

# Alle origini della Banca europea per gli investimenti: tra Mezzogiorno ed Europa\*

di Gian Paolo Manzella

*Sommario:* Introduzione. - 1. Gli inizi in sede OECE: le c.d. proposte «Sti.Pe.Pe.», i fondi olandese ed italiano e la «Petsche» Bank. - 2. Le prime discussioni in sede comunitaria: dalla Conferenza di Messina al Rapporto Spaak. - 2.1. I lavori del «Comitato Rilancio». - 2.2. La fase della codificazione: il Comitato intergovernativo e la Banca europea nel Trattato di Roma. - 2.3 La redazione: i lavori del Gruppo *ad hoc* (Comitato de Tonnere). - 3. La configurazione finale. - Epilogo.

## Introduzione

«(C'est) opportun d'accorder à l'Italie des garanties très précises en ce qui concerne la question du Fonds d'investissement, qui représente sans doute pour l'Italie l'avantage essentiel du marché commun»<sup>1</sup>. È il 20 ottobre del 1956, mancano pochi mesi dalla firma del Trattato di Roma, quando Paul Henry Spaak, nel corso della Conferenza dei Ministri degli esteri di Parigi, pronuncia queste parole. In esse non vi era solamente il riconoscimento del fatto che il Fondo di investimenti – che di lì a qualche settimana sarebbe divenuto la Banca europea per gli investimenti – rispondesse ad

\* Le riflessioni che seguono prendono spunto dal prossimo cinquantenario dell'istituzione della Bei, e traggono origine dalla recente pubblicazione degli atti del Gruppo di lavoro incaricato della redazione dello Statuto della Bei. I documenti sono stati donati da Giandomenico Sertoli che, oltre ad essere stato uno degli alti dirigenti della Bei nei primi anni dell'attività dell'istituzione, aveva partecipato ai lavori di redazione del Trattato in qualità di segretario del predetto Gruppo. Le sue carte, che grazie ad un'opera preziosa degli archivisti della Bei ed all'organizzazione dell'Istituto Europeo, possono oggi essere reperite su Internet, penso raccontino una storia interessante (<http://www.iue.it/ECArchives>; le carte saranno in seguito citate come «Archivio Sertoli»). Nella lettera con cui trasmise alla Bei i suoi documenti, Sertoli incolpava la sua *pareisse* per non essere riuscito a scrivere una storia di quella sua esperienza. Mi fa piacere pensare sarebbe contento che qualcuno si sia deciso a raccontarla. Considerato il tema del lavoro e le opinioni espresse, l'assunzione personale di responsabilità ed il *disclaimer* dell'istituzione presso cui l'autore presta la propria attività lavorativa sono, se possibile, più stringenti del solito.

<sup>1</sup> Le parole sono di P.H. Spaak, e furono pronunciate nell'ambito della Conferenza dei Ministri degli esteri della CECA tenuta a Parigi il 20 ed il 21 ottobre 1956 (Parigi, 13 novembre 1956, MAE 460 f/56 mts).

una sollecitazione italiana, ma si afferma che esso fosse, addirittura, il «vantaggio essenziale» della partecipazione del nostro Paese all'esperienza dell'integrazione. Ed effettivamente le motivazioni a sostegno di un'istituzione finanziaria europea specializzata nello sviluppo ci conducono in maniera diretta ai problemi dello sviluppo duale del nostro Paese. E, più specificamente, alla consapevolezza che i capitali necessari a «realizzare un'effettiva industrializzazione del Mezzogiorno» non potevano, se non in parte, essere reperiti in Italia<sup>2</sup>. Ma accanto al dato squisitamente economico c'è anche dell'altro. È, come noto, un momento particolare della storia nazionale, in cui la questione meridionale è questione europea. Nei ceti intellettualmente più dinamici si affermava, secondo l'espressione di Ugo La Malfa, la concezione di un «Mezzogiorno in Occidente», capace di inserirsi nei cambiamenti che l'integrazione europea stava accelerando; lo sviluppo delle regioni meno favorite veniva considerato una «necessità fondamentale» per il successo del mercato comune; l'attuazione del Programma decennale per lo sviluppo economico dell'Italia, il Piano Vanoni, era ritenuto «un problema di interesse generale europeo»<sup>3</sup>.

In questo ambiente, come sarà poi sancito dal Protocollo allegato al Trattato di Roma, la politica meridionalista diviene uno dei fili attorno al quale la delegazione italiana impostò nel corso dei negoziati, la propria posizione. Legati ad una rappresentazione di se stessi che non vedeva alternative all'emigrazione e si preoccupava delle forme di attrazione delle risorse per investimenti in assenza di un vero mercato internazionale dei capitali, i negozianti italiani furono attenti a definire una linea di azione basata sulla promozione della libertà di movimento delle persone e l'afflusso di capitali verso il Mezzogiorno. Da un lato, dunque, si sostenne l'istituzione di strumenti di formazione attraverso i quali assicurare la riqualificazione dei lavoratori e favorire così il loro adattamento o la loro emigrazione; dall'altro si lavorò alla definizione di meccanismi capaci di indirizzare risorse finanziarie verso investimento produttivi<sup>4</sup>. È in questo contesto che deve collocarsi la nascita dell'istituzione finanziaria.

Quando si sta per compiere il cinquantenario dell'attività

<sup>2</sup> Si v. F. Compagna, *La polemica sul mercato comune*, in «Nord e Sud», 1958, n. 43, p. 21.

<sup>3</sup> Il testo del bollettino è riportato in A. Rendi, *Il sud e gli investimenti tedeschi*, in «Nord e Sud», 1956, n. 22, p. 50.

<sup>4</sup> Si v. R. Ranieri, *L'integrazione europea e gli ambienti economici italiani*, in *Storia dell'integrazione europea*, Milano, Marzorati, 1997, p. 327.

della Banca ci si propone, in questa sede, di ripercorrere le fasi iniziali della sua storia e, più precisamente, quelle in cui l'idea di disporre di un istituto finanziario europeo di sviluppo prese corpo e si tradusse in formule giuridiche e organizzative. L'esame dei momenti negoziali che ne hanno definito la genesi, si dipana entro un arco temporale contraddistinto da un «prima» e ad un «dopo». Il «prima» è nei lavori dell'Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica (OECE), in cui si delinearono per la prima volta i tratti di dell'organizzazione; il «dopo», viste le attese che circondavano l'organizzazione soprattutto nel nostro Paese, è contrassegnato dalla delusione che si registrò, già negli anni immediatamente successivi alla sua costituzione, attorno all'attività svolta in favore del Mezzogiorno. Tra questi due momenti si intersecano storie di persone ed idee che hanno contribuito alla formazione di un'istituzione che appare, a guardarla cinquant'anni dopo, debole e forte allo stesso tempo: debole perché incapace di tradurre compiutamente nei fatti le ambiziose funzioni ad essa affidate dal Trattato di Roma ed in particolare le istanze avanzate dalla delegazione italiana; forte perché il codice genetico impresso all'organizzazione dai costituenti – e specialmente l'avvertenza continua di segnalare agli operatori economici che si stava creando un organismo di natura bancaria il più possibile estraneo alla politica – ha posto le basi su cui si fonda, oggi, una delle più importanti istituzioni finanziarie sullo scenario globale in termini di capitali raccolti e risorse investite. Ed è indubbio, in questo senso, che le norme definite *a tambour battent* tra l'ottobre ed il novembre del 1956 abbiano fortemente influenzato questo risultato<sup>5</sup>. La disciplina dell'organizzazione, mai modificata da allora se non per gli adattamenti legati all'ingresso di nuovi Stati membri e per la costituzione del Fondo europeo per gli investimenti (FEI), ne ha segnato in maniera decisiva il destino. Il lavoro ha, quindi, anche la pretesa di raccordarsi all'attualità. Per comprendere la conformazione funzionale ed organizzativa della Banca europea per gli investimenti di oggi appare, infatti, indispensabile ricostruire le opzioni fondative; i modelli funzionali che erano disponibili all'epoca; le posizioni che si contrapponevano; le scelte finalmente condotte. Ciò appare particolarmente significativo soprattutto nell'attuale fase storica. Sia nell'ambito di un rinnovato processo costituzionale europeo, sia alla luce della più generale «crisi» delle istituzioni finanziarie di

<sup>5</sup> Così G. Sertoli, nella lettera del 28 ottobre 1994 con cui trasmise i propri documenti all'archivio storico della Bei.

sviluppo, potrebbe infatti porsi la questione di una revisione dello statuto della Banca in modo da attualizzarlo ad esigenze e contesti profondamente modificati<sup>6</sup>.

La prima parte di questo studio è dedicato ai lavori condotti in sede OECE. La seconda si sofferma sulla discussione relativa alla natura, organizzativa e funzionale, della Banca nella fase di definizione delle norme del Trattato di Roma. La terza all'esame della fase di redazione delle norme dello Statuto. Nel breve epilogo, si farà riferimento all'attesa, largamente esagerata, che circondava l'organizzazione in Italia ed al successivo sostituirsi di questo favore con una posizione di aperto scetticismo.

1. *Gli inizi in sede OECE: le c.d. proposte «Sti.Pe.Pe.», i fondi olandese ed italiano e la «Petsche» Bank*

Nel processo di costruzione europea la Bei entra subito in scena. Ed anzi la sua vicenda istituzionale si avvia in quella che è stata definita la «preistoria» di tale processo: e, cioè, gli anni immediatamente successivi al secondo conflitto mondiale<sup>7</sup>. È del 1949, infatti, il primo richiamo alla necessità di creare un ente finanziario, di proprietà degli Stati europei, con una missione istituzionale strumentale alle esigenze economiche del mercato interno. È un'iniziativa che si sviluppa nel corso dell'attività dell'OECE che, istituita nell'aprile del 1948 per coordinare la gestione dei fondi trasferiti dagli Stati Uniti verso l'Europa, si era subito contraddistinta come una delle sedi in cui le *élitès* politico-finanziarie dell'epoca si confrontavano sulle questioni di politica economica imposte dalla dimensione europea e, in particolare, sull'ipotesi di creazione dei primi mercati interni<sup>8</sup>. Ed è precisamente nell'ambito

<sup>6</sup> La questione dell'attualità e dell'effettività delle organizzazioni finanziarie internazionali si pone, da ultimo, con certa ricorrenza. Essa sta acquisendo specifica attualità con riferimento all'*affaire* Wolfowitz, ma si lega ad una riflessione di più largo respiro avviata con il Meltzer Report commissionato dal Presidente degli Stati Uniti nel 1999 e presentato nel 2000 che concludeva con il richiamo alla necessità di modificare in profondità le regole di funzionamento di tali organizzazioni per far fronte ad un contesto economico e politico ben diverso da quello entro cui erano state concepite. Il tema, oltre che con riferimento alla Banca Mondiale si è recentemente posto in relazione all'attività dell'Asian Development Bank: si v. sul punto, *Reinventing Asia's development bank*, in *Financial Times*, 8 maggio 2007.

<sup>7</sup> Il riferimento è al titolo del volume di A. Albonetti, *Preistoria degli Stati Uniti d'Europa*, Milano, Giuffrè, 1964 (2ª ed.).

<sup>8</sup> Si v., sul periodo, il lavoro, oramai classico di M.M. Postan, *Storia economica d'Europa, 1945-1964*, Bari, 1968; i lavori di A. Milward, *The reconstruction of Western Europe*

dei lavori di analisi e progettazione relativi a quest'ultimo aspetto – la cui influenza nel successivo processo di integrazione economica fu determinante – che, per la prima volta, è fatta menzione di una Banca europea<sup>9</sup>. Nelle proposte presentate in quella sede, infatti, l'integrazione europea presupponeva, oltre alla limitazione delle restrizioni alle importazioni ed all'armonizzazione fiscale – elementi «offensivi» di tale processo – anche un sostegno finanziario al processo di ristrutturazione che sarebbe stato necessario a diversi settori dell'industria europea per attenuare i contraccolpi derivanti dall'apertura dei mercati. È questa la miscela comune alle tre proposte allora presentate, che delineavano, sul punto, strumenti d'intervento diversi.

Il primo, contenuto nel c.d. «Piano Stikker», dal nome del ministro delle finanze olandese del tempo, era un «Fondo di integrazione europea», che – «per fronteggiare, sulla base di un'equa ripartizione, gli oneri derivanti dall'integrazione stessa» – doveva concedere prestiti volti a sostenere i processi di ammodernamento e ristrutturazione cui sarebbero andate incontro le imprese nell'ottica della costruzione di un mercato interno<sup>10</sup>. Un richiamo sostanzialmente analogo era contenuto nel documento presentato dal ministro del bilancio italiano, Giuseppe Pella, in cui si prevedeva «la costituzione di un apposito fondo per far fronte alla necessità di maggiori investimenti, derivante dall'integrazione economica»<sup>11</sup>.

E se nei documenti presentati dai governi olandese ed italiano, il riferimento è ad un Fondo i cui destinatari sarebbero stati i governi nazionali e che sarebbe intervenuto solo su base temporanea e su specifici settori industriali colpiti da quello che si definiva lo «choc de la libération», è nel contributo del governo francese, il piano elaborato dal ministro delle finanze Maurice Petsche (il c.d. «Piano Petsche»), che si trova, per la prima volta, il riferimento ad un'organizzazione denominata «Banca europea di investimenti».

La proposta è presentata il 29 ottobre 1949, nel corso di un

(1945-1952), Londra, 1984 e *The European Rescue of the Nation-State*, Londra, 1992. In relazione all'influenza statunitense nel processo di ricostruzione si v. D.W. Ellwood, *L'Europa ricostruita. Politica ed economia tra Stati Uniti ed Europa occidentale 1945-1955*, Bologna, 1994.

<sup>9</sup> Sul punto si ricordi che l'OEECE partecipò, sin dal suo avvio, alla fase di elaborazione della riflessione comunitaria e come, sin dalla Conferenza di Messina, fu associata ai lavori delle delegazioni in qualità di osservatore.

<sup>10</sup> Si vedano i punti 19 e ss. del Piano d'azione dell'integrazione europea.

<sup>11</sup> Si v. doc. OEECE, C (50) 183 del 29 giugno 1950, *Propositions et remarques presentées par M. Pella au nom du gouvernement italien au sujet des méthodes à suivre pour l'organisation du marché européen*.

intervento al comitato consultivo dell'OECE, ma è solo più tardi, nel luglio del 1950, che elementi organizzativi e missione dell'ente di nuova costituzione, sono precisati e presentati al consiglio dell'organizzazione dalla delegazione francese. I tratti essenziali del nuovo organismo avrebbero dovuto essere i seguenti: un assetto proprietario con la partecipazione diretta degli Stati membri; un sistema di *governance* delineato in analogia a quello della Banca mondiale allora di recente costituzione e che prevedeva (i) un consiglio di amministrazione, composto di funzionari indicati dagli Stati membri, incaricato della gestione dell'istituzione finanziaria e (ii) un'assemblea dei governi, integrata con un rappresentante del segretariato generale dell'organizzazione, con il compito di vigilare sulla sua attività. Il capitale, si aggiungeva, non sarebbe potuto essere inferiore a 500 milioni di dollari ed era specificamente auspicato dalla delegazione francese che la Banca mondiale ne detenesse una partecipazione. Per quel che concerne, invece, la missione dell'istituzione essa era la promozione dell'integrazione economica ed il sostegno alla posizione competitiva della produzione europea sui mercati mondiali. Più in particolare, come specificava la delegazione francese, l'attività della Banca avrebbe potuto facilitare i processi di liberalizzazione permettendo alle imprese di coordinare gli investimenti necessari a garantirne la redditività nel nuovo contesto economico. L'indicazione si declinava, sotto il profilo operativo, nella selezione dei crediti da concedere, a condizioni di mercato, per la modernizzazione e la specializzazione della produzione, il sostegno ai processi di conversione resi necessari dall'unificazione del mercato e la promozione della collaborazione tra capitali europei ed americani<sup>12</sup>. Specifica attenzione era attribuita, in quest'ambito, al finanziamento dei grandi lavori di interesse europeo, mentre ulteriore aspetto qualificante era il fatto che la Banca, a differenza del Fondo proposto da Stikker, avrebbe avuto come interlocutori sia investitori privati, sia pubblici; che sarebbe intervenuta solo in presenza di un cofinanziamento privato a garanzia del carattere redditizio degli investimenti; e che, come detto, avrebbe avuto na-

<sup>12</sup> Il testo è riportato in A. Albonetti, *op. cit.*, p. 81. La Banca, secondo il *Rapport de l'OECE sur les investissements internationaux* (Parigi, 1950, p. 81) citato in G. Leduc, *Une Banque européenne des investissements*, in «Banque», 1953, p. 549, doveva contribuire al finanziamento, su scala europea, della riorganizzazione di certi settori economici attraverso la concentrazione, la modernizzazione e la specializzazione dell'industria, la creazione di nuove industrie la cui attività sarebbe redditizia esclusivamente a livello europeo; l'organizzazione in comune della ricerca scientifica; la razionalizzazione degli investimenti esistenti e, se necessario, delle dismissioni.

tura permanente rispetto al carattere temporaneo che si attribuiva al Fondo<sup>13</sup>.

Al di là delle evidenti similitudini – a partire dagli assetti proprietari e delle scelte di governance – la principale differenza tra la Banca europea disegnata dalla delegazione francese e presentata da Petsche all'OECE e quella che doveva trovare spazio nel Trattato risiede nell'ambito di attività. L'idea di un'istituzione finanziaria europea – fosse essa un Fondo o una Banca – nasceva, infatti, in diretta risposta al processo di liberalizzazione delle merci e si poneva l'obiettivo di sostenere lo sforzo di riconversione industriale atteso negli anni successivi. Era, dunque, un'iniziativa che si muoveva in un'ottica di tipo prettamente settoriale, mentre era ad essa sostanzialmente estraneo il superamento del dualismo economico presente in diversi Stati membri e sul quale cominciava, almeno negli ambienti intellettualmente più avanzati (ed in particolare in quelli italiani), un'attenta riflessione<sup>14</sup>. È quindi un'istituzione finanziaria interessata solo di riflesso alla questione degli squilibri regionali che, come si vedrà, acquirerà, in seguito, rilievo centrale<sup>15</sup>.

La discussione attorno alle proposte – che erano ritenute tra loro compatibili, laddove il Fondo di integrazione era ritenuto «uno strumento per superare certe difficoltà» e la Banca «per lo sviluppo degli investimenti più produttivi» – fu tanto frammentata

<sup>13</sup> Vi è da notare, in aggiunta agli elementi già rilevati, come il coinvolgimento della BRS rispondesse a considerazioni di carattere politico legate alla «sensazione (...) che il ministro Petsche ha riportato da Washington, che sia necessario in un prossimo futuro presentare delle realizzazioni concrete in tema di integrazione economica europea» (si v. il rapporto inviato dall'ambasciatore Cattani al Ministro Pella il 21 novembre 1950).

<sup>14</sup> Sul punto si segnala una differenza tra il Fondo e la Banca. Il primo era, infatti, direttamente legato ai settori, nella misura in cui esso si sarebbe focalizzato sugli ambiti interessati dai processi di liberalizzazione, mentre la Banca avrebbe avuto ambito di operatività di maggiore ampiezza essendo essenzialmente legata ai progetti. Più in generale i termini della discussione condotta riportano un ruolo più dirigista del Fondo – la cui attività sarebbe stata legata alle scelte di politica economica – mentre l'influenza della Banca sarebbe stata garantita «par la mise en oeuvre de sa puissance financière». In questo senso si sosteneva la capacità della Banca di segnalare al mercato la qualità – positiva o negativa – dei progetti, da cui sarebbe poi discesa la loro capacità di attrarre o meno risorse: si v., per la discussione sul punto, il documento preparato da un Gruppo di Lavoro su richiesta del Comitato Esecutivo dell'OECE, *Premier rapport au Comité exécutif sur les plans Stikker, Pella, Pesche*, OECE, Parigi, 1° ottobre 1950, doc. CE (50) 100, p. 39.

<sup>15</sup> Si v., in questo senso, G. Leduc, *op. cit.*, p. 549: «À l'origine de tous les projets concernant la mise sur pied d'une institution européenne de caractère bancaire a des fins "d'investissements" figure l'idée que la réalisation d'un marché commun à l'échelle de l'Europe devra nécessairement s'accompagner d'un certain bouleversement des structures actuelles, qui ont été progressivement édifiées à l'abri ou comme conséquence des diverses politiques nationales, lesquelles ont abouti le plus souvent, on ne le sait que trop, à des cloisonnements, voire à des isolements auxquels il s'agit précisément de porter remède».

quanto articolata<sup>16</sup>. Un gruppo di lavoro venne incaricato di esaminarle in dettaglio ed esso si avvale, oltre che dei delegati nazionali, anche di esperti della Banca Mondiale<sup>17</sup>. Tra i temi più indagati ci furono quello dell'effettività dell'istituzione, e cioè di una sua reale capacità di colmare lacune del mercato dei capitali; quelli dell'opportunità di una sostanziale duplicazione dell'intervento della Banca mondiale e della definizione dei termini del rapporto con questa istituzione (che, fu ventilato, sarebbe potuta essere di *relai*); quella degli strumenti e, in particolare, quella della possibilità di intervenire nel capitale delle imprese e delle garanzie che avrebbero dovuto assistere gli interventi della Banca<sup>18</sup>.

Nonostante i documenti ci consegnino lo svilupparsi di un dibattito intellettuale denso per intensità e per varietà delle scelte strategiche sottese, per il momento i tempi non erano maturi alla realizzazione dell'ipotesi prospettata dai ministri degli esteri dei tre paesi. Sebbene avesse il sostegno dei governi italiano e francese – ed anche dopo aver diminuito le proprie ambizioni limitandosi alla creazione di un «Gruppo Consultivo per gli investimenti» – la proposta di istituzione del Fondo non ebbe seguito: per l'opposizione del Regno Unito, paese leader dell'organizzazione in quegli anni e che caratterizzava la propria azione per l'avversione ad ogni ipotesi di integrazione economica; per il contestuale affermarsi del più radicale Piano Schumann e la successiva costituzione della CECA; e, infine, per la morte, nel Settembre del 1951, del suo promotore, Maurice Petsche.

<sup>16</sup> Si v., nel senso della compatibilità dei due strumenti, la valutazione di Pella in occasione dell'incontro del 6 ottobre 1950, presso Chateau de la Muette, doc. C/M (50) 28 (Prov.) del 12 ottobre 1950, p. 63.

<sup>17</sup> Si v., per una completa disamina della discussione condotta tra il Luglio ed il Settembre del 1950, il già citato documento preparato da un Gruppo di Lavoro su richiesta del Comitato Esecutivo dell'OECE, *Premier rapport au Comité exécutif sur les plans Stikker, Pella, Pesche*, OECE, Parigi, 1° ottobre 1950, doc. CE (50) 100, Oltre a questo sono d'interesse anche il documento CE/WP6 (50) 2 del 7 agosto 1950, in cui si discutevano le varie opzioni, ed il CE/WP6 (50) 1 del 26 luglio 1950, in cui si raffrontavano tra loro i diversi piani.

<sup>18</sup> Sul punto si segnala come la delegazione francese avesse configurato, nel corso della presentazione della istituzione che si proponeva, la possibilità che essa intervenisse attraverso strumenti di partecipazione al capitale delle imprese non già «pour soumettre les entreprises au dirigisme de la Banque, mais de les aider à leur début en encourageant les souscriptions du capital privé. Lorsque la Banque aurait pris une participation, elle tendrait à la liquider dans le meilleur délai, de manière a reconstituer ses ressources disponibles»; si v. il rapporto citato alla nota precedente, p. 41.

## 2. *Le prime discussioni in sede comunitaria: dalla Conferenza di Messina al Rapporto Spaak*

I tempi per una nuova proposta maturarono solo in seguito quando, superata l'*empasse* legata al fallimento della Comunità Europea di Difesa, la politica di integrazione ritrovò il proprio slancio iniziale. Con un destino comune a molte delle idee sorte in sede OECE anche la creazione di un'istituzione finanziaria europea doveva travasare nel processo di costruzione della Comunità che si apriva negli anni successivi.

Anche in questo caso il punto di avvio è preciso. Sin dalla Conferenza dei ministri degli esteri tenuta a Messina, l'1 e 2 giugno del 1955 si discusse, infatti, di uno strumento finanziario a favore del processo di integrazione<sup>19</sup>. Ed anzi il primo accenno a tale strumento è contenuto nel memorandum della delegazione tedesca sul proseguimento del processo di integrazione preparato in vista della Conferenza, in cui si riconosceva l'utilità di costituire «un fondo di capitali destinato ad incoraggiare degli investimenti produttivi in seno alla Comunità con la finalità di eliminare i contrasti troppo grandi e socialmente pericolosi che potrebbero esistere nelle condizioni di vita delle diverse regioni»<sup>20</sup>. Anche il memorandum italiano riprendeva il tema. Nel documento presentato da Gaetano Martino nel corso dell'incontro dei Ministri degli esteri l'attenzione si focalizzava, infatti, sulla necessità di affrontare le questioni del dualismo territoriale. E, sul punto, vi erano due precise indicazioni di natura operativa. La prima era quella di dotare la Comunità di strumenti finanziari capaci di affrontare le questioni delle zone in ritardo di sviluppo del Mezzogiorno. Sotto un profilo più generale, si avanzava, invece, il principio secondo cui la politica economica della Comunità avrebbe dovuto ispirarsi a

<sup>19</sup> Il passaggio venne operato attraverso il c.d. Piano Beyen, dal nome dell'allora Ministro degli esteri olandese che, presentato nel 1952, auspicava la creazione di uno strumento finanziario denominato «Fondo Europeo per l'integrazione», diretto ad aiutare i Governi a far fronte agli effetti negativi della liberazione degli scambi e l'abolizione delle barriere doganali. L'importanza delle proposte contenute nel Piano risiedono nel fatto che esse furono alla base di quelle proposte dai Paesi del Benelux alla Conferenza di Messina ed il principale documento di lavoro della Conferenza intergovernativa ad essa successiva: si v., ancora, A. Albonetti, *op.cit.*, p. 82. Sul *backstage* della Conferenza di Messina, la scarsa attenzione con cui essa fu seguita dalla stampa e le ragioni per cui fu scelta la città siciliana, si v. E. Serra, *L'Italia e la Conferenza di Messina, in Il rilancio dell'Europa e i trattati di Roma*, Bruxelles-Milano, 1989, p. 115.

<sup>20</sup> Il testo del memorandum, in lingua francese, è pubblicato in R. Ducci e B. Olivi, *L'Europa difficile*, Padova, Cedam, 1970, p. 277 (traduzione dell'autore).

criteri espansivi e promuovere investimenti localizzati specialmente in quelle realtà in cui si registrava un deficit di capitali finanziari<sup>21</sup>. Una posizione pienamente allineata, secondo un testimone diretto di quelle vicende, a quella che era la «visione che si aveva allora dell'economia italiana (...): un paese povero di capitali, con eccesso di manodopera, un processo di accumulazione del risparmio insufficiente a finanziare investimenti che producessero tassi di crescita vicini al 4.5% ritenuti indispensabili per superare la condizione di sottosviluppo di tante nostre regioni»<sup>22</sup>; sono quindi «le nozze fra capitali dell'Europa occidentale e manodopera meridionale» – considerate il problema «fondamentale» della politica della Comunità – lo sfondo nel quale deve essere collocata la discussione attorno alla nascita della Banca<sup>23</sup>.

Come si vede, le proposte si distinguevano nettamente da quelle presentate in sede OECE. Le caratterizzava una maggiore ampiezza degli ambiti di intervento ed un riferimento alle problematiche sociali che l'intervento finanziario mirava indirettamente a risolvere.

Non era questa l'unica differenza. L'altra era la maggior fortuna che ad esse arrise. Dopo che nel corso dell'incontro si registrò un accordo tra le diverse parti, la risoluzione finale della Conferenza faceva, infatti, riferimento alla necessità di studiare la creazione di un «Fondo europeo per gli investimenti» finalizzato «allo sviluppo comune delle potenzialità economiche europee e, in particolare, delle regioni meno sviluppate degli Stati membri della Comunità»<sup>24</sup>. Uno strumento finanziario teso, dunque, a promuovere la realizzazione di interventi di interesse paneuropeo e di uno sviluppo equilibrato tra le diverse regioni europee. Obiettivi che comprendevano quelli della proposta Petsche ma che non si limitavano ad essi. E che dovevano trovare ulteriore definizione nel corso del successivo processo di negoziazione.

<sup>21</sup> Si veda il testo del memorandum italiano pubblicato nel volume curato dal Ministero degli affari esteri, Gaetano Martino e l'Europa: dalla Conferenza di Messina al Parlamento europeo, Roma, 1995, p. 175.

<sup>22</sup> In questo senso G. Carli, in *Cinquant'anni di vita italiana*, Roma-Bari, Laterza, 1993, p. 158.

<sup>23</sup> Si v. F. Compagna, *op.cit.*, in «Nord e Sud», 1958, n. 43, p. 12.

<sup>24</sup> Il testo della Risoluzione conclusiva della Conferenza di Messina è contenuto in R. Ducci e B. Olivi, *L'Europa difficile*, Padova, Cedam, 1970, p. 287 (trad. dell'autore)

## 2.1. I lavori del «Comitato Rilancio»

Questa prima generica configurazione si sarebbe, infatti, ulteriormente definita una prima volta nel corso dei lavori del Comitato intergovernativo responsabile di approfondire le tematiche dell'allargamento la cui istituzione fu decisa a Messina e che condusse il proprio operato a Bruxelles – il c.d. «Comitato Rilancio» o anche «Comitato Spaak» dal nome del suo presidente<sup>25</sup>. I lavori del gruppo di esperti, che si svolsero tra il luglio del 1955 e l'inizio del 1956, si conclusero con l'approvazione di un rapporto ai ministri degli esteri approvato dai capi delegazione ed immediatamente trasmesso alle amministrazioni nazionali<sup>26</sup>.

Il testo finale – discusso ed approvato in occasione della Conferenza tenuta a Venezia il 29 e 30 maggio del medesimo anno – delineava i tratti essenziali dell'organismo finanziario, in termini non troppo dissimili da quelli che troveranno successiva codificazione nel Trattato.

In primo luogo per quel che riguarda i suoi obiettivi. Le indicazioni contenute nel titolo III del rapporto – dedicato allo «sviluppo e la piena utilizzazione delle risorse europee» – ritenevano «indispensabile» la creazione di un fondo di investimenti finalizzato ad assicurare uno «sviluppo equilibrato e continuo» del mercato comune.

Il secondo punto era relativo, invece, alle principali linee d'azione del nuovo organismo. Il rapporto individuava, infatti, le priorità che avrebbero trovato la loro codificazione nelle norme del Trattato. L'area di intervento del nuovo organismo doveva essere quella dei progetti di interesse europeo che, per dimensioni

<sup>25</sup> Si v., sulle vicende della composizione e delle funzioni del comitato, E. Serra, *Il rilancio di Messina ed il ruolo dell'Italia*, in R. Rainero (a cura di), *Storia dell'integrazione europea*, Milano, Marzorati, 1997, p. 209.

<sup>26</sup> Il comitato si era strutturato in un comitato direttivo presieduto da Spaak e composto dai capi delegazione degli Stati membri, da un rappresentante britannico in veste di osservatore e da rappresentanti di OECE, Alta Autorità, Consiglio d'Europa, CEMT. Ad esso rispondevano diversi sottogruppi: mercato comune, investimenti, problemi sociali, energia nucleare, energia «classica», trasporto e lavori pubblici, trasporti aerei. Il lavoro vide due fasi: la prima, conclusa nel Novembre del 1955, fu dedicata agli aspetti tecnici. La seconda, di carattere più politico, condusse alla redazione del rapporto da presentare alla Conferenza – materialmente condotta da Pierre Uri, Hans Von der Groeben e dal belga Albert Hupperts che, narra la vulgata comunitaria, furono a tal fine inviati da Spaak nel Midi francese. Il lavoro fu presentato ai capi delegazione nel marzo 1956 e, secondo testimoni diretti, fu discusso con grande veemenza. Sulla storia del Comitato ed i suoi lavori si v. M. Dumoulin, *Les travaux du comité Spaak*, in *Il rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma*, Milano-Bruxelles, 1989, p. 195; ed il contributo di H. Kusters, *The origins of the EEC Treaty*, nel medesimo volume, p. 211.

o natura, avrebbero dovuto essere finanziati da più soggetti o interessare più paesi<sup>27</sup>; gli interventi nelle aree in ritardo di sviluppo<sup>28</sup>; la riconversione industriale<sup>29</sup>.

Ed anche per quel che concerne metodi di azione e sistema di governo dell'organizzazione, le indicazioni del gruppo di lavoro guidato da Spaak dovevano ispirare la redazione delle norme del trattato. Veniva, infatti, individuata l'esigenza di costituire un organismo di carattere bancario, che fosse capace sia di un'attività di raccolta sul mercato dei capitali, sia di investire tali risorse nell'ambito di tutto il territorio della Comunità. Una scelta che sanciva l'abbandono dell'altra strada sino ad allora percorribile: quella della creazione di un ente più o meno autonomo dalle altre istituzioni del mercato comune, avente come precipuo scopo quello di incassare i contributi degli Stati membri – eventualmente integrati da prestati contratti sui mercati dei capitali – e di ripartirli sotto forma di credito o di sovvenzioni alle regioni meno sviluppate o ai settori economici più colpiti dal processo di integrazione<sup>30</sup>.

Era una scelta che aveva ripercussioni ben precise. Ed è così che si insisteva sulla necessità che l'organizzazione fosse capace di presentarsi come mutuatario di primaria qualità sui mercati finanziari europei ed internazionali e che dovesse essere, quindi,

<sup>27</sup> Il rapporto faceva riferimento, in particolare, ai progetti relativi ai mezzi di comunicazione e relativi alla produzione ed al trasporto di energia. Su quest'ultimo punto specifica attenzione sarebbe dovuta attribuirsi ai progetti nel settore dell'energia nucleare (si v. al punto 1 della sezione 1).

<sup>28</sup> Il rapporto fa riferimento all'esistenza, in tutti i paesi europei di aree meno favorite e, tuttavia, al momento di esemplificare le ragioni economiche dell'iniziativa, il richiamo è all'esperienza dell'unificazione italiana dopo il 1860 ed a quella degli Stati Uniti dopo la guerra civile. La focalizzazione dell'attività del Fondo sarebbe dovuta essere sull'infrastrutturazione di base: strade, porti, mezzi di comunicazione, attività di bonifica, irrigazione e protezione del suolo, creazione di scuole ed ospedali.

<sup>29</sup> La riconversione è considerata finalità essenziale della «politica del mercato comune» e del nuovo organismo per diversi fattori: sia di carattere «efficientistico», sia di carattere sociale. Il rapporto poneva, infatti, in rilievo come occorresse assicurare la continuità dell'impiego sotto forme costantemente più produttive assicurando sia il progressivo passaggio al mercato comune, sia la riduzione dei costi sociali inevitabilmente presenti in un processo di conversione produttiva (al punto 3 della medesima sezione). In quest'ottica si poneva in rilievo come un riadattamento esclusivamente affidato alle forze di mercato – sia nelle forme di un ampliamento degli sbocchi, sia di applicazione delle regole di concorrenza – non fosse sufficiente e fosse, invece, necessario uno strumento finanziario per le imprese interessate da tali processi. In quella sede, si poneva altresì in rilievo la necessità di un agire congiunto delle risorse del Fondo con quelle portate avanti sul fronte del riadattamento della manodopera.

<sup>30</sup> In questo senso si v. la testimonianza di G. Sertoli, *La Banca europea per gli investimenti*, in «Bancaria», 1957, p. 872.

dotato di un capitale di base costituito dagli Stati membri<sup>31</sup>; parallelamente, sotto il profilo degli impieghi, veniva posta in rilievo la necessità che il Fondo agisse in stretta collaborazione con la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo<sup>32</sup>; che facesse precedere gli interventi da una valutazione tecnico-economica; che un'istituzione comunitaria – la Commissione – dovesse essere incaricata di fornire preventivamente la propria valutazione positiva sui singoli interventi.

Sotto il profilo della *governance*, infine, si poneva in risalto la necessità di conciliare sia le preoccupazioni di carattere finanziario – e, quindi, quelle di costituire un'organizzazione che indirizzasse i propri prestiti secondo criteri bancari e senza indebite interferenze; sia quelle di ordine più propriamente politico – e, quindi, quelle di costituire uno strumento capace di correggere le inefficienze dei mercati dei capitali europei del tempo<sup>33</sup>.

Ed è in quest'ottica che si delineava una organizzazione capace di contemperare quelle che da subito apparvero come le due anime dell'istituzione: con una direzione generale ed il Comitato direttivo, che avrebbero avuto un carattere bancario; un consiglio dei governatori, che avrebbe riunito i rappresentanti degli Stati membri e della Commissione, ed a cui sarebbe stata attribuita la

<sup>31</sup> Il rapporto – dopo un raffronto con il capitale della Banca mondiale, pari a dieci miliardi di dollari, individuava un ammontare di un miliardo di dollari di capitale. Interessante anche il riferimento contenuto alla necessità di assicurare continuità all'attività del Fondo e di disciplinare i rapporti finanziari con gli Stati membri. Questi ultimi avrebbero dovuto intervenire nel capitale solo in via eccezionale ed al momento in cui il Fondo non fosse riuscito a raccogliere capitali sufficienti sui mercati.

<sup>32</sup> Si noti, in questo senso, come nel primo consiglio di amministrazione della Bei sedesse Renè Larrè, amministratore della Banca internazionale di ricostruzione e sviluppo (si v. Bilancio annuale 1958).

<sup>33</sup> Per un riferimento alle critiche al progetto della Bei da parte di banchieri europei, preoccupati del fatto che l'istituzione dovesse «fare dei prestiti politici» in contrasto con «i sani principi finanziari», si v. P. Uri, *La politica economica comune e i problemi dello sviluppo*, in «Nord e Sud», 1958, n. 43, p. 65. Si v., in senso analogo, i rilievi di G.M.V. Stuart, *The Spaak Report and the setting of a European Investment Fund*, Paper presentato all'incontro dell'Institut Internazionale d'Etudes Bancaires a Frankfurt, nel 1956 (in deposito presso gli archivi storici della Bei) che specifica che, nel caso in cui l'organismo fosse stato designato secondo criteri finanziari corretti, «the commercial banks in Western Europe (should) meet the Investment Fund (...) not with a repulse but in a constructive spirit». Nella relazione presentata dal medesimo autore in vista del incontro del medesimo istituto tenuto a Oslo nel Giugno 1957, questi fa menzione della difficile accoglienza che le sue idee avevano avuto nel corso del precedente incontro. In diversi interventi a commento della sua relazione si era infatti sostenuto che il Fondo avrebbe rappresentato un passo indietro perché avrebbe ripristinato forme di intervento pubblico e che sarebbe stato più opportuno avvalersi, anche in Europa, dell'azione della Banca mondiale.

responsabilità dell'attività di indirizzo attraverso l'emanazione di direttive a carattere strategico.

## 2.2. *La fase della codificazione: il Comitato intergovernativo e la Banca europea nel Trattato di Roma*

Sono indicazioni che, dopo il positivo esito dell'incontro di Venezia, furono finalmente sviluppate e sancite nell'ambito dei lavori del c.d. «Secondo Comitato Spaak»: il gruppo coordinato dal Ministro degli esteri belga ed istituito nel giugno del 1956, cui fu dato l'incarico di redigere i Trattati.

Partecipavano al comitato le medesime personalità che avevano elaborato il Rapporto «Rilancio» – ed anche in questo caso l'organizzazione prevedeva un Comitato composto da capi delegazione, diversi gruppi tecnici ed un gruppo di redazione.

In quest'ambito il compito di redigere le norme del Trattato relative alla Bei – quelle che divennero successivamente gli artt. 129 e 130 – e le disposizioni statutarie dell'organo creditizio, dopo una prima fase plenaria, terminata alla fine del settembre del 1956, nell'ambito del gruppo mercato comune, fu affidato ad un sottogruppo di lavoro. A presiederlo fu chiamato il francese de Clermont Tonnerre mentre l'italiano Giandomenico Sertoli, che doveva successivamente divenire un alto dirigente della Banca, ne curava la segreteria. I lavori del gruppo, avviati all'inizio del mese di ottobre del 1956, si conclusero il 14 novembre con l'invio del rapporto finale al gruppo del mercato comune.

I lavori della sessione plenaria mostrarono subito le divisioni esistenti all'interno delle delegazioni relativamente alla collocazione dell'organismo nell'ambito comunitario ed alle funzioni ad esso attribuite. Era possibile distinguere una linea comunitaria ed interventista – fatta propria prevalentemente dalla delegazione italiana; ed un'altra intergovernativa e maggiormente attenta alle leggi del mercato, in cui si segnalavano le delegazioni olandese e tedesca. Ed anche documenti redatti secondo i canoni della più attenta diplomazia permettono di capire che uno scontro, in effetti, c'era. Fin da subito, infatti, nel settembre del 1956, l'Italia, ascoltate le prime proposte delle altre delegazioni, chiedeva un cambiamento di rotta. Nel suo rapporto del 26 settembre, richiamando le posizioni già tenute nel corso della Conferenza di Venezia, la delegazione poneva in rilievo diversi aspetti: come la questione meridionale fosse questione europea; come la promozione delle regioni in ritardo di

sviluppo fosse una necessità fondamentale per il successo del mercato comune e per la riuscita dell'impresa europea nel suo insieme; come l'esperienza storica avesse svelato il mito del riequilibrio automatico delle differenziazioni territoriali e, invece, affermato la necessità di una *politique délibérée* a sostegno dei processi di sviluppo; come le libertà comunitarie dovessero essere accompagnate da strumenti capaci di prevenire e riassorbire gli squilibri economici tenendo conto delle differenze strutturali esistenti tra i diversi Stati membri e le diversità economiche esistenti al loro interno. Ed era su queste basi che la delegazione chiedeva un Fondo «messo in condizione di lavorare da subito in maniera efficace»; «dotato di risorse sufficienti»; con risorse prioritariamente attribuite «alle regioni meno favorite»<sup>34</sup>. In sintonia con queste indicazioni l'Italia riteneva che le finalità economico-sociali del Fondo ed il suo essere collocato in ambito comunitario avrebbero dovuto portare a rafforzare la natura di istituzione pubblica ed a rendere più stretti i legami con le altre organizzazioni della Comunità. E non si esitava, in quest'ottica, a qualificare «stravagante» l'ipotesi che in un settore come quello della politica di sviluppo, gli organi della Comunità si trovassero praticamente senza competenze.

L'impostazione italiana non era, tuttavia, condivisa. Altre delegazioni ponevano infatti in rilievo che il carattere di istituzione finanziaria esigesse che il Fondo avesse una struttura capace di assicurare le migliori condizioni di credito e la più ampia autonomia rispetto alle influenze politiche<sup>35</sup>. Era, in particolare, la Germania a tenere questa posizione. Nel memorandum presentato dalla delegazione tedesca si faceva così riferimento alla necessità di creare una «*corporation independante*»; ma posizione analoga era anche quella tenuta dalla delegazione olandese che segnalava la necessità di prestare la maggiore attenzione possibile a queste istanze.

Questo primo profilo ne nascondeva un secondo, relativo alle funzioni da attribuire alla nuova organizzazione. È qui che si consuma lo strappo più profondo tra la delegazione italiana e quelle dei cinque *partners*. La prima, infatti, delineava, nei suoi interventi, la volontà di pervenire ad uno strumento capace di riequilibrare – attraverso la localizzazione degli interventi e la fissazione del tasso di interesse – il mercato dei capitali e della mano d'opera negli Stati membri; un organismo che guardasse a finalità sociali

<sup>34</sup> Si v. la nota presentata dalla delegazione italiana il 26 settembre 1956 (MAE 329).

<sup>35</sup> Si v. il *Rapport sur les travaux du groupe ad hoc charge d'elaborer le statuts du Fonds d'Investissement*, del 27 ottobre 1956.

e non solo economiche e che quindi fosse in grado di «finanziare progetti di portata sociale, di un rendimento (finanziario) eventualmente precario»<sup>36</sup>. Sul punto, le altre delegazioni avevano, invece, posizioni molto più legate alla redditività degli investimenti finanziati ed alla qualità delle garanzie offerte.

Come detto, i lavori del Gruppo del mercato comune cambiano passo il 3 ottobre del 1956. I tempi cominciano ad essere stretti ed il Comitato dei Capi delegazione istituisce un sotto-gruppo incaricato di elaborare lo Statuto della Banca in tempi brevi. Lo fa dopo aver fornito alcune indicazioni ben precise relativamente a diversi profili che avrebbero dovuto caratterizzare la nuova istituzione:

*i)* l'assenza di fini di lucro, la personalità giuridica e l'autonomia finanziaria;

*ii)* l'entità del capitale sociale, calcolata in un miliardo di dollari;

*iii)* le finalità perseguite, che sarebbero state quelle dello sviluppo regionale, le opere di interesse europeo, i progetti tesi alla riconversione di imprese ed alla loro modernizzazione.

*iv)* i suoi organi (consiglio dei ministri, un organo di sorveglianza, un organo incaricato della gestione);

*v)* le modalità dell'azione dell'organizzazione (e, più precisamente, sul lato della raccolta la necessità di ricercare le risorse sul mercato dei capitali internazionale; sul lato degli investimenti, la definizione degli interventi di prestito e garanzia, il divieto di contributi in conto interesse, l'indicazione dell'autonomia finanziaria dell'organizzazione).

Rimanevano questioni aperte: quella (che tanto preoccupava i costituenti) dell'autonomia patrimoniale della Bei in caso di insufficienza delle risorse; quella relativa al ruolo della Commissione nell'attività dell'istituzione finanziaria; quella, infine, fortemente sottolineata dalla delegazione italiana, dell'esigenza di inserire nel Trattato una disposizione in cui si sottolineasse come tutte le misure del Fondo d'investimenti, ed in particolare quelle del periodo intermedio, si sarebbero dovute ispirare alla necessità di perseguire, attraverso la localizzazione degli investimenti e la fissazione dei tassi di interessi, l'equilibrio sul mercato dei capitali e sul mercato del lavoro degli Stati membri. Una proposta che doveva essere rafforzata da una seconda – anch'essa contestata dagli altri Stati membri – secondo cui sarebbe stato il Consiglio dei Ministri a

<sup>36</sup> Si v. il progetto verbale delle riunioni del Gruppo sul mercato comune del 24, 25 e 26 settembre 1956 in MAE 361.

determinare le direttive con cui si fissavano le priorità obbligatorie per il Fondo<sup>37</sup>.

### 2.3. *La redazione: I lavori del Gruppo ad hoc (Comitato de Tonnare)*

È dunque con più di una tensione che si avviano i lavori del «*Gruppo ad hoc per il Fondo Europeo per gli investimenti*» a cui, il 4 ottobre del 1956, venne affidato il mandato di redigere lo statuto della Banca. Il rapporto con cui se ne definivano i compiti mostra che i tempi erano stretti. Il gruppo avrebbe dovuto operare con certi orari, consegnare il rapporto entro il 20 ottobre, prevedere soluzioni alternative nel caso vi fossero stati punti controversi<sup>38</sup>. Ed i lavori del Comitato rispecchiano il clima di fretta: dopo una prima fase collegiale si perviene ad un accordo sui punti più rilevanti; si passa, poi, alla redazione. Senza pretesa di esaustività, ma semplicemente per dare l'idea delle modalità con cui fu condotto il lavoro, si riportano, qui di seguito, i temi all'ordine del giorno dei lavori del gruppo.

Il 9 ottobre sono all'esame le questioni del capitale del Fondo, del suo ammontare, della sua ripartizione, delle modalità di versamento. È in questa data che si verifica che «ragioni di ordine psicologico consiglino di evitare, a fronte dell'opinione pubblica degli Stati membri, l'adozione di una unità monetaria estranea all'Europa»: si rinuncia, così, al dollaro. Il 10 i delegati discutono, invece, degli organi del Fondo e del loro legame con la Commissione concordando sul fatto – con l'eccezione italiana – che, in analogia a quanto successo con la Banca mondiale ed anche in questo caso per ragioni di ordine psicologico, non si sarebbe dovuto utilizzare il termine Consiglio dei ministri, ritenendo invece preferibile quello di Consiglio dei governatori. Nella stessa sede si stabiliva, «in via provvisoria», la denominazione degli organi di sorveglianza e di gestione che, da allora, e sino ad oggi, saranno il Consiglio d'amministrazione ed il Comitato di Direzione. Il giorno 11 è una giornata interlocutoria: si affrontano temi relativi alla definizione dell'organo di indirizzo, ma presa consapevolezza delle divergenze lo si rinvia; lo stesso accade per le modalità di

<sup>37</sup> Si v. il rapporto di H. Von Groeben al Comitato dei capi delegazione del 3 ottobre 1956 (MAE 373).

<sup>38</sup> Si v. il riassunto dei lavori dell'8 ottobre 1956 del segretariato della Conferenza intergovernativa, in Archivio Sertoli.

presentazione delle domande da parte delle imprese e sulla natura del mandato, se libero o vincolato, dei componenti del Consiglio di amministrazione. Il 15 si ritorna ancora sull'organizzazione, discutendo delle modalità di nomina dei componenti supplenti del Consiglio di amministrazione e della loro remunerazione; la natura e le attribuzioni del Comitato di direzione; i rapporti dell'organo di gestione con il Consiglio di amministrazione; il ruolo del Presidente nei confronti dei servizi; i rapporti, nell'ambito del Comitato di direzione, tra presidente e vicepresidenti. Il 16 il Gruppo torna nuovamente sull'attività finanziaria decidendo le questioni relative alla possibilità di un finanziamento totale di un progetto da parte della Banca; al finanziamento di interventi collocati al di fuori del territorio dell'Unione e compresi in programmi globali di investimento conformi agli orientamenti del mercato comune; alla possibilità per le imprese private di presentare domanda di finanziamento direttamente alla Banca; alla necessità di prevedere un diritto di veto dello Stato membro e di parere della Commissione e di promuovere rapporti di collaborazione con le istituzioni finanziarie nazionali. Anche la riunione del 17 è dedicata all'attività ed i temi su cui si registra l'accordo sono la possibilità di concedere sovvenzioni (che viene negata), la possibilità di differenziazione nel tasso di interesse applicato (anch'essa negata); l'impossibilità di condizionare la concessione dei fondi, la possibilità di prescrivere gare pubbliche per la fornitura dei beni e dei servizi necessari alla realizzazione dei progetti di investimento. Si discute, ancora, della possibilità per ogni Stato membro di rifiutare, in maniera motivata, l'autorizzazione all'emissione di obbligazioni sul proprio mercato dei capitali ed il grado di trasferibilità degli attivi del fondo. Infine si esamina, per concludere con un rinvio successivo all'esame degli articoli dell'*International Finance Corporation*, la possibilità di interventi finanziari diversi da quelli di prestito e garanzia (già previsti), e da quelli di intervento nel capitale (espressamente negati). Il 18 ottobre, infine, si affronta la questione della limitazione di responsabilità degli Stati membri alla sola quota di capitale sottoscritto e non versato e quella delle modalità di aumento del capitale.

Il 24 ottobre, già in ritardo con i tempi di consegna, il Comitato comincia la redazione dell'articolato. È in questa sede che si registra la proposta di cambiamento della denominazione della Fondo a Banca. Le proposte presentate nel settembre del 1956 dalle diverse delegazioni – sia quella tedesca, sia quella francese, sia quella italiana – se presentavano alcune diversità nell'impostazione prescelta, erano, infatti, omogenee nell'indicare in un Fondo lo strumento

di cui la costituenda Comunità si sarebbe dovuta dotare<sup>39</sup>. Ora, invece, la delegazione olandese e quella tedesca, spingono per una denominazione che ponga in rilievo il carattere bancario dell'istituzione. Il cambiamento, se può apparire poco più che terminologico (la struttura delineata nel Rapporto Spaak già attribuiva caratteristiche sostanzialmente creditizie alla nuova organizzazione) ha tuttavia importanza per confermare quale fosse l'aria del tempo<sup>40</sup>. I resoconti delle riunioni consegnano, infatti, posizioni dirette ad evitare configurazioni della nuova organizzazione troppo politiche per «la sfiducia della quale sono normalmente contornate le organizzazioni politiche nei mercati dei capitali»<sup>41</sup>. Ed anche il rapporto del 24 ottobre fa riferimento all'esperienza della Banca mondiale che avrebbe dovuto essere originariamente definita «International Investment Fund» e che vide modificato il proprio nome in Banca proprio perché sul mercato dei capitali il termine Fondo era «mauvais du point de vue du crédit»<sup>42</sup>.

L'8 novembre ci si accorda per la fissazione del tasso di interesse da parte del Consiglio di amministrazione; sull'impossibilità di differenziare il tasso di interesse applicato a seconda della nazione beneficiaria; mentre ci si divide sulle modalità con cui il fondo di riserva sarebbe stato alimentato.

Il giorno 9 novembre si precisa il divieto di concedere sovvenzioni mentre si registrano discordanze sul riconoscimento agli organi del Fondo di un potere di apprezzamento sull'utilità economica dei progetti e sulla loro redditività. E si specifica il ruolo del Comitato di direzione nell'esame di una domanda di credito. Il 12 novembre si lavora sulla necessità di domandare il permesso allo Stato membro per l'emissione di obbligazioni e per ogni altro prestito del Fondo; sulle sanzioni applicabili agli Stati inadempienti; sulla questione delle esenzioni fiscali.

<sup>39</sup> Si v. le proposte tedesca, francese ed italiana presentate nel settembre del 1956 (MAE 301, 326, 303; MAE 321 e 322 rispettivamente).

<sup>40</sup> L'esame della documentazione originale – in deposito presso gli archivi storici della Banca in Lussemburgo – permette una ricostruzione del dibattito molto precisa. Le delegazioni cominciarono a lavorare sull'idea del Fondo di investimento ma cominciarono subito a definire un'istituzione con tratti bancari sino a che, su richiesta della delegazione francese, si ritenne più opportuno modificare il termine «Fonds», sino a quel momento utilizzato nell'ambito delle negoziazioni, con quello di «Banque».

<sup>41</sup> Si v. il resoconto dei lavori del 10 ottobre in Archivio Sertoli.

<sup>42</sup> La questione viene riproposta nel rapporto conclusivo del gruppo di lavoro, nel quale si ricorda come fosse stato dopo un «avis négatif des banquiers américains» che fu adottato il termine di Banca per la ricostruzione e lo sviluppo (Memoire explicatif concernant le projet de statut du fonds européen d'investissement, p. 2).

Il 13 novembre si raggiunge l'accordo sul riconoscimento della competenza del Consiglio di amministrazione relativamente alla fissazione del tasso di interesse e la commissione di garanzia; si adotta all'unanimità il testo relativo al fondo di riserva.

Il 14 novembre si discute del ruolo della Commissione nell'ambito del Consiglio di amministrazione. Mentre tutti ritengono che essa non debba avere un ruolo deliberativo, la delegazione italiana ritiene, invece, che le debbano essere riconosciuti gli stessi diritti che agli altri amministratori. Anche per quel concerneva le modalità di votazione l'Italia è isolata: chiede che non ci sia la ponderazione dei voti in funzione del capitale, mentre le altre delegazioni lo ritengono essenziale. Sullo *status* dei membri del Consiglio di amministrazione è invece la Francia ad essere isolata. Mentre la delegazione francese riteneva dovesse essere limitato il margine di autonomia dei consiglieri con un mandato breve, le altre delegazioni propendevano per margini ampi ed un mandato lungo. Il 27 novembre il gruppo invia il proprio rapporto al comitato dei Capi delegazione<sup>43</sup>. Dopo aver precisato le ragioni del ritardo rispetto alla data di consegna, il documento, firmato da De Tonnerre e Sertoli, indica l'esistenza di quattro punti ancora aperti: *i*) la natura ed il carattere del Fondo; *ii*) gli apporti supplementari degli Stati membri; *iii*) le modalità di voto; *iv*) la ripartizione del capitale. E su ognuno di essi proponevano le distinzioni esistenti: *i*) natura autonoma o politica della Banca; *ii*) limitazione degli apporti degli Stati membri; *iii*) voto ponderato rispetto al capitale ovvero voto singolo; *iv*) ripartizione su base economica o con l'inclusione di criteri ulteriori.

### 3. *La configurazione finale*

Se entrando in sede di approvazione finale vi erano, dunque, opzioni che avrebbero potuto condurre ad una configurazione più interventista della Banca, esse ne uscirono sostanzialmente diminuite. Fortemente voluta dalla delegazione tedesca e da quella olandese, l'impostazione della nuova organizzazione si caratterizzò per la sua autonomia rispetto alle altre istituzioni della Comunità. Di conseguenza la richiesta italiana di avere un collegamento con un organo esterno come il Consiglio dei ministri non passò e ad

<sup>43</sup> Si v. Rapport sur les travaux du Groupe ad hoc chargé d'élaborer le Statuts du Fonds d'investissement, Bruxelles 27 novembre 1956. Mar.Com. 120 (MAE 621).

essa venne preferita, per ragioni di ordine psicologico, l'opzione di costituire un Consiglio dei governatori, interno alla nuova organizzazione<sup>44</sup>. Ci fu, poi, la scelta definitiva di far ricorso al termine «Banca», con cui si intendeva segnalare ai mercati l'istituzione di un organismo finanziario autonomo da influenze politiche<sup>45</sup>. Una risposta, per molti versi, alle obiezioni sollevate da alcuni settori del mondo bancario europeo, i quali avevano mostrato preoccupazione per la possibile creazione di un organismo di natura politica le cui scelte avrebbero potuto distorcere il normale processo di allocazione del credito. Non mancano, d'altra parte, passaggi dei lavori del Comitato in cui vi si rappresenta una continua attenzione al contesto (e alle reazioni) degli operatori finanziari e bancari europei e internazionali, a testimonianza di un pensiero costante dei costituenti e di un'influenza di questi ambienti che ebbe grande peso nelle scelte finali<sup>46</sup>. È a questa influenza, dunque, all'esigenza di assicurare gli investitori sul fatto che la Bei avrebbe adottato, nel corso della propria attività, criteri di azione tipici di mercato, che si deve guardare per spiegare l'origine di diverse tra le norme contenute nello Statuto<sup>47</sup>.

Così per quel che concerne la raccolta si stabiliva il principio del ricorso al mercato specificando che «la Banca contrae sui mercati internazionali dei capitali i prestiti necessari per l'adempimento dei propri compiti» (art. 22 St.); in secondo luogo si limitava il più possibile il coinvolgimento finanziario diretto degli Stati prevedendo la possibilità di prestiti fruttiferi da parte degli Stati solamente «nel caso e nella misura in cui la Banca necessiti un prestito di tal genere per il finanziamento di determinati progetti e il Consiglio di amministrazione della Banca dimostri che la Banca non è in grado di procurarsi sul mercato dei capitali i fondi necessari a condizioni convenienti» (art. 6 St.).

<sup>44</sup> Si v. il resoconto dei lavori del 24 ottobre in Archivio Sertoli.

<sup>45</sup> Come detto, il passaggio è per molti versi simile a quello vissuto, solo pochi anni prima, dalla Banca internazionale di ricostruzione e sviluppo (la futura Banca Mondiale). Si v. sul punto, J. Kraske, *Bankers with a mission: the Presidents of the World Bank 1946-1991*, Oxford University Press, New York, 1996 (si veda, in particolare, la sezione concernente la presidenza di Eugene Meyer, pp. 7-35).

<sup>46</sup> Oltre a quelli che sono stati già segnalati, si v., sul punto, il richiamo nella memoria esplicativa del 24 ottobre relativo al fatto che lo Statuto doveva essere pubblicato separatamente dal Trattato «à l'intention des milieux financiers et bancaires».

<sup>47</sup> Si v., il citato contributo del 1956 di G.M.V. Stuart, in cui si scrive del rischio che, in assenza di un chiaro obiettivo di redditività dell'istituzione, le risorse della Banca potessero divenire «prey of a game of political intrigues in the new Europe, which game might have most alarming consequences».

Ed è alla stessa matrice che debbono essere ricondotte le disposizioni con cui si ponevano precisi limiti all'azione della Bei: sia per quel che concerne gli investimenti finanziati sia per le condizioni di prestito. In ordine al primo aspetto si precisava la necessaria redditività degli interventi finanziati dalla Banca – che segnalavano che la Bei sarebbe intervenuta solo in presenza di precisi requisiti economici e finanziari dell'investimento e non si sarebbe prestata ad operazioni slegate da considerazioni economico-finanziarie (art. 20 St.). Per quanto riguarda, invece, i termini e le condizioni di intervento, le disposizioni precisavano che le operazioni della Banca sarebbero avvenute sempre «alla condizioni che prevalgono sul mercato dei capitali» e senza ricorso ad agevolazioni creditizie (art. 19 St.). Vi era, poi, un limite quantitativo agli impegni – rappresentato dal 250% del capitale versato – che fu introdotto nonostante le obiezioni della delegazione italiana<sup>48</sup>.

Questi, dunque, i retropensieri che hanno condizionato la configurazione dell'istituzione finanziaria ed i suoi strumenti di azione. Essi contribuirono a definire un'organizzazione la cui attività sarebbe dovuta ispirarsi alle logiche di mercato nella convinzione che il modello della banca di sviluppo, allora nel suo massimo momento di vigore, fosse effettivamente capace di risolvere la questione del riequilibrio territoriale. Oltre a questo vi era un secondo ordine di preoccupazioni. Le norme, come posto in rilievo, finivano con il dare l'impressione «che l'assetto definito nel Trattato e nello Statuto fosse articolato in modo da evitare di dare alle regioni più sviluppate la sensazione che fossero tassate per aiutare aree meno fortunate in altri Paesi. E questa considerazione sembra essere stata sottolineata nonostante le limitazioni che tale scelta avrebbe imposto sulla possibilità di un effettivo contributo alla riduzione delle disparità regionali»<sup>49</sup>. Una scelta, dunque, ispirata (da e) a logiche di mercato. Ed effettivamente il paragone con la scelta condotta in altre aree – come quella della politica sociale o quella della politica di cooperazione allo sviluppo, in cui la previsione era quella di un fondo alimentato dai bilanci statali che avrebbe erogato contributi ai beneficiari – lascia aperto qualche interrogativo su quali fossero,

<sup>48</sup> Si v. il commento della delegazione italiana che riteneva si dovesse affidare agli organi del Fondo il compito di stabilire tali limiti (si v. nell'annesso al citato rapporto finale, p. 18).

<sup>49</sup> Così, già nel 1967, un osservatore esterno come M.D. Blechman, *Regional development in the EEC: a constitutional analysis*, in *Harvard International Law Journal*, 1967, p. 60 (la traduzione è dell'autore).

al di là dei proclami e delle norme di indirizzo, le intenzioni della Comunità in materia di sviluppo regionale.

Per le ragioni che precedono i successivi «cedimenti» alla questione meridionale appaiono dettati quasi da logica compensatoria rispetto ad un assetto poco attento, nella sostanza, alle esigenze riequilibratrici poste avanti dalla delegazione italiana., Oltre all'inserimento del Protocollo, ed al riferimento all'attività della Banca ivi contenuto, vengono, infatti, in rilievo aspetti quali la composizione azionaria della Bei; i suoi primi orientamenti amministrativi; la scelta della guida dell'istituzione<sup>50</sup>.

Per quel che concerne il primo di tali profili, quello della composizione del capitale, deve segnalarsi come essa vedesse una partecipazione del nostro Paese superiore a quella che sarebbe stata ottenuta in applicazione di criteri strettamente economici. All'Italia fu, infatti, riconosciuto, in termini azionari, un peso sostanzialmente allineato a quello di Germania e Francia e la piena parità per quel che concerne sistema di ponderazione dei voti dei governatori e ripartizione dei seggi nel Consiglio di amministrazione. Una scelta che rispondeva a priorità politiche ben precise e riconosceva il fatto che la delegazione italiana avesse «sempre mostrato di attribuire la massima importanza alla creazione della Banca»<sup>51</sup>.

Anche le direttive generali relative alla politica di credito della Banca, adottate il 4 dicembre 1958, testimoniano dell'attenzione istituzionale al Mezzogiorno poiché precisano come, anche sotto il profilo quantitativo, l'obiettivo prioritario fosse quello della crescita delle regioni meno sviluppate verso cui deve essere convogliata una parte «importante» delle risorse della Bei.

Vi fu, infine, la scelta relativa alla guida dell'istituzione. L'on. le Pietro Campilli, suo primo Presidente, era, infatti, personalità profondamente legata alle problematiche meridionaliste: dal 1953,

<sup>50</sup> Sul ruolo italiano a favore della istituzione della Bei si veda la testimonianza diretta dell'ambasciatore C. Guazzaroni, capo del segretariato dell'Amb. Badini Confalonieri ed in questa veste partecipante al negoziato successivo alla Conferenza di Venezia, in Il rilancio dell'Europa e i trattati di Roma, *op. cit.*, p. 303: «le gouvernement italien (...) s'est battu notamment pour que figurent dans le Traité la partie sociale, la Banque européenne d'investissement et le Protocole spécial pour l'Italie».

<sup>51</sup> Si v., G. Sertoli, *op. cit.*, p. 874. Si ricorda, sul punto, che, sino al gennaio del 1957, i progetti prevedevano una partecipazione della Banca molto inferiore a quella di Germania e Francia. Originariamente, infatti, il capitale della Bei doveva essere di un miliardo di unità di conto di cui 325 milioni ciascuno per Germania e Francia, mentre 175 milioni dovevano essere sottoscritti dal nostro Paese. È nell'ambito della Conferenza dei ministri degli esteri di Val Duchesse della fine di gennaio del 1957 che tale situazione viene modificata con un aumento della quota di capitale sottoscritto dall'Italia.

aveva presieduto il Comitato dei ministri per il Mezzogiorno e, in questa veste, aveva condotto una vigorosa azione per rafforzare l'operato della Cassa e meglio coordinarne le attività con quelle del «Piano Vanoni»<sup>52</sup>. Così come, il profilo meridionalista emerge dall'esame della composizione del primo Consiglio di amministrazione della Banca, di cui facevano parte diverse personalità fortemente impegnate sul fronte meridionalista come Pasquale Saraceno, Stefano Siglienti e, in una fase immediatamente successiva, Giuseppe Di Nardi<sup>53</sup>. D'altra parte, va ricordato che l'organizzazione oltre a vedere numerosi italiani in posizione chiave, prevedeva altresì la creazione dell'unica sede secondaria della Banca in Italia. Tutti elementi che spiegano perché, sotto il profilo operativo l'attività della Bei si caratterizzò da subito come focalizzata sul Mezzogiorno, area nella quale destinò, durante il primo periodo della propria attività, la maggior parte delle proprie risorse e la propria attenzione<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> La vicenda politica di Pietro Campilli (1891-1974), nel suo alternare iniziative internazionali ed esperienza di governo essenzialmente legata al Mezzogiorno, presenta interessanti punti di contatto con quella dell'istituzione di cui è stato il primo presidente. Dopo essere entrato nel II Ministero de Gasperi come ministro del Commercio Estero e vice presidente del CIR, diviene, nel febbraio 1947, ministro del tesoro e finanze unificati nel II governo De Gasperi. In tale veste accompagnò il presidente del Consiglio negli Stati Uniti per trattare il prestito di 100 milioni di dollari dell'Export-Import bank. Successivamente, fino al 1949, rappresentò l'Italia dapprima al Comitato di cooperazione economica europea e poi all'OECE. Dopo essere stato ministro dei trasporti e dell'industria e del commercio assunse un ruolo primario nella politica meridionalista. Tra il 1953 ed il 1958, e quindi, nella fase formativa dell'intervento straordinario, Campilli fu ininterrottamente ministro senza portafoglio per il Mezzogiorno nei successivi governi De Gasperi, Pella, Fanfani, Scelba, Segni e Zoli. Dopo la presidenza della Banca europea, da cui si dimise nel 1959, fu nominato presidente del CNEL, carica che ricoprì sino al 1970.

<sup>53</sup> Il rapporto privilegiato dell'istituzione con il nostro Paese è poi confermato dal fatto che fu un altro italiano, Paride Formentini, a succedere a Campilli, nel 1959. Formentini, che era stato, tra il 1948 ed il 1959, Direttore Generale della Banca d'Italia, sarebbe rimasto presidente della Banca per una lunga fase, sino al 1970.

<sup>54</sup> Si v. il rapporto annuale del 1962 in cui il miglioramento della qualità della vita nel Mezzogiorno d'Italia viene considerato, in materia di politica regionale, come «il principale problema della Comunità» (p. 16). Si v. anche il rapporto annuale del 1963, in cui una sezione è interamente dedicata all'analisi dello sviluppo del Mezzogiorno (pp. 38 e ss.). I rapporti annuali della Banca europea sono consultabili sul sito dell'IUE di cui alla nota in apertura.

## Epilogo

Questa, dunque, la *petite histoire* delle norme della costituzione comunitaria che disciplinano organizzazione e funzionamento della Banca.

Ed è precisamente l'insieme di questi elementi – dalla novità dell'istituzione, al suo essere percepita come un successo della delegazione italiana, al suo adeguarsi alle indicazioni economiche dirette alla promozione del Mezzogiorno – a spiegare l'attesa che circondava la nuova istituzione nel nostro Paese. La nascita della Bei fu salutata con grande favore, considerandola un'istituzione che «potrà rappresentare una forza di unificazione politica e una possibilità di sviluppo economico, quale forse a nessun altro organismo europeo è stato mai dato di disporre dai tempi del Piano Marshall e che, in quanto pensata essenzialmente come strumento per il sollevamento delle aree depresse, potrà rappresentare altresì la piattaforma di una politica di intervento europeo nel Mezzogiorno»<sup>55</sup>. E subito, dal punto di vista organizzativo, si configurava la necessità di stabilire «collegamenti permanenti, sul piano di una leale collaborazione, fra la Bei e gli Istituti e le Società finanziarie che sono chiamate nel Sud ad operare nel campo degli investimenti industriali»<sup>56</sup>.

Queste, dunque, le aspettative con cui si guardava all'istituzione. Non c'è da stupirsi – considerando le scelte del processo costituente – che all'incontro con la realtà dovessero presto seguire le prime disillusioni. Con la consueta forza argomentativa, se ne faceva interprete, già pochi anni dopo la creazione dell'istituzione finanziaria, Michele Cifarelli, che, dopo una disamina dell'avvio dell'attività della Banca, concludeva nel senso che non potesse dirsi che essa avesse «bruciato le tappe»<sup>57</sup>. Nell'analisi del meridionalista, non c'era tuttavia solamente il rammarico per la lentezza operativa dell'istituzione. Vi era, nelle sue parole, molto di più. Egli coglieva, infatti, alcuni dati di fondo dell'istituzione che, da subito, ne limitarono la capacità di intervento. Con visione anticipatrice infatti, egli auspicava una trasformazione della Bei in un vero e proprio «istituto

<sup>55</sup> Si v., F. Compagna, *Mezzogiorno d'Europa*, in «Opere Nuove», Roma, 1958, p. 57; si noti come venisse in quella sede configurato «un rapporto preciso, di continuità e coordinamento, fra la politica della Cassa e la politica della Banca, fra l'intervento dello Stato italiano e l'intervento del capitale europeo ai fini della industrializzazione del Mezzogiorno».

<sup>56</sup> Si v. D. Lacorica, *Lo sviluppo del Mezzogiorno e l'integrazione dell'Europa*, in «Nord e Sud», 1958, n. 43, p. 38.

<sup>57</sup> Si v., M. Cifarelli, *La Banca europea per gli investimenti*, in «Nord e Sud», 1960, p. 130.

di sviluppo» capace, oltre che di finanziare progetti, di cooperare con la Commissione nell'esplicare «forme di attività orientatrice delle iniziative economiche mediante studi di mercato e vasta informazione sul progresso tecnico del mondo»<sup>58</sup>. Un istituto finanziario pienamente integrato nelle scelte di investimento europee, dunque, e capace di porre le proprie risorse – finanziarie e tecniche – al servizio di una strategia di carattere industriale. L'allarme per un lento avvio dell'istituzione – e, a ben guardare, per quella che appariva una sua scarsa «modernità» e capacità di incidere effettivamente sulle problematiche dell'economia meridionale – trovò conferma nei fatti. Se già nel dicembre del 1961 il Presidente Paride Formentini riconosceva, in occasione della Conferenza sulle economie regionali, la lentezza dell'operato della Banca, è l'esame dell'evoluzione dell'attività degli anni successivi a confermare le difficoltà dell'istituzione di mantenere le aspettative. I primi rapporti sull'attività della Banca indicano come l'istituzione finanziaria focalizzasse effettivamente larga parte della propria azione nel finanziamento degli interventi infrastrutturali e di industrializzazione nell'area meridionale del Paese, e, tuttavia, al di là del contributo quantitativo essa non riuscì mai a svolgere il ruolo di maggiore incisività da essa atteso<sup>59</sup>. E se negli anni successivi il volume di finanziamenti crebbe – ed accanto ad esso anche l'ambito geografico di operatività – questo sviluppo orientato sulla quantità piuttosto che sulla qualità contribuisce a spiegare perché, dopo la forte attenzione del periodo immediatamente successivo alla sua istituzione, il dibattito pubblico intorno all'attività della Bei diradò. L'istituzione salutata come una sorta di prosecuzione europea della Cassa per il Mezzogiorno e la cui attività avrebbe dovuto avere una forte connotazione politica si avviò verso un'attività «ordinaria» e molto silenziosa<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> Si v. M. Cifarelli, *op. cit.*, p. 136.

<sup>59</sup> Si v., sul punto, gli scritti A. Mazzarrino e G. Ratti, contenuti nel volume *L'intervento finanziario della Cee nel Mezzogiorno*, Atti del convegno dell'Istituto bancario San Paolo di Torino, tenuto presso la Fiera del Levante a Bari, il 13 Settembre 1977. Il contributo di Giorgio Ratti, a quel tempo Direttore generale della Banca europea per gli investimenti per l'Italia, segnalava, in particolare, come «un terzo circa dei finanziamenti della Banca nella Comunità e quasi i tre quarti di quelli realizzati in Italia siano stati destinati al Mezzogiorno, che è quindi di gran lunga la regione europea che ha sinora maggiormente beneficiato dei contributi finanziari di questa istituzione. Si può stimare che durante i primi 15 anni della sua attività la Banca ha concorso al finanziamento di circa il 10% degli investimenti fissi attuati dal settore pubblico e privato nel Mezzogiorno; questa percentuale è quasi raddoppiata nel corso degli ultimi cinque anni», p. 23.

<sup>60</sup> Scrive di un «mysterious silence indeed» attorno all'istituzione finanziaria della Comunità, C. Lankowsky, *Financing integration: the European investment Bank in transition*, in «Law and Policy in International Business», 1996, p. 999.

La delusione meridionalista e questa perdita di interesse rispetto all'organizzazione meritano una riflessione conclusiva. In una prospettiva storica la Banca sembra aver pagato – specialmente nella fase che va dal 1958 al 1975 – l'eccesso di compiti che i costituenti posero su di essa e, soprattutto il suo isolamento nel quadro della strumentazione comunitaria a favore dello sviluppo regionale. Nei lunghi anni in cui fu colpevolmente assente dall'orizzonte comunitario una specifica politica in materia, la Bei venne configurata come lo strumento per risolvere le questioni di divari territoriali e di forti disuguaglianze sociali presenti in Europa. Il compito era, ovviamente, troppo gravoso per un'istituzione appena istituita. D'altra parte gli strumenti a sua disposizione – definiti, come si è mostrato, tenendo in continua considerazione i condizionamenti e le preoccupazioni provenienti dagli ambienti finanziari europei – erano inadeguati. Le limitazioni contenute nelle norme dello Statuto precludevano un'azione di effettivo sostegno alla crescita. Non solo la Banca avrebbe dovuto finanziarsi attraverso l'emissione di obbligazioni (prevedendo solo in casi eccezionali la possibilità di una ricapitalizzazione operata dal livello statale), ma il suo intervento sarebbe avvenuto attraverso la concessione di prestiti a condizioni concorrenziali e, quindi, non sussidiate: così configurando una forma di intervento inefficace ai fini della realizzazione di una effettiva politica di sviluppo regionale<sup>61</sup>.

Non sono elementi che non potessero essere allora affrontati. Non solo vi erano osservatori attenti come Cifarelli a segnalare la progressiva marginalizzazione di un'organizzazione che non avesse rafforzato il proprio lato politico – o, meglio, di *policy* – di fronte alle sfide dello sviluppo di aree in ritardo come il Mezzogiorno. Nel volgere di pochi anni l'insoddisfazione crebbe e l'insufficienza dell'assetto in materia di politica regionale definito nel Trattato divenne palpabile. Si cominciò a discutere apertamente dell'esigenza di un'azione europea in materia ed in questo contesto fu esaminato anche il ruolo della Banca. In questo frangente, facendo mostra di essere l'organismo comunitario più attento alle esigenze della politica regionale, fu l'Assemblea Parlamentare ad accorgersi dei problemi aperti dalle disposizioni dello statuto e ad auspicarne, sin dal 1966, una modifica per migliorarne l'azione in campo regionale<sup>62</sup>. Non se ne fece nulla e, come è noto, la politica

<sup>61</sup> In questo senso, U. Leanza, *L'evoluzione della politica regionale comunitaria*, in «Saggi di diritto delle Comunità Europee», Gianni, 1981, p. 431.

<sup>62</sup> Si v. la risoluzione del Parlamento europeo sulla prima comunicazione della Commissione sulla politica regionale nella CEE, in *G.U.C.E.* del 19 luglio 1966, p. 2427. Le

regionale europea sino al 1975 rimase senza strumenti specifici e senza un'istituzione finanziaria posta in condizione di influire sulla crescita «armoniosa» dell'economia europea. Fu un peccato. Uno dei tanti verrebbe da dire, in una storia, quella dell'intervento comunitario in materia regionale, che, secondo l'espressione utilizzata da Renato Ruggiero nel 1974, è stata piena di illusioni, speranze, progetti e delusioni<sup>63</sup>.

indicazioni furono riprese nel successivo *Programma di politica economica a medio termine (1966-1970)*, in *G.U.C.E.* del 25 aprile 1967, p. 1513 (si v., in particolare, al punto 11, la sezione dedicata alla «Politica regionale», ed il capitolo IV).

<sup>63</sup> Si v. R. Ruggiero (allora Direttore generale della politica regionale presso la Commissione europea), *La politique régionale de la Communauté: sa réalisation: état actuel du problème*, in *L'Europe et ses régions*, Martinus Nijhoff, L'Aja, 1975, p. 157.