

Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Strategie di collegamento dell'Indo-Pacifico al Mediterraneo allargato.

La prospettiva dell'Italia oltre il corridoio IMEC

Dicembre 2023

210

Approfondimenti

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Approfondimento Geopolitica.info

**Strategie di collegamento
dell’Indo-Pacifico al Mediterraneo allargato.
La prospettiva dell’Italia oltre il corridoio IMEC**

dicembre 2023

A cura di *Lorenzo Termine* e *Alice Dell’Era* per il Centro Studi Geopolitica.info, in collaborazione con il Centro di Ricerca “Cooperazione con l’Eurasia, il Mediterraneo e l’Africa Subsahariana (CEMAS)” di Sapienza Università di Roma.

Indice

Prefazione	
<i>Francesco Diella</i>	1
Executive Summary	
<i>Lorenzo Termine e Alice Dell'Era</i>	3
Parte prima. Dalla periferia al centro: l'ascesa strategica dell'Indo-Pacifico	
1. Definire una regione strategica: l'Indo-Pacifico di <i>Lorenzo Termine e Vincenzo Poti</i>	6
2. Molte vie, una sola direttrice: infrastrutture e geopolitica tra Mediterraneo allargato e Oceano Pacifico di <i>Matteo Marconi e Paolo Sellari</i>	11
3. Alle origini del dibattito sulla proiezione italiana nell'Indo-Pacifico: il ribilanciamento americano e la periferizzazione strategica del Mediterraneo allargato di <i>Gabriele Natalizia e Alice Dell'Era</i>	18
Parte seconda. Meccanismi di connessione tra Mediterraneo allargato e Indo-Pacifico	
4. Limiti e ambizioni della Difesa italiana nell'Indo-Pacifico di <i>Matteo Mazziotti di Celso</i>	30
5. Dalla BRI al progetto IMEC: opportunità e rischi per l'Italia di <i>Alice Politi</i>	36
6. La cooperazione culturale e scientifica nell'Indo-Pacifico: il ruolo dell'Italia di <i>Silvia Menegazzi</i>	42
Parte terza. Le relazioni bilaterali	
7. Oltre il Golfo di Aden: nuove convergenze e potenziali limiti nel rapporto tra Italia e India nell'Indo-Pacifico di <i>Mauro Bonavita</i>	48
8. Connettere Mediterraneo allargato e Indo-Pacifico: l'opzione pakistana di <i>Tiziano Marino</i>	53
Considerazioni finali	
9. Verso una strategia italiana per l'Indo-Pacifico di <i>Gabriele Abbondanza e Lorenzo Termine</i>	60
10. Conclusioni di <i>Alessandro Duce</i>	65

DALLA BRI AL PROGETTO IMEC: OPPORTUNITÀ E RISCHI PER L'ITALIA

ALICE POLITI*

Introduzione

Nel marzo 2019, l'Italia ha firmato un *Memorandum of Understanding* (MoU) con la Cina nel framework della *Belt and Road Initiative* (BRI). La firma ha suscitato critiche da parte dell'UE e di altri partner europei, oltre che dagli Stati Uniti, ed è stata ampiamente discussa a livello globale, in quanto l'Italia è stato il primo Paese del G7 facente parte dell'UE e della NATO a firmare un Protocollo d'intesa BRI con la Cina. La firma è stata pubblicizzata dalla coalizione allora al governo, formata dal Movimento 5 Stelle e dalla Lega, come un'opportunità per rafforzare le relazioni economiche tra i due Paesi. Tuttavia, la firma del Memorandum non ha portato cambiamenti concreti all'economia italiana e agli scambi commerciali tra Italia e Cina, ma ha piuttosto creato potenziali tensioni con i partner principali dell'Italia. L'Italia ha visto un progressivo allontanamento dalla BRI – fino alla decisione dell'attuale esecutivo di non rinnovare l'accordo – e un crescente processo di securitizzazione della presenza cinese in settori sensibili.

Mentre era ancora alle prese con la scelta sul rinnovo del MoU BRI, poi non effettuato, Roma ha espresso interesse a partecipare al Corridoio economico India-Medio Oriente-Europa (IMEC), annunciato il 9 settembre in occasione del vertice del G20 a Nuova Delhi (Bose, 2023). Nonostante la partecipazione all'IMEC abbia una potenziale dimensione strategica rilevante sul piano della connettività energetica, digitale e di infrastrutture dei trasporti, il progetto è al momento poco definito, e presenta una serie di rischi a livello di sostenibilità economica, finanziaria e geopolitica, come analizzerà questo breve capitolo. Inoltre, è importante sottolineare come la partecipazione all'IMEC, che nasce chiaramente seppur implicitamente come competitor alla BRI, ponga delle necessarie considerazioni sulla reazione cinese al progetto, soprattutto vista la significativa presenza cinese nei porti da cui dovrebbe passare il corridoio (Emirates Policy Centre, 2023). Inoltre, è importante sottolineare come i paesi partecipanti ad IMEC non possano prescindere dal loro rapporto con la Cina; infatti, oltre ai significativi volumi di commercio è importante anche ricordare che l'autosufficienza nei settori critici per gli attori dell'IMEC sarebbe altrimenti impossibile nel medio termine (dati Eurostat, 2023). Per l'Italia, la partecipazione ad IMEC non può dunque sostituire lo sviluppo di una *China Policy* a lungo termine, la cui assenza è proprio alla base della scelta italiana, non particolarmente lungimirante, di firmare il MoU nel 2019.

La necessità di una strategia di più lungo termine: il caso della firma e dell'abbandono di BRI

Dalla firma del *Memorandum of Understanding* del 2019, l'Italia ha visto un progressivo allontanamento dalla BRI e un crescente processo di securitizzazione della presenza cinese in settori sensibili. La firma del MoU non ha in realtà portato ad alcun cambiamento concreto, né positivo né negativo, e non ha modificato la posizione ed il sostegno dell'Italia alle iniziative dell'UE in materia di meccanismi di screening degli

* King's College London.

investimenti esteri e di politiche industriali (Pugliese, 2020). La firma del Memorandum è stata significativamente dovuta allo scenario di politica domestica di marzo 2019, e ha riflesso l'approccio della coalizione al potere in quel momento, desiderosa di raggiungere un risultato rapido nel perseguimento di potenziali opportunità economiche con la Cina, in una modalità che si è rivelata inefficace. Questo aspetto è piuttosto in linea con l'approccio tradizionale adottato dall'Italia nel gestire le sue relazioni con la Cina. A causa della mancanza di una strategia consolidata, verso Pechino e più in generale verso la regione indo-pacifica, l'Italia ha continuato a perseguire l'approccio sviluppato all'inizio degli anni '90, che consiste in un tentativo prettamente economicistico di cercare di colmare il divario tra l'Italia e gli altri paesi europei nelle relazioni commerciali con la Cina, nonostante negli anni '90 la Cina fosse percepita principalmente come un concorrente, soprattutto in alcuni settori come quello tessile (Andornino, 2015). Con i cambiamenti che hanno interessato l'economia italiana e quella cinese, rafforzare la cooperazione economica con la Cina è però diventata nel tempo una necessità. Questo approccio non strutturato, funzionale per il breve termine, non ha riscontrato particolari problemi nei primi anni della presidenza Xi, quando le tensioni con la Cina a livello internazionale non erano particolarmente esacerbate. Tuttavia, con l'acuirsi delle tensioni internazionali e nonostante i cambi di governo in Italia, l'approccio italiano è rimasto abbastanza simile, cercando di rafforzare il commercio con la Cina come opportunità economica, ma senza sviluppare una strategia verso la Cina che consentisse di perseguire questo obiettivo a lungo termine.

Mentre in superficie i diversi governi succedutesi negli anni precedenti la firma del MoU hanno criticato il ruolo più forte della Cina sullo scenario internazionale, sottotraccia tutti questi governi hanno cercato di rafforzare gli scambi economici tra i due Paesi (Dossi, 2020). Anche l'attuale esecutivo si è detto interessato ad espandere l'interscambio commerciale e finanziario italo-cinese. Questa ambizione non sembra però essere integrata all'interno di una *China Policy* sostenibile nel lungo termine. Altri Stati membri UE, come Francia e Germania, invece, vantano volumi di commercio con la Cina più significativi dell'Italia, senza aver firmato alcun Memorandum come quello firmato dall'Italia nel 2019, la cui sottoscrizione è stata principalmente motivata dalla situazione di politica interna del momento e permessa, come menzionato, dall'assenza di una *China Policy* di più ampio respiro. La firma del MoU non si è rivelata la soluzione adeguata allo scenario internazionale del 2019, quando le tensioni con la Cina si sono intensificate sia da parte degli Stati Uniti che dell'UE. Questa è stata una lezione importante per l'Italia, che ha portato a una crescente cautela nei confronti dell'iniziativa, con crescenti mosse di securizzazione nei confronti della presenza cinese in settori sensibili, dove anche gli Stati Uniti hanno esercitato una forte pressione (Ghiretti, 2020), fino alla decisione di non rinnovare l'accordo.

IMEC: potenziali opportunità e rischi

La firma del MoU BRI 2019 non ha portato cambiamenti concreti all'economia italiana ed è stato soprattutto un gesto simbolico da entrambe le parti. Tuttavia, sebbene la firma del MoU non abbia vincolato ad alcun obbligo concreto, a causa del suo cattivo tempismo e dell'incapacità di percepire la velocità con cui le tensioni con la Cina si stavano intensificando sullo scenario internazionale, la firma del MoU ha attirato critiche e causato per l'Italia potenziali tensioni con i suoi partner cruciali europei e con gli USA. L'Italia ha puntualizzato che la firma del MoU non ha portato ai risultati sperati, e ha confermato di non voler rinnovare il Memorandum nel 2024.

È proprio in questo momento che l'Italia ha espresso il suo interesse a partecipare ad IMEC. Il *Memorandum of Understanding* sul corridoio è stato firmato da India, Emirati Arabi Uniti, Arabia Saudita, Stati Uniti, Unione Europea (UE) e tre stati membri, ossia Germania, Francia, ed Italia. Potenzialmente, la partecipazione ad IMEC potrebbe avere vantaggi sul piano economico e strategico, sia per l'UE che nello specifico per l'Italia. Al momento il progetto presenta ancora punti di incertezza e potrebbe dar luogo a potenziali rischi.

Il corridoio collegherebbe il Mediterraneo con l'Oceano Indiano e l'Oceano Pacifico, passando per il Medio Oriente, e costituirebbe un primo concreto sviluppo della strategia italiana verso l'Indo-Pacifico. L'IMEC offrirebbe opportunità commerciali nei settori marittimo, ferroviario, energetico e delle telecomunicazioni e consentirebbe all'Italia di poter intensificare le relazioni esistenti e proficue con molti degli attori mediorientali, con cui tra l'altro sono già aperte discussioni per la collaborazione sul piano energetico (Marino, 2023).

Nonostante i potenziali benefici che potrebbero derivare dalla partecipazione italiana al corridoio, il progetto è ancora manchevole di chiarezza sotto diversi aspetti, e presenta una serie di potenziali rischi per l'Italia. Innanzitutto, rimane attualmente incerta la struttura geografica del corridoio, che avrebbe anche come snodo cruciale il porto di Haifa, ponendo quindi ovvi interrogativi sulla fattibilità del progetto in luce dell'attuale conflitto (Alhasan e Solanki, 2023). Inoltre, è necessario considerare la presenza cinese in diversi snodi infrastrutturali da cui passerebbe il progetto, nato deliberatamente per contrapporsi alla BRI (Barnes-Dacey e Bianco, 2023). Difatti, un importante snodo di IMEC sembrerebbe essere il porto del Pireo, dove il colosso cinese COSCO è il principale stakeholder, con una *ownership* del 67%. In questo senso, fatte le necessarie valutazioni tecniche, l'Italia potrebbe giocare un ruolo di alternativa affidabile e credibile al Pireo dopo l'uscita dalla BRI. Inoltre, nonostante la recente significativa acquisizione del gruppo indiano Adani, anche nel porto di Haifa, che dovrebbe essere il punto centrale di collegamento tra l'Europa e la rotta orientale del corridoio, il terminal high-tech Haifa Bayport è gestito da oltre due decenni dal gruppo cinese Shanghai International Ports Group (Pène-Lassus, 2023). La fattibilità del progetto dovrà anche essere chiarita dal punto di vista finanziario, dati i costi del corridoio e l'ingente contributo che dovrà essere chiesto anche a realtà private. Sul piano politico e geoeconomico sarà necessario affrontare la questione dell'opposizione del presidente Erdogan, che si è dichiarato contrario al progetto a meno che questo non includa la Turchia, ed ha già annunciato un ambizioso progetto competitor, l'*Iraq Development Road Initiative*, negoziato con l'Iraq, il Qatar e gli Emirati Arabi Uniti (Gili, 2023).

Conclusioni

La mancanza di risultati ottenuti dalla firma del MoU BRI e l'accrescimento delle tensioni internazionali hanno portato l'Italia a prendere gradualmente le distanze dalla BRI e a incentivare una serie di iniziative di "securitizzazione" rispetto alla presenza economica cinese nel Paese. Così come nel caso della firma del MoU, anche questo processo di distacco è stato esacerbato dal mutevole scenario politico interno, con diverse posizioni sulle relazioni Italia-Cina e sul MoU tra i governi che si sono succeduti dopo la firma del Protocollo. Questo crescente allontanamento dall'Iniziativa è culminato con la decisione del presente Governo di non rinnovare l'accordo nel 2024. In concomitanza con questa scelta, l'Italia ha espresso il suo interesse a partecipare ad IMEC, nato come progetto alternativo alla BRI, insieme ad altri partner europei. Nonostante i benefici sul piano

economico e strategico, il progetto deve ancora essere chiarito e potrebbe esporre a rischi di natura finanziaria, geopolitica e geoeconomica come analizzato in questo capitolo.

Concetti chiave

- Intensificare i rapporti con altri paesi dell'Indo-Pacifico non può sostituire la necessità di continuare a sviluppare un rapporto con la Cina che sia sostenibile nel lungo termine;
- La Cina rimane un partner commerciale fondamentale per l'Italia e la maggior parte dei partecipanti IMEC, inclusa l'Italia, dipendono fortemente dalla Cina in settori critici nel breve e medio termine;
- Sarà particolarmente importante per l'Italia definire una *China Policy* a lungo termine;
- Proprio la mancanza di una *China Policy* chiara e strutturata ha spinto alla firma del MoU nel 2019, che non si è rivelata una soluzione adeguata a colmare il divario negli scambi commerciali con la Cina rispetto ad altri paesi europei;
- Nonostante il potenziale di IMEC, al momento il progetto è poco chiaro e rimangono diverse questioni aperte sulla sostenibilità finanziaria, strutturale e geoeconomica del progetto che necessariamente devono essere affrontate;
- È importante considerare la reazione cinese al progetto, nato proprio come alternativa alla BRI. Non solo la presenza cinese in snodi importanti di IMEC pone una serie di interrogativi in questo senso, ma inoltre la Cina rimane il primo partner commerciale dell'UE per import ed il terzo per export.

Bibliografia

- Alhasan H., & Solanki, V. (2023). *Obstacles to the India–Middle East–Europe Economic Corridor*. Consultabile su <https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2023/11/obstacles-to-the-india-middle-east-europe-economic-corridor/>.
- Andornino, G., eds., (2015). *Cina 2020: implicazioni globali del nuovo ciclo di riforme e prospettive per il partenariato strategico con l'Italia*. Osservatorio di politica internazionale. Consultabile su: <https://www.twai.it/journal/cina-2020-implicazioni-globali-del-nuovo-ciclo-di-riforme-e-prospettive-per-il-partenariato-strategico-con-litalia/>.
- Barnes-Dacey, & J., Bianco, C. (2023). *Intersections of influence: IMEC and Europe's role in a multipolar Middle East*. Consultabile su: <https://ecfr.eu/article/intersections-of-influence-imec-and-europes-role-in-a-multipolar-middle-east/>.
- Bose, N. (2023). *US, India, Saudi, EU unveil rail, ports deal on G20 sidelines*. Consultabile su <https://www.reuters.com/world/us-india-saudi-eu-unveil-rail-ports-deal-g20-sidelines-white-house-official-2023-09-09/>.
- Commissione Europea (2023). *China*. Consultabile su https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/china_en.
- Commissione Europea (2023). *India*. Consultabile su https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/india_en.
- Dossi, S. (2020). Italy-China relations and the Belt and Road Initiative. The need for a long-term vision. *Italian Political Science*, 15(1).
- Emirates Policy Centre (2023). *IMEC and BRI: Beyond Complementary Competition*. Consultabile su <https://epc.ae/en/details/scenario/imec-and-bri-beyond-complementary-competition>.
- Eurostat (Data extracted in September 2023). *International trade and production of high-tech products*. Consultabile su https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_and_production_of_high-tech_products#:~:text=In%202022%20more%20than%20half,annual%20growth%20rate%20of%206.7%20%25.
- Eurostat (Data extracted in February 2023). *China-EU - international trade in goods statistics*. Consultabile su https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics.
- Ghiretti, F. (2020). Europe's Manoeuvring on 5G Technology: The Case of Italy. *Istituto Affari Internazionali (IAI)*, IAI commentaries 20|67.
- Gili, A. (2023). *Infrastrutture: scacco matto dell'Occidente?* Consultabile su <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/infrastrutture-scacco-matto-delloccidente-145468>.
- Marino, T. (2023). *The India-Middle East-Europe Corridor in Europe's Indo-Pacific Strategy*. Consultabile su <https://thediplomat.com/2023/09/the-india-middle-east-europe-corridor-in-europes-indo-pacific-strategy/>.

Pène-Lassus, M. (2023). *IMEC will result “in a transformative integration of Asia, Europe and the Middle East”*. Consultabile su: <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Asia-Insight/Italy-s-Belt-and-Road-blues-highlight-hopes-for-India-Europe-corridor/>.

Pugliese, G. (2020). Italy and China: Much Ado about an MoU. *East Asian Policy*, 12(04). 73-89.