

Belt and Road Initiative

Position paper

Dati e analisi in collaborazione con:
SRM - Studi e Ricerche per il Mezzogiorno

srmm 



confetra

Confederazione Generale Italiana
dei Trasporti e della Logistica

Indice

<i>La Bri tra politica interna e dinamiche globali</i>	<i>1</i>
<i>Le dimensioni dell'iniziativa</i>	<i>2</i>
<i>Le vie del ferro</i>	<i>2</i>
<i>Le vie del mare</i>	<i>3</i>
<i>La connettività aerea e le tecnologie digitali</i>	<i>5</i>
<i>Una nuova geografia industriale?</i>	<i>5</i>
<i>I mercati di riferimento</i>	<i>6</i>
<i>Dazi, multilateralismo e opportunità di dialogo</i>	<i>8</i>
<i>Il ruolo dell'Europa e dell'Italia</i>	<i>8</i>
<i>Conclusioni</i>	<i>10</i>

La Bri tra politica interna e dinamiche globali

La Cina ha da alcuni anni intrapreso un percorso di riposizionamento nell'economia globale. Considerata per decenni la fabbrica del mondo, ha saputo realizzare un percorso di *upgrading* lungo le catene globali del valore, che le ha permesso di collocarsi in fasi della produzione a maggior valore aggiunto e di competere con i prodotti europei e statunitensi a più elevata intensità tecnologica. In questo passaggio da una crescita essenzialmente quantitativa ad un percorso di sviluppo che ambisce ad assumere una dimensione maggiormente qualitativa, l'economia cinese ha acquisito caratteristiche differenti rispetto al passato, collocandosi nei binari di una nuova normalità (*new normal*), che contempla maggiore efficienza, maggiore apertura e maggiore sostenibilità.

In tale mutato contesto, il mantenimento della competitività passa attraverso l'intercettazione di una quota maggiore del valore aggiunto creato dalle imprese manifatturiere, possibile solo mediante il controllo degli snodi più critici, posti a monte e a valle delle *global value chains*. Il piano "*Made in China 2025*" detta appunto le tappe della trasformazione del paese nel futuro leader della nuova rivoluzione industriale 4.0, con lo sviluppo dello "*smart manufacturing*" attraverso la sostituzione delle tecnologie straniere con tecnologie locali, prima nel mercato interno e poi gradualmente anche su quello internazionale.

La *Belt and Road Initiative* è l'architrave della risposta cinese a questi cambiamenti, in un intreccio tra politica interna e prospettive globali. Con un valore totale del progetto pari a 1.400 miliardi di dollari statunitensi e un numero di paesi coinvolti che va da 60 a 100, la Bri è ora la più grande piattaforma per la cooperazione internazionale esistente, che riflette il nuovo approccio allo sviluppo e la nuova strategia diplomatica cinese.

L'idea alla base della Bri è di consolidare e rafforzare un denso network di accordi bilaterali all'interno di uno schema multilaterale, ancorato al centro gravitazionale e al vasto mercato cinese. In questo disegno, il rafforzamento della connettività nel continente eurasiatico dovrebbe essere favorito da una riorganizzazione della "*Going out strategy*" cinese, ossia della proiezione economico-finanziaria della Cina verso l'esterno, lungo una doppia via, quella terrestre della *Silk road economic belt*, con corridoi che, partendo dalla Cina, attraversano l'Asia centrale per raggiungere il cuore dell'Europa, e quella marittima della *Twenty first century maritime silk road*, la rotta che collega gli *hub* portuali cinesi con l'Oceano Indiano e il Mediterraneo, passando attraverso gli stretti di Malacca e di Suez. Da Vladivostok a Lisbona, da Mosca a Singapore, il più vasto continente al mondo verrà integrato attraverso una fitta rete di infrastrutture *hard* e *soft*, che vanno dai trasporti, alle telecomunicazioni, alle infrastrutture energetiche, all'integrazione finanziaria, fino al coordinamento politico.

Dal 2014 fino al primo trimestre 2018, il valore degli investimenti nell'ambito della Bri è già stato di 60 miliardi di dollari. Entro il 2020, si stima che la crescita potenziale del commercio possa essere pari a 780 miliardi di dollari di export. La Cina riuscirà, in tal modo, a perseguire congiuntamente differenti obiettivi strategici. Assicurandosi uno sbocco al proprio eccesso di

capacità produttiva, soprattutto nell'industria pesante, ed aprendo nuovi mercati per le sue merci grazie allo sviluppo delle economie locali in cui il progetto verrà implementato, riuscirà anche ad accrescere l'importanza del renminbi.

È evidente, dunque, che nella Bri le ragioni politiche procedono di concerto con quelle economiche.

L'iniziativa (non più strategia, termine che si prestava ad interpretazioni in chiave maggiormente geostrategica) si pone come disegno organico di una nuova architettura mondiale. Al suo interno, il focus sulla connettività non è soltanto di stampo economico, ma anche strategico e culturale. Se il progetto avrà successo, trasformerà il panorama geopolitico dell'Eurasia, consacrando la posizione della Cina come potenza regionale preponderante, ma anche come potenza mondiale.

Le dimensioni dell'iniziativa

Energia, ferrovie e porti, sono le prime tre voci degli investimenti Bri, del quale rappresentano una quota rispettivamente del 20%, 19% e 18%. Strade e ponti e pipeline sono destinati ad assorbire il 30%, equamente ripartito, mentre il 13% degli investimenti è destinato ai parchi industriali.

La Bri si propone, in particolare, di ridurre i costi di trasporto delle merci cinesi e la loro dipendenza dalle rotte marittime, con un auspicato slittamento da mare a terra che cambierà l'ordine del commercio saldatosi negli ultimi decenni.

Dal punto di vista europeo, gli investimenti infrastrutturali più rilevanti ricompresi nell'iniziativa sono sicuramente ferrovie e porti, che incrementeranno le relazioni commerciali tra Cina ed Europa riducendo i costi di trasporto e aumentando i volumi commerciali.

Le vie del ferro

Trasporto su ferro e per mare servono mercati diversi e non sono in competizione. Se consideriamo i volumi di traffico, ad esempio, le stime Ocse attestano che nel 2050 le ferrovie tra Europa e Asia intercetteranno non più di un milione di container all'anno, numeri decisamente piccoli (in pratica tra il 2,5 e il 5%) rispetto ai volumi delle merci spedite via mare.

Dalla Cina verso l'Europa viaggiano soprattutto computer, stampanti, televisori e monitor, mentre un terzo delle esportazioni europee che si dirige su ferro verso la Cina è rappresentato dalle componenti *automotive*.

La ragione per la quale il trasporto su rotaie tra Europa e Asia fatica ancora a sottrarre al commercio navale un'ampia porzione del volume di scambi risiede nei costi, ancora ingenti, e nella scarsa omogeneità dei sistemi ferroviari, che richiede dunque notevoli sforzi di uniformizzazione.

Le rotte commerciali terrestri, e nello specifico il trasporto su rotaie, costituiscono un aspetto della Bri che l'Italia non può trascurare. L'accresciuta centralità del Mediterraneo all'interno della Nuova Via della Seta è infatti un'opportunità concreta per il nostro Paese, geograficamente collocato in una posizione strategica per distribuire le merci asiatiche e raccogliere i manufatti europei destinati ad essere esportati nel resto del mondo.

Di particolare rilevanza per l'Italia è, ad esempio, il nuovo ponte Eurasiatico (*New Eurasian Land Bridge*), uno dei 4 corridoi terrestri che collegano Asia e Europa. Mentre gli interventi nella portualità sono già avviati, quelli nel trasporto ferroviario sono ancora tutti da realizzare. Esiste dunque la concreta possibilità di ragionare in maniera strategica sulle interconnessioni con i porti di Venezia, Trieste e Genova. L'Italia potrebbe, inoltre, sfruttare le sue grandi capacità industriali in termini di tecnologia ferroviaria.

Il vantaggio del trasporto su ferro è sicuramente costituito dal fattore tempo. Per la rotta Cina – Europa, si tratta di 15-20 giorni di percorrenza contro i 30-45 della nave. Sebbene sia meno economico, esso garantisce una velocità commerciale indubbiamente preferibile per quei beni di alto valore su cui l'Europa, e in particolare l'Italia, conserva tuttora un grande vantaggio comparato. Non si può trascurare l'uso massiccio che potrebbe fare della ferrovia (più economica, invece, rispetto all'aereo) il settore dell'e-commerce, dove i tempi sono determinanti. Per poter diventare uno snodo pienamente attivo ed efficiente nel sistema di interconnessione tra Europa e Asia, è tuttavia necessario che l'Italia investa nella modernizzazione di un sistema infrastrutturale integrato (porti, ferrovie, autostrade). Certamente, non ci sono le condizioni geopolitiche, economiche e finanziarie perché si affermi un approccio italiano "in solitaria" alla Nuova Via della Seta ferroviaria. È ovviamente necessario muoversi nell'ambito di una strategia comunitaria, cercando al contempo di ritagliare lo spazio per un ruolo attivo dell'Italia alla luce dei suoi interessi geopolitici, industriali, commerciali ed energetici.

La Bri avrà i suoi principali snodi ferroviari europei in Germania e Polonia, e questo aumenterà il vantaggio competitivo delle industrie situate nelle vicinanze. È chiaro che in assenza di interventi strategici correttivi sulla nostra linea ferroviaria, si rischia di cedere vantaggi ai nostri competitor europei.

Le vie del mare

Il grande progetto Bri appare già molto ben definito nella sua parte "road", relativa alla via del mare. In questo ambito, difatti, buona parte delle iniziative sono state realizzate, i progetti sono ben avviati ed esistono strategie di ordini per navi da 18.000 e 23.000 teu, destinate a spostarsi sempre più verso i porti del Nord Europa.

Ad oggi, il 60% del commercio cinese avviene via mare. Il Paese è dunque leader mondiale del trasporto su nave, con una quota del 35% sul traffico container.

La ritrovata centralità del mar Mediterraneo è già stata intercettata dalle compagnie cinesi, come dimostra l'acquisizione da parte di Cosco del 67% dell'autorità portuale del Pireo, in Grecia.

L'espansione del Pireo come principale *hub* di spedizione di Cosco consentirà al porto di attrarre e assorbire maggiori volumi non solo da altri porti nel Mediterraneo, ma anche dai porti del Nord Europa. Con il pieno sviluppo del porto e della relativa rete ferroviaria che lo collegherà a Budapest, infatti, le compagnie di navigazione più dinamiche preferiranno probabilmente utilizzare quest'area come rete di distribuzione non solo per i Balcani e l'Europa orientale, ma anche per il Nord Africa e i Paesi dell'Europa occidentale.

È dunque di cruciale importanza per l'Italia puntare prioritariamente sulla qualità delle infrastrutture e la vicinanza con i mercati dell'Europa centrale e orientale. Occorre far emergere le opportunità di sfruttare i sistemi portuali e ferrati già esistenti e operativi, come il sistema dell'Alto Adriatico, con Venezia e Trieste, e il sistema dell'alto Tirreno con Genova. L'interesse cinese in tal senso è reso evidente dalle strategie di Cosco, che ha già lasciato Napoli per subentrare al 40% a Maersk nella realizzazione e gestione del nuovo terminal containers di Vado Ligure.

Un'ultima opportunità da tener presente è rappresentata dagli investimenti previsti nei porti dell'area Mena, della quale la Cina è il primo partner commerciale, con 215 miliardi di euro di interscambio. Le cifre relative al commercio italiano sono parimenti considerevoli. Il nostro paese ha infatti realizzato nel 2016 un interscambio con i Paesi Mena pari a 70 miliardi di dollari (con un incremento del 54,8% rispetto al 2001), che si stima possa raggiungere gli 82 miliardi nel 2019.

L'interesse dell'Italia, in questo caso, non si limita alla possibilità di intercettare flussi commerciali. Il nostro paese ha infatti un grande interesse a puntare sullo sviluppo economico e anche e soprattutto sulla stabilità dell'area Mena, cruciale per la difesa degli interessi geopolitici e geoeconomici del nostro Paese nel Mediterraneo.

È evidente, dunque, che con gli investimenti Bri il livello della competizione si innalza fortemente. Da un lato, è poco probabile che i porti italiani possano diventare la destinazione principale per le merci cinesi, sia a causa della tendenza al gigantismo navale che rende più problematico accogliere navi di ultima generazione, sia a causa della frammentarietà del nostro sistema portuale, problema difficile da superare in tempi brevi e che andrebbe affrontato mediante una riforma della *governance*. D'altro canto, la Cina non può ignorare il ruolo strategico che la posizione geografica dell'Italia garantisce ai suoi porti, quali piattaforma di distribuzione dei beni provenienti dall'Asia e di raccolta delle merci europee da distribuire sul mercato globale.

È opportuno, dunque, puntare in maniera ancora più forte sui nostri asset di eccellenza. Ci si può riferire, in particolare, al segmento dello *Short Sea Shipping* e al traffico rinfusiero.

Va ricordato, in particolare, che l'Italia, con una quota di mercato pari al 36% e oltre 200 milioni di tonnellate movimentate, è prima in Ue nello SSS nel Mediterraneo e nel Mar Nero. Questa rete intermediterranea può supportare l'interscambio con i mercati dei trasporti che interessano il continente asiatico (*East Med*) in relazione a quello europeo e africano. Ulteriore settore su cui è necessario consolidare il nostro posizionamento strategico è la modalità ro-ro, in cui i porti del nostro Paese hanno realizzato 107 milioni di tonnellate movimentate nel 2017. Date le grandi

opportunità correlate alla prevista crescita del mercato dell'auto e i rilevanti margini di sviluppo che il comparto ancora possiede, è quanto mai opportuno riflettere concretamente sulle strategie future da attuare per sfruttare le sinergie tra industria e sistema portuale.

La specializzazione *mutipurpose* (non solo container, ma anche ro-ro e rinfuse) dei nostri porti costituisce un ulteriore possibile valore aggiunto. In particolare, il traffico rinfusiero, liquido e solido, costituisce un'occasione da non trascurare. Se si considerano, ad esempio, gli ingenti interessi economici cinesi in Africa e i conseguenti traffici commerciali che ne discendono, si comprende la necessità di compiere uno sforzo al fine di conquistare anche la possibilità di lavorare le materie prime e i prodotti *oil and energy*.

È evidente, tuttavia, che la partita si gioca anche sulla parte terrestre – logistica e intermodale - dove il Paese deve fare uno sforzo per migliorare il suo profilo competitivo.

La connettività aerea e le tecnologie digitali

Resta infine il discorso della connettività aerea. La Cina sembra cominciare a mostrare particolare interesse non tanto a controllare aeroporti europei, quanto a creare nel vecchio continente basi del tipo cargo center. È scontato, da questo punto di vista, che con maggiori investimenti e un deciso aumento della connettività, aumenterà in maniera cospicua il numero di merci per le quali, per motivi di tempo, potrà risultare conveniente la scelta del trasporto aereo.

Una via aerea nella BRI è destinata a giocare un ruolo essenziale per specifici flussi di merci, a partire dai prodotti dell'e-commerce, di cui la Cina figura tra i maggiori fornitori. In questo ambito, è significativa l'incidenza dei prodotti *e-commerce* ad elevato valore, che rendono dunque interessanti le prospettive per i prodotti del Made in Italy (moda, design, auto sportive, meccanica di lusso), che potranno rientrare a pieno titolo nella direttrice aerea della Bri.

Le tecnologie digitali rappresentano, infine, una delle dorsali del progetto. L'implementazione di una *digital silk road* con reti di comunicazione superveloci è sicuramente uno dei fattori chiave per il successo della Bri.

Una nuova geografia industriale?

Lungo le rotte della Nuova Via della Seta si muoveranno non solo merci, ma anche imprese. Le nuove dotazioni infrastrutturali genereranno nuove convenienze localizzative, rivoluzionando le precedenti dinamiche centro-periferia e generando una nuova geografia industriale. Le imprese cinesi saranno ovviamente in prima linea in queste dinamiche. La Bri offre infatti alla Cina la possibilità di delocalizzare alcune delle sue industrie di base nei paesi partner lungo la Via della Seta e di poter così proseguire nello slittamento già in corso verso i settori *high tech*. È tuttavia necessario che anche le aziende italiane colgano questa possibilità senza restarne sopraffatte, in primis stabilendo le opportune sinergie tra sistema logistico e sistema industriale.

L'export delle imprese italiane verso i paesi Bri è cresciuto dai 40 miliardi di dollari del 2000 ai 128 del 2017 (oltre un quarto dell'export complessivo dell'Italia) e si stima che arriverà nel 2022 a 150 miliardi di euro.

Gli investimenti previsti, incidendo direttamente sull'economia dei Paesi coinvolti, avranno dunque necessariamente effetti benefici sul nostro Paese, non solo dal punto di vista dell'export. Ci si può riferire, ad esempio, alle opportunità offerte alle nostre imprese di costruzione presenti, secondo le stime della Farnesina, in 40 dei 70 Stati Bri, con contratti (concentrati nella realizzazione di sistemi infrastrutturali come strade e metropolitane) per un valore complessivo di oltre 36,6 miliardi di euro, pari al 40% del totale delle commesse in corso aggiudicate dalle imprese edili italiane nel mondo. Certamente, per cogliere appieno le occasioni delle nuove commesse, il mondo imprenditoriale dovrebbe essere anche pronto a compiere il passaggio successivo, proponendosi per la gestione.

Un'opportunità ulteriore per l'Italia è inoltre connessa allo sviluppo di collaborazioni tra aziende cinesi e aziende straniere per la realizzazione di iniziative commerciali e progetti congiunti in Paesi terzi. La costruzione di una rete di competenze e *know how*, con una reciproca collaborazione sui rispettivi punti di forza (capitali cinesi, expertise e radicata presenza nei mercati internazionali nel caso delle aziende italiane commercialmente presenti in una pluralità di paesi) può dare ampie garanzie di successo in una molteplicità di aree geografiche.

I mercati di riferimento

La strategia di investimenti infrastrutturali cinese è cominciata ben prima che venisse ufficialmente lanciata la Bri. In particolare, sono da tempo iniziati gli investimenti cinesi in Africa, il continente caratterizzato dallo sviluppo più rapido e dalla crescita demografica più accelerata. L'Africa sarà un nuovo, grande mercato di sbocco per le merci cinesi. Ma c'è anche un altro aspetto da considerare. Il territorio africano è attualmente poco coinvolto nelle catene globali del valore. Si pensi, ad esempio, all'Africa settentrionale, oggi relegata principalmente ad un ruolo di esportatore di materie prime. Qui esiste il potenziale per una positiva integrazione economica, a condizione che si riescano a superare le pesanti barriere esistenti, relative soprattutto agli alti livelli di protezione commerciale e al sistema infrastrutturale, che sono appunto gli elementi su cui la Cina sta puntando, provvedendo con proprie imprese a colmare i fabbisogni della regione. Se la Bri sarà in grado di contribuire o meno allo sviluppo a medio-lungo termine del continente africano, o se tenderà invece a riproporre i vecchi modelli articolati su squilibri e dipendenze, è una valutazione che potrà essere fatta solo nel lungo periodo.

Un'altra zona a cui la Cina si dimostra fortemente interessata è l'Asia centrale, territorio scarsamente popolato e scarsamente infrastrutturato, ad eccezione dell'Iran, peraltro ottimo partner della Cina, i cui investimenti mirano a collegare i porti lungo il Golfo Persico verso l'Afghanistan e l'Asia centrale.

In Asia centrale, gli interessi cinesi inseriti nella piattaforma Bri mirano essenzialmente ad aprire nuovi canali di cooperazione e nuove rotte logistiche sul percorso Cina-Europa, a facilitare l'accesso ai mercati della regione e a diversificare le fonti di approvvigionamento energetico. Ma va considerata anche la volontà di creare piattaforme di dialogo con i paesi del Medio Oriente e di controllare più efficacemente le aree di confine tra la regione cinese dello Xinjiang e i territori centro-asiatici, ampliando la collaborazione transfrontaliera dal punto di vista economico e della sicurezza. Per questi motivi, Pechino incoraggia il processo di riforme nei paesi centroasiatici, presentando la Bri come uno strumento per aprire spazi e opportunità. Nelle more del perseguimento di questi obiettivi, le imprese di Stato cinesi stanno già acquisendo, in particolare in Kazakhstan, Kyrgyzstan e Tajikistan, attività produttive e terreni, sfruttando il basso costo del lavoro e cercando ovviamente di indirizzare le opportunità di sviluppo economico in maniera da agganciarsi efficacemente alla *value chain* cinese.

I rivali delle strategie cinesi in Asia sono Russia e India. Quest'ultima guarda con sospetto la collaborazione strategica tra Cina e Pakistan e in generale la maniera in cui Pechino sta consolidando i rapporti con diversi Stati che gravitano nella sfera d'influenza indiana. Dal canto suo, la Russia, alle prese con le difficoltà economiche interne, non riesce ad affermare la sua attrattività né ad agire attraverso lo strumento dell'Unione Economica Eurasiatica (UEE). La UEE rappresenta il tentativo russo di ricostruire una interconnessione tra gli Stati ex sovietici basata sullo strumento economico anziché su quello militare. Da un punto di vista geografico, i due progetti, Bri e UEE, in parte si sovrappongono, in quanto aspirano in diversa misura ad integrare gli stessi paesi in Europa Orientale, nel Caucaso ed in Asia Centrale.

L'Unione europea, che pure dovrebbe essere un *key player* nell'area, persegue invece in Asia Centrale una politica senza eccessive ambizioni né investimenti, limitandosi alla cooperazione intergovernativa e alla necessaria tutela dei confini, tralasciando, in maniera poco lungimirante, di investire nella collaborazione commerciale, nelle infrastrutture locali e nell'irrobustimento del settore logistico.

Un'altra area di interesse cinese sono i Balcani. I Balcani occidentali, Grecia, Bulgaria, Romania, Croazia e Slovenia, costituiscono il punto di congiunzione tra la parte mediterranea della via della seta marittima e delle sezioni dell'Europa orientale e della Turchia facenti parte della *Silk Road*. La regione è la meno sviluppata del continente europeo, e pertanto ricca di potenzialità inesprese.

L'UE rappresenta il principale partner commerciale dei Balcani occidentali, con un volume di affari annuo pari complessivamente a 43 miliardi di euro (Dati European Commission, 2016). Nel febbraio 2018 la Commissione europea ha presentato sei iniziative Faro volte a rafforzare ulteriormente la cooperazione in diversi settori e a sostenere il processo di trasformazione della regione.

Il grande fabbisogno di capitali esteri, la necessità di dotarsi di infrastrutture strategiche, e l'esigenza di esprimere nuove visioni di sviluppo economico, lascia tuttavia ampi margini di manovra alla Cina in un'area strategica, anche per l'Italia.

Dazi, multilateralismo e opportunità di dialogo

Gli ingenti capitali cinesi investiti in tutti i progetti all'interno dei paesi Bri e la presenza delle aziende cinesi all'interno dei Paesi toccati dal progetto garantirà sicuramente alla Cina un'importante rendita di posizione economica e geopolitica.

Il rischio, in una filiera logistica così "monopolizzata" è che la Cina riesca ad esercitare un controllo anche sui costi finali delle merci, semplicemente praticando una politica dei prezzi diversa a seconda delle convenienze commerciali.

La necessità di porre in equilibrio gli interessi del commercio globale, nel momento in cui il progetto Bri sta per entrare nel vivo, è resa ancora più evidente dalla grave crisi commerciale sfociata nell'introduzione di dazi tra Stati Uniti e Cina e Stati Uniti e Unione Europea, in grado di rappresentare anche un freno all'intero progetto. Su questo aspetto, Cina e Germania, potenze manifatturiere reciprocamente legate da fortissimi legami economici (la Germania è il paese europeo con cui la Cina realizza il maggiore valore di import-export), stanno già strutturando una piattaforma di dialogo per saldare sul lato interno il loro potenziale commerciale. Una quota importante dell'export tedesco è infatti assorbito dall'industria cinese, che acquista in Germania macchinari ad alta tecnologia utili, a loro volta, per la produzione di massa destinata a altri mercati, Stati Uniti in primis.

Le iniziative degli Stati Uniti, e la stessa politica del Presidente Trump, costituiscono un elemento di profonda instabilità che rischia di contagiare altre economie. Per evitare di essere travolti dagli eventi, perdendo completamente la capacità di governarli, occorre che i paesi europei sappiano farsi riconoscere non come mero mercato di sbocco, ma come mercato ricco di opportunità a cui si può tuttavia accedere solo all'interno di determinate regole.

Nella diatriba commerciale tra Stati Uniti e Cina, occorre, pertanto, saper imporre un punto di vista europeo e costringere la Cina a dialogare sulla base di regole condivise in contesti multilaterali, per perseguire il duplice obiettivo di salvaguardare gli interessi strategici e al contempo cogliere appieno le opportunità offerte dalla Bri, garantendo un *orderly trade*.

Il ruolo dell'Europa e dell'Italia

La Bri viene presentata al mondo come un canovaccio di collaborazione aperta e partecipativa, soluzione *win-win* per tutti i paesi coinvolti, con benefici che vanno dallo sviluppo delle economie, alla diversificazione delle rotte commerciali eurasiatiche, fino all'impulso alla domanda globale.

Il Presidente Xi ha infatti sottolineato che la necessità, per la Cina, di muoversi verso uno sviluppo più sostenibile, implica un'ampia cooperazione con i paesi vicini, giustificata dal reciproco vantaggio, in cui la conciliazione degli interessi è rappresentata dallo sviluppo di infrastrutture e dall'impegno per un commercio più aperto, obiettivo da raggiungere mediante agevolazioni e riduzione delle barriere tariffarie.

La forza dell'iniziativa risiede proprio nel suo carattere di *umbrella concept* per un gran numero di progetti e politiche (che tuttavia in buona parte sono già in corso di realizzazione) da implementare su molteplici rotte e cinture. La sua apparente mitezza, nonché l'opportunità, offerta ai paesi partner, di aumentare il proprio capitale infrastrutturale, rendono la *Belt and Road Initiative* un esercizio di diplomazia e *soft power* che contrasta sia con l'aggressività della politica estera statunitense, che con l'indeterminatezza delle posizioni europee. È comunque abbastanza scontato che la Cina persegua, tramite la Bri, prima di tutto i propri interessi nazionali, riservandosi all'interno dell'iniziativa un ruolo che si concretizza nell'essere perlomeno di *primus inter pares*.

La stessa grandiosità del progetto implica, tuttavia, notevoli difficoltà. La Bri fatica, per il momento, a divenire un programma strutturato e cronologicamente definito di interventi infrastrutturali e immateriali. Non bisogna dimenticare che la Bri non può funzionare senza collaborazione da parte dei paesi partecipanti. Per rinsaldare la propria influenza e imporsi come potenza pivot in Eurasia, la Cina dovrà riuscire ad integrare le autonome strategie di sviluppo dei paesi partner e innescare circoli virtuosi di crescita economica, obiettivo che richiederà un grande sforzo in termini di competenze culturali e conoscenza locale.

In questo ambito, l'Unione europea dovrà riuscire a ragionare con la Cina in maniera lungimirante, tenendo anche a mente le esigenze della prossima programmazione dei fondi comunitari. Occorre un'accurata riflessione sugli investimenti previsti, anche al fine di verificarne l'effettiva necessità ed utilizzo e le prospettive future, ribadendo la priorità delle Reti Ten e distinguendo tra investimenti con finalità puramente geostrategica e altri che rispondono invece in maniera maggiore a logiche di mercato. È necessario, soprattutto, superare la frammentazione, l'incertezza, l'emotività, per fornire risposte e proposte adeguate alla portata storica politica della Bri.

In particolare, occorre istituire un forte dialogo bilaterale tra UE e Cina, in modo da agire in maniera strategica e congiunta, evitando che la Cina possa portare avanti i negoziati multilaterali specifici (come quello tra Pechino, Ungheria e Serbia per la realizzazione della ferrovia Belgrado – Budapest).

Alcuni fattori concorrono positivamente a creare le condizioni per una partnership tra Cina e Unione europea. Il comportamento della presidenza americana (in particolare l'ambiguo approccio all'Unione europea e alla Brexit, le tensioni inerenti i dazi sul commercio), ma anche la necessità di sviluppo infrastrutturale all'interno dell'Ue, l'assenza di conflitti inerenti la sicurezza tra Cina ed Europa e il loro mutuo interesse per lo sviluppo economico e la sicurezza nell'area Mena, verso la quale l'Europa sconta l'assenza di una reale politica estera.

Considerata la globalità degli interessi in gioco, è scontato che per l'Italia esista la possibilità di ritagliarsi spazi di azione che necessariamente siano ricompresi nei più ampi margini di manovra comunitari.

È certamente positivo, nell'ottica di un dialogo più equilibrato con la Cina, che il nostro Paese si sia dotato di un Piano strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, abbia stabilito

priorità e strategie macro per l'intero settore del trasporto merci (via mare e via terra), abbia centralizzato le grandi scelte strategiche in materia di politica nazionale dei trasporti (investimenti e infrastrutture). La geografia restituisce all'Italia numerose opportunità di dialogo, amplificate dalla rilevanza della regione euro-mediterranea per la diplomazia cinese, sia in termini di articolazione commerciale per le merci in transito sulla rotta tra l'Asia orientale e l'Europa, sia come regione di approvvigionamento di petrolio e gas naturale. Per trarre profitto dalla Bri, è fondamentale dunque, in primis, comprendere lo scenario e le tendenze che caratterizzano l'area eurasiatica. Per la Cina, il Mediterraneo è il crocevia tra i mercati europei, il Nord Africa e il *Middle East*, con l'opportunità di raggiungere la *East Coast* degli Usa.

Non bisogna, tuttavia, incorrere nell'errore di guardare al solo netto container. La portualità diffusa italiana può e deve investire strategicamente anche traffico ro-ro, traghetti e passeggeri, guardando ad esempio al Mar Nero, ma senza mai distogliere l'attenzione dalla dimensione mediterranea.

L'economia italiana è fortemente coinvolta nel sistema delle catene globali del valore e pertanto molto esposta alla concorrenza internazionale. Le nostre imprese non devono guardare soltanto al pur vastissimo mercato cinese, ma cercare ulteriori convenienze anche negli altri paesi coinvolti nell'iniziativa, come ad esempio i mercati dell'Asia Centrale, piccoli ma potenzialmente interessanti, in cui nuovi modelli di produzione e consumo accrescono le opportunità per il nostro Paese.

Tutto questo, senza dimenticare che il solo modo per non farsi sopraffare dalla Bri è creare capitale relazionale tra le imprese e il sistema infrastrutturale, facendo leva sull'internazionalizzazione, sullo sviluppo dell'intermodalità, sui rapporti con il mondo accademico e della ricerca, non ultimo sfruttando le enormi potenzialità connesse allo sviluppo delle zone economiche speciali.

Conclusioni

“Un impero in crescita costruisce ponti e strade, un impero in declino muri”¹: potrebbe essere questa una delle osservazioni - non certo conclusioni - a un lavoro di quattro mesi dell'Osservatorio della Confetra, dei suoi componenti e amici, sulla *Belt and Road Initiative*.

Bri è apparsa infatti un'iniziativa strategica dalle dimensioni e temporalità maggiori che un tradizionale “programma di investimenti”, ovvero un supporto alle politiche puramente commerciali della Cina. Il commercio estero appare in questo caso come parte e strumento essenziale di una politica estera con connotazione geopolitica di tipo “imperiale”.

Nel corso del primo annuncio della Bri (o della più aggressiva OBOR) nel 2013, gli obiettivi dell'iniziativa sono stati definiti come espansivi e collaborativi, non certo imperiali o di

¹ F. Rampini, La Repubblica, 23 ottobre 2017

dominazione economica, culturale e politica. Non ci sono dubbi sulla visione e determinazione cinese: “China will always remain the builder of world peace, a contributor to global development, and upholder of international order.”².

Ma per essere una grande, globale opportunità di sviluppo, la collaborazione deve avvenire tra realtà confrontabili, con compiuta valutazione delle opportunità e dei rischi, con implementazioni progressive e concordate dei piani, investimenti e gestione, a livello politico e dimensionale necessariamente europeo. In ultimo la collaborazione dovrebbe tenere in dovuto conto la forza delle motivazioni strategiche cinesi, la “infinita” disponibilità finanziaria supportata da costanti surplus commerciali (solo merci, 420 B\$/a nel 2017), da una capacità di gestire scenari temporali di lunga e lunghissima scala.

Questo è dunque il bivio che ha evidenziato l'attività dell'Osservatorio sulla Bri: grande opportunità ma anche rischi da conoscere e gestire, necessità di porre l'Europa non solo come mercato ma come mercato con un sistema di regole comuni.

La Commissione Europea ha redatto su questi argomenti una proposta di regolamento - non necessariamente rivolta agli investimenti cinesi, ma probabilmente da essi ispirata - per la valutazione di investimenti esteri in settori strategici (*Foreign Direct Investments* - FDI³). La proposta ha raccolto consensi di principio ma anche valutazioni di perplessità sia sullo strumento, sia sui criteri applicabili, sia sulla “tenuta” europea a sollecitazioni e pressioni indirizzate a singoli Stati Membri, che eventualmente facessero leva su situazioni di forte indebitamento pubblico (come peraltro recentemente accaduto in due casi nel subcontinente indiano).

In egual misura, la lentezza del processo sulla discussione delle *EU-China Connectivity Platform*⁴, non aiuta a trovare nell'Europa un interlocutore valido per i rapporti con la Cina. La discussione sulla *Connectivity Platform* è in corso da tempo presso la DG Move della Commissione europea con difficili passi avanti su temi quali la reciprocità in materia di business e controlli, la trasparenza nelle procedure pubbliche, la sostenibilità ambientale.

Un altro tema di rilievo, non indirizzato esplicitamente alle relazioni con operatori cinesi, ma che coinvolge direttamente il principale operatore di linea container COSCO, risulta la richiesta di anticipazione della scadenza e rinnovo dell'esenzione dalla legislazione EU anti concorrenza per le Alleanze nel settore dello *shipping*⁵. Tale richiesta, di cui è in corso la seconda consultazione pubblica, vede commenti da parte di diversi operatori della logistica nella direzione di un assetto regolatorio europeo bilanciato per i vari segmenti della *supply chain*, garante della libertà per

² Xi Jinping nel messaggio per il nuovo anno, 31 dicembre 2017

³ COM (2017) 487

⁴ CT MoU 28 Sep 2015 et alia

⁵ Maritime Consortia Block Exemption Regulation 906/2009 (Art. 101(1) TFEU)

l'accesso alle infrastrutture di rilievo e che consideri esenzioni dalla normativa solo per verificabili condizioni di convenienza per l'intera catena e per i suoi operatori.

Venendo a esaminare alcune priorità e possibili sviluppi, senza citare l'ampia raccolta di grandi numeri e fatti già elencati nelle prime pagine di questo rapporto (uno tra tutti: 1000 B\$ di investimenti complessivi, di cui specifici in 42 porti di 34 paesi negli ultimi 5 anni⁶) sembra raccomandabile concentrare l'attenzione su due ambiti principali: quello infrastrutturale e quello che si richiama alle "condotte" industriali degli operatori della logistica.

In campo strettamente infrastrutturale, si ritiene debbano essere ribadite le priorità delle Reti Ten e il loro completamento in tempi certi, senza che le stesse vengano riprogrammate, se non addirittura sbilanciate attraverso completamenti parziali o la realizzazione di nuova capacità operativa laddove non necessario o concordato. In tutti questi casi infatti, verrebbe meno il "contratto" tra Stati e operatori e di conseguenza, tutto ciò che rende possibile gli investimenti privati già eseguiti, in atto e/o garantiti e la loro efficiente gestione economica.

Inoltre l'attenzione, oltre al tema infrastrutturale, dovrebbe rivolgersi alla "condotta industriale" dei nuovi (e vecchi) investitori, attivi anche attraverso processi tradizionali di M&A, laddove siano indirizzati in settori, come quello logistico, che facilmente potrebbero essere turbati da posizioni non sempre di tutela del mercato aperto e delle sue regole.

Se l'Europa deciderà di "giocare" la sfida della Bri come Unione, nell'obiettivo di consolidare il mercato europeo come attrattivo e aperto ai commerci, si propongono alcuni spunti di riflessione per l'industria logistica europea:

- la necessità che gli investimenti esteri, primariamente cinesi, siano caratterizzati da principi di proporzionalità e omogeneità all'interno dell'Europa;
- la necessità di una progressiva omogeneizzazione delle normative di regolazione e di valutazione sugli impatti economici e sociali di investimenti esteri all'interno degli Stati membri (l'Italia ad esempio, a differenza di altri paesi, può contare su uno strumento del Governo, cosiddetto *Golden Power*, per valutare con criteri di interesse nazionale le singole proposte di investimenti esteri);
- la necessità di accordo tra Stati membri sulle definizioni e regole che riguardano la sicurezza nazionale, gli asset strategici, le infrastrutture "critiche" e le garanzie del loro uso senza discriminazioni;
- l'obiettivo della convergenza delle regole a livello europeo, delle normative di concorrenza e Antitrust;
- l'evidente necessità della reciprocità delle regole di investimenti esteri con gli Stati desiderosi di investire in Europa, la Cina in primis.

⁶ Conferenza Stampa del portavoce del Min. Trasporti cinese, 30 luglio 2018

Anche l'Italia dovrebbe impegnarsi a rivedere e migliorare alcuni punti dell'assetto normativo e amministrativo che regola il proprio settore logistico, dandosi nel contempo un assetto organico di rappresentatività e priorità condivise. Si pensi, per esempio, alla strategicità della difesa della c.d. "Rotta Sud" che non ha solo nell'evidenza geografica la sua convenienza, ma deve essere confermata e difesa come priorità del nostro Paese. Un veloce raggiungimento dell'assetto organico di cui sopra sembra necessario per il nostro Paese sia per essere considerato a pieno diritto un *partner* europeo affidabile, attraente e capace di un'interlocuzione unitaria nei confronti della Cina sia nel caso in cui ci si trovi in situazione di stallo a costruire una posizione comune a livello continentale e pertanto si debba necessariamente percorrere la strada di accordi bilaterali a tutela e sviluppo della propria economia e del proprio sistema logistico.

Tra i principali obiettivi da raggiungere per riuscire a sfruttare le potenzialità della Bri occorre, a nostro parere:

- confermare e completare, dove necessario, un Piano esplicito, coordinato e stabile delle reti infrastrutturali a cominciare dai quattro corridoi Ten, reti delle quali si attende da tempo date certe di completamento in coordinamento con le parallele realizzazioni continentali;
- adottare un sistema di Regolazione chiaro, di responsabilità non sovrapposte, proporzionato ad altri simili sistemi europei;
- inoltre, per offrire un'interlocuzione affidabile e adeguarsi alle dimensioni dei mercati di riferimento, è necessario ampliare i confini amministrativi dei vari Enti e delle Amministrazioni periferiche adottando un coordinamento centrale;
- rafforzare gli strumenti di verifica sugli accessi ai mercati delle infrastrutture e della logistica mantenendoli aperti e non distorsivi;
- nonché rafforzare la misurabilità e l'affidabilità delle prestazioni delle Amministrazioni pubbliche su *standard* continentali, a cominciare da quelle che sono le più sensibili per l'attrattività di un Paese e fonte di ingenti risorse nazionali (ad esempio l'Amministrazione Doganale).

