

I quaderni dell'Osservatorio Europa  
già "*I quaderni di IUSTUS*"



L'Europa  
nell'età dell'incertezza

*a cura di*

*Angelo Federico Arcelli e Andrea Federico*

**RUBETTINO**



© 2019 - Rubbettino Editore

88049 Soveria Mannelli - Viale Rosario Rubbettino, 10 - tel (0968) 6664201

[www.rubbettino.it](http://www.rubbettino.it)

## Indice

Perché un Osservatorio Europa	7
Giulio Tremonti <i>Conversazione - “Cosa è andato storto in Europa?”</i>	9
Vincenzo Scotti	21
Claudio Roveda	27
Luigi Paganetto	31
Agostino Marchetto <i>Europa, mediterraneo e continente africano. Interculturalità e fattore religioso: una sfida</i>	39
Giampiero Massolo <i>“Europa, Mediterraneo e continente africano” (appunti per un intervento svolto a braccio)</i>	49
Angelo Federico Arcelli <i>Cenni sulla storia e sul funzionamento di alcune banche multilaterali di sviluppo operanti in Europa</i>	57



## *Perché un Osservatorio Europa*

L'Europa è oggi il contesto di riferimento per immaginare ogni futuro per l'Italia. Eppure di Europa non si parla né vi è un vero dibattito sul ruolo del nostro Paese, né sul futuro istituzionale, politico ed economico dell'Unione.

Sembra che la passività e l'attesa di quanto accade altrove o è deciso da altri si rifletta nell'attitudine degli italiani. Al limite l'Europa si critica, senza però rendere troppo conto, nell'enumerare i suoi molti difetti, dei pregi che pure questo progetto ha e ha avuto, e, soprattutto, del fatto che senza una linea chiara, dati i vincoli esistenti, non solo non potremo cambiare in meglio quanto comunque ci riguarda, ma, anzi, rischiamo di trovarci in balia di decisioni prese altrove, di conseguenze di accordi e trattati ormai lontani nel tempo, di cui forse vediamo gli oneri con miopia senza più comprenderne scopi e benefici.

Ma questa assenza dell'Europa da ogni dibattito accademico e tecnico serio, può essere anche spiegata facendo una sommaria analisi del contesto italiano, partendo dall'assenza di una qualsiasi "riserva" di competenze a disposizione dello Stato, qualunque sia l'orientamento del governo in carica.

L'esempio che vediamo dai principali Paesi stranieri è qualcosa di molto diverso. Praticamente ovunque, quando la politica e i partiti non sono consolidati e hanno quindi "scuole" per la loro classe dirigente (caso USA e Germania, almeno in parte), le università o le "Alte Scuole" (Francia, altri Paesi UE con democrazie mature) offrono ai governi una funzione di supporto preparando l'alta burocrazia dello Stato e le professionalità che, occasionalmente, vi possono essere innestate nei momenti di

cambio di esecutivo. Quest'analisi è naturalmente semplificata e ridotta a poche righe, ma vuole cogliere il punto relativo allo spazio che ci sembra di poter identificare.

Certamente senza alcuna ambizione troppo vasta, anche il solo porre il quesito e riunirsi per riflettere su come iniziare a pensare al futuro è stata la leva iniziale per la creazione di un centro studi, con la forma del "think tank" orientato ad attrarre figure con provata esperienza tecnica e amministrativa, specie su alcuni settori di punta, e rendere questa esperienza utile e fruibile per il lancio di un dibattito serio e tecnico, a vantaggio del Paese.

Oggi manca una diffusa conoscenza economica, e non solo normativa, del contesto delle istituzioni europee e internazionali, specie per creare un dibattito volto a definire con circosanza la posizione dell'Italia in tutti questi forum e la partecipazione ai trattati in termine di vincoli e opportunità. Anche un serio dibattito accademico in merito agli impatti geostrategici e geopolitici circa il futuro dell'Europa sembra tema che interessi limitatamente il grande pubblico.

Tutto questo dovrebbe invece essere oggetto sia di analisi tecnica a livello accademico sia, e qui forse è l'aspetto più importante, di divulgazione "neutra" e oggettiva. Ci auguriamo che il lavoro che si sta intraprendendo possa essere di beneficio per l'Italia e per l'Europa.



Giulio Tremonti\*  
Conversazione  
“Cosa è andato storto in Europa?”\*\*

ASPENIA. Sono disponibili moltissime analisi su dove si trova oggi l'Europa, su quali mali l'affliggono, sui limiti della sua azione comune, sui gravi squilibri che la condizionano; ma è forse altrettanto importante ricostruire le origini dell'Europa, per meglio capire come si sia evoluta e su che basi.

GIULIO TREMONTI. Comincerei da Shakespeare, *La tempesta*, atto II: «What is past is prologue». L'“idea” di Europa è un'idea vecchia di circa due millenni. All'origine è stata un'idea mitica, eroica, poetica. Poi è divenuta un'idea filosofica: da Althusius a Kant, da Saint-Simon a Tocqueville. Comincia a essere un'idea politica con Voltaire, ne *Il secolo di Luigi XIV*, dove si configura l'Europa come «Une Grande République». E poi dopo la Grande guerra, ma come idea che circola solo tra le élite: da Briand a Churchill, da Rathenau a Pigou, da Renault ad Agnelli a Pirelli. Tutto ha comunque termine nel 1938, con Monaco.

È solo con la Seconda guerra mondiale che quella d'Europa cessa d'essere solo un'idea, per diventare un'entità politica. E questo è stato in tre luoghi diversi: due in Italia, uno in Olanda. In Italia: prima nell'isola di Ventotene e poi a Roma. In Olanda: a Maastricht.

Il *Manifesto di Ventotene*, scritto nell'inverno del 1941 nel profondo della guerra e nel profondo del Mediterraneo, conte-

\* Già vice presidente del Consiglio e ministro dell'Economia. È presidente di Aspen Institute Italia.

\*\* Pubblicato sulla rivista *Aspenia* (aprile 2019), *Rivista di Aspen Institute Italia*.

neva una di quelle utopie che in inglese si dicono “terrific”. La “dividente” politica, la “linea di demarcazione”, non sarebbe più stata tra “sinistra e destra”, ma tra i difensori degli Stati-nazione e i sognatori di un’Europa unita.

Gli Stati-nazione nel *Manifesto* erano tutti considerati come origine sistematica di guerre e di dittature e perciò destinati «a giacere fracassati al suolo». L’Europa, al contrario, era considerata come matrice di pace e di libertà.

*Spieghiamo meglio, per i nostri lettori, che tipo d’Europa si prefigurava nel Manifesto. Che tipo di assetto e di federazione europea?*

Un tipo d’Europa affatto particolare, dentro uno schema politico mirato alla costituzione di un «solido stato internazionale», basato sulla «definitiva abolizione della divisione dell’Europa in stati nazionali» (stati, si noti, con la s minuscola). E questo perché, «data la Germania» (!), si pensava che non si potesse mantenere un «equilibrio tra stati europei indipendenti». Così che, nell’economia politica del *Manifesto*, i vecchi Stati-nazione europei venivano trattati come «quasi stati», con funzione limitata, utili solo per «articolare in forma residuale lo sviluppo della vita politica secondo le peculiari caratteristiche dei singoli popoli».

Tutto inoltre in Europa – e anche questo è essenziale, per capire il *Manifesto* – doveva svilupparsi sotto la dominante di un disegno economico socialista: «la rivoluzione europea dovrà essere socialista». E dovrà essere portata avanti da un «partito rivoluzionario», per il quale saranno determinanti la «classe operaia» e i «ceti intellettuali»!

Prima del 25 marzo del 1957 – firma del Trattato di Roma – da Dio fu invocata una benedizione: «per illuminare le menti e guidare le mani di chi andava a firmarlo». Il Trattato di Roma è un trattato confederale, stipulato tra sei Stati sovrani che trasferivano a Bruxelles, e dunque devolvevano verso l’alto, le competenze legislative e amministrative ritenute necessarie per costruire il Mercato europeo comune (MEC). Ma solo queste competenze, non altre. È in questi termini che il Trattato di Ro-

ma generò una struttura istituzionale piramidale, una piramide larga in basso e piccola in alto.

Un esempio: l'imposizione indiretta fu oggetto di espressa e specifica rinunzia nazionale a favore dell'Europa, perché era necessario armonizzarla proprio per fare il MEC, e poi perché si trattava comunque di un tipo di imposizione con bassa "cifra" politica. Diversamente, l'imposizione diretta fu espressamente conservata a livello nazionale, come base storica e simbolica del principio «No taxation without representation», considerato questo come l'essenza della democrazia.

Lo spirito politico del Trattato, firmato da sei Stati democratici, era infatti assolutamente democratico: popolo ed élite, insieme. Nessuna élite senza popolo, nessun popolo senza élite. I popoli si riconoscevano negli Stati e gli Stati derivavano dai popoli la loro legittimazione democratica. Il MEC ha garantito decenni di progresso economico e sociale.

*Questo era dunque l'assetto e il percorso definito dai Padri fondatori, durato sostanzialmente per tutta la Guerra fredda. Ma poi arriva lo stravolgimento del 1989 a rimescolare le carte in modo radicale.*

Il Trattato di Maastricht, 7 febbraio del 1992, è stato firmato 700 giorni dopo la caduta del Muro di Berlino. Settecento giorni nei quali la storia è stata prima compressa e poi esplosa.

Il Trattato era fatto da tre parti sostanziali, marcate da tre segni essenziali: valuta, piramide, rivincita.

La prima parte, con il primo segno, sono noti. Non lo stesso si può dire per le altre due. Cominciamo dalla moneta: l'euro esisteva già, nei laboratori, e per così dire "in vitro". Fu estratto da questi luoghi come condizione politica per l'unificazione tedesca. Comunque, all'origine dell'euro non c'è mai stata solo un'idea "economica", ma piuttosto e soprattutto anche una generale idea politica: «federate i loro portafogli e federerete i loro cuori!» Su questa base, per la prima volta nella storia moderna, e comunque su così vasta scala, si è generata una moneta affatto particolare: una moneta per così dire multinazionale. Una moneta senza governi e governi senza moneta. Con quello che

necessariamente ne è derivato e ne deriva, anche nella particolarità e nella complessità della sua *governance*. Tra l'altro, sulle banconote della maggior parte dei Paesi ci sono simboli storici o culturali o politici. Sulla sterlina inglese, c'è la regina; sul dollaro, ci sono i presidenti.

Sull'euro, ci sono infrastrutture.

In ogni caso oggi l'euro è davvero irreversibile, soprattutto dopo la globalizzazione: non solo perché ispira fiducia, ma anche perché ispira paura. Paura per il rischio della sua scomparsa o di improvvisate alternative.

Vediamo poi la piramide. Da Maastricht in poi la piramide di Roma è stata capovolta. Basti notare che oggi Bruxelles ha 26 competenze esclusive, ovvero ha competenza su quasi tutto. Ciò è stato, vedremo, l'effetto di una crescente massiccia aspirazione di poteri operata dall'Europa verso l'alto. Infine, la rivincita. Maastricht ha introdotto il cosiddetto Meccanismo finanziario europeo. Gli Stati nazionali sono obbligati a trasferire una parte dei loro fondi nazionali a Bruxelles. Bruxelles li "restituisce", ma direttamente alle regioni, scavalcando gli Stati nazionali... esattamente come previsto nel *Manifesto di Ventotene*.

Un meccanismo che in Italia ha funzionato molto male, ma che in Spagna ha invece funzionato... fin troppo bene. Si veda il caso della Catalogna! E si noti che la Catalogna potrebbe essere solo l'inizio di un processo di decostruzione politica capace di interessare anche altre "regioni" europee.

In ogni caso, fermarsi al Trattato di Maastricht assolutamente non basta per capire quello che è successo dopo e quello che è oggi. Maastricht risale infatti al 1992; la creazione del WTO (l'Organizzazione mondiale del Commercio) è del 1994. Ciò vuol dire che Maastricht è stato fatto e scritto prima della globalizzazione, ancora nell'età del telefono fisso!

*C'è stato quindi un crescente trasferimento di poteri, realizzato però in modo squilibrato o comunque inadeguato. Il punto è che la globalizzazione accentua queste asimmetrie. Come ha risposto l'Europa?*

Il Trattato di Maastricht è stato superato tanto da una serie di successivi atti europei (il Patto di Stabilità e di Crescita è del 1997/1999, Lisbona è del 2000/2001, Nizza è del 2007), quanto e soprattutto dalla cascata dei fenomeni che dopo il 1992 sono venuti con la globalizzazione. In Europa – o sull’Europa – si sono in specie manifestati quattro fenomeni, ciascuno con un’altissima “cifra” politica, tutti insieme causa di effetti rivoluzionari, causa di fortissime torsioni e tensioni delle/nelle strutture economiche, sociali e infine politiche europee. Fenomeni, tutti questi, che non sono stati compresi, nella loro origine e nella loro portata politica, dai “governanti” europei.

Primo: la globalizzazione. Non è l’Europa che è entrata nella globalizzazione, ma la globalizzazione che è entrata in Europa, trovandola incantata e impreparata. L’Europa, con il suo “mercato perfetto”, un tipo di mercato che ci si illudeva potesse essere modello per il mercato globale, è venuta a dover competere, e sul mercato globale, con altri Paesi. Questi ultimi hanno spesso un diverso e più forte tipo di *governance* politica; normalmente hanno anche un più basso livello di regolamentazione: nell’insieme, l’Europa ne è uscita spiazzata. In specie, fu suicida l’idea europea, dogmaticamente mercatista, di rimuovere di colpo e unilateralmente i dazi europei.

Ancora, parlando di globalizzazione e di intelligenza politica, va notato che per troppo tempo le migrazioni sono state considerate, a Bruxelles, solo come una «grande opportunità» e non anche come un problema drammatico, come è al giorno d’oggi. Così che nel 2001 (già nel 2001!) l’idea del governo italiano di introdurre una “detax” per l’Africa fu, per quasi unanime decisione, affossata!

*Analizziamo meglio questo punto: in che senso la globalizzazione (anche se non solo la globalizzazione) ha modificato la struttura dell’Europa?*

Al principio il “mantra” era questo: la globalizzazione richiede una potenza continentale. Gli Stati nazionali sono troppo piccoli. Solo Bruxelles, che rappresenta l’intera struttura continentale europea, può dialogare con gli altri continenti e così

difendere i singoli Stati. Il risultato è stato un immenso *transfer* di potere.

Questo ha determinato un drammatico processo di mutazione dell'Europa: l'ha fatta uscire dalla sua originaria dimensione economica, per farla entrare in una diversa e vastissima dimensione politica. Ciò è appunto stato attraverso una massiccia devoluzione di poteri, dagli Stati nazionali a Bruxelles, una cessione pressoché illimitata, e non propriamente democratica, delle competenze non solo amministrative, ma anche legislative. In definitiva, delle competenze politiche che un tempo erano storicamente proprie degli Stati. È così che da "corpus" economico l'Europa è via via divenuta un "corpus" politico, se pure sui generis. È così che l'idea europea è venuta via via identificandosi con l'idea di progettare e realizzare la «perfetta società europea». In media, ogni anno e per anni, venivano prodotti a Bruxelles dieci chilometri lineari di nuove regole. E certo non tutte regole necessarie per la formazione del mercato unico o per la difesa dell'interesse economico europeo, ma proprio regole universali. E in specie regole invasive e dilaganti nella vita dei cittadini. Ad esempio, relative alla costruzione dei circuiti elettrici delle nostre case o dei sistemi idrici dei nostri sanitari.

Mentre gli Stati Uniti hanno standardizzato le ferrovie, e comunque ciò che si muoveva e poteva o doveva muoversi sul mercato, l'Europa ha invece esteso la sua regolamentazione anche al *de minimis* delle attività locali, fino al ridicolo delle regole «per il benessere degli animali»! Questo è uno dei motivi – non l'unico, ma certo un motivo importante – per cui le popolazioni hanno reagito e stanno reagendo, contro l'Europa, con il loro voto elettorale, difendendo le loro tradizioni, i loro costumi, la loro libertà.

*Almeno un fattore endogeno sembra essere stato altrettanto decisivo nel trasformare l'Unione Europea e i suoi delicati equilibri: l'allargamento a est, con tutte le sue conseguenze.*

L'allargamento a est era inevitabile. Ma è stato fatto troppo in fretta. Il numero allargato di Paesi membri ha creato complicazioni nel meccanismo politico dell'Unione. Non solo: è stato

anche per soddisfare la domanda di democrazia proveniente dai Paesi postcomunisti che l'Europa ha accelerato la sua mutazione in corpus politico, prospettandosi come la fabbrica della democrazia postmoderna.

*In realtà, le cose rischiano di andare in senso opposto: stiamo assistendo a un indebolimento delle democrazie occidentali.*

Sarei più drastico. Stanno cedendo i vecchi pilastri della democrazia europea, con la crisi generale della politica del Novecento. Per mezzo secolo, e comunque a partire dal dopoguerra, il sistema politico e democratico europeo si è basato su tre pilastri fondamentali.

Primo pilastro: la dimensione limitata e l'origine quasi domestica dei problemi che i governi nazionali dovevano gestire, e per cui appunto erano votati. Problemi di questo tipo i governi nazionali potevano in effetti gestirli, e più o meno bene tutti li hanno comunque gestiti per decenni.

Secondo pilastro: la presenza quasi ovunque di ideologie organizzate in partiti politici permanenti così che, con una sola parola – popolare o socialista, democristiano o laburista – si identificavano “palinsesti” politici, forme di pensiero e di azione, storie, prassi e progetti, persone e impegni, così che l'elettore che votava sapeva a priori per chi e per cosa votava. E i governi dovevano governare di conseguenza.

Terzo pilastro: la spesa pubblica, per decenni finanziata in deficit e su vasta scala, permetteva di acquisire gradi di consenso o di ridurre il dissenso.

Questi tre pilastri hanno da tempo cominciato a cedere, ma per troppi anni ciò non è stato compreso e per questo le élite europee hanno seguito come se nulla fosse. La dimensione e l'origine dei problemi, tende ormai a superare le capacità e le forze dei governi nazionali, che vengono così via via spiazzati da flussi crescenti di sfiducia. Si tratta di problemi reali o solo immaginari, ma in politica è lo stesso, problemi che vanno dalla paura per il nuovo che viene da fuori (l'immigrazione) o che viene dal futuro (le macchine “ruba-lavoro” e “ruba-pensiero”), per arrivare all'effettivo ma spesso insoddisfatto bisogno di aiuto, a fronte degli effetti della crisi.

Se è vero che la democrazia è voto dato a un governo perché governi, è proprio per tutte queste ragioni che oggi il voto politico tende a essere sentito dai popoli come inutile o comunque di fatto diventa davvero inutile. Questo genera forme crescenti di astensione e, di riflesso, governi minoritari e perciò deboli. Non solo. Le vecchie totalizzanti ideologie politiche, soprattutto quelle del secolo scorso, sono ormai svanite, anche perché troppo a lungo sono rimaste ferme nella reciproca opposizione, tra bene e male, tra destra e sinistra, come ai tempi della Guerra fredda.

Infine, la spesa pubblica in deficit non è più un mezzo per prendere consenso e ridurre il dissenso. Piuttosto, dovendo essere ridotta la spesa pubblica proprio a causa degli eccessi di debito accumulati nel mezzo secolo che è passato dalla fine della guerra, oggi la partita dei conti pubblici è diventata un mezzo non per prendere, ma per perdere voti.

Per superare tutte queste criticità e difficoltà, non ha senso pensare a scorciatoie, come ad esempio è stato con le proposte di nuove leggi elettorali che, per effetto di una magia “premiale”, fossero capaci di trasformare quella che nel Paese è in realtà solo una minoranza reale, comunque in una maggioranza parlamentare. Proposte di questo tipo non servono a niente e proporle equivaleva a non aver capito niente.

*In questa condizione di difficoltà, l'Europa è stata colpita dalla peggiore crisi economica dal 1929: inevitabile che vi fossero profondi effetti sociali, politici e strategici.*

I trattati internazionali sono normalmente scritti proprio come i contratti matrimoniali: «nella buona e nella cattiva sorte». Non era così nel caso dei trattati UE. Sulla base di un'ideologia pienamente positiva e progressiva, un'ideologia tipicamente europea, al principio i trattati UE sono stati infatti stipulati solo sull'ipotesi della “buona sorte”.

Se ne leggete i testi, non vi trovate la parola crisi (se non a proposito delle crisi prodotte da calamità naturali o dallo squilibrio della bilancia commerciale in un singolo Stato). Ma la crisi è infine arrivata ed è arrivata nella forma e nella sostanza di un fenomeno sistemico e perciò drammatico. E



non prevista o compresa, come fu evidente fin dall'inizio, ad esempio nella gestione del caso Northernrock da parte del governo britannico. Gestione che l'Europa al principio voleva sanzionare, considerandola in termini di aiuto di Stato vietato per deviazione dal mercato, non comprendendo che ormai era il mercato a deviare da sé stesso!

Va ricordato che la filosofia economica ortodossa si schiantò subito dopo, con Lehman Brothers! L'Europa non era stata creata e organizzata per gestire eventi di questo tipo. E certo non per gestire crisi vere o create dal nulla, come quella della Grecia.

Nel caso della Grecia (non è stata la Grecia che è entrata in Europa, ma l'Europa che è entrata in Grecia, inondandola di denaro facile), l'Europa ha violato il suo principio fondamentale di "solidarietà". Non parlo poi del caso dell'Italia, creato nel 2011.

Oggi abbiamo la Brexit. Ricordo le lunghe notti gotiche dell'Eurogruppo, incontri dominati da una visione continentale; seguiti però, la mattina dopo, dall'Ecofin, dove la visione si apriva, con l'arrivo del Regno Unito, con l'arrivo dell'anglosfera.

Il Parlamento britannico ha votato a suo tempo per l'ingresso in Europa, avvenuto il 1° gennaio 1973. Cosa è successo in questi anni? Oggi l'Europa sembra quasi convinta che la perdita dell'anglosfera possa essere superata aprendosi ai Balcani. Ma, guardando alla storia, si vede che i Balcani sono, secondo l'osservazione attribuita a Churchill, un posto dove si produce più storia di quella che si consuma in loco, e perciò la si esporta. E comunque non sono, i Balcani, un posto fortunato per l'Europa.

In realtà, troppi parlano di cosa sta succedendo o succederà nel Regno Unito; pochi considerano che il distacco dell'Europa dall'anglosfera la destina a forme progressive di irrilevanza geopolitica.

*Che costruzione europea abbiamo di fronte oggi, dopo questo percorso tortuoso e che in alcuni passaggi è stato compreso soltanto a posteriori?*

Questa Europa è divenuta troppo elitaria, troppo totalitaria, troppo finanziaria. L'attuale élite europea oggi è simile ai Borbone, dopo la Rivoluzione francese: «ricordano tutto, ma non

capiscono nulla». In ogni caso Google non perdona chi, oggi per sopravvivere, dice e scrive l'opposto di quello che prima e per decenni diceva o scriveva per vivere.

Questa Europa è troppo totalitaria, come è evidente nella produzione infinita e invadente delle regole europee. Questa Europa è troppo finanziaria, come si può vedere dalla cabala degli acronimi finanziari che dovrebbero governare l'euro: LTRO, OMT, ESM, EFM, e così via.

I leader, a Bruxelles e a Francoforte, dicono: l'Europa ha bisogno di un'unione bancaria più forte. Ma se sali su un autobus o entri in un bar, e proclami che ciò di cui l'Europa ha realmente bisogno è un'unione bancaria più forte, potresti essere spinto fuori. Al contrario, se dici che l'Europa ha bisogno di cose più concrete, ad esempio un esercito unificato, o un migliore sistema di *intelligence*, o una maggiore sicurezza, allora forse qualcuno ti stringerà la mano o addirittura ti pagherà da bere.

La crisi ha cambiato l'assetto del mondo, con enormi effetti sull'Europa. Per Usa e Cina è diverso. È per l'Europa che è finito il magico mondo del G7. L'Europa rappresenta circa il 6% della popolazione mondiale, circa il 20% del Pil globale, circa il 40% del *welfare*, finanziato in deficit. Ecco perché deve cambiare struttura.

Un serio tentativo di riflessione comune, e proprio in questi termini, fu fatto nel 2009 e proprio nel corso delle lunghe notti dell'Eurogruppo: in alto, abbiamo bisogno di serietà, coerenza e coordinamento nei bilanci pubblici degli Stati membri; in basso, abbiamo bisogno di solidarietà, verso gli Stati in crisi; nel mezzo, abbiamo bisogno di un Fondo europeo (proposto proprio dal governo italiano, già nel 2008) che emetta Eurobond. In specie, per il finanziamento delle infrastrutture e soprattutto per il finanziamento della difesa europea.

Ricordo che il ministro tedesco rifiutò il piano, dicendo: «no a un maggior debito pubblico!» Non aveva capito che gli Eurobond non erano destinati a emettere più debito di quello consentito, ma solo a farlo in modo diverso e per altri fini.

Il cancelliere dello Scacchiere capì invece il senso politico degli Eurobond. E, di conseguenza, la sua reazione fu: gli Euro-

bond sarebbero uno strumento per la costruzione della nazione europea. No grazie! Il ministro tedesco disse no, perché non aveva capito. Il cancelliere dello Scacchiere disse no, perché aveva capito!

La sequenza degli eventi drammatici che si sono succeduti negli ultimi due decenni sta mettendo a dura prova le nostre strutture economiche e poi sociali e infine politiche.

Ciò genera oggi una drammatica asimmetria, tra la necessità di una politica in grado di intendere la “cifra” politica dei problemi e di dimostrare un’effettiva capacità di gestirli. Stiamo vedendo emergere in Europa un drammatico deficit di capitale umano e politico.

Guardate la foto delle persone che hanno firmato il Trattato di Roma. È in bianco e nero. Sono tutti uomini seri e profondi, la maggior parte di loro aveva combattuto in guerra, per le loro idee, o erano stati in esilio o in prigione o si erano nascosti nelle biblioteche.

Guardate invece qualsiasi “foto di famiglia” dei leader dell’Unione Europea di oggi: la differenza, tra le due foto, non è limitata ai colori!

*Per guardare avanti con qualche spiraglio di ottimismo, cosa dobbiamo augurarci allora per il continente europeo?*

Forse ciò di cui abbiamo bisogno è una benedizione, proprio come quella che fu implorata prima della firma del Trattato di Roma. Se è vero che il passato è il prologo, come è stato tanti anni fa, dopo la guerra, così può essere oggi, dopo la crisi: «In Europa le ferite della guerra, così recente, sono ancora troppo aperte, troppo dolorose perché si possa sperare che le collettività nazionali facciano quello sforzo di cui solo gli individui superiori sono capaci [...] sforzo che consiste nel dominare i propri sentimenti». Così Albert Camus, “Sul futuro della civiltà europea”, lezione detta ad Atene, nel 1955.



## Vincenzo Scotti\*

Allow me first of all - under the auspices of the Italian Presidency of the G7 and on behalf of the Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation - to thank the Undersecretary of State for Foreign Affairs and International Cooperation Benedetto Della Vedova for so warmly welcoming all the participants to this initiative; I also thank, in particular, the Ambassador Elisabetta Belloni and the Ambassador Massimo Gaiani for their great availability and for having lent it so much support during the planning and implementation phases.

This initiative has been co-organized by the Fondazione Link Campus University and the Fondazione Economia di Tor Vergata.

I would also like to express my gratitude for the encouragement that has come from Universities, Foundations, Research Centres, and all the other international institutions involved, all of which are the expression of the wealth of cultural and human differences across the planet.

Naturally, I wish to thank all of you who have agreed to participate in this dialogue, which aims to take a step back from the pressing challenges of daily emergencies and reflect on the change in era, looking beyond the fence and beyond isolated, individual problems to focus on overall change. In so doing we can offer G7 policy makers a few strategic ideas concerning the difficult and divisive agendas planned for the Taormina G7, the subsequent G20, and all the other regional and global forums. This two-day

\* President, Link Campus University.

event provides us with a short break, as it were, affording us communal reflexive respite from our daily headlong rush, propelled as we are by the impetus of our many daily emergencies.

Our dialogue, based on the concept paper you have received, aims to share both the results of personal and collective research activities, and the reflections that have matured during various political, diplomatic, economic, and social work experiences.

Around this table there are people not only from the G7 countries, but also from fundamentally important, so-called “emerging” countries and equally important realities that some might still consider only “minor”.

I would also like to emphasize and express my thanks for the contributions of scholars from the religious world, and especially the Christian world, which so very recently has opted for a path leading to epochal recompositions - of the Roman and Ortodox Churches, and those of the Protestant Reformation and Roman Catholicism, together with other Abrahamic religions - take the Pope's recent visit to al-Azhar University in Egypt, for example.

And lastly, I would like to express my warm thanks to the Most Reverend Monsignor Gallagher, Secretary for Relations with States at the Holy See, for his participation. The contribution of thought and sensibility that comes from your presence is the special contribution that this meeting seeks to offer - humbly in these weeks - to the “world” of the G7.

Since it is my task to get the ball rolling, I think the first thing to say is that our considerations must assume as their premise the evident dimension of a multipolar world and of a change of epoch, not an epochal change.

As scholars of geopolitics well know, in the planetary interrelation determined by globalization, “geopolitical butterflies” are those entities which, by their culture, resources, geographical position, or various functions in the world system, could create disruption and turbulence from one end of the planet to the other.

We are faced with a nonlinear phenomenon in which all that is “local” has the capacity to bring about global effects. This, as the scholar Pierluigi Fagan says, is “a typical feature of

complex, densely interwoven systems”, a feature that highlights three things:

- that local and global systems are not separate;
- that calculating cause and effect in complex systems is very difficult (...);
- that the old idea of the cause-effect link should be replaced by a more subtly articulated notion involving many causes able to produce a series of nonlinear effects, in which the input is very different to the output.

For this reason, giving continuity to the “spirit” of a reflection launched in 2009 during the Italian presidency of the G8 (some of us were present at that time and many more have joined us today), during this two-day event, we have set ourselves the goal of understanding, together, how men and peoples - of different cultures, sensitivities, and roles - perceive the epochal change we are living through. And, moreover, how they participate in it and how it is absolutely necessary to grasp the wealth of such a vast array of differences. And how to help the great global players (whether they be states or other entities) promote a reasonable form of multipolar globalization (one that is fair, competitive and cooperative, inclusive and creative) able to put an end to the now no longer acceptable inequalities, exclusions, new poverty, and radicalisms created by man and that have thrived so dramatically over the past twenty years (during the phase of so-called “savage globalization”).

It is not just a matter of increasing the number of participants in international forums, however, but of a different, novel approach to and management of decisions by holders of political, institutional, and economic power; a different, novel approach to and management of technology, weapons, and the media; and a different, novel approach to and management of forms of judicial power and leadership training.

This provocation is aimed first of all at this latter “power” - the power inherent in training and educating - which is in the hands of the world’s philosophers, theologians, scientists, researchers, professors at the great universities, and think-tanks.

Perhaps we are still not fully aware of the fact that, in the present form of essentially non-global globalization, there are increasingly less sustainable paradoxes.

There is the paradox of an increasingly interconnected world that has failed to balance national sovereignty and globalization through the construction of “communities of states” capable of making the actions of “state communities” incisive in dealing with the shocks deriving from processes of unregulated globalization. This inability has produced myopic policies the consequences of which, in Europe for example, and in the face of major migrations and the severe economic and financial crisis, are pushing more and more citizen movements and individual governments towards a return to autarkic closure and “irresponsible” nationalisms.

There is the paradox of a discriminating, linear, disciplinary, and causal way of thinking. In the face of the global, we still reason according to categories typical of the twentieth century and hark back to a world that no longer exists.

There is the paradox of a globalization characterized by the radical contrast between those who are “different”, bereft of solidarity: ethnic, cultural, and religious radicalisms have sparked what Pope Francesco has termed the “Third World War being fought in small pieces, in chapters”.

These paradoxes, moreover, are fuelled by the presence of a variety of global players, including “non-state actors”, which have shown themselves to be the fastest and most responsive in handling multipolarity as they are themselves in essence multipolar. Among these are the great multinationals of finance, of the production of goods and services, but also rating agencies, news and communications networks and, unfortunately, criminal and terrorist networks whose perverse organizations have disastrous and destructive effects on the whole world. By taking advantage of mounting inequalities and exploiting religious sentiment, they aim to destroy the order as we know it and seek to fill the gaps left by politics. They are all players who - as we all know and each in their own different way - profoundly condition the behaviour of “states”.



Within these paradoxes, however, we must also learn to grasp important and positive processes of change with which states, unions of states, and international public institutions, including the G7, must come to terms.

I would like us to bear in mind that alongside the traditional protagonists of industrial society (the productive middle classes and employed labour) there are many new subjects, movements, and organizations on the world scene, new ways of coming together, of communicating, of making culture, and new customs. And all of this has taken place without thanks to politics, or under the guidance of states that are still self-absorbed in their nationalistic origins, but thanks to a profound impetus from the various societies themselves.

And these societies are also united by important and imposing ethical, spiritual, and religious movements, by environmentalist, peace, development, and human rights movements that cross the boundaries of humanity, joining or separating them according to a logic that is wholly meta-political and meta-state. Let us not forget that globalization is all this, too.

From these few considerations, I think it might be useful to continue the dialogue that has been started at this two-day event on the basis of the concept paper attached to the invitation to this dialogue. In this paper, which will soon be illustrated by our friend Luigi Paganetto, we have pointed to some of the major critical areas of this change of epoch. These critical points push us to go beyond the dramatic emergencies that influence policy actions in search of short-term consensus, and look beyond the fence with a medium-term vision, able to address the challenges of this change of epoch.

A goal of this magnitude demands a continuity of dialogue which, deploying all the interactive technologies available, is able to create a network of free individuals who, basing themselves on interdisciplinary research devoid of ideological prejudices, on a shared reflection, and on intercultural and inter-religious dialogue, are able to give credibility to proposals for real change.

Is this initiative possible? I think it is, if we look at the reality of this great gathering.



## Claudio Roveda\*

One of the main features of Globalization is the very relevant change of the distribution of industrial-manufacturing capacity and output among the various areas and Countries of the world, that it has brought.

Since 2003 up to now the EU share of global industrial output has dropped steadily, similarly to USA, while China and other Countries (New Industrialized Countries - NICs) remarkably increased their share.

This process is largely led by global firms, many of them from Industrialized Countries, that make direct manufacturing investments in Countries where they can find many economic advantages: low labor wages, fiscal incentives, less constraining environmental and social regulations.

Together with some economic benefits, specially for the global firms, their competitiveness and profitability, and for the workers of the NICs, this model of Globalization is bringing some negative consequences, specially for the Industrialized Countries, in terms of unemployment and economic stagnation, but also for NICs, in terms of deployment of natural resources, environmental damages, economic and social instability and unbalances.

Notwithstanding this the worldwide redistribution of industrial capacity and output is going to continue as most of the new and growing demand of consumer products is going to come from NICs, while the consumers' demand is stagnating

\* Secretary General of COTEC Foundation.

in Europe, even if there is still a huge market of 500 million consumers.

So new business opportunities will arise for global firms outside Industrialized Countries and the Globalization process will go on.

There is anyway an alternative model of the Globalization of Industry, that can be labelled Competitive Sustainable Industry, first of all Manufacturing, which should achieve economic Competitiveness as a necessary requirement for survival in the global market, on one side, and Sustainability (environmental and social, in the first place) as a necessary requirement for the quality of life and the survival of the world natural resources, on the other side.

The global socio-economic and environmental Sustainability of Industry can be achieved by conceiving appropriate strategies and implementing them at national/regional scale, first of all in Industrialized Countries, so giving rise to a cumulative process that can be expanded at global scale.

Local production within Industrialized Countries has to satisfy a local and, at the same time, global demand of highly differentiated products from both Industrialized Countries and NICs.

Local production should be integrated into highly effective and competitive global value chains, so crating new “constellations” of economic and technological agents.

A clear example of this approach to the implementation of Competitive Sustainable Globalization is provided by the strategy of Circular Economy, that has been designed by the European Union for the Renaissance of European Industry, knowledge and innovation based.

Closing the production-distribution-utilization loop as pursued by the model of Circular Economy, while keeping economic efficiency and drastically lowering the impact on the environment and the use of resources, that can be regenerated and reused, is a very relevant economic and social challenge, that can be successfully faced in the medium term, given the deep transformations it requires for the industrial systems and the consumers’ behavioral patterns.

New technologies are needed to implement the model of Circular Economy, by radically transforming the processes of designing products, manufacturing and marketing/distributing them and using/recycling them.

The so called “4th Industrial Revolution”, based on the integration of ICTs, Bio and Nano technologies, has to include Circular Economy among its main goals and paradigms.

In this way Circular Economy can be an economic, technological and social paradigm able to assure long term Sustainability of Industry, combined with Competitiveness.

It has also the capability of building global value chains, which include firms, research centers and technology providers from either Europe and NICs, into cooperative networks (constellations). So transfer of technology, know-how and industrial capabilities from Europe to NICs can be implemented in a way that helps the development of NICs and avoids or reduces unbalances at international scale.

Some global firms of Industrialized Countries are following this approach, which must to be promoted and supported by public institutions by means of appropriate regulations and economic measures and incentives.

It's worth noting that the 3 Os Strategy (Open Innovation, Open Science, Open World) of the European Union promotes and supports the implementation of a new approach to scientific, technological, industrial cooperation between EU and other Countries, first of all NICs, so it is a way to contribute to the realization of the paradigm of Competitive Sustainable Globalization.



## Luigi Paganetto\*

Globalization, has been exalted as development engine for a long time. Today it is considered the most important reasons for the sense of anxiety and mistrust in the future emerging over the long crisis exploded in 2008 and intensified by the explosive increase in the flow of refugees and migrants all over the world. Job loss, wage stagnation, growing income inequalities and commercial deficits are all considered part and parcel of globalisation. Nobel prize A. Deaton (2016) argued that “growth depends on globalization and on legitimate inequality”. We cannot ignore, he said, those who are hurting, but we need to ensure that our “fixes” don’t make the problem worse. The true bogeymen are the rent-seekers who have captured so much of our government. The inequality that they have wrought is the inequality that needs to be eliminated. B. Milanovic (2015) claimed that globalization can be observed from a historical point of view. In this context, its costs tend to perpetuate a cycle where periods of global integration and technological progress generate rising inequality which triggers two countervailing forces: redistribution policies and political upheaval. Globalisation has reached a stage where its costs have been largely ignored. The results of recent empirical analyses (K. Desmet, 2016) show that, despite a growing sentiment of discontent, globalization remains a powerful engine of growth and the world stands to benefit greatly from a non-stopping liberalisation process. Is there any role for European Union in making proposals and deals in this respect?

\* President, Tor Vergata University Economics Foundation.

Going forward, Governments need to address inequality and social inclusion, boost global investment, and restore confidence. *Which kind of policies could be adopted to make globalization more inclusive?*

The latest *Global Trade Alert Report* emphasizes the mounting evidence on the acceleration in the G20's resort to protectionism since 2012. The jumps in G20 protectionism in 2015 and 2016 coincide with the halt in the growth of global trade volumes (S. J. Evenett, 2016). What would be the consequences on international trade and on the G7 economy of President Trump proposal renegotiating the Nafta and imposing 35-45% tariffs on imports from Mexico and China? The emergence of China is felt as a major competitive shock by all manufacturing producers in rich countries. This is particularly true in the labour-intensive sector, where the traditional comparative advantage of low-wage countries is compounded by trade liberalisation in form of import quota removals. The employment trajectories of workers, who were employed in manufacturing industry exhibit strong polarisation between high skill/high wage jobs and low skills/low wage jobs, the losers being the middle skills/and wage jobs (W. Keller et al., 2016). Rising import competition can increase income inequality, but it also accounts for a substantial part of all high-wage employment gains. *Is it a task for policymakers to extend the gains to the majority of citizens?*

*In Europe we have just entered an era that can be defined as "post-Brexit", where Brexit risks being a turning point, a change of era that can change the future, as it has happened so many times in our history.*

The upshot of a supposed convergence of economic efficiency with social justice created a breakage of trust which goes to the root of civil society. The loss of trust and the increased insecurity prevailing in our society made room for the proposal of the so-called responsible nationalism. The proposal has emerged as a response to a growing uneasiness on the consequences of globalisation, in spite of the ancient historical roots and irreversible nature of global integration trends. L. Summers defines responsible nationalism as "...an approach where it is



*understood that countries are expected to pursue their citizens' economic welfare as a primary objective but where their ability to damage the interests of citizens of other countries is circumscribed. With such an approach, the content of international agreements would be judged not by how much is harmonized or by how many barriers to global commerce are torn down but by whether people as workers, consumers and voters are empowered".* In this context, argued P.L. Scandizzo, the European Union appears more and more like the designated victim because it is the last bastion of over-nationalism, in unfinished form and therefore more vulnerable.

The concept of "responsible nationalism" is useful only to the extent in which it helps avoiding the distortions of "irresponsible nationalism", which has characterized many past experiences and to which no one should like to return. *These distortions are at the roots of the real problems of our "developed" societies and their relationships with the "emerging" economies.* We will mention two of them, undoubtedly crucial:

- a) *The increase in inequalities and insecurity in our national societies and at global level.* Austerity policies were not able to lead Europe as a whole to adequate growth and development rates to keep up with the economies of the rest of the world. At the same time, they have increased poverty, insecurity and the social tensions from growing immigration. The rhetoric of development exacerbates the existing problems, thus widening the social gap between the wider majorities, victims of growing social exclusion and very narrow and increasingly richer oligarchies.
- b) *The narrowing of the spaces of democratic experience in our democracies "competitive 4.0", "emptied", "refuge" of populisms of different nature (very different from context to context).*

At the same time, we are increasingly witnessing several forms of "exit" from "anaemic" regional contexts such as the EU and without a planning view, in the dangerous nostalgia for "irresponsible" nationalism. *To confront this risk, the G7 should*

*propose resources and actions for each country. Eurozone countries in particular, should aim to deal more effectively with international emergencies* such as migratory flows, natural disasters, terrorists and cyber attacks.

In this context a new policy approach has to be adopted, involving the G7 in carrying out “Sustainable development goals”, not only related to climate-environment but also to the dramatic socio-economic realities of our time, focusing in three sets of issues:

1. *The issue of fair globalization, aimed at rediscovering its cultural and political soul. How can globalization be more inclusive?* J. P. Fitoussi argues that countries can develop solidarity at the global level by financing the provision of public goods. D. Rodrik contends that we cannot have hyper-globalization, national sovereignty and democratic politics all at once, but only two out of three. He suggests to put democracy to work for the global economy, instead of the other way around. The risk being today that the social strains of hyper globalization will drive a populist backlash that undermines globalization and democracy. Moreover, he argues, it is too late for winners to compensate the losers for the re-distributive consequences of removing tariff and non-tariff barriers on trade. *We must reassess the balance between national autonomy and economic globalization.* The key challenge for national states is to operate and co-operate in areas that fundamentally challenge their sovereignty - but they can only do so if they pool or share some of the sovereignty with other states. Given the transnational and networked nature of the problem, a transnational and networked response is required.
2. The second issue is related to the policies to be adopted to react to the protectionist pressures. P. Lamy recently argued that the new world trade is a world where production is transnational along supply chain of goods and services where obstacles to trade are about protecting the consumer from risks. *Security, health safety and environmental sustain-*

ability tend to prevail on tariffs and non-tariff measures. This context reinforces D. Salvatore proposal to direct the G7 to the strict enforcement of agreed-upon WTO rules and regulations. The Trump Administration view is that free-trade agreements are responsible for income stagnation over the past two decades. J. Sachs (2016) *considers an economic fallacy the claim that America's current-account deficit (or trade deficit), which is in fact the result of America's low and falling saving rate, is an indicator of unfair trade practices by Germany and China, two current-account surplus countries.* "Import barriers would pull workers and capital into import-competing sectors and away from export sectors, roughly leaving the US trade balance unchanged while lowering national income and average living standards. The trade deficit could fall if the import barriers were in the form of trade taxes that lowered the budget deficit (thereby raising government saving) but that effect would work through the budget, not through trade policy *per se*. To reduce its current-account deficit, the US must either save more or invest less in its economy". President Trump intends to provide workers with "protection" by putting protectionists in charge. R. Baldwin (2016) argues that "*protectionism will not boost American industrial competitiveness*", even if it saves a few thousand jobs in sunset sectors. Moreover, ripping up trade agreements and raising tariffs will do nothing to create new, high-paying factory jobs *because the twenty-first-century globalization is knowledge-led, not trade-led.* With US workers already competing against robots at home, and against low-wage workers abroad, disrupting imports will just create more jobs for robots". The consequence is job polarization between high skills/high wage jobs and low skills/low wage jobs both increasing their quota in the economy. The medium skills/medium wage workers that represent the majority in manufacture had not experienced any significant increase in their income in the last 10 years. Globalization and technological innovation imply the need to invest in retraining initiatives, lifelong education, mobil-

ity and income-support programs, and regional transfers. *Could G7 take any transnational initiative proposing a program of retraining initiatives facing the effect of automation on job markets and avoiding the potential unemployment effect related to the technological change?*

3. The third issue is the sustainable development policy involving G7 action to rebuild the foundations of renewed trust.
  - a. *The G7 could make proposals for coordinating policies directed to increase productivity and growth, particularly in the Eurozone countries.* IMF pointed out in 2014 (IMF, WEO, 2014) that the evolution of the stock of public capital—the most widely available proxy for infrastructure—indicates rising inadequacies in infrastructure provision. Public capital has declined significantly in quality and as a share of output over the past three decades in both advanced and developing countries. Maintenance spending has also fallen, especially since the financial crisis. Reinvigorate public investment to lay the foundation for long-term economic performance and job growth, including by investing in large-scale infrastructure renovation (M. D. Knight, 2017). *Could the G7 take an initiative in coordinating and supporting national programs of investment infrastructure?*
  - b. Redistributive policies require higher tax rates and tend to have an adverse impact on growth. The Roosevelt Foundation (2016) suggested that reducing inequality is not just a matter of redistribution, “Rewriting the Rules” could be the most important policy option. Economic policies affect the distribution of income both before and after taxes and transfers. The tax system, for instance, may encourage some inequality-generating activities at the expense of others. *“We must devise new policies to eliminate the distortions that pervade our financial sector, our corporate rules, our macroeconomic, monetary, tax, expenditure, and competition policies, our labor relations, and our political structures”.*
  - c. Re-launching innovation is a must. Nobel Prize E. Phelps argued *“Lost innovation, not trade, is the main culprit of*

*economic stagnation*” (2017). Though “*an economy open to new concepts and novel ventures is bound to generate unequal gains, it would be a mistake to misunderstand the relation of inequality and innovation. It is less innovation - not more - that has widened inequality in the United States in recent decades*”. Renewable energy technologies and energy efficiency are important devices facing climate change, but are also engines pushing innovation in the economy as it is stated in “*Better Growth, Better Climate*” (UN, New Climate Report, 2015). International agreements and rules on climate will be deciding climate policies. *How can G7 policies for innovation in energy and environment be revived without resorting to regulatory and interventionist corporatism?* Following the United States’ presidential election, many observers fear that international efforts to combat climate change - such as the Paris accord and the Sustainable Development Goals - could be derailed. Nobel prize J. Stiglitz (2016) points out that, if Trump does not pursue climate-friendly policies, other countries might “*start imposing tariffs against US products made in ways that violate global climate-change rules*”. Even if President Trump reneges on US commitments, and does not implement national policies to reduce emissions, such a move would kill the Paris agreement only if other countries decided to do the same. Is this likely to happen? *What are the best ways to preserve the Paris Agreements?*

- d. *What should governments and G7 do to respond to the needs for more forceful policies of economic development and international assistance, and, at the same time of reduction of poverty and income inequalities within their own countries?* International development policies are increasingly perceived as in contrast with efforts to improve the conditions of most disadvantaged within the richer countries. Injustice and inequalities appear to increase in the globalized world. Retrenching into nationalism challenges development programs and policies of assistance and aid for poor countries and their population. Migra-

tory phenomena are both humanitarian emergencies and persistent and growing realities. The pessimistic views about the Sahel region that take for granted immigration as the only long term solution for Burkina Faso, Mali, Mauritania, Niger and Tchad - the G-5 Sahel -has to be rejected (J. De Melo, 2017). What about EU “*migration compact*”?

- e. Demography and migratory flows are two central issues for a globalized world, especially today for Europe, witnessing the surge of 2.3 million refugees and asylum seekers arrived in Europe during 2015 and 2016. Although this episode is only a small part of the broader global phenomenon, it has presented Europe with the most dramatic wave of forced migration the continent has experienced since the aftermath of World War II (F. Mattern et al., 2016). Demography plays an important role in a sustainable development policy. Migration flows are challenging European Institutions that have to solve the dilemma on refugees hospitality: investing on immigration or protecting from it? No doubts about the answer in an ethical perspective. But the answer doesn't change either under a demographic perspective of sustainable development.

Agostino Marchetto\*

*Europa, mediterraneo e continente africano.  
Interculturalità e fattore religioso: una sfida*

1. Nel 2001, dichiarato dalle Nazioni Unite “Anno internazionale del dialogo fra le civiltà”, Giovanni Paolo II invitava tutti i credenti in Cristo e tutti gli uomini di buona volontà «a riflettere *sul dialogo tra le differenti culture e tradizioni dei popoli*». Tale infatti era il tema del Suo Messaggio per la Giornata Mondiale della Pace di quell’anno, e lo indicava come «la via necessaria per l’edificazione di un mondo riconciliato, capace di guardare con serenità al proprio futuro». Sulla stessa lunghezza d’onda è stato l’invito, più centrato peraltro sulle tre religioni monoteistiche per eccellenza, nel recente incontro di Abu Dhabi.

2. In effetti, la presenza di persone di differenti culture e civiltà e religioni che vivono e interagiscono nello stesso territorio diventa sempre più frequente. Tale realtà, di cui la causa più d’immediata evidenza è l’accelerazione del fenomeno migratorio, pone problemi che vanno affrontati con saggezza, pur offrendo una base di sperimentazione dell’andare insieme, almeno in un certo senso, anche di Europa, Mediterraneo e Continente Africano. Qualunque sia infatti il motivo che induce una persona a lasciare la terra natia per vivere, almeno per un certo tempo, in altro luogo, essa troverà inevitabilmente la nuova dimora diversa dalla società in cui aveva sempre vissuto e operato: vale a dire si incontrerà-scontrerà con un modo differente di vedere e trattare le cose, una maniera diversa di reagire alle situazioni, con valori non

\* Arcivescovo, già Nunzio apostolico e segretario emerito del Pontificio Consiglio sulle Migrazioni.

sempre uguali e un'altra lingua. E se i nuovi arrivati sono centinaia di migliaia, provenienti dai luoghi più disparati, nessuno rimarrà indifferente di fronte alle culture altrui, diverse dalla propria, sia egli immigrato che autoctono. Ma trattasi comunque di un "brodo" già sperimentabile nella vasta visione che ci è prospettata qui oggi, ed è un punto importante da considerare.

3. Certo, in genere, ogni nazionalità rappresenta una cultura, giacché essa si riflette, «in modo più o meno rilevante, nelle persone che ne sono portatrici, in un dinamismo continuo di influssi subiti dai singoli soggetti umani e di contributi che questi, secondo le loro capacità e il loro genio, danno alla loro cultura» (così leggiamo, sempre nel Messaggio della Pace 2001, al n. 5). Ogni persona, infatti, è «segnata dalla cultura che respira attraverso la famiglia e i gruppi umani con i quali entra in relazione, attraverso i percorsi educativi e le più diverse influenze ambientali, attraverso la stessa relazione fondamentale che ha con il territorio in cui vive» (*ibid.*). Tale processo, però, è dinamico, dove «non c'è alcun determinismo, ma una costante dialettica tra la forza dei condizionamenti e il dinamismo della libertà». La cultura quindi, espressione «dell'uomo e della sua vicenda storica, sia a livello individuale che collettivo» (*ibid.*), non è qualcosa di fisso ma è aperta a modifiche, grazie alle esperienze vissute. C'è un'apertura dunque.

4. I contatti tra le varie culture, perciò, necessariamente portano a *una certa interculturalità*, anche se l'incontro tra persone di cultura diversa spesso può innescare un conflitto d'identità. Il nuovo ambiente rende, cioè, l'immigrato più consapevole di chi egli è, dei valori propri, di ciò che dava senso alla sua vita nella società d'origine. Gli autoctoni, da parte loro, sono messi a confronto con l'identità altrui. Occorre dunque trovare «il giusto equilibrio tra il rispetto dell'identità propria e il riconoscimento di quella altrui» (Messaggio di Giovanni Paolo II per la Giornata Mondiale del Migrante e del Rifugiato 2005, n. 2). Così, da un lato, occorre saper apprezzare i valori della propria cultura, dall'altro è necessario riconoscere che ogni cultura, «essendo un prodotto ti-



picamente umano e storicamente condizionato, implica anche dei limiti» (Messaggio di Giovanni Paolo II per la Giornata Mondiale della Pace 2001, n. 7). Orbene io penso che tutto questo non valga solamente per le persone ma anche per i vari Paesi, e sia pure da tener presente trattando il tema oggetto della nostra riflessione.

5. Ma quale deve essere allora il rapporto tra la cultura della maggioranza e le culture delle minoranze, o, il nostro “Sitz im Leben” oggi, fra i Paesi che formano l’Europa, il Mediterraneo e il Continente Africano? «La via da percorrere – afferma Giovanni Paolo II ancora per tale Giornata (n. 2), circa i migranti, – è quella della *genuina integrazione*, in una prospettiva aperta, che rifiuti di considerare solo le differenze tra immigrati ed autoctoni». Si mira, infatti, a formare, con il contributo di tutti, «società e culture, rendendole sempre più riflesso dei multiformi doni di Dio agli uomini» (GMMR 2005, n. 1). Le culture, del resto, appaiono «espressioni storiche varie e geniali dell’originaria unità della famiglia umana» e occorre salvaguardare sia le loro peculiarità sia la loro reciproca comprensione e comunione, secondo il modello di Dio Uno e Trino (cfr. GP 2001, n. 10). Avviene così un arricchimento reciproco e la società si trasforma in un mosaico, dove ogni cultura ha il suo posto nel comporre una figura sempre più bella, nella molteplicità delle culture, secondo il primordiale disegno d’unità della famiglia umana (cfr. *ibid.*).

6. *Mutatis mutandis* possiamo applicare ciò al nostro tema di studio. In effetti, quando parliamo di integrazione non è forse un concetto che ci viene in mente nell’affrontare l’oggetto della nostra riflessione odierna? Una qualche forma di integrazione, e io aggiungerei integrale senza fare bisticcio di parole, ma per aggiungere un aggettivo necessario. La *vera integrazione* quindi si realizza là dove l’interazione tra gli immigrati e la popolazione autoctona non si verifica soltanto in campo economico-sociale, ma altresì culturale. Ambedue le parti, comunque, devono essere disposte a farlo, giacché *motore* dell’integrazione è *il dialogo* (v. il filo rosso di tutti i documenti di *People on the Move*, del dicembre 2004, n. 96, pp. 37-51).

7. Continuando nel passaggio da una situazione interna a un Paese a quella internazionale, ricordo che ai migranti e ai rifugiati, il V Congresso Mondiale della pastorale specifica a essi relativa, tenutosi a Roma nel mese di novembre 2003, fa così un appello affinché «aiutino i propri figli e nipoti nei loro sforzi verso una piena integrazione nel Paese di accoglienza, preservando nel contempo la loro *identità culturale*» e perché «apprezzino il Paese d'accoglienza e ne rispettino le leggi e l'identità culturale», fino ad amarlo. Al tempo stesso, il Congresso chiama la società civile e i suoi singoli membri ad «apprezzare le origini culturali di ogni persona, e a rispettare le diverse abitudini culturali, nella misura in cui non contraddicano i valori etici universali inerenti al diritto naturale o ai diritti umani» (gli Atti sono pubblicati in *People on the Move*, n. 93 del dicembre 2003).

8. L'integrazione è dunque un progetto a lungo termine, - è "progressiva" - e coinvolge tanto i migranti quanto gli autoctoni in un «clima di "ragionevolezza civica", che consente una convivenza amichevole e serena» (GMMR 2005, n. 3). È la prima volta - notiamolo - che il Magistero usa questa espressione: "ragionevolezza civica". Quando si riconosce il benefico contributo che la presenza dell'immigrato - con la sua cultura e i suoi talenti - può donare alla società ospitante, egli stesso è più motivato a cercare un alto grado di interazione con tale società di accoglienza. È allora che si verifica una *sana integrazione interculturale*. Anche in questa prospettiva, *mutatis mutandis*, applicare su scala internazionale e continentale il criterio della *ragionevolezza civile* è fondamentale.

### *Identità europea e interculturalità*

9. Entrando ora più profondamente nel nucleo del nostro tema si può anzitutto chiedere se l'Europa sia pronta ad affrontare la sfida di una tale integrazione interculturale, vale a dire se

essa sia consapevole della sua identità e perciò atta a dialogare con le altre culture, senza perdere la propria. Cerchiamo quindi ora di “delineare” la “cultura europea”. Cerchiamo noi stessi, sempre tenendo presenti come telone di fondo Mediterraneo e Africa e le loro “identità”.

10. In un intervento intitolato “Europa. I suoi fondamenti spirituali ieri, oggi e domani”, il Cardinale Joseph Ratzinger afferma che essa *non è un continente* afferrabile in termini geografici, ma *piuttosto un concetto culturale e storico*. A questo riguardo, egli segnala tre fondamentali svolte storiche – che pure noi, come storici, accettiamo –, e cioè, la prima, la dissoluzione del vecchio continente mediterraneo a opera del *Sacrum Imperium*, collocato più verso nord, in cui si forma, a partire dall’epoca carolingia, l’Europa come mondo occidentale-latino. Accanto a questo v’è la continuazione dell’antica Roma, a Bisanzio, con il suo protendersi verso il mondo slavo. Il secondo passo è la caduta di Bisanzio e il conseguente spostamento, da una parte, dell’Europa verso nord e verso est, e perciò dell’idea cristiana di Impero, e, dall’altra parte, l’interna divisione dell’Europa in mondo germanico-protestante e latino-cattolico. Oltre a questo, ci fu fuoruscita europea verso l’America. Il segnale, ben visibile, della terza svolta è la Rivoluzione francese: la storia non si misura più in base a un’idea di Dio a essa precedente e che le dà forma. Lo Stato viene ormai considerato in termini puramente secolari, fondato sulla “razionalità” e sul volere dei cittadini. Per la prima volta in assoluto, nella storia, sorge lo Stato puramente secolare e si dichiara Dio stesso affare privato, che non fa parte della vita pubblica e della civile formazione del volere. È un nuovo tipo di “scisma”, nasce la divisione tra cristiani e “laici”.

11. Dal canto suo lo storico Prof. Cesare Alzati, tenta di dare una definizione a un altro concetto-chiave, per noi, per il nostro tema di oggi, quello della *specificità europea nel contesto della civiltà*, intesa, questa, come «una categoria [...] che attinge alla sfera culturale, e nella quale i vari aspetti dell’attività dell’uo-

mo, dalla elaborazione intellettuale alla creazione artistica, alle forme di vita istituzionalizzata, convergono in un insieme unitario e coerente, dotato di una sua irriducibile specificità» (v. *La Scuola Cattolica*, 1994, p. 146). In questa luce, dunque, Alzati vede «l'Europa apparirci come il comune spazio umano, in cui realtà originariamente assai diverse sono venute confluendo e, pur senza perdere la propria individualità, si sono inserite a pieno titolo in una più vasta *Koiné*, facendone propri gli ideali, gli orizzonti mentali, in una parola la "Weltanschauung"». Un processo più profondo, dunque, della "casa comune" europea a cui si è soliti riferirci.

12. Ma qual è la forza che ha reso popoli differenti, spesso antagonisti, cioè i latini e i germani, gli elleni e gli slavi, partecipanti di una medesima identità di fondo, di una specificità europea, nonostante le diversità di ceppo etnico-linguistico? Non ci sono dubbi per noi. Risulta evidente infatti che il *Cristianesimo* costituisce il comune *humus* in cui tutti questi popoli affondano le loro radici (ed ecco il terzo concetto chiave, *le radici*) e dal quale hanno tratto la linfa vitale che ha animato le rispettive culture. Per citare ancora il Prof. Alzati: «È la fede cristiana, in effetti, che ha comunicato loro un medesimo patrimonio ideale, che ha ad essi donato un unico linguaggio, al di là delle diverse lingue, che ha insegnato loro le forme, anche istituzionali, per un'articolata e pur sinfonica convivenza; in altri termini, che ha suscitato in loro la comune civiltà».

13. L'unità culturale europea, prima ancora che quella economica e politica, va cercata dunque nelle sue radici, nei valori comuni, in quello stile di vita che ha un "supplemento d'umanità", identificante appunto la civiltà europea, radicata nell'*humus* cristiano. Giovanni Paolo II, all'*Angelus* del 21 luglio 2003, definisce perciò il *Cristianesimo* «elemento centrale e qualificante» dell'Europa, un patrimonio che non va disperso.

14. È significativo qui ricordare che i "Padri" dell'Unione Europea erano soprattutto tre "grandi" cattolici: il francese Ro-

bert Schuman, il tedesco Konrad Adenauer e l'italiano Alcide De Gasperi. Accanto a essi vi sono comunque *pure dei "laici"*. Così per Goethe «la lingua materna dell'Europa è il Cristianesimo» e anche per Kant «il *vangelo è la fonte da cui è scaturita la nostra civiltà*». Marc Chagall era convinto che per secoli i pittori hanno intinto il loro pennello in quell'«alfabeto colorato della speranza» che sono le sacre Scritture. Per lo stesso Francesco De Sanctis, spirito "laico" dell'Ottocento, la radice del nostro «sentimento religioso, che è lo stesso sentimento morale nel senso più elevato», si trova altresì nel Cristianesimo. Concludiamo questa carrellata pur veloce di pensieri di grandi europei, sulle radici dell'Europa, con quello di T. S. Eliot per il quale «senza Cristianesimo non ci sarebbe stato neppure un Voltaire o un Nietzsche. Se il cristianesimo se ne va, se ne va tutta la nostra cultura, se ne va il nostro stesso volto».

15. Preoccupa dunque «la supina omologazione delle culture a modelli culturali del mondo occidentale che, ormai disancorati dal retroterra cristiano, sono ispirati a una *concezione secolarizzata* o praticamente atea della vita e a forme di radicale individualismo» (GP 2001, n. 9). Gli alti livelli raggiunti dalla moderna scienza e tecnologia tendono a generare infatti una cultura che vuol realizzare il *bene dell'uomo facendo a meno di Dio*. «Ma "la creatura – afferma Giovanni Paolo II, citando il Concilio Vaticano II, – senza il Creatore svanisce!" Una cultura che rifiuta di riferirsi a Dio perde la propria anima e si disorienta, divenendo cultura di morte, come testimoniano i tragici eventi del secolo XX, e come stanno a dimostrare gli esiti nichilistici attualmente presenti in rilevanti ambiti del mondo occidentale» (GP 2001, n. 9).

Cosa può dire tutto ciò al Mediterraneo e al Continente Africano? Certo ogni cultura porta con sé valori radicati nella natura stessa della persona umana. Sono dunque valori in comune e si può puntare su tali *valori universali* per intavolare il dialogo tra le culture, strumento privilegiato per costruire la «civiltà del bene comune universale». E ciò vale anche per Mediterraneo e Africa.

16. «Se [poi] teniamo presente, - col Card. Ruini, (v. Il Regno, n. 960 del primo gennaio 2005, p. 28) - che la fede cristiana stessa, fin dalle sue origini, si rivolge anzitutto al cuore e alla coscienza dell'uomo, ma ha anche un'ineliminabile *dimensione pubblica*, l'atteggiamento più congeniale all'indole e alla missione del cristianesimo, oltre che meglio conforme alle necessità attuali dell'Italia, come dell'Europa e dell'intero Occidente, sembra piuttosto quello di rispondere positivamente alle richieste, implicite nel risveglio identitario, che la fede cristiana possa alimentare, in un'ottica non confessionale, ossia pienamente rispettosa della libertà religiosa e della distinzione tra Chiesa e Stato, una visione della vita e alcuni fondamentali valori etici che forniscano la base dell'identità delle nostre nazioni: si ha così, tendenzialmente, il superamento della fase storica del laicismo e del secolarismo. In questo contesto anche per la cultura cattolica l'idea della "laicità" appare da sola del tutto inadeguata alla nuova congiuntura storica [...] È essenziale [comunque] rendersi conto che la fede cristiana può svolgere in maniera efficace e duratura un simile ruolo pubblico solo se non si riduce a un'eredità culturale del passato, ma è attualmente creduta e vissuta dalle persone concrete, nella sua verità e autenticità [...] Vanno pertanto prese sul serio le preoccupazioni di strumentalizzazione e snaturamento della fede».

17. *Ma non v'è Cristianesimo senza Chiesa* - e concludiamo -. A questo riguardo, per fugare nuovi timori e antichi ricordi negativi nelle relazioni Chiesa e Stato, basterà ricordare che - e lo ha ripetuto Papa Wojtyła nella sua citata allocuzione al Corpo Diplomatico presso la Santa Sede - «la Chiesa sa ben distinguere, come suo dovere, ciò che è di Cesare e ciò che è di Dio (cfr. Mt 22,21); essa coopera attivamente al bene comune della società, perché ripudia la menzogna ed educa alla verità, condanna l'odio e il disprezzo ed invita alla fratellanza; essa promuove sempre - come è facile riconoscere dalla storia, vista nel suo insieme - le opere di carità, le scienze e le arti. Essa chiede soltanto libertà, per poter offrire un valido servizio di collaborazione con ogni istanza pubblica e privata preoccupata del bene dell'uomo» (n. 8).

E proprio in questa prospettiva è da vedere l'incontro di riflessione e spiritualità per la pace nel Mediterraneo promosso a Bari dalla C.E.I. nel prossimo anno. Il progetto è stato ideato dal Card. Gualtiero Bassetti, suo Presidente, che ha avuto il "via libera" di Papa Francesco. Si parlerà specialmente, con i Vescovi del *Mare Nostrum*, di conflitti, povertà, instabilità politica e migrazioni.

A conferma dell'interesse ecclesiale così manifestato è stata annunciata la presenza di Papa Francesco a Napoli, il 22 giugno p.v., per il Convegno promosso dalla Pontificia Facoltà Teologica dell'Italia Meridionale sul tema "Culto dell'incontro e Mediterraneo".





Giampiero Massolo\*  
“Europa, Mediterraneo e continente africano”  
(*appunti per un intervento svolto a braccio*)

I) *Quadro Generale: il ruolo delle potenze estere in Africa*

- **Uno scenario sempre più affollato.** Durante gli ultimi due decenni, il numero di grandi potenze estere interessate al continente africano è cresciuto, così come l'intensità e la complessità delle relazioni di ciascuna grande potenza con Paesi e regioni africane. In questo contesto, si potrebbero ordinare i diversi attori esterni tra quelli la cui influenza sembra aumentare (per la prima volta, o nuovamente), quelli per i quali resta stabile, e quelli il cui peso sembra ridimensionarsi.
  - **Chi sale: potenze emergenti e “di ritorno”.** L'attore di cui si parla in continuazione è la **Cina**, che negli ultimi due decenni ha investito molto nel continente africano, facendo prestiti a tassi preferenziali ai Paesi partner e/o sostenendo grandi progetti infrastrutturali. In un rapporto del 2017, McKinsey stimava che il 12% della produzione industriale africana (equivalente a circa 500 miliardi di dollari l'anno) fosse nelle mani di grandi investitori cinesi. Dal canto loro gli **Stati Uniti** appaiono tornare a interessarsi del continente, e in particolare dell'area sub sahariana, dopo decenni di disimpegno e riflettori puntati quasi solo sull'Africa settentrionale. Questo anche a seguito della nuova strategia “Prosper Africa”, delineata da John Bolton appena un paio

\* Presidente di Fincantieri SpA; ambasciatore, già segretario generale del ministero degli Affari Esteri e segretario del DIS (2012-2016).

di mesi fa. Quella americana pare tuttavia essere ancora una strategia “reattiva” anziché proattiva: da collocare cioè più in un’ottica di contrasto dell’ascesa dell’influenza cinese che nel quadro di un programma autonomo di ingenti nuovi investimenti. Infine, attori regionali “di ritorno” paiono essere sempre più i **Paesi del Golfo**, in primis l’Arabia Saudita. Con la postura assertiva di Mohammad bin Salman, e la presenza attiva nel conflitto yemenita, Riad ha tentato di accreditarsi come vero mediatore e autore decisivo nel processo di pace tra Etiopia ed Eritrea, che potrebbe indirizzare la regione del Corno d’Africa su una rotta diversa da quella del recente passato.

- **Influenza “stabile”.** La **Russia** continua a essere attore cruciale, ma la sua rilevanza sul continente si limita quasi esclusivamente al Nord Africa (in particolare Egitto – con gli ottimi rapporti tra Putin e al-Sisi – e Libia; escluso ovviamente il ruolo nel Medio Oriente, a iniziare dalla Siria). Mosca è tuttavia ancora lontana dal livello di influenza – commerciale, ma soprattutto politica e ideologica – che l’Unione Sovietica esercitava su un gran numero di Paesi durante la Guerra Fredda. La **Francia** a sua volta rimane molto influente in un vasto numero di ex colonie, suscitando talora anche movimenti di protesta. In particolare, Parigi continua ad avere molto peso nei Paesi ove attualmente dispiega il proprio esercito in autonome operazioni di *peacekeeping* e antiterrorismo (Mali, Niger e Costa D’Avorio). Malgrado rimanga il terzo Paese per esportazioni verso il continente africano (dietro a Cina e Germania), l’influenza commerciale di Parigi si estende soprattutto sull’Africa settentrionale, verso cui si dirige il 60% del suo export “africano” (in confronto la Cina destina meno del 20% del suo export “africano” al Nord Africa).
- **Chi scende: potenze in declino?** La **Turchia** ha rafforzato la propria presenza in Africa in anni recenti, con la nota visita in Somalia nel 2016 (dove Ankara ha anche aperto un’Ambasciata) e lo scambio di visite tra Erdogan e il Presidente sudanese al-Bashir. Ma le attuali turbolenze interne

al Paese e una complicata posizione regionale – specie rispetto all'imminente sconfitta dei ribelli siriani, per anni appoggiati proprio dalla Turchia – potrebbero convincere Erdogan a rimettere l'Africa in secondo piano, per focalizzarsi sulle dinamiche mediorientali. Anche il ruolo del **Sudafrica**, da sempre polo di attrazione regionale, dopo le ambizioni del recente passato, sembra oggi in netto declino, a causa della stagnazione economica e dei problemi nella successione interna al partito dominante (*African National Congress*).

- **L'Unione Europea.** Nel tentativo di dare una dimensione regionale alla risposta all'ascesa di altre potenze nel continente africano, l'Ue ha ultimamente optato per un uso più profilato della leva commerciale. Bruxelles sta infatti rinegoziando la partnership con i paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico), nel quadro di un nuovo accordo "post-Cotonou" (la Convenzione bilaterale Ue/Paesi ACP del 2000). Oggi, però, la dimensione delle economie africane è più che raddoppiata rispetto al 2000 (il Pil dell'Africa sub sahariana è passato da 800 a 1.700 miliardi di dollari); ciò si tradurrà in un ridimensionamento dell'impatto su di essa dell'aiuto pubblico allo sviluppo e delle intese commerciali Ue. Per questo motivo, l'Ue consapevole della strategicità di rendere l'accordo più appetibile ai Paesi africani intende affiancare alla partnership ACP un'intesa *ad hoc* a loro esclusivamente diretta.
- **Il Regno Unito dopo Brexit.** Brexit sembrerebbe essere dietro l'angolo, ma resta una questione aperta il modo in cui l'uscita del Regno Unito dall'Ue influenzerà le relazioni con i partner africani. Il Regno Unito è il secondo donatore europeo verso i Paesi africani, dopo la Germania, per un totale di 18 miliardi di dollari l'anno. In questo senso, l'aiuto britannico (che vale per il 15% del totale degli aiuti bilaterali e multilaterali dell'Ue a 28) non dovrà più attenersi alle linee guida politiche e strategiche concordate in sede Ue. Al contempo, i legami coloniali e culturali del Regno Unito con diversi Paesi africani rimangono forti, e dopo Brexit Londra

dovrà dimostrare di saper agire come attore autonomo al di fuori dell'Ue: il Regno Unito diventerà un nuovo competitor dell'Ue, o i rapporti rimarranno di tipo collaborativo?

## II) *Il fenomeno migratorio e il ruolo dell'Africa*

- **Cambiare punto di vista? Le migrazioni dal punto di vista africano.** I dati mostrano che 2 africani su 3 che lasciano il loro Paese migrano nello stesso continente. In particolare, il Nord Africa è storicamente stato una meta attraente per molti cittadini dell'Africa sub sahariana, insieme ad alcuni paesi sub sahariani (es. Costa D'Avorio, Etiopia, Gabon – ricco di petrolio – e Repubblica del Congo). Inoltre, i rifugiati tendono a restare vicini ai loro Paesi di origine ancor più dei migranti economici, sottolineando così la dimensione regionale della maggior parte dei flussi migratori mondiali. La differenza di percezione del fenomeno migratorio spinge i governi dei Paesi africani a guardare con scetticismo e diffidenza a una Ue che negli ultimi anni ha tentato di dare sempre maggiore priorità al contrasto delle migrazioni irregolari verso l'Europa, anziché adottare politiche che favoriscano pace e stabilità o promuovano lo sviluppo. Da parte europea e italiana, bisognerebbe chiedersi se e fino a che punto esista un modo per riconciliare i due punti di vista – quello degli Stati europei e quello degli Stati africani.
- **Global Compact: un passo avanti, due indietro?** Nonostante la natura non vincolante dell'accordo, durante il processo di approvazione del Global Compact for Migration nel dicembre 2018 sono emerse posizioni contrastanti. 152 Paesi, tra i quali la pressoché totalità degli africani, hanno approvato il documento, 5 hanno votato contro e 38 (Italia inclusa) si sono astenuti o non hanno partecipato al voto. Naturalmente, il GCM non è l'unica strada per giungere ad accordi tra Paesi d'origine, di transito e di destinazione ai fini di una gestione ordinata dei processi migratori. In generale, è probabile che gli accordi bilaterali continuino a

dominare la scena, ma la scarsa attenzione verso un accordo globale teso a regolamentare, sia pure in modo non vincolante, uno fra i fenomeni più scottanti degli ultimi decenni dimostra crescente indisponibilità a cooperare fra tutti gli attori. Guardando al futuro, l'Italia e l'Ue potrebbero sostenere misure per rafforzare e irrobustire gli accordi definiti a livello europeo o bilaterali (per es. quelli di rimpatrio), al fine di slegarli in qualche modo dalle dinamiche bilaterali e dunque di renderli meno suscettibili a cambiamenti repentini.

- **Il Nord Africa e la cooperazione regionale sulle migrazioni.** Nell'ottica di una maggiore cooperazione tra Ue e Paesi d'origine/di transito, i Paesi del Nord Africa possono svolgere un ruolo cruciale. Questi possono infatti essere considerati come l'ultimo "argine" contro le migrazioni irregolari che tentano di raggiungere il Vecchio continente. Tuttavia, le iniziative tra le due sponde del Mediterraneo continuano a scarseggiare o a non dare i risultati sperati: da un lato, l'Ue continua a basarsi su politiche di condizionalità per trattare con i Paesi terzi, che al momento non hanno però incentivato la collaborazione. Dall'altro, i Paesi nord africani devono ancora dimostrare la capacità di cooperare efficacemente (tra loro) e di parlare come un singolo blocco (nei confronti dell'Africa sub sahariana) per quanto riguarda la gestione condivisa dei fenomeni migratori.
- **Le migrazioni, l'Ue e l'Italia:** Il dibattito all'interno dell'Ue su come affrontare le migrazioni irregolari si è intensificato negli ultimi anni. Tra il 2016 e il 2017, il governo tedesco e quello italiano hanno trovato un modo per contenere le migrazioni irregolari: da marzo 2016, con la dichiarazione Ue-Turchia, e dal luglio 2017 con l'improvviso calo di arrivi dalla Libia all'Italia, propiziato da un'intensa attività diplomatica e di intelligence. Nonostante questi progressi, le proposte realistiche – come una cooperazione Nord-Sud per tentare di istituire dei canali per la migrazione legale – sembra siano state messe da parte a favore di progetti meno facilmente praticabili, come l'istituzione delle cosiddette "piattaforme di sbarco regionali" per portare i migranti

salvati nel mare Mediterraneo in Paesi non-Ue considerati sicuri. Dopo mesi di dibattiti interni all'Ue, lo scorso novembre la Commissione Europea ha ammesso che queste proposte non erano realizzabili. Tuttavia, i Paesi membri sono ancora lontani dal trovare un accordo su soluzioni più moderate e praticabili, per esempio riguardo alla cooperazione sugli accordi di rimpatrio, o su nuovi schemi per selezionare e formare potenziali migranti direttamente nei Paesi di origine.

### *III) L'Africa e l'Italia*

- **L'Africa e l'Italia.** In un contesto sempre più affollato, l'Italia ha bisogno di riaffermare la propria autonomia strategica per non rischiare di rimanere “schiacciata”. Specie in Africa appare opportuno perseguire con realismo ed efficacia i nostri interessi nazionali da soli, ricercando, quando opportuno, compagni di strada in altri Paesi e utilizzando gli strumenti multilaterali a disposizione. Una prima scelta è dunque quella sul come, dove e “quanto” agire nell'ambito dell'Ue e sul “quando” invece sia preferibile agire in maniera autonoma.

Sicurezza e Difesa permangono all'apice della gerarchia delle priorità e in tale contesto gli interessi strategici dell'**Italia** si concentrano su quei Paesi che si affacciano sul Mediterraneo (soprattutto la Libia) e verso il Corno d'Africa. Ciò impone una revisione della narrativa tradizionale sul Mare Nostro che lo collochi in una cornice più ampia e tale da abbracciare il Medio Oriente e la stessa Africa e nel cui ambito declinare i nostri interessi e le nostre collaborazioni.

Recentemente, l'elevata pressione migratoria dal continente africano e l'interesse a stabilizzare la regione del Sahel sono state due tra le priorità strategiche della politica estera italiana, inducendo Roma a lavorare per il rafforzamento dei legami con altri partner, come il Niger e il Mali (importanti Paesi di transito per i migranti irregolari che provengono

dall’Africa occidentale) e con una serie di Paesi d’origine come Ghana, Senegal e Nigeria. Ciò nello sforzo di coniugare, in un approccio integrato, dimensione geopolitica e globale, del quale sono parte integrante gli annuali “viaggi in Africa”, iniziati nel 2014 e diventati un punto fermo dei governi successivi e di quello attuale (il Presidente del Consiglio Conte ha visitato Etiopia ed Eritrea nel 2018, Niger e Ciad agli inizi del 2019).





Angelo Federico Arcelli\*  
*Cenni sulla storia e sul funzionamento  
di alcune banche multilaterali di sviluppo  
operanti in Europa\*\**

Con il presente breve articolo si intende dare qualche indicazione sulla storia e sul funzionamento di quattro istituzioni finanziarie multilaterali operanti in Europa. In particolare si intende trattare di due istituzioni europee, la Banca europea per gli Investimenti (BEI) e il Fondo europeo per gli Investimenti (FEI), e, inoltre, di due istituzioni internazionali, la Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa e la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo<sup>1</sup>.

1. *La Banca europea per gli Investimenti (BEI)*

La Banca europea per gli Investimenti (BEI) è stata istituita dal Trattato di Roma nel 1957, divenendo operativa il 1° gennaio 1958. Essa è un ente di diritto sovranazionale, al cui capitale possono partecipare solo gli Stati membri dell'Unione europea,

\* Professore straordinario a t.d. in Economia delle istituzioni finanziarie internazionali presso Università G. Marconi – Roma; professore a contratto presso Università Cattolica del Sacro Cuore – sede di Piacenza. Professore a contratto presso la Link Campus University di Roma.

\*\* Questo articolo è speculare alle note per l'intervento al I Simposio Internazionale del Gran Sasso, Teramo, giugno 2018, in corso di pubblicazione.

1. La trattazione di queste pagine riprende parzialmente i contenuti e aggiorna il capitolo di A. F. Arcelli pubblicato nella riedizione postuma, a cura di Enzo Rossi e altri, del volume di M. Arcelli "L'Economia monetaria dell'Unione europea", edito da CEDAM (Padova) nel 2008.

che, in forza del suo trattato istitutivo, è equiparata in molte prerogative alle altre istituzioni europee<sup>2</sup>.

La BEI è una banca di sviluppo, che opera sul mercato e finanzia la sua attività creditizia emettendo prestiti obbligazionari a medio lungo termine. Grazie al sostegno implicito dei Paesi membri, non rappresentato da una garanzia, ma dalla potenzialità di richiamare la quota di capitale non versato (al momento pari al 91.39% del nominale sottoscritto), la BEI ha ottenuto da tutte le principali agenzie di *rating* la migliore valutazione possibile (la “tripla A”), il che le consente di raccogliere, tramite emissioni obbligazionarie, a condizioni estremamente competitive, prossime a quelle dei Paesi membri, un ammontare di capitali rilevante sul mercato dei volumi finanziari.

Questo consente alla BEI di finanziare progetti di interesse europeo, secondo gli indirizzi di volta in volta suggeriti dai governi dei Paesi membri nelle sedi istituzionali (consigli europei e, soprattutto, il Consiglio dei Governatori della banca stessa), a condizioni vantaggiose, per durate molto lunghe e facendo scattare un “effetto catalizzatore” degli investimenti privati.

Il vantaggio dell'intervento della BEI consiste, quindi, essenzialmente nell'applicazione di tassi di interesse ridotti su prestiti a lungo termine. Questo è possibile perché essa è un ente non orientato al profitto, e quindi il differenziale tra quanto è il costo della raccolta e quanto viene richiesto alle controparti si riduce a una percentuale (inferiore ai normali tassi di mercato) necessaria per coprire i costi amministrativi, i rischi operativi e garantire la rivalutazione del capitale rispetto all'inflazione.

La BEI è nata, con lo scopo di sostenere lo sviluppo economico delle aree meno forti dell'Unione e accrescere la co-

2. Cfr. “Statuti della Banca europea per gli Investimenti”, 2004, art. 30.5: *“The Protocol on the Privileges and Immunities of the European Communities shall also apply to the Fund, to the members of its organs and to its staff on the terms and conditions laid down in the Treaty establishing the European Community”*.

esione tra le economie dei Paesi membri. All'epoca della sua creazione, la BEI era quindi molto orientata all'intervento in Italia. Non fu esclusa, per un certo periodo, l'ipotesi di considerare una città italiana come sua sede, ma, nel corso delle trattative al momento della sua creazione, prevalse l'idea di una soluzione "provvisoria" in Lussemburgo, geograficamente prossimo ai principali Paesi fondatori, e l'Italia ottenne la nomina del presidente per i primi due mandati (vedi tabella 1).

*Tabella 1 - I presidenti della Banca europea per gli Investimenti*

<i>presidente</i>	<i>mandato</i>
Pietro Campilli (Italia)	febbraio 1958 - maggio 1959
Paride Formentini (Italia)	giugno 1959 - settembre 1970
Yves Le Portz (Francia)	settembre 1970 - luglio 1984
Ernst-Günther Bröder (Germania)	agosto 1984 - marzo 1993
Sir Brian Unwin (Regno Unito)	aprile 1993 - dicembre 1999
Philippe Maystadt (Belgio)	gennaio 2000 - dicembre 2011
Werner Hoyer (Germania)	in carica dal gennaio 2012

*Fonte: BEI.*

La BEI ha una struttura di *governance* abbastanza complessa, che riflette lo spirito del trattato istitutivo e il legame con i Paesi membri. L'assetto decisionale della banca prevede il sussistere di tre livelli di decisione: il Consiglio dei Governatori, il Consiglio di Amministrazione e il Comitato Direttivo.

Il Consiglio dei Governatori è formato dai rappresentanti dei governi dei Paesi membri, generalmente i ministri delle Finanze o del Tesoro in carica, uno dei quali, con rotazione semestrale, diversa per successione dalla rotazione della pre-

sidenza dell'Unione europea, assume il titolo di “presidente del Consiglio dei Governatori” ed è la massima autorità dell'istituzione.

Questo Consiglio, tuttavia, ha un ruolo più formale che sostanziale, dato che si riunisce una volta all'anno (di solito in giugno, in occasione dell'Assemblea annuale) e ha, tra le sue competenze, la nomina del presidente e dei vicepresidenti della BEI, la definizione della strategia di alto livello, l'approvazione del bilancio e della relazione annuale collegata, nonché le decisioni straordinarie attuabili senza revisione del testo statutario (ad esempio, ma non solo, gli aumenti di capitale). I Governatori sono, di regola, uno per ciascun Paese membro dell'Unione europea.

L'attività ordinaria della Banca è indirizzata dal Consiglio di Amministrazione, che si riunisce con cadenza quasi mensile (di norma almeno dieci volte all'anno) e approva le operazioni di concessione dei prestiti, le linee di politica gestionale (i bilanci preventivi e il budget annuale) e strategica (politica dei tassi di interesse, obiettivi di raccolta e attività nei vari Paesi membri) della BEI.

Il Comitato di Direzione è l'organo esecutivo a tempo pieno della Banca, e ne gestisce gli affari correnti. Esso si riunisce a cadenza settimanale (con delle pause in estate e a fine anno) e approva, discutendole in dettaglio, tutte le operazioni di prestito e di raccolta della BEI, decidendo quali proposte formulare al Consiglio di Amministrazione. Il presidente, di solito congiuntamente con i membri del Comitato di Direzione, ha, inoltre, una serie di poteri e deleghe specifiche relative alla gestione corrente (ad esempio, ma non solo, le decisioni relative all'assunzione del personale, alla politica di remunerazioni, alle promozioni, all'organizzazione interna – dipartimenti e direzioni – e a tutto quanto concerne il management operativo necessario all'attività ordinaria).

Ai tre organismi decisionali, si affianca il Comitato di Verifica, che è composto da sei membri (tre effettivi e tre supplenti), con l'incarico di garantire la coerenza complessiva dell'attività della banca, il rispetto delle procedure, il corretto funzionamen-

to degli organi di controllo interno e la fedele rappresentazione della realtà nei bilanci annuali.

## 2. *Il Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI) e il suo legame con la BEI*

Il Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI) è stato istituito nel 1994<sup>3</sup> sulla base delle proposte discusse tra i principali governi europei e menzionate nell'ambito del Consiglio europeo di Edimburgo del dicembre 1992.

Esso è nato come strumento di cooperazione tra le istituzioni europee (BEI e Commissione Europea) e il settore bancario commerciale. Va aggiunto, però, che, in origine, la BEI, che aveva sottoscritto il 40% del capitale, a fronte del 45% sottoscritto dalla Commissione Europea (30%) e dagli azionisti privati (15%) – mentre il 15% del capitale rimaneva non allocato –, non integrava il FEI in un gruppo<sup>4</sup>. Questo accadde solo dopo la decisione, nel giugno 2000, di portare al 60% circa la quota di capitale sottoscritta dalla BEI, consentendole in tal modo di contare sulla maggioranza.

Il FEI è dotato di personalità giuridica autonoma<sup>5</sup>, e ha sede in Lussemburgo<sup>6</sup>. Esso ha come missione il contribuire al rag-

3. Lo statuto del FEI è stato approvato nella prima Assemblea Generale (il 14 giugno 1994), e, successivamente, modificato dall'Assemblea Generale del 19 giugno 2000.

4. Per le quote di capitale e i singoli azionisti, cfr. "Statuto del Fondo Europeo per gli Investimenti", giugno 1994 e successive modificazioni, Annesso I e II. Cfr. anche, id., art. 4 comma 1, «*The founder members of the Fund shall be: 1. the European Community, hereinafter called the "Community", represented by the European Commission, hereinafter called the "Commission", 2. the European Investment Bank, hereinafter called the "Bank", 3. the financial institutions, the list of which is annexed to these Statutes (Annex I), hereinafter called the "Financial Institutions".*

5. Cfr. "Statuto del Fondo Europeo per gli Investimenti", cit., art. 1.

6. Cfr. "Statuto del Fondo Europeo per gli Investimenti", cit., art. 3.

giungimento degli obiettivi dell'Unione Europea<sup>7</sup>, particolarmente nel sostenere lo sviluppo delle Piccole e Medie Imprese (PMI) e dei settori innovativi. Per raggiungere questi fini esso è autorizzato a rilasciare garanzie o a partecipare, direttamente o attraverso altri strumenti di investimento (ad esempio fondi di “venture capital”), al capitale delle iniziative imprenditoriali sostenute<sup>8</sup>.

La *governance* del FEI prevede tre livelli di autorità: l'Assemblea Generale, il Consiglio di Amministrazione e il “Chief executive”<sup>9</sup>.

L'Assemblea Generale è il momento in cui tutti gli azionisti si riuniscono, una volta all'anno o quando i portatori di almeno il 13% del capitale lo richiedano (nel qual caso si avrà un'Assemblea Straordinaria), ed è il massimo organo di governo del FEI<sup>10</sup>.

7. Cfr. “Statuto del Fondo Europeo per gli Investimenti”, cit., art. 2.1: *«The task of the Fund shall be to contribute to the pursuit of Community objectives»*.

8. Cfr. “Statuto del Fondo Europeo per gli Investimenti”, cit., art. 2.1: *«The Fund shall pursue this task through activities consisting of: a) the provision of guarantees as well as of other comparable instruments for loans and other financial obligations in whatever form is legally permissible, b) the acquisition, holding, managing and disposal of participations in any enterprise subject to the conditions laid down in paragraph 2 (i) of Article 12 of these Statutes.*

2.2: *In addition, the Fund may engage in other activities connected with or resulting from the tasks set out in this Article. The activities of the Fund may include borrowing operations.*

2.3: *The activities of the Fund shall be based on sound banking principles or other sound commercial principles and practices as applicable. Without prejudice to the provisions of Article 28, the said activities shall be pursued in close co-operation between the Fund and its founder members or between the Fund and its actual members at the relevant time, as the case may be»*.

9. Cfr. “Statuto del Fondo Europeo per gli Investimenti”, cit., art. 9: *«The Fund shall be managed and administered by the following three authorities: a) the General Meeting; b) the Board of Directors; and c) the Chief Executive»*.

10. I poteri dell'Assemblea Generale sono molto ampi. In particolare, Cfr. “Statuto del Fondo Europeo per gli Investimenti”, cit., art. 12.2: *«The General Meeting shall: (i) Take any decision authorising the Fund to conduct the operations provided for in the second indent of paragraph 1 of Article 2 of these Statutes. (ii) Approve the Rules of Procedure of the Fund. (iii) Decide on the admission of new members. (iv) Approve the annual report submitted by the*

In occasione dell'Assemblea annuale si decidono l'approvazione del bilancio, le linee strategiche e i piani di budget per gli anni seguenti, le nomine – quando a scadenza di mandato – del presidente e del Consiglio di Amministrazione, nonché le decisioni straordinarie attuabili senza revisione degli statuti. In caso gli statuti vadano rivisti, è richiesto un “quorum” dell'85% del capitale in favore di una determinata delibera perché questa sia valida. L'assemblea è presieduta dal rappresentante del membro che detiene il maggior numero di azioni<sup>11</sup>.

Il Consiglio di Amministrazione è formato da 7 membri, che possono essere coadiuvati da altrettanti supplenti<sup>12</sup>, in carica per un mandato di due anni, rinnovabile. Esso si riunisce a cadenza frequente, di solito almeno mensile, ha poteri molto ampi<sup>13</sup>, e, soprattutto, approva le proposte presentate dall'organo

*Board of Directors. (v) Approve the annual balance sheet and profit and loss account. (vi) Determine the appropriation and distribution of the net income of the Fund. (vii) Appoint the members of the Audit Board of the Fund. (viii) Exercise the powers laid down in Article 34 of these Statutes for adopting any amendments to these Statutes. (ix) Decide on the increase of the authorised capital of the Fund, and any calls for non-paid-in subscribed capital. (x) Subject to the conditions laid down in Article 26 of these Statutes, decide on the increase of the ceiling on the commitments of the Fund. (xi) Take decisions to suspend or expel members. (xii) Take decisions concerning the permanent termination of the operations of the Fund and distribution of its assets. (xiii) Appoint the members of the Board of Directors and any alternates to these members from the individuals designated pursuant to Article 15, paragraphs 1 and 3 of these Statutes. (xiv) Compulsorily retire a member of the Board of Directors if that member is no longer able to fulfil his duties or is guilty of serious misconduct. (xv) Exercise all powers conferred upon it by any other provision of these Statutes».*

11. Cfr. “Statuto del Fondo Europeo per gli Investimenti”, cit., art. 13: «General Meetings shall be chaired by the representative of the member with the highest number of shares in the Fund».

12. Cfr. “Statuto del Fondo Europeo per gli Investimenti”, cit., art. 15.

13. Cfr. “Statuto del Fondo Europeo per gli Investimenti”, cit., art. 16: «In addition to the powers conferred upon it by the other provisions of these Statutes, the Board of Directors shall: (i) Decide on all operations of the Fund. It may delegate the power to decide in whole or in part, as it deems appropriate. (ii) Adopt guidelines and directives for the operations and the management of the Fund. (iii) Draw up proposals for submission to the General Meeting. (iv) Fix

operativo di gestione del FEI, il “Chief executive” o “CEO” o “Direttore Generale”.

Il terzo pilastro della *governance* del FEI è un organo composto da un solo uomo, il “Chief executive” o “CEO”, che è il massimo dirigente del Fondo, in carica per cinque anni, rinnovabili, con ampi poteri circa la gestione ordinaria e corrente<sup>14</sup> e con il mandato a predisporre l’agenda del Consiglio di Amministrazione e di portare all’attenzione di tale organo le proposte circa le nuove operazioni<sup>15</sup>. Questa funzione assomiglia molto all’equivalente presente nelle strutture di governo delle aziende private, e, in effetti, ne mutua molta parte dei suoi poteri.

### 3. *La Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS)*

La Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS) fu costituita con un accordo firmato a Parigi il 29 maggio 1990,

*the general conditions for participations. (v) Set return criteria for the Fund’s operations. (vi) Determine the objectives and the limits of the borrowing operations referred to in Article 2, paragraph 2 of these Statutes. (vii) On the basis of proposals made by the members of the Fund in accordance with the procedure laid down in the Rules of Procedure, appoint the Chief Executive and his/her deputy, if any. It shall also have the power to dismiss the Chief Executive and his/her deputy, if any. (viii) Supervise the Chief Executive and his/her deputy and ensure that the Fund is managed in accordance with the provisions of these Statutes and with the guidelines and directives laid down by the Board of Directors. (ix) Submit the annual accounts and the annual report on the activities of the Fund to the General Meeting. (x) Convene General Meetings of the Fund. (xi) Without prejudice to the powers of the General Meeting, take decisions on any other matters falling outside the competence of the Chief Executive».*

14. Cfr. “Statuto del Fondo Europeo per gli Investimenti”, cit., art. 21.1: «*The Chief Executive shall be responsible for the day-to-day management of the Fund in accordance with the provisions of these Statutes and the guidelines and directives adopted by the Board of Directors*».

15. Cfr. “Statuto del Fondo Europeo per gli Investimenti”, cit., art. 20.1: «*The Fund shall be managed by a Chief Executive. He/She shall act independently and serve the best interests of the Fund and shall be accountable only to the Board of Directors in carrying out his/her duties*».



con lo scopo di sostenere finanziariamente lo sviluppo economico dei Paesi dell'Europa centro-orientale, principalmente per favorire la transizione dai passati regimi comunisti al modello democratico occidentale<sup>16</sup>.

La formale creazione della banca avvenne a Londra alcuni mesi dopo, il 28 marzo 1991, e le operazioni cominciarono il 15 aprile 1991. La sede fu stabilita a Londra, ufficialmente a partire dallo stesso giorno.

Oggi la BERS è, quindi, una banca multilaterale di sviluppo regionale che opera nei Paesi dell'Europa centrale e orientale e dell'Asia centrale (questi ultimi sono essenzialmente Paesi un tempo membri dell'URSS). La BERS ha il compito di sostenere gli Stati e le aree obiettivo nelle riforme economiche e strutturali, comprese, ad esempio, quelle miranti allo smantellamento dei monopoli, alla decentralizzazione e alla privatizzazione, e di contribuire a spingere quelle economie a integrarsi pienamente nell'economia internazionale. Se la parte più rilevante, forse, della transizione sembra ormai superata con l'ingresso di molti dei Paesi dell'Europa centro-orientale nell'Unione europea, tuttavia, questo non ha esaurito il ruolo della BERS, che ha anche una serie di obiettivi di medio lungo termine<sup>17</sup>.

16. Cfr. "Basic Document of the European Bank for Reconstruction and Development" (documento fondativo della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo), Londra, 28 marzo 1991 e modifiche successive, art. 1 ("purpose") che recita: «*In contributing to economic progress and reconstruction, the purpose of the Bank shall be to foster the transition towards open market-oriented economies and to promote private and entrepreneurial initiative in the Central and Eastern European countries committed to and applying the principles of multiparty democracy, pluralism and market economics*».

17. Cfr. "Basic Document of the European Bank for Reconstruction and Development" (cit.), art. 2 ("functions") che recita: *(the EBRD has the objective) «To fulfil on a long-term basis its purpose of fostering the transition of Central and Eastern European countries towards open market-oriented economies and the promotion of private and entrepreneurial initiative, the Bank shall assist the recipient member countries to implement structural and sectoral economic reforms, including demonopolization, decentralization and privatization, to help their economies become fully integrated into the international economy by measures:*

Anche la BERS, come altre istituzioni sopranazionali, ha una *governance* a più livelli, ma con alcune peculiarità. Infatti al vertice della struttura di poteri c'è un Consiglio dei Governatori, come in altri casi affiancato, in via subordinata, da un Consiglio di Amministrazione. Esistono poi un presidente e dei vice presidenti operativi.

Il Consiglio dei Governatori è composto dai ministri dell'Economia o delle Finanze dei Paesi membri (salvo nel caso dell'Unione europea, rappresentata dal commissario agli Affari economici e monetari, e della BEI, rappresentata dal suo presidente o da un vice), ciascuno affiancato da un sostituto. Il Consiglio dei Governatori si riunisce annualmente per l'approvazione del bilancio, delle prospettive finanziarie, delle linee strategiche e, in quanto organo decisore ultimo, delle eventuali proposte straordinarie. A esso compete formalmente la nomina del presidente.

Il Consiglio di Amministrazione è composto da membri residenti in modo permanente presso la sede della banca. Questo ne fa un organo molto influente anche nelle decisioni di gestione

*(i) to promote, through private and other interested investors, the establishment, improvement and expansion of productive, competitive and private sector activity, in particular small and medium-sized enterprises;*

*(ii) to mobilize domestic and foreign capital and experienced management to the end described in (i);*

*(iii) to foster productive investment, including in the service and financial sectors, and in related infrastructure where that is necessary to support private and entrepreneurial initiatives, thereby assisting in making a competitive environment an raising productivity, the standard of living and conditions of labour;*

*(iv) to provide technical assistance for the preparation, financing and implementation of relevant projects, whether individual or in the context of specific investment programmes;*

*(v) to stimulate and encourage the development of capital markets;*

*(vi) to give support to sound and economically viable projects involving more than one recipient member country;*

*(vii) to promote in the full range of its activities environmentally sound and sustainable development; and*

*(viii) to undertake such other activities and provide such other services as may further these functions».*

ordinaria, e quindi più addentro nella parte gestionale e meno “organo di controllo”.

Questa presenza del Consiglio di Amministrazione ha reso necessaria una *governance* più operativa per le funzioni di vertice della BERS, e quindi il presidente e i vice presidenti hanno competenze operative dirette, cosa che li assimila in talune veci a dei direttori generali. In particolare i vice presidenti (attualmente quattro) hanno, usualmente, la responsabilità di un dipartimento (Operazioni Bancarie, Finanze, Rischio di Credito, Risorse Umane), mentre le funzioni più di staff, al presidente e al Consiglio, sono affidate al Segretariato Generale e ad alcuni dirigenti (*Audit, Compliance, Legale, Chief Economist, Comunicazione*). Il presidente, mantiene, naturalmente, competenze trasversali nel rispetto delle funzioni delegate ai suoi vice.

#### 4. *La Banca del Consiglio d'Europa*

La Banca di sviluppo del Consiglio di Europa (CEB – Council of Europe Bank) è la più vecchia delle istituzioni europee di sviluppo, dato che è stata fondata il 16 aprile 1956, anche se come Fondo. La trasformazione in Banca avvenne nel 1993. Da notare che, tra gli otto Paesi fondatori, non c'era il Regno dei Paesi Bassi (che accettò di entrare solo il 1° gennaio 1978), pur membro della CEE, mentre erano presenti l'Islanda, la Grecia e la Turchia. Essa nacque come istituzione dipendente e collegata al Consiglio d'Europa, il che ne fa una banca “sui generis” per via del forte legame che essa mantiene con l'organo di indirizzo politico rappresentato dal Consiglio<sup>18</sup>.

18. Cfr. “Statuto della Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa”, 2004, art. I, che recita: «*A Council of Europe Development Bank (hereinafter called “the Bank”) shall be established. The Bank shall be attached to the Council of Europe and administered under its supreme authority*».

L'obiettivo che ci si prefiggeva con la costituzione di questa nuova entità era molteplice<sup>19</sup>: il principale obiettivo era quello di sostenere finanziariamente quei Paesi europei dove fossero presenti problemi sociali derivanti da importanti flussi migratori, di rifugiati e/o conseguenza di movimenti forzati per disastri ambientali, finanziando progetti di aiuto, sostegno o miglioramento delle loro condizioni; inoltre si intendeva istituire uno strumento in grado di sostenere gli investimenti in infrastrutture sociali, edilizia popolare, e per la creazione di posti di lavoro per le fasce più deboli della popolazione.

L'organizzazione della banca prevede tre organi decisionali e uno di controllo. Gli organi decisionali sono il Consiglio di Governo, il Consiglio di Amministrazione e il Governatore; a essi si affianca il Comitato di Controllo<sup>20</sup>.

Il Consiglio di Governo raccoglie i rappresentanti designati dai Paesi membri, usualmente gli ambasciatori accreditati presso il Consiglio d'Europa, oltre al segretario generale del Consiglio d'Europa, ed è il massimo organo decisionale della banca<sup>21</sup>. Il

19. Cfr. "Statuto della Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa", 2004, art.II, che recita: «a.) *The primary purpose of the Bank is to help in solving the social problems with which European countries are or may be faced as a result of the presence of refugees, displaced persons or migrants consequent upon movements of refugees or other forced movements of populations and as a result of the presence of victims of natural or ecological disasters. The investment projects to which the Bank contributes may be intended either to help such people in the country in which they find themselves or to enable them to return to their countries of origin when the conditions for return are met or, where applicable, to settle in another host country. These projects must be approved by a Member of the Bank. b.) The Bank may also contribute to the realisation of investment projects approved by a Member of the Bank which enable jobs to be created in disadvantaged regions, people in low income groups to be housed or social infrastructure to be created.*».

20. Cfr. "Statuto della Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa", 2004, art. VIII: «*The organisation, administration and supervision of the Bank shall be divided between the following: a) the Governing Board; b) the Administrative Council; c) the Governor; d) the Auditing Board.*».

21. Cfr. "Statuto della Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa", 2004, art. IX, Sez. 1: «*The Governing Board shall consist of a Chairman and one representative appointed by each Member. Each Member may appoint a substitute. The*

Consiglio di Governo si riunisce una volta all'anno, in occasione dell'approvazione del bilancio.

L'organo a cui è delegata la supervisione dell'attività operativa della banca è il Consiglio di Amministrazione, che è formato un presidente, nominato anch'esso per un mandato di tre anni, rinnovabile, e dai rappresentanti (uno per ciascuno Stato) dei Paesi membri, usualmente dirigenti dei ministeri dell'Economia, del Tesoro o delle Finanze delegati appositamente. A essi si affiancano dei sostituti, uno per ogni amministratore<sup>22</sup>.

L'attività ordinaria è gestita dal Governatore<sup>23</sup>, che può essere affiancato nel suo ruolo da uno o più vice-governatori. Egli è, nei fatti, il massimo dirigente operativo della banca, e si incarica di formulare le proposte per finanziamenti e operazioni al Consiglio di Amministrazione. Egli sovrintende anche alla gestione del personale e al disbrigo degli affari quotidiani.

Agli organi decisionali si affianca il Comitato di Controllo (auditing board), che è composto di tre membri nominati dal

*Secretary General of the Council of Europe may participate in or be represented at the meetings».*

22. Cfr. "Statuto della Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa", 2004, art. X.

23. Cfr. "Statuto della Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa", 2004, art. XI, sez. 1: «a) *The Governor shall be the legal representative of the Bank. He shall be the head of the Bank's operational services and shall conduct day-to-day business on the instructions of the Administrative Council. In accordance with Articles V and VII, he shall not contract any financial obligations without the authorisation of the Administrative Council. Under the general supervision of the Administrative Council, he shall be responsible for the organization of the operational services and for the appointment and dismissal of the staff of the Bank, within the framework of the regulations adopted by the Administrative Council.* b) *He shall be assisted by one or more Vice-Governors and replaced by one of them if necessary.* c) *In the performance of their duties the Governor and staff must devote themselves fully to the service of the Bank, to the exclusion of any other activity. Each Member shall respect the international character of the task of the Governor and staff of the Bank and refrain from any attempt to influence these persons.* d) *The Council of Europe Staff Regulations shall be applicable to the staff of the Bank in any matter not covered by a specific decision of the Administrative Council».*

Consiglio di Governo, con l'incarico di verificare l'accuratezza del bilancio annuale, della contabilità e il rispetto delle procedure.

La sede della Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa è a Strasburgo, ma la direzione operativa è basata a Parigi.



STAMPATO IN ITALIA  
nel mese di aprile 2019  
da Rubbettino print per conto di Rubbettino Editore srl  
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)  
[www.rubbettinoprint.it](http://www.rubbettinoprint.it)





