

L'Iniziativa Belt and Road in Italia: i porti di Genova e Trieste

di Francesca Ghiretti

ABSTRACT

Nel marzo 2019 l'Italia ha firmato un memorandum d'intesa con la Repubblica popolare cinese in cui manifestava la sua adesione all'Iniziativa Belt and Road, il progetto di opere infrastrutturali e connettività che è il fiore all'occhiello del presidente cinese Xi Jinping. Il memorandum è stato accompagnato da una serie di accordi commerciali, compresi due accordi che sia il Porto di Genova sia il Porto di Trieste hanno concluso con l'impresa di stato cinese China Communications Construction Company (Cccc). L'Unione europea e gli Stati Uniti hanno espresso preoccupazione per questi accordi, temendo che la Cccc alla fine possa ottenere una quota di controllo dei porti, analogamente a quanto accaduto di recente tra la China Ocean Shipping Company (Cosco) e il porto greco del Pireo. I vincoli legali esistenti, il dibattito aperto a livello internazionale e nazionale e la natura vaga degli accordi in questione hanno tuttavia per il momento impedito a questi timori di materializzarsi.

Cina | Italia | Infrastrutture | Porti

keywords

L'Iniziativa Belt and Road in Italia: i porti di Genova e Trieste

di Francesca Ghiretti*

Introduzione

I porti e le infrastrutture marittime sono alcuni degli elementi centrali dell'Iniziativa Belt and Road (Bri), il piano cinese che promuove la connettività, in quanto servono alla Repubblica popolare per accedere ai mercati esteri e accrescere il proprio controllo sulle rotte commerciali¹. Per questo, gli accordi riguardanti i porti sono stati tra i punti che hanno suscitato più dibattiti, e allarmi, intorno alla Bri.

La maggiore rilevanza dei porti del Nord Europa rispetto a quelli dell'Europa meridionale non è un fatto nuovo. Rotterdam nei Paesi Bassi, Anversa in Belgio e Amburgo in Germania hanno continuato a espandersi per decenni, affermandosi come i principali hub marittimi d'Europa, e il futuro accesso alla rotta artica ha il potenziale per rafforzare ulteriormente la loro posizione. Questo, in una certa misura, potrebbe avvenire a spese degli altri porti europei.

Eppure, negli anni recenti, i porti dell'Europa meridionale hanno ricevuto un'attenzione crescente. La loro nuova attrattiva può essere ricollegata a due fattori: l'ampliamento del Canale di Suez, che ha incrementato il volume degli scambi da e verso il Mediterraneo, e gli investimenti cinesi nelle infrastrutture marittime del Sud Europa. L'ampliamento del Canale di Suez è stato completato nel 2016, lo stesso anno in cui la Ocean Shipping Company (Cosco) acquistava il 51 per cento del porto del Pireo in Grecia². Quest'ultimo avvenimento è all'origine della maggior parte dei timori riguardanti gli investimenti cinesi nei porti europei e, in particolare, in quelli situati nell'Europa meridionale. Si sostiene che la Cina

¹ Jonathan Holslag, *The Silk Road Trap. How China's Trade Ambitions Challenge Europe*, Cambridge, Polity Press, 2019, p. 97.

² Kerin Hope, "Greece Picks China's Cosco in Port Deal", in *Financial Times*, 20 gennaio 2016, <https://www.ft.com/content/d65aa7c4-bfb1-11e5-846f-79b0e3d20eaf>.

* Francesca Ghiretti è ricercatrice presso l'Istituto Affari Internazionali (IAI) e sta terminando un PhD presso il King's College London.

· Studio preparato nell'ambito del progetto IAI "When Italy embraces the BRI".

stia investendo strategicamente in queste infrastrutture, che spesso attraversano periodi di difficoltà o sono sottodimensionate, allo scopo di controllare le rotte della Nuova via della seta marittima, componente della più ampia Bri. La tesi di fondo è che, così facendo, la Cina si assicura un vantaggio commerciale e, potenzialmente, politico sugli altri paesi.

Com'era facilmente prevedibile, la firma di un memorandum d'intesa tra l'Italia e la Repubblica popolare cinese nel quadro della Bri nel marzo 2019³ ha suscitato preoccupazione sia in Europa sia negli Stati Uniti. Il fatto che dei 28 accordi compresi nel più ampio memorandum⁴, due riguardassero le partnership del Porto di Genova (che fa riferimento all'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale) e del Porto di Trieste (che fa riferimento all'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale) con la China Communications Construction Company (Cccc) ha ulteriormente rafforzato tali timori⁵. Due anni dopo la firma del memorandum i tempi sono maturi per una valutazione preliminare delle conseguenze per l'Italia.

1. L'Iniziativa Belt and Road: un rischio per l'Italia?

La Bri è un progetto centrato sulla connettività, lanciato dal presidente cinese Xi Jinping nel 2013. Benché il progetto sia stato ampiamente pubblicizzato (e criticato), i suoi contenuti sono sempre rimasti almeno in parte poco chiari, lasciando molto spazio all'interpretazione e alla speculazione. Secondo una comune lettura la Bri è (a) un piano di sviluppo globale, (b) un piano per l'espansione geostrategica e geoeconomica della Cina, (c) un modo in cui la Cina intende gestire (leggi, smaltire sotto costo) la sovrapproduzione interna, o una combinazione di tutti e tre questi fattori.

Le principali ragioni di preoccupazione per la Bri sono quattro. Innanzitutto la già ricordata *manca di chiarezza* sui fini ultimi dell'iniziativa ha dato spazio alla speculazione e a una crescente diffidenza verso la stessa Cina. In secondo luogo, i progetti della Bri sono *condotti da imprese cinesi e finanziati da banche cinesi*, con una partecipazione molto modesta di attori locali o internazionali, e ciò rafforza la preoccupazione che la Bri giochi a vantaggio esclusivo della Cina. In terzo luogo, è stato affermato che la Cina costringe i governi che sono incapaci di rimborsare

³ Italia e Cina, *Memorandum d'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica popolare cinese sulla collaborazione nell'ambito della "Via della seta economica" e dell'"Iniziativa per una via della seta marittima del 21° secolo"*, 22 marzo 2019, https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum_Italia-Cina_IT.pdf.

⁴ Nella maggior parte dei casi, compresi quelli di Genova e Trieste, gli accordi hanno la forma di memorandum d'intesa. Per evitare confusione con il memorandum firmato dall'Italia e dalla Cina, faremo riferimento agli altri memorandum con il termine "accordi", salvo diversamente specificato nel testo.

⁵ Presidenza del Consiglio, *Lista delle intese commerciali presentate a Villa Madama. Visita di Stato del Presidente cinese Xi Jinping (22-23 marzo 2019)*, http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Intese_commerciali_Italia-Cina.pdf.

i suoi generosi prestiti a cedere asset nazionali: la famigerata "trappola del debito". Anche se quest'ultima fosse una strategia deliberata, vale la pena di sottolineare che la trappola del debito è "scattata" solo in una manciata di casi, tutti in economie in via di sviluppo. È provato che la Cina ha tentato di rinegoziare i debiti piuttosto che rivalersi sugli asset, come è stato ben spiegato in un rapporto del Rhodium Group⁶. Ciò non impedisce che molti vedano ancora la trappola del debito come un rischio reale e ampiamente attuale. La quarta preoccupazione è che il vero obiettivo della Cina sia *controllare rotte e hub* per ragioni strategiche: dopo tutto, la Bri è finanziariamente sostenuta da banche di stato e la maggior parte delle imprese che investono nei progetti compresi nella Bri sono imprese di proprietà statale. Per ottenere un tale controllo la Cina può adottare la trappola del debito sopra citata oppure investire direttamente risorse finanziarie, come nel caso del porto del Pireo. Com'era immaginabile tutte le preoccupazioni sopra citate sono state evocate in occasione della firma del memorandum tra Italia e Cina nel marzo del 2019. Gli accordi con Genova e Trieste hanno creato un particolare allarme in quanto si tratta per l'Europa di infrastrutture strategiche, che connettono i porti dell'Italia con l'Europa centrale e orientale. Eppure questi timori nel caso specifico hanno scarso fondamento.

I rischi, benché indubbiamente esistano, possono essere – e di fatto sono – ridimensionati da diversi fattori. Innanzitutto, gli accordi tra i porti di Genova e Trieste e la Cccc erano *dichiarazioni di intenti di carattere generale*. Come in casi che si sono verificati altrove, potenzialmente avrebbero dovuto essere il primo passo verso un'accresciuta presenza della Cccc in Italia e in Europa. Tuttavia, gli elementi operativi degli accordi erano limitati nel numero e nella portata e, cosa ancora più importante, subordinati all'aggiudicazione di una gara pubblica. Questo è il secondo elemento – vale a dire l'esistenza di un *quadro legale nazionale ed europeo* che limita la capacità delle imprese estere di acquisire asset in settori chiave delle economie nazionali dei paesi membri dell'Ue. In Italia per gli investimenti in infrastrutture pubbliche come i porti è obbligatorio passare attraverso una gara d'appalto. Inoltre il governo può esercitare il cosiddetto "Golden Power" per selezionare ed eventualmente bloccare investimenti esteri in entrata⁷. In terzo luogo, *l'Italia non è più impegnata in un ampio processo di privatizzazione*: il paese è interessato ad attrarre capitale cinese, ma verosimilmente non è in condizioni tali da averne un estremo bisogno. Quarta considerazione, sugli accordi riguardanti i porti si è puntata *l'attenzione dell'opinione pubblica*: giornalisti ed esperti si sono impegnati in un dibattito sui meriti degli accordi e i potenziali rischi associati, di modo che esponenti del governo e politici si sono sentiti in dovere di aumentare il grado di rigore nell'esame di questi accordi. Un fattore finale da non trascurare è l'introduzione, nell'estate 2020, di *sanzioni Usa contro la Cccc*, che hanno reso non più economicamente vantaggiosi gli impegni assunti con l'impresa cinese⁸.

⁶ Matthew Mingey e Agatha Kratz, "China's Belt and Road: Down but not Out", in *Rhodium Group Notes*, 4 gennaio 2021, <https://rhg.com/?p=6943>.

⁷ Sito del Governo: *Golden Power*, <https://www.governo.it/it/node/9296>.

⁸ Shannon Tiezzi, "With Latest Sanctions, US Casts a Shadow Over China's Belt and Road", in *The*

È anche il caso di notare che Genova e Trieste sono solo due dei numerosi porti italiani con i quali sono in vigore accordi e/o partnership. Altri porti di rilievo sono Venezia, Taranto, Gioia Tauro, Napoli e Salerno, così come Ravenna. A Venezia la Cccc ha investito nella costruzione di una "banchina alti fondali" e nel 2019 il porto della città ha firmato un accordo con il Porto del Pireo, di cui la Cosco detiene la maggioranza, per incrementare i volumi di traffico⁹. Inoltre, fino al 2020 Venezia era uno dei terminal della Ocean Alliance, un'alleanza navale tra la Cina e la compagnia di navigazione francese Cma-Cgm¹⁰. A Ravenna il China Merchant Group, un'impresa di proprietà dello stato cinese attiva nel settore marittimo, ha investito nello sviluppo di un hub europeo di ingegneria navale¹¹. I porti di Genova e di Trieste sono tuttavia casi a parte perché sono i soli a essere inclusi nel memorandum più ampio firmato da Italia e Cina nel 2019.

2. Le principali imprese cinesi operanti nel settore portuale italiano

Le imprese cinesi, come la Cosco e la Cccc, sono diventate sempre più rilevanti a livello globale, fino ad assumere il ruolo di partner essenziali per i porti del Nord e del Sud Europa.

La Cosco (acronimo di China Ocean Shipping Company) è un'impresa di proprietà statale con base a Shanghai. Nel 2020 la flotta della Cosco si è posizionata al primo posto nel mondo per numero di navi, mentre la sua flotta di portacontainer è al terzo posto per capacità. Altri elementi della sua flotta la collocano ai vertici della classifica globale, facendone uno dei più potenti gruppi armatoriali del mondo¹².

La Cosco non si limita a far viaggiare le proprie navi. Si articola in quello che chiama "industrial cluster layout '6+1'", un sistema che raggruppa una varietà di attività in sei settori: trasporto marittimo, logistica, finanza, produzione di navi e attrezzature, servizi armatoriali, servizi sociali, più un interesse nei nuovi modelli di business on line¹³.

Recentemente Cosco si è mossa in Europa per emanciparsi dall'immagine di gigante cinese e acquisire un'identità europea creando la sussidiaria Diamond

Diplomat, 27 agosto 2020, <https://thediplomat.com/2020/08/with-latest-sanctions-us-casts-a-shadow-over-chinas-belt-and-road>.

⁹ "Memorandum of Understanding between Piraeus and Ports of Venice and Chioggia to Strengthen Cargo Flows", in *PortSEurope*, 11 febbraio 2019, <https://wp.me/pc5iPj-8Ep>.

¹⁰ "Ocean Alliance abbandona Venezia", in *Port News*, 13 gennaio 2020, <http://www.assoporti.it/media/5742/estrattorassegnastampaassoporti14012020.pdf>.

¹¹ Invest in Emilia-Romagna, *CMG (China Merchants Group) investe a Ravenna*, 20 giugno 2018, <http://www.investinemiliaromagna.eu/it/news/2018/06/CMG.asp>.

¹² Sito China COSCO Shipping: *Group Profile*, <http://en.coscoshipping.com/col/col6918/index.html>.

¹³ *Ibid.*

Line GmbH, che ha sede legale ad Amburgo e gestisce tutte le attività intra-europee precedentemente condotte direttamente dalla casa madre¹⁴. Per il direttore generale di Cosco Shipping Lines Italy l'Italia, la Turchia e, naturalmente, la Germania sono i tre pilastri dell'attività di Diamond Line¹⁵. Il rebranding di Cosco non è un caso isolato: sono sempre più numerose le imprese cinesi che adottano denominazioni locali per aggirare possibili problemi legati alla loro origine.

La Cccc (China Communications Construction Company), un'altra impresa di proprietà statale, è uno dei principali contractor dei progetti della Bri. A differenza di Cosco, Cccc non è interessata solo al settore marittimo. È anche una grande impresa di costruzioni specializzata in progetti infrastrutturali, con competenze che vanno dalle superstrade alle ferrovie, dagli aeroporti alle piattaforme energetiche e – ultimi ma sicuramente non per importanza – i porti¹⁶. È la Cccc, non la Cosco, l'impresa che compare come partner dei porti sia di Genova sia di Trieste nel memorandum Italia-Cina del marzo 2019¹⁷, e ci si potrebbe chiedere perché l'accordo è stato concluso con questa impresa piuttosto che con un gruppo armatoriale del calibro di Cosco. La risposta è che né Genova né Trieste stavano cercando direttamente una collaborazione per i loro porti: Genova stava considerando l'investimento cinese per la costruzione di una nuova diga foranea, e Trieste per una stazione ferroviaria e le relative connessioni.

Una terza impresa cinese di proprietà dello stato con affari in Italia è China Merchants Group (Cmg), che opera negli aeroporti e nei terminali di container e navi da carico in tutto il mondo, spesso usando imprese sussidiarie. A differenza della Cccc, che ha il suo quartier generale in Cina, Cmg è basata a Hong Kong¹⁸. È operativa anche a Ravenna con il suo centro di ricerche di ingegneria navale¹⁹ e ha mostrato interesse per investire in una nuova piattaforma logistica a Trieste²⁰.

Va notato che, come mostrano i dati riferiti al 2018, la Cina ha gestito solo il 2 per cento dei trasporti marittimi da e per l'Italia, svolgendo un ruolo relativamente marginale in confronto con altri paesi d'Europa (51 per cento) e con gli Stati Uniti (13,5 per cento). Nonostante questo divario nei numeri, la Cina è comunque il terzo partner dell'Italia dopo il resto dell'Unione europea e gli Usa. Non meno del 95,8 per cento del traffico tra Italia e Cina avviene via mare, e l'Italia importa due volte

¹⁴ "COSCO transfers intra-Europe services to Diamond Line", in *Container News*, 3 gennaio 2020, <https://container-news.com/cosco-intra-europe-services-diamond-line>.

¹⁵ "Cosco to Launch a New European Line and to Strengthen Its Presence in Italy", in *Xinhua Silk Road Information Service*, 13 January 2020, <https://en.imsilkroad.com/p/310464.html>.

¹⁶ Sito Cccc: *About Company: Introduction*, <http://en.ccccltd.cn/aboutcompany/introduction>.

¹⁷ Presidenza del Consiglio, *Lista delle intese commerciali presentate a Villa Madama*, cit.

¹⁸ Si veda il sito della China Merchants Port Holding Co. Ltd: <http://www.cmport.com.hk/en>.

¹⁹ Ilaria Vesentini, "A Ravenna il colosso cinese CMG. La sede nel palazzo di Gardini", in *Il Sole 24 Ore*, 19 giugno 2018, <https://www.ilsole24ore.com/art/a-ravenna--colosso-cinese-cmg--sede--palazzo-gardini-AEXBdV8E>.

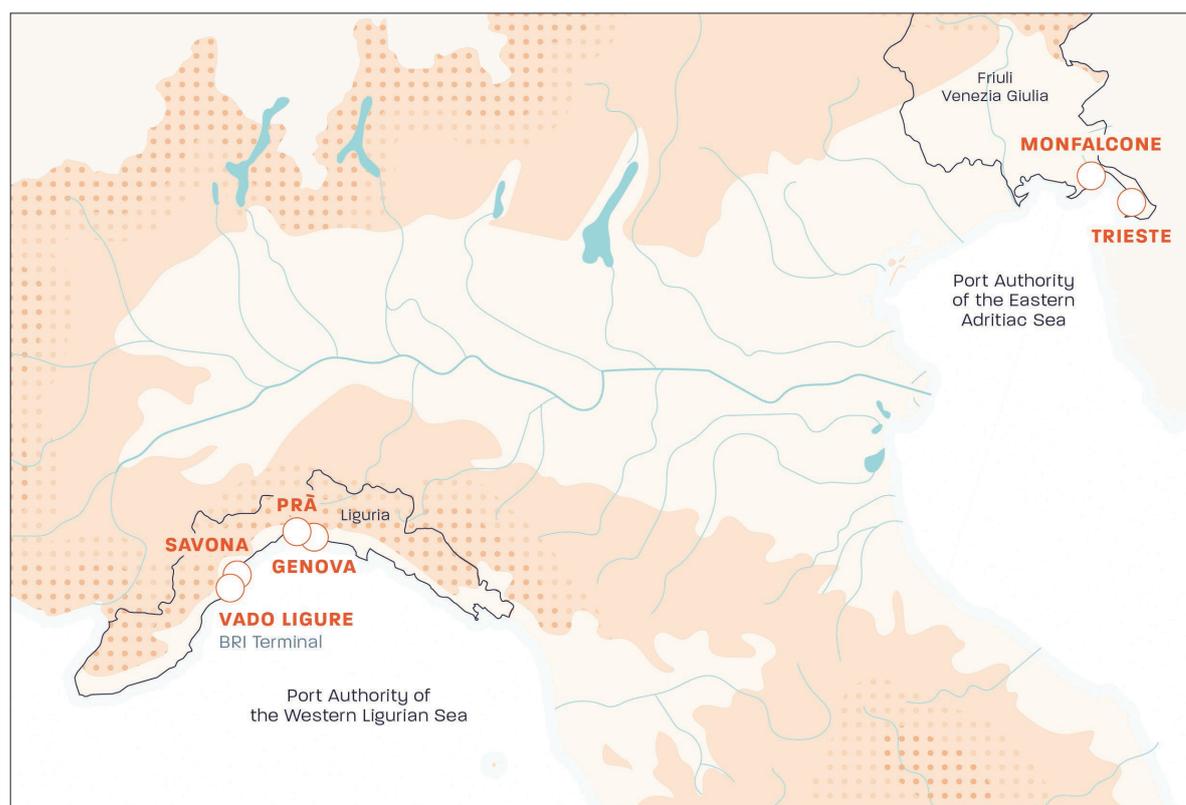
²⁰ Nicola P. Contessi, "Italy, China's Latest Gateway to Europe", in *Reconnecting Asia*, 7 maggio 2019, <https://reconnectingasia.csis.org/analysis/entries/italy-chinas-latest-gateway-europe>.

ciò che esporta nella Repubblica popolare²¹.

3. I porti di Genova e Trieste

I porti di Genova e di Trieste hanno entrambi una lunga storia. Il Porto di Genova – ora sottoposto all’Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale, che comprende anche Savona, Prà e Vado Ligure – è stato attivo fin dall’antichità. Al tempo dei romani l’area era già dedita ai traffici commerciali, ma è soprattutto nel Medio Evo che il porto di Genova diventò un importante scalo marittimo al centro delle rotte commerciali tra l’Europa, l’Africa e l’Oriente. La Repubblica di Genova, in particolare, controllava una rete di stazioni commerciali estesa fino al Mar Nero e all’Oceano Indiano. In tempi moderni, i porti dell’area sono stati un potente supporto per lo sviluppo dell’industria italiana²².

Figura 1 | L’Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale e l’Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale



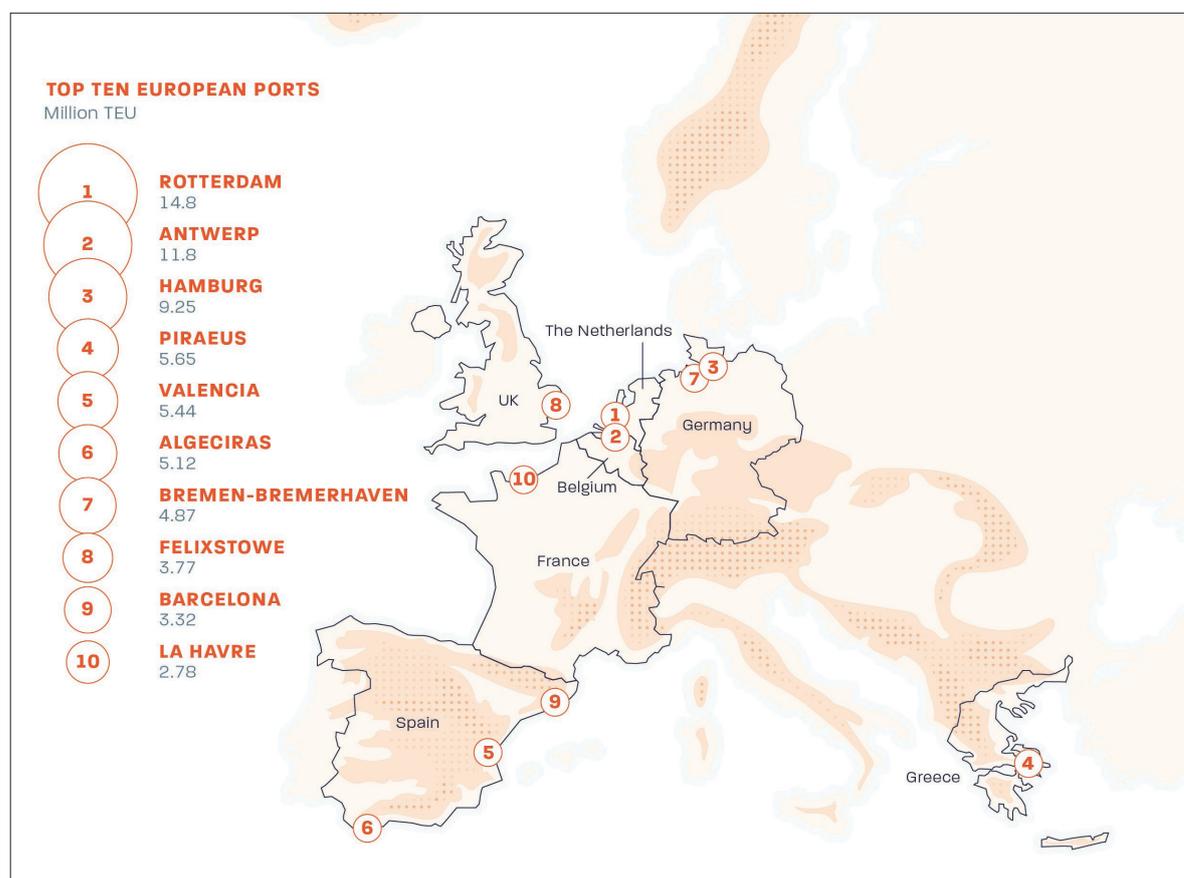
Fonte: Sito Adsp Mao: *Chi siamo: Autorità di Sistema Portuale*, <https://www.porto.trieste.it/ita/autorita-di-sistema-portuale-del-mare-adriatico-orientale/mission>; Sito Adsp Mlo: *Chi siamo: Autorità di Sistema*, <https://www.portsofgenoa.com/it/chi-siamo/autorita-di-sistema.html>.

²¹ Dati elaborati dalla ricerca dell’Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale.

²² Sito dell’Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale: *Impatto economico*, <https://www.portsofgenoa.com/it/chi-siamo/porto-neri/impatto-economico.html>.

Anche la storia del porto di Trieste è ricca, benché non altrettanto antica. Costruito nel sec. XVIII, il porto franco di Trieste divenne sempre più importante nel secolo seguente e, in particolare, quando divenne il cuore pulsante del commercio marittimo dell'Impero austro-ungarico nel XIX e all'inizio del XX secolo. In seguito al Trattato di Parigi (1947) Trieste è stata riconosciuta porto franco internazionale – uno statuto che ha mantenuto fino ad oggi. Nel 2014 l'Autorità portuale ha presentato uno studio in cui si calcola che i vantaggi offerti dal porto di Trieste agli operatori incidano fino al 73 per cento rispetto agli altri porti italiani, riconfermandolo come uno dei più importanti hub marittimi del paese²³. Trieste è stato anche il solo porto italiano a entrare nella classifica dei dieci maggiori porti commerciali dell'Ue nel 2018 (si è classificato nono), ma nel 2020 è stato escluso dalla lista²⁴.

Figura 2 | I dieci principali porti commerciali d'Europa



Nota: Teu = Twenty-foot Equivalent Unit (lett., unità equivalente a venti piedi), misura standard di volume dei container).

Fonte: Shipa Freight, "10 Largest Ports in Europe", in *Shipa Freight Knowledge Series*, 4 gennaio 2021, <https://www.shipafreight.com/knowledge-series/largest-ports-in-europe>.

²³ Porto di Trieste, *Vantaggi operativi, commerciali e fiscali del regime di punto franco del porto di Trieste*, marzo 2014, p. 15, http://documenti.comune.trieste.it/portovecchio/vantaggi_punto_franco.pdf.

²⁴ Eurostat, Rotterdam: *The Largest Freight Port in the EU*, 2 aprile 2020, <https://europa.eu/!Cn68kh>.

Oggi, i porti che dipendono dall'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale (Adsp Mlo) servono come punti di entrata per le merci dirette in Francia, Svizzera e Germania, mentre quelli che dipendono dall'Autorità di Sistema Portuale del Mar Adriatico Orientale (Adsp Mao) convogliano le merci verso l'Austria e gran parte dell'Europa orientale, pur funzionando anche come accesso all'Europa centrale. In entrambi i casi si tratta di porti intermodali, in cui la dimensione marittima è integrata da strutture di carico e di scarico connesse con i sistemi di trasporti – spesso ferroviari – dell'entroterra. In entrambi i casi i porti aspirano a un ulteriore sviluppo delle loro reti, ed è qui che si inserisce l'interesse cinese.

L'investimento della Cina a Trieste è una questione non solo di dimensione delle attrezzature ma anche di continuità geografica. La prossimità di Trieste al porto del Pireo, in cui la Cosco detiene una partecipazione maggioritaria, lo rende una scelta facile per le imprese cinesi, desiderose di espandere ulteriormente i loro network nell'Europa orientale, considerando che le connessioni ferroviarie in queste aree sono subottimali. Tuttavia la collaborazione dell'Adsp Mlo con Cosco, azionista di maggioranza del Porto del Pireo, è più lunga e meglio sviluppata (nonostante occasionali intoppi) di quella di Cccc con entrambe le autorità portuali, facendo di Cosco un partner più adatto di Cccc. Tra l'altro, sia Adsp Mlo sia Adsp Mao devono affrontare la feroce concorrenza dei loro vicini. Trieste deve fare i conti con un altro porto storico dell'area – Venezia – che, come già ricordato, ha concluso un accordo con il Pireo (così come con il porto di Koper in Slovenia). L'Adsp Mlo opera a non molta distanza dal porto di La Spezia, che è pure un importante hub per le navi portacontainer.

4. Prima di marzo 2019

È cruciale tenere a mente che, all'epoca della firma del memorandum tra Italia e Cina nel marzo 2019, sia Genova sia Trieste avevano già avviato o programmato collaborazioni con le controparti cinesi.

4.1 L'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale

Le iniziative di collaborazione avviate dall'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale con controparti cinesi prima del marzo 2019 sono più numerose delle iniziative intervenute dopo quella data. Per esempio nel 2012 il Porto di Genova ha firmato un accordo doganale con Tianjin e nel 2017 ha concluso un accordo con Wenzhou per un corridoio doganale per la rapida commercializzazioni di cibi e bevande²⁵. Più notevole, tuttavia, è l'intervento della Cosco e del Qingdao Port Group, l'autorità del Porto di Qingdao nella Cina nord-orientale, a Vado Ligure. Nel 2007 Apm Terminals (che fa parte del gigante danese Maersk) aveva vinto una

²⁵ Intervista con un dipendente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale.

gara pubblica per la costruzione di un nuovo terminal container nel Porto di Vado Ligure, in prossimità di Genova e ora dipendente dalla Adsp Mlo. In seguito alla crisi finanziaria del 2008, tuttavia, Apm non è stata più in grado di portare avanti da sola questo grande progetto. Alla fine, nel 2016, Cosco e il Qingdao Port Group sono stati imbarcati nell'operazione con la creazione di una nuova joint venture: Apm Terminals Vado Ligure S.p.A., di cui Apm mantiene una quota maggioritaria (50,1 per cento) mentre Cosco e Qingdao Port Group detengono il 40 per cento e il 9,9 per cento, rispettivamente²⁶. Apm Terminals Vado Ligure S.p.A. oggi ha stipulato un contratto di leasing della durata di 50 anni con Adsp Mlo per la gestione del porto²⁷. Il terminal è stato inaugurato il 12 dicembre 2019 ed è diventato operativo nel febbraio 2020, benché una delle sue più notevoli componenti, una banchina di 700 metri, non sia stata ufficialmente aperta fino al luglio 2020²⁸.

Un'altra mossa aziendale rilevante è stata l'apertura nel 2017 di un ufficio a Savona da parte di Shanghai Zhenhua Heavy Industries Company (Zpmc). La Zpmc produce gru nave-banchina alte 80 metri che sono fondamentali per caricare e scaricare le navi portacontainer. L'impresa oggi fornisce gru ai porti di Vado Ligure e Prà, entrambi sottoposti alla Adsp Mlo²⁹.

4.2 L'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale

L'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale ha previsto un significativo aggiornamento della sua collaborazione con potenziali investitori cinesi per il cosiddetto "Trihub", un progetto lanciato nel 2016 per iniziativa dell'allora Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti Graziano Delrio³⁰. Trihub, sforzo coordinato del porto di Trieste e del gestore della rete ferroviaria italiana Rfi, aveva lo scopo di sviluppare la stazione triestina di Campo Marzio, l'infrastruttura ferroviaria centrale che serve il porto, e trasformarla in un più grande hub connesso con le stazioni di Cervignano e di Villa Opicina. Questo progetto di sviluppo ha già ricevuto un investimento di 110 milioni di euro dalle Ferrovie dello Stato Italiane. Il completamento di questa parte del progetto è atteso per il 2024. Un'altra parte del progetto Trihub concerne la riattivazione delle stazioni di Servola e Aquilinia ed è questa la parte del progetto in cui dovevano essere coinvolti i cinesi³¹.

²⁶ Sito Apm Terminals: *Vado Ligure: History*, <https://www.apmterminals.com/en/vado-ligure/about/history>.

²⁷ Sito dell'Adsp Mlo: *Vado Gateway - APM Terminals Vado Ligure S.P.A*, <https://www.portsofgenoa.com/it/terminal-merci/terminal-container/container-vl/container-apm-vl.html>.

²⁸ Elena Romanato, "Inaugurata la piattaforma di Vado Ligure", in *La Stampa*, 12 dicembre 2019, <https://www.lastampa.it/savona/2019/12/12/news/inaugurata-la-piattaforma-di-vado-ligure-1.38200938>.

²⁹ Intervista con un dipendente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale.

³⁰ "Trieste e Genova, porti della Via Seta in Europa", in *Ansa*, 23 marzo 2019, https://www.ansa.it/mare/notizie/portielogistica/news/2019/03/23/ansa-focus-trieste-e-genova-porti-della-via-seta-in-europa_72615232-c379-4b4a-b256-80580fc4aeaa.html.

³¹ Intervista con il presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Adriatico Orientale; Marco Morino, "Porto di Trieste, maxi hub ferroviario tra Europa e Far East", in *Il Sole 24 Ore*, 27 dicembre 2019, <https://www.ilsole24ore.com/art/porto-trieste-maxi-hub-ferroviario-europa-e-far-east-ACufI34>.

Quelli citati sono tutti progetti mirati, finalizzati a migliorare le connessioni ferroviarie con il Porto di Trieste, che vede questi collegamenti come uno dei suoi punti di forza, ma nessuno di questi progetti contempla investimenti in quote di partecipazione nel porto stesso. Il progetto Trihub è stato presentato nell'ambito della Piattaforma di connettività Ue-Cina e ha ricevuto semaforo verde dalla Commissione europea. La Banca europea per gli investimenti ha concesso un prestito di 39 milioni di euro per l'ulteriore sviluppo delle connessioni ferroviarie. Connecting Europe Facility, uno strumento finanziario che supporta la connettività in tutta l'Unione europea e oltre, ha aggiunto 6,5 milioni di euro³².

Trihub non è l'unico tema di potenziale collaborazione tra il Porto di Trieste e una controparte cinese che risale a prima del marzo 2019. Nel 2018 Cmg ha espresso interesse – e ha aperto colloqui – per investire nella piattaforma logistica intermodale, prossima al completamento. Opera del valore di 130 milioni di euro, la piattaforma logistica era all'epoca di proprietà della Francesco Parisi S.p.A., impresa di spedizioni internazionali, e della Icop S.p.A., un'impresa di costruzioni. La nuova piattaforma logistica è costruita su un'area sottratta al mare che si estende per 120.000 metri quadrati ed è connessa direttamente alle ferrovie e alle autostrade³³.

5. Il memorandum d'intesa del marzo 2019

Gli accordi del Porto di Genova e del Porto di Trieste con Cccc sono compresi nell'elenco degli accordi commerciali firmati nel marzo 2019 nel quadro del più ampio memorandum sino-italiano di supporto alla Bri. Interrogati sulla natura di questi accordi, gli *stakeholder* affermano che essi non sono nient'altro che cornici di cooperazione ampie e generiche, un'espressione dell'intenzione di sviluppare ulteriormente e intensificare i rapporti con Cccc nel contesto di migliorate relazioni commerciali tra Italia e Cina. Il punto 2 del secondo paragrafo del memorandum tra i due paesi – quello concernente i trasporti, la logistica e l'infrastruttura – recita infatti come segue:

[l'Italia e la Repubblica popolare cinese] condividono una visione comune circa la necessità di migliorare il sistema dei trasporti in un'ottica di accessibilità, sicurezza, inclusione e sostenibilità. Le Parti collaboreranno nello sviluppo della connettività infrastrutturale, compresi aspetti quali le modalità di finanziamento, l'interoperabilità e la logistica, in settori di reciproco interesse (quali strade, ferrovie, ponti, aviazione civile, porti, energia – incluse le energie rinnovabili e il gas naturale – e telecomunicazioni)³⁴.

³² "Porto di Trieste, 39 milioni di euro dalla BEI per rafforzare la ferrovia", in *AdriaPorts*, 9 dicembre 2019, <https://www.adriaports.biz/it/node/894>.

³³ Nicola P. Contessi, "Italy, China's Latest Gateway to Europe", cit.

³⁴ Italia e Cina, *Memorandum d'intesa*, cit., p. 3.

La formulazione del passo citato non suggerisce alcun preciso obiettivo o progetto; alcune idee più specifiche dovevano comunque essere esplorate. Il memorandum prosegue citando espressamente la Bri e le potenziali "sinergie" tra il progetto cinese e lo sviluppo dei sistemi di trasporto in Italia, che non riguarda soltanto i porti. Va notato che l'esplicita menzione delle "Reti di trasporto trans-europee (Ten-T)" e della "Piattaforma di connettività Ue-Cina", due aree della connettività europea, ha un duplice significato: da un lato, sottolinea che il memorandum si colloca sotto l'egida europea e non è un'iniziativa avventata degli italiani come paventato; dall'altro, indica che per i cinesi il memorandum è una delle numerose mosse attraverso le quali intendono ottenere una maggiore partecipazione nel settore italiano ed europeo dei trasporti e delle infrastrutture.

Sono citati anche aspetti più "pragmatici", come la velocizzazione dello sdoganamento delle merci, la necessità di un maggiore impegno sul trasporto sostenibile e digitale, o l'importanza di procedure di appalto trasparenti e non discriminatorie. Questi obiettivi tuttavia restano vaghi. L'eccezione è la deliberata inclusione di un cenno alle procedure di appalto trasparenti e non discriminatorie, che sottolinea l'impegno dell'Italia a firmare un accordo nel rispetto del quadro legale e regolatorio esistente³⁵.

Oltre a delineare collaborazioni future ampie e generiche, il memorandum contiene pochi o nessun dettaglio. Tuttavia gli accordi e gli sviluppi più specifici successivi sono indubbiamente il risultato dell'accordo firmato nel marzo 2019. Benché le offerte all'Adsp Mlo e all'Adsp Mao fossero molto simili, esse sono state accolte in modi diversi e ciò ha condotto a esiti marginalmente differenti. Nonostante alcuni sviluppi, si mostrerà come, a tutt'oggi, ciò che ne è seguito è rimasto sostanzialmente irrilevante.

6. Dopo marzo 2019

Per chiarezza, questo paragrafo esaminerà prima gli sviluppi del memorandum in relazione all'Adsp Mlo e poi passerà all'Adsp Mao. Si deve riconoscere che alcuni sviluppi possono essere stati direttamente o indirettamente pregiudicati dallo scoppio della pandemia di covid-19. Pure rilevante è stato il cambio di governo in Italia, intervenuto parallelamente a questa vicenda nel settembre 2019 – quando la coalizione populista tra il Movimento Cinque Stelle e la Lega ha ceduto il passo a una nuova coalizione formata, oltre che dal Movimento Cinque Stelle, da partiti di centro-sinistra (Partito Democratico e Italia Viva). Il cambio di governo non significava necessariamente un drastico cambiamento della posizione verso la Cina, ma di fatto ha segnalato un ritorno a un approccio pienamente inserito nel tradizionale sistema di alleanze – sia europee sia atlantiche – dell'Italia. Questo

³⁵ Ibid., p. 4.

ritorno si è poi consolidato nel febbraio 2021 con una nuova amministrazione guidata dall'ex presidente della Banca centrale europea Mario Draghi.

6.1 Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale

Dopo il mese di marzo 2019 la Cccc ha offerto alla Adsp Mlo una partecipazione in un nuovo parco logistico in Cina per favorire la distribuzione di prodotti italiani. L'offerta è stata integrata con l'opzione, prospettata alle imprese italiane, di vendere i prodotti su una piattaforma online gestita da Cccc. Queste iniziative, benché rivolte a imprese locali, avrebbero dovuto essere coordinate dall'Adsp. Finora, tuttavia, l'Adsp Mlo non ha partecipato alla creazione del parco logistico proposto: sembra che questa opportunità non fosse in realtà praticabile per l'Adsp, che all'epoca non disponeva della capacità finanziaria per un tale investimento³⁶.

L'Adsp Mlo ha organizzato incontri con la locale Confindustria al fine di esplorare l'interesse delle imprese per vendere in Cina attraverso la piattaforma proposta o altre piattaforme online, ma la dimensione relativamente piccola della maggior parte delle imprese italiane ha reso il processo più complicato di quanto la controparte cinese si aspettasse. Anche se le imprese fossero state interessate a usare la piattaforma online proposta dalla Cccc, far arrivare i loro prodotti in Cina sarebbe stato un compito piuttosto complesso. L'ammontare relativamente limitato di esportazioni potenziali – un riflesso della dimensione medio-piccola delle imprese esportatrici coinvolte – non avrebbe nemmeno coperto le spese di spedizione. In altre parole, la dimensione delle imprese italiane impediva loro di effettuare spedizioni su larga scala, rendendo in definitiva troppo difficile approfittare dell'offerta cinese. L'Adsp Mlo ha esplorato la possibilità di aggregare i prodotti di tutte le imprese interessate a partecipare e spedirli tutti insieme, ma non ha finora compiuto progressi in questa direzione. Nel frattempo, un accordo simile riguardante la vendita di prodotti italiani su piattaforme online cinesi è stato portato avanti da altri attori italiani³⁷.

Un'altra e più importante ragione dell'interesse della Cccc per l'Adsp Mlo era la potenziale partecipazione dell'impresa cinese a una gara pubblica per la costruzione di una nuova diga foranea, il progetto più imponente (valore di circa 1 miliardo di euro) riguardante il porto di Genova. La Cccc poteva anche essere interessata a un'ulteriore espansione nel Porto di Genova dell'attività della Cosco e del Qingdao Port Group, già presenti a Vado Ligure³⁸. Nessuno di questi piani, al momento in cui scriviamo, ha registrato progressi. La Cccc ha partecipato alla gara pubblica per la diga foranea ma è risultata al settimo posto tra i candidati ed è

³⁶ Intervista con un dipendente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale.

³⁷ Nicola Bilotta, "L'Iniziativa Belt and Road della Cina in Italia: un'analisi della cooperazione finanziaria", in *IAI Papers*, n. 21|18it (aprile 2021), <https://www.iai.it/it/node/13274>.

³⁸ "Porto Genova, con la nuova diga foranea un'unica banchina lunga 3,2 km", in *Telenord*, 7 agosto 2020, <https://telenord.it/porto-genova-con-la-nuova-diga-foranea-un-unica-banchina-lunga-3-2-km>.

stata esclusa dall'appalto³⁹. Un accordo tra il Porto di Qingdao e il Porto di Genova era in discussione ma non è stato ancora finalizzato. Dunque, per quello che è dato sapere, l'accordo tra l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale e la Cccc è stato in larga misura privo di conseguenze rilevanti. Il solo progresso compiuto riguarda il sopra citato nuovo terminal di Vado Ligure – che però non è ricollegabile al memorandum firmato nel marzo 2019 e non coinvolge la Cccc. Possiamo quindi affermare con sicurezza che l'accordo, finora, ha avuto scarso impatto sui porti rappresentati dall'Adsp Mlo e sulla relazione tra l'autorità portuale e le imprese cinesi. Conseguentemente, non ha condotto ad alcuna potenziale esposizione dell'Italia a nuovi rischi.

6.2 L'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale

Dopo la firma del memorandum del marzo 2019, il Porto di Trieste ha firmato un secondo e più specifico accordo con Cccc nel novembre 2019 a Shanghai, alla presenza del ministro degli Esteri Luigi Di Maio⁴⁰. Quest'ultimo accordo nasceva dalle premesse poste nella primavera del 2019, avendo lo scopo di sviluppare la collaborazione tra l'Adsp Mao e la Cccc⁴¹. Le specifiche aree di cooperazione riguardavano la presenza dell'Autorità portuale in Cina, la presenza della Cccc nel porto italiano e la collaborazione in paesi terzi.

Il primo programma di collaborazione comprendeva le opportunità per il Porto di Trieste in Cina, e sostanzialmente rispecchiava l'offerta rivolta a Genova: (1) partecipazione a parchi logistici in Cina, e precisamente a Shanghai, Ningbo e Shenzhen; (2) la possibilità per le imprese italiane di vendere i loro prodotti sulla piattaforma online gestita dalla Cccc. Come l'offerta ai porti di Genova, la proposta era rivolta alle imprese locali e l'autorità del porto di Trieste avrebbe svolto un'attività di coordinamento⁴².

A differenza del caso di Genova, l'Adsp Mao ha inviato alcuni dirigenti in Cina per valutare le aree dove potrebbero sorgere parchi logistici. Tuttavia, gli ultimi aggiornamenti dall'Autorità portuale mostrano che questa parte dell'accordo non ha registrato alcun progresso. Secondo uno schema che ricorre anche troppo spesso con le imprese cinesi, alle facili promesse non seguono i fatti. Il Porto di

³⁹ Invitalia, *Lotto 1 - Centrale di Committenza per AdSP - Nuova diga foranea del porto di Genova: servizio di progettazione di fattibilità tecnica ed economica afferente all'intervento di realizzazione della nuova diga foranea*, 6 novembre 2019, <https://gareappalti.invitalia.it/sourcing/awards/resume/id/000151-2018/idL/1>.

⁴⁰ "Porti: intesa Trieste con CCCC per aree industriali Cina", in *Ansa*, 5 novembre 2019, https://www.ansa.it/friuliveneziagiulia/notizie/2019/11/05/porti-intesa-trieste-con-cccc-per-aree-industriali-cina_5db65b54-7a4a-4605-805b-536886926eb7.html.

⁴¹ Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale e Cccc, *Accordo di cooperazione fra Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico Orientale – porti di Trieste e Monfalcone e China Communications Construction Company*, 23 marzo 2019, https://www.lavoceditrieste.net/wp-content/uploads/2019/03/Accordo_AdSPTM-CCCC.pdf.

⁴² Intervista con un esponente del Porto di Trieste.

Trieste ha nondimeno lanciato un progetto pilota rivolto ai produttori locali di vino interessati a vendere i loro prodotti sulla piattaforma online offerta dalla Cccc. Il prerequisito, però, è che le imprese intenzionate a valersi di questa opportunità devono essere grandi imprese. Il progetto pilota ha selezionato dieci entità che invieranno campioni dei loro prodotti in Cina per farli inserire sulla piattaforma online della Cccc. Benché la piattaforma sia di proprietà della Cccc, la catena logistica resta interamente nelle mani delle controparti italiane, con un ruolo speciale per il Porto di Trieste. Il progetto è stato temporaneamente accantonato a causa della diffusione del covid-19, ma è stato ripreso nel maggio 2020⁴³.

La parte dell'accordo sull'impegno cinese in Italia includeva la collaborazione sul preesistente progetto Trihub per la riqualificazione delle stazioni ferroviarie di Servola e Aquilina (in prossimità di Trieste), destinate a essere connesse con il porto e funzionare come stazioni intermodali. In questo caso, Cccc costruirà le stazioni e l'Autorità portuale (insieme con il suo partner Rfi) ne assumerà la gestione, pagando un canone alla Cccc. Tuttavia anche questa parte dell'accordo ha registrato pochi progressi. In base all'accordo la gara pubblica per la costruzione delle stazioni sarebbe stata lanciata dopo la presentazione da parte della Cccc del suo progetto all'Autorità portuale, che avrebbe suggerito all'impresa cinese come migliorarlo⁴⁴. Questo comportamento non configurerebbe una condotta impropria in quanto avrebbe luogo comunque una regolare gara d'appalto aperta e pubblica nel rispetto delle norme italiane ed europee⁴⁵. Comunque, a tutt'oggi, la Cccc non ha ancora presentato un tale progetto e recenti sviluppi suggeriscono che questa possibilità potrebbe essere già svanita⁴⁶. Un primo segnale è una valutazione negativa della fattibilità del progetto – apparentemente, lo spazio disponibile non è sufficiente per lo sviluppo di stazioni intermodali⁴⁷ – e un ulteriore segnale è l'inclusione della Cccc nella "lista nera" delle imprese cinesi sottoposte a sanzioni da parte degli Usa. Un terzo fatto nuovo è la presenza di un'impresa tedesca che sta investendo nel porto.

Alla fine di settembre 2020 la Hamburger Hafen und Logistik AG (Hhla) di Amburgo ha acquistato il 50,01 per cento della piattaforma logistica intermodale del Porto di Trieste. Questo accordo per la costruzione della piattaforma e la sua successiva concessione in gestione alla stessa Hhla con un contratto di leasing trentennale, segna un riorientamento del Porto di Trieste verso partner europei e la probabile fine del progetto di investimento cinese previsto nell'accordo con la Cccc del novembre 2019⁴⁸. La piattaforma in cui Hhla ha investito è la stessa che aveva

⁴³ Zeno Saracino, "Porto di Trieste, riparte il progetto dell'export vini italiani in Cina", in *Trieste News*, 6 maggio 2020, <https://www.triesteallnews.it/?p=154583>.

⁴⁴ Intervista con un esponente del Porto di Trieste.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Marco Morino, "Porto di Trieste, maxi hub ferroviario tra Europa e Far East", cit.

⁴⁷ Intervista con un esponente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale.

⁴⁸ Sito di HHLA: *HHLA PLT Italy*, <https://hhla.de/en/company/subsidiaries/hhla-plt-italy>; "HHLA Invests in Italy's Port of Trieste", in *Hamburg News*, 15 ottobre 2020, <https://hamburg-news.hamburg/en/node/2130>.

suscitato l'interesse della Cmcg nel 2018; in definitiva, l'investimento richiesto è arrivato non dalla Cina ma dalla Germania.

L'intervento di Hafen und Logistik è giunto nel momento in cui l'Unione europea ha deciso di impegnarsi più seriamente, almeno in teoria, nella sua strategia per connettere Europa e Asia che si pone (ufficiosamente) in alternativa alla Bri e potrebbe anche assumersi il compito di completare i progetti collegati alla Bri⁴⁹. Nelle parole del presidente dell'Autorità portuale di Trieste, se la Bri è un progetto cinese, la Via della seta – intesa come un insieme di rotte commerciali tra Asia ed Europa – non appartiene in esclusiva a nessuno. Per questo, per il suo sviluppo, è proponibile una soluzione europea⁵⁰.

La parte finale dell'accordo, che riguarda la cooperazione con paesi terzi, prevedeva che la collaborazione tra la Cccc e l'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale avrebbe prodotto un importante terminal ferroviario intermodale nella città di Košice, in Slovacchia. Nel 2020 questa parte dell'accordo era vicina alla finalizzazione, ma poi non è seguita nessuna conferma. È probabile che le sanzioni Usa contro la Cccc abbiano scoraggiato il proseguimento della collaborazione.

Conclusioni

Da questa rassegna dei programmi sino-italiani per lo sviluppo congiunto di infrastrutture portuali italiane, si possono trarre due considerazioni generali. In primo luogo, il memorandum d'intesa firmato nel marzo 2019 era un'espressione di propositi generici che, pur suscitando grande sensazione a causa del valore altamente simbolico della Bri e dei rischi correlati di una maggior influenza politica della Cina all'estero, alla prova dei fatti si sono rivelati inconcludenti. In secondo luogo, non è mai avvenuto che l'Autorità di Sistema del Mar Ligure Occidentale o l'Autorità di Sistema del Mare Adriatico Orientale, per aprire agli investimenti cinesi, abbiano trascurato le considerazioni di *due diligence*. Entrambe hanno manifestato le loro intenzioni all'interno di un solido quadro normativo e hanno limitato la presenza cinese a progetti specifici. Nessuna delle due autorità portuali ha avuto l'intenzione (o il potere legale) di cedere la proprietà dei rispettivi porti a un partner cinese o di accettare un investimento che includesse l'acquisto di quote di maggioranza del porto nel suo complesso. In effetti, nel caso di Genova, il coinvolgimento cinese riguardava non il porto in sé ma piuttosto la costruzione di una nuova diga foranea e alla fine la Cccc non ha vinto la gara d'appalto. Entrambe le autorità portuali hanno altri partner e potenziali investitori. Questi non sono

⁴⁹ Keegan Elmer, "EU's Connectivity Plan 'More Sustainable' than Beijing's Belt and Road, European Official Says", in *South China Morning Post*, 27 aprile 2019, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3007878/eus-connectivity-plan-more-sustainable-beijings-belt-and-road>.

⁵⁰ "Piattaforma: D'Agostino, non rinunciamo alla Via della Seta", in *Ansa*, 30 settembre 2020, https://www.ansa.it/friuliveneziagiulia/notizie/2020/09/30/piattaforma-dagostino-non-rinunciamo-alla-via-della-seta_94403775-0569-44de-925e-1407d0f95e3b.html.

stati relegati in secondo piano dall'arrivo dei cinesi né sono stati esclusi dagli investimenti nei porti (come dimostra il caso di Hhla), indicando che le autorità portuali sono consapevoli dell'importanza della diversificazione.

Ciò detto, è difficile non vedere in questi casi il potenziale dispiegamento delle dinamiche, emerse altrove, di una lenta ma progressiva espansione delle partecipazioni cinesi sia nei porti sia nelle strutture connesse. Per entrambe le parti coinvolte, il memorandum doveva essere il primo passo verso un miglioramento delle relazioni con la Cina, attraendo maggiori capitali cinesi e ottenendo un canale preferenziale per l'accesso delle imprese italiane al mercato cinese. Le visite e le proposte effettuate dalle controparti cinesi dopo la firma del memorandum indicano un movimento in quella direzione. L'attività della Cina in entrambi i porti aveva il potenziale per una futura espansione. Le imprese cinesi coinvolte probabilmente speravano di fare un primo passo dopo il quale sarebbe stato più facile promuovere la propria presenza nelle reti dei trasporti e delle infrastrutture in Italia e in Europa (dopo tutto, le imprese cinesi sono ampiamente presenti nei porti europei).

Se è esistito un piano cinese di espansione nella rete dei trasporti in Italia e in Europa, questo piano è stato bloccato dalla crescente consapevolezza – in Italia e in Europa – della necessità di proteggere le infrastrutture critiche. Le norme italiane ed europee sugli appalti pubblici e il controllo sugli investimenti esteri limitano la possibilità che le imprese cinesi investano liberamente in asset nazionali strategici. Negli anni il meccanismo del Golden Power ha ampliato la sua portata e oggi copre numerosi settori in cui il governo può bloccare gli investimenti esteri. La sua applicazione, però, è interamente dipendente dalle decisioni governative. La regolamentazione dell'Ue sugli investimenti diretti esteri (Ide) consente a Bruxelles e agli stati membri di raccogliere le informazioni sugli Ide in arrivo ed eventualmente condividere pareri su tali investimenti. La condivisione delle informazioni contribuisce a una più chiara consapevolezza e a un dibattito più trasparente sulle condizioni degli investimenti cinesi nella regione. Nel caso dei porti italiani, lo strumento dell'Ue non era ancora attivo⁵¹ ma il vivace dibattito pubblico, in Italia e fuori, sull'opportunità del memorandum ha contribuito a rendere più scrupoloso l'esame degli investimenti cinesi nei porti di Genova e Trieste. Il dibattito, attraendo l'attenzione su questi due porti, ha molto probabilmente influenzato i responsabili delle decisioni che alla fine hanno scelto di imboccare un percorso differente, come dimostrato dal caso dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale. Gli investimenti tempestivi di Hafen und Logistik nel Porto di Trieste hanno reso molto più facile per quest'ultimo lasciar cadere l'opzione di considerare l'offerta della Cccc, che era diventata carica di rischi in seguito alla decisione statunitense di applicare sanzioni all'impresa cinese.

⁵¹ È operativo dall'ottobre 2020.

In conclusione, la principale "morale" che si può trarre da questa ricostruzione dell'implementazione iniziale del memorandum sino-italiano di supporto alla Bri è che, nonostante il suo innegabile potere politico simbolico, quest'ultima iniziativa finora ha avuto scarse conseguenze per il settore delle infrastrutture marittime italiane. La "perdita" di Trieste non ha impedito alla Bri di realizzare qualche progresso in Italia. Nell'ottobre 2020 la Cosco ha inaugurato una nuova rotta marittima tra il Porto del Pireo e Vado Ligure, collegando due porti in cui le imprese di stato cinesi svolgono un ruolo significativo. La costruzione del nuovo terminal di Vado Ligure ha portato posti di lavoro e opportunità economiche all'area circostante senza incorrere in nuovi rischi per la sicurezza. Si deve sottolineare che in Italia i porti non possono essere venduti, ma solo concessi in leasing e che, anche allora, il leasing può essere revocato per giustificati motivi commerciali o inerenti alla sicurezza. In altri porti italiani il rischio è che l'investimento cinese possa finire per essere l'unica opzione disponibile. Se si ritiene che il settore dei trasporti sia sensibile e strategico, tocca agli europei sostenere la competitività delle loro imprese in quel settore.

I rischi sorgono in effetti quando massicci investimenti in infrastrutture strategiche sono effettuati da una grande – e, per tanti aspetti, problematica – potenza come la Cina. In tali casi si deve decidere se adottare un approccio di gestione del rischio o di prevenzione del rischio. L'Italia ha optato per la gestione del rischio, una scelta largamente condivisa tra gli europei – dimostrando che, nonostante i timori degli Usa e di Bruxelles nei confronti del memorandum, in sostanza l'accordo non era diverso da altri accordi conclusi da porti europei che non hanno aderito all'Iniziativa Belt and Road.

aggiornato 28 aprile 2021

Riferimenti

Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale e Cccc, *Accordo di cooperazione fra Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico Orientale – porti di Trieste e Monfalcone e China Communications Construction Company*, 23 marzo 2019, https://www.lavoceditrieste.net/wp-content/uploads/2019/03/Accordo_AdSPTM-CCCC.pdf

Nicola Bilotta, "L'Iniziativa Belt and Road della Cina in Italia: un'analisi della cooperazione finanziaria", in *IAI Papers*, n. 21|18it (aprile 2021), <https://www.iai.it/it/node/13274>

Nicola P. Contessi, "Italy, China's Latest Gateway to Europe", in *Reconnecting Asia*, 7 maggio 2019, <https://reconnectingasia.csis.org/analysis/entries/italy-chinas-latest-gateway-europe>

Keegan Elmer, "EU's Connectivity Plan 'More Sustainable' than Beijing's Belt and Road, European Official Says", in *South China Morning Post*, 27 aprile 2019, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3007878/eus-connectivity-plan-more-sustainable-beijings-belt-and-road>

Eurostat, *Rotterdam: The Largest Freight Port in the EU*, 2 aprile 2020, <https://europa.eu/!Cn68kh>

Jonathan Holslag, *The Silk Road Trap. How China's Trade Ambitions Challenge Europe*, Cambridge, Polity Press, 2019

Kerin Hope, "Greece Picks China's Cosco in Port Deal", in *Financial Times*, 20 gennaio 2016, <https://www.ft.com/content/d65aa7c4-bfb1-11e5-846f-79b0e3d20eaf>

Invest in Emilia-Romagna, *CMG (China Merchants Group) investe a Ravenna*, 20 giugno 2018, <http://www.investinemiliaromagna.eu/it/news/2018/06/CMG.asp>

Invitalia, *Lotto 1 - Centrale di Committenza per AdSP - Nuova diga foranea del porto di Genova: servizio di progettazione di fattibilità tecnica ed economica afferente all'intervento di realizzazione della nuova diga foranea*, 6 novembre 2019, <https://gareappalti.invitalia.it/sourcing/awards/resume/id/000151-2018/idL/1>

Italia e Cina, *Memorandum d'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica popolare cinese sulla collaborazione nell'ambito della "Via della seta economica" e dell'"Iniziativa per una via della seta marittima del 21° secolo"*, 22 marzo 2019, https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum_Italia-Cina_IT.pdf

Matthew Mingey e Agatha Kratz, "China's Belt and Road: Down but not Out", in *Rhodium Group Notes*, 4 gennaio 2021, <https://rhg.com/?p=6943>

Marco Morino, "Porto di Trieste, maxi hub ferroviario tra Europa e Far East", in *Il Sole 24 Ore*, 27 dicembre 2019, <https://www.ilsole24ore.com/art/porto-trieste-maxi-hub-ferroviario-europa-e-far-east-ACufI34>

Porto di Trieste, *Vantaggi operativi, commerciali e fiscali e fiscali del regime di punto franco del porto di Trieste*, marzo 2014, http://documenti.comune.trieste.it/portovecchio/vantaggi_punto_franco.pdf

Presidenza del Consiglio, *Lista delle intese commerciali presentate a Villa Madama. Visita di Stato del Presidente cinese Xi Jinping (22-23 marzo 2019)*, http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Intese_commerciali_Italia-Cina.pdf

Elena Romanato, "Inaugurata la piattaforma di Vado Ligure", in *La Stampa*, 12 dicembre 2019, <https://www.lastampa.it/savona/2019/12/12/news/inaugurata-la-piattaforma-di-vado-ligure-1.38200938>

Zeno Saracino, "Porto di Trieste, riparte il progetto dell'export vini italiani in Cina", in *Trieste News*, 6 maggio 2020, <https://www.triesteallnews.it/?p=154583>

Shannon Tiezzi, "With Latest Sanctions, US Casts a Shadow Over China's Belt and Road", in *The Diplomat*, 27 agosto 2020, <https://thediplomat.com/2020/08/with-latest-sanctions-us-casts-a-shadow-over-chinas-belt-and-road>

Ilaria Vesentini, "A Ravenna il colosso cinese CMG. La sede nel palazzo di Gardini", in *Il Sole 24 Ore*, 19 giugno 2018, <https://www.ilsole24ore.com/art/a-ravenna--colosso-cinese-cmg--sede--palazzo-gardini-AEXBdV8E>

Istituto Affari Internazionali (IAI)

L'Istituto Affari Internazionali (IAI) è un think tank indipendente, privato e non-profit, fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli. Lo IAI mira a promuovere la conoscenza della politica internazionale e a contribuire all'avanzamento dell'integrazione europea e della cooperazione multilaterale. Si occupa di temi internazionali di rilevanza strategica quali: integrazione europea, sicurezza e difesa, economia internazionale e governance globale, energia e clima, politica estera italiana; e delle dinamiche di cooperazione e conflitto nelle principali aree geopolitiche come Mediterraneo e Medioriente, Asia, Eurasia, Africa e Americhe. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (*The International Spectator*), una online in italiano (*Affarinternazionali*), tre collane di libri (*Global Politics and Security*, *Quaderni IAI* e *IAI Research Studies*) e varie collane di paper legati ai progetti di ricerca (*Documenti IAI*, *IAI Papers*, ecc.).

Via dei Montecatini, 17 - I-00186 Rome, Italy

T +39 06 6976831

iai@iai.it

www.iai.it

Ultimi IAI PAPERS

Direttore: Riccardo Alcaro (r.alcaro@iai.it)

- 21 | 18it Nicola Bilotta, *L'Iniziativa Belt and Road della Cina in Italia: un'analisi della cooperazione finanziaria*
- 21 | 18 Nicola Bilotta, *China's Belt and Road Initiative in Italy: An Analysis of Financial Cooperation*
- 21 | 17it Francesca Ghiretti, *L'Iniziativa Belt and Road in Italia: i porti di Genova e Trieste*
- 21 | 17 Francesca Ghiretti, *The Belt and Road Initiative in Italy: The Ports of Genoa and Trieste*
- 21 | 16 Philip Remler, *The OSCE as Sisyphus: Mediation, Peace Operations, Human Rights*
- 21 | 15 Francesca Ghiretti, *Technological Competition: Can the EU Compete with China?*
- 21 | 14 Simona Autolitano and Agnieszka Pawlowska, *Europe's Quest for Digital Sovereignty: GAIA-X as a Case Study*
- 21 | 13 Luigi Martino, *Le iniziative diplomatiche per il cyberspazio: punti di forza e di debolezza*
- 21 | 12 Nathalie Tocci et al., *From Tectonic Shifts to Winds of Change in North Africa and the Middle East: Europe's Role*
- 21 | 11 Carolina Polito, *La governance globale dei dati e la sovranità digitale europea*
- 21 | 10 Bernardo Venturi and Luca Barana, *Lake Chad: Another Protracted Crisis in the Sahel or a Regional Exception?*