetti, anche il NER 300 può essere qualificato come un finanziamento mediato in senso lato[133].
Da ultimo è rilevante sottolineare come nel programma NER 300, i fondi erogati dalla BEI provengano dalla Commissione, la quale si avvale della Banca per la loro allocazione in virtù delle sue specifiche competenze tecniche.
Al fine di perseguire più compiutamente l'obiettivo di una maggiore coesione economica e sociale all'interno dell'Unione, la Commissione ha promosso, a far data dalla seconda metà dello scorso decennio, una serie di iniziative finalizzate a fornire ai Paesi membri dell'UE una più adeguata strumentazione, con l'ausilio degli organi e organismi dell'Unione specializzati nel settore finanziario (la BEI e il FEI), con la Banca europea per la ricostruzione

---

[132] In merito al rapporto tra investimenti e sviluppo sostenibile, cfr. PELLY, KRÄMER-EIS, *Creating a Better Business Environment for Financing Business, Innovation and Green Growth*, in *OECD Journal: Financial Market Trends*, n. 1, 2011, p. 1.
[133] Banca europea per gli investimenti, *EIB update – NER 300 sales, 5th Annual European Emissions Markets Conference*, 11 ottobre 2013.

e lo sviluppo (BERS) nonché con la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa. Tali iniziative si sono tradotte in tre strumenti di innovazione finanziaria i cui acronimi sono JASPERS, JEREMIE e JESSICA[134].

Il programma di assistenza congiunta al supporto dei progetti nelle regioni europee (*Joint Assistance to Support Projects in European Regions - JASPERS*) è diretto a finanziare investimenti infrastrutturali negli Stati membri dell'Unione di più recente ingresso[135].

In particolare, la Banca mette a disposizione le proprie competenze (in materia tecnica, economica e finanziaria) ad ogni stadio di realizzazione del progetto finanziato; fornisce consulenze (in merito alla fattibilità e preparazione del progetto e alla sua conformità con le norme dell'Unione); assicura il coordinamento dei vari soggetti coinvolti; sviluppa e rivede il programma di realizzazione, individuando e rimuovendo i problemi alla medesima connessi[136]. L'ammontare complessivo degli investimenti condotti nell'ambito del programma JASPERS tra il 2006 e il 2012 è pari a € 39 mld., principalmente nei settori delle reti transeuropee di trasporto, della gestione dei rifiuti e delle energie rinnovabili[137].

---

[134] MANZELLA, *La nuova coesione europea tra processo di Lisbona ed allargamento*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2006, p. 538 ss.

[135] Sull'attività svolta dalla BEI nei Paesi orientali dell'UE prima del loro ingresso nell'Unione, cfr. UNWIN, *The European Investment Bank's activities in central and eastern Europe*, in *European Business Journal*, 1997, p. 19.

[136] Cfr. Banca europea per gli investimenti, *JASPERS Annual Report 2012*, 2 luglio 2013.

[137] *Ibidem*, p. 5.

Nel 2012, al fine di fornire un sostegno di natura finanziaria ai Paesi maggiormente colpiti dalla crisi economica, il Comitato direttivo del programma JASPERS ha deliberato, per l'anno 2013, un aumento degli investimenti in Grecia pari a tre volte l'ammontare annuo dei fondi originariamente destinati allo stesso Paese[138].
La destinazione e soprattutto l'ammontare di tali fondi sono stati determinati dalle necessità contingenti[139], quando, invece, lo scopo funzionale del programma JASPERS rimane ancora quella di fornire assistenza ai nuovi Stati membri nella realizzazione di progetti che, beneficiando di risorse comunitarie, siano in grado di catalizzare investimenti provenienti dal settore privato[140].

---

[138] *Ibidem*, p. 9.

[139] Al fine di identificare le misure di politica economica più appropriate che devono essere poste in essere per far fronte a situazioni congiunturali avverse, quale la corrente crisi economica, è stata proposta l'adozione di un "indice di potenzialità regionale"; cfr. PODADERA RIVERA, *Crisis and Regional Distribution in the European Union: Considerations of Economic Policy*, in *Journal of Economic Issues*, 2012, p. 459. Funzione di tale indice sarebbe quella di consentire un monitoraggio costante della struttura economica delle regioni europee, ancorata ai parametri della popolazione (percentuale rispetto all'intera Unione, flussi migratori e tasso di crescita), attività lavorativa (settori primario, secondario e terziario), tassi di disoccupazione e produzione (misurati annualmente per settore produttivo) e reddito, sia da lavoro sia di rendita. Grazie all'indice di potenzialità regionale, le Istituzioni europee potrebbero avere accesso alle informazioni periodiche necessarie a correggere specifici squilibri economici, predisponendo soluzioni *ad hoc*, specifiche per ogni singola regione europea, per far fronte agli effetti di situazioni congiunturali avverse, quale l'odierna crisi economica, cfr. *ibidem*, p. 466.

[140] MANZELLA, *La nuova…, cit.*, p. 539.

Da ultimo, deve essere rammentato come gli investimenti condotti nell'ambito del programma JASPERS siano concordati annualmente dalla BEI e dallo Stato membro interessato nonché in forza di uno specifico accordo stipulato tra la Commissione, la BEI e la BERS[141].

Il progetto di supporto congiunto europeo per gli investimenti sostenibili nelle aree urbane (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas – JESSICA*) consiste in un moderno strumento finanziario la cui funzione è quella di riutilizzare le risorse provenienti dai fondi strutturali dell'Unione attraverso un meccanismo diretto a fornire capitali (sotto forma di prestiti e garanzie) per progetti di sviluppo urbano, ricorrendo ai ricavi per ulteriori investimenti da condursi nel medesimo settore[142].

Tale progetto è frutto di un accordo di cooperazione stipulato tra la BEI, la Commissione e la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa[143]. Mediante le risorse provenienti dai fondi strutturali, vengono promossi accordi tra imprese pubbliche e private e condotti investimenti in fondi specializzati. Il conferimento di risorse da parte dei fondi

---

[141] *Ibidem*.

[142] PATLITZIANAS, *An analysis of energy efficiency investments' environment in Greece. The potential role of JESSICA instrument*, in *Energy Conversion and Management*, 2011, p. 366. In merito ai progetti di sviluppo urbano, cfr. anche: MEHTA, *Is JESSICA the Holy Grail of Urban Regeneration?*, in *European Public Private Partnership Law Review*, 2010, p. 147; WILLIAMS R., *Urban policy: Europe*, in SMELSER, BALTES (a cura di), *International Encyclopedia of Social and Behavioural Sciences*, Oxford, 2001, p. 16063; VAROTTO, *Strumenti finanziari comunitari per promuovere lo sviluppo sostenibile dell'ambiente urbano*, in *Azienditalia*, 2002, p. 1.

[143] EIB-CEB, *Joint Statement on Cooperation*, 2 giugno 2008; cfr. SEATZU, *The Council…*, *cit.*, p. 261. Cfr. anche Cap. I, pag. 46 nota 217.

strutturali avviene attraverso un finanziamento (diretto e indiretto) in fondi d'investimento specializzati in progetti per le PMI ovvero per la crescita sostenibile nel settore dello sviluppo urbano[144].

Poiché i capitali investiti nell'ambito del progetto JESSICA provengono da fondi strutturali, è la Commissione che direttamente mette tali fondi a disposizione degli Stati membri, i quali, a loro volta, o direttamente o attraverso un fondo di partecipazione, li convogliano nel fondo di sviluppo urbano. È solo quando questi capitali entrano nel fondo di sviluppo urbano che viene in rilievo il ruolo della Banca, la quale, oltre a consigliare e assistere gli enti pubblici nella realizzazione del programma, agisce quale gestore del fondo[145].

I criteri di scelta dei progetti da finanziare nell'ambito del programma JESSICA sono i medesimi che governano l'utilizzo dei fondi strutturali e, pertanto, tengono conto di eventuali vincoli disposti a livello nazionale. Nel caso in cui i capitali disponibili per gli investimenti del programma JESSICA non siano interamente utilizzati, essi (al pari dei ricavi generati dagli investimenti condotti) sono o trattenuti dai fondi di sviluppo urbano ovvero restituiti alle Autorità nazionali di gestione[146].

Il terzo ed ultimo programma attivato su impulso della Commissione è dedicato all'erogazione di mutui flessibili alle piccole e medie imprese (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises – JEREMIE*). Il Programma è gestito dalla Commissione e dal Fondo

---

[144] MANZELLA, *La nuova…, cit.*, p. 540.

[145] Banca europea per gli investimenti, *Jessica: A new way of using EU funding to promote sustainable investments and growth in urban areas*, 5 settembre 2008, p. 3.

[146] *Ibidem*, p. 4-5.

europeo per gli investimenti al fine di agevolare le PMI nell'accesso a prodotti di ingegneria finanziaria[147].
La ragion d'essere alla base dell'istituzione del suddetto programma è da ricondurre alle carenze dei mercati dei capitali internazionali per quanto riguarda l'offerta di risorse appropriate per le PMI. Va detto, infatti, che le politiche industriali dei principali Paesi europei si sono dedicate con ritardo alla promozione e allo sviluppo di strumenti erogati dai mercati dei capitali idonei a sostenere le PMI, soprattutto nella fase iniziale della loro attività, assicurando loro adeguate prospettive di crescita[148].
Al fine di sostenere la creazione di un più efficiente mercato dei capitali nelle aree in cui è meno sviluppato, promuovendo lo sviluppo di risorse finanziarie adeguate e la presenza di operatori specializzati[149], il programma JEREMIE si rivolge ad operatori finanziari capaci di perseguire tali obiettivi affinchè siano loro stessi ad erogare prestiti alle PMI, assumendo, in taluni casi, quote di partecipazione del capitale. Il tratto distintivo e caratteristico del programma JEREMIE è, pertanto, quello di essere esclusivamente indirizzato agli intermediari finanziari, non essendo prevista alcuna erogazione diretta alle imprese[150].
I ricavi derivanti dalla restituzione delle risorse erogate nell'ambito del programma JEREMIE sono, poi, destinati a investimenti nel medesimo settore[151]. Gli Stati membri danno esecuzione al programma attraverso la creazione di

---

[147] Banca europea per gli investimenti, *JEREMIE: A new way of using EU Structural Funds to promote SME access to finance via Holding Funds*, 28 febbraio 2012.
[148] MANZELLA, *La nuova…, cit.*, p. 539.
[149] *Ibidem*, p. 540.
[150] Banca europea per gli investimenti, *JEREMIE…, cit.,* p. 1.
[151] MANZELLA, *La nuova…, cit.*, p. 540.

un fondo specifico, finanziato con le risorse dei fondi strutturali, gestito o dal FEI o dalle altre istituzioni finanziarie, in accordo con quanto previsto dal diritto dell'Unione per i fondi strutturali. È, quindi, l'ente di gestione di tale fondo che, a propria volta, eroga i capitali agli intermediari finanziari[152].

Al fine di far fronte agli elevati rischi di credito determinati dalla diffidenza degli operatori privati nel finanziare progetti infrastrutturali nel settore dei trasporti realizzati congiuntamente da imprese pubbliche e private, la Banca ha istituito il programma di garanzie per progetti nel settore dei trasporti (*Loan Guarantee Instrument for Trans-European Transport Network Projects - LGTT*).

Scopo di tale programma non è però quello di coprire tutti i rischi connessi ai progetti infrastrutturali nel settore dei trasporti, bensì solo quelli dei progetti che siano considerati di interesse comune[153] e la redditività dei quali

---

[152] Banca europea per gli investimenti, *JEREMIE…, cit.,* p. 2.

[153] Il programma LGTT è stato istituito in base alla definizione fornita dagli articoli 2, 3 e 7 della Decisione n. 1692/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 1996 sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti. In forza delle norme richiamate, sono considerati di interesse comune i progetti che: assicurino la mobilità sostenibile delle persone e delle merci; offrano agli utenti servizi di alta qualità; consentano lo sfruttamento adeguato delle reti già esistenti; includano tutte le modalità di trasporto; siano, per quanto possibile, compatibili con altre reti di trasporto già in essere; siano economicamente efficienti; coprano l'intero territorio dello Stato membro interessato; siano in grado di connettersi alle reti dei Paesi EFTA. Anche nel caso in cui tutte tali condizioni siano rispettate, sono esclusi dal novero delle reti transeuropee di trasporto i progetti che non rientrano in una delle seguenti categorie: strade, ferrovie, vie di navigazione fluviale interne agli Stati membri, porti (fluviali o marini), aeroporti e terminali di connessione tra più reti.

dipenda dai canoni versati dagli utenti finali quale corrispettivo per il loro sfruttamento. Nell'ambito del programma LGTT possono essere concessi fondi per un ammontare pari al 10% (20% in casi eccezionali) del totale del capitale necessario per realizzare il progetto. Per quanto attiene alle garanzie, esse non possono superare il valore complessivo di € 200 mln. a progetto. Scopo dell'LGTT è di migliorare l'affidabilità creditizia del mutuatario durante le fasi iniziali del progetto[154].

Il capitale di rischio necessario al finanziamento del programma LGTT è fornito dalla Banca e dalla Commissione europea in favore di istituti di credito privati i quali concedono i finanziamenti alle imprese incaricate di realizzare il progetto, che divengono, quindi, mutuatarie delle banche private. Allorchè, alla scadenza del contratto, l'istituto di credito richieda la restituzione di quanto versato, la BEI diviene creditore diretto dell'impresa[155].

Di tutta evidenza la funzione di detto programma: la BEI, rispondendo al criterio dell'interesse dell'Unione, mette le proprie risorse a disposizione di un progetto di comune interesse europeo che, però, ha difficoltà ad essere finanziato direttamente sui mercati dei capitali in ragione del suo elevato rischio di credito.

L'iniziativa *project bond*[156] è stata modulata proprio sulla base del programma LGTT, grazie ai rilevanti risultati

---

Inoltre, le reti devono essere provviste di sistemi di controllo del traffico, di comunicazione e di navigazione.

[154] NUÑEZ FERRER, VOLKERY, WITHANA, MEDAROVA-BERGSTROM, *The Use of Innovative Financial Instruments for Financing EU Policies and Objectives – Implications for EU and National Budgets*, CEPS Special Report, ottobre 2012.

[155] *Ibidem*.

[156] Ultimo dei sedici programmi BEI qui presi in considerazione e oggetto del successivo paragrafo.

ottenuti mediante l'emissione diretta di obbligazioni da parte del richiedente sui mercati dei capitali, ove il ruolo della Banca si limita ad una funzione di garanzia[157].
Il programma EPEC (*European PPP Expertise Centre*), frutto di un'iniziativa congiunta della BEI e della Commissione, è l'unico programma della BEI che non prevede né l'erogazione di finanziamenti né la concessione di garanzie, sostanziandosi in un foro al quale gli enti pubblici nazionali possono rivolgersi per condividere esperienze di lavoro in tema di *partnership* pubblico-private e competenze tecniche; analisi progettuale; elaborazione delle migliori pratiche; aiuto nella massimizzazione dei profitti.
Detto programma è strettamente dipendente dall'iniziativa *project bond* ed è stato concepito per far fronte alle complesse condizioni economico-finanziarie che hanno caratterizzato gli ultimi quattro anni, mediante la messa a disposizione delle autorità pubbliche e delle imprese a capitale misto pubblico-privato di un foro informale, all'interno del quale le stesse possano essere coadiuvate nella scelta delle condizioni e delle modalità più appropriate per emettere *project bond* sui mercati dei capitali[158].

---

[157] NUÑEZ FERRER, KATARIVAS, *What are the effects of the EU budget? – Diriving force or drop in the ocean?, CEPS Special Report*, aprile 2014, p. 23-24.
[158] Banca europea per gli investimenti, *Financing PPPs with project bonds*, 25 novembre 2013; cfr. anche Banca europea per gli investimenti, *EPEC: Institutional strengthening to help the public sector engage in Public Private Partnerships*, 31 gennaio 2011. Fanno parte dell'EPEC funzionari altamente specializzati in tema di *partnership* pubblico-privato. L'unico limite al loro mandato consiste nel non poter fornire consigli su progetti specifici.

3. La BEI di fronte alla crisi economica: l'iniziativa *project bond*

Tra le attività della Banca rivestono particolare rilevanza i c.d. *project bonds*, strumenti finanziari esclusivamente finalizzati allo stimolo (e alla catalizzazione) degli investimenti infrastrutturali[159].

I *project bond* sono destinati ad operare nei settori delle reti transeuropee dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni a banda larga. Scopo dell'iniziativa è quello di consentire ai promotori (generalmente società private) di tali progetti infrastrutturali di attrarre ulteriore capitale privato di rischio da parte di investitori istituzionali, in primo luogo compagnie assicurative e fondi pensione.

Funzione dei *project bond* è quella di migliorare la qualità (*rating*) delle obbligazioni emesse dalle imprese che ne usufruiscono, in tal modo facilitando il collocamento di

[159] In merito deve essere ricordato come l'iniziativa *project bond* si inserisca nel solco di una serie di interventi, condotti dalla Banca e dall'Unione congiuntamente, in favore delle reti transeuropee. Tra questi si rammenta l'"Iniziativa di innovazione 2000": linee guida che ridefiniscono i settori di attività oggetto di prestiti da parte della BEI adottate dal Consiglio dei governatori in data 5 giugno 2000. In tale caso era stata data specifica attenzione al settore delle telecomunicazioni e, in conformità con le linee guida adottate, la BEI aveva concesso un prestito alla compagnia telefonica Wind ed aveva partecipato alla manovra finanziaria concernente la compagnia telefonica Telecom. Per un'analisi dell'"Iniziativa di innovazione 2000", ove è anche presente il testo della delibera, cfr. BISIO, *"Iniziativa di Innovazione 2000" e nuovi prestiti della Banca europea per gli investimenti*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2000, p. 1051 ss.

obbligazioni connesse alla realizzazione di progetti infrastrutturali[160].

La natura giuridica dei *project bond* è quella di essere titoli obbligazionari emessi dagli stessi promotori e non dall'Unione, dagli Stati membri o dalla BEI. Il ruolo di quest'ultima si sostanzia in un concorso, attraverso strumenti subordinati, quali l'erogazione di prestiti o la concessione di garanzie, funzionali a rafforzare l'affidabilità creditizia dell'obbligazione emessa sui mercati finanziari di collocamento[161].

Il prestito erogato, ovvero l'ammontare escusso dalla garanzia, ha carattere di debito subordinato e cioè rimborsabile solo dopo che siano stati previamente soddisfatti gli obbligazionisti, i quali, in tal modo, godono di un'aspettativa rafforzata con riferimento al rimborso dei capitali investiti che, conseguentemente, li induce a operare i prestiti[162]. Nella maggior parte dei casi i promotori dei *project bond* sono compagnie a capitale misto pubblico-privato[163].

Nella relazione sullo "stato dell'Unione" del 2010, il Presidente della Commissione europea (José Manuel Barroso) ha per la prima volta proposto l'iniziativa *project bond* al fine di reperire i capitali necessari per i finanziamenti infrastrutturali all'interno dell'UE[164].

---

[160] TONETTI, *Il finanziamento delle infrastrutture*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2013, p. 254.

[161] TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2012, p. 681 ss.

[162] TONETTI, *Il finanziamento…, cit.,* p. 254 – 255.

[163] Cfr. NUÑEZ FERRER, KATARIVAS, *What are…, cit.,* p. 24 – 25.

[164] il Presidente della Commissione ha in punto affermato che: "[…] *An EU initiative to support project bonds together with the EIB, would help address the needs for investment in large EU*

La base giuridica dell'iniziativa è costituita dal Regolamento n. 670/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 luglio 2012[165] con il quale venivano stabiliti i nuovi principi in forza dei quali sarebbero stati condotti gli investimenti nel settore delle reti transeuropee. In particolare, il considerando n. 3 del Regolamento sopra citato afferma che, secondo le stime della Commissione, sarebbe stato necessario nel prossimo decennio aumentare gli investimenti nel settore delle reti transeuropee di trasporti, energia e telecomunicazioni, al fine di contribuire al perseguimento degli obiettivi programmatici della strategia Europa 2020.
Il ruolo della BEI nella realizzazione dell'iniziativa *project bond* era stato favorito dall'esperienza acquisita dalla Banca nel finanziamento di progetti infrastrutturali all'interno dell'Unione, e nei programmi di cooperazione già esistenti tra la Banca e l'UE, quali il "*Loan Guarantee Instrument for TEN Transport projects*".
A questo punto è necessaria una breve digressione sulla c.d. "strategia Europa 2020", per meglio comprendere ruolo e funzione dei *project bond* BEI, la cui scelta è stata motivata dalla Banca proprio perché è nell'ambito della strategia Europa 2020 che si incardina il mandato della

---

infrastructure projects […]". Cfr. Banca europea per gli investimenti, *Funding PPP Projects*, Helsinki, 13 febbraio 2014, p. 9.

[165] Regolamento (UE) n. 670/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2012, che modifica la decisione n. 1639/2006/CE che istituisce un programma quadro per la competitività e l'innovazione (2007-2013) e il Regolamento (CE) n. 680/2007 che stabilisce i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee dei trasporti e dell'energia.

BEI di contribuire al rafforzamento del sistema economico europeo attraverso le proprie politiche di finanziamento[166]. Con comunicazione[167] del 3 marzo 2010, la Commissione presentava una strategia finalizzata al raggiungimento di una crescita qualificata come "intelligente, sostenibile ed inclusiva" per l'Unione europea. In tale sede, la Commissione, dopo aver rilevato come la crisi economica avesse vanificato anni di progressi economici e sociali (portando altresì alla luce le carenze strutturali del sistema economico europeo), proponeva cinque obiettivi principali da raggiungere entro il 2020: il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro; il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in ricerca e sviluppo; i traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia devono essere raggiunti (compreso, ove possibile, un incremento del 30% della riduzione delle emissioni); il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e

[166] In merito deve farsi menzione del fondo d'investimento "*Marguerite*", creato dalla BEI e dagli istituti di credito allo sviluppo dei principali paesi europei: Caisse des dépôts et consignations, Cassa depositi e prestiti, Instituto de Crédito Oficial, KfW Bankengruppe, PKO Bank Polski SA. Scopo del fondo, al quale partecipa anche la Commissione europea, è di investire risorse per progetti infrastrutturali a lungo termine che contribuiscano alla lotta al cambiamento climatico attraverso la cooperazione finanziaria diretta dei Paesi membri e, pertanto, non mediata attraverso il Consiglio dei governatori BEI. Il fondo "*Marguerite*" è stato creato in data 4 dicembre 2009 (primo intervento a livello UE per fronteggiare la crisi economica e strutturato all'interno della strategia Europa 2020) con un capitale iniziale di € 600 mln.

[167] Commissione europea, Comunicazione della Commissione, del 3 marzo 2010, intitolata «Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva», COM(2010) 2020.

almeno il 40% dei giovani deve essere laureato; 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà[168].
In tale comunicazione veniva posta attenzione anche al ruolo che la BEI doveva svolgere per contribuire al raggiungimento degli obiettivi in parola[169]. In particolare, si affermava la necessità: a) di potenziare e sviluppare il ruolo svolto dagli strumenti UE (in particolare i fondi strutturali) in favore dell'innovazione e ciò anche attraverso la collaborazione della Banca, al fine di rendere più rapide le procedure amministrative per l'erogazione dei finanziamenti, soprattutto in favore delle PMI[170] b) di mobilitare tutti gli strumenti finanziari UE con ampio coinvolgimento della BEI nell'ambito di una strategia d'investimenti inclusiva, grazie al concorso di finanziamenti pubblici e privati, nazionali e dell'Unione[171].
La Banca è stata, poi, presa in considerazione dalla Commissione anche per il ruolo che è chiamata a svolgere nel finanziamento delle reti transeuropee, nella creazione di nuovi strumenti di finanziamento (in collaborazione con la Commissione stessa, il FEI ed il settore privato) al fine di far fronte alle esigenze, ancora insoddisfatte, delle imprese nonché per reperire capitali supplementari per finanziare le imprese innovative e quelle in espansione[172].
Di ciò si è occupato il Consiglio europeo, tenutosi a Bruxelles in data 25-26 marzo 2010, che ha approvato le

---

[168] *Ibidem*, p. 5.
[169] Per quanto riguarda l'aumento degli investimenti condotti dalla BEI durante gli anni 2012-2013, in cui più acuta è stata la crisi economica in Italia, cfr. BUSSI, *Fondi BEI all'Italia per 5,5 miliardi*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 luglio 2012.
[170] Commissione europea, Comunicazione della Commissione, del 3 marzo 2010…, *cit.*, p. 14.
[171] *Ibidem*, p. 17.
[172] *Ibidem*, p. 18, 25

linee principali e gli obiettivi fondamentali della strategia Europa 2020 per l'occupazione e la crescita[173].
È interessante osservare come le suddette decisioni siano state precedute da una forte affermazione da parte del Consiglio europeo: "[…] *adesso ci troviamo di fronte a livelli di debito eccessivi, crescita strutturale fiacca e disoccupazione elevata* […]"[174], che lasciano intravedere quali siano le materie per le quali si è ritenuto necessario intervenire, migliorando il coordinamento delle politiche economiche nazionali fra loro e con quella più generale dell'Unione e cioè debito pubblico, crescita economica ed occupazione.
In altri termini, la strategia Europa 2020, così come proposta dalla Commissione, aveva tre obiettivi prioritari: contenere e ridurre il debito pubblico, favorire la crescita economica per qualità e quantità e incrementare l'occupazione[175]; ciò nel quadro di obiettivi nazionali

---

[173] Consiglio europeo, *Conclusioni del vertice del 25-26 marzo 2010*, n. EUCO 7/10, 26 marzo 2010.
[174] *Ibidem*, n. 1, 4, p. 1.
[175] "[…] *Mirare a portare al 75% il tasso di occupazione delle donne e degli uomini di età compresa tra 20 e 64 anni, anche mediante una maggiore partecipazione dei giovani, dei lavoratori più anziani e di quelli poco qualificati e una migliore integrazione dei migranti legali; migliorare le condizioni per la ricerca e lo sviluppo, in particolare allo scopo di portare al 3% del PIL i livelli d'investimento pubblico e privato combinati in tale settore; la Commissione elaborerà un indicatore che rifletta l'intensità in termini di R&S e di innovazione; ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990; portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabili nel consumo finale di energia e puntare a un miglioramento del 20% dell'efficienza energetica; l'UE si è impegnata a prendere la decisione di passare entro il 2020 a una riduzione del 30% rispetto ai livelli del 1990 come offerta condizionale, nel quadro di un accordo globale e*

equilibrati e coordinati fra loro e tenuto conto delle condizioni economiche di partenza di ciascuno Stato[176].
L'importanza di tale strategia non è dovuta al solo fatto di essere stata elaborata in un contesto di grave e generalizzata crisi economica, bensì anche per aver previsto l'istituzione di meccanismi di monitoraggio a livello dell'Unione. In particolare, il Consiglio europeo, proprio sulla base dell'attività di monitoraggio costante posta in essere dalla Commissione, sarebbe in grado di procedere una volta all'anno ad una valutazione dei progressi compiuti nell'attuazione della strategia[177].

---

completo per il periodo successivo al 2012, a condizione che altri paesi sviluppati si impegnino ad analoghe riduzioni delle emissioni e i paesi in via di sviluppo contribuiscano adeguatamente in funzione delle loro responsabilità e capacità rispettive; migliorare i livelli d'istruzione, in particolare mirando a ridurre i tassi di dispersione scolastica e aumentando la percentuale delle persone che hanno completato l'istruzione terziaria o equivalente; tenendo conto della proposta della Commissione, il Consiglio europeo fisserà le percentuali numeriche di questi obiettivi nel giugno 2010; promuovere l'inclusione sociale in particolare attraverso la riduzione della povertà. Sono necessari ulteriori lavori sugli indicatori appropriati. Il Consiglio europeo ritornerà su tale questione nella riunione del giugno 2010 […]. Cfr. *ibidem*, n. 5, p. 2.

[176] Sulla relazione intercorrente tra occupazione e crescita, da un lato, e sistemi di protezione sociale, dall'altro lato, nell'attuale contesto di crisi economica, cfr. BARBIER, *Tracing the fate of EU "social policy": Changes in political discourse from the "Lisbon Strategy" to "Europe 2020"*, in *International Labour Review*, 2012, p. 377; GOETSCHY, *The Implications of the Lisbon Strategy for the Future of Social Europe: "On the Road" or "New Age"?*, in *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2007, p. 499.

[177] Consiglio europeo, *Conclusioni del vertice del 25-26 marzo 2010*, n. 6, p. 4.

Il ruolo della BEI è preso in considerazione dal Consiglio europeo solo nella parte finale delle proprie conclusioni, allorchè afferma che le azioni poste in essere dagli Stati membri per attuare i programmi previsti dalla strategia 2020 "[…] *dovrebbero essere pienamente sostenute mobilitando, come incentivi di riforma, tutti i pertinenti strumenti dell'UE, compresi strumenti di finanziamento innovativi in cooperazione con il Gruppo BEI* […][178].

In data 13 luglio 2010 il Consiglio adottava una raccomandazione[179] nella quale erano contenuti gli orientamenti di massima dei quali gli Stati membri dell'Unione avrebbero dovuto tener conto nella realizzazione degli obiettivi posti dalla strategia Europa 2020. Tali orientamenti concernevano la sostenibilità delle finanze pubbliche e la stabilità economica grazie al rispetto di quanto previsto dal patto di stabilità e crescita; lo stimolo agli investimenti nei settori della ricerca e dello sviluppo; la sostenibilità ambientale; l'equo accesso alle risorse economiche da parte di tutti i cittadini, al fine di evitare forme di esclusione sociale e nel rispetto delle norme UE in tema di concorrenza.

La strategia Europa 2020 non si riduce, ovviamente, agli atti menzionati nel presente lavoro, nel quale, per ovvie ragioni, si è dovuto procedere per sintesi, ma anche perché proprio per i suoi caratteri di inclusività e flessibilità, tale strategia è in continua evoluzione, arricchendosi di nuovi

---

[178] *Ibidem* - Allegato, lett. d), p. 10.

[179] Raccomandazione 2010/410/UE del Consiglio, del 13 luglio 2010, sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione.

obiettivi e strategie a seconda delle necessità contingenti[180].
Si ritiene comunque necessario ricordare come in data 5 maggio 2014 la Commissione abbia indetto una consultazione pubblica sulla strategia Europa 2020 al fine di valutare i progressi raggiunti nei primi anni dall'Unione e dagli Stati membri e per valutarne l'effettività e l'idoneità come strategia per uscire dalla crisi, incrementando la crescita e creando posti di lavoro[181].
Al termine di questa digressione sulla c.d. "strategia Europa 2020", riallacciamoci a quanto sopra accennato e cioè che con Regolamento n. 670/2012 è stato dato avvio alla fase pilota dell'iniziativa congiunta UE-BEI *project bond*, compresa nel più ampio programma Europa 2020, al fine di stimolare gli investimenti nei progetti infrastrutturali dell'Unione nei settori dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni. La fase pilota si concluderà nel 2016[182].
L'articolo 1 del Regolamento 670/2010 è dedicato alle modifiche alla decisione n. 1639/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio di istituzione di un programma

---

[180] In merito cfr. il sito internet della Commissione nella parte dedicata alla strategia Europa 2020: http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm.
[181] Commissione europea, *Public consultation on the Europe 2020 strategy: towards a post-crisis growth strategy for Europe*, 5 maggio 2014.
[182] Banca europea per gli investimenti, *An outline guide to Project Bond Credit Enhancement and the Project Bond Initiative*, 21 dicembre 2012, p. 5.

quadro per la competitività e l'innovazione relativo agli anni 2007-2013[183].
In particolare, viene aggiunto un nuovo paragrafo all'art. 8, rubricato "monitoraggio e valutazione". Al termine di detto articolo (il quale dispone come la Commissione debba esaminare regolarmente l'attuazione del programma quadro, dei programmi specifici e le sinergie con altri programmi complementari) è affermato come, per i progetti condotti nell'ambito dello strumento di condivisione del rischio per prestiti obbligazionari finalizzati al finanziamento di progetti che promuovono l'innovazione, il trasferimento tecnologico ovvero la diffusione di nuove tecnologie mature per essere lanciate sul mercato, la Commissione e la BEI presentino al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione intermedia[184] nella seconda metà del 2013, per poi procedere ad una valutazione completa e indipendente nel 2015 (art. 8 par. 5bis c. 1).
In base alla valutazione condotta, la Commissione valuterà l'iniziativa *project bond* Europa 2020 nonché l'eventuale proposta di modifiche regolamentari quando, tra l'altro, saranno disponibili sufficienti fonti alternative di finanziamento del debito a lungo termine (art. 8 par. 5bis c. 2).
Infine, di assoluta importanza è la modifica apportata all'art. 31 par. 2 (progetti, azioni relative alle migliori

---

[183] Decisione n. 1639/2006/ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 2006 che istituisce un programma quadro per la competitività e l'innovazione (2007-2013).
[184] Commissione europea, *Report from the Commission: Interim Report on the Pilot Phase of the Europe 2020 Project Bond Initiative*, COM(2013) 929, 19 dicembre 2013. In tale relazione la Commissione esprime il proprio favore nei confronti dell'iniziativa *project bond*, cfr. *ibidem*, p. 6-10.

pratiche e reti tematiche) della decisione n. 1639/2006, nella parte in cui si dispone che: "[…] *I progetti di cui al paragrafo 1, lettera a), promuovono l'innovazione, il trasferimento tecnologico e la diffusione di nuove tecnologie mature per essere lanciate sul mercato. L'Unione può accordare sovvenzioni per tali progetti. In alternativa, durante una fase pilota nel 2012 e nel 2013, l'Unione può fornire un contributo finanziario alla BEI a titolo di provvista e stanziamento di capitali per strumenti di debito o garanzie che saranno concessi dalla BEI a titolo di risorse proprie nell'ambito dello strumento di condivisione del rischio per prestiti obbligazionari per il finanziamento di progetti* […]".

A norma del paragrafo 2bis aggiunto all'art. 31, il contributo finanziario concesso dall'UE alla BEI si configura quale strumento congiunto della Commissione e della BEI ma connotato come intervento dell'Unione. Tale fondo è finalizzato ad affrontare situazioni di investimento non ottimali ove determinati progetti non siano in grado di accedere a linee di credito necessarie sui mercati dei capitali e, pertanto, intende prevenire eventuali distorsioni della libera concorrenza, garantendo la catalizzazione degli investimenti.

È sempre il par. 2bis ad affermare che lo strumento di condivisione del rischio per prestiti obbligazionari per il finanziamento di progetti "[…] *si configura come uno strumento di debito o una garanzia concessi dalla BEI con il concorso di un contributo a titolo del bilancio dell'Unione* […]" nei settori della telecomunicazione, coadiuvando gli investimenti pubblici e privati; è in grado di ridurre i rischi di credito e di servizio di debito e può essere utilizzato solo per finanziare progetti la cui solidità finanziaria sia fondata sulle entrate del progetto medesimo.

Il paragrafo 2ter dell'articolo 31 in commento è dedicato, invece, all'esposizione creditizia dell'UE in relazione allo strumento di condivisione del rischio per prestiti obbligazionari, disponendo che le commissioni e le spese non possano in alcun caso superare l'importo complessivo del contributo UE allo strumento di condivisione del rischio, senza comportare alcun impegno ulteriore a carico del bilancio dell'Unione, in quanto il rischio residuo è sempre sostenuto dalla BEI.
Ai sensi del paragrafo 2quater, le modalità e le condizioni per l'attuazione dei *project bond* (remunerazione, condivisione del rischio, monitoraggio e controllo) sono stabilite in un accordo *ad hoc* siglato dalla Commissione e dalla Banca.
L'importo massimo dei fondi è stabilito dal paragrafo 2quinquies, a norma del quale, per l'anno 2013, essi non avrebbero potuto essere superiori ad € 20 mln. dei fondi di bilancio stanziati per l'attuazione delle politiche in tema di telecomunicazioni. Ivi è stato stabilito anche che, nel caso in cui il progetto pilota *project bond* non venga prorogato per il successivo quadro finanziario pluriennale, i fondi in eccedenza debbano essere reintegrati nel bilancio generale dell'UE.
Alla decisione era, infine, aggiunto l'Allegato IIIbis dedicato alle modalità, alle condizioni e alle procedure dello strumento *project bond*. Ai sensi di tale allegato, la BEI gestisce, per conto dell'Unione, il contributo di quest'ultima allo strumento di condivisione del rischio per prestiti obbligazionari per il finanziamento di progetti, che "[…] *è concepito per ogni progetto ammissibile come un meccanismo subordinato sotto forma di strumento di debito o come meccanismo contingente (di garanzia) o come entrambi, al fine di agevolare l'emissione di siffatti prestiti* […]. Lo strumento non può coprire una

percentuale superiore al 20% dell'importo totale del debito emesso.
Il contributo dell'Unione può essere utilizzato dalla BEI, ex Allegato III-bis lett.c), solo per due scopi: ai fini dell'accantonamento contro i rischi e ai fini della copertura di eventuali costi che, pur non essendo correlati a progetti, siano tuttavia associati alla creazione e all'amministrazione dello strumento di condivisione del rischio.
Le commissioni e i tassi d'interesse sono decisi conformemente ai criteri generalmente applicati dalla BEI, alla quale devono altresì essere indirizzate le domande di finanziamento e che conduce l'intera procedura di approvazione. La procedura di monitoraggio, valutazione e controllo dei fondi erogati è condotta congiuntamente dalla Commissione e dalla BEI.
Ai sensi della lettera i) dell'Allegato III-bis, sebbene il contributo dell'UE dovesse essere impiegato entro la fine del 2013, l'ultima data per l'effettiva approvazione da parte del CdA BEI dei meccanismi dei *project bond* è stata differita al 31 dicembre 2014.
Come sopra accennato, l'articolo 2 del Regolamento 670/2012 ha modificato il Regolamento n. 680/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio[185]. Le modifiche sono intervenute su vari articoli del Regolamento in questione.
Più specificamente, all'art. 2, dedicato alle definizioni, sono state aggiunte le definizioni di strumento di condivisione del rischio per prestiti obbligazionari per il

[185] Regolamento (ce) n. 680/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2007 che stabilisce i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee dei trasporti e dell'energia.

finanziamento di progetti[186] e di supporto di credito[187]. All'art. 6 (Forme e modalità del contributo finanziario della Comunità), nella parte in cui si prevede che i contributi UE possano assumere anche la forma di contributi finanziari all'accantonamento e all'allocazione dei capitali per le garanzie che la Banca, in base alle proprie risorse, dovrà emettere a titolo di strumento di garanzia dei prestiti, è stata aggiunta la previsione in forza della quale per gli anni 2012 e 2013 potrà essere riassegnato un importo pari a € 200 mln. per la fase pilota dello strumento di condivisione del rischio per prestiti obbligazionari finalizzati al finanziamento di progetti nel settore dei trasporti. Ivi è stato anche specificato che l'impegno finanziario assunto dall'Unione non potrà essere superiore a quanto espressamente conferito a titolo di

---

[186] "[…] *uno strumento congiunto della Commissione e della BEI che fornisce valore aggiunto quale intervento dell'Unione, fronteggia situazioni d'investimento non ottimali in cui determinati progetti non riescono a reperire finanziamenti sufficienti sul mercato, e garantisce l'addizionalità, integrando o attirando i finanziamenti degli Stati membri o del settore privato. Esso previene inoltre le distorsioni della concorrenza, mira a garantire un effetto moltiplicatore e allinea gli interessi. Lo strumento di condivisione del rischio per prestiti obbligazionari per il finanziamento di progetti assume la forma di un supporto di credito per progetti di interesse comune, attenua il servizio del debito di un progetto e il rischio di credito degli obbligazionisti ed è utilizzato soltanto per progetti la cui solidità finanziaria è basata sulle entrate del progetto* […]".

[187] "[…] *il miglioramento della qualità creditizia di un prestito concesso a un progetto attraverso un meccanismo subordinato sotto forma di uno strumento di debito o di una garanzia della BEI o di entrambi, con il supporto di un contributo a titolo del bilancio dell'Unione* […]".

project bond e che il rischio residuo sarà ad esclusivo carico della BEI.
Le ulteriori modifiche apportate al Reg. 680/2007 ricalcano, sostanzialmente, quelle apportate alla decisione n. 1639/2006. Infatti è previsto: che le modalità, condizioni e procedure dello strumento di condivisione del rischio siano dettate da un accordo siglato dalla BEI e dalla Commissione; che i fondi non utilizzati siano imputati al bilancio generale dell'Unione; che la Commissione debba valutare la pertinenza e l'efficacia dell'iniziativa prestiti obbligazionari Europa 2020, eventualmente proponendo le opportune modifiche.
Da ultimo, l'art. 2 del Regolamento 670/2012 dispone che sia aggiunto un Allegato I-bis al Reg. 680/2007 dedicato alle modalità di funzionamento dello strumento di condivisione del rischio. Anche in tale caso, le prescrizioni dell'Allegato I-bis ricalcano quelle dettate dall'Allegato III-bis alla decisione n. 1639/2006.
In merito, si prevede: che l'ammontare dei fondi erogati dallo strumento di condivisione del rischio non possa superare il 20% del totale delle risorse necessarie al finanziamento del progetto; che i capitali dello strumento e le entrate dallo stesso derivanti siano versati su un fondo fiduciario; che i contributi UE siano utilizzati dalla Banca per la copertura di eventuali costi ulteriori e per gli accantonamenti contro i rischi; che i prezzi e le procedure di richiesta ed approvazione siano modulate su quelle generalmente praticate dalla Banca; che l'attività di monitoraggio, controllo e valutazione sia condotta dalla Banca e dalla Commissione.
In forza dell'accordo di cooperazione siglato tra la Banca e la Commissione in data 7 novembre 2012, per la fase pilota dell'iniziativa *project bond* è stato previsto lo stanziamento di € 230 mln. dal bilancio dell'Unione e gli

investimenti previsti ammonterebbero a € 4 mld.[188]. Ai sensi di tale accordo, i progetti potenzialmente beneficiari dei *project bond* dovranno essere scelti entro la fine del 2016, a condizione che il Consiglio dei governatori BEI, entro la fine del 2014, approvi il finanziamento.

Con riferimento al funzionamento dei *project bond*, lo stesso è illustrato dalla stessa BEI[189]: al fine di migliorare l'affidabilità creditizia dell'obbligazione emessa dal promotore, l'ammontare dei debiti assunti da quest'ultimo viene separato in due tronconi, uno principale e l'altro subordinato, con lo scopo di favorire un innalzamento dell'affidabilità creditizia dell'ammontare principale, che consente, a sua volta, agli investitori istituzionali di porre in essere un investimento di lungo periodo.

L'ammontare del *project bond* subordinato (*project bond credit enhancement – PBCE*[190]), fornito dalla Banca con il supporto dell'UE, può sia essere concesso *ab origine* al promotore, a titolo di mutuo, sia essere erogato successivamente, nel caso in cui i ricavi derivanti dal progetto non siano sufficienti a far fronte alle obbligazioni contratte. Ne consegue che obiettivo primario del PBCE sia il miglioramento dell'affidabilità creditizia delle obbligazioni direttamente emesse dal proponente ed è per questo motivo che ha una finalità di natura suppletiva[191].

---

[188] Il comunicato stampa attinente alla firma dell'accordo è consultabile al seguente sito internet: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1183_en.htm?locale=en.

[189] Banca europea per gli investimenti, *An outline guide…, cit.,* p. 5.

[190] Obbligazione infrastrutturale finalizzata al miglioramento delle condizioni di credito.

[191] Per un'analitica descrizione del funzionamento dei PBCE, cfr. *ibidem*, p. 8–13.

Nel caso specifico, i compiti della Banca consistono nel selezionare e scegliere i progetti conformi alle proprie linee guida; creare il PBCE; monitorare la realizzazione del progetto. Le funzioni della Commissione sono, invece, quelle di definire i criteri di scelta per settore e di fornire alla Banca i contributi di capitale necessari. Ad ogni modo, la BEI svolge i propri compiti sin dal primo momento in cui il proponente presenta una domanda di *project bond*, in considerazione del fatto che: la qualità del credito è l'oggetto principale che deve essere tenuto in conto nell'attività di selezione di un progetto; le analisi condotte dalla BEI nel settore degli appalti pubblici saranno utilizzate a loro volta sia dagli appaltanti sia dagli appaltatori; la maggioranza degli investitori istituzionali non ha al proprio interno delle strutture dedicate alla valutazione dei PBCE.

Scopo della fase pilota è quello di testare la fattibilità dei *project bond* durante l'ultimo periodo del bilancio finanziario pluriennale 2007-2013, al fine di verificarne l'eventuale realizzabilità nel successivo periodo 2014-2020[192].

In data 19 dicembre 2013, la Commissione ha pubblicato la propria valutazione sull'iniziativa *project bond*[193]. In tale documento, dopo aver preso in considerazione gli obiettivi e i risultati raggiunti dall'iniziativa (sottolineando come la BEI ne abbia dimostrato la sostenibilità, così fornendo un miglioramento dell'affidabilità creditizia delle obbligazioni emesse per due degli otto progetti finanziati[194]), nonché i suoi auspicati miglioramenti, la

---

[192] *Ibidem*, p. 5.

[193] Commissione europea, *Report from the Commission, Interim…*, *cit.*

[194] *Ibidem*, p. 6.

Commissione ha concluso affermando come i *project bond* stessero rispondendo positivamente alle aspettative e come gli stessi avessero riscosso successo tra gli operatori di mercato[195].

In punto veniva sottolineato dalla Commissione come, sebbene l'iniziativa *project bond* stesse rispondendo alle aspettative, in particolare per quanto riguardava la catalizzazione degli investimenti, fosse però necessario sia un maggiore impegno da parte dei governi per pianificare in modo maggiormente stabile e trasparente un coerente programma di interventi infrastrutturali, sia un'ulteriore emissione di *project bond*, anche al fine di facilitare gli investitori e le autorità pubbliche[196].

In ragione di tale complessiva e positiva valutazione della Commissione, i *project bond* entreranno a far parte del programma di connessione europea (*Connecting Europe Facility - CEF*)[197], previsto dal piano finanziario pluriennale 2014-2020, a condizione però che sia positiva anche la prossima valutazione finale sulla fase pilota che sarà pubblicata nel 2015.

Con Regolamento del 2 dicembre 2013 n. 1311/2013, il Consiglio ha adottato il piano finanziario pluriennale per gli anni 2014-2020[198].

---

[195] *Ibidem*, p. 12.

[196] *Ibidem*.

[197] Il CEF è un programma finalizzato a promuovere la crescita, il lavoro e la libera concorrenza attraverso investimenti infrastrutturali mirati a livello dell'Unione. Opera in ausilio allo sviluppo delle reti transeuropee e fa, anch'esso, parte della strategia Europa 2020.

[198] Council regulation (EU, Euratom) n.1311/2013 of 2 December 2013 *laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020*. Cfr. anche Commissione europea, *Proposal for the 2014-2020 Multiannual Financial Framework*, 29 giugno 2011.

I primi progetti ad usufruire dei *project bond* hanno riguardato una struttura sotterranea di stoccaggio del gas in Spagna (valore *project bond* € 1.4 mld.), un elettrodotto tra una centrale eolica *offshore* e una centrale elettrica sulla terraferma nel Regno Unito (valore *project bond* GBP 45.8 mln.) e una connessione autostradale in Belgio (valore *project bond* € 578 mln.)[199].

Con riferimento all'ordinamento italiano, al fine di assicurare effettività ed efficacia alla disciplina dei *project bond*, si è proceduto ad una riforma delle disposizioni di legge in materia di obbligazioni emesse da società di progetto[200], originariamente prevista dall'art. 37*sexies* (introdotto dall'art. 11, L. 415/1998) L.109/1994, c.d. Legge Merloni.

L'art. 41 c. 1 ("*Emissioni di obbligazioni e di titoli di debito da parte delle società di progetto* - project bond") del D.L. 1/2012[201] ha modificato l'art. 157 del Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 163/2006)[202], rubricato "*Emissione di obbligazioni e di titoli di debito da parte delle società di progetto*"[203].

---

[199] Per i comunicati stampa, cfr. www.eib.org nella parte dedicata a: *Castor Energy storage project; Greater Gabbard offshore transmission link; A11 Belgian motorway link*.

[200] TONETTI, *Il finanziamento…, cit.,* p. 255.

[201] Decreto Legge 24 gennaio 2012, n. 1, Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitivita', convertito con modificazioni dalla L. 24 marzo 2012, n. 27.

[202] Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163, Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.

[203] Il testo attuale dell'art. 157 è il seguente: "*Le società costituite al fine di realizzare e gestire una singola infrastruttura o un nuovo servizio di pubblica utilità possono emettere, previa autorizzazione degli organi di vigilanza, obbligazioni, anche in deroga ai limiti di cui all'articolo 2412 del codice civile, purché destinate alla*

Obiettivo di tale modifica normativa è stato quello di formulare una disciplina *ad hoc* in materia di obbligazioni emesse da società che hanno stipulato un contratto di

---

sottoscrizione da parte degli investitori qualificati come definiti ai sensi del Regolamento di attuazione del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58; dette obbligazioni sono nominative e non possono essere trasferite a soggetti che non siano investitori qualificati come sopra definiti. I titoli e la relativa documentazione di offerta devono riportare chiaramente ed evidenziare distintamente un avvertimento circa l'elevato profilo di rischio associato all'operazione. Le obbligazioni, sino all'avvio della gestione dell'infrastruttura da parte del concessionario, possono essere garantite dal sistema finanziario, da fondazioni e da fondi privati, secondo le modalità definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 si applicano anche alle società operanti nella gestione dei servizi di cui all'articolo 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, alle società titolari delle autorizzazioni alla costruzione di infrastrutture di trasporto di gas e delle concessioni di stoccaggio di cui agli articoli 9 e 11 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, alle società titolari delle autorizzazioni alla costruzione di infrastrutture facenti parte del Piano di sviluppo della rete di trasmissione nazionale dell'energia elettrica, alle società titolari delle autorizzazioni per la realizzazione di reti di comunicazione elettronica di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, e alle società titolari delle licenze individuali per l'installazione e la fornitura di reti di telecomunicazioni pubbliche di cui all'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 1997, n. 318, come modificato dal decreto del Presidente, della Repubblica 1° agosto 2002, n. 211, nonché a quelle titolari delle autorizzazioni di cui all'articolo 46 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222. Per le finalità relative al presente comma, il decreto di cui al comma 3 è adottato di concerto con il Ministro dello sviluppo economico".

partenariato pubblico-privato e cioè dei contratti, *ex* art. 3 Codice contratti pubblici, aventi ad oggetto una o più prestazioni ovvero la fornitura di un servizio, con finanziamento totale o parziale a carico dei privati e allocazione dei rischi a norma delle disposizioni di diritto UE vigenti[204], ovvero da imprese titolari di autorizzazione alla costruzione di impianti di rigassificazione nonché di reti di trasporto e stoccaggio di gas ed elettricità[205].
Tale peculiare disciplina consente ora alle società così identificate di non essere vincolate dai limiti imposti dall'art. 2412 c.c. in tema di obbligazioni, il che si traduce nella possibilità loro accordata, previa autorizzazione degli organi di vigilanza, di collocare sui mercati titoli obbligazionari in misura superiore al doppio del patrimonio societario, della riserva legale e delle riserve disponibili, sempre che tali titoli nominativi siano sottoscritti solo da investitori qualificati[206]. Va poi

---

[204] TONETTI, *Il finanziamento…, cit.,* p. 255, nota 30.
[205] A norma dell'art. 33 c. 3bis e 4bis D.L. 179/2012 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese; convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221), l'ambito di applicazione della disciplina dei *project bond* è esteso anche alle imprese operanti nei settori dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e delle telecomunicazioni che siano titolari delle autorizzazioni necessarie alla realizzazione di reti di comunicazione elettronica nonché titolari delle licenze individuali in accordo alla previgente formulazione del Codice dei contratti pubblici; cfr. *ibidem*, p. 256, anche per quanto riguarda i profili problematici connessi all'esatta individuazione delle società operanti nella gestione dei "servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica" e per la riferibilità a tale categoria anche delle imprese che operano nel settore del servizio idrico integrato.
[206] La versione previgente dell'art. 157 Codice contratti pubblici disponeva che le obbligazioni così emesse dovessero essere garantite *pro-quota* mediante la concessione di ipoteca.

evidenziato che l'acquisto di quote di capitale sociale da parte delle società di progetto e la vendita sui mercati dei capitali delle partecipazioni assunte dagli investitori istituzionali possono avvenire in qualsiasi momento[207].
La ragion d'essere della modifica normativa in commento è da ricondursi alla volontà del Legislatore, nazionale e dell'Unione, di coinvolgere l'intero sistema finanziario nel finanziamento di importanti opere infrastrutturali, in tal modo utilizzando le risorse di cui lo stesso dispone per rilevanti interventi pubblici, potenzialmente in grado di fungere da traino per la ripresa economica, nazionale e continentale[208].
In relazione all'ipotesi in cui il progetto sia ancora in fase di realizzazione e, pertanto, non abbia ancora generato profitti, è previsto che i titoli obbligazionari emessi possano essere garantiti, da investitori istituzionali, in modo conforme alle modalità definite da un decreto *ad hoc* dei Ministeri delle finanze e delle infrastrutture (art. 157 c. 3).
Ulteriori modifiche nell'ordinamento italiano si sono rese necessarie nel settore fiscale con il D.L. 83/2012[209]. In particolare, l'art. 1 c. 1 ("*Integrazione della disciplina relativa all'emissione di obbligazioni e di titoli di debito da parte delle società di progetto-project bond*") D.L. citato[210] prevede che gli interessi sulle obbligazioni emesse

---

[207] CIANFLONE, GIOVANNINI, *L'appalto di opere pubbliche*, Milano, 2012, p. 273.
[208] *Ibidem*.
[209] Decreto Legge 22 giugno 2012, n. 83 Misure urgenti per la crescita del Paese, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134.
[210] Di seguito si riporta il testo dell'articolo: "*Gli interessi delle obbligazioni di progetto emesse dalle socieà' di cui all'articolo 157 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, sono soggette*

dalle società previste dall'art. 157 Codice contratti pubblici siano equiparati, quanto al regime fiscale, ai titoli di debito pubblico.
È sempre il citato art. 157 che dispone la previsione sia di un'imposta (di registro, catastale e ipotecaria) su base fissa per le garanzie prestate in relazione alle obbligazioni emesse dalle società di cui sopra (c. 3) sia della possibilità di emettere *project bond* anche per rifinanziare l'eventuale debito precedentemente contratto per la realizzazione del progetto (c. 5).
È stata, invece, oggetto di critiche la previsione contenuta nel suddetto articolo al comma 4, a norma del quale, l'equiparazione fiscale delle obbligazioni di progetto ai titoli di debito pubblico opera solo per i titoli emessi entro

---

allo stesso regime fiscale previsto per i titoli del debito pubblico. All'articolo 3, comma 115, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, dopo le parole: «diversi dalle banche» sono aggiunte le seguenti: «e dalle società di cui all'articolo 157 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163». Le garanzie di qualunque tipo da chiunque e in qualsiasi momento prestate in relazione alle emissioni di obbligazioni e titoli di debito da parte delle società di cui all'articolo 157 del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, nonché le relative eventuali surroghe, postergazioni, frazionamenti e cancellazioni anche parziali, ivi comprese le cessioni di credito stipulate in relazione a tali emissioni, sono soggette alle imposte di registro, ipotecarie e catastali in misura fissa di cui rispettivamente al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 e al decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 347. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano alle obbligazioni emesse nei tre anni successivi alla data di entrata in vigore del presente decreto. E' ammessa l'emissione di obbligazioni ai sensi dell'articolo 157 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, anche ai fini del rifinanziamento del debito precedentemente contratto per la realizzazione dell'infrastruttura o delle opere connesse al servizio di pubblica utilità di cui sia titolare".

giugno 2015. Infatti, è stato osservato come i tempi fisiologicamente lunghi che connotano la realizzazione di progetti infrastrutturali di importanza strategica (ivi compresa la strutturazione del finanziamento) non siano compatibili con un orizzonte a così breve termine come quello previsto dal D.L. 83/2012[211].

Un ulteriore aspetto da tenere in considerazione per quanto riguarda i *project bond* attiene alla differenza tra gli stessi ed i c.d. *stability bond* o *Eurobonds*, i quali consistono in titoli obbligazionari emessi congiuntamente dall'Unione e dagli Stati membri al fine di concedere fondi agli Stati membri medesimi e che esulano dalla strategia Europa 2020.

La possibilità di introdurre gli *stability bond* è stata presa in considerazione dalla Commissione nel 2011 con un libro verde specificamente dedicato, al fine di stimolare il dibattito in merito all'introduzione di detti titoli obbligazionari[212].

Le consultazioni della Commissione si sono chiuse in data 8 gennaio 2012 e, in data 4 maggio, è stata pubblicata la relazione finale[213]. Dalla lettura di tale relazione emerge come si siano espressi in modo contrario all'introduzione di titoli obbligazionari europei la maggioranza degli enti pubblici e dei governi nazionali (ma non quelli francese e ceco) che hanno risposto alle consultazioni mentre gli operatori finanziari abbiano, in linea di massima, offerto un riscontro positivo.

---

[211] TONETTI, *Il finanziamento…, cit.,* p. 255, nota 33.

[212] Commissione europea, *Libro Verde sulla fattibilità dell'introduzione di stability bond*, n. COM (2011) 818, 23 novembre 2011.

[213] Commissione europea, *Report on the public consultation on the European Commission Green Paper on the feasibility of introducing Stability Bonds*, 4 maggio 2012.

4. Titoli obbligazionari europei nel Trattato CECA

L'emissione di titoli sui mercati obbligazionari da parte delle istituzioni comunitarie non è, però, un'idea nuova, frutto dell'attuale situazione di crisi economica. Infatti, già durante la vigenza del Trattato che istituiva la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) era prevista una simile possibilità.

A norma dell'art. 49 Trattato CECA, all'Alta Autorità (poi Commissione unica) era conferito il potere di ottenere *ex se* i fondi necessari al perseguimento dei compiti attribuitile dalle disposizioni del Trattato. Dette fonti di finanziamento derivavano da prelievi fiscali sulle imprese produttrici di carbone ed acciaio, da prestiti obbligazionari e da sovvenzioni.

La ragion d'essere dei prelievi fiscali diretti consisteva nel perseguimento di scopi di natura pubblica. Infatti, tali imposte né avevano natura di tassa amministrativa nè rappresentavano la contropartita di un servizio reso dalla Comunità. I prelievi non potevano essere superiori all'1% del fatturato medio dell'impresa e i fondi raccolti non potevano essere destinati a fini diversi da quelli previsti nel Trattato, mentre le attività e le decisioni erano oggetto di controllo da parte degli organi della CECA[214].

Le decisioni dell'Alta Autorità con le quali si stabilivano i prelievi erano adottate su base annua come una vera e propria imposta. Prima di emettere la decisione, l'Alta Autorità era chiamata a rendere una relazione preliminare

[214]MONNORY, *Commento agli artt. 49 – 50*, in QUADRI, MONACO, TRABUCCHI (a cura di), *Commentario CECA*, Milano, 1970, p. 654 ss.

avanti il Parlamento indicando gli obiettivi di natura politica che si proponeva di perseguire attraverso i prelievi[215].

[215] *Ibidem.* A norma dell'art. 50 Trattato CECA, i prelievi erano destinati a cinque categorie di spesa specificamente individuati: spese di amministrazione e sovvenzioni al riadattamento (obbligatorie), *deficit* nel servizio dei prestiti, rischio della garanzia e sovvenzioni alla ricerca (opzionali). In ogni caso il prelievo era a scopo vincolato e i fondi derivanti da prelievi, in linea generale, non potevano essere utilizzati per accordare prestiti alle imprese. In materia di investimenti potevano, poi, essere erogati a titolo di mutuo solo i fondi ricevuti dalla CECA in qualità di istituto di credito emittente prestiti obbligazionari. Per quanto attiene ai prelievi fiscali era previsto un duplice limite. In primo luogo essi potevano essere applicati solo alla produzione carbosiderurgica comunitaria (anche se esportata) ma non a quella extracomunitaria importata. In secondo luogo, le imposizioni fiscali dirette in questione potevano riguardare solo sei tipi di prodotti industriali – semilavorati – risultanti dalla lavorazione dell'acciaio. L'imponibile non era calcolato sulla base dei prezzi fatturati dalle imprese bensì su un valore unico per tonnellata in virtù della regola del valore medio. In conformità con tale criterio, si determinava l'ammontare dell'imposizione dividendo il valore globale della produzione, valutato in base al prezzo netto per tonnellata venduta, per il tonnellaggio prodotto. Pertanto, si trattava di un sistema di imposizione largamente forfettario. Per quanto atteneva all'esazione del dovuto, l'Alta Autorità si limitava ad inviare i formulari di calcolo, incassare i pagamenti e controllare a posteriori la veridicità delle dichiarazioni ed il versamento dei corrispondenti pagamenti, prevedendo specifiche sanzioni in caso di dichiarazioni inesatte o mendaci. Le misure sanzionatorie erano distinte in due categorie. Da un lato vi erano quelle destinate ad assicurare il rispetto dell'obbligo di dichiarazione imposto alle imprese nel termine e secondo le modalità previste (ammende, penalità, determinazione *ex officio* del prelievo). Da un altro lato vi erano le misure disposte per assicurare il rispetto del termine di versamento da parte delle imprese (maggiorazioni di mora fino al 5%). Le

Una disposizione di analogo tenore è contenuta negli articoli 172 e 173 Trattato Euratom, a norma dei quali, sebbene le entrate del bilancio di funzionamento della Comunità comprendano, a prescindere da altre ed ulteriori, i contributi versati dagli Stati membri, tali contributi possono essere sostituiti, in tutto o in parte, dai prelievi riscossi dalla Comunità presso gli Stati membri.
L'art. 172 par. 4 dispone, inoltre, che la Comunità possa emettere prestiti sui mercati dei capitali degli Stati membri alle medesime condizioni dettate per l'emissione di prestiti nazionali e nel rispetto delle disposizioni di legge previste per questi ultimi. Nel caso in cui difetti una normativa nazionale in materia, la Commissione può emettere obbligazioni solo se si sia previamente accordata con lo stato interessato in ordine al prestito progettato e lo Stato interessato può rifiutare il proprio consenso solo quando abbia fondato motivo di temere gravi turbamenti sui mercati dei capitali[216].
La ragion d'essere di tale disposizione è la medesima che informa l'art. 309 TFUE e cioè quella di poter erogare

---

sanzioni potevano essere cumulate. Per quanto attiene all'eventuale attribuzione di un potere impositivo di carattere generale all'Unione, cfr. RUSSO, *I beni pubblici europei*, in SALVEMINI, BASSANINI (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa*, Firenze, 2010, p. 159; RUSSO, *Il finanziamento dei nuovi beni pubblici europei*, in SALVEMINI, BASSANINI (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa*, Firenze, 2010, p. 289 e la letteratura ivi citata.

[216] Sulle proposte, avanzate dalla Commissione a partire dal 1973, di adottare una politica di prestiti comunitari (che esulassero da quelli erogati dalla BEI) per aiutare i Paesi meno sviluppati della Comunità/Unione e sui contributi aggiuntivi in favore dei Paesi meno prosperi disposti nel 1978 dal Consiglio, cfr. DASTOLI, *Le risorse proprie*, in SALVEMINI, BASSANINI, *Il finanziamento dell'Europa*, Firenze, 2010, p. 280-281.

finanziamenti per progetti specifici funzionali a perseguire gli obiettivi dell'Unione.
Ai sensi dell'art. 54 Trattato CECA (inserito a capo del Capitolo III – investimenti ed assistenza finanziaria – del Titolo III – previsioni economiche e sociali), l'Alta Autorità poteva facilitare l'adozione di programmi d'investimento garantendo prestiti alle imprese ovvero fornendo la propria garanzia ai prestiti ottenuti altrimenti dalle medesime imprese.
La disciplina dei prestiti obbligazionari era contenuta nell'art. 51 Trattato CECA, il cui primo paragrafo prevedeva che i fondi ricevuti a prestito dovessero essere utilizzati dalla Commissione solo per concedere mutui alle imprese comunitarie, ma sempre nel rispetto degli obiettivi di ordine generale disciplinati dagli artt. 2, 3 e 5 del Trattato.
L'Alta Autorità CECA poteva concedere sia prestiti diretti che emettere titoli di credito sul mercato di capitali. Ambedue le forme di prestito erano, però, a scopo vincolato poichè i fondi ottenuti non potevano essere destinati se non al finanziamento diretto delle imprese carbosiderurgiche comunitarie[217].
A norma dell'art. 51 Trattato CECA, l'Alta Autorità non era però obbligata a reperire fondi sui mercati internazionali dei capitali solo emettendo titoli obbligazionari e, pertanto, essa operava anche in maniera diversa e, talvolta, in modo più "politico" che "commerciale". A tre anni dalla scadenza dello *European Recovery Program* (c.d. "piano Marshall"), l'obiettivo della neonata Comunità consisteva ancora nel "[…]

[217] CERVINO, *Commento all'art. 51*, in QUADRI, MONACO, TRABUCCHI (a cura di), *Commentario CECA*, Milano, 1970, p. 669-670.

procurarsi i fondi necessari per la ricostruzione delle sue industrie mediante trattative bilaterali con i Governi […]"[218] fintanto che la stessa non avesse avuto una base creditizia sufficiente per poter adire direttamente i mercati dei capitali.
La natura dei prestiti passivi – non solo di natura obbligazionaria – ricevuti dall'Alta Autorità era pertanto strutturalmente dipendente dagli obiettivi di ricostruzione delle imprese comunitarie[219].
In merito deve essere sottolineato come, a norma dell'art. 51 Trattato CECA, l'Alta Autorità potesse compensare le condizioni finanziarie delle varie operazioni in cui era coinvolta. E così, ad esempio, l'eccedenza dei prestiti attivi (derivante principalmente dai prelievi fiscali) poteva essere imputata al capitale dei prestiti passivi (obbligazioni), al fine di ripianarne le perdite mediante una tendenziale copertura dei prestiti passivi. Dalle operazioni passive erano comunque escluse tutte quelle forme di prestito che non potevano essere di per se stesse idonee ad una contestuale e parallela erogazione di mutui e le operazioni attive non potevano presentare, complessivamente, caratteristiche meno onerose di quelle dei fondi di volta in volta presi a prestito.
Nel 1954 veniva realizzata la prima operazione in prestito passivo costituita da un finanziamento del valore di 100 milioni di dollari USA da parte del governo statunitense – per il tramite della *Export Import Bank* - all'Alta Autorità. Tuttavia, tale mutuo aveva natura di "[…] *prestito politico ancorchè accordato su base squisitamente commerciale* […]"[220].

---

[218] *Ibidem*, p. 674.
[219] *Ibidem*, pp. 674-675.
[220] *Ibidem.*

Il finanziamento in questione era erogato mediante un particolare strumento contrattuale (*act of pledge*) stipulato dall'Alta Autorità con la Banca dei regolamenti internazionali. In base a tale accordo, i crediti vantati dall'Alta Autorità, che derivavano dagli interessi sui mutui concessi, venivano conferiti in un portafoglio separato, pegno comune di tutti i finanziatori della medesima. L'imputazione di detti crediti a garanzia di ordine generale non aveva, però, quale effetto la creazione di un obbligo di solidarietà dei debitori della Commissione in ordine alla restituzione dei debiti dalla stessa contratti[221]. L'effetto di dispersione del rischio costituiva, quindi, una garanzia specifica in favore dei creditori.
L'Alta Autorità era competente ad emettere solo prestiti passivi che, in quanto finalizzati a finanziare l'industria carbosiderurgica continentale, fossero dotati di requisiti di natura oggettiva specifici in relazione al tasso d'interesse, alla durata ed alle condizioni di ammortamento (con conseguente esclusione dal novero delle obbligazioni emettibili dei prestiti rimborsabili a scadenza fissa quando la stessa era significativamente lontana nel tempo).
L'emissione di titoli di credito da parte dell'Alta Autorità era sottoposta ad un duplice ordine di condizioni: una condizione generale e necessaria e una condizione particolare ed eventuale. La prima aveva riguardo all'obbligo di equilibrio tra le operazioni di prestito passivo e quelle di prestito attivo poichè, a norma dell'art. 51 par.1 del Trattato CECA, i fondi derivanti dai prestiti di natura obbligazionaria dovevano essere esclusivamente destinati alla concessione di mutui alle imprese. La seconda condizione, che riguardava la richiesta di garanzie specifiche, aveva natura eventuale, per essere dipendente

[221] *Ibidem*, p. 673.

dalle necessità contingenti, determinate dal fatto che non sempre l'acquirente dei titoli obbligazionari richiedeva l'instaurazione di un sottostante rapporto di garanzia (quale *l'act of pledge*) per tutelarsi contro un eventuale rischio di insolvenza.
Inoltre, ex art. 51, l'Alta Autorità poteva garantire le linee di credito concesse direttamente alle imprese da soggetti terzi, sostanzialmente concedendo una fideiussione.
A norma dell'art. 51 par. 3 Trattato CECA, l'Alta Autorità poteva costituire un fondo di riserva[222] attraverso la regolazione dei termini e delle condizioni per i prestiti o le garanzie concesse. I proventi di tale fondo non potevano però essere attribuiti alla concessione di prestiti alle imprese, in quanto il margine di discrezionalità riconosciuta dal Trattato all'Alta Autorità aveva riguardo solamente all'*an* e non anche al *quomodo*. Pertanto, pur non essendo stata obbligatoria la costituzione del fondo di riserva, allorchè il medesimo fosse stato istituito, le somme allo stesso imputate non avrebbero potuto essere destinate al finanziamento di imprese.
Le operazioni di prestito passivo realizzate dall'Alta Autorità non dovevano, in forza del Trattato, essere garantite da soggetti terzi. La solvibilità dei debiti era, invece, assicurata dalla stessa CECA attraverso la propria capacità di imposizione fiscale diretta sulle imprese carbosiderurgiche comunitarie e la costituzione di appositi fondi di garanzia (art. 50) e di riserva (art. 51).
A seguito della stipulazione dell'*act of pledge* con la Banca dei regolamenti internazionali, alle obbligazioni contratte dall'Alta Autorità era espressamente apposta la garanzia di tale istituzione finanziaria. La previsione dell'intervento di un soggetto terzo a sostegno della

[222] *Ibidem*, p. 677.

solvibilità degli obblighi di credito assunti per conto della CECA rispondeva però, come sopra detto, più a logiche politico-economiche che commerciali, atteso come non solo il prestito del 1954 fosse stato il primo in assoluto richiesto dall'Alta Autorità bensì anche il primo finanziamento statunitense erogato al di fuori del sistema dello *European Recovery Program*.
La peculiarità dell'*act of pledge* è apprezzabile anche alla luce della modifica di tale contratto avvenuta nel 1960 con la firma dell'accordo supplementare (*supplemental indenture*). Ai sensi di tale modifica, l'Alta Autorità poteva nuovamente emettere prestiti obbligazionari senza l'apposizione di garanzie da parte di soggetti terzi[223].
Le emissioni obbligazionarie dell'Alta Autorità sul territorio dei Paesi membri non erano frutto di alcun potere d'imperio della Comunità, pertanto gli Stati membri potevano legittimamente rifiutare un'emissione obbligazionaria comunitaria sul proprio mercato dei capitali[224].
Con riferimento alla legge regolatrice dei rapporti commerciali in esame, si osserva come, ai sensi dell'art. 51.1 c. 2, i prestiti obbligazionari emessi dall'Alta Autorità fossero liberamente contratti tanto sui mercati internazionali quanto all'interno degli Stati membri; ne consegue che, nelle convenzioni di prestito, era d'uso indicare la legge applicabile alle obbligazioni negoziate[225], anche se la legge regolatrice era generalmente quella del Paese nel quale l'emissione doveva aver luogo ovvero, nel caso di titoli obbligazionari acquistati da privati, quella dello Stato nazionale del creditore.

---

[223] *Ibidem*, p. 673.
[224] *Ibidem*, p. 670.
[225] *Ibidem*.

Importanza relativa rivestiva invece la problematica concernente la competenza degli organi giudiziari nazionali poichè nei contratti di prestito ove era parte, a qualunque titolo, l'Alta Autorità, la competenza a dirimere eventuali controversie era demandata alla Corte di Giustizia che decideva in forza della legge nazionale applicabile[226].

L'art. 51 par. 1 c. 3 Trattato CECA prevedeva, poi, che l'Alta Autorità, nel caso in cui avesse considerato necessaria una garanzia degli Stati membri per la concessione di prestiti, avrebbe dovuto indirizzare ai medesimi una richiesta specifica, previa consultazione del Consiglio. A nessun governo di uno Stato contraente poteva però essere imposta la concessione di siffatta garanzia. Veniva, inoltre, previsto, che, al fine di assicurare gli acquirenti delle obbligazioni emesse, l'Alta Autorità potesse fare ricorso a fonti di finanziamento ulteriori, non espressamente previste dall'art. 49 e cioè il fondo di garanzia, il fondo di riserva ed il fondo speciale (o riserva speciale).

Il fondo di garanzia (non disciplinato dagli artt. 50 par. 1 e 51 par. 3) fu costituito dall'Alta Autorità a partire dal 1954 con una base di 100 milioni di dollari[227] sui proventi derivanti dai prelievi diretti. Duplice era la funzione svolta dal fondo: da un lato assicurava le imprese comunitarie dal rischio di improvvisi aumenti della percentuale imponibile e, dall'altro lato, si rappresentava, per i creditori della CECA, quale garanzia pura a fronte del rischio di insolvenza.

L'Alta Autorità era legittimata ad adeguare le condizioni di prestito o di garanzia al fine di costituire un fondo di

---

[226] *Ibidem*, p. 671.
[227] *Ibidem*, p. 672.

riserva i cui proventi non potevano essere utilizzati per concedere ulteriori prestiti o garanzie e al solo fine di ridurre l'ammontare della quota di imponibile destinata a coprire i costi di servizio delle obbligazioni emesse dall'Alta Autorità (art. 50 par. 1 c. 3)[228]. La previsione dell'art. 50 par. 3 non rivestiva carattere obbligatorio e la decisione in ordine alla costituzione del fondo di riserva era, infatti, subordinata ad una scelta discrezionale, di natura politico-economica, dell'Alta Autorità.
Ultimo fondo di garanzia ulteriore era la c.d. "riserva speciale", che si strutturava quale fondo ulteriore che, sebbene non specificamente previsto dalle disposizioni del Trattato, era prevalentemente finanziato dagli interessi maturati sul fondo di garanzia e sulle ulteriori entrate della CECA[229].
L'istituzione della riserva speciale fu dettata più da ragioni di pragmatismo sociale che non di ordine economico-giuridico. Infatti, l'Alta Autorità aveva interesse a finanziare opere di edilizia residenziale in favore della manodopera operaia impiegata nel settore carbosiderurgico e delle loro famiglie. Tale obiettivo non poteva certamente essere conseguito mediante l'erogazione di mutui immobiliari a tasso agevolato concessi sulla base di fondi ottenuti da prestiti, poichè se si fosse seguita tale impostazione, si sarebbe dato luogo ad un'illegittima traslazione del rischio di credito, di fatto addossandolo a carico delle imprese carbosiderurgiche comunitarie che, con riferimento alla percentuale di prelievo, erano sottoposte ad una scelta discrezionale dell'Alta Autorità.
La riserva speciale era, pertanto, stata costituita, per lo più, con le somme derivanti dagli interessi sui depositi; da

[228] *Ibidem*, p. 676.
[229] *Ibidem*, p. 677.

interessi sulle operazioni di prestito effettuate con fondi propri; da ammende e penalità di mora; dal trasferimento dal fondo di accantonamento per la ricerca tecnica e dal trasferimento dai fondi di accantonamento per spese amministrative[230].

Ai sensi dell'art. 49, all'Alta Autorità era poi conferito il compito di procurarsi i fondi necessari per il perseguimento della propria missione, pertanto, la stessa (e non la CECA) era esclusivamente competente in materia di prestiti passivi[231]. La conseguenza fu che, sebbene ai sensi dell'art. 6 Trattato CECA, la personalità giuridica spettasse esclusivamente alla Comunità nel suo complesso, della quale le istituzioni non costituivano che organi, tuttavia, in materia finanziaria[232], l'Alta Autorità era titolare di una personalità giuridica di natura strumentale, funzionale all'emissione degli strumenti finanziari previsti da Trattato, anche se parte dei contratti stipulati in tale ambito era però la CECA, e non l'Alta Autorità.

Come sopra detto, era però alla sola Comunità che era conferita la piena personalità giuridica[233] e ciò in virtù di una scelta potestativa degli Stati contraenti in merito all'attribuzione alla stessa dell'insieme delle condizioni necessarie all'assunzione di diritti ed obblighi, che si traduceva in una vera e propria autonomia giuridica, finanziaria ed organizzativa[234]. Il potere attribuito all'Alta

---

[230] *Ibidem*, p. 678.

[231] *Ibidem*, p. 668

[232] *Ibidem*.

[233] Sulla personalità giuridica internazionale dell'UE, cfr. TIZZANO, *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1996, p. 377.

[234] LEANZA, *Commento all'art. 6*, in QUADRI, MONACO, TRABUCCHI (a cura di), *Commentario CECA*, Milano, 1970, p. 117.

Autorità era pertanto, riconducibile al potere di rappresentanza proprio del rapporto organico di tipo amministrativo[235].
In altri termini, l'Alta Autorità operava quale mandatario della CECA, agendo in proprio nome ma per conto della Comunità, in virtù di una specifica competenza *ratione personae*, avente natura strumentale, cosicchè il potere dell'Alta Autorità di contrarre prestiti (obbligazionari e non) sui mercati internazionali veniva definito come "*posse* qualificato"[236].
Va altresì evidenziato che nessun articolo del Trattato CECA prevedeva obblighi di iscrizione a bilancio delle voci di spesa attinenti all'attività finanziaria realizzata dall'Alta Autorità, tuttavia, pur non essendo previsto alcun obbligo di pareggio, le entrate dovevano essere sottoposte a un articolato regime di autorizzazioni mentre per quanto riguardava le spese, erano gli stessi articoli in materia di disposizioni economiche a disporne gli obblighi di destinazione.
Ampia era di conseguenza la discrezionalità della quale godeva l'Alta Autorità nella gestione delle proprie fonti finanziarie; il generale dovere di motivazione (da ricondursi al principio del rispetto delle forme sostanziali) delle proprie decisioni non ricomprendeva anche l'indicazione delle fonti di spesa necessarie per gli esercizi futuri bensì solo una generale indicazione di attribuibilità dei fondi allo svolgimento dei compiti conferiti all'Alta Autorità dalle norme del Trattato CECA[237]. Poiché le voci

---

[235] CERVINO, *Commento…, cit.*, p. 668.
[236] *Ibidem.*
[237] MONNORY, *Commento…, cit.,* p. 654 – 655. Cfr. anche PAPISCA, *Commento all'art. 52*, in QUADRI, MONACO,

di spesa riguardanti l'attività finanziaria dell'Alta Autorità non erano sottoposte ad obblighi di iscrizione a bilancio, tali fonti di finanziamento non potevano essere iscritte in alcuna voce del bilancio stesso.

5. L'Unione europea di fronte alla crisi economica

L'analisi qui condotta è stata limitata agli interventi realizzati dalla BEI e dall'Unione per contenere taluni degli effetti che la crisi economico-finanziaria[238] ha

---

TRABUCCHI (a cura di), *Commentario CECA*, Milano, 1970, p. 681.

[238] Poiché l'analisi dello scoppio della crisi economica e degli effetti che la stessa ha prodotto nell'UE richiederebbe una trattazione specifica, che non può essere oggetto del presente studio, si richiamano gli articoli che, a parere di chi scrive, sono stati capaci di riassumere tale tema, individuandone i principali profili problematici. Pertanto, per un'analisi delle cause che hanno condotto allo scoppio della crisi negli Stati Uniti tra il 2007 e il 2008, degli effetti che dalla stessa sono promanati e dell'impatto sui Paesi dell'eurozona, cfr.: RAE, *On the periphery: the uneven development of the European Union and the effects of the economic crisis on central-eastern Europe*, in *Global Society*, 2011, p. 249; NAPOLITANO, *The two ways of global governance after the financial crisis: multilateralism versus cooperation among governments*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2011, p. 310; PADOA-SCHIOPPA, *The crisis in perspective: the cost of being quiet*, in *International Finance*, 2008, p. 311; AHDIEH, *After the fall: financial crisis and the international order*, in *Emory International Law Review*, 2010, p. 1; KERSTING, *Combating the Financial Crisis: European and German Corporate and Securities Laws and the Case for Abolishing Sovereign Debtors' Privileges*, in *Texas International Law Journal*, 2012-2013, p. 269; BINI

SMAGHI, *Conflicts of interest and the financial crisis*, in *International Finance*, 2009, p. 93; MOSCHELLA, *IMF surveillance in crisis: the past, present and future of the reform process*, in *Global Society*, 2012, p. 43; PODADERA RIVERA, *Crisis and regional distribution in the European Union: considerations of economic policy*, in *Journal of Economic Issues*, 2012, p. 459; ALFORD, *Supervisory Colleges: the Global Financial Crisis and Improving International and Supervisory Coordination*, in *Emory International Law Review*, 2010, p. 57; GAMARRA, *The Tragedy of the Euro, When the Economy Dominates Politics and the Law*, in *Manchester Journal of International Economic Law*, 2012, p. 276; GOTT, *Addressing the Debt Crisis in the European Union: The Validity of Mandatory Collective Action Clauses and Extended Maturities*, in *Chicago Journal of International Law*, 2011-2012, p. 201; FITOUSSI, SARACENO, *Europe: how deep is a crisis? Policy responses and structural factors behind diverging performances*, in *Journal of Globalization and Development*, vol. 1, n. 1, 2010, art. 17; TORRES, *Incomplete crisis responses: socio-economic costs and policy implications*, in *International Labour Review*, 2010, p. 227; BORGER, *How the debt crisis exposes the development of solidarity in the euro area*, in *European Constitutional Law Review*, 2013, p. 7; LYBECKER, *The prospects for financial reform in the US in light of the current financial crisis*, in *European Company Law*, 2009, p. 203; LESCHKE, JEPSEN, *Introduction: crisis, policy responses and widening inequalities in the EU*, in *International Labour Review*, 2012, p. 289; CLEGG, *Post-crisis reform at the IMF: learning to be (seen to be) a long-term development partner*, in *Global Society*, 2012, p. 61; MASOUROS, *Corporate governance lessons for the sovereign debt crisis: sovereign equity*, in *European Company Law*, 2012, p. 243; SUPIOT, *A legal perspective on the economic crisis of 2008*, in *International Labour Review*, 2010, p. 151; VAN DER VIJVER, *Reader correspondence: the financial crisis*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2009, p. 277; MATSAGANIS, LEVENTI, *The distributional impact of the greek crisis in 2010*, in *Fiscal Studies*, 2013, p. 83; WINTER, *Governance and the crisis*, in

prodotto e continua a produrre a livello economico-finanziario-sociale, riassumibili nella perdita di competitività delle imprese, nella necessità di dare impulso alla ricerca e all'innovazione tecnologica frustrata dalla contrazione delle linee di credito per le imprese che non siano in grado di offrire adeguate garanzie, con conseguente riduzione degli investimenti; nella necessità di progetti infrastrutturali che siano, potenzialmente, in grado di svolgere una funzione di catalizzazione per investimenti ulteriori e nella stagnazione del mercato del lavoro aggravata dall'assenza di un sostegno economico

---

European Company Law, 2010, p. 140; OVERBEEK, *Sovereign debt crisis in Euroland: root causes and implications for European integration*, in *The International Spectator*, vol. 47, n. 1, 2012, p. 30; LEHMANN, *Where Does Economic Loss Occur?*, in *Journal of Private International Law*, 2011, p. 527; CHIMA, LANGLEY, *Putting Humpty Dumpty back together again: financialisation and the management of the subprime mortgage crisis*, in *Global Society*, 2012, p. 409; SCHREIBER, MÜLLER, KLÜPPELBERG, WAGNER, *Equities, credits and volatilities: a multivariate analysis of the European market during the subprime crisis*, in *International Review of Financial Analysis*, vol. 24, 2012, p. 57; GHOSH, *Global crisis and beyond: sustainable growth trajectories for the developing world*, in *International Labour Review*, 2010, p. 209; WILLIAMS L., *Pick your position: economic crisis, International Monetary Fund loans and lender survival*, in *International Political Science Review*, 2012, p. 131; BLOCKMANS, *A new crisis manager at the horizon. The case of the European Union*, in *Leiden Journal of International Law*, 2000, p. 255; COULOUMBIS, DESSÌ, DOKOS, GORJÃO, GRECO, KATSIKAS, POWELL, SOTIROPOULOS, *Southern Europe in trouble, domestic and foreign policy challenges of the financial crisis*, Mediterranean paper Series 2012, GMF Paper Series, dicembre 2012; GARCIA, *Evaluating IMF crisis prevention as a matter of global justice*, in *ILSA Journal of International and Comparative Law*, vol. 14, n. 2, 2008, p. 467.

indiretto consistente nell'erogazione di linee di credito per specifici progetti non solo infrastrutturali[239].
Tale scelta è stata dettata dalla volontà di dedicare specifica attenzione al ruolo svolto dalla Banca europea per gli investimenti nel contesto dell'attuale crisi economica. Tuttavia, le azioni condotte dall'Unione (e dagli Stati membri a livello dell'Unione) per far fronte alla corrente situazione di crisi non si sono limitate all'aumento di capitale della BEI del 31 dicembre 2012 e alla creazione di specifici programmi d'investimento.
È di tutta evidenza, infatti, che la BEI, almeno fino ad oggi, non abbia avuto un ruolo "di primo piano" nell'ambito degli interventi per far fronte alla crisi economica e ciò non solo sotto il profilo politico-mediatico ma anche delle scelte programmatiche e di metodo. A questo proposito si segnala come la decisione di chi scrive di esaminare i titoli obbligazionari che potevano essere emessi dalla Comunità durante la vigenza del Trattato CECA è stata dovuta all'attualità del tema di eventuali prestiti obbligazionari dell'Unione e, soprattutto, alla

[239] Sul carattere prioritario che gli investimenti per il lavoro hanno rivestito (e rivestono) per l'economia europea, cfr. SCIARRA, *Integration…, cit.,* p. 220; STIGLITZ, *The global crisis, social protection and jobs*, in *International Labour Review*, 2013, p. 93; SARFATI, *Coping with unemployment crisis in Europe*, in *International Labour Review*, 2013, p. 145; CONTIADES, FOTIADOU, *Social rights in the age of proportionality: global economic crisis and constitutional litigation*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2012, p. 660; EUZÉBY A., *Economic crisis and social protection in the European Union: moving beyond immediate responses*, in *International Social Security Review*, vol. 63, n. 2, 2010, p. 71; EUZÉBY C., *Social protection to achieve sustainable inclusion: a European imperative in the current economic crisis*, in *International Social Security Review*, vol. 65, n. 4, 2012, p. 69.

parziale coincidenza di obiettivi che gli *eurobond* e i *project bond* perseguono in termini di attrazione di capitali per il finanziamento di progetti da realizzarsi nel territorio dell'Unione[240].

La marginalità del ruolo svolto dalla BEI nell'ambito degli strumenti "anti-crisi" è dovuta a un fattore di non poca importanza: poichè, tra le varie cause che la letteratura giuridico-economica individua alla base della crisi economica, soverchia importanza è conferita a quella in accordo alla quale sono l'inefficacia delle norme nazionali e internazionali di regolamentazione dei mercati e l'assenza di effettive forme di coordinamento tra le autorità pubbliche cui tale compito è demandato, ad aver agevolato lo scoppio e il perdurare della crisi[241], appare ovvio come il ruolo di una banca internazionale di sviluppo non possa che risultare di secondo piano.

Ne consegue che le misure adottate dagli Stati (alle quali non fanno eccezione quelle poste in essere dall'UE) per far fronte alla crisi sono state, sostanzialmente, dirette a dettare regole più stringenti per gli operatori economici e finanziari - al fine di "imbrigliarne" l'attività e di conseguenza evitare il prodursi delle medesime condizioni che sono state alla base della crisi scoppiata nel 2007 - e a porre in essere interventi mirati sui mercati finanziari (ad esempio l'acquisto di titoli di Stato) al fine di porre rimedio alle situazioni di maggior pericolo per la stabilità economica nazionale[242].

---

[240] MAJOCCHI, *Un piano europeo di rilancio dell'economia*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2009, p. 490.

[241] RUOTOLO, *La costituzione economica dell'Unione europea al tempo della crisi globale*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, 2012, p. 433-435.

[242] *Ibidem*, p. 435.

Nel quadro dei suddetti interventi, un ruolo di primo piano è svolto dal Fondo monetario internazionale. Infatti, sin dalla propria istituzione, il FMI si è occupato della ristrutturazione delle bilance dei pagamenti statali, le quali presentassero situazioni di squilibrio (non di insostenibilità) strutturale[243].

È l'art. I degli *Articles of Agreement* del FMI a delinearne gli scopi ed i principi base: promozione della cooperazione finanziaria internazionale, assistenza alla crescita degli scambi commerciali, contribuzione alla promozione e al mantenimento di alti livelli occupazionali e salariali e allo sviluppo delle risorse produttive dei Paesi membri, riduzione del disequilibrio nelle bilance dei pagamenti degli stessi e promozione di politiche stabili in materia di tassi di cambio. L'art. I (v) prevede, poi, che l'FMI possa rendere disponibili ai Paesi membri le proprie risorse finanziarie, a fronte della concessione di adeguate garanzie da parte dei medesimi.

Le politiche di ausilio economico del FMI sono, come noto, strutturate in accordo a tre linee direttrici: predisposizione di un programma dettagliato di restituzione dei debiti; divieto di contrarre nuovi debiti sui mercati internazionali; predisposizione di specifiche misure strutturali (c.d. *conditionalities*, ad esempio: dismissione delle partecipazioni pubbliche, riforme del mercato del lavoro, promozione e tutela degli investimenti

[243] In merito cfr. MALAGUTI, *Se a fallire sono gli Stati*, in LIGUSTRO, SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia, liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, p. 213.

internazionali) che devono essere realizzate ad opera dello Stato beneficiario[244].

Ulteriore previsione di rilievo degli *Articles of Agreement* del FMI è, poi, l'art. VIII, rubricato "Obbligazioni generali dei membri". A norma della Sezione 5, "*Furnishing of information*", il FMI può richiedere agli Stati membri di fornire tutte le informazioni che reputi essere necessarie al fine di adempiere al proprio mandato (ad esempio: riserve di oro o valuta estera che gli Stati membri, o le agenzie bancarie e finanziarie nazionali, detengono nel territorio nazionale o all'estero; produzione, esportazione e importazione di oro; bilancia internazionale dei pagamenti degli Stati membri; investimenti internazionali degli Stati; indice dei prezzi dei beni; vendita e acquisto di valuta estera). In base alla Sezione 7 del medesimo art. VIII, "*Obligation to collaborate regarding policies on reserve assets*", è statuito, in capo ad ogni Stato membro, un generale obbligo di cooperazione con l'FMI in merito alle

---

[244] Vasta è la letteratura sul Fondo monetario internazionale, l'esame del quale esula dallo scopo della presente tesi. In merito al FMI, cfr. International Monetary Fund, *Current developments in monetary and financial law*, Washington D.C., 2005; International Monetary Fund, *Bilateral Surveillance over Members' Policies, Executive Board Decision*, 15 giugno 2007; ADINOLFI, *Poteri e interventi del Fondo monetario internazionale*, Padova, 2012; MUNDELL, *The International Monetary Fund*, in *Journal of World Trade*, 1969, p. 455; DORDI, *Profili giuridici dell'attività di sostegno finanziario del Fondo monetario internazionale: le nuove linee-guida sulla condizionalità*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2001, p. 863; VREELAND, *The International Monetary Fund (IMF): Politics of Conditional Lending*, London, 2007; SANER, GUILHERME, *The International Monetary Fund's influence on trade policies of low-income countries: a valid undertaking?*, in *Journal of World Trade*, 2007, p. 931.

politiche attuate dagli Stati stessi in materia di riserve patrimoniali, al fine di perseguire la promozione di un migliore sistema di sorveglianza dei flussi di liquidità internazionale.
Pertanto, il FMI, adempiendo ai propri compiti di tutela previsti dall'art. I e potendo fare affidamento sull'obbligo di cooperazione degli Stati membri ex art. V, può, in ogni situazione di disequilibrio della bilancia dei pagamenti di uno Stato, concedere aiuti finanziari diretti o svolgere funzioni di mediatore in favore di creditori privati operando sulla base di puri criteri di opportunità economica e senza rischiare che situazioni di asimmetria informativa o di *moral hazard* possano pregiudicare la restituzione di quanto erogato[245].
Nel quadro degli interventi posti in essere per far fronte alla crisi economica deve però essere sottolineato come i Paesi membri dell'UE abbiano dovuto tener conto di un aspetto ulteriore e di non poca importanza: il principio di attribuzione delle competenze e il conseguente riparto delle stesse all'interno dell'Unione[246].
Gli interventi che sono stati realizzati all'interno dell'Unione per far fronte alla crisi economica sono articolabili in tre aree di interesse: azioni di bilancio (*Fiscal Compact*, Semestre europeo, Patto Euro Plus, *Six pack* e *Two pack*); rafforzamento dei meccanismi di *governance* (Meccanismo europeo di stabilità); ruolo della BCE (piano di rifinanziamento a lungo termine della BCE)[247].

---

[245] MALAGUTI, *Se a fallire…, cit.*, p. 218-219.
[246] RUOTOLO, *La costituzione…, cit.*, p. 435-436.
[247] Parte della dottrina individua, tra gli strumenti posti in essere a livello dell'Unione europea per far fronte alla crisi, due sole sottocategorie: strumenti di aggiornamento di meccanismi giuridici

5.1. *Il* Fiscal Compact

Il *Fiscal Compact* (Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria) è un Trattato internazionale stipulato il 2 marzo 2012 da 25 Stati membri dell'UE[248] ed entrato in vigore il 1 gennaio 2013[249].

Obiettivo del Trattato è il rafforzamento dell'unione economica e monetaria attraverso l'adozione di una serie di regole funzionali a rafforzare la disciplina di bilancio

---

preesistenti (Patto Euro Plus, *Six Pack*, semestre europeo) e strumenti creati *ex novo* (Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, Fondo europeo di stabilità finanziaria, *Fiscal Compact*, Meccanismo europeo di stabilità), cfr. *ibidem*, p. 436.

[248] Non hanno stipulato il Trattato il Regno Unito e la Repubblica Ceca. La Croazia, entrata a far parte dell'UE nel luglio 2013, non è ancora parte del Trattato. Il *Fiscal Compact* è stato ratificato dall'Italia con Legge del 23 luglio 2012 n. 144.

[249] Per quanto riguarda l'*iter* che ha portato all'adozione del Fiscal Compact, cfr. NAPOLITANO, *La nuova governance economica europea: il meccanismo di stabilità e il fiscal compact*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2012, p. 461; BONVICINI, BRUGNOLI, *Il Fiscal Compact*, Quaderni IAI, settembre 2012; FABBRINI, *The Fiscal Compact, the "Golden Rule" and the Paradox of European Federalism*, in *Boston College International & Comparative Law Review*, 2013; PEERS, *The Stability Treaty: permanent austerity or gesture politics?*, in *European Constitutional Law Review*, 2012, p. 404; COMELI, *The image of crisis-ridden Europe and the division between creditor and debtor countries: the case of Italy*, Istituto Affari Internazionali, IAI Working Papers 1217, giugno 2012. Tra le prescrizioni contenute nel Trattato si ricordano: l'impegno ad avere un *deficit* strutturale non superiore allo 0,5% del PIL e a ridurre il debito pubblico al 60% del PIL entro 20 anni al ritmo di un ventesimo l'anno. Per i Paesi il cui debito pubblico è inferiore al 60% del PIL la percentuale *deficit* strutturale/PIL è dell'1%; l'obbligo di mantenere il rapporto *deficit* pubblico/PIL al di sotto del 3%.

per mezzo di uno specifico patto di bilancio nonché a potenziare il coordinamento delle rispettive politiche economiche, così migliorando la *governance* dell'area euro (art. 1). In merito deve essere osservato come le politiche economiche, al pari di quelle occupazionali, rientrino tra le competenze parallele[250] dell'Unione, così come disposto dall'art. 2 TFUE, a norma del quale l'UE coordina, nei settori menzionati, le politiche nazionali.
Tale necessità di assicurare stabilità alle politiche di bilancio degli Stati membri dell'UE non si esaurisce, però, nell'obiettivo delineato dal *Fiscal Compact*, configurandosi, infatti, come una prospettiva, già adottata dall'Unione, in quanto prevista per la prima volta nel c.d. "Patto di stabilità e crescita" (strumento normativo originariamente costituito da una risoluzione e due regolamenti[251], oggi incorporato nel Protocollo 12 del TFUE) e in accordo al quale gli Stati membri si impegnavano a mantenere il proprio deficit pubblico al di sotto del 3% del PIL e a contenere l'ammontare totale del debito pubblico entro il 60% del PIL.
Indipendentemente da tale specifica previsione, tuttavia, il Patto di stabilità e crescita[252] è stato considerato una tra le

---

[250] ADAM, TIZZANO, *Manuale…, cit.*, p. 670.
[251] Risoluzione del Consiglio europeo relativa al patto di stabilità e di crescita (Amsterdam, 17 giugno 1997), in GUCE C236, 2 agosto1997; Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, in GUCE L 209, 2 agosto 1997; Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, volto ad accelerare e chiarire le modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, in GUCE L 209, 2 agosto 1997.
[252] Sul Patto di stabilità e crescita del 1997 e i requisiti di bilancio previsti dal Trattato di Maastricht per l'adesione all'Unione

cause della crisi economica. Infatti, l'eccessiva debolezza dei vari meccanismi di esecuzione ivi previsti e la loro incapacità di assicurare un rispetto diffuso delle previsioni del Patto da parte degli Stati membri, sono indicate tra le cause del generalizzato mancato rispetto dei precisati obblighi di bilancio[253].

Finalizzata ad evitare una sostanziale inefficacia anche del *Fiscal Compact* è la previsione dell'art. 3 del medesimo[254], in accordo alla quale gli Stati contraenti si impegnano a ratificare nei rispettivi ordinamenti, con norme di legge di rango (preferibilmente) costituzionale, la regola in base alla quale il bilancio dello Stato deve risultare ogni anno in pareggio o in attivo.

L'importanza di tale previsione normativa emerge con maggiore chiarezza laddove si ponga mente all'art. 125 TFUE, c.d. *no bail-out clause*, il quale espressamente prevede che né l'Unione né gli altri Stati membri possano

---

economica e monetaria, cfr. ŠVARCOVÁ, *Stability and Growth Pact at Risk*, in *Common Law Review*, 2004, p. 52; BLAVOUKOS, PAGOULATOS, *Negotiating in stages: national positions and the reform of the Stability and Growth Pact*, in *European Journal of Political Research*, 2008, p. 247; VALLÉS, ZÁRATE, *Fiscal federalism, european stability pact and municipal investment finance: a microdata analysis of spanish municipalities*, in *Publius*, 2007, p. 68; De HAAN, BERGER, JANSEN, *Why has the Stability and Growth pact Failed?*, in *International Finance*, 2004, p. 235; SMIT, *The jury is still out on the Stability Pact for Eastern Europe*, in *Helsinki Monitor*, n. 2, 2000, p. 7; SPORRER, *The OSCE and the Stability Pact for South Eastern Europe: Can a new relationship improve performance?*, in *Helsinki Monitor*, n. 1, 2003, p. 11; BUCHSBAUM, *The OSCE and the Stability Pact for South Eastern Europe: A mother-daughter, brother-sister or partner relationship?*, in *Helsinki Monitor*, n. 4, 2000, p. 62.

[253] FABBRINI, *The Fiscal…, cit.*, p. 4.

[254] *Ibidem*, p. 5.

essere tenuti responsabili per le obbligazioni assunte da un altro Stato membro o una sua articolazione territoriale[255]. Obiettivo dell'art. 125 TFUE in commento[256], condiviso dal *Fiscal Compact*, è quello sia di evitare che le decisioni negative di politica economica adottate da uno Stato possano ripercuotere i propri effetti sugli altri Stati o sull'Unione, sia di spronare gli Stati con un debito eccessivo ad adottare misure strutturali finalizzate a ripianare il debito medesimo, attenendosi alla disciplina di bilancio prevista.

È per l'effetto dell'art. 3 del Trattato in esame che con Legge costituzionale del 17 aprile 2012 n. 1 sono stati modificati gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Carta costituzionale, prevedendo l'obbligo di assicurare l'equilibrio dei bilanci dello Stato e delle pubbliche amministrazioni.

L'adozione della L.C. 1/2012 è stata caratterizzata da un ampio consenso da parte di tutte le forze politiche allora

---

[255] Il testo dell'art. 125 TFUE è il seguente: "*L'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico. Gli Stati membri non sono responsabili né subentrano agli impegni dell'amministrazione statale, degli enti regionali, locali o degli altri enti pubblici, di altri organismi di diritto pubblico o di imprese pubbliche di un altro Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto specifico. Se necessario, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può precisare le definizioni per l'applicazione dei divieti previsti dagli articoli 123 e 124 e dal presente articolo*".

[256] ADAM, TIZZANO, *Manuale…, cit.*, p. 674.

presenti in Parlamento, dovuto anche all'esplicita volontà del Governo allora in carica, guidato da Mario Monti, di mantenere gli impegni assunti dall'Italia nei confronti degli altri Stati dell'eurozona[257] e di affrontare la crisi economica con riforme di natura strutturale, ricorrendo sovente, a tal fine, alla decretazione d'urgenza[258].

Di particolare interesse sono, inoltre, le critiche che sono state mosse da frange della società civile, e che in taluni casi hanno trovato riflesso nella dottrina, le quali vertono sulla natura controproducente delle c.d. "politiche di *austerity*" (tra le quali può a buon titolo essere rubricata anche la L.C. 1/2012) in un momento, quale è quello attuale, di difficoltà per le imprese ad accedere a linee di credito a condizioni di mercato ovvero a investire risorse in ricerca e sviluppo.

Tali osservazioni critiche sono riassunte da Vettori, il quale le classifica in accordo a due macroinsiemi, osservando come da un lato vi sia chi ritiene che: "[…] *L'eccezionalità della spesa pubblica non interamente finanziata dalla tassazione è attaccato sia ideologicamente sia per il suo impatto attuale. Ciò perché è difficile, se non impossibile, ipotizzare schemi pubblici di protezione sociale in una situazione di pareggio di bilancio, specie in*

---

[257] In merito cfr. CABRAS, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quaderni Costituzionali*, 2012, p. 111; PORCHIA, *Il ruolo della Corte di Giustizia dell'Unione europea nella* governance *economica europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2013, p. 593.

[258] ZINGALES, *Cronache costituzionali 2012*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2014, p. 781. Sul rapporto tra esigenze di sicurezza dell'economia, da un lato, e diritti sociali, dall'altro lato, cfr. VETTORI, *Il tempo dei diritti*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 2014, p. 881.

un momento in cui in Italia, e non solo, gli istituti del welfare debbono essere disciplinati ex novo o ristrutturati con riforme costose non sostenibili, spesso, con un aumento della tassazione, che ha raggiunto livelli assai elevati. A questo si aggiunge l'impatto di tale scelte in una situazione di medio periodo caratterizzata ancora da scarsa crescita o recessione. In Italia si parla, autorevolmente, di una nuova fase costituente avviata senza una specifica consapevolezza dei cittadini e senza la capacità di guardare oltre l'emergenza. Una disciplina che mette in dubbio le possibilità di politiche sociali ammesse dalla Costituzione, riduce i margini di manovra dei governi, impone politiche economiche restrittive condannate da eminenti economisti, sino a determinare, si dice con una metafora, l'incostituzionalità di Keynes […]"[259]. Dall'altro lato, prosegue l'Autore, vi è anche chi: "[…] *individua nell'art. 3 del trattato una norma suicida che tagliando la spesa pubblica pone a rischio l'intero sistema economico, in contrasto con lo stesso trattato di Lisbona, che aveva fissato un limite senza escludere la possibilità di indebitamento, incidendo pesantemente sulla sovranità fiscale degli Stati e soprattutto sulle spese sociali con una conseguente riduzione dei servizi essenziali. Dalle pensioni alla scuola, dagli enti locali alla sanità, accentuando povertà e insicurezza* […]"[260].

A parere di chi scrive, tali critiche peccano di specificità. Ciò in quanto, come anche da altri affermato[261], ad oggi il *Fiscal Compact* ha assunto un vero e proprio valore simbolico: da taluni criticato quale paradigma di mancanza

---

[259] VETTORI, *Il tempo…, cit.*, p. 885.
[260] *Ibidem*, p. 886.
[261] TOSATO, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, 2012, p. 257.

di lungimiranza nella pianificazione economica statale pluriennale[262], atteso come gli Stati abbiano il compito di

[262] È in tale ottica che deve essere letta un'ulteriore critica mossa al *Fiscal Compact*, in accordo alla quale tale Trattato sarebbe frutto di una cooperazione di natura prettamente intergovernativa condotta, *in primis*, da Francia e Germania e, pertanto, non sarebbe in grado di tutelare efficacemente gli interessi degli altri Paesi dell'eurozona. Alla base della scelta di un approccio intergovernativo e non sovranazionale nella negoziazione/redazione del *Fiscal Compact* vi sarebbe una sostanziale mancanza di *leadership* nell'UE, con conseguente sostanziale marginalizzazione del ruolo delle altre istituzioni dell'Unione in favore del Consiglio europeo. In merito cfr. COLOMBO, GRECO (a cura di), *La politica estera dell'Italia – edizione 2012*, Bologna, 2012, p. 12-15. Lungo il medesimo filone di pensiero si muove quella parte della dottrina che - considerando il *Fiscal Compact* paradigmatico del passaggio dall'uso dello strumento dell'ausilio finanziario quale mezzo, di diritto pubblico, finalizzato a stimolare la crescita alla promozione della crescita con misure "a costo zero" – individua nella necessità di modernizzare la Pubblica Amministrazione (sia sotto il profilo delle risorse umane che delle competenze e delle strutture) una condizione indispensabile per poter ottenere un'effettiva crescita economica; cfr. NAPOLITANO, *Crescita economica e strabismo amministrativo*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2013, p. 221. Altre osservazioni critiche nei confronti del *Fiscal Compact* attengono sia all'eccessiva rigidità dello strumento (che preclude la possibilità di porre in essere manovre economiche sui bilanci pubblici finalizzate ad attenuare le c.d. "fluttuazioni cicliche" e rende più difficoltoso il ricorso agli strumenti di stabilizzazione automatica del debito) sia all'opportunità di ricorrere ad una conferenza intergovernativa (anziché alle istituzioni legislative dell'UE) per redigere un trattato internazionale il quale però prevede il conferimento di rilevanti compiti in capo alle istituzioni stesse dell'UE, cfr. ADAM, TIZZANO, *Manuale…, cit.*, p. 687. Di particolare interesse è l'osservazione in accordo alla quale il *Fiscal Compact*, in quanto rientrante tra le "[…] *misure che sono*

investire per far crescere l'economia, indipendentemente dal fatto che a tal fine si indebitino o meno; da altri lodato quale primo ed effettivo limite alle spese pubbliche degli Stati, considerate oramai fuori controllo.
Tanto premesso, ne consegue che nel presente studio non si indulgerà sull'analisi del *Fiscal Compact* da un punto di vista meramente "politico", bensì, alla luce dei caratteri essenziali del Trattato sopra visti, si cercherà di valutarne il possibile ruolo utile nel superamento della crisi economica, soprattutto per quanto attiene ai meccanismi di esecuzione, il lassismo dei quali, come visto, è considerato la causa della sostanziale inefficacia del Patto di stabilità e crescita; ed è proprio sui meccanismi di esecuzione e controllo che si registra la principale nota di differenza tra il *Fiscal Compact* e il Patto.
A norma dell'art. 8 del Trattato, la Commissione europea deve comunicare per tempo agli Stati contraenti le misure adottate da ciascuno di essi per dare effettiva esecuzione alle previsioni contenute nell'art. 3. Nel caso in cui uno Stato non abbia adempiuto alle prescrizioni dettate da tale ultimo articolo, e ciò sia attestato dalla Commissione, ciascuna Parte contraente deve ricorrere alla Corte di Giustizia affinchè si pronunci in merito. Ha, invece, natura facoltativa il diritto, previsto in capo agli Stati contraenti, di presentare ricorso alla Corte laddove si prescinda dai risultati delle valutazioni della Commissione[263].

---

addirittura eccentriche rispetto al sistema "costituzionale" dell'Unione […]" potrebbe dar corso a problemi di compatibilità con le disposizioni e i valori di rango costituzionale dei Paesi membri, ivi comprese le tradizioni costituzionali comuni ex art. 2 TFUE, cfr. MUNARI, *Gli effetti del diritto dell'Unione europea sul sistema interno delle fonti*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, p. 725, 730.
[263] *Ibidem*.

In ogni caso, la sentenza della Corte di Giustizia è vincolante per le parti in causa, le quali devono adottare tutte le misure necessarie ad adempiere alle disposizioni contenute in sentenza entro un periodo determinato, specificato dalla Corte stessa. Inoltre, dispone il secondo paragrafo dell'articolo in commento, se lo Stato condannato dalla Corte non adotta le misure prescritte in sentenza, ciascuno altro Stato potrà adire nuovamente la Corte di Giustizia, richiedendo l'imposizione di sanzioni pecuniarie, comunque non superiori allo 0.1% del PIL.
In merito deve essere, in primo luogo, osservato come l'esecutività delle prescrizioni contenute nel *Fiscal Compact* sia garantita per via mediata, attraverso un meccanismo, speculare a quello delineato dall'art. 260 TFUE, che garantisce l'esecutività delle sentenze della Corte di Giustizia.
Quanto alla specifica competenza della Corte di Giustizia si osserva quanto segue. Il *Fiscal Compact* è un trattato internazionale che, sebbene stipulato solo tra alcuni degli Stati aderenti all'Unione, è però estraneo al meccanismo istituzionale dell'Unione europea, sia per quanto concerne il diritto sostanziale dell'UE, sia in merito alle procedure legislative dell'UE e alle sue competenze[264]. Al riguardo viene, infatti, in rilievo il disposto dell'art. 2, a norma del quale le Parti contraenti devono interpretare e applicare il Trattato in conformità dei Trattati istitutivi e del diritto dell'UE[265] e il *Fiscal Compact* medesimo non può

[264] Cfr. PEERS, *The Stability…, cit.,* p. 410.
[265] Corollario di tale disposizione è l'applicabilità dei principi di interpretazione conforme e leale cooperazione anche alle disposizioni del *Fiscal Compact*, cfr. *ibidem*, p. 409.

disciplinare materie di competenza dell'Unione e attinenti all'unione economica[266].
Data la natura giuridica di trattato internazionale, estraneo ai Trattati istitutivi dell'UE, propria del *Fiscal Compact*, la competenza della Corte di Giustizia a decidere sulle controversie sorgenti dall'interpretazione/applicazione dell'art. 3 del Trattato medesimo non poteva essere automatica, bensì era necessario che fosse prevista per mezzo di una specifica norma che disponesse in tal senso. Tale è l'art. 8 *Fiscal Compact*, il quale si struttura come una clausola compromissoria ai sensi e per gli effetti dell'art. 273 TFUE[267].
Il ruolo della Corte di Giustizia è, pertanto, caratterizzato da un'elevata automaticità del controllo dalla stessa esercitato e dalla natura obbligatoria del ricorso alla medesima ad opera degli Stati contraenti (sempre che, beninteso, la Commissione abbia svolto un'indagine e reso un proprio rapporto). Inoltre, ne consegue che alla Commissione è conferito un ruolo sostanzialmente "procedurale" e che la presentazione del proprio rapporto sia effettuata in un tempo utile, idoneo a consentire alle parti in causa di esporre le proprie ragioni nel rispetto del principio del contraddittorio[268].

---

[266] Conseguenza di tale previsione è che, nel caso di conflitto (non risolvibile ricorrendo al principio dell'interpretazione conforme) tra una disposizione del *Fiscal Compact* e una di diritto primario dell'Unione, il primo deve essere disapplicato. La necessità di una disapplicazione del *Fiscal Compact* si pone, però, solo a livello teorico, atteso come detti criteri, quanto alla disciplina di bilancio, siano più stringenti di quelli previsti dal diritto dell'Unione, anche alla luce della peculiare natura della competenza UE in materia di politica economica, c.d. competenza parallela; cfr. *ibidem*, p. 410.
[267] ADAM, TIZZANO, *Manuale…, cit.*, p. 686-687.
[268] PORCHIA, *Il ruolo…, cit.*, p. 595-599.

Di particolare interesse è, poi, il sedicesimo, ed ultimo, articolo del *Fiscal Compact*, a norma del quale entro il 1 gennaio 2018 (cinque anni dall'entrata in vigore) le Parti contraenti, in base all'esperienza acquisita con l'attuazione del Trattato, adotteranno, conformemente al TFUE e al TUE, le misure necessarie al fine di incorporare il *Fiscal Compact* medesimo nell'ordinamento giuridico dell'UE.
Da ultimo si osserva come, con la recente sentenza 88/2014 la Corte costituzionale[269] si sia pronunciata in merito al *Fiscal Compact*, sancendo la parziale illegittimità costituzionale della L. n. 243/12 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, comma 6, Cost.), con riferimento all'autonomia finanziaria regionale.
Ha osservato in merito la Corte che gli art. 10 c. 5 e 12 c. 3 della L. 243/2012 violano il principio di competenza esclusiva dello Stato di armonizzazione dei bilanci pubblici e di obbligo per gli enti territoriali del rispetto dell'equilibrio dei propri bilanci. Infatti, l'art. 10 c. 5, nella parte in cui prevedeva che le regioni potessero indebitarsi "[…] *1) solo laddove siano contestualmente adottati dei piani di investimento della durata non superiore alla vita utile dell'investimento; 2) apposite intese regionali garantiscano l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della Regione (compresa la Regione medesima)* […][270]", conferiva alle regioni un potere di natura assolutamente discrezionale e quindi incompatibile con il disposto degli articoli 81, 97, 117 e 119 Carta costituzionale.
L'illegittimità costituzionale dell'art. 12 c. 3 L. 243/2012 è, invece, dedotta dalla Corte in ragione del fatto che,

[269] Corte Costituzionale, sent. 10 aprile 2014, n. 88/2014.
[270] *Ibidem*.

avendo tale articolo ad oggetto l'autonomia finanziaria delle regioni (nella parte in cui prevede il "concorso" degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico), è necessario che il valore delle singole contribuzioni economiche delle regioni sia deciso con un'apposita intesa in sede di "[…] *Conferenza unificata, in modo da garantire a tutti gli enti territoriali la possibilità di collaborare alla fase decisionale* […]"[271] e non della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica[272].

5.2. Semestre europeo, Patto Euro Plus, Six Pack *e* Two Pack

Il presente paragrafo è dedicato all'analisi di quattro misure che, a differenza del *Fiscal Compact*, non sono di matrice intergovernativa, bensì dell'Unione europea. Tuttavia, la decisione di trattarle quale *unicum* non è solo figlia di tale dato esogeno, bensì anche della unicità dello scopo cui sono dirette: il rafforzamento della *governance* dell'Unione economica e monetaria[273].

Tali strumenti, pur essendo finalizzati alla gestione della crisi economico-finanziaria, non sono però stati creati *ex novo*, bensì si configurano quali aggiornamenti di strumenti giuridici preesistenti[274].

---

[271] *Ibidem*.

[272] In merito cfr. MILIZIA, *Parziale incostituzionalità delle norme sul pareggio di bilancio: ledono l'autonomia finanziaria regionale*, in *Diritto e Giustizia*, 2014, p. 277.

[273] ADAM, TIZZANO, *Manuale…, cit.*, p. 681.

[274] RUOTOLO, *La costituzione…, cit.*, p. 436.

Il c.d. Semestre europeo è stato introdotto con il Regolamento n. 1175/2011[275] al fine di "[…] *garantire un più stretto coordinamento delle politiche economiche e una convergenza duratura delle prestazioni economiche degli Stati membri* […]"[276]. Grazie allo strumento del "Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche"[277], il Consiglio esercita una funzione di sorveglianza multilaterale su: l'attuazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'UE e degli orientamenti in materia di occupazione diretti agli Stati; la valutazione dei programmi di stabilità o di convergenza presentati dagli Stati nonché dei programmi nazionali di riforma realizzati a supporto della strategia UE per la crescita e l'occupazione; i bilanci nazionali, al fine di prevenire e correggere gli squilibri eccessivi[278].

Il Semestre europeo è, quindi, funzionale a favorire sia una forma di consulenza omnicomprensiva agli Stati in merito alle proprie misure politiche strutturali[279], sia un coordinamento delle politiche medesime, per mezzo della calendarizzazione dei processi di sorveglianza, pertanto assicurandone la coerenza[280].

La procedura prevista dal Semestre europeo si articola come segue.

---

[275] Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 che modifica il Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche.

[276] *Ibidem*, art. 1.3).1.

[277] Questa la dicitura ufficiale, cfr. *ibidem*.

[278] *Ibidem*, art. 1.3).2.

[279] *Ibidem*, art. 1.3).3.

[280] ADAM, TIZZANO, *Manuale…, cit.*, p. 682.

Durante i primi sei mesi di ciascun anno, il Consiglio pone in essere le summenzionate attività di monitoraggio e valutazione[281] e i bilanci nazionali sono approvati alla luce degli obiettivi fissati dall'UE.
Tali obiettivi sono identificati dalla Commissione, che ogni gennaio pubblica la *Annual Growth Survey*, per mezzo della quale identifica le priorità per l'Unione per quanto attiene alle riforme economiche e al risanamento del bilancio. Le proposte della Commissione sono poi discusse in seno al Consiglio europeo: gli Stati sottopongono alla Commissione "[…] *i programmi di bilancio a medio termine (programmi di stabilità), nonché i piani nazionali per la crescita e l'occupazione (programmi di riforma). Su questi programmi si pronuncia la Commissione, formulando raccomandazioni specifiche per ogni singolo Stato. Le raccomandazioni della Commissione vanno al Consiglio europeo, che le approva nella sessione di giugno* […][282]". Infine, la decisione formale sugli obiettivi in parola è adottata dal Consiglio a luglio: è a tale ultima decisione che gli Stati membri devono attenersi nel redigere i bilanci nazionali[283].
Successivamente, la Commissione verifica il rispetto degli indirizzi in parola da parte degli Stati. Qualora gli Stati membri non adempiano alle indicazioni[284] del Consiglio, quest'ultimo può adottare ulteriori raccomandazioni, ovvero la Commissione può dare un avvertimento

---

[281] TUFANO, PUGLIESE, *Il nuovo strumento di convergenza e competitività: verso una governance negoziata per l'UEM?*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2014, p. 317-323.
[282] TOSATO, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2014, p. 9.
[283] ADAM, TIZZANO, *Manuale…, cit.*, p. 682, nota 68.
[284] TUFANO, PUGLIESE, *Il nuovo…, cit.*, p. 317-323.

specifico allo Stato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 121 par. 4 TFUE ovvero, e da ultimo, sempre la Commissione può avviare procedure di sorveglianza specifiche[285], quali la sorveglianza sulle posizioni di bilancio (Regolamento 1175/2011), la procedura per disavanzi eccessivi (Regolamento 1467/97) e la procedura per la prevenzione degli squilibri macroeconomici (Regolamento 1176/2011)[286].

Di particolare rilevanza per l'analisi qui condotta è la comunicazione della Commissione 20 marzo 2013[287] con la quale si propone la creazione di accordi contrattuali e di uno strumento di sostegno finanziario al fine di incentivare gli Stati membri ad adempiere alle indicazioni del Consiglio nella realizzazione delle riforme strutturali.

Per quanto attiene agli accordi contrattuali, con essi gli Stati membri indicano le misure strutturali principali, al contempo impegnandosi a rispettarle. A fronte di tale impegno, la Commissione mette a disposizione degli Stati misure di assistenza finanziaria, funzionali ad affrontare le difficoltà che i medesimi possano, eventualmente, riscontrare nella realizzazione delle misure; l'accordo deve, infine, essere approvato dal Consiglio[288].

Lo strumento di assistenza finanziaria è, invece, previsto dalla Commissione come fondo partecipato da tutti gli Stati dell'eurozona, le cui quote sono parametrate sul reddito nazionale lordo: nel caso in cui uno Stato non adempia alle prescrizioni dettate dal Consiglio, la

---

[285] Regolamento (UE) n. 1175/2011, art. 1.3).3.

[286] TUFANO, PUGLIESE, *Il nuovo…, cit.*, p. 322, nota 26.

[287] Comunicazione della Commissione, del 20 marzo 2013, intitolata "Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita: Coordinamento *ex ante* delle grandi riforme di politica economica previste" (COM(2013)0166).

[288] TUFANO, PUGLIESE, *Il nuovo…, cit.*, p. 325-326.

Commissione potrà ritirare i contributi finanziari eventualmente erogati dallo strumento di assistenza finanziaria. Tali proposte non hanno, ad oggi, avuto esito.[289].

Il Patto *Euro Plus* è stato adottato dal Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011[290]. Obiettivi del Patto *Euro Plus*, come indicati nelle Conclusioni del vertice[291], sono: il consolidamento dell'Unione economica e monetaria, finalizzato ad un miglioramento nel coordinamento delle politiche economiche; il miglioramento della competitività; l'aumento dei livelli di convergenza delle economie degli Stati membri; il rafforzamento della economia sociale di mercato.

Il principale dato caratterizzante il Patto *Euro Plus* si configura, pertanto, come la volontà degli Stati membri di riaffermare l'impegno, di natura politica[292], di adottare una serie di procedure compiutamente finalizzate a intraprendere riforme per il rafforzamento della complessiva struttura economica dell'Unione.

Di particolare rilevanza è, altresì, l'impegno assunto dagli Stati membri[293] di adottare una serie di azioni specifiche, le quali devono essere portate a termine entro 12 mesi. Tali azioni, che devono essere inserite dagli Stati nelle proprie leggi di stabilità e che hanno ad oggetto le disposizioni

---

[289] *Ibidem*.

[290] Consiglio europeo, *Conclusioni del vertice del 24-25 marzo 2011*, n. EUCO 10/1/11, 20 aprile 2011.

[291] *Ibidem*, n. 11.

[292] CARUSO, MORVILLO, *Economic governance and budgetary rules in the European context: a call for a new European constitutionalism*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2014, p. 702.

[293] Consiglio europeo, *Conclusioni del vertice del 24-25 marzo 2011*, *cit.*, n. 12.

principali del Patto di Stabilità e Crescita del 1997[294], sono poi sottoposte alla valutazione del Consiglio.
Le azioni concrete[295] in esame sono note anche come "*positive actions*" e si configurano come disposizioni normative specifiche in materia fiscale e di competitività finalizzate al raggiungimento dei già menzionati scopi alla base dell'istituzione del Patto *Euro Plus*[296].
In merito alle *positive actions* deve inoltre osservarsi come nel Patto sia specificamente affermato che le medesime debbano essere realizzate nell'ambito e in concerto con gli strumenti normativi già esistenti al fine di irrobustire la già esistente struttura di *governance*, e ciò al fine di realizzare i quattro obiettivi prioritari del Patto, consistenti nello stimolo alla competitività e all'occupazione, al rafforzamento della stabilità finanziaria e al concorso alla sostenibilità delle finanze pubbliche[297].
Sebbene il Patto *Euro Plus* enfatizzi l'aspetto della concretezza degli impegni assunti dagli Stati membri, conferendo a tal fine ai Capi di Stato o di Governo dell'eurozona un autonomo potere di controllo politico[298], tuttavia il Patto stesso ha natura squisitamente politica e, pertanto, si configura esclusivamente come atto volontaristico degli Stati aderenti, finalizzato a "[…] *costituire un coordinamento cha vada al di là di quanto*

---

[294] CHITI, *L'ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2013, p. 977.
[295] Tale locuzione è la medesima utilizzata in punto dal Consiglio europeo, cfr. Consiglio europeo, *Conclusioni del vertice del 24-25 marzo 2011*, *cit.*, n. 12.
[296] TUFANO, PUGLIESE, *Il nuovo…, cit.*, p. 319.
[297] *Conclusioni del vertice del 24-25 marzo 2011*, *cit.*, Allegato I, Patto Euro Plus.
[298] *Ibidem*.

strettamente obbligatorio in base ai Trattati istitutivi […]"[299].

Ne consegue che l'importanza del Patto *Euro Plus* debba essere valutata alla luce della propria natura giuridica di dichiarazione politica, consistente nella chiara indicazione di obiettivi prioritari per l'Unione e nel delineare strategie, per l'appunto politiche, non limitate alle sole regole di bilancio[300].

Il *Six pack* consiste in un complesso di sei atti normativi, adottati, anch'essi, in funzione complementare al Patto di Stabilità e Crescita e al fine di garantire allo stesso una maggiore effettività, prevedendo l'adozione di specifiche misure preventive e correttive e, al contempo, di rafforzare la ivi prevista sorveglianza sulle discipline di bilancio degli Stati dell'eurozona[301].

I sei atti normativi che costituiscono il *Six pack* sono cinque regolamenti e una direttiva. Due dei regolamenti sono specificamente dedicati ad emendare il Patto di Stabilità e Crescita (costituito, come noto, dai già citati

---

[299] VITERBO, CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in Diritto dell'Unione europea, 2012, p. 333.

[300] *Ibidem*, p. 333-334.

[301] ADAM, TIZZANO, *Manuale…, cit.*, p. 682.

Regolamenti 1466/1997 e 1467/1997)[302] e sono il Regolamento 1175/2011 e 1177/2011[303].
Tali due regolamenti hanno l'obiettivo di razionalizzare la procedura per disavanzi eccessivi già prevista dal Patto del 1997, in particolare precisandone le disposizioni per l'accelerazione e il chiarimento (art. 1 par. 1) Reg. 1177/2011), e di stabilire le disposizioni attinenti alla sorveglianza dei programmi di stabilità e di convergenza, al fine di prevenire l'insorgere di disavanzi pubblici eccessivi (art. 1 par. 1) Reg. 1175/2011).
Di particolare rilevanza è, altresì, l'art. 1 par. 9) di tale ultimo Regolamento che, sostituendo l'art. 6 Reg. 1466/1997 introduce la c.d. *reverse majority voting*. Tale meccanismo di votazione prevede che, qualora la Commissione presenti una raccomandazione ovvero formuli una proposta in tema di applicazione dei programmi di stabilità agli Stati dell'eurozona, essa viene automaticamente adottata qualora il Consiglio, decidendo

[302] Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, in GUCE L 209, 2 agosto 1997. Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, volto ad accelerare e chiarire le modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, in GUCE L 209, 2 agosto 1997.
[303] Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 che modifica il Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, in GUUE L 306/12, 23 novembre 2011. Regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio dell'8 novembre 2011 che modifica il Regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, in GUUE L 306/33, 23 novembre 2011.

a maggioranza qualificata, non la respinga. Tale meccanismo si configura come una delle maggiori novità introdotte dal *Six pack*[304].

Ne consegue che tale meccanismo è funzionale a un rafforzamento del potere della Commissione in tema di sorveglianza sulle politiche economiche e di bilancio. Infatti, sebbene sia sempre il Consiglio a detenere, ex art. 121 TFUE, il potere legislativo, esso ha però solo la possibilità di opporsi alla proposta della Commissione e sempre che, beninteso, raggiunga al proprio interno la maggioranza qualificata[305].

Ancora dedicati alla politica di bilancio sono, poi, il Regolamento 1173/2011 e la Direttiva 2011/85[306]. Il primo è specificamente dedicato alla sorveglianza e al coordinamento delle politiche economiche[307] e, a norma dell'art. 1, stabilisce un insieme di sanzioni finalizzate a garantire il rispetto del Patto di Stabilità e Crescita. Poichè la base giuridica di tale Regolamento è l'art. 136 TFUE, produce effetti solo per gli Stati dell'eurozona[308].

Le sanzioni previste dal Regolamento 1173/2011 sono elencate dagli arti. 4, 5, 6 e 8 e si articolano come segue. Qualora il Consiglio accerti che uno Stato membro non abbia dato seguito ad una propria raccomandazione in tema di politica di bilancio, può disporre la costituzione di

---

[304] TOSATO, *L'integrazione…, cit.,* p. 687.

[305] *Ibidem*, p. 687-688.

[306] Regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro, in GUUE L 306/1, 23 novembre 2011. Direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, in GUUE L306/41, 23 novembre 2011.

[307] RUOTOLO, *La costituzione…, cit.,* p. 447.

[308] TOSATO, *L'integrazione…, cit.,* p. 687.

un deposito fruttifero avente natura temporanea (art. 4) di ammontare pari allo 0,2% del PIL dello Stato membro interessato. L'ammontare del deposito può, eventualmente, essere convertito in sanzione, ricorrendo al meccanismo della *reverse majority voting*. Nel caso in cui il disavanzo dello Stato risulti eccessivo (art. 5) a norma dell'art. 126 TFUE, il Consiglio può disporre che lo Stato costituisca un deposito infruttifero. L'art. 6 prevede, infine, che il Consiglio possa comminare un'ammenda allo Stato interessato, il quale non abbia posto in essere misure efficaci per porre rimedio al disavanzo eccessivo; l'ammontare dell'ammenda è pari allo 0,2% del PIL. Di particolare rilevanza è, poi, l'art. 8, il quale prevede il potere del Consiglio di comminare una sanzione specifica allo Stato membro che "[…] *volontariamente o per negligenza grave, fornisce un'errata rappresentazione dei dati relativi al disavanzo e al debito* […]"[309].

La Direttiva 2011/85 è dedicata alle regole concernenti i requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri in merito ai sistemi contabili, alle regole di bilancio e alla trasparenza delle finanze dell'amministrazione pubblica.

Gli ultimi due atti normativi del *Six pack* sono i Regolamenti 1174/2011 e 1176/2011 e sono ambedue dedicati agli squilibri macroeconomici[310]. Obiettivo del Regolamento 1174/2011 è il rafforzamento dei sistemi di sorveglianza multilaterale dei Paesi aderenti all'euro. Esso

---

[309] Regolamento (UE) n. 1173/2011, art. 8.

[310] Regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro, in GUUE L 306/8, 23 novembre 2011. Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, in GUUE L 306/25, 23 novembre 2011.

prevede l'attuazione di una serie di misure preventive e sanzioni (art. 3), consistenti nella costituzione di un deposito fruttifero e nell'applicazione di un'ammenda annuale nel caso in cui il Consiglio abbia assunto una decisione attinente all'insufficienza delle misure adottate dagli Stati membri nell'ambito di una procedura per disavanzi eccessivi.

L'art. 3 in esame, pertanto, predispone una specifica procedura, indirizzata agli Stati dell'eurozona e finalizzata a verificare e sanzionare le situazioni connotate da squilibri macroeconomici eccessivi[311].

Tale procedura specifica di indagine da parte del Consiglio, la quale trova la propria base giuridica nell'art. 136 TFUE, può concludersi, come detto, con la costituzione di un deposito fruttifero o con l'applicazione di un'ammenda. Tuttavia, dispone sempre l'art. 3, qualora lo Stato interessato adotti le raccomandazioni indirizzategli dal Consiglio entro un anno da quando l'ammenda è stata comminata (o il deposito costituito), può vedersi restituito il deposito, maggiorato degli interessi maturati, o rimborsato l'ammontare dell'ammenda.

Il Regolamento 1176/2011 è, da ultimo, dedicato alla prevenzione e alla correzione degli squilibri macroeconomici.

Ai fini dell'individuazione degli squilibri il Regolamento istituisce (art. 3) un meccanismo di allerta. Tale meccanismo si struttura come segue: a cadenza annuale la Commissione redige una relazione contente una valutazione finanziaria qualitativa basata su una serie di indicatori dalla stessa individuati[312], la relazione indica

---

[311] TOSATO, *L'integrazione…, cit.,* p. 687.

[312] Un'elencazione non tassativa degli stessi è prevista dall'art. 4 par. 3, il quale li suddivide in squilibri interni ([…] *indebitamento*

quali Stati membri, a giudizio della Commissione, rischiano di presentare una situazione di squilibrio eccessivo; la Commissione trasmette la relazione al Consiglio e al Parlamento europeo; alla luce delle valutazioni del Consiglio e dell'Eurogruppo, la Commissione effettua un esame approfondito per ogni Stato membro che presenti situazioni di rischio (art. 5); qualora l'esame approfondito evidenzi l'effettiva sussistenza di una situazione di rischio, il Consiglio, su proposta della Commissione e secondo il meccanismo della *reverse majority voting*, adotta raccomandazioni (art. 6) concernenti le misure correttive che lo Stato deve porre in essere (art. 7) dando, pertanto, inizio alla procedura per squilibri eccessivi; lo Stato, dopo aver presentato il piano di azione correttivo (art. 8) è sottoposto al monitoraggio della Commissione (art. 9) e alla valutazione del Consiglio (art. 10); qualora la valutazione abbia esito positivo, la procedura viene conclusa (art. 11), qualora, al contrario, l'esito non sia favorevole, il Consiglio adotta una decisione, su proposta della Commissione, che stabilisce l'inadempimento e al contempo indica le ulteriori misure da adottare (art. 10).

---

pubblico e privato, dall'evoluzione dei mercati finanziari e dei valori mobiliari, compreso il settore immobiliare, dall'evoluzione del flusso dei prestiti nel settore privato e dall'evoluzione della disoccupazione […]) e squilibri esterni ([…] *evoluzione delle posizioni delle partite correnti e degli investimenti netti degli Stati membri, dai tassi di cambio effettivi reali, dalle quote di mercato all'esportazione e dai cambiamenti dei prezzi e dei costi, nonché dalla competitività non legata ai prezzi, tenendo in conto le diverse componenti della produttività* […]).

Una funzione integrativa e complementare del *Six pack* è svolta dal *Two pack*, il quale si compone di due Regolamenti: il 472/2013 e il 473/2013[313].
Infatti, tali due regolamenti perseguono l'obiettivo di rafforzare il coordinamento tra le politiche economiche degli Stati membri al fine rendere maggiormente efficace la complessiva struttura economico-finanziaria dell'eurozona[314] nonché le politiche di sorveglianza sui bilanci e di correzione dei disavanzi pubblici[315].
Il Regolamento 472/2013 è finalizzato a rendere maggiormente efficaci le previsioni, già contenute nel *Six pack*, attinenti alla sorveglianza sulle politiche economiche e di bilancio degli Stati dell'eurozona i quali affrontino situazioni di squilibrio finanziario[316] ovvero che richiedono o ricevono assistenza finanziaria da parte dei meccanismi appositamente istituiti (MES, MESF, FESF[317]) ovvero dal Fondo monetario internazionale.
Gli strumenti di sorveglianza previsti dal Regolamento in esame sono graduati sulla base della natura e del grado

---

[313] Regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria, in GUUE L 140/1, 27 maggio 2013. Regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro, in GUUE L 140/11, 27 maggio 2013.
[314] CARUSO, MORVILLO, *Economic…, cit.,* p. 701-703.
[315] DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, p. 337.
[316] TUFANO, PUGLIESE, *Il nuovo…, cit.*, p. 324-327.
[317] Cfr. *infra*.

dello squilibrio finanziario dello Stato richiedente l'aiuto, il quale potrà, inoltre, essere sospeso qualora lo Stato non adempia alle obbligazioni assunte con il piano di ristrutturazione del bilancio. Tuttavia, qualora tale Stato abbia in essere piani di aggiustamento macroeconomico, gli strumenti e le procedure previsti dal Regolamento dovranno essere sospesi e ciò al fine di evitare una duplicazione di procedure che potrebbero avere effetti controproducenti nei confronti dello Stato medesimo[318].

Le misure che lo Stato interessato deve adottare per porre rimedio alle situazioni di squilibrio finanziario sono, a norma dell'art. 2, indicate dalla Commissione, la quale, dopo aver posto lo Stato in regime di sorveglianza rafforzata, svolge un'opera di consultazione e collaborazione con lo Stato e ciò al fine di individuare le misure più appropriate. Successivamente all'indicazione delle misure, la Commissione controlla e verifica il rispetto delle prescrizioni dettate e, qualora ritenga necessario l'applicazione di nuovi ed ulteriori dettami ne rende edotto il Consiglio, il quale, con il meccanismo della *reverse majority voting*, raccomanda l'adozione delle ulteriori misure[319].

Il Regolamento 473/2013 si connota in maniera parzialmente diversa. Infatti, esso è finalizzato al monitoraggio delle politiche di bilancio dei Paesi dell'eurozona e alla correzione dei disavanzi eccessivi ed ha inciso profondamente sulla disciplina già prevista dal *Six Pack*.

In primo luogo, il Regolamento in commento dispone una calendarizzazione fissa per l'approvazione dei bilanci, la quale si applichi indistintamente a tutti i Paesi

---

[318] VITERBO, CISOTTA, *La crisi…, cit.*, p. 333-335.

[319] TUFANO, PUGLIESE, *Il nuovo…, cit.*, p. 324-327.

dell'eurozona e che si aggiunga, senza sostituirlo, al Semestre europeo. Al pari di quest'ultimo, obiettivo del calendario comune previsto è l'identificazione preventiva delle situazioni di squilibrio nei bilanci pubblici[320].
In secondo luogo, prevede un'integrazione della procedura, prevista dal *Six pack*, per la correzione degli squilibri di bilancio. Tale integrazione consiste in una serie di previsioni concernenti il monitoraggio generale dello "stato di salute" dei bilanci pubblici, finalizzate ad assicurare il rispetto delle raccomandazioni del Consiglio (adottate però con la *reverse majority voting*) in tema di bilanci pubblici[321].
Tale sistema, c.d. "sorveglianza gradualmente rafforzata" prevede che le istituzioni dell'Unione valutino la coerenza del bilancio dei Paesi dell'eurozona con gli impegni assunti dagli Stati medesimi con l'UE. Pertanto, la politica di bilancio degli Stati aderenti all'euro assume una dimensione "di interesse comune", con la conseguenza che questi ultimi sono tenuti a coordinarsi tra loro e con il Consiglio e la Commissione nell'amalgamare gli indirizzi politici dell'UE nelle proprie leggi di bilancio[322].

5.3. Piano di rifinanziamento a lungo termine della BCE e Meccanismo europeo di stabilità

Il piano di rifinanziamento a lungo termine[323] della Banca centrale europea consiste in una serie di prestiti diretti

---

[320] VITERBO, CISOTTA, *La crisi…, cit.*, p. 333-335.
[321] TUFANO, PUGLIESE, *Il nuovo…, cit.*, p. 324-327.
[322] VITERBO, CISOTTA, *La crisi…, cit.*, p. 333-335.
[323] Generalmente indicato con l'acronimo inglese LTRO: *Long-Term Refinancing Operation*.

erogati dalla BCE, a cui è applicato un tasso d'interesse calcolato sulla media del tasso delle operazioni di rifinanziamento principale[324], in favore degli istituti di credito privati richiedenti, i quali, a propria volta, forniscono alla BCE una garanzia composta da obbligazioni governative[325].

---

[324] Le prime due operazioni di LTRO della BCE hanno avuto durata triennale e verranno a scadenza nel 2015. Successivamente sono state realizzate ulteriori operazioni aventi, però, durata trimestrale, cfr. Banca centrale europea, *Monthly Bulletin*, settembre 2011 e gennaio 2012.

[325] Sull'importanza delle operazioni LTRO nell'arginare gli effetti della crisi per gli istituti di credito, cfr. ENRICH, FORELLE, *ECB Gives Bank Big Dollop of Cash*, The Wall Street Journal 1 marzo 2012. Un'operazione analoga a quella condotta dalla BCE è stata posta in essere dalla *Bank of England* con il nome di *Sterling Monetary Framework*. Sul ruolo svolto dalla BCE e sui rapporti tra questa e le banche centrali nazionali, cfr. anche LA MARCA, *Il controllo giurisdizionale sulla Banca centrale europea e sull'istituto monetario europeo*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1996, p. 773; SICLARI, *Procedimento legislativo nazionale e parere della Banca centrale europea*, in *Quaderni Costituzionali*, 2009, p. 932; PACINI, *La "vigilanza prudenziale" tra banche centrali nazionali e Banca centrale europea*, in *Banca, impresa, società*, 2003, p. 355; GOEBEL, *Court of Justice Oversight over the European Central Bank: Delimiting the ECB's Constitutional Autonomy and Independence in the OLAF Judgment*, in *Fordham International Law Journal*, vol. 29, 2005, 2006, p. 610; GRAZIANI, *La politica monetaria e la Banca centrale europea*, in *Rivista Italiana degli Economisti*, supplemento al n. 1, 2004, p. 47; De GRAUWE, *Central banking as art or science? Lessons from the Fed and the ECB*, in *International Finance*, 2002, p. 129; SUCAMELI, *L'indipendenza della Banca centrale europea fra separazione ed equilibrio istituzionale*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2004, p. 694. Sul generale ruolo della BCE nell'attuale contesto di crisi economica, cfr. SINN, WOLLMERSHÄUSER, *Target loans, current account balances*

I prestiti LTRO sono stati erogati dalla BCE per mezzo di due aste del valore complessivo di € 1000 mld. tenutesi tra il dicembre 2011 e il febbraio 2012. Alla base della concessione dei prestiti LTRO vi era la volontà della BCE di stimolare i mercati, e di conseguenza la crescita economica, per mezzo dell'erogazione di prestiti alle banche commerciali, le quali avrebbero così avuto accesso alla liquidità necessaria ad investire nuovamente nell'"economia reale"[326].

I prestiti LTRO non hanno però avuto un immediato effetto sui mercati, atteso come gli istituti bancari beneficiari abbiano inizialmente accantonato a titolo di riserva il capitale ricevuto, senza reinvestirlo sui mercati, in particolare sul mercato primario (prima emissione del titolo) per l'acquisto di titoli di Stato dei Paesi europei maggiormente in difficoltà. Al fine di porre rimedio a tale situazione, tra il febbraio e il settembre 2012 la BCE è intervenuta *ex se* sui mercati dei capitali (analogamente a

---

and capital flows: the ECB's rescue facility, in *International Tax and Public Finance*, 2012, p. 468; BONINI (a cura di), *Banca centrale europea: Decisione concernente misure temporanee relative all'idoneità di strumenti di debito negoziabili emessi o garantiti dal governo greco*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2010, p. 1077; MATTHEWS, *Emerging Public International Banking Law? Lessons from the Law of the Sea Experience*, in *Chicago Journal of International Law*, 2009-2010, p. 539; CRUM, *The Democratic Dilemma of Monetary Union*, in *2012 EUDO Dissemination Conference "The Euro Crisis and the State of European Democracy", European University Institute*, Firenze 22-23 Novembre 2012.

[326] BASSAN, *Le operazioni non convenzionali della BCE al vaglio della corte costituzionale tedesca*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2014, p. 361.

quanto già aveva fatto nel 2009)[327], acquistando in particolare sul mercato secondario (successive negoziazioni del titolo) titoli di Stato dei Paesi europei che affrontavano maggiori difficoltà economiche. Tale operazione ha assunto il nome di SMP – *Securities Markets Programme*[328].

L'importanza dei prestiti LTRO e degli acquisti di titoli di Stato sul mercato secondario è legata al fatto che tali operazioni consentono alla BCE di svolgere una funzione di ausilio nei confronti degli Stati membri che affrontano situazioni congiunturali di difficoltà economica, pur rispettando la c.d. *no bail out clause*[329].

Tale clausola è prevista dall'art. 125 par. 1 TFUE, a norma del quale: "[…] *l'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico. Gli Stati membri non sono responsabili né subentrano agli impegni dell'amministrazione statale, degli enti regionali, locali o degli altri enti pubblici, di altri organismi di diritto pubblico o di imprese pubbliche di un altro Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto specifico* […]".

L'importanza dei finanziamenti LTRO è, però, legata anche ad un ulteriore aspetto. A garanzia dei prestiti erogati dalla BCE, le banche commerciali mutuatarie

---

[327] FARKAS, *The Aftermath of the Global Crisis in the European Union*, Cambridge, 2013, p. 122.
[328] BASSAN, *Le operazioni…, cit.*, p. 362-364.
[329] FARKAS, *The Aftermath…, cit.*, p. 123.

conferivano alla stessa titoli di Stato in loro possesso. In tal modo, il valore dei titoli di Stato si rivalutava non solo poichè gli istituti di credito privati ne acquistavano sul mercato primario, ma anche perché, in quanto accettati dalla BCE a titolo di garanzia, erano considerati dai mercati come degni di affidabilità[330].

Grazie ai finanziamenti LTRO la BCE è stata in grado di iniettare, indirettamente, liquidità nei Paesi dell'eurozona in maggiori difficoltà (ivi compresa l'Italia) e di scongiurare il rischio di una crisi delle banche commerciali continentali[331].

Il Meccanismo europeo di stabilità (MES-ESM[332]) è un'istituzione finanziaria internazionale dotata di personalità giuridica autonoma[333], il cui mandato consiste nel concedere ai Paesi della zona euro linee di credito, nell'ipotesi in cui sia necessario per salvaguardarne la stabilità finanziaria. Il Trattato ESM, siglato dagli Stati membri dell'eurozona in data 2 febbraio 2012 ed entrato in vigore nel settembre 2012, consente a tale istituzione di concedere prestiti, fornire assistenza finanziaria di natura precauzionale e, soprattutto, acquistare titoli di debito pubblico degli Stati membri sui mercati primario e secondario. L'ESM opera nel solco già tracciato dalla Fondo europeo di stabilità finanziaria[334] e dal Meccanismo europeo di stabilità finanziaria[335].

---

[330] *Ibidem.*

[331] *Ibidem.*

[332] L'acronimo inglese è *ESM – European Stability Mechanism*.

[333] Art. 34 Trattato istitutivo ESM.

[334] *EFSF - European Financial Stability Facility*. A differenza dell'ESM, l'EFSF è una società di diritto privato costituita dai Paesi della zona euro nel 2010 che ha lo scopo di fornire aiuto ai Paesi dell'eurozona che affrontino situazioni di difficoltà finanziaria. I crediti concessi sono garantiti dagli stessi Paesi

dell'eurozona, i quali hanno siglato l'accordo intergovernativo istitutivo dell'EFSF. Dal 1 luglio 2013, l'EFSF non può più realizzare alcun programma di aiuto, prerogativa del neo istituito ESM.

[335] *European Financial Stabilisation Mechanism – EFSM*. Programma di assistenza finanziaria per i 28 Paesi dell'Unione europea gestito dalla Commissione, istituito con Regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio dell'11 maggio 2010 che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, in GUUE L 118/1, 12 maggio 2010. Tale meccanismo prevede una forma di assistenza finanziaria erogabile, sottoforma di prestito o linea di credito, a tutti gli Stati membri dell'UE (non solo a quelli che adottano come propria moneta l'euro) in caso sussistano o rischino di sussistere gravi perturbazioni economiche o finanziarie causate da fattori eccezionali (art. 1). Il EFSM è caratterizzato dal ruolo di primo piano attribuito alla Commissione. Infatti, sebbene la linea di credito possa essere erogata allo Stato membro solo sulla base di una decisione del Consiglio, essa è però basata su una valutazione e una proposta assunte in merito dalla Commissione (art. 3); il Consiglio può, inoltre, autorizzare la Commissione a contrarre prestiti sui mercati dei capitali al fine di ottenere i fondi necessari all'assistenza finanziaria (art. 2). Tale attività deve essere svolta nel rispetto di due linee guida, indicate dall'art. 6: ottimizzazione dei costi di finanziamento e salvaguardia della propria reputazione di emittente dell'UE sui mercati finanziari. Il prestito è erogato allo Stato membro in più rate (art. 4) e la decisione del Consiglio ne contiene l'indicazione della scadenza, del numero e dell'importo; nella decisione sono altresì indicate le condizioni generali di politica economica alle quali è subordinata l'erogazione del prestito (definite dalla Commissione consultandosi con la BCE) e l'approvazione del programma di riforme elaborato dallo Stato membro per dare esecuzione alle condizioni suddette (art. 3). Inoltre, nel caso in cui lo Stato mutuatario abbia contratto un prestito con un'istituzione finanziaria internazionale (in particolare con l'FMI), tale Stato deve preliminarmente consultare la Commissione, la quale " […] *esamina le possibilità disponibili nell'ambito del meccanismo di assistenza finanziaria dell'Unione e*

Il Trattato istitutivo dell'ESM è stato stipulato fuori dall'assetto istituzionale dell'UE, con un apposito accordo internazionale[336]. Al fine di consentirne la conclusione, il Consiglio europeo, mancando una base giuridica adeguata per l'istituzione dell'ESM, con decisione e secondo la procedura semplificata di revisione dei Trattati prevista dall'art. 48 TUE[337], ha disposto la modifica dell'art. 136

---

la compatibilità delle condizioni di politica economica previste con gli impegni assunti dallo Stato membro interessato per l'attuazione delle raccomandazioni e delle decisioni del Consiglio […]" (art. 3 par. 8). Ancora per quanto attiene al ruolo di primo piano attribuito alla Commissione, rileva l'art. 5, a norma del quale è la Commissione a verificare se le politiche economiche dello Stato mutuatario siano conformi alle condizioni indicate dal Consiglio. Le linee di credito erogate sono subordinate anche ad un'ulteriore forma di controllo; ai sensi dell'art. 8 par. 3, la Corte dei conti dell'Unione europea (oltre che la Commissione e l'Ufficio europeo per la lotta antifrode) può effettuare nello Stato membro mutuatario tutti i controlli che ritenga opportuni per quanto attiene alla gestione dei fondi.

[336] La natura giuridica di accordo internazionale dell'atto istitutivo dell'ESM riveste particolare importanza alla luce delle osservazioni critiche formulate dalla dottrina in ordine all'atto istitutivo dell'EFSF, in merito al quale è stato sottolineato come un accordo intergovernativo (quale quello che ha creato l'EFSF) si ponga astrattamente fuori dal quadro giuridico dei Trattati e come, venendo ivi specificate le competenze attribuite alla Commissione dal Consiglio, sarebbe stato più opportuno ricorrere ad un diverso strumento, quale, ad esempio, una cooperazione rafforzata ex 136 TFUE; cfr. VITERBO, CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 961.

[337] Decisione del Consiglio europeo del 25 marzo 2011 che modifica l'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati

TFUE, al quale è stato aggiunto un terzo paragrafo, a norma del quale: "*Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità*"[338].

In merito è stato osservato come la decisione di procedere alla modifica dell'art. 136 TFUE sia stata frutto di una precisa scelta politica, al fine di prevenire il rischio che, qualora la Corte Costituzionale tedesca fosse stata adita per verificare la legittimità costituzionale di un meccanismo finanziario "di solidarietà" tra gli Stati membri, essa potesse escluderla[339].

Nel commentare la decisione istitutiva dell'ESM deve anzitutto essere osservato come, a norma dell'art. 2, la *membership* dell'ESM sia aperta anche agli altri Stati membri dell'Unione, i quali non abbiano adottato l'euro quale propria moneta.

Lo scopo dell'ESM è delineato dall'art. 3, ai sensi del quale esso ha il compito di mobilitare e rendere disponibili fondi e di fornire il necessario supporto agli Stati membri

---

membri la cui moneta è l'euro, n. 2011/199/UE, in GUUE L 91/1, 6 aprile 2011.

[338] A seguito della ratifica da parte di tutti gli Stati membri dell'Unione, la decisione di modifica dell'art. 136 TFUE è entrata in vigore il 1 maggio 2013.

[339] PERONI, *Il Trattato di Lisbona e la crisi dell'euro: considerazioni critiche*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2011, p. 971. Osserva al riguardo l'Autore come tale scelta abbia dato luogo ad un "pericoloso precedente", atteso come la modifica dell'art. 136 TFUE in esame sia stata fatta in virtù di ragioni di politica interna di un singolo Stato membro, cfr. *ibidem*.

che debbano far fronte a severe situazioni di difficoltà finanziaria e nel caso in cui ciò sia necessario per salvaguardare la stabilità economico-finanziaria dell'intera eurozona, a condizione che gli Stati beneficiari rispettino le prescrizioni di politica economica (c.d. condizionalità) interdipendenti dall'erogazione dei fondi. Al fine di adempiere al mandato conferitogli, l'ESM può raccogliere fondi sui mercati dei capitali per mezzo dell'emissione di appositi strumenti finanziari ovvero stipulando accordi di natura finanziaria con gli Stati membri dell'ESM, istituzioni finanziarie o soggetti terzi.
Gli articoli da 4 a 7 sono dedicati alla struttura e alle procedure di voto dell'ESM.
Per quanto attiene alla struttura, essa ricalca quella delle organizzazioni finanziarie internazionali. Infatti, sono presenti un organo di natura politica, composto dai ministri delle finanze, al quale sono attribuiti compiti di governo del meccanismo (il Consiglio dei governatori); un organo di natura tecnica, il quale si occupa della gestione quotidiana delle attività dell'ESM (il Consiglio di amministrazione); un Direttore, organo monocratico al quale è demandata la rappresentanza del meccanismo.
Nuovamente al pari delle organizzazioni finanziarie internazionali, il capitale dell'ESM è suddiviso in capitale sottoscritto e capitale versato e gli Stati membri non potranno, in ogni caso, essere tenuti a versare che la porzione di capitale da essi sottoscritta (art. 8). L'ammontare del capitale sottoscritto può essere aumentato solo sulla base di una decisione del Consiglio dei governatori (art. 10).
L'art. 12 è dedicato espressamente ai prestiti concessi dall'ESM. Ivi si dispone che le misure di politica economico-finanziaria che lo Stato mutuatario è chiamato ad adottare sono legate all'ammontare del credito ricevuto

e possono variare da programmi di riforma macro-economica al rispetto continuativo di determinate e specifiche prescrizioni.
La procedura per l'erogazione delle linee di credito, di cui i principali attori sono la Commissione, la BCE e il FMI, è dettata dagli articoli 13 e 14 e si articola come segue. Successivamente ad una richiesta formale di concessione di un prestito inoltrata da uno Stato membro al Presidente del Consiglio dei governatori, quest'ultimo demanda alla Commissione e alla BCE il compito di valutare: l'esistenza di un rischio per la stabilità finanziaria dell'eurozona o per gli Stati membri; la sostenibilità del debito pubblico (tale verifica deve essere compiuta, ove possibile, con l'ausilio del FMI); i bisogni finanziari, attuali o potenziali, dello Stato membro richiedente.
Se le risultanze di tale esame non hanno esito positivo, l'ESM potrà comunque concedere prestiti allo Stato richiedente, ma alla sola condizione che esso sia in grado di rinegoziare con i propri creditori i debiti in essere[340].
Nel caso in cui tali valutazioni abbiano esito positivo, il Consiglio dei governatori demanda alla Commissione e alla BCE (con l'assistenza del FMI) il compito di negoziare con lo Stato richiedente un *Memorandum of Understanding*, nel quale sono indicate le condizionalità alle quali è subordinato il prestito. L'accordo di assistenza finanziaria è preparato dal Direttore dell'ESM e sono ivi inclusi i termini e le condizioni del prestito; tale accordo è, poi, adottato all'unanimità dal Consiglio dei governatori. Il compito di monitoraggio sul rispetto delle prescrizioni contenute nel *Memorandum* e nell'accordo di prestito è demandato alla Commissione, alla BCE e al FMI. Infine, deve essere in merito notato come, successivamente

[340] *Ibidem*, p. 976.

all'erogazione del prestito, il CdA possa valutare l'adeguatezza del prestito erogato, eventualmente optando per differenti forme di assistenza finanziaria.
In merito al ruolo di supporto finanziario svolto dall'ESM nei confronti degli Stati contraenti, è di particolare importanza la sentenza della Corte europea di giustizia n. C-370/12, *Pringle c/ Irlanda*[341]. In tale pronuncia, la Corte ha qualificato l'ESM come uno strumento finalizzato a fornire assistenza finanziaria agli Stati membri, escludendone al contempo la natura di mezzo funzionale al coordinamento delle politiche finanziarie e di bilancio. Ad ogni modo, osserva ancora la Corte, tale natura giuridica non esclude un'effettiva e sostanziale interdipendenza sussistente tra le previsioni del TFUE concernenti le politiche finanziarie e di bilancio degli Stati membri e l'ESM stesso. Da ultimo, conclude la Corte, è legittimo affermare che la *no bail out clause* non escluda, di per sé, ogni forma di assistenza finanziaria ai Paesi membri dell'UE, essa è, infatti, possibile a condizione che lo Stato rimanga personalmente responsabile nei confronti dei propri creditori e che la forma di aiuto erogato sia necessaria per salvaguardare la stabilità finanziaria dell'intera eurozona e, al contempo, soggetta a una rigorosa politica di condizionalità[342].
A norma dell'art. 15, il MES può concedere crediti anche allo specifico scopo di ricapitalizzare le istituzioni

[341] Corte giust. UE, 27 novembre 2012, causa n. C-370/12, Pringle c/ Irlanda, raccolta digitale novembre 2012.
[342] CARUSO, MORVILLO, *Economic…, cit.,* p. 701-703. Cfr. anche GAMBARO, MAZZOCCHI, *Le regole dell'Unione europea alla prova della crisi dei debiti sovrani: il caso Pringle*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2013, p. 545.

finanziarie degli Stati richiedenti. La procedura per la concessione del prestito è analoga a quella delineata *supra*. Oltre alla concessione di linee di credito dirette, il MES può erogare crediti anche in via indiretta, e cioè acquistando titoli di Stato degli Stati richiedenti sui mercati dei capitali (primario o secondario). Ai sensi degli articoli 17 e 18 è, però, specificato che tale acquisto è subordinato al rispetto di specifiche condizionalità da parte dello Stato i cui titoli sono oggetto dell'operazione nonché alla stipula di un accordo di assistenza finanziaria che tenga conto della relazione in merito redatta dalla Commissione europea. Si può, pertanto, dedurre come le procedure per la concessione di un prestito diretto e per l'acquisto di titoli siano, sostanzialmente, analoghe.

Come sopra osservato, l'ESM conduce le proprie operazioni ricorrendo al capitale versato dagli Stati membri, tuttavia esso ha anche la possibilità di operare finanziandosi sui mercati dei capitali. Dispone, in merito, l'art. 21 che l'ESM ha il potere di contrarre prestiti sui mercati dei capitali con banche, istituzioni finanziarie o altri soggetti, sulla base di apposite linee guida dettate dal Consiglio dei governatori e al fine di assicurare all'ESM la massima affidabilità creditizia. L'ESM, inoltre, può ricorrere, nel rispetto, ancora, delle linee guida dettate dal Consiglio dei governatori a specifici accantonamenti di capitale, contenuti in un fondo di riserva nonché in altri fondi determinati (art. 24)[343].

---

[343] In merito all'ESM, cfr. anche MEGLIANI, *Verso una nuova architettura finanziaria europea: un percorso accidentato*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2013, p. 67; DONATI, *Crisi…, cit.*; PORCHIA, *Il ruolo…, cit.*; ROSSI, *L'Unione europea e il paradosso di Zenone. Riflessioni sulla necessità di una revisione del Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, p. 749; WINDTHORST, *European Stability Mechanism and*

5.4. Il c.d. "Piano Juncker"

In data 22 ottobre 2014, il Presidente eletto della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, riceveva la fiducia dal Parlamento europeo e, nel proprio discorso d'insediamento avanti tale assise, annunciava un piano d'investimenti generale e omnicomprensivo di € 300 mld.

Nell'ambito del "Piano Juncker", la BEI riveste un ruolo di primo piano, attraverso il Piano d'Investimenti per l'Europa (*Investment Plan for Europe*), programma di collocamento di capitali gestito dalla BEI allo scopo di rilanciare gli investimenti (attualmente inferiori del 15% rispetto ai livelli antecedenti la crisi economica[344]), svolgendo anche una funzione catalizzatrice in progetti strategici all'interno dell'UE e facendo, altresì, in modo che tali investimenti producano benefici concreti all'economia reale. Il Piano d'Investimenti prevede che, nel corso del triennio 2015-2018, la BEI investa un ammontare totale di € 315 mld., in aggiunta agli investimenti già programmati e comprensivi di finanziamenti diretti, mobilitazione di capitali sui mercati dei capitali e investimenti diretti[345]. Sulla base delle stime redatte dalla Commissione europea, l'impatto totale degli investimenti condotti nell'ambito del Piano nel triennio 2015-2018 sul PIL dell'intera Unione sarebbe pari a un ammontare compreso tra gli € 330 mld. e gli € 410 mld. e

---

Banking Union. Principals and Challenges XVI. German-Italian Constitutional Colloquium Oktober 10-12, 2013, Trento, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2014, p. 949.

[344] Banca europea per gli investimenti, *Investment Plan for Europe*, aprile 2015, p. 2.

[345] Cfr. ww.eib.org.

porterebbe la creazione di 1.3 mln. di nuovi posti di lavoro[346].

Il Piano d'Investimenti si struttura lungo tre direttrici principali: realizzazione di riforme strutturali e regolamentari al fine di restaurare la fiducia degli investitori; creazione di un fondo specifico, cui scopo è porre rimedio ai c.d. *market failures* concernenti il rischio di credito; offerta di specifiche forme di assistenza tecnica per quanto attiene alla preparazione e alla realizzazione dei progetti d'investimento nonché all'uso di strumenti finanziari[347].

Al fine di dare concreta attuazione al Piano, la BEI, in accordo con la Commissione europea, ha disposto la creazione di un nuovo fondo d'investimento, il Fondo europeo per investimenti strategici (*European Fund for Strategic Investments - EFSI*), parte, al pari del FEI, del Gruppo BEI e specificamente indirizzato a porre rimedio all'attuale situazione di crisi economica[348] e, pertanto, rappresentante un ulteriore intervento della BEI, congiuntamente all'aumento di capitale del 2012[349],

---

[346] Banca europea per gli investimenti, *Investment…, cit.*, p. 6.

[347] *Ibidem*, p. 2.

[348] *Ibidem*, p. 3.

[349] Cfr. *supra*. L'aumento di capitale del 2012 si è tradotto, in termini concreti, in investimenti diretti BEI per un ammontare pari a e 150 mld. e in una mobilitazione di fondi sui mercati dei capitali per un valore di € 450 mld. Poichè, però, tra il 2012 e il 2015 vi è stata una riduzione generale degli investimenti, la BEI considera necessario affrontare con ancora maggior forza il problema del rischio di credito sui mercati ed è a tal fine che risponde l'istituzione dell'EFSI, il quale consentirà al gruppo BEI di offrire prodotti finanziari innovativi, i quali, per l'appunto, assorbano in maniera maggiore il rischio di credito che deve essere sostenuto dagli investitori nel finanziamento di un progetto; cfr. www.eib.org.

specificamente mirato a superare la crisi economico-finanziaria[350].

L'EFSI diverrà operativo non appena sarà completato il procedimento legislativo per l'adozione del Regolamento che ne dispone l'istituzione, il che è previsto per l'estate 2015. La proposta della Commissione è del gennaio 2015[351]. L'accordo EFSI sarà aperto anche agli Stati membri dell'UE e, in virtù di un parere favorevole della BEI e della Commissione, a soggetti terzi[352].

In quanto parte del Gruppo BEI, l'EFSI condurrà le proprie operazioni di finanziamento all'interno della struttura del Gruppo e subordinatamente all'approvazione degli organi di governo BEI; pertanto seguendo le pratiche e le prassi operative (in particolare per quanto attiene alla *due diligence* preliminare al finanziamento dei progetti) già proprie della BEI e del FEI. Ne consegue che, potendo l'EFSI beneficiare delle competenze e dell'esperienza di una preesistente struttura, quale quella del Gruppo BEI, i progetti finanziabili saranno efficacemente e rapidamente valutati sulla base dei criteri già seguiti dal Gruppo BEI[353].

Ad ogni modo, le operazioni condotte dall'EFSI saranno finanziate solo con il capitale di quest'ultimo, essendo esclusa ogni forma di assimilazione tra il capitale (e le operazioni) dell'EFSI con quelli della BEI e del FEI[354].

---

[350] Cfr. SEATZU, *Sul ruolo della Banca Europea di Ricostruzione e Sviluppo nell'attuale crisi finanziaria internazionale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2011, p. 741.

[351] Commissione europea, *Proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council on the European Fund for Strategic Investments and amending Regulations (EU) No 1291/2013 and (EU) No 1316/2013*, 13 gennaio 2015.

[352] *Ibidem*, art. 1.

[353] Banca europea per gli investimenti, *Investment…, cit. .*, p. 5.

[354] Commissione europea, *Proposal…, cit. .*, art. 2 par. 1.

I compiti dell'EFSI consisteranno, in primo luogo, nell'identificare le aree di maggior difficoltà dei mercati e nella conseguente assunzione di parte del rischio di credito, in tale modo svolgendo concretamente la suddetta funzione di catalizzatore per gli investimenti privati. Al fine di assicurare la massima affidabilità creditizia, i prestiti concessi dalla BEI per mezzo del fondo EFSI saranno, infine, garantiti dal bilancio UE. In secondo luogo, l'EFSI avrà lo specifico mandato di mobilitare gli investimenti di soggetti terzi, privati ma soprattutto pubblici[355]. A tal fine, l'EFSI identificando le aree più stabili dei mercati, le quali non risentono degli effetti della crisi economica, attrarrà gli investitori ivi operanti al fine di finanziare progetti ai quali la BEI stessa partecipa[356].
L'ammontare del capitale di cui disporrà l'EFSI sarà pari a € 21 mld. di cui 5 forniti dalla BEI e 16 provenienti dal *budget* dell'Unione per mezzo della Commissione[357]. Come sopra accennato, l'EFSI sarà operativo all'interno del Piano d'Investimenti per l'Europa da € 315 mld. ed erogherà linee di credito in favore di progetti di interesse strategico per l'Unione (dallo stesso identificati), al finanziamento dei quali contribuiranno anche gli investitori privati.
I settori di mercato nei quali l'EFSI erogherà i propri finanziamenti sono i medesimi in cui già operano i programmi di prestito BEI ad oggi in essere[358]; si prevede, in particolare, come le linee di credito non siano erogate direttamente dall'EFSI ma dal Gruppo BEI in generale,

---

[355] Banca europea per gli investimenti, *Investment…, cit.* ., p. 6.
[356] *Ibidem,* p. 2.
[357] *Ibidem,* p. 3.
[358] Cfr. par. 2 e 3 in questo capitolo.

con il supporto dell'EFSI[359]. Possono essere così finanziati solo progetti economicamente affidabili, in cui il prestito erogato ne aumenti il valore e che possano avere un significativo impatto sull'economia europea in generale; di particolare interesse è il dato in accordo al quale possono accedere ai finanziamenti in esame anche progetti i quali presentino un rischio di credito più elevato di quello generalmente proprio dei progetti finanziati dalla BEI[360].
Oltre al criterio dell'affidabilità tecnica ed economica e della sicurezza commerciale, i progetti che possono ricevere finanziamenti attraverso l'EFSI devono altresì essere potenzialmente in grado di poter ricevere mutui da parte di banche commerciali, contribuire in maniera effettiva agli obiettivi dell'Unione, alla crescita sostenibile e all'occupazione e, da ultimo, prevedere un investimento commisurato al rischio di credito[361].
I settori nei quali si concentreranno i "prestiti EFSI" saranno: le infrastrutture di interesse strategico, ivi inclusi i comparti digitale, dei trasporti e dell'energia; l'espansione delle energie rinnovabili e dell'efficienza delle risorse; educazione, formazione ricerca, sviluppo e innovazione[362]; supporto alle piccole e medie imprese; progetti di interesse sociale, ambientale e di sviluppo urbano[363].
Appare, pertanto, legittimo osservare come l'istituzione del fondo EFSI sia stata posta in essere nel più rigoroso

---

[359] Banca europea per gli investimenti, *Investment…, cit.* ., p. 4.
[360] *Ibidem*.
[361] *Ibidem*, p. 5.
[362] Quanto al ruolo svolto dalla BEI per il finanziamento di autoveicoli "verdi", cfr. FIERRO, *La politica climatica comunitaria e l'industria dell'auto*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2013, p. 687.
[363] Banca europea per gli investimenti, *Investment…, cit.* ., p. 4.

rispetto del mandato della BEI, così come delineato dai Trattati istitutivi. A differenza di quanto antecedentemente osservatosi in relazione al LTRO della BCE e al MES, non potranno all'EFSI essere mosse critiche di assistenza finanziaria "mascherata" agli Stati dell'UE[364].

In quanto organo del Gruppo BEI, l'EFSI opera ricorrendo agli strumenti già propri della BEI e del FEI: eroga mutui e concede garanzie. Tali prodotti finanziari possono sostanziarsi anche in strumenti di miglioramento dell'affidabilità creditizia del soggetto ricevente (finalizzati a stimolare gli investimenti provenienti dal settore privato) e prodotti di condivisione del rischio (partecipazione al capitale sociale del soggetto mutuatario)[365].

Possono inoltrare una richiesta di prestito all'EFSI sia i soggetti di diritto privato, sia quelli di diritto pubblico. Nella prima categoria rientrano non solo le PMI, ma anche gli istituti di credito privati, i quali svolgano una funzione di intermediazione finanziaria, e gli investitori professionali[366].

La proposta legislativa della Commissione europea prevede, inoltre, la creazione di un *European Investment Advisory Hub* – EIAH all'interno della BEI[367]. Funzione di tale terminale dovrebbe essere quella di fornire un supporto strategico agli investimenti, cooperando con i già esistenti organi della BEI e della Commissione, consistente nell'identificazione, preparazione e sviluppo dei progetti meritevoli di credito, pertanto agendo quale unico soggetto

---

[364] Cfr. MEGLIANI, *Verso…, cit.* .

[365] Banca europea per gli investimenti, *Investment…, cit.* ., p. 4.

[366] *Ibidem*.

[367] Commissione europea, *Proposal…, cit.* ., art. 2 par. 2.

di riferimento per il finanziamento di progetti all'interno dell'Unione.
L'attività dell'EIAH consisterà, in concreto, nel fornire adeguate forme di supporto tecnico per la realizzazione dei progetti, nell'utilizzare strumenti finanziari innovativi e di partenariati pubblico-privato nonché nell'attività di consulenza in ordine a temi concernenti il diritto dell'Unione europea. L'EIAH sarà finanziato direttamente dall'Unione fino al 2020; successivamente i fondi allo stesso destinati saranno identificati in sede di piano finanziario pluriennale[368].
L'importanza dell'EIAH è strettamente legata alla funzione di coordinamento conferita a tale organismo, al quale sarà demandata un'opera di consulenza continuativa per i progetti finanziati in ambito EFSI: dalla sua preparazione ai canali di accesso ai finanziamenti. Pertanto, l'EIAH si strutturerà quale unico organo abilitato a fornire consulenza, generale e specialistica, sugli investimenti per quanto attiene alla preparazione e realizzazione, utilizzo degli strumenti finanziari, formazione degli operatori, partenariati pubblico-privato e struttura finanziaria[369].
L'EFSI opererà sotto la direzione di un Consiglio direttivo (*Steering Board*). Dispone in merito l'art. 3 della proposta di Regolamento della Commissione[370] che esso debba indicare gli orientamenti strategici, l'allocazione delle risorse e le procedure operative (ivi incluse la politica degli investimenti e i profili di rischio) dell'EFSI. Il numero dei membri del Consiglio, il quale deciderà per *consensus*, e il valore dei voti dagli stessi espresso sarà

---

[368] *Ibidem.*
[369] Banca europea per gli investimenti, *Investment…, cit.* ., p. 7.
[370] Commissione europea, *Proposal…, cit.* ., art. 3, par. 1.

basato sull'ammontare delle quote di capitale detenute dall'UE e dalla BEI[371].
La rappresentanza dell'EFSI sarà attribuita a un Direttore esecutivo (*Managing Director*), il quale sarà responsabile dell'amministrazione quotidiana dello stesso davanti al Consiglio direttivo[372].
Il Comitato per gli investimenti (*Investment Committee*), da ultimo, sarà l'organo dell'EFSI, composto dal Direttore e da esperti indipendenti, deputato all'esame delle proposte di investimento e alla concessione dell'eventuale concessione della garanzia dell'Unione[373].
Proprio alla garanzia dell'Unione è dedicato il secondo capitolo della proposta della Commissione, comprendente gli articoli da 4 a 8.
In merito anzitutto si osserva come, ex art. 5 par. 1, il conferimento di una garanzia dell'Unione (il cui ammontare massimo è di € 16 mld.[374]) sia subordinato all'entrata in vigore del Regolamento istitutivo dell'EFSI; essa sarà conferita solo in relazione agli investimenti approvati dal Comitato per gli investimenti dell'EFSI ovvero per le operazioni condotte dal FEI, sempre che, in tale ultimo caso, la BEI conferisca una propria garanzia di pari valore.
Al fine di poter usufruire della garanzia UE, le operazioni approvate dal Comitato per gli investimenti devono essere finalizzate al perseguimento di almeno uno dei cinque obiettivi elencati dall'art. 5 par. 2: sviluppo delle infrastrutture (incluse quelle digitali, di trasporto ed energetiche) in particolare nei centri industriali;

---

[371] *Ibidem*, par. 2.
[372] *Ibidem*, par. 4.
[373] *Ibidem*, par. 5.
[374] *Ibidem*, art. 7 par. 1.

investimenti in educazione e formazione, salute, ricerca e sviluppo, IT e innovazione; espansione delle energie rinnovabili e miglioramento dell'efficienza energetica; progetti infrastrutturali nei settori ambientale, delle risorse naturali, dello sviluppo urbano; supporto finanziario alle PMI, ivi inclusa la fornitura di capitale di rischio.
Dalla lettura di tale paragrafo, si evince come la garanzia UE potrà essere conferita a tutti i progetti che siano, potenzialmente, finanziabili dalla BEI *ex se*.
Infatti, gli obiettivi elencati ricalcano, sostanzialmente, i settori nei quali la BEI già eroga finanziamenti, i quali sono stati incrementati successivamente allo scoppio della crisi economica e dei quali si è dato conto nel secondo paragrafo del presente capitolo. Pertanto, può legittimamente dedursi come, stante la sovrapponibilità dei settori e dei programmi d'investimento, difficilmente potrà palesarsi una situazione in cui un progetto, potenzialmente finanziabile dalla BEI (ovvero dall'EFSI) non possa godere della garanzia UE e come, di conseguenza, la possibilità di un conflitto interno all'EFSI tra la BEI e la Commissione (rappresentante dell'Unione) sia stata esclusa *ab origine*.
A norma dell'articolo 6, possono godere della garanzia UE tutti gli strumenti finanziari con i quali ordinariamente opera la BEI: prestiti, garanzie, controgaranzie, strumenti finanziari e ogni altra forma di finanziamento o miglioramento dell'affidabilità creditizia del soggetto beneficiario, ivi compresa la partecipazione al capitale sociale nonché finanziamenti diretti al FEI a supporto delle operazioni dallo stesso intraprese.
L'art. 7 par. 2 prevede che la garanzia UE possa essere concessa sia come garanzia primaria sia a copertura di altre garanzie concesse dai soggetti terzi. Inoltre, ed è questo un dato di primaria rilevanza a parere di chi scrive,

la garanzia UE non godrà di privilegi particolari ma sarà concessa su una base *pari passu*. Tale dato pone più di altri in evidenza la volontà di stimolare i mercati a concedere finanziamenti; ponendosi su una base di parità, infatti, l'UE – per mezzo dell'EFSI – tenta di catalizzare intorno a sé potenziali finanziatori privati a supporto di progetti considerati meritevoli.

Poichè la garanzia UE è concessa direttamente dalla BEI, al fine di consentire a tale organismo di rivalersi (e non perdere la propria affidabilità creditizia sui mercati) è istituito un fondo di garanzia, gestito dalla Commissione e dal quale la BEI potrà attingere le risorse necessarie in caso di concessione della garanzia UE. Il fondo, disciplinato dall'art. 8, è finanziato con risorse provenienti dal *budget* UE, dagli interessi sui prestiti erogati e da ogni altra forma di finanziamento ricevuta dall'UE in virtù dell'accordo EFSI. Il fondo, al pari dell'EFSI nel suo complesso, sarà soggetto a un'opera di revisione (principalmente per quanto attiene all'adeguatezza del capitale) nel 2018.

In una prospettiva di lungo periodo, non, quindi, puramente e semplicemente legata alla crisi economica, deve essere letto l'art. 9, il quale prevede che la BEI e la Commissione, con il supporto degli Stati membri, promuovano la creazione di una struttura trasparente per i progetti d'investimento attuali e potenziali; a tal fine essi devono rendere pubblici i dati concernenti gli investimenti – ovvero i progetti d'investimento – in essere e ciò al fine di meglio perseguire gli obiettivi politici generali dell'UE.

Al fine di assicurare un efficace controllo sulle attività dell'EFSI, la BEI deve, quantomeno ogni sei mesi, rendere conto alla Commissione in merito alle attività dell'EFSI e

della BEI stessa, sempre che, in tale ultimo caso, rientrino nell'ambito delineato dal Regolamento[375].
La BEI deve inoltre riferire, a cadenza annuale, al Parlamento e al Consiglio in merito alle proprie operazioni di finanziamento. La relazione deve includere una valutazione delle operazioni finanziarie e d'investimento della BEI, ivi compreso il grado di mobilitazione delle risorse private sui mercati dei capitali e i benefici finanziari dei quali hanno goduto i soggetti mutuatari[376].
L'importanza di tale paragrafo è primaria: per quanto riguarda le operazioni condotte dalla BEI nell'ambito dell'EFSI viene assicurata una forma di controllo politico, altrimenti assente nelle ordinarie operazioni di finanziamento BEI.
In accordo alla proposta della Commissione, l'EFSI dovrà essere soggetto ad una revisione generale, ad opera della Commissione, trascorsi 18 mesi dall'entrata in vigore del Regolamento istitutivo; in tale sede si dovrà altresì considerare l'uso e l'effettività della garanzia UE. I risultati della valutazione dovranno, poi, essere presentati al Parlamento europeo e al Consiglio. Inoltre, nuovamente a far data dal 2018, la BEI dovrà pubblicare una relazione generale sulle attività condotte in ambito EFSI[377]. A conclusione della proposta della Commissione, sono poi pubblicati le stime di investimento dell'EFSI nei differenti settori di intervento.

---

[375] *Ibidem*, art. 10 par. 1.
[376] *Ibidem*, par. 2.
[377] *Ibidem*, art. 12.

BIBLIOGRAFIA TESTI

- ABBOTT, SNIDAL, *Hard and Soft Law in International Governance*, in *International Organization*, 2000, p. 421.
- ABDO, *Challenges Facing the New Ethiopian Ombudsman Institution*, in REIF (ed.) *The International Ombudsman Yearbook*, 2002, p. 76.
- ADAM, TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014.
- ADINOLFI, *Poteri e interventi del Fondo monetario internazionale*, Padova, 2012.
- ADINOLFI, VELLANO (a cura di), *Crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro. Profili giuridici*, Torino, 2013.
- AGOSTINO, *World Bank Conditional Loans and Private Investment in Recipient Countries*, in *World Development*, 2008, p. 1692.
- AHDIEH, *After the fall: financial crisis and the international order*, in *Emory International Law Review*, 2010, p. 1.
- AIELLO, PUPO, *Structural Funds and the economic divide in Italy*, in *Journal of Policy Modeling*, 2012, p. 403.
- AKEHURST, *The application of general principles of law by the Court of Justice of the European Communities*, in *The British Yearbook of International Law*, 1981, p. 29.

- ALACEVICH, *Le origini della Banca mondiale – Una deriva conservatrice*, Milano, 2007.
- ALACEVICH, *The World Bank's early reflections on development: a development institution or a bank?*, in *Review of Political Economy*, 2009, p. 227.
- ALFORD, *Supervisory Colleges: the Global Financial Crisis and Improving International and Supervisory Coordination*, in *Emory International Law Review*, 2010, p. 57.
- ALLOTT, *Credit and the Law in Africa: A Special Study of Some Legal Aspects of Economic Development*, in *Journal of African Law*, 1975, p. 73.
- ALONSO GARCÍA, *Tribunal Constitucional español y derecho de la Unión Europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2008, p. 201.
- ALVAREZ, *International Organizations as Law-Makers*, Oxford, 2005.
- AMICO DI MEANE, GIANNITI, *La governance economica dell'Unione europea: dalla Convenzione al Trattato di Lisbona tra crisi finanziaria e incognita greca*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 2010, p. 107.
- AMOYEL, *Mainstreaming human rights in the European Investment Bank*, in *Baltic Yearbook of International Law*, 2003, p. 253.
- AMTENBRINK, DE HAAN, *Economic governance in the European Union: fiscal policy discipline versus flexibility*, in *Common Market Law Review*, 2003, p. 1075.

- ANGHIE, *International Financial Institutions*, in REUS-SMIT (eds.) *The Politics of International Law*, Cambridge, 2004, p. 217.
- ARROWSMITH, *Public procurement: an appraisal of the Uncitral Model Law as global standard*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2004, p. 17.
- ASPINWALL, *What's the matter with the British? Ideology and government support for the European Monetary System*, in *European Journal of Political Research*, 2003, p. 811.
- ASSOCIAZIONE INTERNAZIONALE PER LO SVILUPPO, *I Fondi della Banca mondiale per i Paesi più Poveri*, Washington D.C., ottobre 2012.
- BABARINDE, FABER, *From Lomè to Cotonou: business as usual?*, in *European Foreign Affairs Review*, 2004, p. 27.
- BABB, *Behind the Development Banks*, Chicago, 2009.
- BAILEY, De PROPRIS, *The 1998 reform of the European Structural Funds: entitlement or empowerment?*, in *Journal of European Public Policy*, 2002, p. 408.
- BAILEY, JONES, MOWBRAY, *Cases, Materials and Commentary on Administrative Law*, IV ed., Londra, 2005.
- BAK, BURNEWICZ, *Financing Motorways in Poland*, in *Procurement and Financing of*

Motorways in Europe Research in Transportation Economics, Vol.15, 2005, p. 145.

- BALESTRIERI, MARINI, *Commercio internazionale*, Milano, 2007.
- BANDUCCI, KARP, LOEDEL, *The euro, economic interests and multi-level governance: examining support for the common currency*, in *European Journal of Political Research*, 2003, p. 685.
- BANTEKAS, *The Emergence of the Intergovernmental Trust in International Law*, in *The British Yearbook of International Law*, 2011, p. 224.
- BARBIER, *Tracing the fate of EU "social policy": Changes in political discourse from the "Lisbon Strategy" to "Europe 2020"*, in *International Labour Review*, 2012, p. 377.
- BARCELLONA, *Note sui derivati creditizi – market failure o regulation failure?*, in *Banca, Borsa e Titoli di Credito*, 2009, p. 652.
- BARONI, *L'azione di rivalsa sui dipendenti per responsabilità extracontrattuale delle istituzioni europee*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2008, p. 1105.
- BARR, MILLER, *Global administrative law: the view from Basel*, in *European Journal of International Law*, 2006, p. 15.
- BARRIA, ROPER, *Economic Transition in Latin American and Post-Communist Countries: A Comparison of Multilateral Development Banks*, in

International Journal of Politics, Culture and Society, 2004, p. 619.

- BASSAN, *Le operazioni non convenzionali della BCE al vaglio della corte costituzionale tedesca*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2014, p. 361.
- BASTIANON, *L'integrazione dei mercati finanziari in Europa: la MiFID e la recente normativa italiana di recepimento*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2008, p. 255.
- BATTELLI, *L'intervento dell'autorità antitrust contro le clausole vessatorie e le prospettive di un sistema integrato di protezione dei consumatori*, in *Europa e Diritto Privato*, 2014, p. 207.
- BECKER, EGGER, VON EHRLICH, *Too much of a good thing? On the growth effects of the EU's regional policy*, in *European Economic Review*, 2012, p. 648.
- BEDERMAN, *The unique legal status of the Bank for International Settlements comes into focus*, in *Leiden Journal of International Law*, 2003, p. 787.
- BEESS und CHROSTIN, *Sovereign debt restructuring and mass claims arbitration before the ICSID, the Abaclat case*, in *Harvard International Law Journal*, 2012, p. 505.
- BELLELI, *Il nuovo sistema dei servizi idrici*, in *Azienditalia*, 1994, p. 43.
- BELLI, BERTELLI, *Banca nel diritto comunitario*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. II, AU-CHIER, IV ed., Torino, 1987, p. 179.

- BELLOMO, *Pasticcio all'italiana sul recupero degli aiuti di Stato in favore di società recentemente quotate in borsa: la Corte difende il principio di effettività e bacchetta il giudice tributario nazionale*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2011, p. 541.
- BENEDEK, *The Lomè Convention and the international law of development: a concretization of the new international economic order?*, in *Journal of African Law*, 1982, p. 74.
- BERGO, *È il giudice nazionale a stabilire la conformità del diritto interno al divieto di aiuti di stato: la pronuncia della Corte di Giustizia sul caso Seydaland c. BVVG*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2011, p. 547.
- BERMEJO, *La Banque Européenne d'Investissement: une banque de developpement (I)*, in *Revue Internationale de Droit Economique*, 1987, p. 477.
- BERMEJO, *La Banque Européenne d'Investissement: une banque de developpement (II)*, in *Revue Internationale de Droit Economique*, 1988, p. 37.
- BERNANKE, *Essays on the Great Depression*, Princeton, 2000
- BERNSTEIN, *The Great Depression*, Cambridge, 1987.

- BEST, *Co-opting cosmopolitanism? The International Monetary Fund's new global ethics*, in *Global Society*, 2006, p. 307.
- BESTAGNO, *Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Aggiornamento *, IV ed., Torino, 2000, p. 74.
- BESTAGNO, *Gli aiuti di stato in tempo di crisi: il sostegno all'economia reale tra misure nazionali e piano europeo di ripresa*, in LIGUSTRO, SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia, liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, p. 691.
- BEVAN, ESTRIN, *The determinants of foreign direct investment into European transition economies*, in *Journal of Comparative Economics*, 2004, p. 775.
- BEVILACQUA, *Breve storia dell'Italia meridionale dall'Ottocento a oggi*, Roma, 2005.
- BHAUMIK, *Does the World Bank have any impact on human development of the poorest countries? Some preliminary evidence from Africa*, in *Economic Systems*, 2005, p. 422.
- BIANCHI, *Ambiente 2010: il programma dell'Europa oltre i suoi confini*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2003, p. 143.
- BIANCHI, *La dimensione energetica europea dopo Kyoto e la sfida internazionale*, in *Ambiente e Sviluppo*, 1998, p. 832.

- BIGNAMI, *Rethinking interest representation in the European Union*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2006, p. 439.
- BIN, PITRUZZELLA, *Diritto Pubblico*, VIII ed., Torino, 2010.
- BINI SMAGHI, *Conflicts of interest and the financial crisis*, in *International Finance*, 2009, p. 93.
- BIRD, JOYCE, *Remodeling the Multilateral Financial Institutions*, in *Global Governance*, 2001, p. 75.
- BISCARETTI DI RUFFIA, *Aiuti di Stato e procedure concorsuali*, in SANTA MARIA (a cura di) *Concorrenza e Aiuti di Stato*, Torino, 2006, p. 135.
- BISCARETTI DI RUFFIA, *State Aid and Insolvency Proceedings*, in SANTA MARIA (ed.) *Competition and State Aid*, Alphen aan den Rijn, 2007, p. 123.
- BISIO, *"Iniziativa di Innovazione 2000" e nuovi prestiti della Banca europea per gli investimenti*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2000, p. 1051.
- BISSELL, NANWANI, *Multilateral Development Banks Accountability Mechanisms. Developments and Challenges*, in *Manchester Journal of International Economic Law*, 2009, p. 2.
- BLANCHE, *La régulation des banques de l'Union Européenne*, Paris, 2009.
- BLAVOUKOS, PAGOULATOS, *Negotiating in stages: national positions and the reform of the*

Stability and Growth Pact, in *European Journal of Political Research*, 2008, p. 247.

- BLOCKMANS, *A new crisis manager at the horizon. The case of the European Union*, in *Leiden Journal of International Law*, 2000, p. 255.
- BOISSON de CHAZOURNES, FROMAGEAU, *Balancing the scales : the World Bank sanctions process and access to remedies*, in *European Journal of International Law*, 2012, p. 963.
- BOISSON De CHAZOURNES, *The World Bank Inspection Panel: About Public Participation and Dispute Settlement*, in TREVES (ed.), *Civil Society, International Courts and Compliance Bodies*, The Hague, 2005, p. 187.
- BOND, *Aspects of the European Investment Bank's Experience in Wastewater Management*, in *Water Science and Technology*, vol. 32, n. 11, 1995, p. 97.
- BONELLI, *Il ruolo della Corte dei conti europea nella prospettiva del Trattato costituzionale*, in *Giurisprudenza Italiana*, vol. 12, 2005.
- BONELLI, *La gestione finanziaria comunitaria tra crisi e rilancio del processo di integrazione europea*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2006, p. 301.
- BONINI (a cura di), *Banca centrale europea: Decisione concernente misure temporanee relative all'idoneità di strumenti di debito negoziabili emessi o garantiti dal governo greco*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2010, p. 1077.

- BONINI, *Delle prerogative parlamentari nell'Europa dei fallimenti di Stato (commento alla sentenza del Tribunale Costituzionale tedesco del 19 giugno 2012)*, in *Quaderni Costituzionali*, 2012, p. 891.
- BONVICINI, BRUGNOLI, *Il Fiscal Compact*, Quaderni IAI, settembre 2012.
- BOON, *"Open for Business": International Financial Institution, Post-Conflict Economic Reform, and the Rule of Law*, in *New York University Journal of international Law and Politics*, 2007, p. 513.
- BORDO, *The Bretton Woods International Monetary System: A Historical Overview*, in BORDO, EICHENGREEN (ed.), *A Retrospective on the Bretton Woods System: lessons for international monetary reform*, Chicago, 1993.
- BORGER, *How the debt crisis exposes the development of solidarity in the euro area*, in *European Constitutional Law Review*, 2013, p. 7.
- BORGOMANERI, *La Banca europea per gli investimenti – Tesi di laurea*, Università commerciale L. Bocconi, Facoltà di scienze economiche e commerciali, a.a. 1968-1969.
- BOURRINET, *La zone euro confrontée à la crise*, in *Petites affiches*, n. 143, 2009, p. 6.
- BOUVET, DALL'ERBA, *European Regional Structural Funds: How Large is the Influence of*

Politics on the Allocation Process?, in *Journal of Common Market Studies*, 2010, p. 501.

- BRACHT, *Will the Brics bank deliver a more just world order?*, in *The Guardian*, 08.05.2013.
- BRACONNIER, *Les libertés économiques jusqu'à la crise de 1929*, in *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 2012, p. 731.
- BRADLEY, *Transparency and Financial Regulation in the European Union : Crisis and Complexity*, in *Fordham International Law Journal*, 2011-2012, p. 1171.
- BRAND, *Franklin Delano Roosevelt and the Second Bill of Rights*, in FROST, SIKKENGA (ed.), *History of American political thought*, Lanham, 2003, p. 598.
- BRAUN P., *The right to an effective remedy against procurement award decisions of the European Investment Bank, disclosure of reasons and permitted award criteria – Evropaiki Dynamiki v European Investment Bank (T-461/08)*, in *Public Procurement Law Review*, 2012, p. 23.
- BRAUN S., *Essay -The European Private Company: A Supranational Company Form for Small and Medium-sized Enterprises?*, in *German Law Journal*, 2004, p. 1393.
- BRÄUTIGAM, SEGARRA, *Difficult Partnerships: the World Bank, States and NGOs*, in *Latin American Politics and Society*, vol. 49, n. 4, 2007, p. 149.

- BRESLER, *Consequences of Yaoundé for Developing Nations*, in *Virginia Journal of International Law*, 1967-1968, p. 394.
- BREZINA, *The Treaty of Versailles, 1919*, New York, 2006.
- BRINKLEY, FACEY-CROWTHER (ed.), *The Atlantic Charter*, New York, 1994.
- BROAD (ed.), *Global Backlash: citizens initiatives for a just world economy*, Lanham, 2002.
- BRONSTONE, *The European bank for Reconstruction and Development*, Manchester, 1999.
- BRUGGEMAN, *Energy efficiency as a criterion for regulation in the European Community*, in *European Environmental Law Review*, 2004, p. 140.
- BRUMMER, *Introductory note to the Financial Stability Board Charter*, in *International Legal Materials*, 2012, p. 828.
- BUCHSBAUM, *The OSCE and the Stability Pact for South Eastern Europe: A mother-daughter, brother-sister or partner relationship?*, in *Helsinki Monitor*, n. 4, 2000, p. 62.
- BUCKLEY, *Improve living standards in poor countries: reform the International Monetary Fund*, in *Emory International Law Review*, 2010, p. 119.
- BUFACCHI, *La BEI apre al fondo sovrano UE*, in *Il Sole 24 Ore*, 09.09.2008.
- BULOW, ROGOFF, *Grants versus Loans for Development Banks*, In *The American Economic Review*, 2005, p. 393.

- BUNESCU, *International financing alternatives for Romanian central government*, in *Studies in Business and Economics*, vol. 6, n. 3, 2011, p. 39.
- BURG, *The Great Depression*, New York, 2005.
- BUSEMEYER, *From myth to reality: globalization and public spending in OECD countries revisited*, in *European Journal of Political Research*, 2009, p. 455.
- BUSSI, *Fondi BEI all'Italia per 5,5 miliardi*, in *Il Sole 24 Ore*, 08.07.2012.
- BUSSIÈRE, DUMOULIN, WILLAERT, *The Bank of the European Union – The EIB 1958-2008*, Luxembourg, 2008.
- BUZZACCHI, SCELLATO, UGHETTO, *The investment strategies of publicly sponsored venture capital funds*, in *Journal of Banking & Finance*, 2013, p. 707.
- BYRNE, FAZIO, FIESS, *The Global Side of the Investment-Saving Puzzle*, in *Journal of Money, Credit and Banking*, 2009, p. 1033.
- CABRAS, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quaderni Costituzionali*, 2012, p. 111.
- CAFARO, *The missing voice of the euro. Legal, technical and political obstacles to the external representation of the euro area*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2011, p. 895.

- CAGGIANO, *La regolazione delle reti delle comunicazioni e dell'energia nel diritto dell'Unione europea*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, 2011, p. 41.
- CAIRNS, BLAKE, DOWD, *A Two-Factor Model for Stochastic Mortality with Parameter Uncertainty: Theory and Calibration*, in *The Journal of Risk and Insurance*, 2006, p. 687.
- CAMPINS-ERITJA, GUPTA, *The Role of "Sustainability Labelling" in the International Law of Sustainable Development*, in SCHRIJVER, WEISS (eds.), *International Law and Sustainable Development*, pp. 251.
- CANTONI, *Accordo di Cotonou (cooperazione allo sviluppo CE/ACP)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Aggiornamento **, IV ed., Torino, 2005, p. 8.
- CARBONE, *I soggetti e gli attori nella comunità internazionale*, in CARBONE, LUZZATTO, SANTA MARIA (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, IV ed., Torino, 2011, p. 3.
- CARBONE, LUZZATTO, SANTA MARIA (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, III ed., Torino, 2006.
- CARTOU, *Banque Européenne d'Investissement*, in *Petites Affiches*, n. 128, 1994, p. 7.
- CARUSO, MORVILLO, *Economic governance and budgetary rules in the European context: a call for a*

new European constitutionalism, in *Diritto dell'Unione europea*, 2014, p. 699.

- CASCIANI, *Il programma ECOS/Ouverture*, in *Azienditalia*, 1994, p. 422.
- CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo, XIII ed.*, Milano, 2011, p. 313 ss.
- CASSANDRO, *La Banca europea per gli investimenti e il suo bilancio*, in *Rivista Bancaria. Minerva Bancaria*, 1984, p. 502.
- CASSESE E., *Il club di Parigi*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2002, p. 591.
- CASSESE E., *Pubblici poteri e spazio giuridico globale: il club di Parigi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2007, p. 389.
- CASSESE S., *Istituzioni di diritto amministrativo, IV ed.*, Milano, 2012.
- CELOTTO, *L'assetto delle fonti nel Trattato costituzionale europeo tra vecchio e nuovo*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2005, p. 1325.
- CERVINO, *Commento all'art. 51*, in QUADRI, MONACO, TRABUCCHI (a cura di), *Commentario CECA*, Milano, 1970, p. 665.
- CHAN, *The World Bank: Development Agency, Credit Union, or Institutional Dinosaur?*, in *International Journal of Political Economy*, vol. 37, n. 1, 2008, p. 24.
- CHARBIT, *Quels rapports entre aides communautaires regionales et politique de concurrence?*, in *Petites Affiches*, n. 8, 1999, p. 15.

- CHECCHI, *La politica energetica dell'Unione europea*, Senato della Repubblica-Servizio Studi-Servizio Affari Internazionali. Contributi di Istituti di ricerca specializzati, n. 109, gennaio 2009.
- CHIMA, LANGLEY, *Putting Humpty Dumpty back together again: financialisation and the management of the subprime mortgage crisis*, in *Global Society*, 2012, p. 409.
- CHIMNI, BIRNBAUM, LOIBL, MARKS, NAHTIGAL, *Theme III: global governance: institutions*, in *Leiden Journal of International Law*, 2003, p. 897.
- CHIMNI, *International institutions today: an imperial global State in the making*, in *European Journal of International Law*, 2004, p. 1.
- CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2011.
- CHITI, GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, tomo I, II, Milano, 2007.
- CHITI, *L'ufficio parlamentare di bilancio e la nuova governance della finanza pubblica*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2013, p. 977.
- CHITI, SEGNI, *Base giuridica degli atti comunitari*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2009, p. 171.
- CHRISTOFIDIS, *The European Investment Bank and environmental protection – policy and activities*, in THOMAS (ed.), *Environmental liability*, London, 1990.

- CIANFLONE, GIOVANNINI, *L'appalto di opere pubbliche*, Milano, 2012.
- CLEGG, *Post-crisis reform at the IMF: learning to be (seen to be) a long-term development partner*, in *Global Society*, 2012, p. 61.
- COLEMAN, MAOGOTO, *After the party, is there a cure for the hangover? The challenges of the global economy to westphalian sovereignty*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2003, p. 35.
- COLLIGNON, *The three sources of legitimacy for European fiscal policy*, in *International Political Science Review*, 2007, p. 155.
- COLOMBO, GRECO (a cura di), *La politica estera dell'Italia – edizione 2012*, Bologna, 2012.
- COMBA, *Lezioni di Diritto Internazionale Monetario*, Torino, 2007.
- COMELI, *The image of crisis-ridden Europe and the division between creditor and debtor countries: the case of Italy*, Istituto Affari Internazionali, IAI Working Papers 1217, giugno 2012.
- CONTALDI, *Aiuti di stato e crisi economica internazionale*, in LIGUSTRO, SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia, liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, p. 711.
- CONTALDI, *Ordine pubblico*, in BARATTA (a cura di), *Diritto internazionale privato*, Milano, 2010, p. 273.

- CONTIADES, FOTIADOU, *Social rights in the age of proportionality: global economic crisis and constitutional litigation*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2012, p. 660.
- COSTI, *L'Ordinamento bancario*, Bologna, 2012.
- COULOUMBIS, DESSÌ, DOKOS, GORJÃO, GRECO, KATSIKAS, POWELL, SOTIROPOULOS, *Southern Europe in trouble, domestic and foreign policy challenges of the financial crisis*, Mediterranean paper Series 2012, GMF Paper Series, dicembre 2012.
- CRAIG, DE BÚRCA, *EU Law, text, cases and materials*, V ed., Oxford, 2011.
- CRAVEN, *On Foucault and Wolff or from law to political economy*, in *Leiden Journal of International Law*, 2012, p. 627.
- CRUM, *The Democratic Dilemma of Monetary Union*, in *2012 EUDO Dissemination Conference "The Euro Crisis and the State of European Democracy", European University Institute*, Firenze 22-23 Novembre 2012.
- CUENCA GARCIA, NAVARRO PABSDORF, *Las mejoras en la efectividad de los organismos internacionales con evaluaciones independientes y de excelencia: los casos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial*, in *Revista de Economía Mundial*, n. 18, 2008, p. 205.
- CULPEPER, *Financial Sector Policy and Development in the Wake of the Global Crisis: the*

role of national development banks, in *Third World Quarterly,* 2012, p. 383.

- CULPEPER, *Overriding Jurisdictions in Global Financial Governance And Long Term Financing for the Poorest Countries*, Paper presented by The North-South Institute to Workshop on "Coherence or Dissonance in the International Institutional Framework: a Shifting Paradigm", Vienna, September 29-30 2000.
- CULPEPER, *Regional Development Banks: Exploiting Their Specificity*, in *Third World Quarterly*, 1994, p. 459.
- CULPEPER, *The Multilateral Development Banks V. 5 – Titans or Behemoths?*, Boulder, 1997.
- CUMMING, GILL, WALZ, *International Private Equity Valuation and Disclosure*, in *Northwest Journal of International Law and Business*, 2009, p. 617.
- CUSACK, *Partisanship in the setting and coordination of fiscal and monetary policy*, in *European Journal of Political Research*, 2001, p. 93.
- DANI, *Mainstreaming Social Development in the World Bank*, in *Global Social Policy*, 2006, p. 262.
- DASTOLI, *Le risorse proprie*, in SALVEMINI, BASSANINI, *Il finanziamento dell'Europa*, Firenze, 2010, p. 279.
- De GRAUWE, *Central banking as art or science? Lessons from the Fed and the ECB*, in *International Finance*, 2002, p. 129.

- De GRAUWE, *On the need to renovate the Eurozone*, in *International Finance*, 2008, p. 327.
- De HAAN, BERGER, JANSEN, *Why has the Stability and Growth pact Failed?*, in *International Finance*, 2004, p. 235.
- De JONG, WOUTERS, STERKX, *The 2009 russian-ukrainian gas dispute: lessons for European energy crisis management after Lisbon*, in *European Foreign Affairs Review*, 2010, p. 511.
- De LEMOS, EATON, BETTS, TADEU De ALMEIDA, *Risk management in the Lusoponte concession—a case study of the two bridges in Lisbon, Portugal*, in *International Journal of Project Management*, 2004, p. 63.
- DE LUNA, *La ricostruzione in Europa*, in *La Storia – 27 – La Guerra fredda*, RCS MediaGroup Divisione Quotidiani, Milano, 2013, p. 45.
- De VISSER, *Judicial accountability and new governance*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2010, p. 41.
- DEL PEZZO, GRASSI, REGA, *I fondi strutturali dell'Unione europea*, in DE FELICE, FIORETTI, LANZELLI (a cura di), *I fondi strutturali 2007-2013 – il nuovo ciclo di programmazione dell'Unione europea*, Roma, 2009, p. 23.
- DELLMUTH, *The cash divide: the allocation of European Union regional grants*, in *Journal of European Public Policy*, 2011, p. 1016.

- DeYOUNG, TORNA, *Non traditional banking activities and bank failures during the financial crisis*, in *Journal of Financial Intermediation*, 2013, p. .
- Di STEFANO, *Coesione e diritto nell'Unione europea, la nuova disciplina dei fondi strutturali comunitari nel Regolamento 1083/2006*, Catania, 2008.
- Di STEFANO, *Sul futuro della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea: note a margine delle proposte di Regolamento per il periodo 2014 – 2020*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 2011, p. 1177.
- DOMINGUEZ, *The Role of International Organizations in the Bretton Woods System*, in BORDO, EICHENGREEN (eds.), *A Retrospective on the Bretton Woods System: lessons for international monetary reform*, Chicago, 1993, , p. 357.
- DOMINICÉ, *Activités normatives et quasi-normatives. Vateur et autorité des actes des organisations internationales*, in DUPUY (ed.), *Manuel sur les organisations internationales*, II ed. Paris, 1998, p. 450.
- DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2013, p. 337.
- DORDI, *Profili giuridici dell'attività di sostegno finanziario del Fondo monetario internazionale: le*

nuove linee-guida sulla condizionalità, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2002, p. 863.

- DRÈZE, MALINVAUD, *Growth and employment: the scope of a European initiative*, in *European Economic Review*, 1994, p. 489.
- DUNNETT, *The European Investment Bank: Autonomous Instrument of Common Policy?*, in *Common Market Law Review*, 1994, p. 721.
- EBBE, TABOROFF, *Cultura e sostenibilità nella prospettiva della Banca mondiale*, in *Economia della Cultura*, 2007, p. 165.
- EDWARDS, WILLIAMSON, WEINSTEIN, HINES, *International Investment, Development and Privatization*, in *The International Lawyer*, 2001, p. 383.
- EISELT, POLLACK, SLOMINSKI, *Codifying Temporary Stability? The Role of the Interinstitutional Agreements in Budgetary Politics*, in *European Law Journal*, 2007, p. 75.
- EISELT, SLOMINSKI, *Sub-Constitutional Engineering: Negotiation, Content, and Legal Value of Interinstitutional Agreements in the EU*, in *European Law Journal*, 2006, p. 209.
- ELWES, *The internal market versus the right of member states to levy direct tax. A clash of fundamental principles*, in *Intertax*, 2013, p. 15.
- ENGLAND, *BRICS agree to create development bank*, in *Financial Times*, 27.03.2013.

- ENGLER, *El empoderamiento de adultos mayors organizados en la búsqueda de un Nuevo contrato social: experiencias del Banco Interamericano de Desarrollo y la Red Tiempos*, in *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 17, n. 5-6, 2005, p. 438.
- ENGLISH, MULE, *The Multilateral Development Banks V. 1 – The African Development Bank*, Boulder, 1997.
- ENRICH, FORELLE, ECB *Gives Bank Big Dollop of Cash*, in *The Wall Street Journal*, 01.03.2012.
- EUZÉBY A., *Economic crisis and social protection in the European Union: moving beyond immediate responses*, in *International Social Security Review*, vol. 63, n. 2, 2010, p. 71.
- EUZÉBY C., *Social protection to achieve sustainable inclusion: a European imperative in the current economic crisis*, in *International Social Security Review*, vol. 65, n. 4, 2012, p. 69.
- FABBRICOTTI, *International Trade Centre UNCTAD/WTO (ITC)*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2009.
- FABBRINI, *The Fiscal Compact, the "Golden Rule" and the Paradox of European Federalism*, in *Boston College International & Comparative Law Review*, 2013.
- FAHEY, *Does the emperor have financial crisis clothes? Reflections on the legal basis of the*

European Banking Authority, in *The Modern Law Review*, 2011, p. 581.

- FARKAS, *The Aftermath of the Global Crisis in the European Union*, Cambridge, 2013.
- FAROLE, RODRÍGUEZ-POSE, STORPER, *Cohesion policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions*, in *Journal of Common Market Studies*, 2011, p. 1089.
- FAZILI, *Remittances and development*, in *Middle East Report*, vol. 39, n. 252, 2009, p. 16.
- FERNANDEZ MARTIN, *The competition rules of the E.C. Treaty and the European System of Central Banks*, in *European Competition Law Review*, vol. 22, n. 2, 2001, p. 51.
- FERRARO, *L'evoluzione della politica sugli aiuti di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi economica e finanziaria*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 335.
- FIERRO, *La politica climatica comunitaria e l'industria dell'auto*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2013, p. 687.
- FIMISTER, *Robert Schuman: Neo-Scholastic Humanism and the Reunification of Europe*, Bruxelles, 2008.
- FISCHER, *Panel Session II: Implications for International Monetary Reform*, in BORDO, EICHENGREEN (ed.), A *Retrospective on the*

Bretton Woods System: lessons for international monetary reform, Chicago, 1993, p. 587.

- FISCHERAUER, *Bringing together european energy markets: the new regulation on guidelines for trans-european energy infrastructure (TEN-E)*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2013, p. 70.
- FITOUSSI, SARACENO, *Europe: how deep is a crisis? Policy responses and structural factors behind diverging performances*, in *Journal of Globalization and Development*, vol. 1, n. 1, 2010, art. 17.
- FLEMING, *Shale gas – a comparison of european moratoria*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2013, p. 12.
- FOCARELLI, *Lezioni di diritto internazionale privato*, Perugia, 2005.
- FOIS, *Le organizzazioni internazionali e la formazione del diritto internazionale contemporaneo. il ruolo degli stati membri*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2014, p. 641.
- FORMENTINI, *La Banca europea per gli investimenti*, in *Bancaria*, 1960, p. 399.
- FORMENTINI, *Lo sviluppo regionale e la Banca europea per gli investimenti*, in *Bancaria*, 1962, p. 7.
- FORTEAU, *Regional Co-operation*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013.

- FORTIN, *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2006.
- FOX, *Viewpoint – Transparency for accountability: civil-society monitoring of multilateral development bank anti-poverty projects*, in *Development in Practice*, 1997, p. 167.
- FRANCHINI, *Autonomia e indipendenza nell'amministrazione europea*, in *Diritto Amministrativo*, 2008, p. 87.
- FRANCHINI, *I principi dell'organizzazione amministrativa comunitaria*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2002, p. 651.
- FRANCIS, JACOBS, *Institutionalizing Social Analysis at the World Bank*, in *Environmental Impact Assessment Review*, 1999, p. 341.
- FRANK, BERNANKE, *Principles of Macroeconomics*, Boston, 2004.
- FRANZA, *I rischi di investimento in titoli obbligazionari nei prospetti informativi di offerta al pubblico*, in *Contratti*, 2009, p. 74.
- FREEMAN, *It's financialization!*, in *International Labour Review*, 2010, p. 163.
- FRENCH, *The Role of the State and International Organisations in Reconciling Sustainable Development and Globalisation*, in SCHRIJVER, WEISS (eds.), *International Law and Sustainable Development*, Leiden, 2004, p. 53.

- FURCERI, ZDZIENICKA, *The consequences of banking crises for public debt*, in *International Finance*, 2012, p. 289.
- GALATRO, *La procedura civile. Manuale operativo*, Sant'arcangelo di Romagna (RN), 2008, p. 371.
- GAMARRA, *The Tragedy of the Euro, When the Economy Dominates Politics and the Law*, in *Manchester Journal of International Economic Law*, 2012, p. 276.
- GAMBARO, MAZZOCCHI, *Le regole dell'Unione europea alla prova della crisi dei debiti sovrani: il caso Pringle*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2013, p. 545.
- GARCÌA ALCUBILLA, RUIZ DEL POZO, *Credit rating agencies on the watch list: analysis of european regulation*, Oxford, 2012.
- GARCIA, *Evaluating IMF crisis prevention as a matter of global justice*, in *ILSA Journal of International and Comparative Law*, vol. 14, n. 2, 2008, p. 467.
- GAROFALO (a cura di), *Trattato delle obbligazioni - Vol. I: La struttura e l'adempimento - Tomo III: Obbligazioni senza prestazione e obbligazioni naturali*, Padova, 2010.
- GEBOYE DESTA, *Soft law in international law: an overview*, in BYORKLUND, REINISCH (eds.), *International Investment Law and Soft Law*, Cheltenham, 2012, p. 39.

- GHOSH, *Global crisis and beyond: sustainable growth trajectories for the developing world*, in *International Labour Review*, 2010, p. 209.
- GIANNITI, *Il Meccanismo di Stabilità e la revisione semplificata del Trattato di Lisbona: un'ipoteca tedesca sul processo di integrazione?*, Istituto Affari Internazionali, Documenti IAI 1102, febbraio 2011.
- GIBB, *Post-Lomé: the European Union and the south*, in *Third World Quarterly*, 2000, p. 457.
- GIGLIONI, *European Administrative Integration through Differentiation. Methods of European Coordination*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2014, p. 311.
- GIORDANO, *Prudential regulation and supervision instruments and aims: a general framework*, in GIGLIOBIANCO, TONIOLO (a cura di) *Banca d'Italia: financial market regulation in the wake of financial crises: the historical experience – seminari e convegni*, n. 1 novembre 2009; Banca d'Italia, Servizio Studi di Struttura Economica e Finanziaria.
- GIORGIANNI, TARDIVO, *Manuale di diritto bancario e degli operatori finanziari*, III ed., Milano, 2012.
- GIRARD, GRUBER, HURST, *Increasing public investment in Europe: some practical considerations*, in *European Economic Review*, 1995, p. 731.
- GODANO, *Le nuove proposte di riforma della vigilanza finanziaria europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 75.

- GOEBEL, *Court of Justice Oversight over the European Central Bank: Delimiting the ECB's Constitutional Autonomy and Independence in the OLAF Judgment*, in *Fordham International Law Journal*, vol. 29, 2005, 2006, p. 610.
- GOETSCHY, *The Implications of the Lisbon Strategy for the Future of Social Europe: "On the Road" or "New Age"?*, in *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2007, p. 499.
- GOLDMAN, *Imperial Nature*, New Haven, 2005.
- GOLETTI, *La cooperazione italiana allo sviluppo e la sua evoluzione normativa*, in *Il Foro Amministrativo*, 1995, p. 1801.
- GOLLIER, *The value of financial stability*, in *International Finance*, 2008, p. 193.
- GOMELLINI, TOSONI, *I finanziamenti della Banca europea per gli investimenti nel mezzogiorno*, in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, 2009, p. 869.
- GÓMEZ GARCÍA, MORENO ENGUIX, GÓMEZ GALLEGO, *Estimation of the efficiency of Structural Funds: a parametric and nonparametric approach*, in *Applied Economics*, 2012, p. 3935.
- GOTT, *Addressing the Debt Crisis in the European Union: The Validity of Mandatory Collective Action Clauses and Extended Maturities*, in *Chicago Journal of International Law*, 2011-2012, p. 201.
- GRATANI, *(OMC) sviluppo sostenibile e commercio dopo Cancun: le regole della partecipazione del*

pubblico ai processi decisionali dell'UE in materia ambientale - Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 25 aprile 2007, causa T-264/04, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2007, p. 509.

- GRAZIANI, *La politica monetaria e la Banca centrale europea*, in *Rivista Italiana degli Economisti*, supplemento al n. 1, 2004, p. 47.
- GRILLI, *Le origini del diritto dell'Unione europea*, Bologna, 2009.
- GROS, *Democracy vs. the Eurozone*, in *Economic Policy, CEPS Commentaries*, www.ceps.eu, 4 giugno 2012.
- GROSSMAN, LEBLOND, *European Financial Integration: Finally the Great Leap Forward?*, in *Journal of Common Market Studies*, 2011, p. 413.
- GRUBER, *Market Access and Leadership in Product Innovation: A Model of Trade Policy for High-Technology Industries*, in *International Economic Journal*, vol. 7, n. 3, 1993, p. 1.
- GUDER, *International Development Association (IDA)*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013.
- GUIDOLIN, TAM, *A yield spread perspective in the great financial crisis: break-point test evidence*, in *International Review of Financial Analysis*, vol. 26, 2013, p. 18.
- GUILLÉN ROMO, *Francois Perroux, pionero olvidado de la economía del desarrollo*, in *Mundo Siglo XXI*, vol. 3, n. 11, 2007-2008, p. 11.

- GULOTTA, *Sub artt. 162-164 TFUE*, in POCAR, BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 1050.
- GUNDERSON, *The Great Depression*, Edina, 2009.
- GUTNER, *Banking on the Environment: Multilateral Development Banks and Their Environmental Performance in Central and Eastern Europe*, Boston, 2002.
- HABERMAS, *The crisis of the European Union in the light of a constitutionalization of international law*, in *European Journal of International Law*, 2012, p. 335.
- HABTE-SELASSIE, *Development Lending and Institution Building*, in *Journal of African Law*, 1975, p. 118.
- HACHEZ, WOUTERS, *A responsible lender? The European Investment Bank's environmental, social and human rights accountability*, in *Common Market Law Review*, 2012, p. 47.
- HALL, FERGUSON, *The Great Depression – an International Disaster of Perverse Economic Policies*, Ann Arbor, 2011.
- HANCHER, OTTERVANGER, SLOT, *EU State Aids*, Londra, 2012.
- HARLES, *Articles 129-130*, in SMIT, HERZOG (eds.), *The Law of the European Economic Community. A Commentary on the EEC Treaty*, Salzburg, 1994, p. 821.

- HARTMANN, SHAH, WARBRICK, *United Kingdom Materials on International Law 2010*, in *British Yearbook International Law*, 2010, p. 453.
- HARTMANN, SHAH, WARBRICK, *United Kingdom Materials on International Law 2011*, in *British Yearbook International Law*, 2011, p. 676.
- HATTORI, *Giving as a Mechanism of Consent: International Aid Organizations and the Ethical Hegemony of Capitalism*, in *International Relations*, 2003, p. 153.
- HAWKE, PARPWORTH, *Introduction to Administrative Law*, Londra, 1998.
- HEAD, *Evolution of the Governing Law for Loan Agreements of the World Bank and Other Multilateral Development Banks*, in *The American Journal of International Law*, 1996, p. 214.
- HELLEINER, *Contemporary Reform of Global Financial Governance: Implications of and lessons from the past*, in JOMO (ed.) *Reforming the International Financial System for Development*, New York, 2010, p. 1.
- HERBST, *Financing for development – challenges of development cooperation and development finance in a globalized world*, Grin, 2005.
- HERTIG, McCAHERY, *Optional EU banking supervision?*, in *European Company Law*, 2009, p. 4.
- HILMOLA, *From Bubble to Sustainable Economy in the Baltic States*, in *Transport and Telecommunication*, 2013, p. 237.

- HIRSCH, *The Logic of North-South Economic Integration: Integration Theories and Legal Mechanisms across the North-South Divide*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2005, p. 3.
- HITZLER (ed.), *Directory of European institutions*, Londra, 1991.
- HOLLAND, *20/20 Vision? The EU's Cotonou Partnership Agreement*, in *The Brown Journal of World Affairs*, 2002-2003, p. 161.
- HOLZMANN, JØRGENSEN, *Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond*, in *International Tax and Public Finance*, 2001, p. 529.
- HONOHAN, *The public policy role of the European Investment Bank within the EU*, in *Journal of Common Market Studies*, 1995, p. 315.
- HORNG, *The European Central Bank's external relations with third countries and the IMF*, in *European Foreign Affairs Review*, 2004, p. 323.
- HOULIHAN, *Europe's ageing infrastructure*, in *Utilities Policy*, 1995, p. 243.
- HOUSE OF COMMONS – INTERNATIONAL DEVELOPMENT COMMITTEE, *DFID and the African Development Bank, Seventh Report on Session 2007-08, Volume I*, The Stationery Office, 13 maggio 2008.
- HOWSE, *Europe and the new world order: lessons from Alexandre Kojève's engagement with Schmitt's*

"Nomos der Erde", in *Leiden Journal of International Law*, 2006, p. 93.

- HUDES, SCHLEMMER-SCHULTE, *Accountability in Bretton Woods*, in *ILSA Journal of International and Comparative Law*, vol. 15, n. 2, 2009, p. 501.
- IJALYE, *The Extension of Corporate Personality in International Law*, New York, 1978.
- INGRAM, *Global Leadership and Global Health: Contending Meta-narratives, Divergent Responses, Fatal Consequences*, in *International Relations*, 2005, p. 381.
- INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (THE), *A guide to the World Bank – 3rd ed.*, Washington D.C., 2011.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Current developments in monetary and financial law*, Washington D.C., 2005.
- IOANNU, *Recasting greek industrial relations: internal devaluation in light of the economic crisis and european integration*, in *The international Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2012, p. 199.
- ISSING, *Some lessons from the financial market crisis*, in *International Finance*, 2009, p. 431.
- ISSING, *The Euro: does a currency need a State?*, in *International Finance*, 2008, p. 297.

- JACOT-GUILLARMOND, PESCATORE (a cura di), *L'avenir du libre-échange en Europe: vers un éspace économique européen?*, Zurigo, 1990.
- JONES, *Liberalized capital markets, state autonomy and European Monetary Union*, in *European Journal of Political Research*, 2003, p. 197.
- KAELBERER, *The Euro and the european demos: money and community beyond the nation-state*, in *Global Society*, 2010, p. 487.
- KÁLMÁN, *Toward the European Federation? Reform Process in the Financial Stability System of the European Union, Especially to the Early Concept of European Bankunion*, in *US-China Law Review*, 2013, p. 46.
- KALTENTHALER, ANDERSON, *Europeans and their money: explaining public support for the common European currency*, in *European Journal of Political Research*, 2001, p. 139.
- KAMINSKY, REINHART, VÉGH, *When it Rains it Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies*, in NBER Working Paper Series, Working Paper 10780, Aprile, 2005.
- KAPPAGODA, *The Multilateral Development Banks, Volume II, The Asian Development Bank*, Boulder, 1995.
- KAPTEYN, *EMU and central bank: chances missed*, in *European Constitutional Law Review*, 2005, p. 123.

- KAPTEYN, McDONNELL, MORTELMANS, TIMMERMANS (eds.), *The Law of the European Union and the European Communities*, Alphen aan den Rijn, 2008.
- KAPUR, LEWIS, WEBB, *The World Bank, Its First Half Century, Volume 1: History*, Washington D.C., 1997.
- KELLERHALS, *Is Greece leveraged finance's Achilles heel?*, in *High Yield Report*, vol. 21, n. 20, 2010, p. 18.
- KELLY R., *Drivers of private equity investment activity: are buyout and venture investors really so different?*, in *Venture Capital: an International Journal of Entrepreneurial Finance*, 2012, p. 309.
- KELLY R.E., *Assessing the impact of NGOs on intergovernmental organizations: the case of the Bretton Woods institutions*, in *International Political Science Review*, 2011, p. 323.
- KENEN, *The European Central Bank and monetary policy in stage three of EMU*, in *International Affairs*, 1992, p. 457.
- KENNEDY, *Law and the political economy of the world*, in *Leiden Journal of International Law*, 2013, p. 7.
- KERSTING, *Combating the Financial Crisis: European and German Corporate and Securities Laws and the Case for Abolishing Sovereign Debtors' Privileges*, in *Texas International Law Journal*, 2012-2013, p. 269.

- KHOON, *What's New in the "Arusha Statement" on New Frontiers of Social Policy*, in *Global Social Policy*, 2006, p. 265.
- KIERAN, *A separation of powers approach to non-efficiency goals in EU competition law*, in *European Public Law*, 2013, p. 189.
- KILBY, *An Empirical Assessment of Informal Influence in the World Bank*, in *Economic Development and Cultural Change*, vol. 61, n. 2, 2013, p. 431.
- KINDLEBERGER, *The World in Depression 1929-1939*, Berkeley, 1973.
- KINGAH, *The Revised Cotonou Agreement Between the European Community and the African, Caribbean and Pacific States: Innovations on Security, Political Dialogue, Transparency, Money and Social Responsibility*, in *Journal of African Law*, 2006, p. 59.
- KINGSBURY, *Sovereignty and inequality*, in *European Journal of International Law*, 1998, p. 599.
- KNOLL, *From benchmarking to final status? Kosovo and the problem of an international administration's open-ended mandate*, in *European Journal of International Law*, 2005, p. 637.
- KOEBERLE, *Should Policy-Based Lending Still Involve Conditionality?*, in *World Bank Research Observer*, 2003, p. 249.

- KRASNER, *Power Structures and Regional Development Banks*, in *International Organization*, 1981, p. 303.
- KREVER, *The Legal Turn in Late Development Theory: The Rule of Law and the World Bank's Development Model*, in *Harvard International Law Journal*, 2011, p. 287.
- KRINK, PATERLINI, RESTI, *Using differential evolution to improve the accuracy of bank rating systems*, in *Computational Statistics & Data Analysis*, vol. 52, n. 1, p. 68.
- KUNSTEIN, WESSELS, *The new governance of the economics and monetary union: adapted institutions and innovative instruments*, Istituto Affari Internazionali, IAI Working Paper 1302, gennaio 2013.
- KUPPERBERG (a cura di), *Critical Perspectives on the Great Depression*, New York, 2005.
- KURTZ, *Adjudging the exceptional at international investment law: security, public order and financial crisis*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2010, p. 325.
- LA MARCA, *Il controllo giurisdizionale sulla Banca centrale europea e sull'istituto monetario europeo*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1996, p. 773.
- LA MARCA, *Le Fonds Europeen d'Investissement*, in *Commentaire J. Megret – le droit de la CE et de*

l'Union Européenne, vol. IX, XII ed., Bruxelles, 2000, p. 559.

- LAMANDINI, *Orderly sovereign default in the EU: a strong case for european regulation*, in *European Company Law*, 2010, p. 233.
- LAMANDINI, *Towards a new architecture for European banking supervision*, in *European Company Law*, 2009, p. 6.
- LAMANDINI, *When more is needed: the European financial supervisory reform and its legal basis*, in *European Company Law*, 2009, p. 197.
- LAMPRINI, *La crisi del debito sovrano e le misure di "riduzione dello Stato"*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2010, p. 1303.
- LANGUETIN, RUMPF, *La Banque Européenne d'Investissement, l'ecu, une banque centrale europèenne*, Lausanne, 1988.
- LANKOWSKI, *Financing Integration : the European Investment Bank in Transition*, in *Law and Policy in International Business*, vol. 27, 1995-1996, p. 999.
- LASSERRE CAPDEVILLE, *La banque publique d'investissement: présentation générale*, in *Bulletin Joly Bourse*, 2013, p. 68.
- LASTRA, *Banking Union and Single Market: Conflict or Companionship?*, in *Fordham International Law Journal*, 2013, p. 1190.
- LASTRA, *Central banking after the crisis*, in *International Finance*, 2010, p. 321.

- LAURSON, PIELER, *A 'BRICs' Bank? No Thanks, The IMF and World Bank Are Bad Enough*, in *Forbes*, 22.04.2013.
- LE GALLO, DALL'ERBA, GUILLAIN, *The Local versus Global Dilemma of the Effects of Structural Funds*, in *Growth and Change*, 2011, p. 466.
- LEAL ARCAS, *The EU and Russia as energy trading partners: friends or foes?*, in *European Foreign Affairs Review*, 2009, p. 337.
- LEANZA, *Banca europea per gli investimenti*, in QUADRI, MONACO, TRABUCCHI (a cura di), *Trattato Istitutivo della Comunità economica europea - Commentario*, Milano, 1965, p. 990.
- LEANZA, *Commento all'art. 6*, in QUADRI, MONACO, TRABUCCHI (a cura di), *Commentario CECA*, Milano, 1970.
- LEBOUTTE, *La Banque Européenne d'Investissement, cinquante ans de cohésion économique et sociale*, in DEVAUX, LEBOUTTE, POIRIER (eds.), *Le Traité de Rome: histoires pluridisciplinaires*, Bruxelles, 2009, p. 76.
- LEE, *External Finance and the Role of Multilateral Financial Institutions in South Asia: Changing Patterns, Prospects and Challenges*, in Economic Analysis and Research Division – Economics and Development Resource Center – Asian Development Bank, Novembre 1991.
- LEFEBER, *Creative legal engineering*, in *Leiden Journal of International Law*, 2000, p. 1.

- LEFTEROV, *How feasible is the proposal for establishing a new European System of Financial Supervisors?*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2011, p. 33.
- LEHMANN, *Where Does Economic Loss Occur?*, in *Journal of Private International Law*, 2011, p. 527.
- LEISTNER, *The Growth and Environment Scheme*, in *Greener Management International*, 1999, p. 27.
- LESCHKE, JEPSEN, *Introduction: crisis, policy responses and widening inequalities in the EU*, in *International Labour Review*, 2012, p. 289.
- LEVIS, *Droit et méditerranée: des declarations aux realisations*, in *Petites affiches*, n. 37, 2009, p. 5.
- LIBANORA, *I piani di riqualificazione energetica comunale: uno strumento di successo contro la crisi*, in *Azienditalia*, 2009, p. 677.
- LIBANORA, *Le partnership pubblico-privato istituzionalizzate secondo la Commissione europea*, in *Azienditalia*, 2008, p. 465.
- LIPSKY, *Dealing with the financial turmoil: contingent risks, policy challenges and the role of the IMF*, in *International Finance*, 2008, p. 185.
- LOMBARDO, *I contratti di fornitura a lungo termine nel diritto europeo dell'energia tra concorrenza e sicurezza*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, 2012, p. 105.
- LOUBERT, *Sovereign debt threatens the Union: the genesis of a federation*, in *European Constitutional Law Review*, 2012, p. 442.

- LOWE, *Sustainable Development and Unsustainable Arguments*, in BOYLE, FREESTONE (eds.), *International Law and Sustainable Development*, Oxford, 1999, p. 19.
- LUCHAIRE, *La Banque Européenne d'Investissement*, in *Revue Juridique et Politique Indépendance et Coopération*, 1979, p. 21.
- LUZZATTO GARDNER, *Fog over channel, London's veto of the Treaty to save the euro*, in *Harvard International Review*, vol. 34, n. 1, 2012.
- LYBECKER, *The prospects for financial reform in the US in light of the current financial crisis*, in *European Company Law*, 2009, p. 203.
- LYDONN, *The UK's risks and exposure to the European Investment Bank and other European financial mechanisms: amounts, safeguards and breaches in the dyke*, the Bruges Group 2012, 12 maggio 2012.
- LYKKE, BELKAYA, *Marmaray project: The project and its management*, in *Tunnelling and Underground Space Technology*, 2005, p. 600.
- MacMAOLÁIN, *Ramifications of the EU/IMF loan to Ireland for the Financial Services Sector and for irish law and society*, in *European Public Law*, 2011, p. 387.
- MAJOCCHI, *Fiscal policy rules and the European Constitution*, in *The International Spectator*, vol. 38, n. 2, 2003, p. 27.

- MAJOCCHI, *Un piano europeo di rilancio dell'economia*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2009, p. 479.
- MALAGUTI, *Se a fallire sono gli Stati*, in LIGUSTRO, SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia, liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, p. 213.
- MALESCI BACCANI, *Guida al codice europeo e internazionale delle società*, Milano, 2010.
- MAMDANI, *State aid for the rescue and restructuring of banks: the current regime and the way forward*, in *ERA Forum*, 2012, p. 241.
- MANACORDA, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, in *Diritto Penale e Processo*, 2001, p. 410.
- MANZELLA, *Alle origini della Banca europea per gli investimenti: tra Mezzogiorno ed Europa*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 2007, p. 279.
- MANZELLA, *Banca europea per gli investimenti, politica di coesione, attuazione nazionale*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2003, p. 1205.
- MANZELLA, *La nuova coesione europea tra processo di Lisbona ed allargamento*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2006, p. 533.
- MANZELLA, *Le prospettive della politica di coesione europea: tra approfondimento e*

globalizzazione, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 2010, p. 43.

- MARCHEGIANI, *Banca europea per gli investimenti*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. II, AU-CHIER, IV ed., Torino, 1987, p. 168.
- MARCHEGIANI, *La Banca europea per gli investimenti*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2001, p. 551.
- MARCHEGIANI, *La Banque Européenne d'Investissement*, in *Commentaire J. Megret – le droit de la CE et de l'Union Européenne*, vol. IX, XII ed., Bruxelles, 2000, p. 429.
- MARCHEGIANI, *La BEI et l'OLAF, un conflit de nature constitutionnelle*, in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 2000, p. 690.
- MARCHEGIANI, *Sulla competenza del Tribunale dell'Unione europea nei confronti della BEI in materia di appalti*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, 2012, p. 127.
- MARCHEGIANI, *The European Investment Bank after the Treaty of Lisbon*, in *European Law Review*, 2012, p. 70.
- MARINA, *Finanziamenti anche per regioni ed enti locali*, in *Azienditalia – Finanza e Tributi*, 2012, p. 209.
- MARSTON, *United Kingdom Materials on International Law, 1979*, in *British Yearbook of International Law*, 1979, p. 283.

- MARTENCZUK, *From Lomè to Cotonou: the ACP-EC partnership agreement in legal perspective*, in *European Foreign Affairs Review*, 2000, p. 461.
- MARTIN MARTINEZ, *National Sovereignity and International Organizations*, L'Aja, 1996.
- MARTIN, *Are European Regional Policies delivering?*, *EIB Working Papers*, vol. 4, n. 2, 1999, p. 10.
- MASCIANDRO, QUINTYN, *Regulating the regulators: the changing face of financial supervision architectures before and after the crisis*, in *European Company Law*, 2009, p. 187.
- MASON, ASHER, *The World Bank since Bretton Woods*, Washington D.C., 1973.
- MASOUROS, *Corporate governance lessons for the sovereign debt crisis: sovereign equity*, in *European Company Law*, 2012, p. 243.
- MATSAGANIS, LEVENTI, *The distributional impact of the greek crisis in 2010*, in *Fiscal Studies*, 2013, p. 83.
- MATTHEWS, *Emerging Public International Banking Law? Lessons from the Law of the Sea Experience*, in *Chicago Journal of International Law*, 2009-2010, p. 539.
- McCLELAND, *The European Investment Bank's promotion of industry in the associated African and Malagasy States*, in *Journal of African Law*, 1975, p. 112.

- McMAHON, MOLONEY, *III. Financial market regulation in the post-Financial Services Action Plan era*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2006, p. 982.
- McVEA, *Credit rating agencies, the subprime mortgage debacle and global governance: the EU strikes back*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2010, p. 701.
- MEDDA, *A game theory approach for the allocation of risks in transport public private partnerships*, in *International Journal of Project Management*, 2007, p. 213.
- MEGLIANI, *Verso una nuova architettura finanziaria europea: un percorso accidentato*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2013, p. 67.
- MEGRÉT, *La Banque Européenne d'Investissement*, in *Le Droit de la Communauté Économique Européenne: commentaire du traité et des texts pris pour son application, v.8*. MEGRÉT, LOUIS, VIGNES, WAELBROECK (eds.), Bruxelles, 1979.
- MEHTA, *Is JESSICA the Holy Grail of Urban Regeneration?*, in *European Public Private Partnership Law Review*, 2010, p. 147.
- MEIJER, *Transparency*, in BOVENS, GOODIN, SCHILLEMANS (eds.), *Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford, 2014, p. 507.
- MENAIS, *La Banque Européenne d'Investissement*, Parigi, 1955.

- MENGUY, *The advantages of introducing an exchange rate target within the statutes of the European Central Bank*, in *Journal of Multinational Financial Management*, 2007, p. 304.
- MERCIER, *Health impact assessment in international development assistance: the World bank experience*, in *Bulletin of the World Health Organization*, 2003, p. 461.
- MEYER, *Soft Law as Delegation*, in *Fordham International Law Journal*, 2009, p. 888.
- MICHIELI, *Gli amministratori indipendenti nel comitato parti correlate*, in *Giurisprudenza Commerciale*, 2014, p. 1027.
- MIKESELL, *The Bretton Woods Debates: a Memoir*, in *Essays in International Finance*, n. 192, 1994, p. 4.
- MILIZIA, *Parziale incostituzionalità delle norme sul pareggio di bilancio: ledono l'autonomia finanziaria regionale*, in *Diritto e Giustizia*, 2014, p. 277.
- MIŠKINS, REINBOLD, *Investments of German MNEs into production networks in central European and Baltic States*, in *Technological and Economic Development of Economy*, 2010, p. 717.
- MOFFATT, *Trust Law, Texts and Materials*, IV ed., Cambridge, 2005.
- MOLONEY, *The European Securities and Markets Authority and Institutional Design for the EU Financial Market – A Tale of Two Competences:*

Part (1) Rule-Making, in *European Business Organization Law Review*, 2011, p. 41.

- MOLONEY, *The European Securities and Markets Authority and Institutional Design for the EU Financial Market – A Tale of Two Competences: Part (2) Rules in Action*, in *European Business Organization Law Review*, 2011, p. 177.
- MOMANI, *Recruiting and diversifying IMF technocrats*, in *Global Society*, 2005, p. 167.
- MONAR, *Interinstitutional Agreements: the Phenomenon and its new Dynamics after Maastricht*, in *Common Market Law Review*, 1994, p. 696.
- MONNORY, *Commento agli artt. 49 – 50*, in QUADRI, MONACO, TRABUCCHI (a cura di), *Commentario CECA*, Milano, 1970, p. 654.
- MONTICELLI, *Il mutuo di scopo*, in *Contratti*, 2003, p. 1131.
- MORO, MAZZUCA, RANUCCI, *The single currency and European citizenship*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, 2012, p. 411.
- MOSCHELLA, *IMF surveillance in crisis: the past, present and future of the reform process*, in *Global Society*, 2012, p. 43.
- MOSCHETTA, *Gli investimenti nel mercato interno dell'energia: questioni di compatibilità con gli obblighi internazionali degli Stati membri*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, 2012, p. 163.
- MOSCONI, *La Banca europea per gli investimenti (aspetti giuridici)*, Padova, 1976.

- MOSCONI, *La Banca europea per gli investimenti (aspetti giuridici)*, Padova, 1976.
- MOSTACCI, *La* soft law *nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Padova, 2008.
- MUELLER, *The IMF, neoliberalism and hegemony*, in *Global Society*, 2011, p. 377.
- MUNARI, *Gli effetti del diritto dell'Unione europea sul sistema interno delle fonti*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, p. 725.
- MUNDELL, *The International Monetary Fund*, in *Journal of World Trade*, 1969, p. 455.
- MUSSARI, DALLE MURA, SANTONI, *La crisi economica del 2008: cause e provvedimenti*, in PISANESCHI (a cura di), *Dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore. E ritorno?*, Torino, 2009, p. 125.
- MUSYCK, REID, *Innovation and Regional Development, Do European Structural Funds make a Difference?*, in *European Planning Studies*, 2007, p. 961.
- NANWANI, *Holding Multilateral Development Banks to Account: Gateways and Barriers*, in *International Community Law Review*, 2008, p. 199.
- NAPOLITANO, *Crescita economica e strabismo amministrativo*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2013, p. 221.
- NAPOLITANO, *L'assistenza finanziaria europea e lo Stato "co-assicuratore"*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2010, p. 1085.

- NAPOLITANO, *La nuova governance economica europea: il meccanismo di stabilità e il fiscal compact*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2012, p. 461.
- NAPOLITANO, *The two ways of global governance after the financial crisis: multilateralism versus cooperation among governments*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2011, p. 310.
- NATHAN, *World Bank Procurement*, in *The Journal of World Investment & Trade*, 2001, p. 713.
- NAZARI, *The transboundary EIA convention in the context of private sector operations co-financed by an International Financial Institution: two case studies from Azerbaijan and Turkmenistan*, in *Environmental Impact Assessment Review*, 2003, p. 441.
- NELSON, *Multilateral Development Banks: Overview and Issues for Congress*, in Congressional Research Service – Report for Congress 7-5700, April 18 2012.
- NEU, OCAMPO, *Doing missionary work: The World Bank and the diffusion of financial practices*, in *Critical Perspectives on Accounting*, 2007, p. 363.
- NEUMAYER, *The Determinants of Aid Allocation by Regional Multilateral Development Banks and United Nations Agencies*, in *International Studies Quarterly*, 2003, p. 101.

- NEVILL, *Awards of Interest by International Courts and Tribunals*, in *British Yearbook of International Law*, 2007, p. 255.
- NICOLAIDES, *An essay on economics and the competition law of the European Community*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2000, p. 7.
- NINO, *La risoluzione dell'assemblea generale delle nazioni unite sulla tutela della privacy nell'era digitale: importanti luci, ma non poche ombre*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2014, p. 765.
- NITOIU, *EU- Russia relations: Between conflict and cooperation*, in *International politics*, 2014, p. 1.
- NOFERI, *Finanziamenti per l'efficienza energetica e l'utilizzo delle fonti rinnovabili: entrano in gioco le banche*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2007, p. 411.
- NUÑEZ FERRER, KATARIVAS, *What are the effects of the EU budget? – Diriving force or drop in the ocean?*, *CEPS Special Report*, aprile 2014.
- NUÑEZ FERRER, VOLKERY, WITHANA, MEDAROVA-BERGSTROM, *The Use of Innovative Financial Instruments for Financing EU Policies and Objectives – Implications for EU and National Budgets*, CEPS Special Report, ottobre 2012.
- O'BRIEN, GOETZ, SCHOLTE, WILLIAMS, *Contesting Global Governance, Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge, 2002.

- O'KEEFFE, *Current Issues in European Integration*, in *Pace International Law Review*, 1995, p. 1.
- O'KEEFFE, *Merger regulation thresholds: an analysis of the Community-dimension thresholds in Regulation 4064/89*, in *European Competition Law Review*, vol. 15, n. 1, 1994, p. 21.
- OCAMPO (ed.), *Regional Financial Cooperation*, Baltimore, 2006.
- OFFICE BELGE DU COMMERCE ESTERIEUR, *Les institutions financieres internationales*, Bruxelles, 1970.
- OLMSTEAD, *Economic Development Loan Agreements – Part I – Public Economic Development Loan Agreements; Choice of Law and Remedy*, in *California Law Review*, 1960, p. 424.
- ONADO, *Economia e regolamentazione del sistema finanziario*, II ed., Bologna, 2008.
- ONADO, *Is the Larosière proposal on European financial regulation on the right path?*, in *The International Spectator*, vol. 45, n. 1, 2010, p. 59.
- ORDOWER, *General report*, in *Michigan State Journal of International Law*, 2007, p. 169.
- ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE, *Les investissements étrangers dans les pays en voie de développement*, New York, 1968.
- ORLANDI, *Lezioni di diritto internazionale dell'economia*, Napoli, 2009.
- ORSINI, *I fondi ci sono, prendiamoli!*, in *Ambiente e Sviluppo*, 1997, p. 486.

- OVERBEEK, *Sovereign debt crisis in Euroland: root causes and implications for European integration*, in *The International Spectator*, vol. 47, n. 1, 2012, p. 30.
- PAASIVIRTA, KUJIPER, *Does one size fit all?: The European Community and the responsibility of international organizations*, in *Netherlands Yearbook of international Law*, 2005, p. 169.
- PABISCH (ed.), *From Wilson to Waldheim: Proceedings of a Workshop on Austrian-American Relations*, Riverside, 1989.
- PACINI, *La "vigilanza prudenziale" tra banche centrali nazionali e Banca centrale europea*, in *Banca, impresa, società*, 2003, p. 355.
- PADOA-SCHIOPPA, *The crisis in perspective: the cost of being quiet*, in *International Finance*, 2008, p. 311.
- PAGANETTO, SCANDIZZO, *La Banca mondiale e l'Italia: dalla ricostruzione allo sviluppo*, Bologna, 2000.
- PALAZZOLO, *Europa 1992*, in *Giurisprudenza Italiana*, vol. 2, 1990.
- PANEBIANCO, *Fondo Sociale Europeo (art. 128)*, in QUADRI, MONACO, TRABUCCHI (a cura di), "*Trattato Istitutivo della Comunità economica europea - Commentario*", Milano, 1965, p. 982.
- PAOLINI, *Fondo Sociale Europeo (artt. 123-127)*, in QUADRI, MONACO, TRABUCCHI (a cura di),

"*Trattato Istitutivo della Comunità economica europea - Commentario*", Milano, 1965, p. 960.

- PAPISCA, *Commento all'art. 52*, in QUADRI, MONACO, TRABUCCHI (a cura di), *Commentario CECA*, Milano, 1970, p. 681.
- PARRA, *Stateless Roma in the European Union: Reconciling the Doctrine of Sovereignty Concerning National Laws with International Agreements to Reduce and Avoid Statelessness*, in *Fordham International Law Journal*, vol. 34, 2011, p. 1666.
- PATLITZIANAS, *An analysis of energy efficiency investments' environment in Greece. The potential role of JESSICA instrument*, in *Energy Conversion and Management*, 2011, p. 366.
- PATOMÄKI, *Towards Global Equity: Disentangling Odious Debt from Sovereign Economic Insolvency*, in *Global Society*, 2011, p. 491.
- PAULUS, *What constitutes a debt in the sovereign debt restructuring context?*, in LIGUSTRO, SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia, liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, p. 231.
- PĂUȚU, *Structural Funds absorption growth by improving their management*, in *The Annals of the University of Oradea*, vol. 21, n. 2, 2012, p. 265.
- PEDRINI, *Le "cautele" di Karlsruhe in ordine al Fondo "salva stati" (commento alla sentenza del Tribunale Costituzionale del 12 settembre 2012)*, in *Quaderni Costituzionali*, 2012, p. 894.

- PEERS, *The Stability Treaty: permanent austerity or gesture politics?*, in *European Constitutional Law Review*, 2012, p. 404.
- PELLY, KRÄMER-EIS, *Creating a Better Business Environment for Financing Business, Innovation and Green Growth*, in *OECD Journal: Financial Market Trends*, n. 1, 2011, p. 1.
- PERDUCA, PRATO, *Le indagini dell'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode (OLAF) ed i rapporti con le autorità giudiziarie*, in *Cassazione Penale*, 2006, p. 4242.
- PERONI, *Il Trattato di Lisbona e la crisi dell'euro: considerazioni critiche*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2011, p. 971.
- PERONI, *La riforma della governance economica globale e il ruolo dell'Unione europea*, Centro di documentazione europea – Università di Catania – Online Working Paper 2010/n. 17, gennaio 2010.
- PERROUX, *L'Économie du XXe siècle*, Grenoble, 1961.
- PERULLI, *La promozione dei diritti sociali fondamentali nell'era della globalizzazione*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2001, p. 157.
- PESCE, *La struttura del bilancio dell'UE e la sua riforma*, Senato della Repubblica-Servizio Studi-Servizio Affari Internazionali. Contributi di Istituti di ricerca specializzati, n. 113, luglio 2009.

- PESOLE, *Cresce il fabbisogno a marzo, ma resta l'apertura della UE*, in *Il Sole 24 Ore*, 03.04.2013, n. 91, p. 2.
- PETERSMANN, *Time for a United nations "Global Compact" for integrating human rights into the law of worldwide organizations: lessons from European integration*, in *European Journal of International Law*, 2002, p. 621.
- PETERSMANN, *Why does international economic law fail to protect "global public goods"?*, in LIGUSTRO, SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia, liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, p. 111.
- PHILLIPS, *Reforming the World Bank, twenty years of trial - and error*, Cambridge, 2009.
- PICCHIOLUTTO, *Il "patto dei sindaci" per un'energia sostenibile in Europa*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2010, p. 457.
- PICONE, *Assistenza finanziaria allo sviluppo – Introduzione*, in PICONE, SACERDOTI (a cura di), *Diritto internazionale dell'economia*, Milano, 1982.
- PIERIK, WERNER, *Cosmopolitism, global justice and international law*, in *Leiden Journal of International Law*, 2005, p. 679.
- PINDER, *Small firms, regional development and the European Investment Bank*, in *Journal of Common Market Studies*, 1986, p. 171.

- PINDER, *The European Investment Bank, transport investment and European Union objectives: an exploratory analysis*, in *Journal of Transport Geography*, vol. 3, n. 3., 1995, p. 167.
- PINELLI, *Riflessioni sul momento costituzionale europeo, a partire dalla "crisi greca"*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2011, p. 305.
- PISTONE, *The Growing Importance of the Prohibition of State Aids in Tax Matters*, in *Intertax*, 2012, p. 84.
- PIZZORNI, *La recente evoluzione della giurisprudenza nazionale in tema di responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 149.
- POCAR, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2010.
- PODADERA RIVERA, *Crisis and Regional Distribution in the European Union: Considerations of Economic Policy*, in *Journal of Economic Issues*, 2012, p. 459.
- PORCHIA, *Il ruolo della Corte di Giustizia dell'Unione europea nella* governance *economica europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2013, p. 593.
- PORRO, *Studi di diritto internazionale dell'economia*, Torino, 2006.
- POST, CLIPPER, ENKHBAATAR, MANNING, RILEY, ZAMAN, *World Bank Okays Public Interest*

in Higher Education, in *Higher Education*, 2004, p. 213.

- POTTAKIS, *In search of a modern deus ex machina: towards an orderly bankruptcy of european legal orders*, in *European Public Law*, 2011, p. 181.
- POZZO, *Le politiche comunitarie in campo energetico*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2009, p. 841.
- PTACEK, *Delivering Support to SMEs in a Business-Friendly Way: The Seed Fund*, in *European Public Private Partnership Law Review*, 2012, p. 278.
- QUAGLIA, *The politics of financial services regulation and supervision reform in the European Union*, in *European Journal of Political Research*, 2007, p. 269.
- QUIGLEY, *Direct taxation and State Aid: Recent Developments Concerning the Notion of Selectivity*, in *Intertax*, 2012, p. 112.
- RADIN, *World Bank Funding and Health Care Sector Performance in Central and Eastern Europe*, in *International Political Science Review*, 2008, p. 325.
- RAE, *On the periphery: the uneven development of the European Union and the effects of the economic crisis on central-eastern Europe*, in *Global Society*, 2011, p. 249.

- RAIMONDI, *Mediatore europeo e mezzi di ricorso giurisdizionale*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2004, p. 547.
- RAINOLDI, *Dal 1989 al 2009. Vent'anni di intervento del "Fondo Europeo di Sviluppo Regionale" nel Mezzogiorno d'Italia scelte allocative, utilizzo delle risorse e ruolo del fattore-tempo*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 2010, p. 7.
- RAJAN, *Current and future institutions for the world economy, the future of the IMF and the World Bank*, in *American Economic Review*, vol. 98, n. 2, 2008, p. 110.
- RANDAZZO, *Case C-155/07, Parliament v. Council, judgment of the Court (Third Chamber) of 6 November 2008, not yet reported*, in *Common Market Law Review*, 2009, p. 1277.
- RANDO, *Metodo per la verifica degli aiuti di Stato nel settore postale e discrezionalità della Commissione nel caso Deutsche Post*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2011, p. 177.
- RAYMOND, *Providing a constitutional framework for withdrawal from the EU: article 59 of the draft European Constitution*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2004, p. 407.
- RECANATINI, *La Banca mondiale*, in *Equilibri*, 1999, p. 313.
- REINISCH, *The Future Shape of EU Investment Agreements*, in *ICSID Review*, 2013, p. 179.

- REISMAN, *Soft Law and Law Jobs*, in *Journal of Investment Dispute Settlement*, 2011, p. 25.
- RENDA, *Globalization, the new geography of power, and EU policy responses*, Transworld Working Paper 10, marzo 2013.
- RENTON, WALL, LINTOTT, *Economic growth and decline in mortality in developing countries: An analysis of the World Bank development datasets*, in *Public Health*, 2012, p. 551.
- RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE DU CAMEROUN, *Enquête sur Le Niveau de Vie À Yaoundé 1964-1965*, I-IV, Paris, 1967.
- REYNOLDS, *The EEC and the law of the sea*, in *Marine Policy*, 1977, p. 118.
- RIGO SUREDA, *T*he law applicable to the activities of international development banks, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye, 308*, Leiden, 2004.
- ROBINSON, *The European Investment Bank: the EU's neglected institution*, in *Journal of Common Market Studies*, 2009, p. 651.
- ROCCATAGLIATA, *Diritto tributario comunitario*, in UCKMAR (a cura di), *Corso di Diritto Tributario Internazionale/Coordinato da Victor Uckmar, II ed.*, Padova, 2002, p. 781.
- RODRIK, *Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's 'Economic Growth in the 1990s: Learning*

from a Decade of Reform', in *Journal of Economic Literature*, 2006, p. 973.

- ROLFE, *Tax efficiency features in new SICAR structure*, in *International Tax Review*, vol. 15, 2003/2004, p. 25.
- ROMER, *The Nation in Depression*, in *The Journal of Economic Perspectives*, 1993.
- ROS, *Market Solutions to Poverty, the Decade of Latin America and the Caribbean*, in *Harvard International Review*, vol. 34, n. 3, 2013, p. 12.
- ROSSI, *L'Unione europea e il paradosso di Zenone. Riflessioni sulla necessità di una revisione del Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, p. 749.
- ROTHERMUND, *The Global Impact of the Great Depression*, Routledge, London, 2003.
- RUGER, *The Changing Role of the World Bank in Global Health*, in *American Journal of Public Health*, 2005, p. 60.
- RUOTOLO, *La costituzione economica dell'Unione europea al tempo della crisi globale*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, 2012, p. 433.
- RUSSO, *I beni pubblici europei*, in SALVEMINI, BASSANINI (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa*, Firenze, 2010, p. 159.
- RUSSO, *Il finanziamento dei nuovi beni pubblici europei*, in SALVEMINI, BASSANINI (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa*, Firenze, 2010, p. 289.

- RUTIGLIANO, FACCINCANI, *Project finance nel partenariato pubblico-privato e valutazione del piano economico-finanziario*, in *Rivista dei Dottori Commercialisti*, 2012, p. 127.
- SACCHI-CREMMER, *The European Investment Bank: 50 years of funding sustainable growth*, in *European Business Review*, 6 Novembre 2008.
- SAGGIO, *La responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario*, in *Danno e Responsabilità*, 2001, p. 223.
- SALERNO, *La copertura finanziaria delle leggi di spesa tra utopia contabile e responsabilità politica. Nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 384 del 1991*, in *Giurisprudenza Italiana*, 1992, p. 405.
- SALOMONE, TURRINI, *Fondo Sociale Europeo 2007-2013, strategie di sviluppo e dialogo sociale*, Roma, 2008.
- SALVEMINI, *Fostering economic growth through a "european" debt*, in *The international Spectator*, 2007, p. 409.
- SALVI, *Autonomia procedurale e azione di responsabilità nei confronti dello Stato secondo la Corte di Giustizia: non c'è obbligo di esaurire i rimedi interni*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 2011, p. 51.
- SANDOVAL MIRANDA, *El mercado de la tierra rural: el escenario de excepción y el de mercado*, in *Anuario de Derecho, Mérida-Venezuela*, vol. 28, 2011, p. 69.

- SANDS, *International Law in the Field of Sustainable Development, in British Yearbook of International Law*, 1994, p. 303.
- SANDS, *Sustainable Development: Treaty, Custom, and the Cross-fertilization of International Law*, in BOYLE, FREESTONE (eds.), *International Law and Sustainable Development*, Oxford, 1999, p. 39.
- SANER, GUILHERME, *The International Monetary Fund's influence on trade policies of low-income countries: a valid undertaking?*, in *Journal of World Trade*, 2007, p. 931.
- SANTA MARIA (a cura di) *Concorrenza e Aiuti di Stato*, Torino, 2006.
- SANTA MARIA (ed.), *Competition and State Aid*, Alphen aan den Rijn, 2007.
- SARDO, *La disciplina del contratto di garanzia finanziaria: appunti sul D.Lgs. 21 maggio 2004, n. 170*, in *Contratti*, 2005, p. 617.
- SARDONE, *Unione europea – consistenza fondi strutturali 1957 – 2013 – rapporto strategico*, Milano, 2008.
- SARFATI, *Coping with unemployment crisis in Europe*, in *International Labour Review*, 2013, p. 145.
- SARFATY, *Why Culture Matters in International Institutions: The Marginality of Human Rights at the World Bank*, in *The American Journal of International Law*, 2009, p. 647.

- SARTORI, *Politica europea dell'energia: il Corridoio Sud*, Osservatorio di Politica Internazionale-approfondimenti a cura dell'istituto Affari Internazionali, n. 56, giugno 2012.
- SARTORI, *The European Commission's policy towards the Southern Gas Corridor: between national interests and economic fundamentals*, Istituto Affari Internazionali, IAI Working Papers 1201, gennaio 2012.
- SARTORI, *The Southern Gas Corridor: needs, opportunities and constraints*, Istituto Affari Internazionali, Documenti IAI 1108, giugno 2011.
- SBOLCI, *Conflitti tra istituzioni dell'Unione europea e accordi interistituzionali*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2007, p. 344.
- SCANNELLA, *Project finance in the energy industry: new debt-based financing models*, in *International Business Research*, vol. 5, n. 2, 2012, p. 83.
- SCHAFFER, *America in the Great War: The Rise of the Welfare State*, New York, 1991.
- SCHERMERS, *The liability of the member states for debts of international organizations*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 1996, p. 15.
- SCHETTKAT, *Will only an earthquake shake up economics?*, in *International Labour Review*, 2010, p. 185.

- SCHIM VAN DER LOEFF, *European Investment Bank: Innovative Finance for Financing Future*, in *The European Financial Review*, 30 aprile 2009.
- SCHLEGELMILCH, *Introducing a kerosene tax: attitudes of european and other countries and new legal possibilities of the EU energy tax directive*, in DEKETELAERE, MILNE, KREISER, ASHIABOR (eds.), *Critical Issues in Environmental Taxation - Volume IV: International and Comparative Perspectives*, Oxford, 2007.
- SCHLEMMER-SCHULTE, *International Bank for Reconstruction and Development (BIRS)*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013.
- SCHREIBER, MÜLLER, KLÜPPELBERG, WAGNER, *Equities, credits and volatilities: a multivariate analysis of the European market during the subprime crisis*, in *International Review of Financial Analysis*, vol. 24, 2012, p. 57.
- SCHREUER, *Investments, International Protection*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013.
- SCHREUER, MALINTOPPI, REINISCH, SINCLAIR, *The ICSID Convention, A Commentary*, Cambridge, 2009.
- SCIARRA, *Integration Through Coordination: the Employment Title in the Amsterdam Treaty*, in *Columbia Journal of European Law*, vol. 6, 2000, p. 209.

- SCOGNAMIGLIO, *La dottrina della causa nel diritto italiano*, in *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 2006, p. 153.
- SCOTTÀ, *La conferenza di pace di Parigi fra ieri e domani* (1919-1920), Soveria Mannelli (CZ), 2003.
- SCREPANTI, *La dimensione ultrastatale delle autorità indipendenti: i "sistemi comuni" europei e globali*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2009, p. 913.
- SEATZU, *Il panel di ispezione della Banca mondiale: contributo allo studio della funzione di controllo nelle banche internazionali di sviluppo*, Torino, 2008.
- SEATZU, *Sul ruolo della Banca Europea di Ricostruzione e Sviluppo nell'attuale crisi finanziaria internazionale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2011, p. 741.
- SEATZU, *The Council of Europe Development Bank: a legal appraisal*, in LIGUSTRO, SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia, liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, p. 249.
- SENEVIRATNE, *Ombudsmen: Public Services and Administrative Justice*, Cambridge, 2003.
- SERRAO, *Il contratto preliminare*, Padova, 2011.
- SHAFFER, *International law and global public goods in a legal pluralist world*, in *European Journal of International Law*, 2012, p. 669.

- SHAFFER, POLLACK, *Hard vs. Soft Law: Alternatives, Complements and Antagonists in International Governance*, in *Minnesota Law Review*, 2010, p. 706.
- SHIHATA, *MIGA and Foreign Investment*, Dordrecht, 1988.
- SHIHATA, *The Dynamic Evolution of International Organizations: The Case of the World Bank*, in *Journal of the History of International Law*, 2000, p. 217.
- SHIHATA, *The role of the European Bank for Reconstruction and Development in the promotion and financing of investment in central and eastern Europe: a legal analysis*, in *Foreign Investment Law Journal*, 1990, p. 207.
- SHIHATA, *The World Bank in a Changing Society: Selected Essays and Lectures*, The Hague, 1995.
- SHIHATA, *The World Bank Legal Papers*, The Hague, 2000.
- SHU YU, *The proposed EU energy security package vis-à-vis EU law*, in *European Environmental Law Review*, 2004, p. 170.
- SICLARI, *Procedimento legislativo nazionale e parere della Banca centrale europea*, in *Quaderni Costituzionali*, 2009, p. 932.
- SILVOTTI, *Gli effetti dell'esclusione finanziaria e l'esigenza di una finanza alternativa: alcune riflessioni sul microcredito*, in *Rivista dei Dottori Commercialisti*, 2010, p. 365.

- SIMONE, *La tutela del legittimo affidamento nell'aggiudicazione degli appalti*, in *Contratti*, 1999, p. 405.
- SIMONE, *Rapporti contrattuali tra Stati comunitari e in via di sviluppo*, in *Contratti*, 1997, p. 197.
- SINGH, *The role of the IMF and World Bank in financial sector reform and compliance: an outline*, in *European Business Law Review*, 2007, p. 1395.
- SINN, WOLLMERSHÄUSER, *Target loans, current account balances and capital flows: the ECB's rescue facility*, in *International Tax and Public Finance*, 2012, p. 468.
- SKIADAS, *European Court of Auditors and European Investment Bank: an Uneasy Relationship*, in *European Public Law*, 1999, p. 215.
- SMIT, *The jury is still out on the Stability Pact for Eastern Europe*, in *Helsinki Monitor*, n. 2, 2000, p. 7.
- SMITS, *Some reflections on economic policy*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2007, p. 5.
- SMITS, *The European Central Bank: institutional aspects*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 1996, p. 319.
- SMITS, *The European Central Bank's independence and its relations with economic policy makers*, in *Fordham International Law Journal*, vol. 31, 2007-2008, p. 1614.
- SORDELLI, *Il finanziamento delle opere pubbliche alla luce della normativa degli appalti: le ricadute*

sulla contabilità dell'ente, in *Azienditalia*, 2012, p. 12.

- SORIANO GARCÍA, *The internal gas market according to the law of competition. Provisions of the Community's third package*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2010, p. 175.
- SOUHAIR, *Les formes juridiques d'implantation et les soutiens à l'investissement*, in *Gazzette du Palais*, n. 81, 2000, p. 16.
- SPAGNUOLO, *Attualità, tendenze e prospettive della politica di coesione europea*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2010, p. 845.
- SPANJER, *Regulatory intervention on the dynamic european gas market. Neoclassical economics or transaction cost economics?*, in *Energy Policy*, 2009, p. 3250.
- SPANO, *In attesa del legal standard*, in *Banca, Borsa e Titoli di Credito*, 2009, p. 644.
- SPASIANO, CAPEZIO, *Assegnazione di fondi comunitari: programmazione negoziata e inapplicabilità delle regole dei procedimenti ad evidenza pubblica – T.A.R. Genova Liguria, 20/12/2004, n. 1732, sez. II*, in *Il Foro Amministrativo TAR*, 2005, p. 676.
- SPECHT, KAPUR, RAJAGOPAL, THOMAS, TRUBEK, *Theme I: economy, prosperity and social justice*, in *Leiden Journal of International Law*, 2003, p. 849.

- SPIROU, *La Banque Européenne d'Investissement*, Zurich, 1990.
- SPITALERI, *Recenti sviluppi in materia di private enforcement delle norme sugli aiuti di Stato: i casi CELF e Wienstrom*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 463.
- SPORRER, *The OSCE and the Stability Pact for South Eastern Europe: Can a new relationship improve performance?*, in *Helsinki Monitor*, n. 1, 2003, p. 11.
- STANIČ, *Financial aspects of State succession: the case of Yugoslavia*, in *European Journal of International Law*, 2001, p. 751.
- STAPLES, *The birth of development: how the World Bank, Food and Agricoulture Organization, and World Health Organization changed the world, 1946-1965*, Kent, 2006.
- STEENBERGEN, *Legal issues of economic integration, modernization and international competition law*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2005, p. 219.
- STEPHEN, VAN HEMMEN, *Laws, Enforcement, Legality and Economic Development*, in *Washington University Journal of Law and Policy*, vol. 26, 2008, p. 37.
- STIGLITZ, *Moral Bankrupcy*, in *Mother Jones*, n. gennaio/febbraio 2010.
- STIGLITZ, *The global crisis, social protection and jobs*, in *International Labour Review*, 2013, p. 93.

- STIKKER, *The role of private enterprise in investment and promotion of exports in developing countries, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) Report*, New York, 1968.
- STONEHAM, *The Eurotunnel Rights Issue Part Two: Implementation*, in *European Management Journal*, 1995, p. 295.
- STRANGIO, *La rinascita economica europea. Dall'European Recovery Program all'integrazione economica europea e alla Banca europea per gli investimenti*, Soveria Mannelli (CZ), 2011.
- STRECK, LIN, *Making markets work: a review of CDM performance and the need for reform*, in *European Journal of International Law*, 2008, p. 409.
- STRUMIA, *Remedying the Inequalities of Economic Citizenship in Europe: Cohesion Policy and the Negative Right to Move*, in *European Law Journal*, 2011, p. 725.
- STUART, *Recent developments in EU law and policy on state aids*, in *European Competition Law Review*, vol. 17, n. 4, 1996, p. 226.
- SUBEDI, *Managing the "Second Agricultural Revolution" through International Law: Liberalisation of Trade in Agriculture and Sustainable Development*, in SCHRIJVER, WEISS (eds.), International *Law and Sustainable Development*, Leiden, 2004, p. 161.

- SUCAMELI, *L'indipendenza della Banca centrale europea fra separazione ed equilibrio istituzionale*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2004, p. 694.
- SUPIOT, *A legal perspective on the economic crisis of 2008*, in *International Labour Review*, 2010, p. 151.
- SUZUKI, *Regional Development Banks*, in Max *Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2011.
- ŠVARCOVÁ, *Stability and Growth Pact at Risk*, in *Common Law Review*, 2004, p. 52.
- SWEENEY, *Global competition: Searching for a Rational Basis for Global Competition Rules*, in *Sydney Law Review*, 2008, p. 209.
- SZYDLO, *Regulatory exemptions for new gas infrastructure. A key challenge for European energy policy*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2009, p. 254.
- TAJANI, *Crise financière et gouvernance économique européenne*, in *Revue de Droit de l'Union Européenne*, 2012, p. 205.
- TAMS, TIETJE (a cura di), *Documents in International Economic Law, trade, investment and finance*, Oxford, 2012.
- TAYLOR, *Development Economics in the Wake of the Washington Consensus: From Smith to Smithereens?*, in *International Political Science Review*, 2008, p. 543.

- TELCHINI, *Commento all'art. 53*, in QUADRI, MONACO, TRABUCCHI (a cura di), *Commentario CECA*, Milano, 1970, p. 691.
- TEMIN, *Lessons from the Great Depression*, Boston, 1991.
- TERMINI, *Sull'energia l'Europa si muove*, Istituto Affari Internazionali, Documenti IAI 1207, dicembre 2012.
- TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2012.
- TIZZANO, *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1996, p. 377.
- TOMUSCHAT, *The euro – a fortress threatened from within*, in LIGUSTRO, SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia, liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, p. 275.
- TONETTI, *Il finanziamento delle infrastrutture*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2013, p. 249.
- TORRENTE, SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, ANELLI, GRANELLI (a cura di), Milano, 2011.
- TORRES, *Incomplete crisis responses: socio-economic costs and policy implications*, in *International Labour Review*, 2010, p. 227.
- TOSATO, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, 2012, p. 257.

- TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2012, p. 681.
- TOSATO, *La Corte Costituzionale tedesca e il futuro dell'euro*, Istituto Affari Internazionali, Documenti IAI 1111, settembre 2011.
- TOSATO, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2014, p. 5.
- TOURNEPICHE, *La clarification du statut juridique des accords interinstitutionnels*, in *Revue trimestrelle de droit européen*, 2002, p. 209.
- TRAIN, *Brics bank raises critical development questions, says OECD*, in *The Guardian*, 09.04.2013.
- TRAMBALLI, *I BRICS contro le crisi valutarie*, in *Il Sole 24 Ore*, 28.03.2013.
- TRASCA, *La place de l'Office Européen de Lutte Antifraude dans la répression de la fraude au budget communautaire*, in *Cahiers de droit europeen*, 2008, p. 7.
- TREVES, *Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (e istituzioni collegate)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. II, AU-CHIER, IV ed., Torino, 1987, p. 172.
- TROMBETTA, *Lineamenti delle istituzioni comunitarie*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2001, p. 239.

- TRYFONAS, *Le fonds de reetablissement du Conseil de l'Europe*, Paris, 1974.
- TUFANO, *Il ruolo della Commissione nella governance europea: quali prospettive?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 133.
- TUFANO, PUGLIESE, *Il nuovo strumento di convergenza e competitività: verso una governance negoziata per l'UEM?*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2014, p. 317.
- TUIJNMAN, *The educational lending policy of the European Investment Bank*, in *European Journal of Education*, 2009, p. 111.
- TURNER, *Credit creation and social optimality*, in *International Review of Financial Analysis*, vol. 25, 2012, p. 142.
- TYRPENOU, *Asian Development Bank's Energy for All Initiative*, in *International Trade Forum*, vol. 1, 2011, p. 22.
- UNWIN, *The European Investment Bank's activities in central and eastern Europe*, in *European Business Journal*, 1997, p. 19.
- USHER, *Common policies and common prices? From units of account to euros in common organizations of agricultural markets*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2000, p. 119.
- USHER, *Topic two. European and international applications of the proportionality principle. Proportionality in the context of economic and*

monetary Union, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2008, p. 245.

- VALENTINE, *Agreement of association between Greece and the European Common Market*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 1961, p. 903.
- VALENTINE, *The Treaty establishing the European Economic Community*, in *The Modern Law Review*, 1958, p. 282.
- VÄLILÄ, *"No policy is an island" – on the interaction between industrial and other policies*, in *Policy Studies*, 2008, p. 101.
- VALLÉS, ZÁRATE, *Fiscal federalism, european stability pact and municipal investment finance: a microdata analysis of spanish municipalities*, in *Publius*, 2007, p. 68.
- VAN DEN BERG, *Comments on the presentation by Professor John A. Usher, titled "proportionality in the context of economic and monetary Union"*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2008, p. 257.
- VAN DER CRUIJSEN, EIJFFINGER, *From actual to perceived transparency: the case of the European Central Bank*, in *Journal of Economic Psychology*, 2010, p. 388.
- VAN DER VIJVER, *Reader correspondence: the financial crisis*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2009, p. 277.

- VAN WAEYENBERGE, *Accountability at the World Bank*, in *Development and Change*, 2012, p. 615.
- VANDENBERGHE, DEBANDE, *Deferred and Income-contingent Tuition Fees: an Empirical Assessment using Belgian, German and UK Data*, in *Education Economics*, 2007, p. 421.
- VAROTTO, *Le nuove risorse e i nuovi programmi dell'Unione europea dal 2014 al 2020*, in *Azienditalia*, 2011, p. 11.
- VAROTTO, *Strumenti finanziari comunitari per promuovere lo sviluppo sostenibile dell'ambiente urbano*, in *Azienditalia*, 2002, p. 1.
- VEDDER, FOLZ, *A survey of principal decisions of the European Court of Justice pertaining to international law in 1993*, in *European Journal of International Law*, 1994, p. 448.
- VERHOEVEN, *Les activités normatives et quasi normatives des organisations internationales. Elaboration, adoption, coordination*, in DUPUY (ed.), *Manuel sur les organisations internationales*, II ed., Paris, 1998, p. 413.
- VERVAELE, *Mercosur and Regional Integration in South America*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2005, p. 387.
- VETTORI, *Il tempo dei diritti*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 2014, p. 881.
- VILA MAIOR, *Is the European Central Bank a case for institutional adaptation to the challenges of*

globalization? Implications for European Union democratic legitimacy, in LEWIS (ed.), *Global governance and the quest for justice, vol. 1: international and regional organisations*, Oxford, 2006.

- VIOLA (a cura di), *Il contratto*, Padova, 2009.
- VITERBO, CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in Diritto dell'Unione europea, 2012, p. 323.
- VITERBO, CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 961.
- VOSS, *The Multilateral Investment Guarantee Agency: Status, Mandate, Concept, Features, Implications*, in *Journal of World Trade*, vol. 21, n. 4, 1987, p. 5.
- VREELAND, *The International Monetary Fund (IMF): Politics of Conditional Lending*, London, 2007.
- WADE, *Shaking Up International Development – What the World Bank Should Do*, in *Challenge*, vol. 50, n. 5, 2007, p. 6.
- WAGNER, *Financing social security in the EU: business as usual?*, in *International Labour Review*, 2012, p. 333.

- WALKER, SCHAFER, *Theodore Roosevelt and Woodrow Wilson as Cultural Icons of U.S. Foreign Policy*, in *Political Psychology*, 2007, p. 747.
- WEBER, *Origins of the European Bank for Reconstruction and Development*, in *International Organization*, 1994, p. 1.
- WEGMAN, *EU alternative fund regulation proposal: pros and cons*, in *European Company Law*, 2009, p. 150.
- WEGMAN, *Improving the monitoring of cross-border banks in the EU: towards a common framework on crisis management*, in *European Company Law*, 2010, p. 59.
- WHITE, *European Investment Bank – 25 years 1958 1983*, Luxemburg, 1983.
- WILLIAMS L., *Pick your position: economic crisis, International Monetary Fund loans and lender survival*, in *International Political Science Review*, 2012, p. 131.
- WILLIAMS R., *Urban policy: Europe*, in SMELSER, BALTES (eds.), *International Encyclopedia of Social and Behavioural Sciences*, Oxford, 2001, p. 16063.
- WINDTHORST, *European Stability Mechanism and Banking Union. Principals and Challenges XVI. German-Italian Constitutional Colloquium Oktober 10-12, 2013, Trento*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2014, p. 949.

- WINTER, *Governance and the crisis*, in *European Company Law*, 2010, p. 140.
- WITT, ZELLNER, *How firm organizations adapt to secure a sustained knowledge transfer*, in *Economics of Innovation and New Technology*, 2009, p. 647.
- WITTENDORFF, *Transfer Pricing and the Arm's Length Principle in International Law*, Alphen aan den Rijn, 2010, p. 778.
- WOLFRUM, *Co-operation, International Law of*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013.
- WORLD BANK (THE), *Atlas of Global Development – 3rd ed.*, Washington D.C., 2011.
- WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, *Our Common Future*, Oxford, 1987.
- WYMEERSCH, *Banking crises and limited creditor protection*, in *European Company Law*, 2010, p. 232.
- YOUNG, *On collision course: the European Central bank, monetary policy, and the Nordic welfare model*, in *International Feminist Journal of Politics*, 2002, p. 295.
- ZERBINATI, *Multi-level governance and EU Structural Funds: an entrepreneurial local government perspective*, in *Local Government Studies*, 2012, p. 577.
- ZIEGLER C., *Energy pipeline networks and trust: the European Union and Russia in comparative perspective*, in *International Relations*, 2013, p. 3.

- ZIINO COLANINO, ZANOTTI AICHINO, BILLARDI, *Mercosur: aspectos institucionales y tributarios*, in UCKMAR (a cura di), *Corso di Diritto Tributario Internazionale/Coordinato da Victor Uckmar, II ed.*, Padova, 2002, p. 873.
- ZILIOLI, SELMAYR, *The Constitutional Status of the European Central Bank*, in *Common Market Law Review*, 2007, p. 355.
- ZINGALES, *Cronache costituzionali 2012*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2014, p. 781.

BIBLIOGRAFIA DOCUMENTI

- BANCA CENTRALE EUROPEA, *Monthly Bulletin*, settembre 2011.
- BANCA CENTRALE EUROPEA, *Monthly Bulletin*, gennaio 2012.
- BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *Direttiva del Consiglio dei governatori BEI del 4 dicembre 1958*.
- BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *Atto che modifica il protocollo sullo statuto della Banca europea per gli investimenti per conferire al Consiglio dei governatori il potere d'istituire un Fondo europeo per gli investimenti*, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea* del 7 luglio 1994, n. L 173, p. 14.
- BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *Statuto del Fondo europeo per gli investimenti*, 30 novembre 2007.
- BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *EIB-CEB, Joint Statement on Cooperation*, 2 giugno 2008.
- BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *The EIB Complaints Mechanism Policy Draft*, 24 giugno 2008.
- BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *Memorandum of Understanding between the European Ombudsman and the European Investment Bank*, Lussemburgo 9 luglio 2008.

- BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *Jessica: A new way of using EU funding to promote sustainable investments and growth in urban areas*, 5 settembre 2008.
- BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *Statuto della Banca europea per gli investimenti*, 1 dicembre 2009.
- BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *EIB prepares the review of its lending policy in support of a sustainable transport sector - Call for public views*, 30 marzo 2010.
- BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *Decisione del Consiglio dei governatori relativa alla modifica del Regolamento interno della Banca europea per gli investimenti intesa a rispecchiare l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e del nuovo statuto della Banca*, 12 maggio 2010.
- BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *Evaluation of Activities under the Risk Sharing Finance Facility (RSFF)*, 6 luglio 2010.
- BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *EPEC: Institutional strengthening to help the public sector engage in Public Private Partnerships, 31 gennaio 2011*.
- BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *The EIB Group and micro finance, promoting inclusive finance*, settembre 2011.
- BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *Accord tripartite entre la Banque européenne*

d'investissement, la Commission européenne et la Cour des comptes, 27 octobre 2003-27 octobre 2011.

- BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *EIB Transport Lending Policy*, 13 dicembre 2011.
- BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *The EIB Group Operational Plan 2012-2014*, 13 dicembre 2011.
- BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *Annual statement on corporate governance at the European Investment Bank Group*, aprile 2012.
- BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *Complaints Mechanism Principles, Terms of Reference and Rules of Procedure*, 31 ottobre 2012.
- BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *An outline guide to project bonds credit enhancement and the Project Bond Initiative*, 21 dicembre 2012.
- BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *Financing Operations in 2012, annual press conference 2013, list of projects 2012*.
- BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *Hoyer, "exceptional responses for exceptional times", EIB annual press conference*, 28 febbraio 2013.
- BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *Decisione del Consiglio dei governatori del 31 dicembre 2012* in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea* del 6 aprile 2013, n. C/100, p. 7.
- BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *JASPERS Annual Report 2012*, 2 luglio 2013.

- BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *Complaints Mechanism Operating Procedures*, agosto 2013.
- BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *EIB update – NER 300 sales, 5th Annual European Emissions Markets Conference*, 11 ottobre 2013.
- BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *Financing PPPs with project bonds*, 25 novembre 2013.
- BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *Complaints Mechanism Activity Report 2009-2012*, dicembre 2013.
- BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *Funding PPP Projects*, Helsinki, 13 febbraio 2014.
- BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *Financial Report 2013*, 30 aprile 2014.
- BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *Report on the implementation of the EIB's Transparency Policy in 2013*, 9 maggio 2014.
- BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, *Investment Plan for Europe*, aprile 2015.
- BANCA INTERNAZIONALE PER LA RICOSTRUZIONE E LO SVILUPPO, *International Bank for Reconstruction and Development International Development Association* Resolution n. IBRD 93-10 Resolution n. IDA 93-6 "The World Bank Inspection Panel", 22 settembre 1993.
- BANCA INTERNAZIONALE PER LA RICOSTRUZIONE E LO SVILUPPO, *International*

Bank for Reconstruction and Development, General Conditions for Loans, 12 marzo 2012.

- BANCA INTERNAZIONALE PER LA RICOSTRUZIONE E LO SVILUPPO, *The Inspection Panel at the World Bank: Operating Procedures*, aprile 2014.
- BRICS, *The Inspection Panel, Request for Inspection Lesotho/South Africa: Phase 1B of Lesotho Highlands Water Project - Panel Report and Recommendation*, 18 agosto 1998.
- BRICS, *Fifth BRICS Summit Declaration and Action Plan*, Durban, 27 marzo 2013.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Commission Recommendation*, 3 aprile 1996, *concerning the definition of micro, small and medium sized enterprises* (1996/280/EC).
- COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione - L'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale*, 2008/C 270/02.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione — Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica*, 2009/C 83/01.

- COMMISSIONE EUROPEA, *Banking on Research, Banking for Research Risk-Sharing Finance Facility (RSFF)*, 2010.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione, del 3 marzo 2010, intitolata «Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva»*, COM (2010) 2020.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1gennaio 2011, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria*, 2010/C 329/07.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Cooperation Agreement, on the implementation of Commission Decision C(2010) 7499 between the European Commission and the European Investment Bank* (2010/C 358/01).
- COMMISSIONE EUROPEA, *The Cotonou Agreement, signed in Cotonou on 23 June 2000, revised in Ouagadougou on 22 June 2010.*
- COMMISSIONE EUROPEA, *European Stability Mechanism (ESM) – Q&A*, MEMO/10/635, 1 dicembre 2010.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1 gennaio 2012, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria*, 2011/C 356/02.

- COMMISSIONE EUROPEA, *Roadmap to a Single European Transport Area - Towards a competitive and resource efficient transport system*, 28 marzo 2011.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Proposal for the 2014-2020 Multiannual Financial Framework*, 29 giugno 2011.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Libro Verde sulla fattibilità dell'introduzione di stability bond*, n. COM (2011) 818, 23 novembre 2011.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Commission Communication, EU State Aid Modernisation (SAM)*, COM (2012) 209.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Investor Presentation, European Union AAA/Aaa/AAA*, 7 marzo 2012.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Report on the public consultation on the European Commission Green Paper on the feasibility of introducing Stability Bonds*, 4 maggio 2012.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Olli Rehn – speech/12/378, vice-preseident of the European Commission and member of the Commission responsible for economic and monetary affairs and the euro, Europe's action plan for growth, employment and investment*, Parlamento europeo, 22 maggio 2012.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Memorandum of Understanding between the European Commission, the European Investment Bank together with the*

European Investment Fund and the European Bank for Reconstruction and Development in respect of Cooperation outside the European Union, 29 novembre 2012.

- COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione Generale sull'attività dell'Unione europea 2012*, n. COM (2013)19, 28 gennaio 2013.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council and to the Eurogroup, Results of in-depth reviews under Regulation (EU) n. 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, n. COM (2013) 199, 10 aprile 2013.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione, del 20 marzo 2013, intitolata "Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita: Coordinamento ex ante delle grandi riforme di politica economica previste"*, COM 2013/0166.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Report from the Commission, interim report on the pilot phase of the Europe 2020 project bond initiative*, 19 dicembre 2013.
- COMMISSIONE EUROPEA, *State aid: Commission and EIB agree on State aid matters in relation to activities of EIB Group*, IP/14/53, 21 gennaio 2014.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Public consultation on the Europe 2020 strategy: towards a post-crisis growth strategy for Europe*, 5 maggio 2014.

- COMMISSIONE EUROPEA, *Proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council on the European Fund for Strategic Investments and amending Regulations (EU) No 1291/2013 and (EU) No 1316/2013*, 13 gennaio 2015.
- CONSEIL D'ÉTAT, sent. 16 gennaio 2006, n. 274721.
- CONSIGLIO, *Regolamento (CEE) n. 724/75 del Consiglio, del 18 marzo 1975, che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale*, in GUCE L/73/1, 21 marzo 1975.
- CONSIGLIO, *Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche*, in GUCE L 209, 2 agosto 1997.
- CONSIGLIO, *Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, volto ad accelerare e chiarire le modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi*, in GUCE L 209, 2 agosto 1997.
- CONSIGLIO, *Raccomandazione del Consiglio, del 13 luglio 2010, sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione*, 2010/410/UE.
- CONSIGLIO, *Regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio dell'11 maggio 2010 che istituisce un*

meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, in GUUE L 118/1, 12 maggio 2010.

- CONSIGLIO, *Direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri*, in GUUE L306/41, 23 novembre 2011.
- CONSIGLIO, *Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 che modifica il Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche*, in GUUE L 306/12, 23 novembre 2011.
- CONSIGLIO, *Regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio dell'8 novembre 2011 che modifica il Regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi*, in GUUE L 306/33, 23 novembre 2011.
- CONSIGLIO, *Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani*, 2013/C 120/01.
- CONSIGLIO D'EUROPA, *Statuto del Consiglio d'Europa*, Londra 5 maggio 1949.
- CONSIGLIO DELL'ASSOCIAZIONE TRA LA COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA E GLI STATI AFRICANI, MALAGASCIO E ASSOCIATI, *Recueil de textes, 1er juin 1964 – 1er juin 1965*.

- CONS. DI GIUST. AMM. PER LA REGIONE SICILIANA, sent. 17 dicembre 2012, n. 1225.
- CONSIGLIO EUROPEO, *Risoluzione del Consiglio europeo relativa al patto di stabilità e di crescita (Amsterdam, 17 giugno 1997)*, in GUCE C236, 2 agosto1997.
- CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni del vertice del 25-26 marzo 2010*, n. EUCO 7/10, 26 marzo 2010.
- CONSIGLIO EUROPEO, *Decisione del Consiglio europeo del 25 marzo 2011 che modifica l'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro*, n. 2011/199/UE, in GUUE L 91/1, 6 aprile 2011.
- CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni del vertice del 24-25 marzo 2011*, n. EUCO 10/1/11, 20 aprile 2011.
- CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni del vertice del 28-29 giugno 2012*, n. EUCO 76/12, 29 giugno 2012.
- CONSIGLIO EUROPEO, *Dichiarazione del vertice della zona euro*, 29 giugno 2012.
- CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni del vertice del 14-15 marzo 2013*, n. EUCO 23/13, 14 marzo 2013.
- CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni del vertice del 27-28 giugno 2013*, in EUCO 104/2/13, 28 giugno 2013.

- CORTE COSTITUZIONALE, sent. 10 aprile 2014, n. 88/2014.
- CORTE DEI CONTI DELL'UNIONE EUROPEA, *Parere n. 8/2012 sulla proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta, mediante il diritto penale, contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione (2012/C 383/01)*, 15 novembre 2012.
- CORTE DEI CONTI, sez. Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, 8 luglio 1996, n. 100, in Consiglio di Stato, 1996, II, p. 1982.
- CORTE DI CASSAZIONE, sent. 22 luglio 1999, n. 500/1999.
- CORTE DI CASSAZIONE, sent. 8 maggio 2006 n. 10490/2006.
- CORTE DI CASSAZIONE, sent. 28 dicembre 2006 n. 27592/2006.
- CORTE DI CASSAZIONE, sent. 4 maggio 2007 n. 10215/2007.
- CORTE DI CASSAZIONE, sent. 13 febbraio 2009 n. 3646/2009.
- CORTE DI CASSAZIONE, sent. 12 novembre 2009 n. 23941/2009.
- CORTE DI GIUST. UE, 10 luglio 2003, causa C-15/00, *Commissione delle Comunità europee c/ Banca europea per gli investimenti*, in Raccolta 2003 I-07281.

- CORTE DI GIUST. UE, 14 dicembre 1962, cause riunite 16/62 e 17/62, *Confédération nationale des producteurs de fruits et legumes*, in Raccolta 1962 00877.
- CORTE DI GIUST. UE, 16 dicembre 1960, causa n. 41-50/59, *Hamborner Bergbau AG*.
- CORTE DI GIUST. UE, 31 marzo 1971, causa n. 22/70, *Commissione c/ Consiglio*, in Raccolta 1971 00263.
- CORTE DI GIUST. UE, 17 novembre 1976, causa n. 110/75, *John Mills c/ BEI*, in Raccolta 1976 01613.
- CORTE DI GIUST. UE, 3 marzo 1988, causa n. 85/86, *Commissione c/ Consiglio dei governatori BEI*, in Raccolta 1988 01281.
- CONCLUSIONI Avvocato Generale Mancini, 24 novembre 1987, causa n. 85/86, *Commissione c/ Consiglio dei governatori BEI*.
- CORTE DI GIUST. UE, 27 settembre 1988, causa 204/86, *Grecia c/ Consiglio*, in Raccolta 1988 I-05323.
- CORTE DI GIUST. UE, 2 dicembre 1992, causa n. C-280/89, *SGEEM e Etroy c/ BEI*, in Raccolta 1992 I-06211.
- CORTE DI GIUST. UE, 25 maggio 1993, causa n. C-370/89, *SGEEM e Etroy c/ BEI*, in Raccolta 1993 I-02583.
- CONCLUSIONI Avvocato Generale Gulmann, 26 gennaio 1993, causa n. C-370/89, *SGEEM e Etroy c/ BEI*.

- CORTE DI GIUST. UE, 28 marzo 2000, causa n. C-7/98, *Krombach*, in Raccolta 2000 I-1935.
- CORTE DI GIUST. UE, 23 marzo 2004, causa C-234/02, *Mediatore europeo c/ Frank Lamberts*, in Raccolta 2004 I-02803.
- CORTE DI GIUST. UE, 6 novembre 2008, causa n. C-155/07, *Parlamento europeo c/ Consiglio*, in Raccolta 2008 I-08103.
- CONCLUSIONI Avvocato Generale Kokott, 26 giugno 2008, causa C-155/07, *Parlamento europeo c/ Consiglio*.
- CORTE DI GIUST. UE, 27 novembre 2012, causa n. C-370/12, *Pringle c/ Irlanda*, raccolta digitale novembre 2012.
- CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA, 25 settembre 1997, *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Ungheria/Slovacchia)*, I. C. J. Reports 1997.
- COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE LYON, sent. 9 ottobre 2012, n. 12LY00263.
- ENGLAND AND WALES COURT OF APPEAL (Civil Division), Regina -v- Local Commissioner for Local Government for North and North East England ex parte Liverpool City Council [2000] EWCA Civ 54, 24 febbraio 2000.
- FONDO EUROPEO PER GLI INVESTIMENTI, *Register of Members*, 7 ottobre 2013.
- FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE, *Bilateral Surveillance over Members' Policies, Executive Board Decision*, 15 Giugno 2007.

- INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION, INTERNATIONAL MONETARY FUND: *Islamic Republic Of Afghanistan, Enhanced Heavily-Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative - Completion Point, Document and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)*, 14 gennaio 2010.
- ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI, *Rapporto del Seminario su "la Revisione del Bilancio Comunitario nel 2008/2009: una sfida per l'Unione europea e per l'Italia"*, Documenti IAI, IAI0827, 22 settembre 2008.
- MEDIATORE EUROPEO: caso 863/2012/FOR del 22 maggio 2012 – decisione 21 maggio 2014, Banca europea per gli investimenti.
- MEDIATORE EUROPEO: caso 178/2014/AN del 6 febbraio 2014 – decisione 23 ottobre 2014, Banca europea per gli investimenti.
- MEDIATORE EUROPEO: caso 349/2014/OV del 14 marzo 2014 – progetto di raccomandazione 5 dicembre 2014, Banca europea per gli investimenti.
- MEDIATORE EUROPEO: caso OI/3/2013/MHZ del 27 giugno 2013 – decisione 25 giugno 2014, Banca europea per gli investimenti.
- MOODY'S INVESTOR SERVICE, *Rating Action: Moody's assigns (P)Aaa rating to the European Investment Bank (EIB)'s SEC shelf registration number 333-177074*, Global Credit Research - 29 settembre 2013.

- ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE, *Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, Groupe d'étude des investissements étrangers dans les pays en voie de développement, Panel Document n. 4/ADD.1, Les investissements prives etrangers et le processus de développpement*, Amsterdam 16-20 febbraio 1969.
- ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE, *Risoluzione dell'assemblea generale delle Nazioni Unite* (*United Nations Millennium Declaration*) n. 55/2 dell'8 settembre 2000.
- ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO, *OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*, OECD Publishing, 2010.
- PARLAMENTO EUROPEO, *Decisione del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione del 19 aprile 1995 relativa alle modalità per l'esercizio del diritto d'inchiesta del Parlamento europeo*.
- PARLAMENTO EUROPEO, *Decisione n. 1692/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 1996 sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti*.
- PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo sulla relazione speciale del Mediatore europeo al Parlamento europeo a seguito dell'indagine svolta di propria iniziativa circa l'esistenza e l'accessibilità al pubblico, nelle varie*

istituzioni e organismi comunitari, di un codice di buona condotta amministrativa, 6 settembre 2001.

- PARLAMENTO EUROPEO, *Decisione n. 1639/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 2006 che istituisce un programma quadro per la competitività e l'innovazione (2007-2013)*.
- PARLAMENTO EUROPEO, *Proposta n. 2011/0300 (COD) di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee che abroga la Decisione n. 1364/2006/CE*, 19 ottobre 2011.
- PARLAMENTO EUROPEO, *Resolution on state aid modernization*, 17 gennaio 2013, (2012/2920(RSP).
- PARLAMENTO EUROPEO, *Regolamento, 7a legislatura*, marzo 2014.
- PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO *Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 settembre 2006 sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, in GUUE L 264/13, 25 settembre 2006.
- PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO, *Regolamento (CE) n. 680/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2007 che stabilisce i principi generali per la concessione di un*

contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee dei trasporti e dell'energia, in GUUE L 162/1, 22 giugno 2007.

- PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO, *Regolamento (UE) n. 1092/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nell'Unione europea e che istituisce il Comitato europeo per il rischio sistemico*, in GUUE L 331, 15 dicembre 2010.
- PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO, *Regolamento (UE) n. 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/78/CE della Commissione*, in GUUE L 331/12, 15 dicembre 2010.
- PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO, *Regolamento (UE) n. 1094/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/79/CE della Commissione*, in GUUE L 331, 15 dicembre 2010.
- PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO, *Regolamento (UE) n. 1095/2010 del Parlamento*

europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/77/CE della Commissione, in GUUE L 331, 15 dicembre 2010.

- PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO, *Regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro*, in GUUE L 306/1, 23 novembre 2011.
- PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO, *Regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro*, in GUUE L 306/8, 23 novembre 2011.
- PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO, *Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 che modifica il Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche*, in GUUE L 306/12, 23 novembre 2011.
- PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO, *Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 sulla*

prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, in GUUE L 306/25, 23 novembre 2011.

- PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO, *Regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria*, in GUUE L 140/1, 27 maggio 2013.
- PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO, *Regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro*, in GUUE L 140/11, 27 maggio 2013.
- STANDARD & POOR'S, *Standard & Poor's Rating Services, Supranational – Special Edition 2012 from the Sovereign Rating Group*.
- T.A.R. BASILICATA POTENZA, sent. 14 febbraio 2006, n. 83.
- T.A.R. SICILIA PALERMO, sent. 7 settembre 2011, n. 1600.
- T.A.R. SICILIA PALERMO, sent. 7 settembre 2011, n. 1601.

- T.A.R. SICILIA PALERMO, sent. 7 settembre 2011, n. 1602.
- TRIBUNALE UE, 10 aprile 2002, causa n. T-209/00, *Mediatore europeo c/ Frank Lamberts*, in Raccolta 2002 II-02203.
- TRIBUNALE UE, 20 settembre 2011, causa n. T-461/08, *Evropaïki Dynamiki c/ BEI*, in Raccolta 2011 II-06367.
- UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO – UNIVERSITÀ DELLA VALLE D'AOSTA, *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro: profili giuridici*. Atti del Convegno Facoltà di Scienze Politiche, Economiche e Sociali, Milano 14 novembre 2012.