

FONDAZIONE MERITA - MERIDIONE ITALIA
AGENDA SUD 2030
DOVE L'EUROPA INCONTRA IL MEDITERRANEO
Napoli - 5-6 aprile 2024

Sessione

(in collaborazione con Matching Energies Foundation)

Il Global Gateway:
il Nuovo Piano di investimenti europeo per i Paesi terzi
Position paper a cura di Raffaele Lagravinese e Marina Verderajme

Introduzione

Alla fine del 2021, l'Unione Europea ha lanciato il progetto Global Gateway, un'iniziativa volta a promuovere lo sviluppo delle infrastrutture a livello mondiale tra il 2021 ed il 2027 con un investimento pari a 300 miliardi di euro.

Questa iniziativa rappresenta la risposta europea alla *Road Belt Initiative* (RBI) intrapresa dalla Cina già nel 2013. La strategia di sviluppo delle infrastrutture su scala globale cinese è cresciuta fino a interessare 147 Paesi, anche se gli effetti e le ricadute non sono state tutte positive. Gli investimenti infrastrutturali infatti hanno da un lato ampliato certamente l'influenza cinese all'estero, ma in alcuni casi il costo da pagare è stato superiore ai benefici. L'Italia, nel dicembre 2023 ha disdettato l'accordo (che era stato precedentemente sottoscritto nel 2019) valutando che non sussistessero le condizioni di vantaggio economico e politico.

Rispetto al piano cinese il Global Gateway si differenzia sostanzialmente per due aspetti. Il primo è che prevede oltre che prestiti anche sovvenzioni destinate a specifiche finalità. La RBI invece è stata concepita solo come un piano di prestiti per infrastrutture in Paesi terzi. La Banca Mondiale (2019) ha stimato che quasi un terzo dei paesi partner dell'iniziativa presentino una forte esposizione debitoria nei confronti della Cina con alto rischio di sovraindebitamento¹. Il secondo aspetto riguarda la condizionalità dei fondi: a differenza dei prestiti cinesi, L'UE richiede a tutti i paesi partner che beneficino degli investimenti di aderire in modo esplicito allo stato di diritto, mantenendo alti standard di diritti umani, sociali e dei lavoratori, nonché il rispetto delle norme internazionali e degli standard di proprietà intellettuale.

Dei 300 miliardi annunciati, 18 saranno sovvenzioni dirette provenienti da programmi comunitari dedicati all'azione esterna. 145 miliardi arriveranno da prestiti da parte delle banche di investimento dei Paesi membri e dalla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (EBRD). I circa 135 miliardi restanti sono invece investimenti che la Commissione spera di generare dal settore privato: quelli in settori come le infrastrutture green e l'energia

¹ Nello studio di Gelpern, A., Horn, S., Morris, S., Parks, B., & Trebesch, C. (2021), 21–7. *How China lends. A rare look into 100 debt contracts with foreign governments*, Peterson Institute for International Economics, Washington D.C. facendo riferimento all'analisi del finanziamento di 100 progetti cinesi all'estero si sottolinea come "clausole di cancellazione, accelerazione e stabilizzazione nei contratti cinesi potenzialmente permettano ai creditori di influenzare le politiche interne ed estere dei debitori". Ci sono esempi evidenti di come la realizzazione di megaprogetti abbia notevolmente aggravato la situazione macroeconomica in paesi come Gibuti, Kirghizistan, Laos, Maldive, Mongolia, Montenegro, Pakistan e Tagikistan.

rinnovabile saranno coperti dalla garanzia del 40% del Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD), in collaborazione con la Banca europea per gli investimenti (BEI). Questo maxi-pacchetto di investimenti si somma ai 9,6 miliardi di euro già spesi dall'Unione in progetti di connettività a livello mondiale tra il 2014 e il 2020: una somma ingente, equivalente al 14% del budget dell'Ue per le relazioni esterne.

Uno dei principali problemi emersi fino ad oggi nelle politiche di investimento europee risiede nella frammentazione dell'azione dell'UE nel settore delle infrastrutture, con numerose iniziative avviate sia a livello dell'Unione che nazionale. L'insieme delle azioni di cooperazione europee e dei singoli Stati membri se integrate e coordinate assumerebbero una valenza economica e politica di rilievo superiore a quella di Stati Uniti e Cina.

In questo senso va senza dubbio richiamato anche il cosiddetto "Piano Mattei" promosso dall'Italia per la cooperazione con l'Africa e approvato il 10 gennaio 2024 con il D.L. 161/23 per lo sviluppo e la costruzione di partnership fra Italia e Stati del Continente Africano: i campi di intervento indicati sono la promozione di uno sviluppo sostenibile comune, economico e sociale nei settori inerenti la cooperazione allo sviluppo, la promozione delle esportazioni e degli investimenti, l'istruzione, la formazione superiore e la formazione professionale, la ricerca e l'innovazione, la salute, l'agricoltura, l'approvvigionamento e sfruttamento sostenibile delle risorse naturali, la tutela dell'ambiente, l'ammodernamento delle infrastrutture anche digitali il sostegno all'imprenditoria giovanile e femminile, la promozione dell'occupazione, il turismo, la cultura, il contrasto e la prevenzione all'immigrazione irregolare e gestione dei flussi migratori legali. L'obiettivo del piano Mattei è consolidare un rapporto di condivisione dello sviluppo socioeconomico sostenibile dell'Africa e stabilire rapporti di collaborazione di reciproco beneficio tra l'Africa e l'Italia, nonché l'Europa.

Come messo in evidenza da Tagliapietra (2024)² per cercare di porre rimedio a questa frammentazione l'UE ha recentemente intrapreso due misure:

- ha consolidato i finanziamenti destinati al vicinato e allo sviluppo internazionale in un unico strumento, il *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument* (NDICI), dotato di 79,5 miliardi di euro per il periodo 2021-2027;
- ha lanciato il pacchetto "*Team Europe*", che unisce le risorse dell'UE, dei paesi dell'UE, della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) e della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERD), per fornire un'assistenza più coerente, coordinata e incisiva.

Inoltre, nell'ambito del Global Gateway è stato costituito il Business Advisory Group (GG BAG) a cui partecipano in qualità di membri 47 imprese; 13 associazioni di categoria; 10 osservatori³. Tra queste l'Italia è ben rappresentata attraverso 5 tra le principali imprese italiane: Enel e Getra Group per il settore Clima ed Energia; Telecom Italia Sparkle s.p.a. per il settore Digitale; FS Italiane s.p.a e Webuild s.p.a per il settore Trasporto.

Il Global Gateway costituisce una strategia importante di un quadro più ampio di politiche che hanno connotato l'attuale mandato delle istituzioni Europee e potenzialmente può contribuire agli obiettivi di sostenibilità previsti dal Green Deal, anche attraverso forme di cooperazione e trasferimento tecnologico, di sicurezza energetica in una logica comune anche in coerenza con la strategia Repower EU e di coordinamento delle politiche per l'immigrazione, con l'ulteriore obiettivo di attrarre e formare capitale umano qualificato.

² Tagliapietra, S. (2024). The European Union's Global Gateway: An institutional and economic overview. *The World Economy*, 00, 1–10. <https://doi.org/10.1111/twec.13551>

³ Si veda qui l'elenco completo [GG BAG List of members and obs.pdf \(d110erj1750600.cloudfront.net\)](https://www.ggbag.eu/media/1750600/GG-BAG-List-of-members-and-obs.pdf)

Il Ruolo Centrale dell’Africa

L’Africa è la principale priorità regionale del Global Gateway ed è al centro del pacchetto di investimenti più importante fornito dall’UE per la strategia. Il pacchetto mira a sostenere l’Africa per una ripresa e trasformazione significativa, inclusiva, digitale e verde. Un ruolo importante degli investimenti sarà destinato a migliorare le reti di trasporto multimodale tra l’Europa e l’Africa, creando corridoi strategici, facilitando così il commercio e la mobilità tra le due sponde del Mediterraneo. Una maggiore connettività regionale è essenziale per trasformare il Nord Africa in un polo industriale ed energetico vicino all’Europa. Politiche economiche divergenti, collegamenti transfrontalieri limitati e una scarsa dotazione infrastrutturale hanno ridotto negli anni il potenziale di crescita dei mercati della regione e impedito creazioni di catene del valore a vantaggio dei partner europei.

Più in dettaglio sono undici i corridoi strategici identificati dalla Strategia per migliorare la connettività sostenibile, essenziale per lo sviluppo di nuove catene del valore di cui beneficeranno sia le industrie africane che quelle europee. Inoltre, sono stati individuati 95 settori promettenti per favorire un’industrializzazione sostenibile e gli scambi tra i Paesi africani e l’UE. In totale, sono previsti 150 miliardi di euro di investimenti da dispiegare attraverso le iniziative del Team Europe al fine di raggiungere cinque obiettivi ambiziosi: (i) accelerare la transizione verde; (ii) potenziare la transizione digitale; (iii) accelerare la crescita sostenibile e migliorare le condizioni lavorative; (iv) potenziare i sistemi sanitari e farmaceutici; e (v) migliorare l’istruzione e la formazione.

(i) accelerare la transizione verde

In questo ambito il Global Gateway mira a promuovere la transizione verde in Africa, focalizzandosi sulla resilienza climatica, la produzione di energia sostenibile, lo sviluppo agricolo sostenibile e la sicurezza alimentare. Si prevedono investimenti mirati per affrontare i cambiamenti climatici, migliorare le catene di valore agricole e alimentari e rafforzare la capacità di risposta alle crisi.

(ii) potenziare la transizione digitale

Le infrastrutture digitali risultano essere fondamentali per promuovere l’interconnessione tra Europa e Africa. Rispetto a questo, l’iniziativa europea prevede la realizzazione di progetti come il cavo EurAfrica Gateway e reti regionali in fibra ottica per ridurre il gap di connettività. Inoltre, si mira a promuovere l’ecosistema digitale e innovativo attraverso iniziative come *l’Africa Europe Digital Innovation Bridge* e la creazione di nuovi Digital Innovation Hubs. Per migliorare ulteriormente la connettività, sarà utilizzato lo *European Secure Satellite Communications Programme*, che ha come obiettivo principale quello di fornire connettività Internet alle aree remote dell’Africa. Si prevede anche la costituzione di *Green Data Centres* per promuovere un’economia dei dati sostenibile e garantire la sovranità dei dati.

(iii) accelerare la crescita sostenibile e migliorare le condizioni lavorative

Il Global Gateway si impegnerà a promuovere in questo ambito la crescita economica regionale e continentale in Africa attraverso diverse azioni. Prima di tutto, si concentrerà sul miglioramento delle infrastrutture di trasporto multi-country per facilitare il commercio e la mobilità. In secondo luogo, supporterà imprese emergenti e giovani imprenditori, specialmente donne, attraverso programmi di finanziamento e sostegno tecnico. Si prevede che queste iniziative, come "Giovani Imprese in Africa", favoriranno oltre 180 programmi per promuovere il successo delle imprese africane. Terzo, si punta a rafforzare il ruolo dell’Europa come partner

economico dell'Africa, promuovendo l'inclusione economica continentale e lo sviluppo di catene del valore sostenibili e competitive. Inoltre, si mira a potenziare l'estrazione e l'aggiunta di valore delle materie prime minerarie africane a livello locale e a favorire il trasferimento di conoscenze e tecnologie, incluso il supporto ai programmi spaziali europei per promuovere la ricerca e l'innovazione in collaborazione con i paesi africani.

(iv) potenziare i sistemi sanitari e farmaceutici

Il Global Gateway sosterrà la salute in Africa attraverso la distribuzione dei vaccini, il potenziamento delle infrastrutture sanitarie e l'istituzione di una copertura sanitaria universale. L'obiettivo è sviluppare sistemi farmaceutici regionali e garantire una copertura vaccinale per la maggior parte della popolazione africana entro il 2030. Le iniziative includono il finanziamento per la distribuzione dei vaccini, il supporto alla gestione della catena di approvvigionamento e la promozione della fiducia nei vaccini. Saranno anche creati certificati digitali COVID-19 e promosso lo scambio di conoscenze con istituzioni sanitarie europee. Oltre 1 miliardo di euro sarà destinato al potenziamento dei sistemi farmaceutici locali e alla creazione di partnership per migliorare l'accesso ai servizi sanitari di qualità nell'Africa subsahariana.

(v) Migliorare l'istruzione e la formazione

In questo ambito l'obiettivo primario è quello di promuovere l'accesso equo e di alta qualità all'istruzione moderna. L'obiettivo è sviluppare giovani leader qualificati entro il 2030. Le iniziative includono programmi di formazione professionale, partnership pubblico-private, e l'Iniziativa Erasmus+ per l'istruzione. Si prevede anche di potenziare le competenze degli insegnanti e di offrire un'istruzione di base di qualità tramite la Partnership Globale per l'Istruzione, accelerando l'uguaglianza di genere. Infine, l'Iniziativa del Team Europe sulla Mobilità Giovanile per l'Africa promuoverà scambi e tirocini per integrare i sistemi educativi africani ed europei.

Conclusioni

Gli investimenti nelle infrastrutture sono fondamentali per tradurre gli obiettivi di sviluppo sostenibile in azioni concrete. Il Global Gateway può fungere da veicolo per promuovere i valori europei nel mondo e sostenere gli impegni internazionali dell'UE, come nel finanziamento climatico e nello sviluppo sostenibile. Questo può anche favorire l'ingresso dell'industria europea in nuovi mercati in crescita e contribuire allo sviluppo economico dei paesi partner dell'UE. Dal punto di vista geo-politico, il Global Gateway può certamente favorire la posizione dell'UE nella competizione globale sull'infrastruttura e sulla connettività, offrendo un'alternativa alle iniziative di altri attori internazionali.

È bene sottolineare tuttavia alcune criticità che possono minare alla base la buona riuscita dell'iniziativa. In particolare, il Global Gateway al momento così come concepito non è ancora integrato nelle strategie di sicurezza energetica e di pianificazione dell'azione esterna dell'UE. Gli investimenti infrastrutturali non si innestano in una strategia più organica e non contribuiscono pienamente agli obiettivi di sovranità strategica dell'UE. Così come configurato al momento, il Global Gateway rappresenta più un supporto che un elemento strutturale dell'azione europea verso Paesi terzi.

Un ulteriore elemento di criticità risiede nella ancora debole percezione verso l'esterno. L'UE ed i singoli paesi dell'UE sono già oggi i principali fornitori mondiali di "Assistenza ufficiale allo sviluppo" (ODA). Tra il 2014 e il 2018, l'UE e i paesi dell'UE hanno fornito circa

350 miliardi di euro in sovvenzioni ODA equivalenti, la *Belt Road Initiative* - con la quale il Global Gateway viene confrontato - ha invece fornito circa 200-400 miliardi di euro in prestiti (USITC, 2021)⁴. Nel solo 2020 l'Europa ha erogato 66,8 miliardi, il 46% del totale mondiale (OCSE, 2021)⁵. Come mostrano questi dati, l'Europa non ha bisogno di nuove risorse, ma di utilizzare quelle esistenti in modo più strategico ed organico. Per accrescere la reputazione europea l'iniziativa deve essere percepita come uno strumento adottato ed apprezzato da tutti i paesi UE. Infatti, nonostante le sue ambizioni, la Commissione deve fare i conti con le divisioni interne e con iniziative di ordine sparso introdotte in questi anni dagli stati nazionali⁶. Le diverse priorità di politica estera spingono vari Stati membri a fare pressione affinché il Global Gateway si adatti alle rispettive agende nazionali. Ma questo è un modo per depotenziare la reputazione dell'iniziativa svilendo la forza organica ed unitaria della strategia.

Un altro fattore di criticità può essere rappresentato dalla dispersione delle risorse su più progetti: è importante invece concentrarsi su progetti ad alto impatto, ad esempio infrastrutturali e di sviluppo che hanno effetti tangibili sulla vita delle persone, sulla formazione in termini di accrescimento delle competenze e sulle economie locali. Questi potrebbero includere progetti di energia rinnovabile, trasporti sostenibili, accesso all'acqua potabile e sviluppo delle competenze. Inoltre è fondamentale il rispetto degli standard ambientali e sociali garantendo che tutti i progetti sostenuti dal Global Gateway rispettino rigorosi standard ambientali, sociali e di governance per contribuire a mitigare potenziali impatti negativi sulle comunità locali e sull'ambiente, e a promuovere uno sviluppo sostenibile nel lungo termine. Così come implementare un sistema di monitoraggio e valutazione per misurare l'efficacia e l'impatto delle iniziative del Global Gateway per apportare eventuali correzioni di rotta e migliorare continuamente le performance del programma.

Infine, le responsabilità per la sua attuazione non sono ancora chiare all'interno delle direzioni generali della Commissione e di altri organi dell'UE. Occorre sulla leadership definire la catena di comando al fine di evitare sovrapposizioni di competenze ed inutili ritardi. Queste azioni possono contribuire a potenziare il Global Gateway, rendendolo uno strumento efficace per promuovere lo sviluppo sostenibile, rafforzare la posizione geopolitica dell'UE e migliorare le relazioni con i paesi partner.

In conclusione, per valutare il reale impatto del Global Gateway nella realizzazione e coordinamento delle politiche europee è necessario definire le modalità esecutive e le condizioni affinché possa, effettivamente, contribuire alla definizione di una strategia comune europea in materia di politica estera, energetica e di flussi migratori.

⁴ USITC (2021), *How big is China's BRI-related OFDI spending and where is it going?*, Washington D.C.

⁵ OECD (2021), *COVID-19 spending helped to lift foreign aid to an all-time high in 2020 detailed note*, Paris

⁶ Tra queste va senza dubbio richiamato il cosiddetto "Piano Mattei" per l'Italia come indicato nella introduzione del presente testo.