



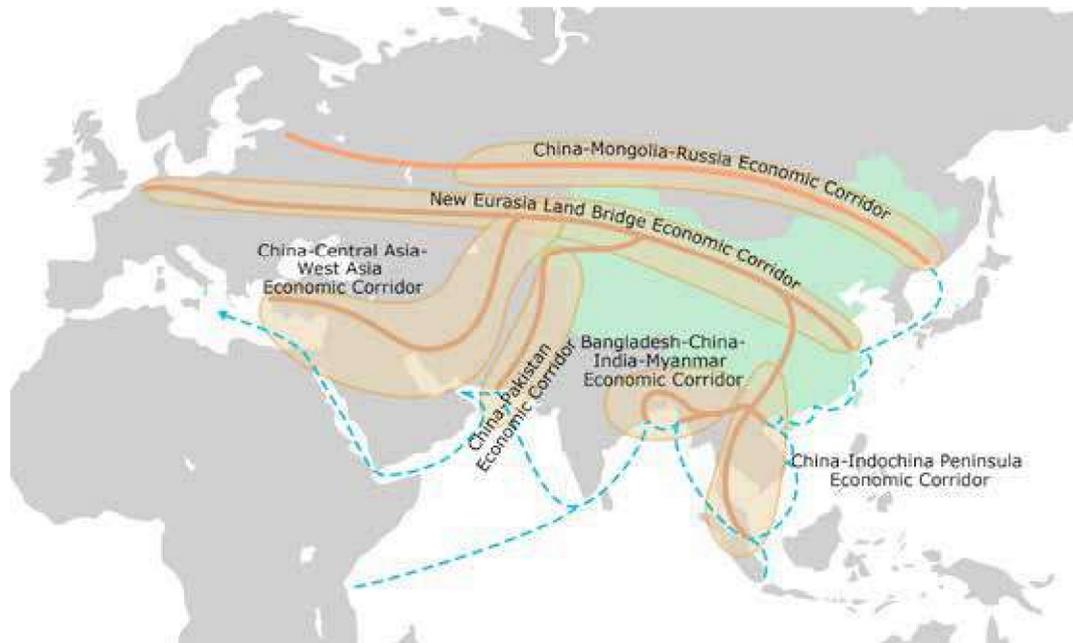
La “Nuova via della seta” e i porti italiani: per un cambio di rotta nel dibattito.

Zeno D'Agostino *Presidente “Assoporti”**

1. Oltre l'ottimizzazione dei trasporti globali

L'iniziativa nel campo delle infrastrutture di trasporto denominata “One Belt One Road - OBOR” e nota in Italia con il nome di “Nuova via della seta” è stata lanciata nel 2013 dal presidente cinese Xi Jinping. Rinominata nel 2017 “Belt and Road Initiative” (BRI), l'iniziativa è la combinazione di due distinti concetti: la cosiddetta “Cintura economica della via della seta”, riassumibile in sei corridoi terrestri attraverso la regione eurasiatica, e la “Via della seta marittima del XXI secolo”, definita da un insieme di itinerari marittimi che connettono l'Asia con l'Africa e l'Europa.

Grafico 1 - I corridoi della “Via della seta”



Fonte: Steer Davies Gleave, 2018, Research for TRAN Committee: The new Silk Route – opportunities and challenges for EU transport, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels

L'iniziativa, che non ha i caratteri di un “piano” (il termine “iniziativa” vuole intendere, diplomaticamente, l'esigenza di un'effettiva disponibilità delle controparti) non è stata sinora oggetto di una definizione ufficialmente accettata e l'ambito geografico di riferimento include molteplici paesi (più di una settantina) coinvolti attraverso accordi bilaterali basati su memorandum d'intesa¹.

* Presidente “Assoporti”

¹ Cfr. Steer Davies Gleave (2018), Research for TRAN Committee: The new Silk Route – opportunities and challenges for EU transport, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policy, Brussels. Il documento citato, prodotto per il Parlamento Europeo, costituisce un importante riferimento per l'inquadramento della BRI nell'ottica europea, anche perché incorpora alcune considerazioni che risultano alla base del dibattito apertosi di recente sulle opportunità e sui rischi della BRI.

Lo strumento utilizzato dalla Cina per sostenere la strategia è il prestito erogato attraverso istituzioni finanziarie cinesi e investimenti in imprese straniere.

Benché non esista un elenco ufficiale di progetti BRI da parte cinese, è stato stimato che complessivamente la dimensione economica dei progetti rientranti nella strategia si aggiri intorno agli 8.000 miliardi di dollari².

Gli obiettivi ufficiali della BRI da parte cinese, ispirati alla volontà di stabilire, con i diversi paesi, quadri di intesa e collaborazione, si richiamano principalmente ad alcune parole chiave quali: "coordinamento delle politiche", "costruzione delle capacità", "liberalizzazione e facilitazione del commercio e degli investimenti" (anche attraverso la facilitazione delle dichiarazioni doganali), "cooperazione finanziaria" e "interscambio fra i popoli".

Al di là degli obiettivi dichiarati, molti commentatori occidentali vi intravedono altre finalità, quali il supporto alle esportazioni cinesi, lo sviluppo di capacità tecnologiche, il controllo delle catene logistiche a supporto del commercio cinese, l'incremento del ricorso al renminbi come mezzo di pagamento internazionale, l'apertura di nuove direttrici alternative per le rotte dell'energia da Asia centrale, Asia sudorientale e Pakistan, oltre che una maggiore convergenza dello sviluppo regionale all'interno della Cina³.

Benché confutate da parte cinese, vi sono interpretazioni della BRI che pongono fortemente l'accento sulla funzione geostrategica dell'iniziativa, vista da alcuni addirittura come una "pacifica invasione globale" di valenza storica, che sarebbe stata lanciata dalla Cina attraverso i canali dei rapporti bilaterali con i singoli paesi (e non, ad esempio, a livello di Unione Europea) per governare la nuova era della globalizzazione da una posizione di forza – economica, politica e di sicurezza strategica – ricorrendo al potente strumento del "capitalismo di stato". Le interpretazioni più critiche accusano la BRI di dare avvio a una "minacciosa" invasione economica, che dovrebbe essere affrontata dai paesi occidentali sia con una forte coscienza storica, sia con adeguate azioni di reciprocità⁴.

Per quanto riguarda l'interpretazione della BRI come iniziativa geopolitica, la questione della reciprocità è sempre più frequentemente richiamata nelle agende a livello sovranazionale, a partire proprio dall'UE. Questioni come gli "standard tecnici" (per mantenere il ruolo dell'Europa come piattaforma di standardizzazione per le infrastrutture o gli equipaggiamenti), la "penetrazione simmetrica" delle imprese europee in Cina, gli "appalti pubblici" e il "credito facilitato all'esportazione" da parte cinese, sono spesso richiamate a livello ufficiale come temi di negoziazione politica, da attuarsi nell'ambito di trattati bilaterali come l'Accordo comprensivo sugli investimenti con la Cina.

All'interno dell'Unione Europea sono emerse differenze di atteggiamento fra paesi occidentali e orientali, in particolare con il "gruppo 16+1", formato dai paesi dell'Europa orientale, molto più propenso alla collaborazione con Pechino. Negli ultimi tempi è sembrata tuttavia maturare una posizione più consapevole e unitaria, che in nome della reciprocità chiede almeno che i singoli progetti BRI siano sottoposti ad approfondite valutazioni in merito alla compatibilità con i prin-

² Cfr. Hillman J.E. (2018), China's Belt and Road Initiative: Five Years Later, CSIS – Centre for Strategic and International Studies (Washington DC), Report, 25 January 2018. <https://www.csis.org/analysis/chinas-belt-and-road-initiative-five-years-later-0> (05.05.2018).

³ Cfr. Steer Davies Gleave (2018), p. 15.

⁴ Cfr. ad es.: Selvatici, A. (2018), La Cina e la nuova via della seta – progetto per un'invasione globale, Rubettino.



cipi generali del mercato competitivo europeo. In particolar modo, l'attenzione si è concentrata sulla selezione delle imprese con appalto pubblico e sugli aiuti di stato che il governo cinese concederebbe alle proprie imprese. Recentemente il livello di attenzione su questi temi è cresciuto e alcuni paesi, in particolare la Germania, stanno valutando di ridurre la soglia di capitale cinese ammesso nelle imprese nazionali con l'obiettivo di difendere il *know-how* tecnologico e industriale.

Dall'altro lato, vi sono però anche letture più aperte e positive del progetto. Gli analisti di S&P⁵ l'hanno interpretato come un'operazione di *venture capital* su scala mondiale, il cui vero successo si potrà valutare solo quando il *seed capital* erogato dalla Cina nei diversi paesi avrà avuto la capacità di attrarre, intorno ai progetti iniziali, ben più consistenti investimenti privati di sviluppo.

2. Il dibattito sulla BRI: il cambio delle prospettive, dei soggetti e dei valori

Rispecchiando quanto sta avvenendo in altri paesi, soprattutto all'interno dell'Europa, anche il dibattito italiano si sta sviluppando lungo due specifiche direttrici, che riguardano rispettivamente:

- le implicazioni ingegneristiche e trasportistiche dei nuovi investimenti infrastrutturali previsti sui diversi tracciati marittimi e terrestri della BRI;
- le implicazioni geopolitiche e diplomatiche delle nuove relazioni tra Stati e aree globali determinate dalle nuove connessioni generate dalla BRI.

Naturalmente, in ciascuna di queste ottiche si discute dell'adeguatezza di ciascun paese a essere in futuro parte integrante del progetto cinese. Nessuno dei due approcci riesce tuttavia ad esprimere la complessità che il progetto BRI potrà concretamente sviluppare a livello globale.

Per quanto riguarda l'approccio "ingegneristico", è difficile ritenere che i destini di intere nazioni, quando non addirittura continenti, siano determinati dalle profondità delle banchine di un porto o dalle dimensioni di un futuro terminal container. Se così fosse, si ridurrebbero a mero fattore tecnico e di investimento infrastrutturale dinamiche che in realtà sono molto più complesse e che caratterizzano, da sempre, lo sviluppo delle strategie globali dello *shipping* e della logistica. Per esempio, dovrebbe risultare evidente che Amburgo non è un "grande porto" grazie alle sue infrastrutture. Anzi, se dovessimo valutare con attenzione questo porto, ci renderemmo conto che ha una serie di elementi di inefficienza infrastrutturale – dai pescaggi ridotti, all'accesso al porto dipendente dalle maree – che dovrebbero teoricamente escluderlo dalla sempre più aspra competizione globale tra porti. Ci sono invece elementi geografici, economici, storici, logistici, trasportistici, commerciali e finanziari che hanno fatto di Amburgo, almeno fino a oggi, la localizzazione perfetta per un sistema logistico integrato di tipo portuale. Ed è altrettanto evidente che gran parte del successo del porto anseatico è dato dalla potenza del sistema industriale tedesco alle sue spalle, e non solo dalle sue comunque rilevanti infrastrutture.

Chi si occupa di porti sa che la loro competitività è derivata non solo dall'*hardware* portuale, ma anche dalle tipiche economie di scala, di "ambito" e di rete proprie dei sistemi territoriali distrettuali e che ci sono molte similitudini tra la competitività di un sistema portuale (che va considerato un distretto a tutti gli effetti) e le economie esterne di agglomerazione di un distretto manifatturiero o dei servizi.

5 Cfr.: China's Belt and Road Initiative: is this the World's Largest Venture Capital Project?, in S&P Global, Ratings, April 2018, <http://media.spglobal.com/documents/China+Belt+and+Road+Initiative+-+Is+This+the+Worlds+Largest+Venture+Capital+Project.pdf>



A questo va aggiunto che negli ultimi anni le dinamiche di evoluzione della logistica globale stanno enfatizzando ancora di più queste somiglianze, riducendo sempre più, e anzi addirittura eliminando, il confine tra manifattura e logistica: la prima diventa sempre più snella (*lean*), mentre la seconda sempre più orientata alla produzione (*quasi-manufacturing*).

Considerando poi il dibattito di carattere geopolitico che si è sviluppato attorno alla BRI, è evidente che i grandi esperti di diplomazia e di equilibri internazionali, orfani della "guerra fredda", hanno una ghiotta occasione per interessarsi finalmente a un fenomeno globale di concreta contrapposizione tra blocchi. Come adombrato già nella premessa, sono frequenti le analisi e le pubblicazioni sulla "Nuova via della seta" che s'inquadrano in questa prospettiva, e non solo nel nostro paese.

Il denominatore comune che sottende a questi due approcci è sicuramente, da una parte, l'ammirazione verso la Cina per la sua capacità di pianificazione, inimmaginabile per le nostre democrazie occidentali, ma, dall'altra, il dubbio di un'aggressione neppure tanto velata alle nostre infrastrutture, alle nostre economie, se non addirittura alla nostra autonomia e libertà di azione.

Tuttavia, sebbene nel dibattito sulla BRI non debba mancare un'analisi che tenga conto delle specificità trasportistiche e geopolitiche del progetto, queste non dovrebbero mai essere separate da un'analisi di natura più strutturale, che indaghi gli effetti reali della BRI sull'economia globale nel suo complesso e nelle sue specifiche articolazioni settoriali. Questo vale naturalmente anche per chi sia interessato a capire il ruolo dell'Italia in tale progetto strategico.

Chiunque abbia oggi interlocuzioni reali con gli attori della BRI si rende conto che le dinamiche in gioco sono sempre più ragguardevoli in termini quantitativi e qualitativi. Tuttavia, è sempre più evidente come i fattori coinvolti non siano più solamente infrastrutturali e trasportistici, ma che stiano evolvendo verso una più variegata articolazione di tipologie e di contenuti.

Un primo importante chiarimento va fatto su chi siano gli attori coinvolti da questo straordinario progetto: è chiaro che la BRI parte come piano governativo cinese e coinvolge direttamente gli attori politici e istituzionali in Cina e nel mondo. Tuttavia, i veri propulsori del progetto sono oggi quelle società pubbliche cinesi presenti ormai in tutti i continenti, che si stanno proponendo come investitori e sviluppatori concreti di progetti dalle dimensioni economico-finanziarie sempre più rilevanti. Nell'ultimo anno queste società hanno subito una forte stretta governativa sui flussi finanziari in uscita dalla Cina; stretta che, però, sembra non aver colpito le risorse collegate ai progetti che, a vario titolo, rientrano all'interno della BRI.

Probabilmente, anche in conseguenza di ciò, le iniziative di queste società, che inizialmente riguardavano quasi totalmente infrastrutture terminalistiche portuali o logistiche, si sono sviluppate in maniera integrata verso piattaforme a maggior valore aggiunto, coinvolgendo zone industriali, *free zones*, *marinas*, *smart cities*, ed altro. Sono questi progetti che le società globali cinesi stanno sviluppando prevalentemente nei territori della BRI, e le dinamiche dell'ultimo periodo mostrano che questa progettualità coinvolge ormai non solo l'Eurasia, ma addirittura il continente sudamericano, l'Oceania, arrivando fino ai due Poli.

Si sta dunque profilando uno scenario nuovo a livello globale che, a prescindere dall'azione quasi univoca della Cina, porterà alla nascita di nuovi territori produttivi, di nuovi *competitors* nazionali, di nuove realtà logistiche, economiche e finanziarie, che modificheranno in misura significativa l'attuale equilibrio mondiale per come lo abbiamo inteso sino ad oggi.

Se a tutto ciò si aggiunge l'atteggiamento di chiusura quasi totale del governo statunitense, guidato dalle politiche di protezionismo dell'attuale presidenza Trump, la BRI sembra creare un'alchimia quasi perfetta per lo sviluppo della visione globale di Xi Jinping, con rilevanti implicazioni anche per l'Europa e per l'Italia.



3. L'Italia e i suoi sistemi portuali come *gates* della competizione territoriale

In un nuovo mondo sbilanciato sempre più verso Oriente, l'Europa rimane ancora un territorio strategico sia per la geopolitica che per l'economia. Soprattutto, rimane strategico per un fattore fondamentale: la conoscenza.

Il dibattito in corso sulla BRI sembra dimenticare che la competitività delle imprese, dei territori e delle nazioni non si basa esclusivamente su infrastrutture ciclopiche come quelle che si stanno costruendo su tutti i tracciati marittimi e terrestri della BRI, ma soprattutto sulla capacità di ogni attore globale, vecchio e nuovo, di essere in grado di creare e utilizzare conoscenze produttive.

Le infrastrutture uniscono luoghi, ma se i luoghi non possiedono e sviluppano i fattori della nuova competitività questa unione è destinata a fallire.

Questo concetto, per certi versi banale, sembra essere sottovalutato dai diversi studiosi che oggi commentano la BRI. Si discute animatamente di grandi, spesso immense infrastrutture, dimenticando che le infrastrutture, anche quelle più sofisticate e immateriali, sono solamente strumenti, e non l'obiettivo fondamentale di questo progetto globale. Bisognerebbe invece puntare l'attenzione sul nuovo assetto economico industriale globale determinato dalla BRI.

Ecco perché l'Europa, e l'Italia in particolare, possono e devono giocare un ruolo fondamentale. Non solo perché sono importanti mercati di beni che verranno trasferiti attraverso questo "nastro trasportatore globale" tra Oriente e Occidente, ma anche perché sono territori su cui potranno ricollocarsi, in cerca di valore aggiunto, le imprese del futuro alla ricerca di territori competitivi e ricchi di conoscenze, competenze e *know-how* utili al proprio sviluppo.

Tutte le rivoluzioni trasportistiche – dalle navi a vapore, al treno, all'utilizzo del container – hanno modificato il modello di produzione globale. Tuttavia, la vera rivoluzione non agisce mai solamente sui trasporti, ma determina un riassetto globale della localizzazione industriale e logistica. In passato, nuovi territori sono stati protagonisti di queste rivoluzioni, con ricadute positive, altri ne sono stati duramente colpiti, altri ancora, sull'onda di tali rivoluzioni, hanno assunto posizioni di "leader globali".

Quale sarà dunque il nuovo assetto produttivo globale dopo la BRI?

Alla fine, è questa la questione su cui bisognerebbe riflettere.

Il tema, tornando all'Italia, è fortemente connesso alla capacità che avremo di stare in questo mondo in maniera competitiva e quindi mettendo a disposizione di questo nuovo assetto il vantaggio competitivo che i nostri territori possiedono in termini di conoscenze e *know-how*, particolarmente in alcuni settori in cui l'Italia è leader.

Purtroppo, in Italia il dibattito sembra ancora focalizzato sulla nostra capacità di integrazione nella BRI attraverso adeguate infrastrutture trasportistiche, di nodo e di rete. In realtà, una valutazione strategica e una coerente politica nazionale dovrebbero essenzialmente riguardare la capacità di organizzare sistemi logistico-portuali che funzionino da porte di accesso al grande patrimonio di competenze economiche e industriali di cui è ricca l'Italia. L'obiettivo è dare a questo patrimonio industriale la possibilità di sfruttare le nuove connessioni globali per combinarsi con altre conoscenze, generare innovazione, creare valore da immettere a sua volta nelle relazioni create dalla stessa BRI.

A ben vedere, solo a queste condizioni la BRI sarà interessata a coinvolgere i nostri sistemi portuali, potenziando così il vantaggio competitivo di imprese e distretti attraverso relazioni con nuovi contesti produttivi che di tale *know-how* hanno grande bisogno.

La vera sfida non è dunque l'integrazione con l'esterno, quanto la capacità di fare sistema al nostro interno, partendo dal presupposto che possediamo già un'ampia serie di fattori di competitività e che questi fattori vedono aumentare in maniera esponenziale il proprio valore qualora siano messi in rete e proposti in modo innovativo nel mercato globale.

Dobbiamo dunque lavorare molto di più non solo sull'*hardware* territoriale, o solo sul *software*, ma anche, e soprattutto, sull'*orgware*, vale a dire la capacità di organizzare nel loro insieme i fattori di competitività del paese, avendo una chiara visione del patrimonio di conoscenze, competenze e *know-how* dei territori produttivi.

La riforma portuale dell'agosto 2016 (Legge 169) va in realtà proprio in questa direzione, introducendo il nuovo concetto di "sistema portuale" come soggetto di riferimento delle nuove autorità di gestione dei porti. Tutto ciò non è però sufficiente: servirebbe, infatti, una maggiore integrazione con il mondo produttivo e dell'innovazione, spesso presente nelle aree di riferimento dei nostri sistemi portuali.

A questo punto, i sistemi produttivi territoriali, e non solamente i porti, potrebbero proporsi in maniera competitiva nei confronti della BRI. Con la consapevolezza che tali dinamiche possono però risultare molto negative se un territorio si presenta impreparato.

Come succede spesso, tendiamo a vedere i progetti globali più come potenziali minacce alla nostra competitività che come opportunità, non comprendendo che invece il pericolo sta nella nostra inerzia di fronte a sfide epocali così importanti, le quali, per essere affrontate, presuppongono trasformazioni profonde dei nostri modelli concettuali.

Per partecipare da protagonisti alla BRI, l'Italia e l'Europa devono dunque trovare risposte coraggiose alle domande che tale strategia pone per i nuovi equilibri globali. Qualora, tuttavia, mancasse tale capacità strategica, e si ritenesse di potersi rinchiudere all'interno dei vecchi equilibri nazionali, allora la BRI, secondo il principio delle profezie che si autorealizzano, rischia davvero di diventare una minaccia.