

Il Global Gateway in America Latina. Strategia europea e opportunità per l'Italia: un bilancio intermedio

Olimpia Fontana
Centro Studi sul Federalismo

Federico Nastasi
Centro Studi di Politica Internazionale

Novembre 2024

Abstract¹

È passato un anno da quando, durante il III vertice tra Unione europea e la Comunità di Stati latinoamericani e dei Caraibi (CELAC), le autorità europee hanno presentato il loro principale strumento di politica estera verso l'America Latina e Caraibi (ALC): il Global Gateway (GG), un piano di investimenti per 45 miliardi di euro, di provenienza pubblica e privata, nei settori energetico, digitale, trasporti, protezione dell'ambiente, educazione e salute.

Si tratta di un piano dalla duplice valenza: da un lato quella tradizionale degli investimenti, che perseguono la logica del profitto del settore privato, e dall'altro dal valore geopolitico, un piano che punta a riallacciare i rapporti con un'area del mondo che considera non solo un partner commerciale, ma anche un socio strategico con il quale condivide valori liberali, cultura e prospettive sulla governance globale.

Non è ancora tempo di bilanci, ma si possono registrare già alcune tendenze di fondo sullo stato di attuazione, le prospettive di sviluppo e i possibili ostacoli del GG in ALC. Tra queste tendenze, se ne osservano alcune non positive che possono far prevedere il mancato raggiungimento degli obiettivi del GG fissati per il 2027.

In questo quadro, si presenta un'opportunità per l'Italia, sia per lo Stato sia per le imprese, rappresentata da una più attiva partecipazione nell'EU-LAC Global Gateway Investment Agenda (GGIA) verso ALC, sia per cogliere le opportunità date dagli investimenti e dagli scambi economici con ALC, sia come occasione per concorrere a determinare la politica europea verso la regione latinoamericana e superare i limiti del GG.

CeSPI - Centro Studi di Politica Internazionale

Piazza Venezia 11 - 00187 Roma

Tel. **39 066990630

cespi@cespi.it

www.cespi.it

Centro Studi sul Federalismo

Piazza Arbarello 8 - 10122 Torino

Tel. **39 01115630890

info@csfederalismo.it

www.csfederalismo.it

¹ Gli autori ringraziano per osservazioni e contributi: Stefano Manservigi, Tindaro Paganini, Nicola Todaro Marescotti.

Sommario

Il Global Gateway in America Latina. Strategia europea e opportunità per l'Italia: un bilancio intermedio

Abstract	2
1 Global Gateway: investimenti a servizio della geopolitica europea	4
1.1 Bisogno di investimenti infrastrutturali, nel mondo e in America Latina e Caraibi	4
1.2 Il Global Gateway nella “battaglia delle offerte”	6
1.3 Assetto finanziario del GG	7
1.4 La governance del GG	10
2 Il Global Gateway e l’America Latina. L’alleanza strategia UE-ALC	14
2.1 Prospettive e difficoltà nel cammino del Global Gateway in America Latina	16
2.2 Colli di bottiglia del GG	17
3. Interesse italiano in ALC	19
3.1 Opportunità per le imprese italiane nei settori GG	19
3.1.1 Energia e clima	22
3.1.2 Infrastrutture e trasporti	22
3.1.3 Digitale	22
4 - Conclusioni	23

1 Global Gateway: investimenti a servizio della geopolitica europea

La Global Gateway Investment Agenda (GGIA) verso America Latina e Caraibi (ALC) presentata durante il III vertice UE-CELAC del luglio 2023, è un piano di investimenti per 45 miliardi di euro, di provenienza pubblica e privata, con il quale l'UE intende riallacciare i rapporti con un'area del mondo che considera non solo un partner commerciale, ma anche un socio strategico con il quale condivide valori liberali, cultura e prospettive sulla governance globale.

Il GGIA si inserisce all'interno di un più ampio piano su scala globale, il Global Gateway (GG), presentato nel dicembre 2021 dalla Commissione Europea come una strategia che mira a realizzare connessioni sostenibili e affidabili nei Paesi partner dell'UE, con lo scopo di rispondere all'ambizione dell'UE di restare un attore rilevante sulla scena internazionale, sfruttando il suo appeal politico e il suo expertise nella finanza allo sviluppo (EC, 2021). Gli investimenti, materiali e immateriali, si concentrano in cinque settori prioritari: digitale, clima ed energia, trasporti, salute, istruzione e ricerca. Le aree geografiche interessate sono Balcani occidentali, Paesi del partenariato orientale e del vicinato meridionale, Africa, Asia Centrale, ASEAN, America Latina e Caraibi.

L'iniziativa europea risponde anche all'esigenza di affermarsi come alternativa alla *Belt and Road Initiative* (BRI) con cui la Cina mira a espandere la propria area di influenza a livello globale. Nello *State of the Union* del 2021 Ursula von der Leyen aveva anticipato l'intenzione di lanciare una strategia europea, al fine di creare "legami e non dipendenze" con il resto del mondo attraverso un vasto piano di investimenti per colmare il gap infrastrutturale globale.

Da un punto di vista geopolitico, in un mondo più multipolare attraversato da molteplici tensioni, GG è lo strumento col quale l'UE vuole rafforzare la propria autonomia strategica e il legame con alcuni Paesi, sia come alleati politici sia per ridurre le interdipendenze economiche con la Cina e aumentare l'interdipendenza globale, la cooperazione pacifica e le catene di approvvigionamento con Paesi con i quali vi siano minori tensioni geopolitiche (decoupling, reshoring, friendshoring, etc.)

Infine, il GG rappresenta il contributo dell'UE al problema del deficit di investimenti in infrastrutture presente a livello globale ed è in linea con l'impegno assunto dai leader del G7 nel giugno 2021 di avviare un partenariato per le infrastrutture che sia trasparente, basato sui valori e di alto livello per soddisfare le esigenze di sviluppo globale nel settore².

1.1 Bisogno di investimenti infrastrutturali, nel mondo e in America Latina e Caraibi

A partire dalla crisi economico-finanziaria del 2008, vincoli di bilancio e condizioni finanziarie restrittive hanno limitato investimenti pubblici e privati a livello globale, determinando così una mancanza di investimenti in infrastrutture. Il fabbisogno di investimenti strutturali, cruciali sia per le economie avanzate sia per i Paesi in via di sviluppo, ammonta a circa 3,7 mila miliardi di dollari l'anno (3,5% del Pil globale), ovvero il 19% in più di quanto si spende attualmente³.

Il divario tra economie avanzate ed emergenti è forte: circa l'80% degli investimenti privati tra il 2012 e il 2021 affluisce verso i Paesi ricchi, solo il restante 20% verso economie a basso reddito⁴. Il gap è relativamente maggiore per i Paesi dell'Africa, per cui servirà uno sforzo di investimenti aggiuntivo del 39%, e per quelli del continente americano dove si stima un gap del 47% (a livello aggregato tra Nord e Sud America).

² G7 (2021), G7 Leaders Statement Partnership for Infrastructure and Investment, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/61a9e77cd3bf7f0557065332/G7_LEADERS_STATEMENT_-_PARTNERSHIP_FOR_INFRASTRUCTURE_AND_INVESTMENT.pdf

³ Szczepański M. (2023), The Global Gateway. Taking stock after its first year, European Parliamentary Research Service Briefing, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739296/EPRS_BRI\(2023\)739296_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739296/EPRS_BRI(2023)739296_EN.pdf)

⁴ G20 Infrastructure Monitor 2021, https://cdn.gihub.org/umbraco/media/4306/gihub_infrastructuremonitor2021.pdf

In America Latina, un'area del mondo altamente urbanizzata, vi è un forte bisogno di investimenti. Secondo stime dell'*Inter-American Development Bank* (IDB) i Paesi dell'area ALC dovranno investire almeno il 3% del Pil della regione, ogni anno fino al 2030, per colmare il proprio fabbisogno di infrastrutture, nei settori specifici dei trasporti (1,4% del Pil), energia elettrica (0,8%), settore sanitario e idrico (0,5%), telecomunicazioni (0,4%)⁵.

BOX 1: investimenti in ALC

Per quanto riguarda gli investimenti diretti esteri (IDE) globali verso l'ALC, nel 2023 si registra un lieve calo (-1% rispetto al 2022), ma comunque un incremento dopo l'arresto registrato durante la pandemia, per un totale di 193 miliardi di dollari, ovvero circa il 14,5% degli IDE a livello globale⁶. Gli investimenti di tipo *greenfield*, ovvero la creazione di nuove attività all'estero da parte di un'azienda, hanno registrato un aumento, trainati da grandi progetti in Brasile e Cile. I settori principali di destinazione degli IDE riguardano le materie prime e le materie prime critiche, i *critical raw materials*, fondamentali per le tecnologie energetiche pulite, con il 23% del valore dei progetti *greenfield* negli ultimi due anni. La quota è più che doppia rispetto ad altre regioni in via di sviluppo. Anche gli investimenti nelle energie rinnovabili sono stati importanti, con quattro dei primi dieci progetti annunciati (per valore) relativi alla produzione di idrogeno o ammoniaca verde.

Tuttavia, come in altre regioni, anche in area ALC il numero e il valore delle operazioni internazionali di *project finance* - fondamentali per canalizzare gli investimenti in infrastrutture e servizi pubblici - sono diminuiti rispettivamente del 30% e del 23%. Il settore delle energie rinnovabili è stato il più colpito, con il 40% in meno di operazioni e 16 miliardi di dollari in meno di valore rispetto al 2022.

In termini di stock di IDE, i principali Paesi investitori sono Stati Uniti, Spagna, Paesi Bassi e Lussemburgo.

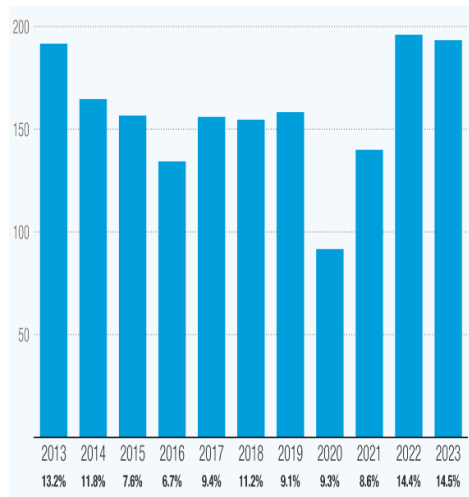


Figura 1 IDE (miliardi di dollari, %)

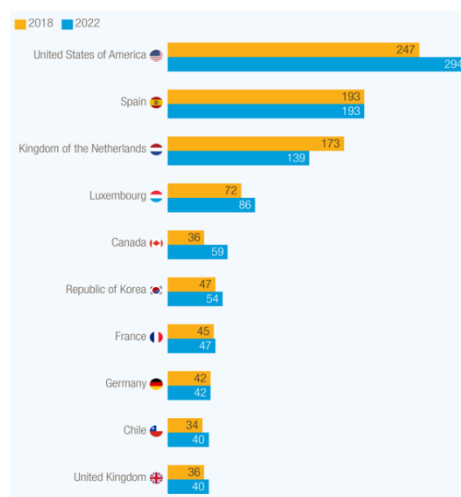


Figura 2 Principali 10 investitori, IDE stock (miliardi di dollari)

Fonte: UN Trade and Development (UNCTAD) FDI/MNE database
<https://unctad.org/topic/investment/world-investment-report>

La mancanza di infrastrutture materiali, come vie di comunicazione, reti, ma anche infrastrutture in ambito sanitario e dell'istruzione, comporta non solo conseguenze negative per la connettività in un mondo altamente globalizzato, ma anche rischi per il raggiungimento degli obiettivi dell'azione

⁵ Brichetti J.P et al. (2021), The infrastructure gap in Latin America and the Caribbean: Investment needed through 2030 to meet the sustainable development goals, Inter-American Development Bank.

⁶ UNCTAD (2024), World Investment Report 2024, Investment facilitation and digital government, https://unctad.org/system/files/official-document/wir2024_en.pdf

climatica e per le premesse dello sviluppo socioeconomico. Oltre alla crisi finanziaria, la crisi pandemica e quella energetica hanno contribuito ad acuire il combinato disposto di sotto-investimento, elevato debito e alta inflazione che, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo, rende ancora più difficile per i governi rispondere alla sfida infrastrutturale e per il settore privato trovare occasioni di investimento redditizie.

In tale contesto, l'UE ha riconosciuto l'importanza di intervenire attraverso diverse azioni per colmare il divario e creare reti alla base di un più ampio progetto di connettività con diverse aree geografiche, più o meno prossime.

1.2 Il Global Gateway nella “battaglia delle offerte”

Sviluppare una strategia per le infrastrutture globali è essenziale nella competizione geopolitica tra le grandi superpotenze all'interno di una “battaglia delle offerte”, come l'ha definita l'Alto Rappresentante Josep Borrell, dove la credibilità delle proposte dipenderà dall'effettiva capacità di realizzare progetti su larga scala⁷. Come spiegato da Borrell, le relazioni con i Paesi del c.d. “Sud globale” sono uno degli elementi che definiscono la credibilità dell'UE e il suo ruolo sulla scena globale. A tal fine, l'UE deve presentarsi ai partner in modo proattivo, offrendo piani di investimento articolati e funzionali al raggiungimento dei propri obiettivi strategici. Pertanto, la strategia del GG cerca di differenziarsi rispetto al passato e alla concorrenza, facendo leva su quattro elementi fondamentali⁸:

- a. proporre un marchio di fiducia riconoscibile all'esterno per le proprie intenzioni e obiettivi;
- b. garantire un impegno di lungo periodo, con l'intento di mobilitare 300 miliardi di euro tra il 2021 e il 2027 attraverso varie forme di finanziamento;
- c. imprimere una nuova direzione alla politica di sviluppo europea, improntando l'azione al perseguimento di diverse policy simultaneamente (sostegno allo sviluppo, politica economica, politica climatica);
- d. definire un metodo, attraverso l'approccio collegiale del *Team Europe*, che veda la partecipazione di diversi attori e di politiche (estera, economica, ambientale, di sviluppo) con obiettivi differenti.

In termini quantitativi è difficile per l'UE sostenere il confronto con la Cina, essendo il GG meno di un terzo del valore degli impegni di investimento della BRI: l'ammontare del finanziamento consiste in circa 64,1 miliardi di euro l'anno, mentre in termini di impegni di pagamento la BRI ha un valore di 916 miliardi di euro; grandezze molto più elevate rispetto ai 300 miliardi totali per il periodo 2021-2027 di GG⁹.

Tuttavia, nelle intenzioni della UE, il valore aggiunto del GG consiste nel promuovere partenariati che da una parte sostengono l'ordine internazionale multilaterale basato sulle regole e su una buona governance, dall'altra realizzano progetti con standard elevati in società fondate su valori condivisi, come la democrazia, lo stato di diritto, il rispetto dei diritti umani. Esso costituisce quindi il tentativo in chiave geopolitica di garantire relazioni più strette con i partner dell'UE perseguendo allo stesso tempo in modo esplicito valori e interessi condivisi in un'ottica di autonomia strategica europea. Con tale termine si intende la capacità di agire autonomamente e di scegliere quando, dove e con chi agire¹⁰. Si tratta quindi non di guardare all'autosufficienza, bensì di ricercare gli strumenti atti a

⁷ Borrell J. (2023), Global Gateway, EU's proposal in the global "battle of offers", European Union External Action

⁸ Teevan C. et al. (2022), The Global Gateway: a recipe for UE geopolitical relevance? ECDPM Discussion Paper n. 323

⁹ Santillàn O'Shea M. e Talvi E. (2024), Global Gateway: what we know and what it means for Latin America and the Caribbean, Real Istituto Elcano

¹⁰ Anghel, S., Immenkamp, B., Lazarou, E., Saulnier, J. L., & Wilson, A. B. (2020). 'On the path to “strategic autonomy”', European Parliament Research Service

ridurre le dipendenze esterne in aree strategiche, continuando a cooperare con i Paesi in un contesto multilaterale. In effetti, in un'era caratterizzata dall'iper-competitività tra potenze, qualsiasi ambizione di autonomia strategica non può prescindere da una solida azione esterna che miri a rafforzare i legami con i Paesi partner e a ridurre le dipendenze strategiche dell'Unione¹¹.

Un'ulteriore differenza di approccio tra BRI e GG consiste nella modalità con cui vengono finanziati i progetti. Da una parte, il modello cinese si basa su prestiti che, sebbene elargiti senza particolari condizioni, tuttavia non solo determinano pressioni in termini di sostenibilità del debito pubblico, ma prevedono contratti con clausole che di fatto possono consentire ai creditori cinesi di influenzare le politiche interne e estere dei debitori¹². Dall'altra parte, il modello GG consiste in una combinazione di strumenti finanziari, fatta non solo di prestiti ma anche di sussidi e garanzie, in un'ottica di *blending financing*¹³. L'obiettivo è di utilizzare le risorse dell'assistenza ufficiale allo sviluppo (ODA) per attirare capitale aggiuntivo: mettendo a disposizione risorse pubbliche si cerca di ridurre i rischi dell'investimento, attirare finanziamenti privati e aumentare così l'ammontare complessivo disponibile per gli investimenti.

1.3 Assetto finanziario del GG

Il GG si inserisce all'interno del processo di razionalizzazione dell'azione esterna europea, caratterizzata da un'eccessiva frammentazione e dal sovrapporsi di iniziative e strumenti rivolte ai partners globali. Tale processo vede innanzitutto la creazione di un unico strumento di bilancio: il *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument - Global Europe (NDICI-GE)*, dotato di 79,5 miliardi di euro per il periodo 2021–2027¹⁴.

L'NDICI-GE si suddivide in due pilastri, uno geografico con programmi declinati per aree (60,4 miliardi) e uno tematico, con ulteriori risorse (19 miliardi). Per quanto riguarda la componente geografica, la maggior parte dei fondi è destinata all'Africa (48% della dotazione), mentre il resto è suddiviso tra Vicinato (32%), Asia e Pacifico (14%), Americhe e Caraibi (5,6%) (fig. 3). Ulteriori stanziamenti sono previsti sotto il pilastro tematico: fornisce ulteriore sostegno in ambiti quali diritti umani e democrazia, società civile, stabilità e pace, nella misura in cui queste sfide devono essere affrontate a livello globale. Infine, sono previste ulteriori voci di spesa, quali il *Rapid response mechanism* per un intervento efficace in casi di conflitti o instabilità (3,2 miliardi), nonché un "cuscinetto" di fondi non assegnati per 9,5 miliardi (49,7%) da integrare in caso di circostanze impreviste o per promuovere nuove priorità (tab. 1).

¹¹ Gili A. e d'Ambrosio Lettieri F. (2023), *Global Gateway: un tassello dell'autonomia strategica europea?* ISPI report

¹² Gelpern A., Horn S., Morris S., Parks B. e 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.).

¹³ Bilal S. e Große-Puppenthal S. (2016), *Blending 2.0: Towards new (European External) Investment Plan*

¹⁴ EC (2021) Regulation (EU) 2021/947 of the European Parliament and of the Council of 9 June 2021 establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument,

Programmi per area geografica	mld	%
Africa Sub-Sahariana	29,18	48
Vicinato	19,32	32
Asia e Pacifico	8,48	14
America e Caraibi	3,39	6
Subtotale area geografica	60,4	
Programmi per area tematica		
Global challenges	2.7	14,1
Human rights and democracy	1.4	7,3
Civil society organisations	1.4	7,3
Peace, stability and conflict prevention	0.9	4,7
Rapid response mechanism	3.2	16,7
Fondi non assegnati	9.5	49,7
Subtotale area tematica	19,1	
Totale NDCI-GE	79.5	

Tabella 1 Allocazione per area geografica e area tematica del NDCI-GE. Fonte: elaborazione degli autori a partire da informazione ufficiale UE

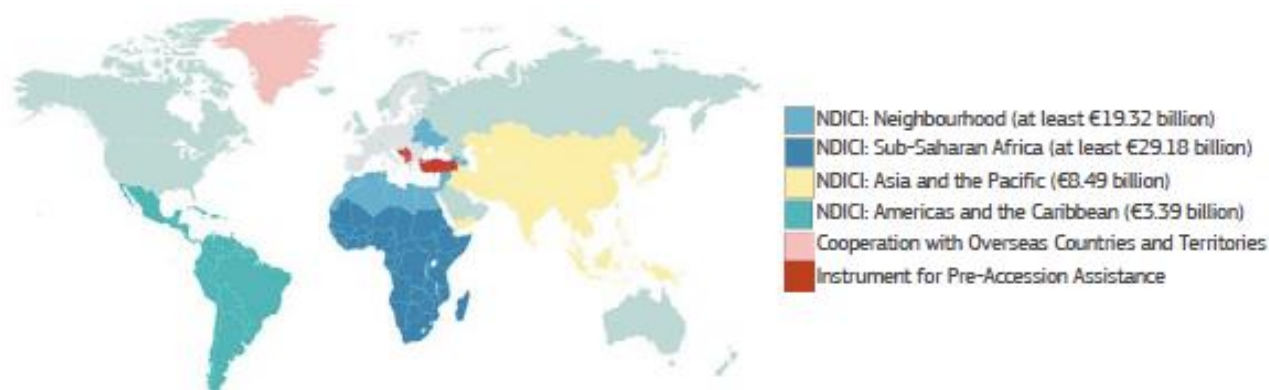


Figura 3 Il Pilastro geografico dell'NDICI-GE. Fonte: European Commission website

In secondo luogo, sempre nell'ottica di una razionalizzazione dell'azione esterna, l'UE ha lanciato l'approccio "*Team Europe Initiative*" (TEI) per la gestione di risorse da varie fonti, dal bilancio europeo ai governi nazionali, dalle istituzioni finanziarie come la Banca europea per gli investimenti (BEI) e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), alle banche di sviluppo degli Stati membri e ai finanziatori privati.

Con l'approccio TEI, si supera il metodo di lavoro del passato recente, basato su una relazione bilaterale tra UE e Stati membri (in particolare con le agenzie di cooperazione nazionali, come ad es. l'Agenzia di cooperazione italiana o l'*Agence française de développement*). Con TEI si punta a facilitare il coordinamento dell'UE e costruire dei progetti in cui vi siano tutti gli attori coinvolti (UE, Stati membri, le agenzie di cooperazione, il settore bancario di investimenti, le imprese private, l'accademia e la società civile) e ciascuno possa portare il proprio contributo, sia in termini di conoscenza, sia in termini di sistema Paese.

Con questo approccio, il GG mira a mobilitare fino a 300 miliardi di euro di investimenti in infrastrutture per il periodo 2021-2027, attraverso una varietà di strumenti:

1. fino a 135 miliardi di euro di investimenti realizzati attraverso il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD+), uno degli strumenti finanziari del GG, all'interno del Pilastro geografico del NDICI-GE. Grazie a una garanzia di risorse pubbliche europee di 40 miliardi di euro (circa la metà del NDICI-GE), l'EFSD+ mira a mobilitare fino a 135 miliardi di euro di finanziamenti pubblici e privati. Ci si aspetta un effetto leva di 3,4, a seconda della capacità delle risorse pubbliche di attirare capitali dal mercato;
2. fino a 18 miliardi di euro sotto forma di sovvenzioni, nell'ambito di altri programmi di assistenza esterna dell'UE;
3. fino a 145 miliardi di euro pianificati da parte delle istituzioni finanziarie europee (BEI e BERS) e attraverso i programmi di aiuti allo sviluppo delle banche di promozione nazionale degli Stati membri (in particolare di Germania, Francia, Italia e Spagna).

È importante sottolineare che il GG non è sostenuto da un'iniezione di fondi aggiuntivi dal bilancio dell'UE, al contrario, incoraggia l'uso di fondi provenienti da un mix di fonti finanziarie¹⁵. Lo strumento finanziario principale del GG, l'EFSD+, fornisce due tipi di supporto: uno più tradizionale nella finanza allo sviluppo, il *blending*, l'altro più innovativo, la garanzia.

Attraverso il *blending*, i finanziamenti dell'UE sono combinati con risorse diverse dalle sovvenzioni, come prestiti, partecipazioni e garanzie da parte di istituzioni finanziarie (IF), nonché con prestiti e investimenti commerciali, al fine di ottenere un effetto leva di finanziamenti privati. È particolarmente indicato per i progetti con un elevato impatto potenziale sullo sviluppo, ma con un tasso di rendimento atteso inferiore, tale da non riuscire ad attrarre finanziamenti sufficienti da parte di finanziatori pubblici e/o privati. Esistono all'interno dell'EFSD+ diversi strumenti suddivisi per area geografica, di cui due riguardano l'area ALC (Caribbean Investment Facility - CIF; Latin America Investment Facility - LAIF) (fig. 4).

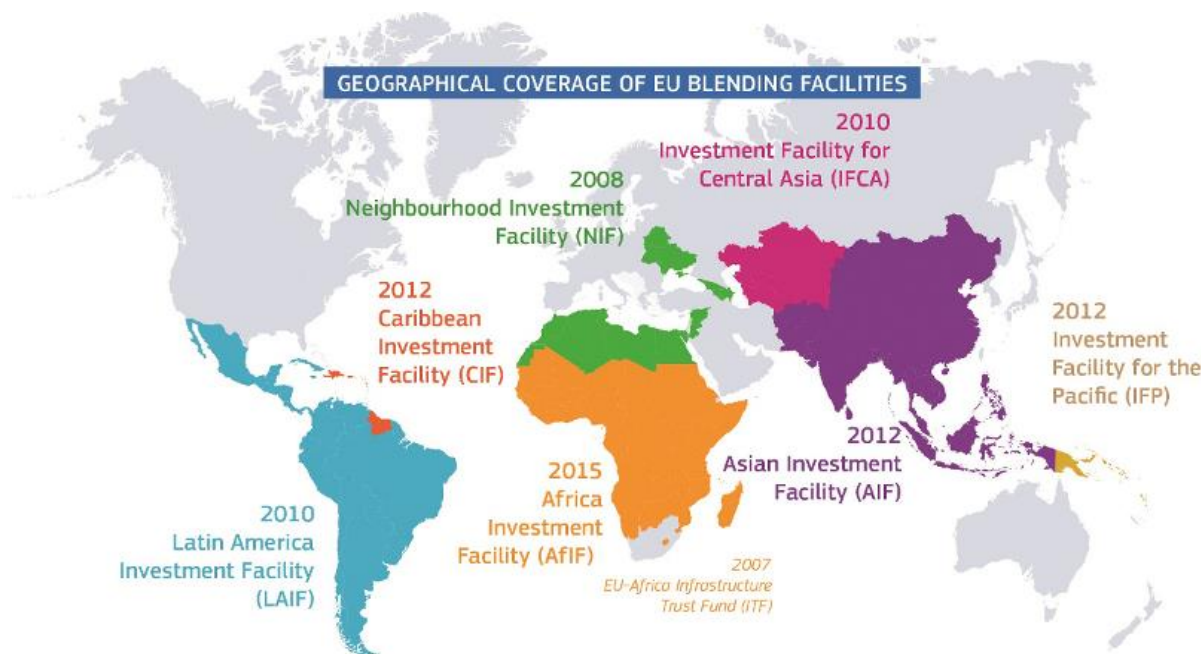


Figura 4 Strumenti di blending all'interno dell'EFSD+. Fonte: European Commission website

¹⁵ Buhigas Schubert e Costa (2023); Tagliapietra S. (2024), The European Union's Global Gateway: An institutional and economic overview, *The World Economy*, 47, p.1326–1335.

Le garanzie sono un modo per ridurre il rischio connesso ai progetti: la copertura di alcuni rischi facilita la partecipazione delle istituzioni finanziarie europee e, a sua volta, aumenta il potenziale interesse di altri investitori. Si tratta di risorse che servono a supportare investimenti del settore privato, per le quali l'UE si fa carico, parzialmente o totalmente, del rischio finanziario.

Le garanzie all'interno del GG sono attuate in due modi: le c.d. finestre settoriali del GG all'interno dell'EFSD+ (*sectoral investment windows*) e i partenariati con la BEI.

La garanzia EFSD+ attraverso finestre settoriali ("Connectivity - energy, transport and digital" e "Human development and health") viene assegnata alle varie istituzioni finanziarie per lo sviluppo in modo da riflettere la distribuzione geografica all'interno dell'INDICI-GE e viene messa a disposizione in diversi inviti a presentare proposte.

Inoltre, la Commissione ha firmato un accordo di garanzia con la BEI, per sostenere il finanziamento fino a 26,7 miliardi di euro di prestiti BEI, che con il GG aumenterà di 8,3 miliardi, in settori quali l'energia pulita, le infrastrutture verdi e la salute.

La BEI è un partner fondamentale nel GG. Essa ha istituito nel 2022 una propria sezione dedicata allo sviluppo, EIB Global, incaricata di dialogare con gli altri attori all'interno del Team Europe. L'obiettivo della BEI è di sostenere investimenti per 100 miliardi di euro (circa 1/3 dell'obiettivo del GG) entro la fine del 2027. L'impegno della BEI in ALC risale al 1993 e da allora ha finanziato più di 150 progetti in 15 Paesi, erogando circa 13 miliardi di euro. Nell'ambito del GG, sono già stati firmati 15 contratti per un totale di 1,7 miliardi di euro e si prevede che mobilerà investimenti per circa 4,6 miliardi di euro nei prossimi anni. Inoltre, la BEI collabora con le istituzioni finanziarie della regione, in particolare la Banca di sviluppo dei Caraibi, la Banca centroamericana per l'integrazione economica, la Banca di sviluppo dell'America Latina, la Banca interamericana di sviluppo.

1.4 La governance del GG

La governance del GG è complessa e coinvolge attivamente le istituzioni europee nelle fasi di supervisione e implementazioni (fig. 5) Nella fase di supervisione, il Consiglio europeo ha il compito di fornire la direzione politica e strategica per la GG, mentre il Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) è responsabile del coordinamento generale del GG. Nella fase di implementazione è rilevante il *Board* del GG, formato da membri della Commissione, riunitosi finora una sola volta nel 2022, a cui possono partecipare i Ministri degli Affari Esteri dei Paesi membri, i rappresentanti della BEI o delle banche di promozione nazionale. Tuttavia, questi ultimi possono partecipare solo in veste di osservatori, su invito diretto, così come avviene per il Parlamento europeo, che tuttavia svolge anche un ruolo di supervisione di bilancio per quanto riguarda gli strumenti finanziari coinvolti nel GG. Inoltre, il Board è supportato dal segretariato del GG, formato da uno *Steering Committee* composto dal Segretario generale della Commissione e tra i suoi membri figurano il Segretario generale dei Servizi dell'Azione Esterna Europea e i direttori generali/capi unità competenti.

Infine, per supportare la Commissione europea a rafforzare la cooperazione con il settore privato europeo nell'ambito della strategia e dell'attuazione del GG è stato istituito il *Business Advisory Group* (BAG), formato da 59 membri (tra cui le imprese italiane Enel, Tim, Getra Group, FS). Per garantire che la strategia del GG, basata sui valori, promuova investimenti sostenibili e raggiunga i suoi obiettivi in linea con i suoi principi, è stata istituita la *GG Civil Society and Local Authorities Dialogue Platform* (*GG Advisory Platform*) che comprende 57 membri, tra organizzazioni della società civile, parti sociali, associazioni professionali e imprenditoriali, autorità locali.

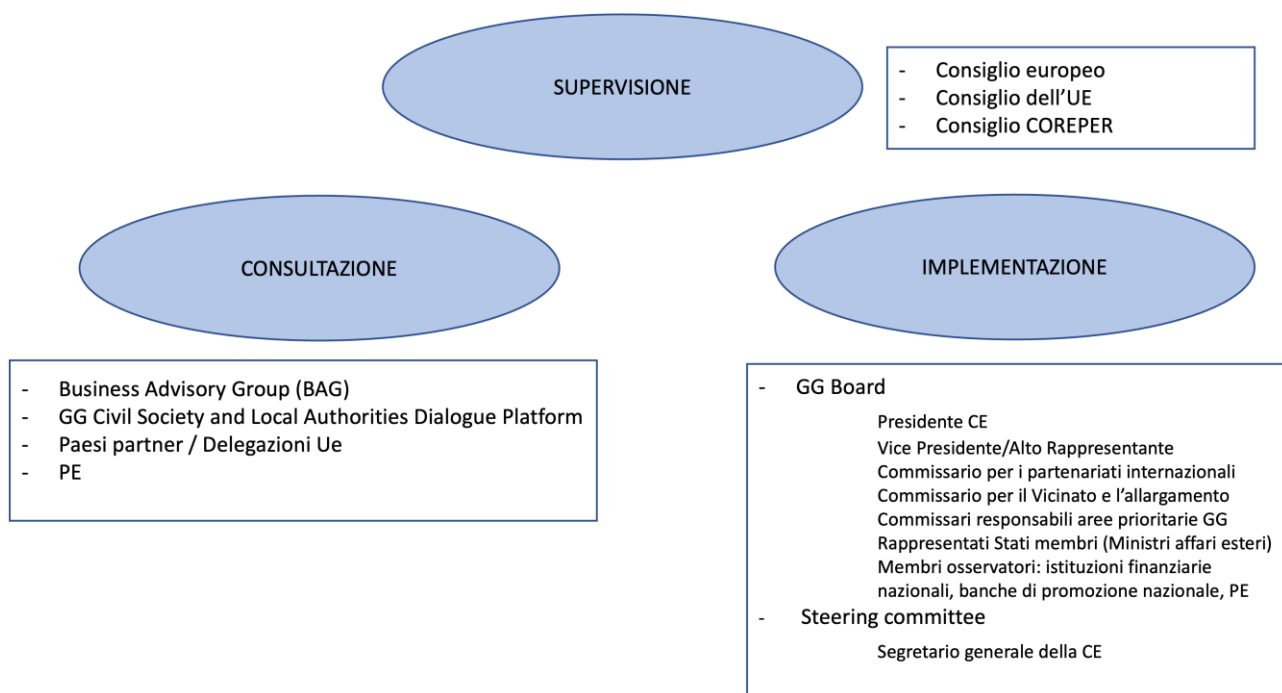


Figura 5 Governance del GG. Fonte: Buhigas Schubert e Costa (2023)

BOX 2: Dialogo con il settore privato

Il successo del GG dipende dal concretizzarsi dell'effetto moltiplicatore delle risorse pubbliche per attrarre investimenti privati. Per questa ragione, l'UE punta molto al dialogo con il settore privato. Il BAG riunisce amministratori delegati o alti dirigenti di aziende europee e associazioni imprenditoriali per scambi con il Presidente della Commissione e i membri rilevanti del *Board* sull'introduzione del GG. Il BAG aiuta la Commissione a rafforzare la cooperazione con il settore privato europeo in modo strutturato come parte della strategia del GG e della sua attuazione. In concreto, le aree di attività del BAG riguardano:

- collaborazione nella definizione e nel design dei progetti principali (c.d. *flagship projects*);
- individuazione dei principali problemi e delle questioni aperte sui temi del GG;
- semplificazione dell'accesso ai programmi di finanziamento europei;
- individuazione degli strumenti di assistenza per le PMI nell'accesso ai programmi di finanziamento.



Figura 6 Dialogo con il settore privato. Fonte: Conferenza MAECI maggio 2024

Il dialogo con il settore privato viene promosso anche attraverso incontri, generali o tematici, organizzati dalle istituzioni a livello europeo, come ad esempio il Business Forum tenutosi a Bruxelles nell'ottobre 2023, le delegazioni UE nei Paesi beneficiari, e iniziative a livello nazionale, quale il seminario "Global Gateway UE e Settore privato - Sfide e Opportunità per il sistema Italia", tenutosi nel maggio 2024.

L'approvazione di un singolo progetto deve passare attraverso una procedura, che si concretizza in diverse fasi, che vanno dall'identificazione da parte delle delegazioni UE all'approvazione da parte dei Paesi membri e dei Commissari (fig. 7). All'inizio dell'iter è fondamentale il lavoro di consultazione tra la delegazione UE presente nei Paesi partner e il governo nazionale, nonché i partner esecutivi (istituzioni finanziarie internazionali, agenzie nazionali, società civile).

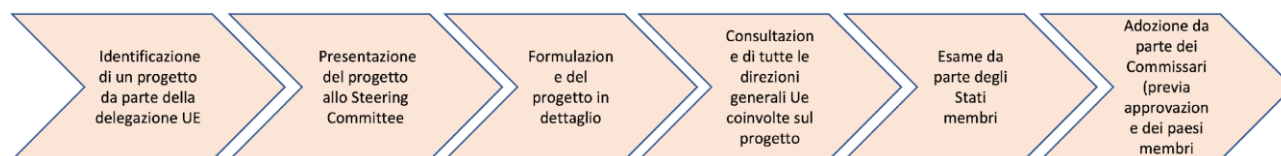


Figura 7 Iter di approvazione di un singolo progetto. Fonte: Buhigas Schubert e Costa (2023)

Punto fondamentale di questo processo è come superare le sovrapposizioni e garantire che la strategia abbia una struttura organizzativa che consenta un processo decisionale, una gestione e un'attuazione efficienti, alimentato dai contributi (finanziari e operativi) dei diversi attori e istituzioni. La risposta della Commissione è l'approccio *Team Europe*, che, come spiegato in precedenza, nasce dall'idea di mettere in comune le capacità degli Stati membri e sfruttare la loro complementarità. Con le *Team Europe Initiatives* (TEIs) si collegano le priorità fissate nei Programmi Indicativi Pluriennali (MIPs) dei Paesi membri alle priorità fissate dall'UE.

Infine, a livello nazionale, nei Paesi beneficiari degli investimenti, si stanno formando istituzioni di dialogo bilaterale. L'esempio più avanzato è il meccanismo di coordinamento permanente UE-Messico sulla Global Gateway Investment Agenda, istituito nell'ottobre 2023 in occasione del Global Gateway Forum. Si stanno inoltre creando meccanismi di attuazione dei progetti, supportati da una struttura specifica, denominata "team di progetto allargato", composta dalle autorità degli enti governativi degli Stati beneficiari – quali ministeri, agenzie specifiche – settore privato, enti locali, autorità europee. Alcuni progetti contano anche una figura di coordinamento di progetto.

TEIs	Descrizione/obiettivi	Paesi aderenti
<u>Amazon Basin</u>	Migliorare la capacità dei Paesi del bacino amazzonico di mitigare le emissioni di CO2 e di adattarsi agli effetti del cambiamento climatico, nonché di arrestare la deforestazione e migliorare la protezione della biodiversità.	Paesi membri: Francia, Germania, Ungheria, Italia , Olanda, Spagna, Svezia Paesi partner: Bolivia, Brasile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perù, Suriname e Venezuela
<u>EU - Latin America and the Caribbean Digital Alliance</u>	Costituire un quadro politico e di cooperazione Ridurre il divario digitale	Paesi membri: Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Italia , Lussemburgo, Portogallo, Romania, Slovenia, Spagna

<u>Five great forests of Mesoamerica</u>	Promuovere il coordinamento e la visibilità per fornire un quadro coerente che evidenzi il contributo globale dell'UE e dei suoi Stati membri alla protezione delle ultime grandi foreste rimaste nella regione	Paesi membri: Francia, Germania, Lussemburgo, Spagna, Svezia. Paesi partners: Messico, Belize, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panama
<u>Green transition - EUROCLIMA Latin America and the Caribbean</u>	Contribuire alla transizione ecologica della regione, agli sforzi di mitigazione e adattamento al clima e alla protezione e conservazione della diversità biologica.	Paesi membri: Francia, Germania, Ungheria, Italia , Olanda, Slovenia, Spagna, Svezia
<u>Latin America and the Caribbean continental TEI for inclusive and equal societies</u>	Rafforzare i contratti sociali, ridurre le disuguaglianze; aumentare l'inclusività, l'equità, l'uguaglianza e la coesione sociale, rafforzando la posizione dell'UE e dei suoi Stati membri come partner di riferimento	Francia, Germania, Italia , Lussemburgo, Spagna, Svezia Paesi partner: Paraguay, Messico, El Salvador, Guatemala, Repubblica Dominicana, Colombia, Haiti
<u>Security & Justice Partnership</u>	Sfruttare l'impatto trasformativo della cooperazione UE-ALC sullo stato di diritto e sulla lotta alla criminalità organizzata transnazionale	Paesi membri: Estonia, Francia, Germania, Italia , Olanda, Portogallo, Spagna.

Tabella 2 TEIs nei Paesi dell'ALC. Fonte: elaborazione degli autori

2 Il Global Gateway e l'America Latina. L'alleanza strategia UE-ALC

Gli elementi costitutivi del GG (valori, settori di applicazione, coinvolgimento del settore privato) rendono la proposta dell'UE potenzialmente interessante per i 33 Paesi dell'America Latina e dei Caraibi. La regione ALC condivide con l'UE valori fondamentali (democrazia, diritti umani, multilateralismo, diritto internazionale, libero mercato) e gode di un clima generalmente favorevole agli investimenti, alla stabilità macroeconomica e finanziaria, nonché di quadri istituzionali e giudiziari più consolidati rispetto ad altre regioni emergenti. Inoltre, una serie di interessi settoriali e priorità accomunano le due parti: commercio internazionale, transizione ecologica, digitalizzazione, riduzione delle disuguaglianze, lotta contro il crimine organizzato transfrontaliero e difesa dei beni pubblici globali¹⁶.

Le relazioni economiche tra UE e ALC, sebbene rallentate negli ultimi anni per la presenza commerciale della Cina, restano ancora solide. I flussi commerciali tra le due regioni sono aumentati: l'UE è il terzo più grande partner commerciale di ALC (dopo gli Stati Uniti e la Cina); mentre i Paesi di ALC sono la quinta fonte di importazioni per l'UE (dopo la Cina, gli Stati Uniti, il Regno Unito e la Svizzera). Il primato dell'UE resta in ambito di investimenti, in quanto principale fonte di investimenti diretti esteri verso la regione, soprattutto nei settori delle energie rinnovabili e nelle tecnologie chiave per la transizione ecologica, nelle ICT, nelle infrastrutture, nell'industria automobilistica e aerospaziale¹⁷.

I cinque settori di investimenti prioritari del GG si intersecano con le potenzialità di sviluppo economico di ALC. Con la deindustrializzazione precoce avviata negli anni Ottanta, la regione è tornata ad essere un fornitore di risorse naturali per i Paesi industrializzati: la soia e i suoi derivati sono il principale prodotto di esportazione di Argentina, Brasile e Paraguay, mentre rame, litio e petrolio sono il primo prodotto di export dei Paesi dell'arco andino. D'altro canto, l'abbondanza di materie prime critiche e le caratteristiche geofisiche (l'ALC è un potenziale produttore mondiale di energia da fonti rinnovabili) rappresentano per l'ALC un indiscusso punto di forza per l'inserimento della regione nell'economia internazionale. Sul fronte delle materie prime critiche: il tantalio, di cui il Brasile è il secondo produttore mondiale, il litio, di cui Cile, Bolivia e Argentina possiedono le maggiori riserve, e il rame, di cui Cile e Perù sono alcuni dei principali esportatori, sono materie prime fondamentali nel processo di transizione energetica. Per quanto riguarda le fonti rinnovabili di energia, con eolico, geotermico, idroelettrico, biomasse, già oggi la regione è meno dipendente dai combustibili fossili rispetto alla media mondiale. Gli investimenti del GG nei settori infrastrutture, clima ed energia possono promuovere lo sviluppo di energie rinnovabili nella regione e un accesso sicuro alle materie prime critiche per l'UE.

Durante il III vertice UE-CELAC, l'UE ha presentato una lista di 136 progetti, con uno stanziamento stimato in 45 miliardi di investimenti fino al 2027 (al lordo del cofinanziamento privato). La lista dei progetti è stata elaborata in collaborazione tra le autorità UE e i partner dell'America Latina e dei Caraibi. I Paesi di ALC hanno dialogato con l'UE nella definizione dei progetti del GG, alcuni Paesi - come nel caso del Cile e del progetto sull'idrogeno verde - hanno pienamente colto l'opportunità rappresentata dal GG per rafforzare la propria strategia nazionale, in altri non si è assistita alla stessa sinergia d'intenti. Certamente, la coincidenza di un Alto Rappresentante di nazionalità spagnola e della presidenza di turno della Spagna del Consiglio dell'UE durante il secondo semestre 2023 hanno favorito le condizioni per promuovere il ritorno del vertice UE-CELAC e la presentazione del GG a beneficio di ALC.

¹⁶ Santillàn O'Shea M. e Talvi E. (2024), Global Gateway: what we know and what it means for Latin America and the Caribbean, Real Instituto Elcano

¹⁷ Fierro L. (2022), Economic Relations between the European Union and Latin America and the Caribbean, EU-LAC Foundation Policy Brief n. 3

A livello settoriale, i progetti rientrano nelle cinque macroaree della GGIA - digitale, energia e clima, trasporti, salute, educazione e ricerca. Scendendo ad un livello di maggior dettaglio, come quello proposto dalla UE nei fascicoli del GG a livello nazionale, possiamo osservare, come mostra la figura 8, che quasi la metà dei progetti rientrano nell'area "Clima ed energia", seguita da "Digitale". Il gruppo infrastrutturale dei trasporti e quello sulla sanità rappresentano poco meno di un terzo del totale dei progetti GGIA nella regione.

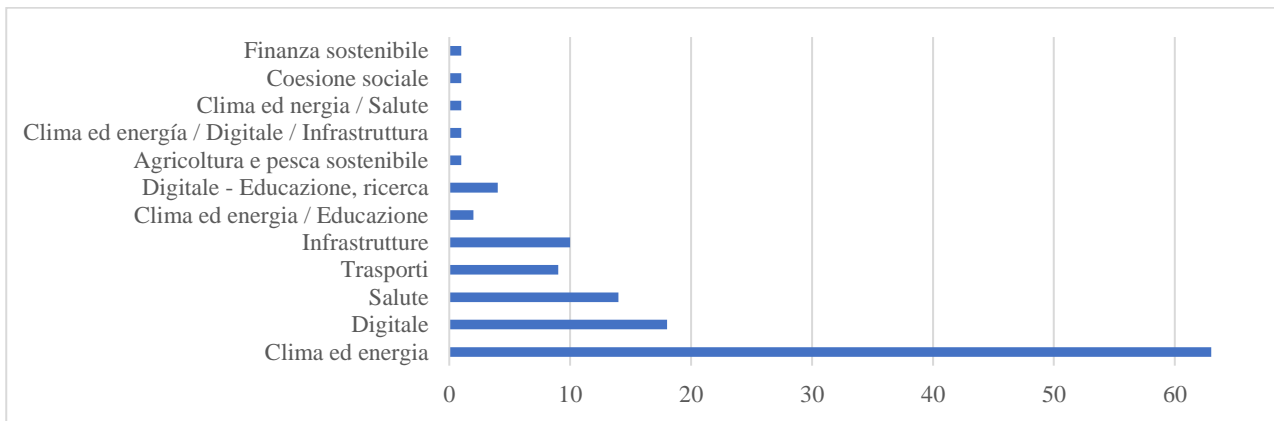


Figura 8 Progetti GG in ALC per area di intervento. Fonte: elaborazione degli autori a partire da informazione ufficiale UE.

Attualmente i progetti hanno diverse fasi di avanzamento: possiamo distinguere tra un gruppo di progetti più avanzati, in fase di sviluppo, che inizieranno ad essere realizzati nel 2027/2028; un gruppo intermedio, in fase di ideazione o perfezionamento; ed un gruppo di progetti ancora in fase di definizione, per i quali sono in corso dialoghi bilaterali tra l'UE e le autorità dei Paesi ALC.

Dopo un anno di attuazione, secondo i dati disponibili, esistono 125 progetti, principalmente a livello nazionale e un gruppo più ristretto di progetti che riguardano due o più Paesi, come mostra la mappa sottostante.

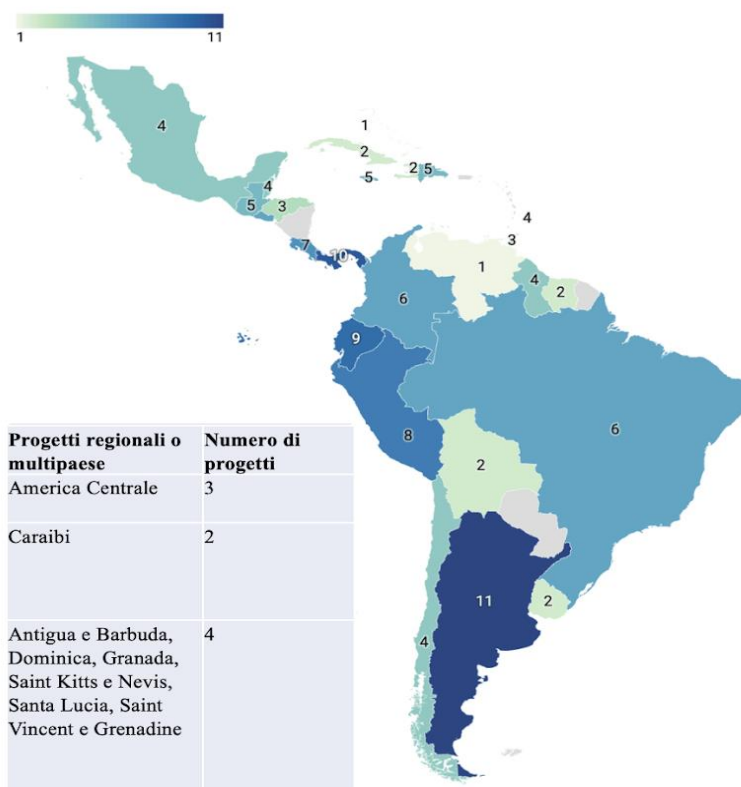


Figura 9 Mappa dei progetti GG in ALC per Paese, multipaese o area regionale. Fonte: elaborazione degli autori a partire da informazione ufficiale UE.

BOX: Alleanza digitale UE-America Latina

Uno dei risultati del vertice UE-CELAC è stato la firma dell'Alleanza digitale UE-America Latina, nel quadro del GG. L'alleanza si concentrerà su tre pilastri: gli investimenti nella connettività, volti a colmare il divario nell'accesso a Internet dentro la regione e tra ALC e l'UE; la sicurezza informatica; e i diritti digitali, un tema sul quale entrambe le regioni condividono un approccio umano-centrico alla trasformazione digitale.

Attualmente, oltre il 35% dei latinoamericani non ha ancora accesso a una connessione internet fissa a banda larga e il 20% non ha accesso alla banda larga mobile - il doppio della media dei Paesi OCSE - e ciò si concentra nel quintile di reddito più basso e nelle aree rurali e remote¹⁸.

Uno dei progetti di questa alleanza è il BELLA II, iniziativa che mira a ridurre il divario digitale e a sostenere lo sviluppo delle infrastrutture per consolidare una rete digitale di scienza, tecnologia, istruzione e innovazione nella regione. BELLA II riceve finanziamenti dall'NDICI-GE per 13 milioni di euro, ai quali dovrebbero sommarsi 15 milioni di euro, attraverso l'alleanza con governi, aziende private, banche e altri soggetti. Gli obiettivi specifici del Progetto BELLA II sono:

- Progettare, costruire e gestire l'infrastruttura digitale in Perù, Costa Rica, Guatemala, El Salvador e Honduras, collegandola con il resto dell'infrastruttura BELLA e, in particolare, con il cavo sottomarino di collegamento tra l'Europa e l'America Latina attivo dal 2021. Inoltre, il progetto prevede la possibilità di estenderlo ulteriormente, ad alcuni Paesi caraibici, Messico, Belize, Bolivia, Paraguay e Uruguay.
- Aumentare l'uso delle tecnologie di trasformazione digitale per la ricerca e l'istruzione.
- Intensificare la cooperazione con gli ecosistemi digitali europei della ricerca e dell'istruzione per promuovere la condivisione delle conoscenze, l'accesso alle buone pratiche e la creazione di spazi di dialogo necessari per progettare, formulare ed eseguire progetti innovativi di ricerca e istruzione.

Il GG dovrebbe concentrarsi maggiormente sulle iniziative digitali: attualmente, le iniziative per l'energia e la transizione verde costituiscono l'80% dei progetti, mentre quelle digitali rappresentano il 15% e quelle sociali il 5%. I progetti individuati nel settore digitale sono quasi esclusivamente incentrati su questioni di connettività, come il finanziamento di investimenti in fibra, cavo, satellite e 5G.

2.1 Prospettive e difficoltà nel cammino del Global Gateway in America Latina

Le relazioni euro-latinoamericane hanno attraversato alti e bassi. Dal vertice UE-ALC di Rio nel 1999, quando si è parlato per la prima volta di "associazione strategica"¹⁹, sono seguiti periodi di maggiore collaborazione, ma negli ultimi anni le relazioni si sono allentate.

Esse si fondano su un'asimmetria: mentre l'UE si presenta come un blocco, i Paesi latinoamericani hanno un livello di integrazione debole e sensibile al ciclo politico. Nel 2023, dopo anni di trascuratezza, le relazioni UE-ALC hanno assunto nuovo slancio, con la celebrazione del III vertice UE-Comunità di Stati latinoamericani e dei Caraibi (CELAC, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños). In quell'occasione, l'Alto Rappresentante Borrell ha definito l'America Latina e i Caraibi come "un socio naturale dell'Unione Europea". In tal senso, il GG è nato come lo strumento per rafforzare il partenariato strategico tra le due regioni. Ma, nonostante le

¹⁸ Si veda Melguizo Á e Torreblanca J. (2023), [Digital diplomacy: How to unlock the Global Gateway's potential in Latin America and the Caribbean](#), European Council of Foreign Relations

¹⁹ Al vertice di Rio de Janeiro del 1999, l'UE e l'America Latina si sono impegnate a istituire un partenariato strategico biregionale con l'obiettivo di creare legami politici, economici e culturali. Si veda [Follow-up to the Rio Summit](#), Publications Office of the European Union

dichiarazioni di principio, le relazioni tra le due regioni restano altalenanti e, dal lato europeo, l'iniziativa è caratterizzata dal forte protagonismo della Spagna, più che da un concerto di volontà di istituzioni e Paesi UE, soprattutto quelli mediterranei²⁰. È in questo contesto, nelle intermittenti relazioni tra due regioni accomunate da un insieme di valori ed interessi economici, che si innesta il GG, pensato come lo strumento per rafforzare il partenariato strategico tra le due regioni. Ma, dopo oltre un anno dalla sua presentazione, il suo bilancio intermedio è in chiaroscuro.

2.2 Colli di bottiglia del GG

Nella fase di implementazione del GG, il settore privato delle imprese ha segnalato dei colli di bottiglia che rendono difficile o poco attrattiva la loro partecipazione al GG. Di seguito se ne segnalano alcuni, con alcune proposte di miglioramento.

a) Partecipazione macchinosa per il settore privato, difficoltà per le PMI

Esistono molte modalità d'accesso ai progetti del GG: sussidi, prestiti, risorse UE, ruolo delle banche di sviluppo, con procedure proprie di implementazione degli strumenti, procurement, etc.

Benché stia crescendo la consapevolezza da parte del settore privato, i meccanismi di accesso agli strumenti finanziari per partecipare ai progetti delle istituzioni finanziarie internazionali e nazionali non risultano di immediata comprensione. In particolare, esiste un gap di accesso all'informazione o agli strumenti per le imprese medie e piccole. Mentre le grandi imprese hanno uffici di rappresentanza a Bruxelles e alcune di esse possono influire nella fase di consultazione essendo membri del BAG, le più piccole non hanno un facile accesso all'informazione.

Proposte di modifica – opportunità di miglioramento

- Semplificare i meccanismi di accesso ai progetti e coinvolgere i privati a monte, nella definizione dei contenuti dei bandi di gara.
- Chiarire e semplificare le informazioni relative ai progetti (es. ExTender, il sistema informativo sulle opportunità di business all'estero, gestito dalla Farnesina).
- Per le PMI: rafforzare la voce e il coordinamento del settore privato; creare strumenti di assistenza e canali di accesso agli strumenti del GG attraverso consulenza e formazione.

b) Concorrenza non sul prezzo, ma sull'insieme dei progetti.

Vi è poi un punto di fondo legato al funzionamento delle gare d'appalto per i progetti GG. Se le gare vengono assegnate secondo il principio del massimo ribasso, del prezzo più conveniente, le imprese europee non possono reggere la concorrenza globale, in particolare con le imprese asiatiche.

Proposte di modifica

Ampliare l'ambito della gara d'appalto per l'assegnazione dei progetti GG. A titolo di esempio: non impostare la gara per la mera assegnazione del progetto di costruzione di bus elettrici, ma costruire un appalto per un insieme più ampio di servizi, che riguardi la formazione di manodopera, la promozione delle catene del valore nel Paese di destinazione del progetto, la promozione di occupazione di qualità, l'inserzione lavorativa di segmenti di popolazione locale socio-economicamente svantaggiati, etc. In tal modo, si potrebbe enfatizzare il valore aggiunto delle imprese europee ed anche del GG nel suo complesso, come un piano di investimenti che non attiene solo alle infrastrutture materiali, ma anche all'insieme di valori che l'UE vuole rappresentare nel mondo.

Il GG può contribuire a realizzare gli obiettivi dell'UE in merito all'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile e ai suoi Sustainable Development Goals (SDGs), nonché i target di riduzione delle emissioni previsti dall'Accordo di Parigi. Le iniziative del GG dovrebbero identificare gli SDGs rilevanti e integrarli in tutte le fasi del progetto, dall'ideazione all'effettiva attuazione. Ciò presuppone

²⁰ Cimoli, Nastasi, Polo et al., [AMERICA LATINA E CARAIBI: UN'OPPORTUNITÀ PER LA POLITICA ESTERA ITALIANA](#), Comunità italiana di Politica Estera, maggio 2023

un allineamento delle banche di promozione dello sviluppo rispetto a tali obiettivi. La Bei, principale attore finanziario del GG, persegue lo sviluppo sostenibile e l'inclusività all'interno delle proprie operazioni di prestito, attuando diversi standard ambientali e sociali²¹. Per esempio, nella fase di ideazione andrebbero considerati i potenziali impatti positivi, nonché i rischi ambientali, climatici e sociali associati al progetto, con particolare attenzione a strumenti di misurazione della c.d. *development additionality*, ovvero gli impatti sullo sviluppo, derivanti da investimenti che altrimenti non si sarebbero verificati²². Introdurre meccanismi di valutazione sulla base di previsioni di impatto dei progetti del GG potrebbe garantire una maggiore aderenza delle iniziative del GG rispetto agli obiettivi di sviluppo sostenibile.

c) Bancabilità dei progetti/rischio Paese

Si registra una certa ritrosia del settore privato ad impegnarsi in progetti GG in alcuni Paesi, a causa di un'alta percezione del rischio in alcune aree geografiche, rispetto a quanto avviene in mercati più avanzati dove le imprese italiane nel settore sono molto presenti. Inoltre, pur essendoci la disponibilità di finanziamenti, alcuni Paesi partner hanno difficoltà a indebitarsi, ad accettare nuovi prestiti internazionali, per problemi di finanza pubblica.

Lo strumento della garanzia è un meccanismo complesso, ma cruciale per incentivare investimenti che altrimenti sarebbero considerati troppo rischiosi. Attraverso le garanzie, parte del rischio finanziario, che di norma ricadrebbe sull'azienda, è coperto dall'UE. Tuttavia, il suo funzionamento prevede l'intermediazione da parte delle banche di sviluppo. Il processo di mediazione è complesso e la mancanza di una relazione diretta tra imprese e UE può creare inefficienze e rallentare l'accesso ai finanziamenti. Le banche di sviluppo devono infatti bilanciare le aspettative e i bisogni del settore privato con i requisiti normativi e gli obiettivi politici dell'UE.

Proposta di modifica

Definizione da parte dell'UE, e dell'Italia, dei Paesi/progetti sui quali investire, per controbilanciare il rischio Paese²³. Le banche e gli istituti assicurativi per le imprese (come SACE e Cassa Depositi e Prestiti - CDP) possono supportare le imprese private per sostenere il rischio Paese. La cooperazione europea può valutare di utilizzare non i prestiti ma altre forme (sussidi, finanziamenti misti e garanzie) per evitare di aggravare i problemi di livelli eccessivi di debito estero affrontati da molti Paesi emergenti e in via di sviluppo.

d) Il ruolo delle Delegazioni dell'Unione Europea

Le Delegazioni dell'Unione Europea (DUE) sono le antenne tecniche dell'UE nel mondo. Svolgono un ruolo chiave nella realizzazione della strategia GG, sviluppando buoni prodotti di comunicazione, mantenendo i contatti con i governi partner, le agenzie, le istituzioni finanziarie, il settore privato, promuovendo l'approccio sinergico Team Europe nei singoli Paesi. Esse dovrebbero attirare investimenti delle banche secondo le necessità dei Paesi.

Tuttavia, nella pratica, questa funzione di project manager/project driver non è pienamente assolta dalle DUE, ed è invece supplita dalle banche di sviluppo, le quali però non hanno la capacità di project design che dovrebbe avere l'UE, tramite le sue Delegazioni nei singoli Paesi.

Proposta di modifica

Rafforzare il ruolo delle DUE – anche in termini di capacità e competenze sufficienti per integrare le operazioni del GG nel loro lavoro quotidiano – e promuovere una maggiore collaborazione con le banche di sviluppo nazionali.

²¹ EIB: Environmental and Social Standards,

https://www.eib.org/attachments/publications/eib_environmental_and_social_standards_overview_en.pdf

²² Winckler, A., Hansen, O.H. and Rand, J.(2021). Evaluating financial and development additionality in blended finance operations. OECD Development Co-operation Working Papers, No. 91. Paris: OECD Publishing.

²³ Si veda S. Bilal, C. Teevan, [Global Gateway: Where now and where to next?](#), ECDPM, giugno 2024

3. Interesse italiano in ALC

Nella mappa della politica estera italiana, l'America Latina non occupa un posto prioritario. Non è una novità legata al governo di turno, ma una costante della politica estera italiana. Dalla fine della Guerra Fredda, l'interesse italiano verso la regione è stato altalenante. D'altro canto, l'Italia dispone di due strumenti importanti di politica estera verso ALC: l'IILA, Istituto Italo-Latino-Americano, è l'Organizzazione internazionale che dal 1966 svolge un ruolo di ponte con l'America Latina; e dal 2003 le Conferenze Italia-America Latina e Caraibi²⁴, incontri intergovernativi italo-latinoamericani di alto livello attivi di cadenza biennale. Vi sono dei segnali che mostrano una ritrovata attenzione italiana verso la regione, come le visite di Stato del Presidente Mattarella – l'ultima in Brasile nel luglio 2024 –, gli inviti a Brasile e Argentina a partecipare al G7 in Puglia, e la rilevanza della regione nell'agenda politica del Ministro degli Esteri Tajani (si pensi alla visita in Argentina e Brasile, nell'ottobre 2024). Ma certo non sufficienti per parlare di una politica di Stato né di un cambio di rotta rispetto al passato.

Nell'ambito del GG, le iniziative di sensibilizzazione del MAECI e delle altre istituzioni pubbliche italiane hanno come focus prioritario l'Africa, in linea con gli obiettivi del Piano Mattei. Sembra un paradosso, considerati i legami storici, culturali, economici tra l'Italia e l'America Latina, ed è quindi importante che tra le aree geografiche di carattere "prioritario" per la politica estera del Paese appaia chiaramente inserita, insieme a Nordafrica, Medio Oriente e Balcani, anche l'America Latina.

D'altra parte, il settore privato italiano ha un interesse forte verso la regione ALC: il fatturato delle imprese italiane in America Latina nel 2021 è pari a 34 miliardi di euro, maggiore dei 24,5 miliardi di euro dell'area asiatica (Annuario Istat-ICE, 2024). Nel 2021 Brasile, Argentina, Messico e Cile insieme ospitavano 1.814 imprese a controllo nazionale residenti all'estero, per un totale di circa 197 mila addetti. Imprese italiane di primo piano operano nella regione: nel settore infrastrutture e costruzioni, da Ghella ad Astaldi/Astaris, Salini-Impregilo (con il nuovo Canale di Panama), Maire-Tecnimont, Trevi, Cimolai. Vi è poi un importante interscambio tra imprese di minori dimensioni. Solo in Brasile, infatti, operano oltre 300 piccole e medie imprese italiane.

3.1 Opportunità per le imprese italiane nei settori GG

L'importanza commerciale dell'America Latina per l'Italia ha visto nell'ultimo decennio un andamento altalenante, fortemente segnato dalla pandemia. Tuttavia, negli ultimi due anni si registra un forte aumento delle esportazioni italiane, passando da poco meno di 14 miliardi di euro nel 2014 a 19,6 miliardi di euro nel 2023 (circa il 3,1% del volume di esportazioni italiane totali) (fig.10). Secondo SACE l'America Latina si sta sempre più configurando come una meta dalle alte potenzialità. In particolare, Messico, Brasile e Colombia vengono identificati come Paesi molto promettenti per il futuro dell'export italiano (fig. 8). È importante sottolineare che circa il 90% delle aziende italiane che intrattengono scambi commerciali con l'area sono piccole-medie imprese (Annuario Istat-ICE, 2024), con elevata propensione all'esportazione.

²⁴ Le conferenze sono state riconosciute dalla legge 173/2014 che ne ha sancito formalmente la convocazione. Per una storia delle conferenze, si veda Donato Di Santo, Italia e America Latina. Storia di una idea di politica estera, Donzelli Editore, 2021

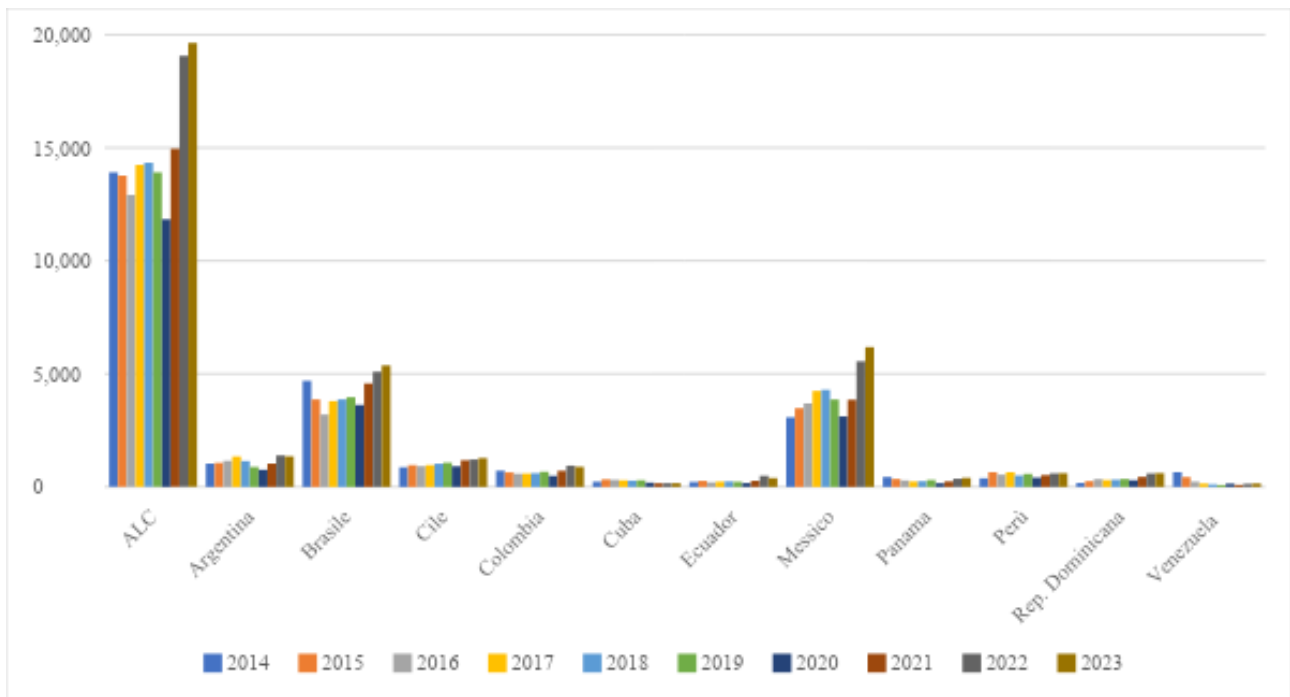


Figura 10 Esportazioni di merci verso ALC (milioni di dollari). Fonte: Annuario ISTAT-ICE 2024

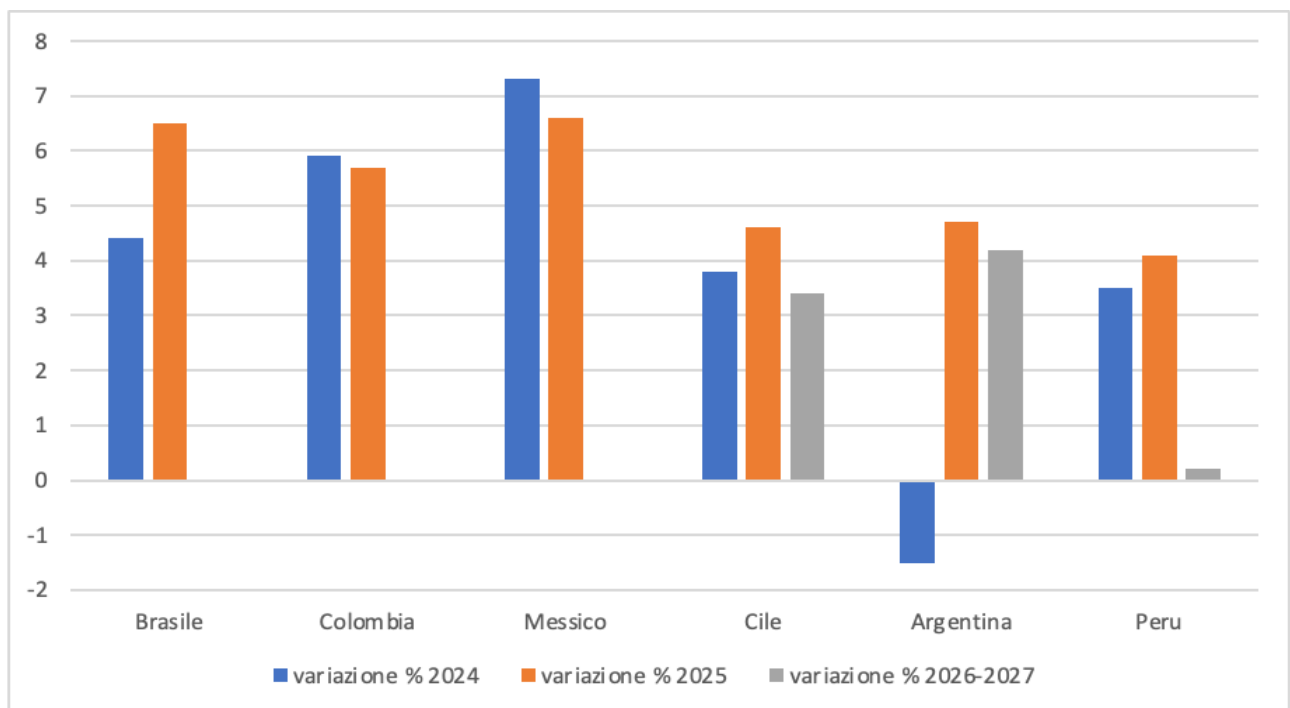


Figura 11 Prospettive di crescita delle esportazioni italiane verso Paesi ALC (variazione %, 2024-2027). Fonte: SACE Doing Export Report - Focus America 2024. Nota: dato variazione % 2026-2027 non disponibile per Brasile, Colombia e Messico

A livello di attività economiche, l'interscambio commerciale tra Italia e Paesi dell'area ha riguardato soprattutto i settori di macchinari e impianti, mezzi di trasporto, metalli di base e prodotti chimici (fig. 10). Gli investimenti diretti netti in uscita hanno subito un deciso aumento, rispetto ai valori pre-pandemia, con Brasile e Argentina principali Paesi di destinazione (fig.11).

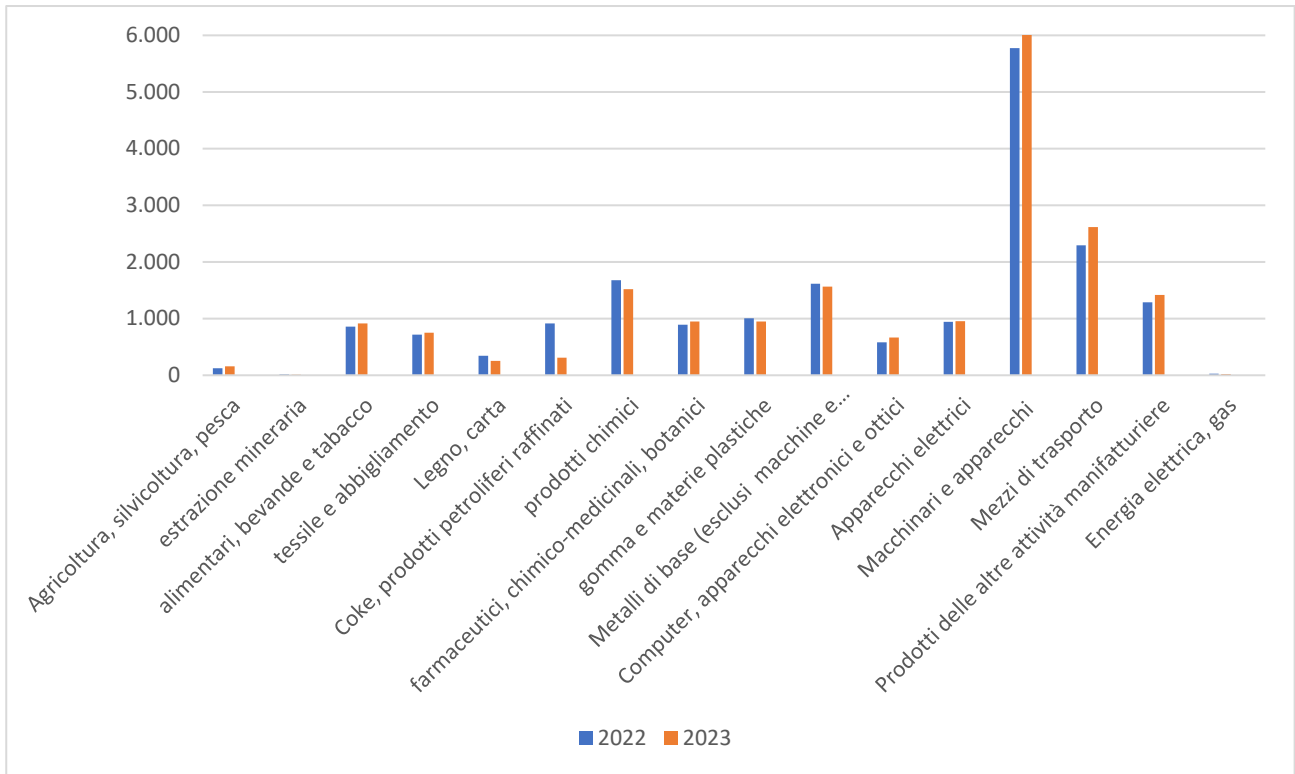


Figura 12 Interscambio commerciale Italia - ALC per settore economico (milioni di euro, 2022-2023). Fonte: Annuario ISTAT-ICE 2024

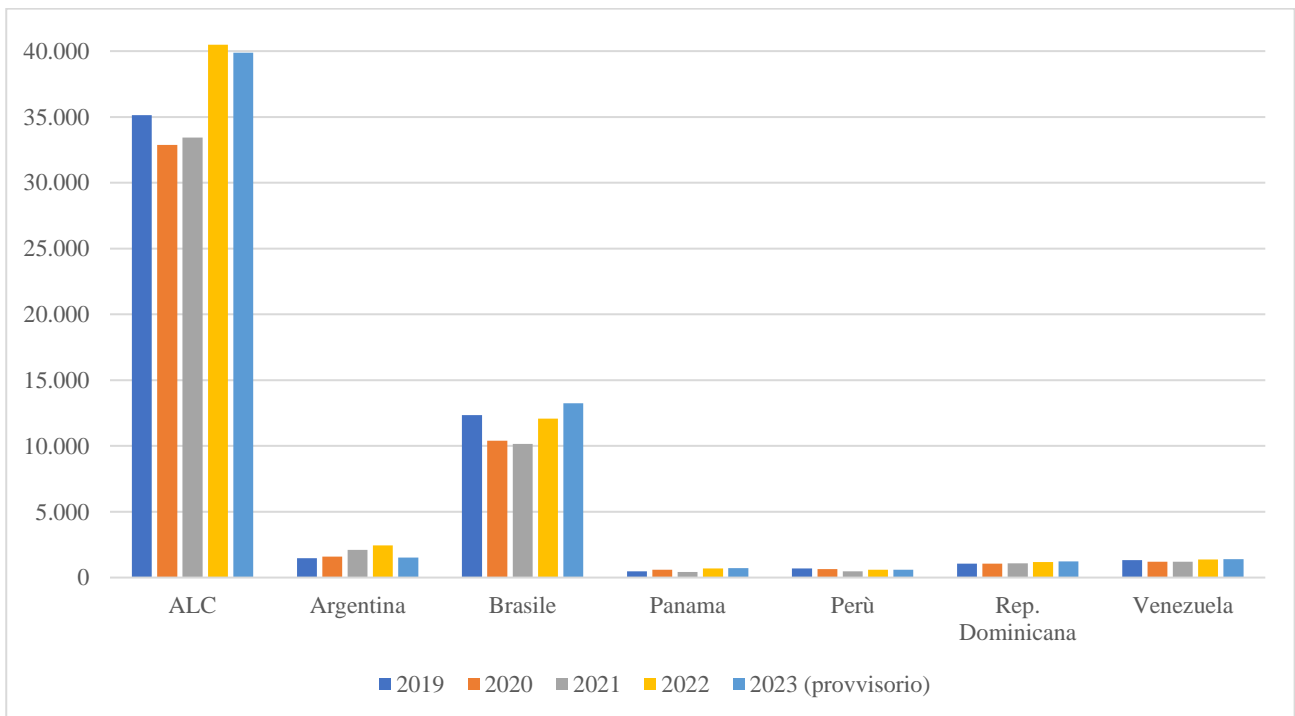


Figura 13 Flusso di investimenti diretti netti verso ALC e Paesi selezionati (milioni di euro, 2019-2023). Fonte: Annuario ISTAT-ICE 2024

Le imprese italiane hanno mostrato interesse verso il GG, come conferma l'adesione al *Business advisory group* di alcune grandi imprese e la partecipazione o promozione da parte del settore privato di forum sulla strategia GGIA. Tra le sei aree dei progetti GG, le imprese italiane sono ben posizionate nei settori energia, infrastrutture e digitale.

3.1.1 Energia e clima

L'America Latina si sta delineando come area di crescenti opportunità, in particolare per le imprese con una forte expertise nelle tecnologie a basso impatto ambientale. Il processo di transizione energetica in atto a livello globale rappresenta una grande occasione per quei Paesi dell'area ricchi di risorse critiche necessarie allo sviluppo di tali tecnologie e di fonti energetiche rinnovabili, come sole, vento, acqua, biomasse. Per esempio, il Cile si sta configurando come un importante hub per le energie rinnovabili in Sud America: il governo ha avviato la "Estrategia de Transición Justa en el sector Energía" per raggiungere il Net Zero entro il 2050 con focus su fotovoltaico, eolico e geotermico. Mentre l'Argentina sta rafforzando i propri investimenti nel litio, la cui domanda, legata alla filiera delle batterie elettriche, è prevista in forte crescita nei prossimi anni.

ENEL, anche tramite sue controllate, è presente in Brasile, Colombia e Cile e si caratterizza come player globale sul fronte delle energie rinnovabili. Di recente, l'impresa ha raggiunto un accordo col governo brasiliano che implica un aumento degli investimenti nel Paese sudamericano. Nel maggio 2023, ha ricevuto un finanziamento da 600 milioni di euro con la BEI e SACE per sostenere progetti diretti a potenziare le energie rinnovabili e l'efficienza energetica in Brasile, Colombia e Perù²⁵. Si tratta della prima operazione *sustainability-linked* congiunta BEI-SACE: lo strumento è legato infatti al raggiungimento da parte di ENEL di obiettivi di emissioni dirette di gas a effetto serra. Il margine del prestito può essere dunque adeguato in corso d'opera in base al grado di raggiungimento dell'obiettivo, mentre SACE funge da garanzia del credito. I progetti finanziati grazie a questo strumento prevedono la generazione annua di circa 2.307 GWh di energia sostenibile, pari al fabbisogno di 1,32 milioni di famiglie sudamericane. Enel Green Power Perù, controllata dal Gruppo Enel, gestirà circa 300 MW, mentre il resto verrà distribuito attraverso nuovi investimenti dell'azienda in Brasile e Colombia.

Sul fronte degli idrocarburi, ENI opera in Messico (attività in offshore); Brasile (raffinazione e della chimica); Argentina (settore esplorativo) e Venezuela.

3.1.2 Infrastrutture e trasporti

La compagnia italiana Ferrovie dello Stato (parte del Business Advisory Group) ha interessi globali e anche in America Latina. Con la controllata Italferr è impegnata in investimenti in infrastrutture ferroviarie, in Colombia per lo sviluppo della linea metro di Bogotá e in Perù per coordinamento e integrazione dell'ingegneria per il progetto della metro di Lima. In Uruguay, la compagnia ha collaborato con il Ministero dei Trasporti e Opere pubbliche in qualità di auditor nell'ambito del progetto di ammodernamento della linea Ferrocarril Central, frutto di un Memorandum of Understanding di cooperazione del 2019.

3.1.3. Digitale

L'italiana Sparkle (l'operatore globale del Gruppo TIM, azienda parte del Business Advisory Group) è tra i primi dodici grandi player globali nel settore dei cavi sottomarini, gestisce una rete di oltre 600.000 km di fibra, che include anche le Americhe. Nel 2023, a Corazal (Città di Panama) è sorto un importante hub regionale, Panama Digital Gateway (PDG), una stazione di approdo e connettività, un data center che ambisce a diventare l'hub digitale di Centro America, regione andina e Caraibi. Nell'ottobre 2023, Sparkle - in joint venture con Liberty Networks e Gold Data - ha annunciato la costruzione di MANTA, la prima rete di cavi sottomarini nel Golfo del Messico.

²⁵ Si veda Enel agrees on €600 million facility with the EIB and SACE for sustainability-linked financing in Latin America

<https://www.eib.org/en/press/all/2022-195-enel-agrees-on-eur600-million-facility-with-the-eib-and-sace-for-sustainability-linked-financing-in-latin-america>

Sparkle è uno degli attori più interessati al progetto Bella II e all'alleanza digitale EU-America Latina. Nell'ambito delle telecomunicazioni, il Gruppo TIM ha un ruolo di azienda leader in America Latina e svolge un ruolo importante nella crescita digitale del Brasile. L'impresa Tim Brasil gestisce 62,5 milioni di linee mobili ed è l'unico operatore presente in tutti i municipi brasiliani (5.570 comuni). Recentemente TIM Brasil ed Ecovias do Araguaia, concessionarie di EcoRodovias (Gruppo ASTM), hanno annunciato una partnership per sviluppare la copertura 4G lungo gli 850 chilometri di autostrade che collegano il Centro Nord e il Centro-Sud del Paese. Sarà il tratto autostradale più lungo del Brasile con copertura ininterrotta del segnale di telefonia mobile.

4 Conclusioni

Il GG nato nel 2022, e quello regionale con ALC lanciato nel 2023, entra quest'anno nel primo periodo di operatività. Ad oggi, sia per il poco tempo di attuazione ma soprattutto per le poche evidenze quantitative a disposizione, è impossibile svolgere una sistematica valutazione intermedia del GG. Ma è possibile e utile trarre alcune considerazioni:

1. Si registra una riduzione del numero dei progetti GG verso i Paesi ALC (135 presentati a luglio 2023, 124 secondo il dato aggiornato a giugno 2024 tramite l'informazione ufficiale disponibile sul sito UE);
2. Il settore privato sta riscontrando delle difficoltà – accesso all'informazione, non chiari i vantaggi di partecipazione al programma, il sistema dei bandi col massimo ribasso non tutela l'impresa europea – o mostrando non tutto l'interesse sperato verso i progetti GG. Ciò potrebbe significare ridurre il valore del moltiplicatore degli investimenti pubblici e dunque la portata complessiva degli investimenti GG;
3. Le DUE che dovrebbero essere catalizzatori degli investimenti, punto di dialogo con i Paesi non stanno funzionando come dovrebbero.

Nel 2025 in Colombia si svolgerà il IV summit tra UE-CELAC, grazie ad un accordo tra le parti che ha adottato la cadenza biennale dei summit. I prossimi anni saranno chiave per definire il successo o il fallimento di questa strategia, che è stata criticata per il suo promettere molto e realizzare poco. Certo, le spiegazioni non mancano: la fase di implementazione di GG è ancora in corso, le elezioni europee e il conseguente assestamento delle istituzioni al nuovo equilibrio politico hanno rallentato il cantiere, l'asimmetria nel dialogo euro-latinoamericano complica il percorso. Sono tutte spiegazioni valide, nessuna delle quali cambia però la realtà delle cose: il GG finora ha contribuito poco nel rafforzamento delle relazioni euro-latinoamericane.

Sul fronte degli investimenti, hanno fatto più le iniziative di alcune grandi aziende che i progetti del GG, sul fronte politico benché ci siano dei segnali positivi di attenzione – nelle conclusioni del G7 di giugno 2023 in Puglia è stato inserito anche il GG – c'è da assicurarsi che il nuovo assetto delle istituzioni europee, in particolare con un Alto Rappresentante per la politica estera più propenso a guardare a est, la partnership euro-latinoamericana non rischi di finire in un nuovo cono d'ombra, dal quale era uscito proprio negli ultimi anni, grazie all'iniziativa di Borrell e della presidenza semestrale spagnola.

Questo documento è un bilancio intermedio, il cui obiettivo è segnalare delle tendenze e presentare domande più che risposte. Per questo vogliamo concludere con due riflessioni:

1. *Che forma prenderà il GG nel nuovo assetto europeo?* Secondo molti analisti, la Commissione Europea Von der Leyen II è più spostata a destra, potrebbe avere un approccio più utilitaristico e meno valoriale (diritti dell'uomo, ambiente). Che effetti avrà questo cambiamento sul rapporto con l'America Latina? Da una parte, questo rapporto potrebbe rafforzarsi, a partire da interessi materiali comuni, come ad esempio l'accesso alle materie prime critiche. Ma ciò potrebbe essere visto da alcuni governi della regione, come una mera replica di una logica

estrattivista verso l'America Latina²⁶. Per questo, non andrebbe annullata la dimensione valoriale del GG, in particolare che la transizione verde e quella digitale abbiano il potenziale per diversificare le economie e promuovere il lavoro formale e di qualità. D'altra parte, se l'America Latina è davvero un socio naturale dell'UE, deve riequilibrare il focus geografico del GG²⁷: attualmente, il 60% dei progetti è focalizzato sull'Africa subsahariana, mentre solo il 20% è dedicato all'America Latina e un altro 20% all'Asia.

2. *Che ruolo vuole giocare l'Italia in ALC?* L'interesse per l'America Latina è ancora piuttosto marginale rispetto ad altre aree, in particolare l'Africa. Ma non mancano le ragioni strategiche per rafforzare il partenariato italo-latinoamericano. In tal senso, fa ben sperare l'attenzione del Ministro Tajani verso ALC e la promozione degli interessi del settore privato, con la c.d. diplomazia della crescita che punta ad una sinergia tra il Governo e le aziende italiane, le quali mostrano un interesse costante e di lungo periodo sulla regione.

²⁶ Si veda A. Ayuso, W. Swart, [Tejiendo alianzas para el futuro entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe](#), CIDOB briefings, aprile 2024

²⁷ [Europe Needs to Take Advantage of Its Global Gateway to Face China's BRI](#), ISPI, giugno 2024