



## Presidente

*Omissis*

Fasc. ANAC n. 2673 -2026 (USRECP 39-2025)

**Oggetto:** Quesito in merito all'applicabilità della disciplina sulla tracciabilità dei flussi finanziari prevista dalla legge 13 agosto 2010, n. 136 alla Banca europea per gli investimenti (BEI).

Facendo seguito all'incontro avuto nel luglio dello scorso anno con alcuni rappresentanti della Divisione Legale per l'Italia di BEI interessati a capire se BEI deve adempiere agli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla Legge 136 del 2010 in caso di erogazione di finanziamenti a stazioni appaltanti italiane, e alla ricezione in data 6 febbraio 2026 del parere rilasciato in argomento dallo studio legale *Omissis*, si rappresenta che il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 18 maggio 2026, ha disposto la trasmissione delle seguenti considerazioni.

A seguito di una articolata disamina delle norme che la disciplinano, il parere dello studio *Omissis* afferma che, in ragione della natura pubblica di BEI, l'erogazione di finanziamenti a stazioni appaltanti nazionali si colloca all'interno di un perimetro pubblico che, come anche riconosciuto dall'Autorità nella determinazione n. 4/2011, esclude la necessità che i relativi flussi vengano tracciati in conformità alla legge n. 136 del 2010.

Tali conclusioni appaiono condivisibili, con le precisazioni di seguito illustrate.

L'inquadramento giuridico della Banca europea degli investimenti è operazione complessa perché, come è stato evidenziato fin dalla sua istituzione nel 1958, ha una natura ibrida o ambivalente: da un lato banca, con propria personalità giuridica, che opera sui mercati finanziari come un soggetto privato, dall'altro organismo dell'Unione con una missione di interesse generale.



Secondo i commentatori si deve alla Corte di Giustizia se si è giunti a comporre questo dualismo, arrivando a delineare il profilo di un soggetto bifronte che, pur agendo sui mercati dei capitali «*al pari di qualsiasi banca*»<sup>1</sup>, è comunque qualificabile come un organo dell'Unione europea cui è affidato il compito di contribuire al finanziamento di progetti considerati prioritari dal punto di vista dell'interesse generale (articolo 309 TFUE).

Anche muovendo da questo assunto, resta il fatto che, da un punto di vista organizzativo e strutturale, la BEI è annoverabile tra le banche internazionali di sviluppo, alla stregua della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo che, secondo i commentatori, rappresenta il paradigma a cui si è guardato per definire sia la struttura funzionale della BEI (un istituto di credito internazionale che ha come fonti di approvvigionamento sia il ricorso diretto ai mercati dei capitali sia i contributi degli Stati membri, in misura proporzionale alla loro ricchezza), sia i contenuti del mandato dell'istituto, strettamente funzionale ad assicurare la crescita e lo sviluppo economico-sociale degli Stati membri.

Ciò rende difficoltoso cercare di indagare la natura giuridica, pubblica o privata, di questo soggetto applicando i parametri tradizionalmente utilizzati nel contesto dell'ordinamento giuridico nazionale.

Certamente alcuni indici, quali:

- i) il fondamento della BEI nel TFUE e la proprietà pubblica (gli azionisti sono i singoli Stati membri che hanno sottoscritto il capitale – art. 308 TFUE);
- ii) il legame a livello di governance tra BEI e l'Unione (ad esempio, l'Unione interviene nell'approvazione dei finanziamenti tramite il rappresentante nominato dalla Commissione - articolo 9, comma 2, Statuto - all'interno del consiglio di amministrazione - articolo 9, comma 1, Statuto - ed esprime anche parere su ciascun progetto di finanziamento - articolo 19, comma 6, Statuto);
- iii) la finalità di interesse generale perseguita dalla Banca (BEI può accordare e garantire prestiti solo “*quando l'esecuzione dell'investimento contribuisce all'incremento della produttività economica in generale e favorisce l'attuazione del mercato interno*” - articolo 18, comma 1, lettera b), dello statuto);
- iv) l'assenza di scopo di lucro, contribuiscono a comporre un quadro che, almeno limitatamente all'attività di erogazione dei finanziamenti (nelle varie

---

<sup>1</sup> Nella Causa 85/86, il procuratore generale ha sottolineato la necessità di dotare la BEI di autonomia e indipendenza rispetto all'Unione: «*Dandole vita (...) gli autori del trattato avrebbero riconosciuto la necessità di un organismo indipendente, libero da interventi governativi, gestito secondo le regole che governano l'attività degli istituti di credito e capace di ottenere la fiducia degli operatori sul mercato internazionale dei capitali*»; nella stessa causa la Corte ha osservato che, per fare fronte ai compiti che le sono affidati dal trattato, la BEI «*deve poter agire con piena indipendenza sui mercati finanziari al pari di qualsiasi altra banca*», per poi aggiungere, come osservato nel parere dello studio *Omissis*, che il riconoscimento di tale autonomia funzionale e istituzionale non ha la conseguenza di distaccarla completamente dalle (allora) Comunità, finendo per riconoscerle una posizione «*ambivalente*» nel senso già sopra richiamato.

Più recentemente, nelle cause riunite C-212/21 e C-223/21, questa ricostruzione della BEI come soggetto ambivalente è stata ribadita. L'Avvocato generale ha affermato che «*essa agisce certo come soggetto privato, ma nel farlo svolge funzioni pubbliche*» e la Corte ha concluso che «*La BEI esercita competenze di duplice natura, nell'ambito di un finanziamento organizzato contrattualmente. Infatti, in tale occasione essa agisce indubbiamente come partner privato del beneficiario, ma svolge anche funzioni di interesse generale*».



forme ammesse dallo Statuto), vede BEI nelle vesti di soggetto, in senso lato, pubblico.

Ancora più complessa è la sua classificazione alla stregua di amministrazione aggiudicatrice o di stazione appaltante, almeno nel senso di soggetto che affida contratti pubblici nel rispetto delle direttive in materia.

Va, infatti, considerato che il rapporto tra gli Stati membri e la BEI è disciplinato dal diritto primario, cioè direttamente dal trattato, e pertanto l'accesso da parte degli Stati membri alle attività statutarie della BEI non può essere assoggettato a regole diverse da quelle contenute nel trattato stesso, con la conseguenza che le direttive sugli appalti pubblici, che sono di diritto derivato, non si applicano ai contratti di finanziamento conclusi con la BEI. Quando poi è la BEI che deve selezionare intermediari finanziari ai fini dell'attuazione degli strumenti finanziari che deve erogare, lo fa «*sulla base delle sue regole e procedure interne; dal momento che la BEI è soggetta al trattato, deve rispettare i principi del trattato*» (Comunicazione della Commissione recante "Orientamenti per gli Stati membri sui criteri di selezione degli organismi che attuano gli strumenti finanziari" - 2016/C 276/01).

Quanto osservato porta a ritenere che, ai fini dell'applicazione della disciplina sulla tracciabilità, l'erogazione di finanziamenti a stazioni appaltanti italiane da parte di BEI non è inquadrabile come affidamento di un appalto di mutuo da un'amministrazione aggiudicatrice (la stazione appaltante beneficiaria del finanziamento) ad un'altra amministrazione aggiudicatrice (BEI), perché come visto, è BEI che seleziona i progetti da finanziare sulla base dei criteri stabiliti nel TFUE e nello statuto, ma piuttosto come concessione di un finanziamento che, per quanto rilevato, può definirsi pubblico, e, in particolare, europeo.

Il comma 1 dell'art. 3 della legge n. 136/2010 prevede che "*Gli appaltatori, i subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese nonché i concessionari di finanziamenti pubblici anche europei a qualsiasi titolo interessati ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici devono utilizzare uno o più conti correnti bancari o postali (...)*".

Posto che l'erogazione di finanziamenti da parte di BEI non è inquadrabile come un appalto e BEI non è un appaltatore (pubblico), **i soggetti tenuti a tracciare il flusso di denaro pubblico, in questo caso europeo, sono le stazioni appaltanti italiane beneficiarie dei finanziamenti, in qualità di concessionarie di finanziamenti pubblici europei, nel momento in cui affidano un appalto finanziato con i fondi ricevuti.**



Lo stesso obbligo potrebbe gravare anche sui privati beneficiari di finanziamenti da parte di BEI ma, come chiarito nella determina n. 4/2011, da ultimo modificata con delibera n. 585/2023, solo se sono a qualsiasi titolo interessati ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici, senza che si possa procedere ad interpretazioni estensive o restrittive della norma, salvo che disposizioni speciali non impongano la tracciabilità dei relativi flussi finanziari.

Il Presidente

*Avv. Giuseppe Busia*

Firmato digitalmente.