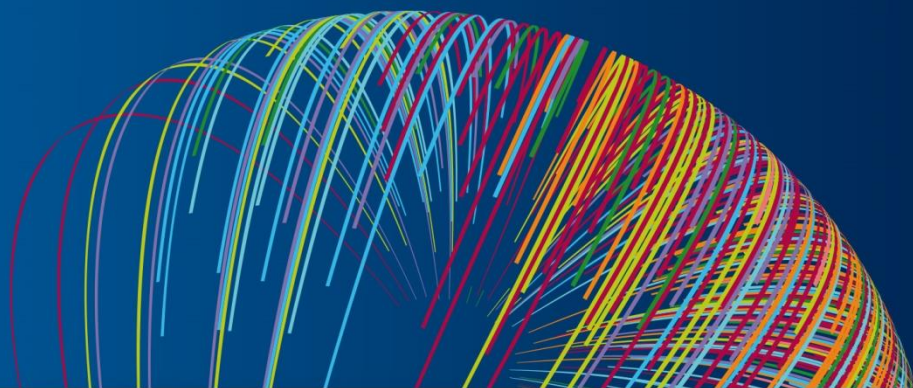


# Osservatorio di Politica internazionale



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

## La Cina: sviluppi interni, proiezione esterna

Ottobre 2020

163

Approfondimenti



## **“La Cina: sviluppi interni, proiezione esterna”**

A cura del Torino World Affairs Institute (T.wai), in collaborazione con il Centro Luigi Bobbio per la ricerca sociale pubblica e applicata, progetto d'eccellenza del Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università degli Studi di Torino.





## AUTORI

Hanno contribuito a questo Approfondimento, curato da Giovanni B. Andornino:

*Edoardo Agamennone* (Università degli Studi di Torino e T.wai)

*Giovanni B. Andornino* (Università degli Studi di Torino e T.wai)

*Daniele Brigadoi Cologna* (Università degli Studi dell'Insubria e T.wai)

*Daniele Brombal* (Università Ca' Foscari Venezia e T.wai)

*Anna Caffarena* (Università degli Studi di Torino e T.wai)

*Francesca Celi* (TOChina Hub e T.wai)

*Carlotta Clivio* (London School of Economics and Political Science e T.wai)

*Simone Dossi* (Università degli Studi di Milano e T.wai)

*Enrico Fardella* (Peking University e TOChina Hub)

*Giuseppe Gabusi* (Università degli Studi di Torino e T.wai)

*Valeria Garbui* (TOChina Hub)

*Andrea Ghiselli* (Fudan University e TOChina Hub)

*Maria Grazia Giuffrida* (TOChina Hub)

*Elisa Giunipero* (Università Cattolica di Milano)

*Simona Grano* (Università di Zurigo)

*Emma Lupano* (Università degli Studi di Cagliari)

*Virginia Mariano* (Università degli Studi di Torino e T.wai)

*Raimondo Neironi* (T.wai)

*Martina Poletti* (TOChina Hub e T.wai)

*Arianna Ponzini* (Università degli Studi di Torino e T.wai)

*Giorgio Prodi* (Università degli Studi di Ferrara e T.wai)

*Francesco Silvestri* (Beijing Foreign Studies University e TOChina Hub)

*Anastas Vangeli* (T.wai)



## Approfondimento

# “LA CINA: SVILUPPI INTERNI, PROIEZIONE ESTERNA”

Settembre 2020

### Introduzione

#### 1. DINAMICHE POLITICHE, ORDINE INTERNAZIONALE E SICUREZZA

1.1 Il profilo politico-istituzionale della RPC sotto Xi Jinping

1.2 Cina, multilateralismo e ordine internazionale

1.3 La modernizzazione delle Forze armate cinesi

#### 2. QUADRO ECONOMICO INTERNO E INTERNAZIONALE

2.1 Trasformazioni e prospettive dell'economia cinese

2.2 Le relazioni RPC - Unione Europea

2.3 I rapporti economici Italia - RPC

#### 3. INNOVAZIONE E COMUNICAZIONE

3.1 L'ecosistema cinese dell'innovazione

3.2 L'evoluzione dell'ambiente mediatico nella RPC e la proiezione internazionale della narrazione cinese

#### 4. SOCIETA' CIVILE E PARITA' DI GENERE

4.1 La Cina e il divario di genere

4.2 Lineamenti della società civile cinese

## 5. POLITICHE AMBIENTALI E GOVERNANCE CLIMATICA

5.1 Ambiente, ecologia e cambiamento istituzionale

5.2 Cambiamento climatico e governance globale

## 6. LA CINA E IL VICINATO DELL'ITALIA

6.1 La politica religiosa della RPC e le relazioni con la Santa Sede

6.2 La presenza cinese nella regione del Mediterraneo allargato

6.3 L'impatto della piattaforma 17+1 in Europa centro-orientale e sud-orientale

## 7. LA CINA NELLA REGIONE DELL'INDO-PACIFICO

7.1 Le relazioni tra Repubblica Popolare Cinese e Taiwan

7.2 I rapporti tra Cina e Sud-Est asiatico

## 8. FOCUS - IL RUOLO DELLA MINORANZA CINESE IN ITALIA NELLE RELAZIONI ITALO-CINESI

Indice delle figure

Indice delle tabelle

Indice degli acronimi

## Introduzione

### *La centralità strategica dell'Asia orientale*

L'ultima edizione della *TRIP Faculty Survey*, l'autorevole indagine che esamina le opinioni degli studiosi specialisti di politica internazionale nei cinque continenti, evidenzia come l'area del mondo ritenuta di maggiore importanza strategica sia l'Asia orientale. Il 35% dei 3.784 ricercatori sondati nel 2017 la considerava decisiva per gli interessi del proprio paese già nell'immediato e la percentuale sale al 46% ragionando in prospettiva ventennale al 2037. Nessun'altra zona del pianeta registra un così spiccato e trasversale consenso tra gli esperti: l'Asia orientale è chiaramente percepita come nodale rispetto all'evoluzione delle principali dinamiche globali. L'attenzione più marcata si riscontra, come prevedibile, tra gli studiosi sudcoreani, giapponesi e statunitensi: qui oltre il 70% del campione sondato vede il futuro del proprio paese condizionato, a tendere, anzitutto dalle relazioni con questa parte di mondo, e in particolare con la Cina,<sup>1</sup> che ne è al centro. Ma anche nei principali paesi europei – Germania, Francia, Regno Unito e Italia – si considera che l'Asia orientale sia destinata ad essere quantomeno la seconda area del mondo più rilevante dopo l'Europa o il Medio Oriente.<sup>2</sup>

### *La regione dell'Indo-Pacífico: salienza politica ed economica*

Questi dati risulterebbero ancora più eloquenti ragionando sul più ampio perimetro dell'“Indo-Pacífico”, il costrutto geografico-politico che negli ultimi anni è stato impiegato da Stati Uniti, Giappone, Australia, India, alcuni paesi ASEAN e – da ultimo – Francia e Germania<sup>3</sup> per riferirsi in ottica integrata alla regione che affaccia sui due oceani, attraverso la quale transita la grande maggioranza del commercio mondiale e dove è più evidente la rivalità geopolitica tra Stati Uniti e Cina. Nel 2019 i paesi situati in questa regione – che comprende Asia orientale, sub-continente indiano e Sud-Est asiatico – ospitavano, secondo le statistiche della Banca Mondiale, più della metà della popolazione del pianeta (oltre quattro miliardi di individui su un totale di 7,68 miliardi) e presentavano nel complesso un prodotto interno lordo (PIL) pari a 29.160 miliardi in dollari USA correnti,<sup>4</sup> un dato superiore a quello dell'intero continente americano (28.820 miliardi) e quasi doppio rispetto all'Unione Europea (UE) nel formato a 27 paesi (15.600 miliardi). Nei primi vent'anni di questo secolo il tasso di crescita annuo del PIL ha qui costantemente superato quello europeo e statunitense, sostenuto in particolare dall'integrazione delle economie dell'area nelle catene globali del valore e da un processo di inurbamento della popolazione senza precedenti per dimensioni e celerità. Si è così determinato un vero e proprio “movimento tettonico” nella distribuzione globale della ricchezza, che si è espresso anzitutto nella massiccia espansione del ceto medio nei paesi asiatici emergenti, formato da centinaia di milioni di individui il cui reddito ha continuato a crescere in modo importante anche

---

<sup>1</sup> In questo Approfondimento si utilizzeranno i termini “Cina” e “Repubblica Popolare Cinese” quali sinonimi per il periodo storico che intercorre dal 1° ottobre 1949 ad oggi.

<sup>2</sup> Teaching, Research, and International Policy (TRIP) Project, William & Mary, <https://trip.wm.edu>. L'indagine più recente risale al 2017 e ha sondato ricercatori e docenti di 36 paesi.

<sup>3</sup> Il Presidente della Repubblica francese Macron ha presentato la “Strategia francese per un Indo-Pacífico inclusivo” nel maggio 2018 (<https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/asia-and-oceania/the-indo-pacific-region-a-priority-for-france>); il governo tedesco si è allineato all'uso della formula “Indo-Pacífico” pubblicando le “Linee guida sulla regione dell'Indo-Pacífico” nell'agosto 2020 (<https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2380514/35e5c739e1c9a5c52b6469cfd1ffc72d/200901-indo-pazifik-leitlinien-1-data.pdf>). Il crescente impiego di questa dicitura è rilevante anche perché essa non è politicamente neutra: i commentatori cinesi, in particolare, sottolineano come la sostituzione della nozione di “Asia-Pacífico” con “Indo-Pacífico” nel discorso pubblico rifletta un evidente richiamo alla geografia del Quadrilateral Security Dialogue, o “Quad”, il formato di dialogo che comprende Australia, India, Giappone e Stati Uniti e che si pone l'obiettivo di sostenere l'ordine multilaterale basato su regole attraverso la consultazione e la collaborazione tra paesi politicamente affini. La Cina non è soltanto esclusa dal novero di tali paesi ma costituisce, più o meno esplicitamente, l'attore la cui crescente assertività sul piano regionale e globale va contenuta.

<sup>4</sup> Nel prosieguo di questo Approfondimento si farà riferimento a “dollari” intendendo dollari statunitensi (USD).

dopo la crisi finanziaria globale del 2008.<sup>5</sup> Sono costoro i principali “vincitori” della globalizzazione e, in questo senso, l’alter ego della fascia più debole della classe media dei paesi avanzati, impoveritasi in termini relativi e particolarmente a rischio nel contesto di crisi economica che fa seguito alla pandemia da Covid-19. Il fenomeno non ha un rilievo meramente statistico: nell’ultimo sondaggio condotto sul tema dal Pew Research Centre, in tutti i paesi del G-7 la maggioranza assoluta dei rispondenti ha dichiarato di attendersi che i bambini di oggi sperimenteranno in media una condizione di minor benessere economico rispetto ai loro genitori. Esattamente l’opposto di quanto rilevato in Asia, dove non meno dei 2/3 del campione in ciascuno dei paesi sondati guarda al futuro con la convinzione che esso porterà maggiore prosperità.<sup>6</sup> La poderosa crescita di questa parte di mondo non era d’altronde inattesa: nel novembre 2011 l’allora Segretario di Stato USA Hillary Clinton scelse di enfatizzare il ri-orientamento verso l’Asia della politica estera statunitense parlando del XXI secolo come dell’*America’s Pacific Century*.<sup>7</sup> Pochi mesi dopo un rapporto del National Intelligence Council avrebbe articolato gli scenari di opportunità e rischio connessi con la multi-polarizzazione di un sistema internazionale non più baricentrato sul quadrante nord-atlantico.<sup>8</sup>

### *La nuova consistenza socio-economica della Repubblica Popolare Cinese*

La manifestazione più emblematica della trasformazione degli equilibri globali è certamente da riferirsi alla Repubblica Popolare Cinese (RPC). È qui che l’espansione dello strato di popolazione entrato a far parte della “global middle class” risulta più marcata: da meno dell’1% nel 2002, la percentuale di cittadini cinesi che può contare su un reddito paragonabile almeno alla porzione meno benestante del ceto medio europeo è salita al 19% nel 2013, per un totale di 254 milioni di individui. La proiezione sul 2018 porta il totale a oltre 450 milioni di persone.<sup>9</sup> Si tratta in quasi tutti i casi di residenti in città, in gran parte concentrati nelle 259 aree urbane cinesi con una popolazione superiore ai 500.000 abitanti (a fronte delle 93 dell’Unione Europea e delle 73 degli Stati Uniti), per lo più dislocate nella porzione orientale del paese. Queste metropoli, connesse da moderne infrastrutture fisiche e digitali, ospitano anche le grandi concentrazioni di ricchezza, corporate e privata: la RPC conta nel 2020 un totale di 124 imprese inserite nella classifica “Global 500” della rivista *Fortune*, sei in più degli Stati Uniti, mentre i database della non meno autorevole *Hurun Report* registrano per lo stesso anno 799 cittadini cinesi detentori di patrimoni privati miliardari (in dollari USA), a fronte dei 626 statunitensi.<sup>10</sup>

Da qui proviene la netta maggioranza dei turisti cinesi che viaggiano all’estero, circa il 10% del totale della popolazione nel 2018, secondo l’Organizzazione mondiale del turismo,<sup>11</sup> per una spesa complessiva in turismo internazionale pari a 277 miliardi di dollari, un quinto del totale mondiale e quasi il doppio rispetto agli Stati Uniti. Sempre qui hanno principalmente sede gli atenei da cui origina la vivace mobilità studentesca cinese: sino allo scoppio della pandemia da Covid-19 erano oltre 920.000 gli studenti provenienti dalla Cina continentale in mobilità all’estero censiti dall’Unesco,<sup>12</sup> il 17,5% del totale mondiale e quasi il triplo del dato relativo all’India, il secondo paese per numero di individui

<sup>5</sup> Branko Milanovic (2020), “After the financial crisis: the evolution of the global income distribution between 2008 and 2013”, MPRA Paper, <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/101560>.

<sup>6</sup> Bruce Stokes, “Expectations for the future”, Pew Research Center, 18 settembre 2018, [pewresearch.org/global/2018/09/18/expectations-for-the-future](https://www.pewresearch.org/global/2018/09/18/expectations-for-the-future).

<sup>7</sup> Hillary Rodham Clinton, “America’s Pacific Century”, Honolulu, 10 novembre 2011, <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2011/11/176999.htm>.

<sup>8</sup> National Intelligence Council, *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, Washington DC, dicembre 2012, [https://www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends\\_2030.pdf](https://www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends_2030.pdf).

<sup>9</sup> Björn Gustafsson et al. (2020), “Catching Up with the West: Chinese Pathways to the Global Middle Class”, *The China Journal*, 84, pp. 102-127.

<sup>10</sup> Fortune: <https://fortune.com/global500/>; Hurun Report: [hurun.net/EN/HuList/Index?num=MIQM6GjaQTKr](http://hurun.net/EN/HuList/Index?num=MIQM6GjaQTKr).

<sup>11</sup> UNWTO, “International Tourism Highlights”, 2019, <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284421152>.

<sup>12</sup> UNESCO, “Global Flow of Tertiary-Level Students”, <http://uis.unesco.org/en/uis-student-flow>.

impegnati in percorsi di studio al di fuori dei confini nazionali. Dal 1978, quando Pechino abbandonò definitivamente il tentativo di perseguire il “maoismo senza Mao” per avviare la politica di riforme e apertura, quasi sei milioni di cinesi si sono formati all'estero,<sup>13</sup> negli ultimi anni finanziando quasi del tutto autonomamente la propria mobilità, con notevole beneficio per le casse degli atenei colpiti dalle politiche di austerità di vari paesi occidentali. Di questi studenti, oltre la metà ha scelto di rientrare in patria per svilupparvi la propria carriera professionale, unendosi ai milioni di giovani che vengono laureati dalle università cinesi ogni anno, oltre 8,7 milioni nel solo 2020.<sup>14</sup>

È anzitutto grazie a un capitale umano sempre più qualificato che la Cina valorizza le massicce risorse - pubbliche, private e internazionali - destinate a ricerca e sviluppo all'interno del suo territorio, che dal 2016 superano la spesa lorda in R&S dell'intera Unione Europea (Regno Unito compreso), sia per volumi assoluti, sia in percentuale sul PIL.<sup>15</sup> Venuto meno lo storico dividendo demografico, la produttività della nuova generazione sarà decisiva per far transitare il paese dalla fase della turbo-crescita a un percorso di sviluppo più organico e sostenibile, che consenta alla Cina di raggiungere lo status di prima economia mondiale svincolandosi dalla cronica dipendenza da esportazioni e sovrainvestimenti. Alla luce della prevista contrazione del PIL statunitense nel 2020 (-8% secondo le più recenti stime del Fondo Monetario Internazionale, FMI) e della crescita, seppur minima, di quello cinese (+1%) il tema del possibile sorpasso si pone in tempi più stringenti rispetto all'orizzonte pluri-decennale previsto prima della pandemia da Covid-19.<sup>16</sup>

#### *Gli Stati Uniti, la Repubblica Popolare Cinese e la trasformazione del sistema internazionale*

Naturalmente, l'eventualità che la Cina assurga ai vertici della graduatoria delle principali economie mondiali non determinerebbe conseguenze automatiche sul piano politico internazionale. Sebbene la storia degli ultimi due secoli mostri una tendenziale concomitanza tra primato economico ed egemonia politica - almeno regionale - la ricchezza aggregata non è di per sé un fattore sufficiente perché un paese possa organizzare un ordine internazionale percepito come legittimo dagli altri stati chiamati a farne parte. Occorre anche che il paese in questione articoli una finalità sociale condivisa per l'ordine che si candida a guidare (in solitaria o in forma concertata con altre potenze) e che associ a questo progetto una propria identità nazionale stabile, coerente e attraente. È qui che si coglie la matrice profonda della tensione - ormai una rivalità conclamata - tra Stati Uniti e Cina. Il tema non è l'eventuale sostituzione degli USA quale maggiore economia del pianeta, un fatto senza dubbio storico e spiazzante, ma anche largamente atteso, vista la traiettoria di crescita cinese e una popolazione di quattro volte maggiore rispetto a quella statunitense.<sup>17</sup> L'irriducibile dialettica tra Washington e Pechino riguarda gli attributi di quella che l'élite politica statunitense - in modo bipartisan - considera un'ambizione egemonica cinese palesatasi dopo un lungo periodo di silente incubazione. In questa logica, ruvidamente esplicitata nei recenti discorsi del Segretario di Stato USA Pompeo,<sup>18</sup> l'avversario non è la Cina come tale, e men che meno la popolazione cinese, ma il Partito Comunista Cinese (PCC), che conserva il monopolio del potere politico nella Repubblica Popolare dalla sua fondazione nel 1949.

---

<sup>13</sup> Ministero dell'Istruzione della Repubblica Popolare Cinese, “More Chinese study abroad in 2018”, *Xinhua*, 29 marzo 2019, [http://en.moe.gov.cn/news/media\\_highlights/201904/t20190401\\_376249.html](http://en.moe.gov.cn/news/media_highlights/201904/t20190401_376249.html).

<sup>14</sup> Gabriel Crossley, “China expands state jobs for graduates as coronavirus hits private sector”, *Reuters*, 27 luglio 2020, <https://www.reuters.com/article/us-china-economy-jobs-graduates/china-expands-state-jobs-for-graduates-as-coronavirus-hits-private-sector-idUSKCN24ROUQ>.

<sup>15</sup> OECD Data, Gross domestic spending on R&D (indicator), 2020, <https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm>.

<sup>16</sup> Fondo Monetario Internazionale, “World Economic Outlook Update”, giugno 2020, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>.

<sup>17</sup> Peraltro, in termini di parità di potere d'acquisto (PPP) il sorpasso è già stato registrato dalla Banca Mondiale nel 2016.

<sup>18</sup> Michael Pompeo, “Communist China and the Free World's Future”, Yorba Linda, 23 luglio 2020, <https://www.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future>.

Al PCC si imputa, a un livello più superficiale, la regia di politiche che hanno consentito alla Cina di beneficiare in modo spropositato delle opportunità di sviluppo offerte dalla globalizzazione, adoperando in modo improprio strumenti di governance (principalmente sussidi e barriere non tariffarie) per potenziare la competitività dei “campioni nazionali” cinesi e limitare le opportunità delle imprese occidentali nel mercato cinese, nonostante la globalizzazione stessa sia stata resa possibile in primo luogo da capitali statunitensi e dalla disposizione inclusiva della “Pax Americana”. La questione è certamente significativa, come ribadito anche dalla Presidente della Commissione Europea Ursula von der Leyen in occasione del video-summit con il Presidente cinese Xi Jinping il 14 settembre 2020: “Il punto non è trovarsi a metà strada, ma riequilibrare l’asimmetria”.<sup>19</sup> Tuttavia, l’elemento di fondo che rende sistematico il contrasto tra USA e RPC non è lo squilibrio nella bilancia commerciale, bensì la crisi dell’assunto secondo cui una Cina prospera e integrata nell’ordine internazionale – a partire dalla dimensione economica – potrà sperimentare una certa propensione alla liberalizzazione politica al suo interno. È questa attesa di una possibile “evoluzione pacifica” ad aver costituito l’asse portante della politica di *engagement* perseguita dagli Stati Uniti verso la RPC almeno negli ultimi trent’anni, e ad apparire oggi irrimediabilmente frustrata. Non si tratta di una novità: già negli anni ‘50 del secolo scorso l’amministrazione Eisenhower promuoveva espressamente una “strategia di conquista pacifica” con l’obiettivo di agevolare l’avvento al potere nei paesi del blocco sovietico, e persino nell’URSS, di leadership meno focalizzate sulla competizione egemonica e più sensibili allo sviluppo umano della propria popolazione. La dirigenza del PCC è sempre stata acutamente consapevole di questa sfida:<sup>20</sup> Mao Zedong vi reagì portando al parossismo la pressione ideologica all’interno del paese; i suoi successori hanno optato per un approccio che si fa carico pienamente dell’istanza di sviluppo economico e sociale, bilanciandolo però con un irresistibile richiamo al dovere patriottico delle masse, che si traduca in rispettosa adesione alle direttrici politiche impostate dal Partito, accettando l’orizzonte perenne del suo mandato politico quale restauratore dell’unità nazionale e rigeneratore della civiltà cinese. In questo quadro va letta la decisione, storica, di ufficializzare la nuova “contraddizione fondamentale” che definisce la sfida di governance che il PCC affronta nella Cina odierna: come si evince dalla Relazione politica presentata dal Segretario Generale Xi Jinping al 19° congresso nazionale del Partito nel 2017, esso dovrà fondamentalmente gestire la crescente domanda di migliore qualità della vita e protagonismo esistenziale da parte dei cittadini preservando la stabilità del quadro politico.

### *Il ruolo del Partito Comunista Cinese nella “grande rigenerazione della nazione cinese”*

Tale stabilità non è da intendersi come stasi: come si osserverà nelle successive sezioni di questo Approfondimento, sarebbe fuorviante ritenere il PCC impegnato in una battaglia di retroguardia per difendere il senso della propria missione storica a un secolo dalla fondazione (luglio 1921). Al contrario, la sua dirigenza è protesa verso la realizzazione di una formula di modernizzazione autoritaria accelerata che non ha precedenti per portata e celerità. Sotto la leadership di Xi Jinping si è registrata un’inedita enfasi sulla complessiva e pervasiva centralizzazione del controllo sugli apparati burocratici – Partito, Stato, Forze armate – e sulla totalità della società cinese, con l’obiettivo di massimizzare la capacità della RPC di concepire e implementare progettualità massive, fuori dalla portata di paesi che non sono in condizione di mobilitare in chiave sinergica le risorse dello stato e della società, peraltro già di per sé eccezionalmente vaste nel caso cinese. Se il poter “fare cose grandi” è considerato il vantaggio comparato che il “socialismo con caratteristiche cinesi” interpretato dal PCC conferisce alla Cina, la pretesa di potestà del Partito “su tutti gli sforzi che si compiono in ogni parte del paese”<sup>21</sup> ne è il prerequisito

---

<sup>19</sup> Alice Tidey, “EU summit with China ‘frank and open’, says Von der Leyen”, *Euronews*, 14 settembre 2020, <https://www.euronews.com/2020/09/14/watch-live-eu-chiefs-update-on-summit-with-china>.

<sup>20</sup> Qiang Zhai (2009), “1959: Preventing Peaceful Evolution”, *China Heritage Quarterly*, 18, [http://www.chinaheritagequarterly.org/features.php?searchterm=018\\_1959preventingpeace.inc&issue=018](http://www.chinaheritagequarterly.org/features.php?searchterm=018_1959preventingpeace.inc&issue=018).

<sup>21</sup> Xi Jinping, “Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of



essenziale. Ne deriva un assetto di governance che ambisce a combinare un approccio “whole-of-government” – integrando funzionalmente il Partito e gli apparati statali, e accrescendo l’efficacia di questo combinato attraverso il diffuso impiego di nuove tecnologie – con la capacità di attivare l’intraprendenza della società cinese nel suo complesso, orientandola verso obiettivi qualificati come di interesse nazionale secondo una logica “whole-of-society”. In altri termini, nell’arco di quasi dieci anni dall’ascesa al potere di Xi Jinping, la Cina ha sì avviato un vasto piano di riforme in ambito politico-istituzionale, ma questo appare di segno diametralmente opposto rispetto al genere di riformismo auspicato in Occidente, che prevederebbe garanzie di una maggiore autonomia per la società civile e per l’impresa privata.

A questi lineamenti del “sistema-Cina”, già agli antipodi della traiettoria di “evoluzione pacifica” auspicata da molti di coloro che negli Stati Uniti (e non solo) hanno sostenuto la politica di *engagement* verso Pechino, si sommano ora ambizioni di proiezione internazionale sia di carattere materiale che simbolico-discorsivo. Per molto tempo la dirigenza cinese aveva assecondato l’ammonimento a mantenere un “basso profilo” in politica estera formulato da Deng Xiaoping, artefice delle riforme e dell’apertura al mondo della RPC dopo la morte di Mao. Deng era conscio del fatto che la crescita economica avrebbe paradossalmente reso più delicato il posizionamento internazionale del paese, esponendolo al rischio esistenziale di essere presto o tardi considerato una minaccia da parte degli Stati Uniti, frattanto usciti vincitori dalla competizione con l’Unione Sovietica. Il ventennale “periodo di opportunità strategiche” evocato nel 2002 dal suo successore, Jiang Zemin, era dunque consapevolmente presentato come fase storica limitata nel tempo, durante la quale lo sviluppo economico e sociale del paese non sarebbe stato ostacolato da forze esterne, anche in forza di poderose cointeressenze commerciali e finanziarie. Politiche che potessero istigare reazioni respingenti da parte di Washington e dei suoi alleati sarebbero state controproducenti e furono infatti evitate.

Al contempo, la dirigenza cinese è da sempre estremamente sensibile rispetto ad alcune lezioni-chiave che la storia recente ha presentato: tra queste, figurano in particolare il trauma del “secolo dell’umiliazione nazionale” (1839-1945), la dinamica dell’implosione dell’URSS e la crisi di Piazza Tian’anmen. Sul piano simbolico-discorsivo, per prevenire il ripetersi di rivendicazioni di una sfera di società civile autonoma dal potere politico sull’esempio di quanto avvenuto nella primavera del 1989, il PCC ha lavorato intensamente sull’istruzione patriottica della propria gioventù, sulla distinzione tra l’utilizzo strumentale dei saperi occidentali e la fedeltà a valori quintessenzialmente “cinesi” articolati e promossi dal suo sofisticato apparato propagandistico, e sull’acquisizione di una posizione culturale egemonica all’interno dell’universo sinofono, anche al di fuori dei confini della RPC. Al contempo, sul piano materiale, Pechino manifesta un’evidente indisponibilità ad auto-limitare il proprio potenziale per preservare uno status quo che vede la Cina sì integrata nelle catene globali del valore, ma principalmente con funzioni di piattaforma di assemblaggio con modesta generazione di valore aggiunto e produttore di beni a basso contenuto tecnologico. Al contrario, la leadership del PCC considera “la conquista delle alture dominanti della competizione tecnologica” globale<sup>22</sup> un passaggio essenziale per raggiungere il proprio obiettivo strategico di emancipazione dall’assoggettabilità al primato tecnico altrui, la storica condizione di dipendenza considerata paradigmatica per spiegare la perdita di quella centralità di cui la Cina ha a lungo goduto in epoca imperiale.

---

Socialism with Chinese Characteristics for a New Era”, Relazione politica presentata in occasione del 19° congresso nazionale del Partito Comunista Cinese, 18 ottobre 2017, p. 17.

<sup>22</sup> “China to improve ecosystem for sci-tech innovation”, *People’s Daily*, 17 settembre 2020, [http://en.qstheory.cn/2020-09/17/c\\_536883.htm](http://en.qstheory.cn/2020-09/17/c_536883.htm).

## Oltre la “fine della Storia”

Il combinarsi di queste due agende – il perfezionamento di un sistema di governance illiberale imperniato sul PCC all’interno del paese, e il superamento del differenziale tecnologico con l’Occidente al servizio della rinnovata grandezza nazionale – sommato all’inedito protagonismo internazionale di Pechino a partire dal 2013<sup>23</sup> ha determinato l’irrigidimento crescente di Stati Uniti e Unione Europea. L’amministrazione Trump ha utilizzato la *National Security Strategy 2017* per qualificare la Cina come soggetto che “sfida la potenza, l’influenza e gli interessi degli Stati Uniti, tentando di eroderne la sicurezza e il benessere”<sup>24</sup>. A Bruxelles la Commissione Europea ha scelto di mettere in luce le diverse sfaccettature delle relazioni con la RPC definendola, ad un tempo, partner di cooperazione negli ambiti in cui le due parti hanno interessi allineati, concorrente in campo economico, e rivale sistemico impegnato nella promozione di modelli di governance alternativi a quello dell’Unione Europea.<sup>25</sup> Lo stesso Xi Jinping ha pubblicamente riconosciuto “l’evidente aggravamento della competizione geopolitica”,<sup>26</sup> una condizione certamente non destinata ad attenuarsi alla luce delle politiche di assimilazione culturale e istituzionale che Pechino ha negli ultimi anni accelerato oltre ogni aspettativa in Xinjiang, a Hong Kong e, più di recente, in Mongolia Interna.

Per trent’anni, dopo la fine della Guerra fredda, gli Stati Uniti e i loro alleati hanno proiettato il binomio democrazia liberale-capitalismo – nella nota variante finanziarizzata, deregolamentata e globalizzata – come solo modello efficace e sostenibile per società umane moderne, negando, più o meno apertamente, la legittimità di ogni alternativa. Eventi di rilievo globale come la crisi finanziaria del 2008 e l’ondivaga gestione della pandemia da Covid-19 negli USA e in Europa hanno minato la credibilità di questa proposta politica ben più di quanto le classi dirigenti occidentali siano pronte a riconoscere. D’altro canto, l’enfasi cinese sull’efficacia di una forma di modernizzazione autoritaria e tecnocratica in cui il potere politico controlla le forze del mercato, sulla sovra-ordinazione del principio di sovranità degli stati rispetto all’universalità dei diritti civili e politici individuali, sull’emancipazione dal primato tecnologico e discorsivo-simbolico occidentale, e sulla promozione di un patriottismo etnocentrico quale argine alla globalizzazione dei costumi e dei valori, costituiscono di per sé, *in nuce*, una proposta organizzativa dell’ordine internazionale distinta – anche se non radicalmente alternativa – rispetto all’assetto emerso dopo la fine della Guerra fredda. La “saggezza cinese” che la diplomazia di Pechino oggi apertamente offre al mondo, ad esempio per la stesura di nuove regole condivise per il dominio digitale,<sup>27</sup> è solo una delle manifestazioni più recenti di una competizione che è ideologica, prima che geopolitica. In questo senso, per parafrasare il noto adagio di Francis Fukuyama,<sup>28</sup> la Storia non è finita, e torna oggi a proporre una competizione che interpella direttamente la capacità dei governi – democratici e autoritari – di rispondere in modo più efficace alle sfide della nostra epoca

---

<sup>23</sup> Risale al 2013 il lancio della “Belt and Road Initiative” (BRI), la componente più visibile e ambiziosa della politica estera cinese sotto la leadership di Xi Jinping. Il tema verrà trattato solo marginalmente all’interno di questo testo, essendo stato oggetto di un Approfondimento ad hoc: si veda Giovanni B. Andornino, “Cina: le nuove Vie della Seta”, Approfondimento 140 per l’Osservatorio di Politica Internazionale, ottobre 2018,

[http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0140\\_App.pdf](http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0140_App.pdf).

<sup>24</sup> *National Security Strategy of the United States of America*, Washington DC, dicembre 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

<sup>25</sup> Commissione Europea e Alto Rappresentante dell’Unione Europea per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, “EU-China – A strategic outlook”, Bruxelles, 12 marzo 2019, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

<sup>26</sup> “*Diyuan boyi secai mingxian jiazhong*” (地缘博弈色彩明显加重), Xi Jinping, “Contribuire con saggezza e forza alla costruzione di un mondo migliore”, discorso in occasione della cerimonia di chiusura del China-France Global Governance Forum, Parigi, 26 marzo 2019, <http://www.qizhiwang.org.cn/n1/2020/0818/c433567-31827079.html>.

<sup>27</sup> Si veda la Global Data Security Initiative lanciata dal Consigliere di stato e Ministro degli Esteri Wang Yi lo scorso 8 settembre 2020, [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/xwfw\\_665399/s2510\\_665401/2511\\_665403/t1813183.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/t1813183.shtml).

<sup>28</sup> Francis Fukuyama (1989), *The end of History?*, “The National Interest”, 16, pp. 3-18.

all'interno dei rispettivi paesi e dinnanzi alla propria cittadinanza. A differenza di quanto avveniva ai tempi del bipolarismo USA-URSS, però, risposte convincenti su temi cruciali come il contrasto al cambiamento climatico e la tutela di un sistema commerciale aperto richiederanno necessariamente sforzi concertati a livello globale. In questo quadro, contenimento e *decoupling* dalla RPC sono strategie non soltanto difficilmente praticabili, ma in ultima analisi complessivamente controproducenti. Occorreranno piuttosto credibilità e fermezza per ricercare equilibri globali più avanzati anche in presenza di una competizione duratura e ad ampio spettro tra diversi modelli di governance e di società.

## 1. DINAMICHE POLITICHE INTERNE E ORIZZONTE INTERNAZIONALE

### 1.1 Il profilo politico-istituzionale della RPC sotto Xi Jinping

Nel 2021 il Partito Comunista Cinese, detentore del monopolio del potere politico nella Repubblica Popolare Cinese dal 1949, celebrerà il centenario dalla sua fondazione, avvenuta tra Shanghai e Jiaying nel luglio del 1921. Il primo congresso nazionale, che costituì il partito, riunì 13 delegati in rappresentanza di 57 membri, cui si aggiungevano due agenti del Comintern. Il Partito nasceva clandestinamente su ispirazione e con il supporto dell'Unione Sovietica in un paese indebolito, frammentato e disorientato. Ai disordini provocati dal collasso del sistema imperiale erano seguiti il fallimento dell'esperimento elettorale del 1912-1913, un tentativo abortito di restaurazione monarchica nel 1915 e – passaggio decisivo – l'umiliazione patita dalla Cina (alleata delle potenze vincitrici) nei negoziati che avrebbero condotto alla firma del Trattato di Versailles del 1919, evento scatenante del Movimento del 4 maggio a Pechino, la matrice delle spinte di rinnovamento culturale e politico di cui il PCC è filiazione diretta.<sup>29</sup>

A distanza di un secolo e superati i 90 milioni di membri (Figura 1), il PCC è oggi una forza politica con un livello di organizzazione senza precedenti, sia per dimensioni, che per capillarità. Il suo obiettivo principale resta il perseguimento di una forma di modernizzazione accelerata che consenta alla Cina di tracciare un percorso originale per raggiungere l'obiettivo che eluse l'originario mentore, l'URSS, facendo del paese un leader globale abilitato dalla prosperità della sua popolazione e dalla stabilità di un regime politico capace di concentrare e dispiegare il potenziale del sistema-Cina al servizio della grandezza nazionale. È questa l'essenza del “Sogno della nazione cinese”, promosso nel lessico ufficiale del Partito sin dall'inizio del primo mandato di Xi Jinping quale Segretario Generale nel 2012 (Figura 2). Rispetto al “sogno americano” qui lo slancio verso l'emancipazione e l'autonoma realizzazione personale è temperato dalla necessità che tutte le energie della società siano guidate dal Partito in direzioni coerenti con l'edificazione di una Cina ricca e forte, “un leader globale in termini di potenza nazionale e influenza internazionale” entro la metà del XXI secolo.<sup>30</sup>

Quello che fu il Partito dei contadini, degli operai e dei soldati rappresenta oggi “le esigenze di sviluppo delle forze produttive più avanzate, gli orientamenti della cultura più avanzata e gli interessi fondamentali della larga maggioranza della popolazione.”<sup>31</sup> La percentuale di professionisti, manager,

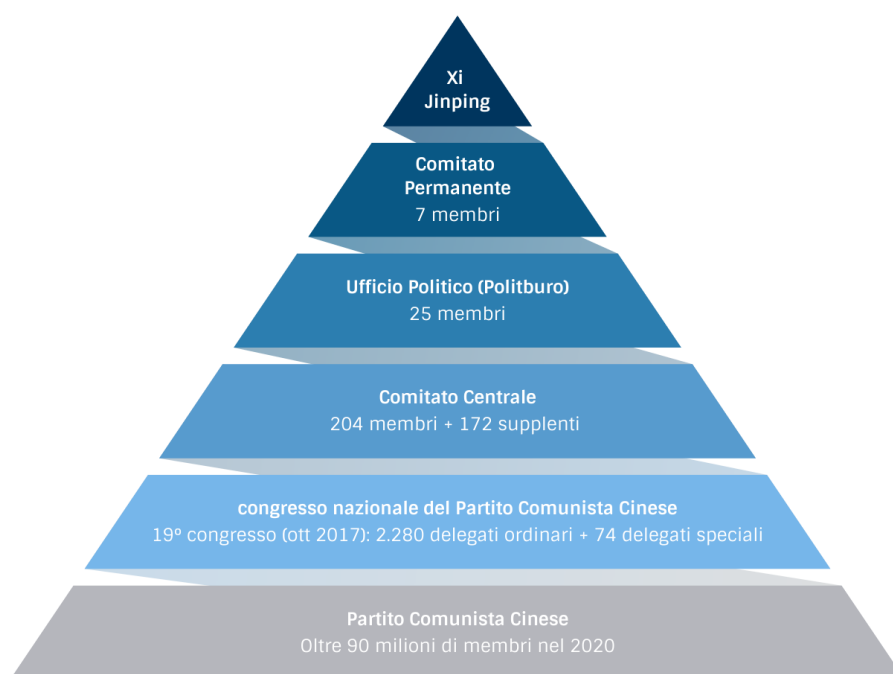
<sup>29</sup> Per un approfondimento si veda il volume 10, n. 2 di *OrizzonteCina*, “2019: ricostruire il passato, plasmare l'identità”, <https://www.twai.it/journal/orizzontecina-10-2/>.

<sup>30</sup> Xi Jinping, “Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era”, Relazione politica presentata in occasione del 19° congresso nazionale del Partito Comunista Cinese, 18 ottobre 2017, p. 25.

<sup>31</sup> Marina Miranda (2002), Il Partito Comunista Cinese da "Partito rivoluzionario" a "Partito di governo", *Mondo Cinese*, 113, pp. 15-28.

imprenditori e ricercatori che popola le file del PCC è cresciuta esponenzialmente nel momento in cui l'apparato ideologico maoista del primo trentennio di vita della RPC (1949-1976) è stato subordinato alle esigenze di una performante macchina di Partito-Stato sviluppista (1978-2017).<sup>32</sup> Questo temerario processo di eugenetica identitaria del PCC prosegue oggi attraverso la mobilitazione selettiva di elementi della poliedrica tradizione storico-filosofica della Cina pre-moderna, anzitutto confuciana, per legittimare agli occhi della propria società e del mondo un'agenda di modernizzazione autoritaria autenticamente cinese.<sup>33</sup> Ne emergono i tratti di un progetto politico inedito, definibile nei termini di un "leninismo aumentato" che qualifica la "nuova era"<sup>34</sup> verso cui la Cina è ufficialmente indirizzata. Riflessivo, flessibile, aperto ad arditi sincretismi ideologici e istituzionali, questo regime non sollecita altri paesi all'emulazione, ma esige il riconoscimento di piena legittimità al pari del modello democratico. È quindi nell'ambito dei valori e dei principi che si coglie il fronte più avanzato del revisionismo interpretato dalla Cina rispetto alla consolidata egemonia occidentale.

Figura 1. La struttura piramidale del potere nel Partito Comunista Cinese dopo il 19° congresso nazionale



Vari osservatori hanno enfatizzato gli aspetti di discontinuità che la RPC sotto Xi Jinping ha messo in luce rispetto all'assetto precedente, risalente alla fine del totalitarismo maoista. Il successore di Mao quale "decisore di ultima istanza", Deng Xiaoping, aveva in effetti introdotto correttivi importanti nella struttura del Partito-Stato, sistematizzando in particolare i meccanismi di successione al vertice: limiti d'età per l'accesso alle cariche apicali del Partito e conseguente pensionamento dei quadri dirigenti

<sup>32</sup> Sul concetto di Stato sviluppista si veda Giuseppe Gabusi (2009), "L'importazione del Capitalismo. Il Ruolo delle Istituzioni nello Sviluppo Economico Cinese", Milano: Vita&Pensiero; Giuseppe Gabusi (2018), "Di là dal fiume e tra gli alberi: l'Economia Cinese dopo Quarant'anni di Stato Sviluppista", *OrizzonteCina*, 9, 4, pp. 3-13, <https://www.twai.it/articles/di-la-dal-fiume-e-tra-gli-alberi-leconomia-cinese-dopo-quarantanni-di-stato-sviluppista/>

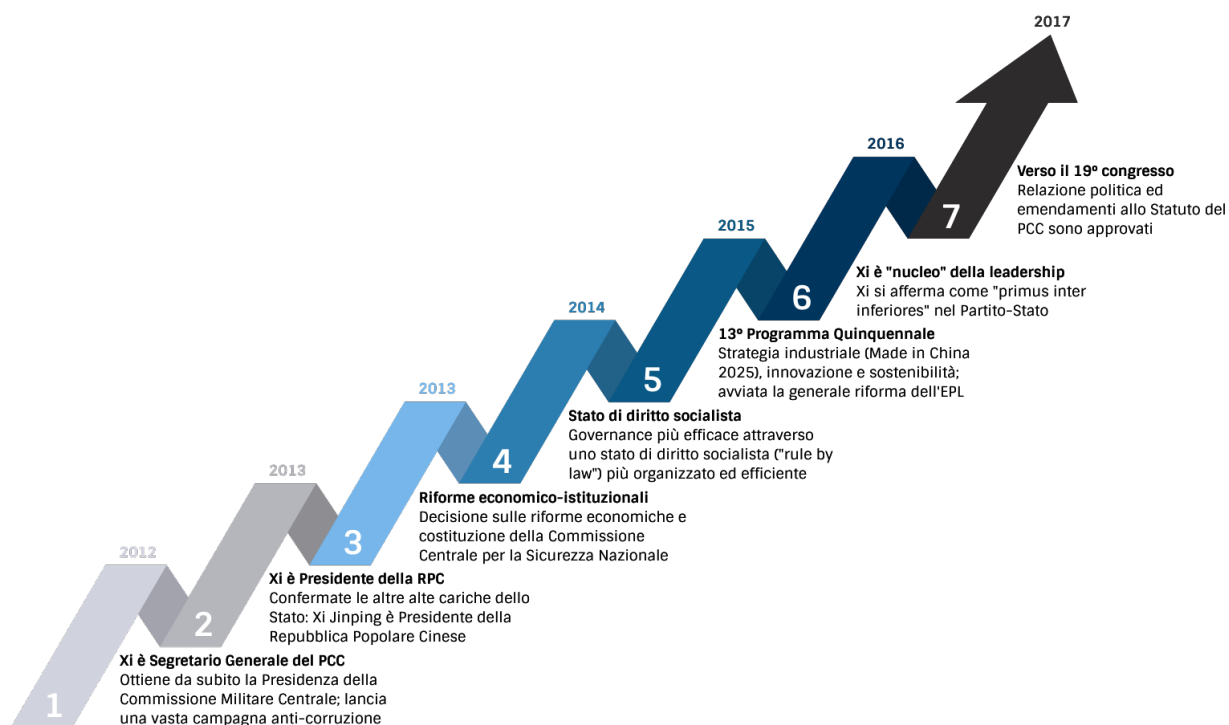
<sup>33</sup> Si veda Giovanni B. Andornino (2019), "Oltre la prudenza: il ritorno della Cina al centro delle dinamiche globali", in Giovanni Borgognone e Dino Carpanetto (a cura di), *Dalla caduta del Muro ai nuovi muri. Trasformazioni globali e scenari internazionali 1989-2018*, Torino: UTET Grandi Opere p. 201-223.

<sup>34</sup> In occasione del 19° congresso nazionale del PCC, tenutosi tra il 18 e il 24 ottobre 2017, Xi Jinping ha ottenuto l'inserimento nello Statuto del Partito del proprio contributo ideologico, denominato "Pensiero sul socialismo con caratteristiche cinesi per la nuova era".

anziani, una nuova Costituzione (1982) che all'art. 79 fissava un massimo di due mandati per il Presidente della RPC, e una parziale formalizzazione e proceduralizzazione delle funzioni di governo. L'obiettivo strategico non era mitigare la natura autocratica del regime politico, ma rendere più prevedibile la distribuzione delle risorse politiche (ed economiche) all'interno della ristretta élite al vertice del PCC. Esposto a minori tensioni al proprio interno, un regime non democratico affronta in modo più incisivo le sfide dell'amministrazione del paese e delle relazioni internazionali: per il PCC i successi economici e tecnologici di Stati Uniti, Giappone e paesi europei erano da emulare tanto quanto i fallimenti politico-istituzionali di Unione Sovietica e Jugoslavia da rifuggire. Accolte con favore all'interno del Partito, con l'eccezione di una nutrita schiera di gerontocrati, queste innovazioni parvero a molti il preludio di una stagione di riforme politiche capaci di mitigare o addirittura superare il regime autocratico della RPC. Questa valutazione si basa su un equivoco di fondo: in uno dei suoi più importanti discorsi politici, nel marzo 1979, poco dopo aver consolidato la propria posizione al vertice del Partito-Stato, Deng Xiaoping ribadiva, infatti, "quattro principi cardinali" a fondamento delle riforme economiche e sociali in Cina: 1) preservare la via socialista, 2) preservare la dittatura del proletariato, 3) preservare la funzione di guida del Partito e 4) preservare l'ideologia fondata su marxismo-leninismo e pensiero di Mao. Stabilità politica e unità dello Stato - non rischiose avventure ispirate da prassi democratiche estranee alla cultura politica cinese - sono per Deng e per i suoi successori il prerequisito per modernizzazione, benessere materiale e potenza nazionale, i frutti più autentici del "socialismo con caratteristiche cinesi". Questa impostazione di fondo non è mutata.

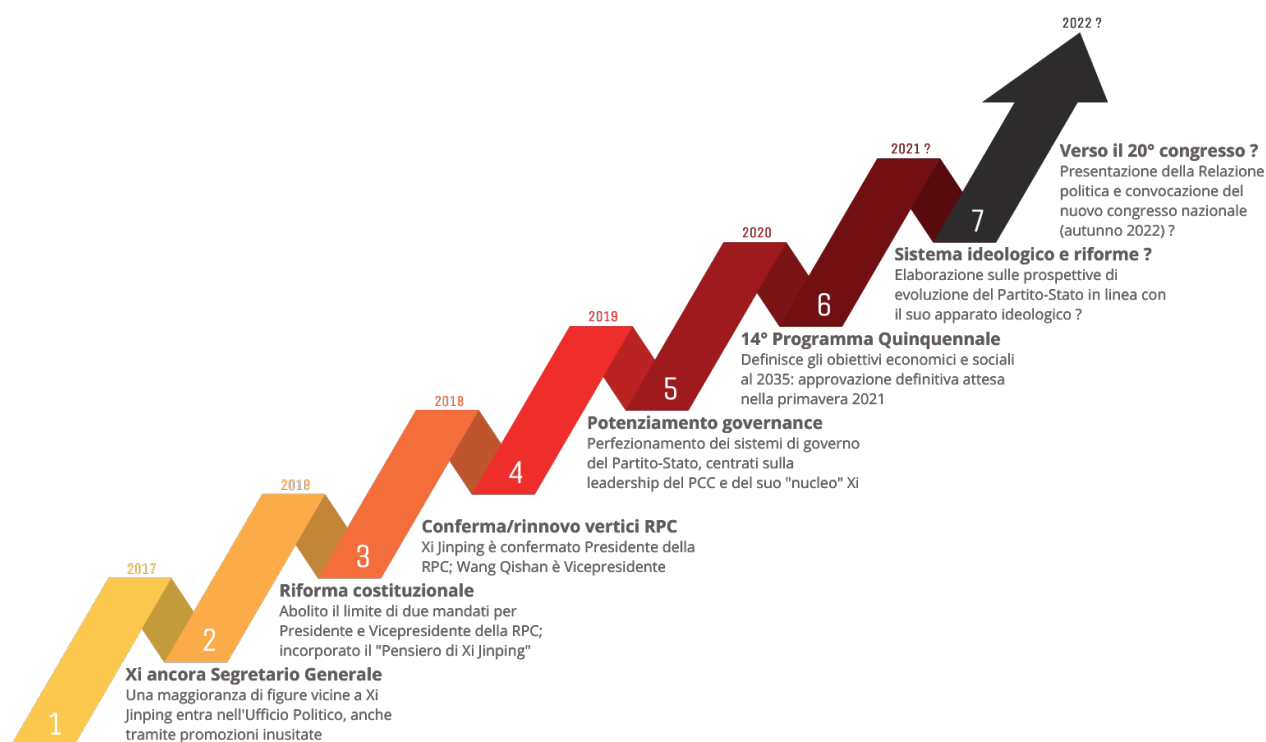
Pur nella continuità degli obiettivi, non si può tuttavia negare che la leadership di Xi Jinping abbia impresso un sostanziale cambio di passo nell'ottimizzazione della capacità di governance del Partito-Stato, compiendo scelte senza precedenti e dalle ramificazioni tuttora non interamente ricostruibili. Nel corso del suo primo mandato quale Segretario Generale, Presidente della RPC e Presidente della Commissione Militare Centrale (2012-2017), Xi ha trasformato la topografia burocratica del Partito-Stato, asserendo la propria diretta autorità su tutti i principali dossier di governo (Figura 2).

Figura 2. Principali snodi politici durante il primo mandato di Xi Jinping, secondo la scansione delle 7 sessioni plenarie del 18° Comitato Centrale del PCC



Il caso più eclatante riguarda la politica economica nazionale, tradizionalmente di competenza del Premier del Consiglio per gli Affari di Stato (l'esecutivo cinese), ruolo oggi ricoperto da Li Keqiang. Nel 2013 la regia delle politiche in questo ambito è stata avocata a un nuovo Gruppo Direttivo Ristretto Centrale<sup>35</sup> del Partito incaricato del “complessivo approfondimento delle riforme” e presieduto personalmente da Xi. Consolidati equilibri all'interno del Partito sono stati travolti da un'aggressiva e prolungata campagna anti-corruzione, che ha portato all'inaudita incarcerazione di un ex membro del Comitato Permanente del Politburo, l'organo apicale del PCC composto dai più alti esponenti della nomenklatura, e dei due ex Vice Presidenti della Commissione Militare Centrale, gli ufficiali più alti in grado dell'Esercito Popolare di Liberazione. Al contempo, le Forze armate attraversano una ristrutturazione profonda (si veda la successiva sezione 1.3), che comprende anche la definitiva cessazione dallo svolgimento di attività a scopo di lucro, mentre è stata limitata l'autonomia di istituzioni che hanno storicamente servito da fucine dell'élite politica, come la Lega giovanile comunista e la Scuola centrale del Partito. L'inizio del secondo mandato ha portato interventi ancor più incisivi (Figura 3).

**Figura 3. Principali snodi politici (effettivi e attesi) durante il secondo mandato di Xi Jinping, secondo la scansione delle previste 7 sessioni plenarie del 19° Comitato Centrale del PCC**

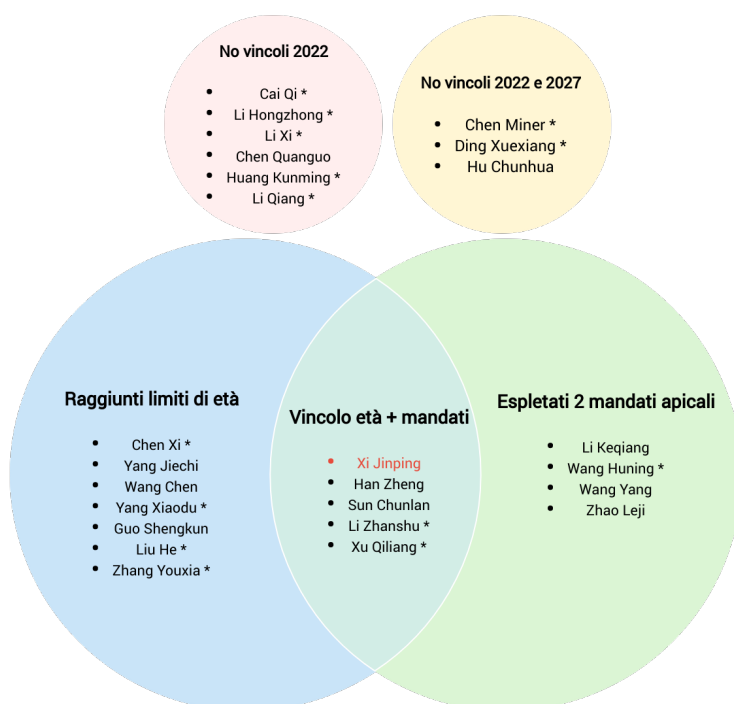


Anzitutto la modifica costituzionale del marzo 2018: eliminando il limite del doppio mandato per il Presidente della RPC, essa incide sull'assetto istituzionale del paese e apre la strada ad almeno una seconda conferma di Xi ai vertici del Partito-Stato per il quinquennio 2022-2027, evento che non avrebbe precedenti nella storia della Cina post-maoista. L'assenza di vincoli formali di età per le altre due cariche ricoperte da Xi e la rottura della prassi secondo cui nel 2017 avrebbe dovuto essere indicato

<sup>35</sup> Nel 2018 il Comitato Centrale del PCC ha consolidato questo gruppo direttivo ristretto centrale (*zhongyang quanmian shenhua gaige lingdao xiaozu* 中央全面深化改革领导小组) elevandolo a “Commissione” (*zhongyang quanmian shenhua gaige weiyuanhui* 中央全面深化改革委员会). Altri gruppi direttivi ristretti centrali analogamente valorizzati includono quelli relativi agli Affari cibernetici, agli Affari finanziari ed economici e agli Affari esteri.

un “successore designato” corroborano l'ipotesi che la prevista transizione ai vertici nel 2022 sia ormai del tutto inverosimile. Appare, infatti, assai poco plausibile che in occasione del 20° congresso nazionale del Partito – previsto nell'autunno del 2022, salvo clamorose alterazioni della cadenza congressuale quinquennale – vi sia un avvicendamento di Xi Jinping alla leadership in assenza di un membro del Comitato Permanente del Politburo avente i necessari requisiti anagrafici. Questi sono dettati dalla cosiddetta “clausola di Li Ruihuan”, norma non scritta che prevede l'impossibilità per i quadri di Partito che siedono nel Politburo o nel suo Comitato Permanente di iniziare un nuovo mandato in tali posizioni una volta compiuto il 68° anno di età e/o espletati due mandati in tali posizioni. D'altro canto, selezionare un nuovo Segretario Generale tra i più giovani membri del Politburo, senza che questi abbiano acquisito esperienza quali membri del suo Comitato Permanente così come avvenuto per Xi Jinping tra il 2007 e il 2012 appare del tutto estraneo alle più basilari norme di prudente preparazione delle transizioni di vertice, salvo nel caso di una successione fittizia e puramente nominale. Né appare al momento ipotizzabile che nel 2022 si deroghi massicciamente alla “clausola di Li Ruihuan”: è più probabile che solo Xi Jinping faccia eccezione a tale clausola e che essa venga invece fatta valere per assicurare il ricambio di 15 membri di Politburo e Comitato Permanente. Ciò appare certo per quanti avranno superato i 68 anni e altresì svolto due mandati ai livelli apicali (intersezione degli insiemi blu e verde nella Figura 4), ma probabile per quanti risponderanno anche a uno soltanto dei due requisiti (età o numero di mandati). In questo modo cesseranno dalle funzioni diverse figure apicali note per non appartenere alla rete di potere più prossima a Xi Jinping, tra cui il Premier Li Keqiang, il Presidente della Conferenza Politico-Consultiva del Popolo Cinese Wang Yang, e la Vice-Premier Sun Chunlan. È realistico che a beneficiare del *turn-over* siano i più giovani tra i membri del Politburo vicini al Segretario Generale (questi ultimi contrassegnati nella Figura 4 dal simbolo \*), alcuni dei quali hanno goduto di promozioni inusitate, palesando la disponibilità di Xi ad usare il proprio potere per scavalcare vincoli politici e di prassi, nonostante lo stress che ciò può ingenerare nei ranghi del Partito.

Figura 4. Agibilità degli attuali 25 membri dell'Ufficio Politico nei prossimi congressi nazionali del PCC



Infine, Xi ha ottenuto che il proprio contributo teorico fosse inserito quale “ideologia guida” nello Statuto del PCC e nella Costituzione della RPC mentre è ancora nella pienezza dei poteri, e non a titolo di riconoscimento postumo dopo la morte (come avvenuto con Deng Xiaoping) o a seguito dell'abbandono delle cariche (il caso di Jiang Zemin e Hu Jintao). Sinora, soltanto Mao aveva potuto combinare la propria azione di governo con il ruolo di interprete autentico dell'ideologia del PCC, in quanto estensore di quel “Pensiero di Mao Zedong” che aveva di fatto sinizzato il marxismo-leninismo negli anni '30 e '40 del secolo scorso. L'iscrizione del “Pensiero di Xi Jinping” nel pantheon ideologico nazionale non è un rituale formalistico: attribuisce a Xi e al suo apparato concettuale – tanto ecumenico quanto strumentalmente duttile – il formidabile rango di sintesi della saggezza collettiva del PCC. Chiunque esprima riserve rispetto all'indirizzo politico del leader si colloca così formalmente al di fuori dell'ortodossia ideologica dell'intero Partito.

Figura 5. Il ruolo di Xi Jinping nel Partito-Stato



L'anomala riconfigurazione del potere ai vertici del Partito-Stato, che non ha mancato di suscitare costernazione in Cina e all'estero, ha indotto molti osservatori a domandarsi perché un partito che sotto Deng Xiaoping si era dotato di presidi istituzionali appositamente concepiti per evitare di ricadere in crisi da iper-personalizzazione del potere abbia accettato che Xi Jinping acquisisse una presa così pervasiva sugli apparati del Partito-Stato. I dibattiti politici che ebbero luogo negli anni '80, prima della crisi di piazza Tian'anmen, possono offrire un'indicazione. All'epoca una delle dialettiche più vivaci tra gli studiosi cinesi vedeva contrapposti, da un lato, quanti ritenevano che riforme in senso democratico fossero un prerequisito imprescindibile per rompere il plurimillenario ciclo autocrazia-anarchia della storia cinese, realizzando una modernizzazione davvero sostenibile, e, dall'altro, i propugnatori di un approccio noto come "neo-autoritarismo". Questi ultimi sostenevano che per raggiungere obiettivi



ambiziosi di sviluppo economico e modernizzazione sociale occorresse evitare che le istituzioni del Partito-Stato cadessero preda dell'idiosincrasia della rappresentanza democratica degli interessi sociali o fossero catturate dai coaguli di interessi generati dalla transizione dall'economia pianificata al socialismo di mercato. L'esempio più appariscente era costituito dalle autorità locali, cui erano stati devoluti ampi poteri soprattutto in ambito fiscale, e che agli occhi di questi autori prefiguravano rischi di pulsioni centrifughe sull'esempio della Jugoslavia. Per evitare esiti indesiderabili la soluzione proposta era una transizione neo-autoritaria, che ri-concentrasse il potere nelle mani delle autorità centrali per garantire che le riforme economiche non venissero ostacolate dai detentori di posizioni di rendita nel sistema, oltre che per prevenire fenomeni di instabilità legati alle istanze di una società sempre più plurale.

La repressione del movimento di protesta di piazza Tian'anmen (protesta peraltro estesa ben oltre la città di Pechino) nel giugno 1989 ha determinato una torsione nel dibattito pubblico che ha favorito il prevalere di posizioni favorevoli al consolidamento del Partito-Stato. Il PCC e lo stesso Xi Jinping hanno negato ripetutamente la possibilità che regimi politici estranei alla cultura politica cinese, come la democrazia liberale, possano essere efficaci nel paese. La sfida istituzionale che la RPC interpreta oggi è dunque quella di un regime politico e di un sistema di governance che possano rivendicare piena legittimità internazionale anche in quanto competitivi – in termini di performance – rispetto alle democrazie occidentali, e ancor di più rispetto alle espressioni della “cinesità” non riferite alla RPC (il caso taiwanese è in questo senso centrale, giacché testimonia la possibilità per una cultura – anche politica – di estrazione cinese di generare istituzioni effettivamente democratiche).

D'altronde, l'odierno deterioramento della capacità di selezione della classe politica e della qualità della *governance* in molti paesi democratici – a partire dalla difficoltà di sviluppare progetti su vasta scala e di lungo periodo a causa di cicli elettorali sincopati, frammentazione dei processi decisionali e soggezione rispetto alle nuove forme di politica insorgente "a sciame" tipiche dell'era digitale – rendono il modello democratico vulnerabile sul versante dell'efficacia. Nel momento in cui la competizione internazionale si inasprisce intorno a partite che definiranno gli equilibri geopolitici per i decenni a venire – nuove tecnologie della produzione, intelligenza artificiale, controllo dei domini cibernetico e spaziale, infrastrutture nodali lungo le rotte del commercio globale – a prevalere saranno le realtà capaci di mobilitare in modo strategico massicce risorse finanziarie e i migliori talenti. L'assunto che fondamentale anima la condotta della classe dirigente del PCC, e che trova peraltro vasta eco nella società cinese, è che per questo frangente storico il regime politico più adatto sia una versione “aumentata” del leninismo pragmatico, paternalistico e patriottico attualmente esistente nella RPC.

Nel passaggio dalla fase maoista a quella attuale, il marxismo-leninismo cinese ha visto progressivamente ridimensionata la componente marxista e potenziata quella leninista. Il PCC resta, infatti, un partito che non trae la propria legittimazione dalla manifestazione del consenso popolare attraverso elezioni competitive: esso continua a presentarsi come portatore di una responsabilità di leadership perenne in quanto avanguardia del popolo cinese nel cammino verso un orizzonte di modernità, prosperità e grandezza. In secondo luogo, il processo decisionale al suo interno è tuttora regolato dalle prassi del centralismo democratico, che ammette una certa misura di dibattito ai livelli apicali ma impegna tutto il Partito – e, in definitiva, la società intera – a conformarsi alle decisioni assunte. Permane poi il parallelismo organizzativo tra Partito e Stato, con tutti gli snodi dell'amministrazione statale controllati dal PCC tanto in termini di personale apicale (il sistema della nomenklatura), quanto attraverso gruppi di partito (*dangzu* 党组) che monitorano e incidono sui passaggi più critici. Sotto la leadership di Xi Jinping la stessa configurazione istituzionale dello Stato ha subito modifiche rilevanti nel senso del trasferimento diretto sotto organi del PCC di un numero crescente di funzioni e responsabilità in precedenza affidate alla burocrazia statale: ad esempio, il neo-costituito Gruppo Direttivo Ristretto

Centrale per l'Istruzione vigila sul profilo ideologico dell'istruzione ricevuta dai giovani cinesi; il Dipartimento della Propaganda del PCC ha acquisito la responsabilità diretta su stampa, radio, televisione e industria dell'intrattenimento; il Dipartimento dell'Organizzazione del PCC ha ricevuto la titolarità della gestione delle carriere dei pubblici dipendenti; il Dipartimento per il lavoro del Fronte Unito ha assunto responsabilità primaria diretta sulla gestione degli affari religiosi, delle minoranze e delle collettività cinesi all'estero. Queste riforme, introdotte in particolare con il Piano per l'approfondimento della riforma istituzionale del Partito e dello Stato, ufficializzato dal Comitato Centrale del PCC il 21 marzo 2018,<sup>36</sup> riflettono la determinazione con cui Xi Jinping persegue l'ottimizzazione della capacità di governance del Partito-Stato anche incidendo profondamente sulla configurazione della struttura burocratica del Partito-Stato.

È questa una delle espressioni del “leninismo aumentato” che la RPC appare oggi esprimere. Vi sono poi ulteriori due attributi sostanziali che poggiano su altrettante premesse di metodo. Queste ultime sono rappresentate dalla natura pragmatica e paternalistica del Partito-Stato: la dirigenza cinese manifesta un'eccezionale flessibilità nell'affrontare le sfide e cogliere le opportunità che si presentano, ammettendo efficaci sincretismi che altrove sarebbero impediti da vincoli ideologici. L'aggiustamento costante dei meccanismi di *governance* ha sinora consentito di gestire un'economia sottoposta a forte controllo politico eppure integrata con i mercati globali, oltre a un imponente sistema finanziario che, per quanto chiuso, assume via via una fisionomia più sofisticata. Riguardo al secondo aspetto, il paternalismo del sistema si estende ben oltre la pervasiva selezione della classe dirigente per via cooptativa e l'aggiornamento della propaganda al fine di indirizzare l'opinione pubblica. Quest'ultima, infatti, viene anche ampiamente consultata e il Partito-Stato possiede canali sempre più numerosi e avanzati per sollecitare la popolazione a esprimere pareri, sovente tenuti in considerazione nell'elaborazione delle politiche di governo a livello locale e centrale.

Venendo, infine, ai due attributi che massimizzano sostanzialmente la capacità del regime politico cinese, questi sono la leva del patriottismo e l'innovazione tecnologica. Quello cinese può essere considerato un “leninismo aumentato” anche perché l'attivazione di questi due attributi in un contesto politico-istituzionale già predisposto all'innovazione dota il Partito-Stato di facoltà di percezione e di trasmissione di contenuti – tanto all'interno del paese, quando su scala globale, e in particolare presso le numerose comunità di cinesi d'oltremare (si veda l'ultimo capitolo di questo Approfondimento) – che trascendono il potenziale di un tradizionale regime leninista. Il progetto di “grande rigenerazione della nazione cinese”, di cui il PCC è architetto, richiama un anelito di restaurazione dell'antica grandezza della civiltà cinese che è diffuso non soltanto presso i cinesi con passaporto della RPC, e implica che il rispetto per il primato della stabilità politica in Cina sia l'autentica manifestazione dell'amor di patria di ogni cinese. Quanto alla tecnologia, essa aumenta in senso letterale gli strumenti con cui il Partito-Stato può performare, tanto sul versante della governance, quanto su quello del controllo e della repressione. Nel primo ambito ricade l'uso estensivo delle tecnologie digitali (e dei *big data* che ne derivano) al servizio dell'attività amministrativa, regolatoria ed economica, con tangibili benefici per la vita quotidiana della popolazione (si veda il capitolo 3.1). Sul secondo versante, il monitoraggio automatico delle comunicazioni private, l'esteso utilizzo di sistemi per il riconoscimento remoto dei cittadini, l'acquisizione massiva di dati in assenza di una normativa sulla privacy e l'attivazione di sistemi di valutazione del “credito sociale” che intervengono direttamente sulla sfera personale costituiscono solo alcune delle più inedite forme di condizionamento cui i cittadini cinesi sono sempre più vincolati.

---

<sup>36</sup> Xinhua, “Il Comitato Centrale del PCC emana il «Piano per l'approfondimento della riforma istituzionale del Partito e dello Stato»” (*Zhonggong zhongyang yinfa “shenhua dang he guojia jigou gaige fang'an”* 中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》), Pechino, 21 marzo 2018, [http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/21/c\\_1122570517.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/21/c_1122570517.htm).

## 1.2 Cina, multilateralismo e ordine internazionale

È ormai senso comune che la Cina consideri l'infrastruttura istituzionale del sistema internazionale rilevante per il conseguimento dei propri diversi obiettivi e sia dunque disposta a investirvi, in questa congiuntura, anche più dei suoi originari promotori. Tale convinzione si è diffusa in Occidente a partire dal maggio 2017, quando, in occasione del primo Forum dedicato<sup>37</sup>, la Belt and Road Initiative (BRI) è stata presentata dai principali media nazionali ed esteri come la leva di un “nuovo ordine mondiale” con Pechino al centro, secondo tradizione.<sup>38</sup> Benché l'enfasi riflettesse senz'altro logiche di comunicazione, in quel momento è risultato chiaro che un paese con gli interessi e le capacità economico-diplomatiche della Cina, cresciuto in un ordine che non aveva contribuito a creare e con il quale aveva intrattenuto un rapporto quanto meno complesso, difficilmente avrebbe rinunciato ad avanzare una propria visione.

Già nel novembre 2008, d'altra parte, il primo G20 a livello di capi di stato e di governo aveva offerto all'allora Presidente Hu Jintao la migliore delle occasioni, data la crisi incombente, per esplicitare i tratti di un “nuovo ordine finanziario internazionale”, ritenuto essenziale per garantire un “solido sviluppo economico globale”.<sup>39</sup> Nel corso dei dieci anni successivi, gli ambiti nei quali la Cina ha definito obiettivi e proposte sono aumentati, di pari passo con la sua determinazione nel conseguirli.<sup>40</sup> Non inaspettatamente, natura e ampiezza del riformismo di Pechino nella sfera della governance internazionale hanno finito per richiamare grande attenzione da parte degli osservatori. Ciò, in particolare, nel mondo occidentale a causa della limitata resistenza che l'ordine multilaterale costruito a partire dal secondo dopoguerra – liberale in quanto aperto e basato su regole – sembrava in grado di opporre al cambiamento. Quest'ultimo appariva infatti indebolito da vari fattori, il più vistoso dei quali era il plateale abbandono della stessa logica dell'ordine da parte degli Stati Uniti guidati dall'amministrazione Trump.

Che toccasse all'Unione Europea, in quanto più convinta sostenitrice del multilateralismo, prendere posizione sul tema era dunque atteso, e questo è accaduto nel marzo 2019 quando, in un documento ufficiale, Bruxelles ha definito la Cina “rivale sistemica in quanto promuove modelli di governance alternativi”.<sup>41</sup> Questa formulazione – seppure attenuata dall'osservazione che Pechino, per l'Europa, è anche partner, controparte negoziale e concorrente in ambito economico – invita ad approfondirne la postura nei confronti dell'ordine, in quanto questa non potrà che riflettersi negli altri ambiti. Una relazione che i vertici europei hanno recentemente definito “complessa” e “vitale”<sup>42</sup> al tempo stesso potrebbe infatti incrinarsi se venisse meno la convinzione di poter interagire, in futuro, entro un quadro di regole comune, rinnovato e rafforzato seguendo un metodo condiviso. Il primo nodo da affrontare

---

<sup>37</sup> Belt and Road Forum for International Cooperation, Pechino, 14 - 15 maggio 2017, <http://2017.beltandroadforum.org/english/index.html>.

<sup>38</sup> Si vedano, ad esempio, Angelo Aquaro, “La nuova Via della seta da 650 miliardi. Pechino lancia il suo ordine mondiale”, *Repubblica*, 13 maggio 2017, <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2017/05/13/la-nuova-via-della-seta-da-650-miliardi-pechino-lancia-mondiale12.html>; Ramesh Thakur, “Il nuovo ordine mondiale di Pechino”, *Il Sole 24 Ore*, 21 novembre 2017, <https://www.ilsole24ore.com/art/il-nuovo-ordine-mondiale-pechino-AEAXTkDD>; Jane Perlez e Keith Bradsher, “Xi Jinping Positions China at Center of New Economic Order”, *The New York Times*, 14 maggio 2017, <https://www.nytimes.com/2017/05/14/world/asia/xi-jinping-one-belt-one-road-china.html>.

<sup>39</sup> Ren Xiao, “A Reform-minded Status Quo Power? China, the G20, and Reform of the International Financial System”, *Third World Quarterly*, 36,11, 2015, p. 2028.

<sup>40</sup> Yan Xuetong (2014), “From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement”, *The Chinese Journal of International Politics*, 7, 2.

<sup>41</sup> Commissione Europea e Alto Rappresentante dell'Unione Europea per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, “EU-China - A strategic outlook”, Bruxelles, 12 marzo 2019, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

<sup>42</sup> European Council, *Defending EU interests and values in a complex and vital partnership*, comunicato stampa del Presidente Michel e della Presidente von der Leyen, 22 giugno 2020, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/06/22/eu-china-summit-defending-eu-interests-and-values-in-a-complex-and-vital-partnership/>.

è dunque l'approccio della Cina nei confronti del multilateralismo per chiarire se vi siano ragioni di ritenere che, appena nelle condizioni di farlo, Pechino cercherà di affermare una logica organizzativa differente da quella attuale, ed eventualmente quale. Un quesito che non ha una risposta semplice.

La RPC ha “incontrato” il multilateralismo – che non apparteneva alla sua cultura politica<sup>43</sup> – con l'ingresso nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (1971). La sua postura inizialmente circospetta, dunque passiva, si è trasformata, a partire dai primi anni '80, in un impegno attivo. Il paese segnalava, così, di aver riconosciuto che agire nell'ambito delle organizzazioni internazionali poteva agevolare il conseguimento dei suoi obiettivi. Oggi la Cina esercita un ruolo prominente all'interno dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) come secondo contributore di risorse finanziarie (con il 12%), ma anche attraverso posizioni di rilievo occupate da funzionari cinesi all'interno dell'organizzazione – come il Vice-Segretariato Generale per gli Affari Economici e Sociali – e al vertice di varie agenzie che operano in settori cruciali come FAO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura) e ICAO (Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile). Significativa, a questo proposito, la linea adottata nei confronti dell'OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità), mentre gli USA annunciavano il proprio ritiro in piena pandemia.

Prima ancora di intervenire sull'agenda e le politiche, partecipare alla vita delle organizzazioni internazionali consente alla Cina di concorrere a definire i termini della conversazione che le diplomazie intrattengono su temi e problemi di rilievo globale. Questo è importante in termini di ruolo, ma anche per la possibilità che offre di plasmare le norme in divenire. Rientra in questa dinamica la proposta avanzata da Pechino di avviare, in sede ITU (Unione Internazionale delle Telecomunicazioni), agenzia specializzata ONU guidata dal connazionale Zhao Houlin, uno studio su un Nuovo IP (Internet protocol), assumendo una postura propositiva su un nodo assai delicato per la differenza di vedute con l'Occidente in tema di cyber-sovranià.

L'impegno di Pechino nel sistema ONU, che rassicura rispetto al riconoscimento del valore dell'architettura istituzionale multilaterale, non può dunque mettere in secondo piano il fatto che le organizzazioni internazionali sono contesti nei quali i membri si confrontano, e talvolta si scontrano, su specifiche questioni, spesso di grande rilievo politico. Al di là del riconoscimento del loro valore pratico/procedurale, ciò che conta sono le agende che i singoli paesi promuovono e che non sempre vanno nella direzione di un rafforzamento del multilateralismo. La resistenza della Cina su alcuni dossier per lei delicati della riforma dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (meglio nota secondo l'acronimo inglese WTO),<sup>44</sup> reclamata soprattutto dagli Stati Uniti (che di fatto stanno ne stanno ostacolando il funzionamento), si ritiene non agevoli la tenuta del multilateralismo nella regolazione degli scambi commerciali, di fatto aprendo ulteriori spazi a soluzioni bilaterali. Il multilateralismo, nelle diverse istanze, deve guadagnarsi la propria patente di legittimità, sia sul fronte degli attori rilevanti che coinvolge nel processo decisionale, sia su quello dell'efficacia delle risposte che offre ai problemi. La pluralità di vedute che si registra all'interno della comunità internazionale oggi, in generale, non agevola. Il ruolo che Pechino gioca in molte organizzazioni internazionali, promuovendo la propria agenda, spingendo o frenando il cambiamento, non fuga dunque le preoccupazioni sul futuro del multilateralismo, benché la Cina evidentemente non lo rifiuti come metodo.

---

<sup>43</sup> Wang Hongying (2000), “Multilateralism in Chinese Foreign Policy: The Limits of Socialization”, *Asian Survey*, 40, 3, p. 485.

<sup>44</sup> Si veda la sezione 2.2 di questo Approfondimento, “Le relazioni RPC – Unione Europea”.

Tutt'al contrario, si potrebbe dire, visto che l'adesione attiva della Cina al multilateralismo si traduce talvolta nella costruzione di organizzazioni nuove.<sup>45</sup> Il caso più citato è quello della AIIB (Asian Infrastructure Investment Bank), la banca di sviluppo, voluta da Pechino, che dimostra come il paese abbia interiorizzato questo principio organizzativo e sia in grado di applicarlo con successo, al punto da coinvolgere un numero importante di paesi anche europei. In questo caso, di per sé rassicurante, l'intraprendenza della Cina alimenta invece la preoccupazione che via via possa voler creare altre organizzazioni internazionali, per ragioni funzionali o di prestigio, duplicando quelle esistenti. Una dinamica di questo tipo facilmente porterebbe alla frammentazione dell'ordine internazionale, in particolare se il clima generale delle relazioni internazionali dovesse innescare una vera e propria competizione tra i promotori di organizzazioni in concorrenza tra loro per attrarre o conservare membri. In ogni caso, la costruzione di istituzioni segnala un crescente attivismo di Pechino, che potrebbe avere conseguenze importanti sull'ordine, in qualche misura e per qualche tempo dissimulate dalla scelta di replicarne le logiche organizzative, piuttosto che stravolgerle. Ciò naturalmente aggiungendo strumenti al proprio cantiere diplomatico e mettendosi in condizione di offrire ricompense a coloro i quali decidono di aderirvi.

Se questo fosse tutto, sarebbe comunque difficile comprendere la tesi dell'UE che la Cina stia promuovendo modelli di governance alternativi, sul piano internazionale, e forse anche la diffusa inquietudine nei confronti dell'attivismo di Pechino. La convinzione espressa dall'Europa, che evidentemente riflette un'autentica preoccupazione, dipende, in effetti, da considerazioni di ordine differente, tutt'altro che secondarie rispetto al mantenimento dell'infrastruttura organizzativa che conosciamo.

L'Europa, come si è detto, ha posto alla base della propria strategia di azione esterna il mantenimento di un ordine basato su regole (*rules-based order*), ovvero la sua difesa che passa per il suo rinnovamento. Questo obiettivo - è stato ribadito anche nel 2019<sup>46</sup> - costituisce anche la ragion d'essere del partenariato che l'Europa ha da tempo stabilito con la Cina, paese sensibile al tema della gestione collettiva dei problemi globali (in questo senso multilateralista, non unilateralista, come viene spesso ripetuto dai suoi vertici), ma non necessariamente allineato sulla concezione dell'ordine alla quale si rifa l'Europa. Quanto più la visione di Pechino appare, seppure in filigrana, attraverso la sua complessa condotta, tanto più emergono le differenze che possono alimentare tensioni.

In virtù della propria esperienza, l'Europa, che pure apprezza il valore procedurale del multilateralismo, non rinuncia ad attribuire a questo principio organizzativo anche la capacità di liberare le relazioni internazionali dalla morsa della sfiducia e della competizione, due fattori che alimentano il conflitto. Sviluppatisi come dispositivo funzionale a gestire problemi collettivi in un mondo di stati sovrani, dunque autonomi, ma progressivamente più interdipendenti, il multilateralismo è una forma organizzativa definita da tre elementi: regole generali di condotta, percezione dell'indivisibilità dei problemi che si traduce in percepita indivisibilità del gruppo coinvolto nell'impresa collaborativa, e infine una forma di reciprocità che valorizza i guadagni collettivi e di lungo periodo rispetto a quelli individuali e a breve. Ciascuno di questi tre elementi, combinandosi con gli altri, alimenta una dinamica virtuosa. Così il senso di compartecipazione nei problemi giustifica il fatto che uno stato sovrano rispetti regole valide per tutti, e ciò a sua volta alimenta la fiducia reciproca, rafforzando la tenuta delle istituzioni, che a loro volta rendono i membri reciprocamente responsabili della propria

---

<sup>45</sup>Sebastian Heilmann et al. (2014), "China's Shadow Foreign Policy: Parallel Structures Challenge the Established International Order", *China Monitor*, 18, [https://merics.org/sites/default/files/2020-05/China\\_Monitor\\_18\\_Shadow\\_Foreign\\_Policy\\_EN.pdf](https://merics.org/sites/default/files/2020-05/China_Monitor_18_Shadow_Foreign_Policy_EN.pdf).

<sup>46</sup>"The EU is committed to engaging with China to uphold the rules-based international order", Commissione Europea e Alto Rappresentante dell'Unione Europea per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, "EU-China - A strategic outlook", Bruxelles, 12 marzo 2019, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>, p. 2.

condotta (a fronte della legittima “irresponsabilità” che discende dalla concezione classica della sovranità).

Questa è appunto l’esperienza dell’Europa, ed è la concezione non soltanto procedurale del multilateralismo che riflette a mettere in luce la differenza di vedute con la Cina. Quest’ultima, refrattaria all’idea del “governo delle regole” e dunque di un ordine internazionale rigido, generato da trattati che comportino impegni vincolanti, si riconosce maggiormente in un ordine “mondiale”<sup>47</sup>, inteso come una struttura leggera e flessibile, essenzialmente di supporto ai singoli paesi affinché questi perseguano, sul piano interno, i propri obiettivi, senza doverli negoziare con i partner, né rendere conto alla comunità internazionale. Una visione, come ci si può attendere, in sintonia con la concezione classica della sovranità come autonomia e controllo.

L’utilizzo della formula “plurilaterale”, in luogo di multilaterale, per imprese che coinvolgono numerosi partner dimostra dunque che qualche insofferenza nei confronti di questo principio organizzativo, dopotutto, c’è.<sup>48</sup> O, quanto meno, Pechino nutre ancora dubbi sulla sua compatibilità con gli interessi fondamentali del paese. Ciò è visibile, ad esempio, nella costruzione di piattaforme come quella denominata 17+1, che la Cina ha promosso per interloquire con paesi balcanici e dell’Europa orientale, ai quali si è recentemente aggiunta la Grecia (aprile 2019), e che rientra tra le istanze plurilaterali in quanto ha essenzialmente lo scopo di agevolare relazioni bilaterali.<sup>49</sup> Al bilateralismo resta infatti largamente orientata la Cina, come dimostra l’implementazione della BRI attraverso Memorandum of Understanding siglati con singoli paesi collocati sulle direttrici della grande rete infrastrutturale, non a caso indicata come un’anticipazione dell’ordine mondiale che Pechino potrebbe voler costruire attorno a sé.<sup>50</sup>

Le preoccupazioni dell’Europa originano dunque da qui, dalla convinzione che questo approccio non sia adeguato ad affrontare l’interdipendenza che caratterizza il mondo di oggi e che richiede nuove forme di responsabilità per le esternalità negative che l’azione individuale può produrre: il nodo dei cambiamenti climatici chiarisce il punto. A prescindere dalla condotta sugli specifici dossier, certamente dettata in misura significativa dalle circostanze, non è probabilmente sfuggito che voci cinesi autorevoli sminuiscono il ruolo del multilateralismo come componente fondamentale di un ordine liberale.<sup>51</sup> La Cina sa dunque partecipare al gioco multilaterale così bene da sfruttare appieno le potenzialità del sistema delle organizzazioni esistenti per promuovere i propri interessi. Sa perfino guidarlo, questo gioco, creando nuove organizzazioni. Se dovessimo anticipare quale sviluppo suggeriscono le sue preferenze, vedremmo tuttavia quanto meno una forma di multilateralismo “diminuito”<sup>52</sup>, funzionale a dar voce ai partner e creare consenso attorno alle proprie proposte, piuttosto che a fissare regole che irreggimentino l’attività della comunità internazionale (condizione che, secondo l’Europa, ha come alternativa il prevalere della legge del più forte).

Questo in sé potrebbe costituire un modello alternativo di governance: una forma di multilateralismo nominale (o plurilateralismo), che riflette soltanto la numerosità dei partner, e per il resto “senza spessore, debolmente istituzionalizzato, frammentato, contingente, flessibile, informale, pragmatico, *ad*

---

<sup>47</sup> Chen Zhimin (2016), “China, the European Union and the Fragile World Order”, *Journal of Common Market Studies*, 54, 4, p. CCC.

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> Si veda la sezione 6.3 di questo Approfondimento: “L’impatto della piattaforma 17+1 in Europa centro-orientale e sud-orientale”.

<sup>50</sup> Si veda Giovanni B. Andornino, “Cina: le nuove Vie della Seta”, Approfondimento 140 per l’Osservatorio di Politica Internazionale, ottobre 2018,

[http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0140\\_App.pdf](http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0140_App.pdf).

<sup>51</sup> Tang Shiping (2019), “The Future of International Order(s)”, *The Washington Quarterly*, 41, 4, p. 119.

<sup>52</sup> Jürgen Rüländ (2012), “The rise of ‘diminished multilateralism’: East Asian and European Forum Shopping in Global Governance”, *Asia Europe Journal*, 9.

hoc” e perfino ridondante, per effetto del moltiplicarsi delle organizzazioni attive.<sup>53</sup> Come è stato notato, si tratterebbe di un’infrastruttura istituzionale fragile e inerme, senz’altro compatibile con una concezione essenzialmente competitiva della politica internazionale. Per questa ragione, le preoccupazioni dell’Europa per il futuro di un ordine basato su regole sono ben motivate, in questo frangente.

Tornando al quesito iniziale, stabilire natura e ampiezza del riformismo di Pechino rispetto all’ordine internazionale non è semplice in quanto la condotta della Cina entro l’infrastruttura organizzativa dell’ordine internazionale è articolata e, come si è visto, complessa. Pechino è attiva all’interno delle organizzazioni internazionali consolidate, dove promuove – come ogni altro paese che ne abbia le capacità – la propria agenda. Ciò che forse ha colto di sorpresa soprattutto chi è piuttosto disimpegnato oggi, come gli Stati Uniti, è la lucidità e la determinazione con la quale la Cina persegue i propri obiettivi. Non è un caso che vari consessi multilaterali siano divenuti di recente uno dei terreni di confronto – e di scontro – tra Washington e Pechino.<sup>54</sup> Al riparo da questa dinamica sono naturalmente le nuove organizzazioni patrocinata dalla Cina, che ha così mostrato di riconoscere il valore del multilateralismo nel sistema internazionale attuale.

Se il possibile moltiplicarsi delle organizzazioni suscita qualche preoccupazione per la frammentazione dell’ordine che potrebbe conseguire, le maggiori perplessità nascono comunque nella concezione plurilaterale che Pechino sembra prediligere in funzione di un ordine mondiale debolmente istituzionalizzato, orientato al sostegno delle politiche dei singoli paesi attraverso relazioni, più che norme o ricette, nel rispetto della tradizione bilateralista e pragmatica del paese. Questa concezione, che riflette il valore attribuito alla propria autonomia e l’interesse a preservare per quanto possibile la propria libertà di azione, potrebbe avere ricadute importanti sull’ordine, benché oggi il riformismo della Cina appaia moderato dall’evidente interesse a cogliere i benefici del proprio attivismo nella sfera dell’organizzazione internazionale.

### 1.3 La modernizzazione delle Forze armate cinesi

Avviato negli anni ’80, il processo di modernizzazione dell’Esercito Popolare di Liberazione (EPL) ha subito un’accelerazione sotto l’attuale dirigenza del PCC.<sup>55</sup> Gli obiettivi sono delineati nella Relazione presentata dal Segretario Generale Xi Jinping al 19° congresso nazionale del Partito nel 2017: entro il 2020 la sostanziale meccanizzazione delle Forze armate, nonché rilevanti progressi nella loro informatizzazione e un significativo potenziamento delle capacità strategiche; entro il 2035 il sostanziale completamento della modernizzazione, con riferimento a teoria, struttura, personale e armamenti; entro la metà del XXI secolo, infine, la piena trasformazione dell’EPL in una forza armata di prima classe a livello mondiale (*shijie yiliu jundui*, 世界一流军队).<sup>56</sup> Così concepita, la modernizzazione militare si presenta dunque come un processo di lunga durata e ad ampio spettro, che investe al tempo stesso dottrina, assetti organizzativi e dotazioni dell’EPL.

---

<sup>53</sup> Ivi, p. 258.

<sup>54</sup> Nick Cumming-Bruce, “U.S.-Backed Candidate for Global Tech Post Beats China’s Nominee”, *New York Times*, 4 marzo 2020.

<sup>55</sup> L’Esercito Popolare di Liberazione, la cui fondazione si fa ufficialmente risalire all’insurrezione di Nanchang del 1927, è l’esercito del Partito Comunista Cinese. Come stabilisce la *Legge sulla difesa nazionale* del 1997, l’EPL è sottoposto alla “direzione” (*lingdao*, 领导) del Partito, che la esercita mediante la propria Commissione Militare Centrale, presieduta dal Segretario Generale, oggi Xi Jinping.

<sup>56</sup> Xi Jinping, “Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era”, Relazione politica presentata in occasione del 19° congresso nazionale del Partito Comunista Cinese, 18 ottobre 2017, p. 17.

Sul piano della dottrina, successive revisioni introdotte a partire dai primi anni '90 hanno evidenziato la centralità delle moderne tecnologie nella conduzione della guerra contemporanea, in un contesto caratterizzato tuttavia dalla persistente percezione di inferiorità tecnologica da parte della Cina rispetto ai propri potenziali avversari. La Guerra del Golfo del 1991, in particolare, ha innescato in Cina un dibattito strategico da cui sarebbe scaturita, nel 1993, la nuova dottrina delle “Guerre locali in condizioni di alta tecnologia”, poi rivista nel 2004 (“Guerre locali in condizioni di informatizzazione”) e nel 2014 (“Guerre locali informatizzate”) con più specifica individuazione dell’applicazione delle tecnologie informatiche quale tratto distintivo della guerra contemporanea. Parallelamente, la dottrina operativa ha attribuito crescente importanza al principio di integrazione delle forze, richiedendo ai diversi Servizi armati dell’EPL – Forze di terra, Marina e Aeronautica – di prepararsi a operare in modo congiunto dalla pianificazione al combattimento. Introdotto sul finire degli anni '90, il concetto di “operazioni congiunte” (*lianhe zuozhan*, 联合作战) riprendeva in termini letterali il concetto statunitense di *jointness*. Negli anni successivi il concetto è stato ulteriormente specificato in “operazioni congiunte integrate” (*yitihua lianhe zuozhan*, 一体化联合作战), alla luce della percepita “sistemizzazione” – vale a dire la trasformazione della guerra in scontro fra sistemi contrapposti – e della conseguente esigenza di una maggiore integrazione fra le componenti del sistema.<sup>57</sup>

Questa evoluzione della dottrina ha comportato un ampliamento degli orizzonti spaziali di Forze armate tradizionalmente caratterizzate da un marcato orientamento continentale. Nuovi ambiti hanno così acquisito rilevanza cruciale, in particolare gli spazi marittimi, lo spazio extra-atmosferico e il cyberspazio, identificati nel *Libro bianco sulla strategia militare* del 2015 quali “ambiti di sicurezza cruciali” (*zhongda anquan lingyu*, 重大安全领域).<sup>58</sup> In ambito marittimo è in corso ormai da tempo un progressivo ampliamento del perimetro operativo delle forze cinesi, dalle acque regionali dei “mari vicini” ai cosiddetti “mari lontani” (*yuanhai*, 远海). Come si afferma nel *Libro bianco sulla difesa nazionale nella nuova era* del 2019, la Marina dell’EPL sta dunque “accelerando la transizione da operazioni di difesa nei mari vicini a operazioni di protezione nei mari lontani”.<sup>59</sup> Nello spazio extra-atmosferico i sistemi satellitari sono identificati come un assetto fondamentale nella “guerra informatizzata” e la Cina intende pertanto – come affermato sempre nel Libro bianco del 2019 – “proteggere la sicurezza delle risorse spaziali e rafforzare la capacità di entrare e uscire in sicurezza dallo spazio extra-atmosferico e farne uso”. In ambito cyber è particolarmente acuta la percezione di vulnerabilità rispetto alle potenze tecnologicamente più avanzate, a partire dagli Stati Uniti ritenuti tuttora egemoni in questo ambito. Al tempo stesso, tuttavia, gli analisti cinesi individuano nel cyberspazio un ambito potenzialmente promettente per operazioni asimmetriche che consentano di “vincere il più forte da una posizione di debolezza”.<sup>60</sup>

Parallelamente alla ridefinizione del tipo di guerra che l’EPL deve prepararsi a combattere, la dottrina militare ha ampliato i compiti delle Forze armate al di là dell’ambito strettamente bellico. L’integrazione della Cina nella rete delle interdipendenze internazionali ha infatti prodotto una percepita diversificazione delle minacce alla sicurezza nazionale, con un intreccio sempre più stretto tra minacce tradizionali e non tradizionali e tra minacce esterne e minacce interne. Di qui l’introduzione del concetto di “operazioni militari non belliche” (*fei zhanzheng junshi xingdong*, 非战争军事行动), sostenuto

<sup>57</sup> Simone Dossi (2015), “La politica di difesa cinese: una trasformazione lunga trent’anni”, *OrizzonteCina*, 6, 5, pp. 2-5, <https://www.twai.it/articles/la-politica-di-difesa-cinese-una-trasformazione-lunga-trentanni>.

<sup>58</sup> PRC State Council Information Office, *China’s Military Strategy*, Pechino, 2015, [http://english.www.gov.cn/archive/white\\_paper/2015/05/27/content\\_281475115610833.htm](http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2015/05/27/content_281475115610833.htm).

<sup>59</sup> PRC State Council Information Office, *China’s National Defense in the New Era*, Pechino, 2019, [http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content\\_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html](http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html).

<sup>60</sup> Simone Dossi (2020), “On the Asymmetric Advantages of Cyberwarfare. Western Literature and the Chinese Journal *Guofang Keji*”, *Journal of Strategic Studies*, 43, 2, pp. 281-308.



inizialmente soprattutto dalla dirigenza civile e infine abbracciato anche dalla dirigenza militare, in particolare in seguito all'operazione di evacuazione di circa 36.000 cittadini cinesi dalla Libia a inizio 2011.<sup>61</sup> Nel *Libro bianco sull'impiego diversificato delle Forze armate cinesi* pubblicato nel 2013 viene così delineata una duplice diversificazione delle missioni dell'EPL. Da un lato, in continuità con la lunga tradizione delle Forze armate cinesi come esercito di partito, si riafferma il loro ruolo interno nel mantenimento della stabilità e nel sostegno alle politiche pubbliche del Partito-Stato. Dall'altro lato – e qui è l'elemento di novità – si evidenzia l'impegno dell'EPL al di fuori del territorio nazionale in missioni di natura non bellica, quali la protezione di interessi cinesi all'estero, la partecipazione alle operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite e la protezione della sicurezza delle vie di comunicazione marittima.<sup>62</sup>

L'evoluzione della dottrina militare ha reso necessaria una profonda revisione degli assetti organizzativi, che costituisce una seconda importante dimensione del processo di modernizzazione in atto. Fino al 2015, la struttura dell'EPL restava sostanzialmente basata su riforme introdotte a metà degli anni '50 del secolo scorso su modello sovietico. La Commissione Militare Centrale, organo di vertice politico-militare, esercitava la propria autorità sulle Forze armate attraverso una struttura di comando a tre livelli. Il primo livello era costituito dai Dipartimenti generali (Dipartimento generale di Stato maggiore, Dipartimento generale politico e Dipartimento generale logistica, cui nel 1998 si era aggiunto il Dipartimento generale armamenti). Il secondo livello era costituito dai Comandi delle Regioni militari nelle quali era suddiviso il territorio nazionale. Infine, il terzo livello era costituito dai Comandi dei Servizi armati: la Marina e l'Aeronautica, cui si aggiungeva – inquadrata tuttavia a un grado inferiore come Corpo armato – la Seconda artiglieria, vale a dire la forza missilistica. Le Forze di terra non disponevano di un proprio Comando: a esercitare l'autorità su queste ultime era infatti direttamente il Dipartimento generale di Stato maggiore, che fungeva quindi contestualmente da organo di comando delle Forze di terra e da organo di comando dell'EPL nel suo complesso. Si determinava così una sovrapposizione tra struttura di comando delle Forze di terra e dell'EPL, che – unita a una cultura strategica marcatamente continentale – produceva una vera e propria egemonia delle Forze di terra sull'EPL.

Un simile assetto organizzativo risultava ormai del tutto obsoleto alla luce dell'evoluzione dottrinale degli anni '90 e 2000, in particolare in riferimento al concetto di operazioni congiunte integrate, il cui essenziale requisito organizzativo è una struttura di comando pienamente interforze e un più equilibrato rapporto fra i diversi Servizi armati. Una complessiva riforma dell'organizzazione è stata infine approvata alla fine del 2015 ed è attualmente in fase di implementazione.<sup>63</sup> La struttura dell'Epl viene ridisegnata sulla base del principio secondo cui “la Commissione Militare Centrale esercita una supervisione complessiva, le Regioni operative presiedono alle operazioni, i Servizi armati presiedono alla costruzione”. Viene così disposta una ristrutturazione attorno a due distinti sistemi, entrambi facenti capo alla Commissione Militare Centrale: il “sistema di direzione e amministrazione” (*lingdao guanli tizhi*, 领导管理体制) e il “sistema di comando operativo congiunto” (*lianhe zuozhan zhihui tizhi*, 联合作战指挥体制). Nel primo l'autorità procede dalla Commissione Militare Centrale ai Servizi armati, nel secondo dalla Commissione alle Regioni operative. Tre aspetti di questa complessiva riorganizzazione sono particolarmente importanti nell'adattare gli assetti organizzativi dell'EPL alle esigenze derivanti dalla dottrina. Il primo è lo smantellamento dei quattro Dipartimenti generali, la loro sostituzione con

---

<sup>61</sup> Andrea Ghiselli (2020), “Civil-Military Relations and Organisational Preferences Regarding the Use of the Military in Chinese Foreign Policy: Insights from the Debate on MOOTW”, *Journal of Strategic Studies*, 43, 3, pp. 421-442.

<sup>62</sup> PRC State Council Information Office, *The Diversified Employment of China's Armed Forces*, Beijing, 2013, [http://english.www.gov.cn/archive/white\\_paper/2014/08/23/content\\_281474982986506.htm](http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2014/08/23/content_281474982986506.htm).

<sup>63</sup> Simone Dossi (2018), “L'Esercito popolare di liberazione fra mutamento della dottrina militare e riforma della struttura di comando. Un'ipotesi interpretativa”, *OrizzonteCina*, 9, 2, pp. 3-13.

15 Dipartimenti funzionali e soprattutto l'istituzione di un Dipartimento di Stato maggiore congiunto pienamente interforze. Il secondo aspetto è la sostituzione delle preesistenti sette Regioni militari con cinque Regioni operative dotate di organi di comando anch'essi interforze. Il terzo aspetto è il riordino dei Servizi armati: l'istituzione di organi di comando interforze è infatti resa possibile dalla riorganizzazione delle Forze di terra, con l'istituzione di un apposito organo di comando al pari degli altri Servizi e la conseguente separazione fra catena di comando delle Forze di terra e catena di comando dell'EPL. Parallelamente, la riforma eleva al grado di Servizio armato la Seconda artiglieria, ribattezzata Forza missilistica, e affianca ai quattro Servizi due nuove forze di supporto: la Forza di supporto strategico, cui viene attribuita la responsabilità per i programmi spaziali e cyber, e la Forza di supporto logistico congiunto, con responsabilità su centri di supporto logistico nelle cinque Regioni operative.

Accanto a dottrina e organizzazione, una terza area interessata dal processo di modernizzazione è quella dei sistemi di difesa.<sup>64</sup> Anche in questo caso il processo di modernizzazione ha avuto inizio negli anni '80, ma ha subito un'accelerazione nell'ultimo decennio, con alcuni significativi elementi di novità. In primo luogo, se fino a pochi anni fa i sistemi di difesa maggiormente innovativi erano acquisiti dall'estero, in particolare dalla Russia, nell'ultimo decennio è notevolmente cresciuta la capacità di produzione nazionale, pur in presenza di persistenti difficoltà in alcune aree. In secondo luogo, se in passato gli sforzi erano concentrati prevalentemente sul potenziamento delle capacità di interdizione in ambito regionale (con particolare riferimento allo scenario di un conflitto nello Stretto di Taiwan), nell'ultimo decennio considerevoli investimenti sono stati destinati anche al potenziamento delle capacità di proiezione a più lungo raggio.

Questi elementi di novità sono ben visibili nella modernizzazione navale, un ambito di particolare importanza per l'adattamento di Forze armate tradizionalmente continentali alle esigenze derivanti dall'evoluzione dottrinale sopra descritta. Si segnalano importanti progressi nella modernizzazione della flotta di superficie, con la costruzione e consegna dei cacciatorpediniere della classe Luyang III (tipo 052D) e delle prime navi della classe Renhai (tipo 055) (una in servizio e cinque attualmente in costruzione). Con queste ultime, in particolare, la Marina compie un significativo salto di qualità: classificate ufficialmente come cacciatorpediniere, le Renhai sono prive di paralleli in Occidente, dove vengono considerate piuttosto come incrociatori.<sup>65</sup> La Marina dell'EPL si sta inoltre dotando di nuove rifornitrici di squadra, con una seconda nave della classe Fuyu (tipo 901) entrata in servizio nel 2020, nonché di nuove grandi navi d'assalto anfibia, con sette LPD (Landing Platform Dock) della classe Yuzhao (tipo 071) già in servizio, un'ottava attualmente in costruzione e la prima LHD (Landing Helicopter Dock) della classe Yushen (tipo 075) varata nel 2019. Particolarmente rilevanti sono i progressi nel programma delle portaerei. Una prima nave, la *Liaoning*, venne consegnata alla Marina dell'EPL nel 2012, dopo lunghi lavori sullo scafo di costruzione sovietica importato dall'Ucraina alla fine degli anni '90, e ha infine raggiunto la capacità operativa iniziale nel 2018. Una seconda portaerei, la *Shandong*, basata sul modello della *Liaoning* ma di produzione nazionale, è stata consegnata nel 2019, mentre è attualmente in costruzione una terza portaerei, di progettazione interamente nazionale, che si ritiene presenterà significativi miglioramenti in particolare nel sistema di decollo degli aerei imbarcati.<sup>66</sup> Il ritmo sostenuto della modernizzazione navale è reso possibile dai progressi qualitativi e dagli imponenti volumi di costruzione dell'industria cantieristica cinese. Proprio la cantieristica è individuata dal Dipartimento della Difesa statunitense fra gli ambiti in cui la Cina avrebbe raggiunto la parità - se

---

<sup>64</sup> Sulla modernizzazione dei sistemi di difesa si vedano International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 2020*, Londra, IISS, pp. 231-239; US Department of Defense, *Annual Report to Congress. Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020*, Washington D.C., <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2332126/dod-releases-2020-report-on-military-and-security-developments-involving-the-pe/>.

<sup>65</sup> Massimo Annati (2020), "L'inarrestabile avanzata della tecnologia cinese", *Rivista Marittima*, pp. 34-41, [https://issuu.com/rivistamarittima/docs/rm\\_aprile\\_2020](https://issuu.com/rivistamarittima/docs/rm_aprile_2020).

<sup>66</sup> ChinaPower, *Tracking China's Third Aircraft Carrier*, 2019, <https://chinapower.csis.org/china-carrier-type-002/>.

non la superiorità – rispetto agli Stati Uniti. Il settore è attualmente in fase di consolidamento, in seguito alla fusione dei due maggiori gruppi – la China Shipbuilding Industry Corporation e la China State Shipbuilding Corporation – realizzata nel 2019 dando luogo al più grande gruppo su scala mondiale.<sup>67</sup>

Significativi progressi si registrano anche in ambito aeronautico e missilistico. Sul primo versante si segnala in particolare il graduale rinnovamento della linea dei caccia. I primi esemplari del J-20, il caccia cinese di quinta generazione, sono entrati in servizio nel 2019 nella Regione operativa orientale. Parallelamente, continua sia nell'Aeronautica sia nell'Aeronavale l'immissione in servizio di nuovi velivoli di quarta generazione: secondo il Dipartimento della Difesa USA, oltre 800 dei 1.500 caccia attualmente operativi sarebbero ormai di quarta generazione. Rientrano fra questi i 24 Su-35 acquisiti dalla Russia e consegnati nel 2019.<sup>68</sup> Per quanto riguarda la linea dei bombardieri, le autorità hanno confermato ufficialmente nel 2016 che è in corso lo sviluppo di un nuovo velivolo, identificato nelle fonti occidentali come H-20. Con un raggio d'azione stimato di almeno 8.500 chilometri, l'H-20 – che secondo fonti statunitensi entrerà in servizio non prima della metà del prossimo decennio – rafforzerebbe significativamente la componente aerea del deterrente nucleare cinese. Nel frattempo, l'EPL sta sviluppando nuove varianti del bombardiere H-6 attualmente in servizio, a sua volta una versione di produzione nazionale del Tu-16 sovietico. In particolare, è entrata in servizio nell'Aeronavale la versione H-6J, che secondo il Dipartimento della Difesa USA consentirebbe di estenderne significativamente il raggio d'azione nei mari regionali, mentre un'ulteriore variante (H-6N) è stata esibita in occasione della parata militare per il settantesimo anniversario della Rpc nel 2019. In ambito missilistico, la modernizzazione procede sia nel settore strategico sia in quello convenzionale. Con riferimento al primo, si segnala in particolare il missile balistico intercontinentale DF-41, anch'esso al centro dell'attenzione in occasione della parata del 2019. Nella stessa occasione venivano per la prima volta esibiti anche il missile balistico a medio raggio DF-17 e il missile da crociera CJ-100.<sup>69</sup> Secondo l'IISS, tutti e tre i missili sono attualmente in dotazione alle Forze missilistiche, ma non hanno ancora raggiunto la capacità operativa iniziale. In ambito convenzionale si segnala anche il missile balistico anti-nave DF-21D, che – con una gittata stimata di oltre 1.500 chilometri – è ritenuto dalle fonti USA in grado di colpire navi nemiche (incluse portaerei) in navigazione nell'Oceano pacifico occidentale.

I progressi conseguiti nella modernizzazione dei sistemi di difesa sono stati resi possibili grazie alla mobilitazione di considerevoli risorse finanziarie, con una costante crescita del bilancio militare negli ultimi venticinque anni. Inizialmente a doppia cifra, il tasso di crescita su base annua è poi sceso al di sotto del 10% dal 2016, parallelamente al rallentamento del tasso di crescita del PIL cinese. Nel 2020 il bilancio militare ufficiale registra un incremento del 6,6% rispetto al 2019, il tasso di crescita annua più basso registrato negli ultimi tre decenni, con un'incidenza del 5,12% sul bilancio totale dello Stato (in leggero aumento rispetto al 5,06% del 2019).<sup>70</sup> Il bilancio militare cinese è oggi secondo solamente a quello degli Stati Uniti, benché non vadano dimenticati i differenti ordini di grandezza: anche considerando le stime del SIPRI, che sommano al dato governativo una serie di voci escluse dal bilancio ufficiale (quali i costi per importazioni di armamenti), le spese della Cina in ambito militare erano pari

---

<sup>67</sup> Meia Nouwens, "Is China's Shipbuilding Merger on Course?", *IISS Military Balance Blog*, 4 settembre 2020, <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2020/09/china-shipbuilding-merger>.

<sup>68</sup> Franz-Stefan Gady, "Russia Completes Delivery of 24 Su-35 Fighter Jets to China", *The Diplomat*, 17 aprile 2019, <https://thediplomat.com/2019/04/russia-completes-delivery-of-24-su-35-fighter-jets-to-china/>.

<sup>69</sup> Minnie Chan e Liu Zhen, "China Rolls Out New Weapon Systems, Nuclear-Capable Missiles in Military Parade", *South China Morning Post*, 1 ottobre 2019, <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3031145/china-rolls-out-new-weapon-systems-nuclear-capable-missiles>

<sup>70</sup> Bonnie Glaser, Matthew Funaiolo e Brian Hart (2020), *Breaking Down China's 2020 Defense Budget*, Center for Strategic and International Studies, Washington D.C., <https://www.csis.org/analysis/breaking-down-chinas-2020-defense-budget>.

nel 2019 a poco più di un terzo di quelle statunitensi. In prospettiva ci si attende che il progressivo rallentamento della crescita economica cinese riduca i margini per consistenti incrementi del bilancio militare. Anche per questo, le autorità stanno promuovendo una strategia di “fusione militare-civile” (*jun-min ronghe*, 军民融合) che, accrescendo l’integrazione fra industria della difesa e produzione civile, consenta di ridurre i costi e stimolare processi di innovazione. Rientra nella strategia anche il coinvolgimento crescente di attori privati, il cui contributo è ritenuto essenziale in settori d’avanguardia quali intelligenza artificiale e *machine learning*.

La modernizzazione delle Forze armate cinesi presenta significative implicazioni per gli equilibri regionali. Il potenziamento delle capacità militari cinesi influisce infatti sulle percezioni degli altri attori, come evidenziato dai dati sulle spese militari, che segnalano ormai da diversi anni dinamiche di riarmo in Asia orientale e, su scala minore, nel Sudest asiatico, in Asia meridionale e in Oceania. Nella regione, la modernizzazione militare cinese presenta implicazioni significative anche per gli Stati Uniti, la cui egemonia globale si fonda in ultima istanza sulla capacità di proiettare potenza nei differenti contesti regionali. Particolare preoccupazione desta quindi a Washington il potenziamento da parte cinese di quelle che vengono definite capacità di “*anti-access/area denial*” (A2/AD), vale a dire capacità a più lungo raggio volte a impedire alla controparte di accedere a una determinata area operativa e capacità a più corto raggio finalizzate a limitarne la libertà d’azione una volta che sia riuscita ad accedervi. Secondo il Dipartimento della Difesa statunitense, tali capacità sarebbero oggi particolarmente robuste all’interno della cosiddetta “prima catena di isole”, costituita da Curili, arcipelago giapponese, Taiwan,<sup>71</sup> Filippine e Borneo. In particolare, vengono ritenute sempre più esposte alle capacità missilistiche cinesi le basi USA in Giappone. Al tempo stesso, tuttavia, si evidenzia il potenziamento delle capacità cinesi di A2/AD anche al di là della prima catena di isole, con rischi crescenti per le stesse basi americane a Guam, che sono ritenute potenzialmente esposte ad attacchi convenzionali o nucleari.<sup>72</sup>

Per gli Stati Uniti, il potenziamento delle capacità cinesi di A2/AD prefigura dunque costi crescenti di accesso militare all’Asia orientale, con significative ricadute sulla tutela di specifici interessi statunitensi (quale la libertà di navigazione nei mari regionali) nonché sulla credibilità dell’impegno degli USA a difesa degli alleati asiatici. Si inseriscono in questo contesto le tensioni fra Cina e Stati Uniti nel Mar cinese meridionale, quadrante di importanza cruciale per gli equilibri militari nella regione. Da un lato, il Mar cinese meridionale riveste un ruolo fondamentale per la difesa nazionale cinese non solo dal punto di vista del complessivo potenziamento delle capacità di interdizione, ma anche da quello della credibilità della componente marittima del deterrente nucleare cinese: per la maggior profondità dei fondali, il Mar cinese meridionale rappresenta infatti il principale canale di accesso all’Oceano pacifico per i sottomarini nucleari lanciamissili balistici della Marina dell’EPL.<sup>73</sup> Di qui il potenziamento delle capacità cinesi nella regione, con l’espansione delle isole sotto controllo cinese nel 2014-15 e la successiva installazione di infrastrutture militari sia nell’arcipelago delle Paracel (in particolare su Woody Island) sia in quello delle Spratly (in particolare su Fiery Cross, Subi e Mischief Reef).<sup>74</sup> D’altro canto, per gli Stati Uniti il Mar cinese meridionale rappresenta un quadrante decisivo per la preservazione della propria capacità di accesso militare alla regione. Sin dall’amministrazione Obama,

---

<sup>71</sup> In questo Approfondimento si fa uso del termine “Taiwan” per indicare, dal punto di vista geografico, l’isola già nota storicamente come Formosa e, dal punto di vista politico, la “Repubblica di Cina (Taiwan)”, la quale esercita giurisdizione esclusiva sulla medesima isola, come pure sull’arcipelago delle isole Penghu, sull’arcipelago delle isole Kinmen, sull’arcipelago delle isole Matsu e su alcune isole minori, oltre a rivendicare isole nel Mar cinese orientale e nel Mar cinese meridionale.

<sup>72</sup> US Department of Defense, *Annual Report to Congress. Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2020*, Washington, D.C., <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2332126/dod-releases-2020-report-on-military-and-security-developments-involving-the-pe/>.

<sup>73</sup> Sarah Kirchberger e Patrick O’Keeffe (2017), “Military-Strategic Aspects of the South China Sea Issue”, in Benedikt Seemann and Sebastian Bersick (a cura di), *Traversing the Challenges: Political, Economic, and Environmental Dimensions of Maritime and Regional Security*, Manila: Konrad-Adenauer-Stiftung Philippines, pp. 27-40, [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_50965-1522-2-30.pdf?171205154257](http://www.kas.de/wf/doc/kas_50965-1522-2-30.pdf?171205154257).

<sup>74</sup> Asia Maritime Transparency Initiative, *China Island Tracker*, <https://amti.csis.org/island-tracker/china/>.

Washington ha quindi optato per un interventismo crescente in controversie sino ad allora di natura esclusivamente regionale, ricorrendo a strumenti di pressione diplomatica ma anche militare, quali in particolare le “*freedom of navigation operations*” condotte con frequenza sempre maggiore dalla Marina militare statunitense.

Se su scala regionale le ricadute della modernizzazione militare cinese sono rilevanti, meno immediate appaiono per contro le implicazioni su scala globale. Le capacità cinesi di proiezione a lungo raggio restano infatti circoscritte, a dispetto dei pur significativi progressi conseguiti negli ultimi anni, quali il programma delle portaerei segnalato sopra e, nel 2017, l’installazione di una prima base cinese all’estero a Gibuti.<sup>75</sup> Persistono infatti carenze in diversi ambiti, per esempio nelle capacità di trasporto aereo e nelle capacità anti-sommersibile, cui si aggiungono le difficoltà che secondo lo stesso Dipartimento della Difesa USA l’EPL starebbe riscontrando nella modernizzazione e nell’espansione del corpo dei marines, componente essenziale per uno sviluppo in chiave “*expeditionary*”. Va del resto precisato che gli “interessi essenziali” (*hexin liyi*, 核心利益) della Cina rimangono localizzati nella periferia del paese ed è a tutela di tali interessi che il programma di modernizzazione militare è primariamente rivolto. Su questo sfondo, al di fuori dell’Asia orientale la modernizzazione militare della Cina si è sinora tradotta in un’accresciuta partecipazione del paese a meccanismi di cooperazione militare, con positive ricadute sulla stabilità internazionale. È il caso in particolare delle operazioni di contrasto della pirateria nel Golfo di Aden, cui la RPC ha continuativamente partecipato dall’inizio del 2009, offrendo un decisivo contributo alla sicurezza di vie di comunicazione di rilevanza cruciale per i traffici marittimi globali. Ed è il caso delle operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite, che hanno visto in anni recenti un crescente attivismo di Pechino, al punto che la Cina risulta oggi di gran lunga prima fra i membri permanenti del Consiglio di sicurezza per personale dispiegato (2.534 unità al 30 giugno 2020, seguite a distanza, fra i membri permanenti, dalle 683 unità francesi).<sup>76</sup>

## 2. QUADRO ECONOMICO INTERNO E INTERNAZIONALE

### 2.1 Trasformazioni e prospettive dell’economia cinese

Sebbene i dati più recenti riflettano una condizione dell’economia cinese nel complesso buona – il secondo trimestre 2020 ha fatto registrare una crescita del PIL e dell’export cinese rispettivamente del 3,2% e del 9,5%, dopo la violenta contrazione del periodo gennaio-marzo – non tutti gli osservatori prevedono una ripresa “a V”. La politica economica e monetaria adottata dalla dirigenza della RPC, associata alle incertezze del quadro sanitario ed economico globale, porta piuttosto a prevedere un recupero “a U”, cioè caratterizzato da un protratto periodo di crescita modesta, secondo i dati ufficiali, prima di un più deciso rimbalzo.

In occasione dell’ultima crisi economica globale, innescatasi negli Stati Uniti nel 2008, Pechino reagì rapidamente con una drastica espansione del credito e un massiccio intervento di stimolo sotto forma di investimenti pubblici destinati in particolare al settore infrastrutturale, riportando una crescita economica poco al di sotto del 10% nel 2009 mentre l’economia globale entrava in recessione. Il risvolto problematico di questo approccio, volto a stabilizzare la dinamica economica nazionale e a prevenire ricadute sociali politicamente tossiche, è consistito nell’aumento del debito, soprattutto a

<sup>75</sup> Andrea Ghiselli (2015), “Prima base militare all’estero: anche la Cina sceglie Gibuti”, *OrizzoneCina*, 6, 6, pp. 4-5, <https://www.twai.it/articles/prima-base-militare-allestero-anche-la-cina-sceglie-gibuti/>.

<sup>76</sup> Dati aggiornati disponibili su *United Nations Peacekeeping*, <https://peacekeeping.un.org/en/data>.

carico degli enti locali e delle imprese, a partire dalle imprese in mano pubblica. Tra il 2007 e il 2018 il debito aggregato totale della RPC – comprensivo dell'indebitamento di Stato, famiglie e imprese non finanziarie – è passato dal 140% a oltre il 250%.<sup>77</sup> L'indebitamento non è di per sé un fattore di criticità, ma lo diventa nella misura in cui esso sostiene la crescita nell'immediato anche a discapito della redditività degli investimenti nel medio termine, oltre che nel caso in cui esso sia detenuto da investitori internazionali. Per quanto riguarda la RPC, la limitata esposizione debitoria verso l'estero, nel quadro di un'ancora parziale integrazione del sistema finanziario nazionale in quello globale, scherma il paese da pressioni esterne e pericolose dinamiche speculative. Meno rassicurante è la situazione della performance del debito: tra economisti e *policymakers* cinesi è ben noto il tema dell'azzardo morale favorito da un sistema bancario quasi totalmente in mano pubblica e dai particolari veicoli di finanziamento degli enti locali,<sup>78</sup> da cui peraltro dipendono in buona parte la stabilità sociale e le carriere dei vertici della nomenclatura del Partito. Sotto la leadership di Xi Jinping le autorità hanno mostrato un'inattesa propensione per politiche di relativa austerità, che riportino sotto controllo la leva finanziaria, prevenendo ulteriori eccessi. In questa cornice si deve leggere anche la bozza di regolamentazione recentemente pubblicata dalla Banca Popolare Cinese e dalla China Banking and Insurance Regulatory Commission per la definizione di parametri di resilienza del profilo di rischio di liquidità delle banche cinesi considerate “too big to fail”, che entro il 1° gennaio 2025 dovranno rispettare requisiti quantitativi minimi per il rischio di liquidità e, tre anni dopo, dovranno essere in grado di assorbire perdite per non meno del 6,75% del totale delle loro esposizioni.<sup>79</sup>

La scelta tra stabilità finanziaria e sociale si pone, tuttavia, in modo più stringente nel contesto di un'economia globale ancora seriamente indebolita dalla pandemia da Covid-19. Come sottolineato da Yu Yongding, una delle voci più autorevoli in seno al dibattito economico cinese e certamente non un fautore di politiche espansive spregiudicate, nell'immediato non si può contare su export e domanda interna per mantenere un livello di crescita capace di generare i 9 milioni di posti di lavoro nelle aree urbane previsti dal Premier Li Keqiang nella Relazione sul lavoro del Governo presentata alla 3ª sessione dell'Assemblea Nazionale del Popolo nel maggio 2020.<sup>80</sup> Questo obiettivo potrà essere raggiunto soltanto per mezzo di massicci investimenti e di una conseguente crescita importante del deficit, le cui inevitabili ripercussioni negative dovranno essere gestite dopo l'attuale fase di crisi.<sup>81</sup> Secondo questa linea di pensiero, in assenza di interventi di stimolo, la brillantezza della ripresa cinese nei primi mesi post-lockdown potrà rivelarsi aleatoria, a causa della fragilità della posizione finanziaria delle PMI cinesi e dalla strutturale debolezza dei consumi. Questi ultimi hanno storicamente rappresentato una percentuale del PIL molto più bassa nella RPC rispetto alla media globale – nel 2019 il 39%, a fronte del 63% della media globale. La crisi sanitaria ha messo in luce una delle cause fondamentali di questa anomala dinamica: in assenza di un sistema sanitario e di welfare sufficientemente sviluppati, una parte consistente del reddito della popolazione cinese non può tradursi in consumo. Il tema è squisitamente politico: l'elevata propensione al risparmio delle famiglie cinesi dipende dal fatto che la quota della ricchezza aggregata generata dal paese che si traduce in reddito disponibile è ancora insufficiente per permettere ai consumatori di incidere sulla crescita economica nazionale in misura proporzionata ai loro pari nel resto del mondo. Non è dunque possibile, nel breve periodo, sostituire lo stimolo alla crescita derivante dagli investimenti con la spinta dei consumi: un simile riequilibrio richiede infatti

---

<sup>77</sup> Fondo Monetario Internazionale (2020), *Global financial stability report. Markets in the Time of COVID-19*, Washington D.C., p. 48, <https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2020/04/14/global-financial-stability-report-april-2020>.

<sup>78</sup> Un'utile risorsa online per mappare l'esposizione debitoria degli enti locali nella RPC è la seguente: <https://macropolo.org/digital-projects/china-local-debt-hangover-map/>.

<sup>79</sup> Si veda la bozza aperta alle osservazioni del pubblico sul sito della China Banking and Insurance Regulatory Commission, <http://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=932533&itemId=951>.

<sup>80</sup> Li Keqiang, “Relazione sul lavoro del Governo”, Pechino, 22 maggio 2020, <https://www.caixinglobal.com/upload/2020-government-work-report.pdf>.

<sup>81</sup> Yu Yongding, “Opinion: China Can't Juice Its Economy Without Increasing Its Deficit”, *Caixin*, 30 settembre 2020, <https://www.caixinglobal.com/2020-09-30/opinion-china-cant-juice-its-economy-without-increasing-its-deficit-101611790.html>.

tempo e la disponibilità ad accettare tassi di crescita molto più modesti. Non solo: incrementare il reddito delle famiglie cinesi in via diretta, attraverso le dinamiche salariali, e indiretta, trasferendo ricchezza mediante uno stato sociale più universale e performante,<sup>82</sup> è politicamente oneroso almeno per ulteriori due ragioni. La prima è che in un simile scenario vi sarebbero soggetti perdenti, in particolare le grandi imprese di stato che sinora più hanno beneficiato del clima favorevole agli investimenti e del credito a buon mercato. La seconda è di ordine socio-politico e, per certi versi, ideologico: una politica macroeconomica che privilegia gli investimenti consente al PCC di esercitare pervasivamente il proprio ruolo di “avanguardia” indirizzando gli investimenti medesimi e, di conseguenza, definendo l’orizzonte di sviluppo del paese. Passare a un approccio centrato sui consumi, per converso, deconcentra le risorse distribuendole alla cittadinanza, favorendo un maggiore protagonismo dei consumatori cinesi e così alterando l’efficacia delle tradizionali leve di potere di un Partito-Stato tuttora ancorato a una cultura politica leninista.

La politica economica di Pechino non è, naturalmente, una questione esclusivamente interna: alla Cina vengono oggi contestate con crescente fermezza scelte antecedenti la pandemia da Covid-19 che la crisi economica globale da essa causata ha reso sempre meno tollerabili per larga parte della comunità internazionale. La presenza troppo pervasiva del Partito-Stato nella dinamica economica nazionale, il limitato accesso al mercato cinese per le imprese straniere e il trasferimento forzoso di tecnologie e proprietà intellettuale sono solo alcune delle contestazioni che la comunità imprenditoriale e finanziaria internazionale da tempo muovono a Pechino.<sup>83</sup> Le autorità cinesi hanno reagito accelerando diversi processi di riforma, già in atto prima dell’inizio della pandemia, ma che potranno ricevere ulteriore impulso nel particolare quadro economico determinatosi dopo la crisi sanitaria.

### *Il ruolo del Partito-Stato nell’economia cinese*

Sin dall’avvio della politica di riforme e apertura alla fine degli anni ‘70 del secolo scorso l’obiettivo dei vertici della RPC è stato di ristrutturare progressivamente l’economia nazionale in modo da consentire alle poderose energie imprenditoriali presenti nella società cinese di concorrere all’arricchimento materiale del paese – evitando così lo storico fallimento dell’Unione Sovietica – senza che ciò portasse a concentrazioni di ricchezza capaci di condizionare il potere politico. Nell’arco di quarant’anni, tra il 1978 e il 2018, si è così sviluppato un dinamico settore privato che è arrivato a rappresentare tra il 60% e il 70% del PIL cinese, al contempo generando l’80% dell’occupazione e il 70% dell’innovazione tecnologica.<sup>84</sup> Sino alla metà dello scorso decennio permaneva tra gli osservatori la convinzione che le logiche di mercato avrebbero continuato a prevalere, conducendo a una progressiva ritirata del Partito-Stato entro un ruolo di arbitro non direttamente coinvolto in attività d’impresa. La scarsa redditività di molte imprese pubbliche veniva sottolineata, mentre l’aggravarsi della posizione debitoria di diversi enti locali suggeriva la possibilità che i medesimi enti si sarebbero trovati a dover riequilibrare i propri conti ricorrendo alla cessione di quote di imprese controllate. Gli eventi dell’ultimo lustro mostrano uno scenario più complesso.

---

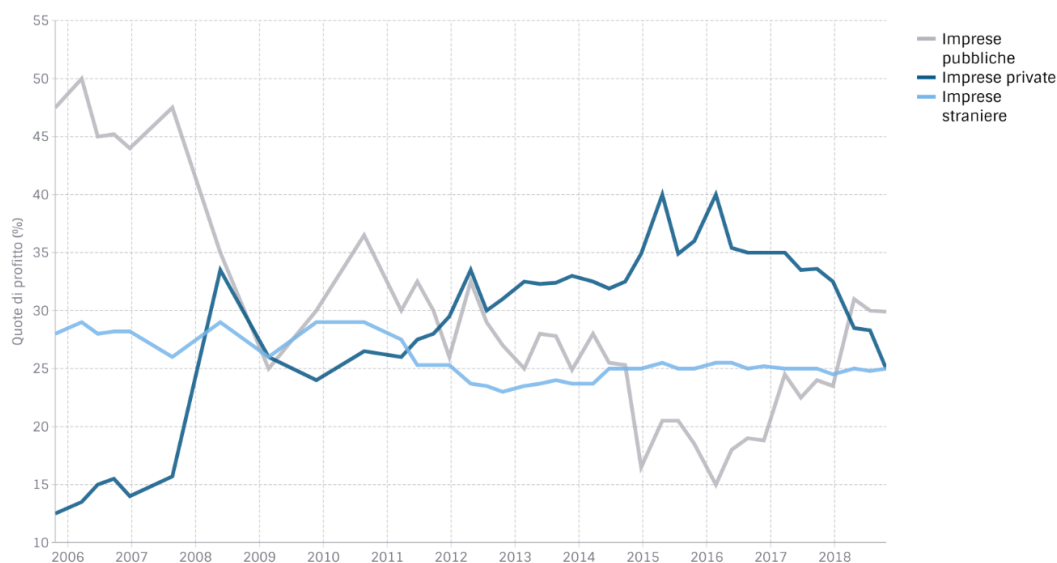
<sup>82</sup> Si noti, ad esempio, come meno della metà dei lavoratori nei contesti urbani e meno del 20% dei lavoratori migranti godano di sussidi di disoccupazione nella RPC. Anche il Fondo Monetario Internazionale sottolinea l’utilità di rafforzare le reti di protezione sociale per rendere più sostenibile la ripresa cinese post-Covid-19: Geoffrey Okamoto, “Securing China’s Post-Pandemic Recovery: Deepening Reforms and Pursuing Rebalancing”, 24 settembre 2020, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/09/24/sp092420-securing-china-s-post-pandemic-recovery>.

<sup>83</sup> Per anni la Cina è stata anche accusata di adottare politiche monetarie concepite per ottenere un vantaggio improprio in ambito commerciale. Nel mese di gennaio 2020 il Dipartimento del Tesoro USA ha però cessato di qualificare la RPC come stato responsabile di manipolazione del cambio valutario, uno dei risultati del negoziato per la firma della “Fase 1” dell’accordo commerciale USA-Cina.

<sup>84</sup> “China’s private sector contributes greatly to economic growth: federation leader”, *Xinhua*, Pechino, 6 marzo 2018, <https://www.chinadaily.com.cn/a/201803/06/WS5a9e7735a3106e7dcc13fef8.html>.

Dopo un decennio di relativo declino le imprese manifatturiere pubbliche hanno mostrato un netto recupero in termini di quote di mercato e utili (Figura 6). Rispetto alla loro posizione alla metà degli anni 2000, quando apparivano vulnerabili alla competizione sul mercato, esse tendono oggi ad avere la capacità di reggere la concorrenza, pur non generando i profitti che sarebbero alla portata di una gestione più efficiente. Questo vale sia per le imprese pubbliche che operano in settori non pienamente competitivi (ad esempio quello bancario o delle infrastrutture), in cui il loro vantaggio di partenza fa sì che le aziende private si relazionino ad esse con un approccio simbiotico più che concorrenziale, sia per le imprese pubbliche che non godono di particolari privilegi e stanno pienamente sul mercato.

**Figura 6. Percentuale dei profitti delle imprese manifatturiere per tipologia di struttura proprietaria**



Fonte: The Economist Intelligence Unit

Si tratta di un risultato conseguito anzitutto grazie ai cosiddetti piani di concentrazione forzata. Il fenomeno non è nuovo: una prima ondata di fusioni tra imprese pubbliche e di consolidamento settoriale aveva avuto luogo in preparazione all'accesso della RPC alla WTO. Pechino era consapevole dell'eccessiva frammentazione in alcuni settori e del conseguente rischio che l'esposizione alla concorrenza internazionale potesse spiazzare i produttori locali: prima del 2001 la Cina contava decine di migliaia di società nell'estrazione del carbone, più di 1.000 produttori di acciaio, oltre 8.000 imprese produttrici di cemento, circa 150 case automobilistiche e oltre 2.000 cantieri navali. Tra la fine degli anni '90 e l'inizio del nuovo millennio, per ciascuno di questi settori sono state intraprese incisive politiche di concentrazione, che hanno portato alla costituzione di un numero di operatori principali generalmente compreso tra 3 e 10 per ciascun settore, in grado di controllare il mercato di riferimento, con imprese più piccole aventi quote marginali di mercato. Si veniva così a creare in ciascun settore produttivo una situazione ai limiti tra l'oligopolio e una concorrenza ristretta, con alcune imprese di stato in posizione di controllo ma in concorrenza (limitata) tra di loro e un più ampio numero di imprese private con un ruolo secondario. Questa prima ondata di concentrazioni ha permesso alle imprese cinesi di reggere l'impatto dell'apertura (parziale) alla concorrenza di imprese internazionali successiva all'ingresso della RPC nella WTO, generando quelli che sono stati denominati "campioni nazionali".



Una seconda ondata di concentrazioni è stata avviata a partire dal 2015/2016 con obiettivi riferiti non più soltanto alla competizione nel mercato interno, ma al potenziamento della competitività delle imprese cinesi sul mercato globale. Nel 2015 sono avvenute le fusioni tra la China South Locomotive & Rolling Stock Corporation e la China CNR Corporation per dare vita alla CRRC Corporation, il più grande produttore al mondo di veicoli ferroviari, e quella tra il China Railway Group e il China Railway Construction Group, al fine di creare il più grande *player* mondiale nella costruzione di infrastrutture ferroviarie. Successivamente si è passati al settore delle materie prime e dell'energia, con fusioni come quella tra la China Guodian Corporation (uno dei principali produttori di energia elettrica cinesi) e il Shenhua Group (il più grande produttore al mondo di carbone) per costituire nel 2017 la China Energy Investment Corporation, e, nel 2018, l'acquisizione da parte della China National Nuclear Corporation (il principale operatore di centrali nucleari in Cina) della China Nuclear Engineering & Construction Corporation (tra i principali costruttori di centrali nucleari), consentendo alla RPC di compiere un significativo balzo in avanti rispetto all'ambizione dichiarata di divenire leader mondiale nella produzione di energia nucleare. Operazioni simili hanno avuto luogo nei settori dell'aviazione, dell'*automotive*, della manifattura di microchip, fino all'ambito agricolo. In tutti i casi, i piani di consolidamento sono stati imposti o quantomeno fortemente incentivati dalle autorità cinesi attraverso un insieme variegato di misure: esercizio diretto delle proprie partecipazioni azionarie in imprese di stato, *moral suasion* da parte dei vertici del Partito-Stato, variazione dell'accesso al credito e diverse forme di regolamentazione ad hoc. L'obiettivo di Pechino resta quello di creare sinergie e economie di scala tra i propri campioni nazionali in mano pubblica e, indirettamente, rafforzare la posizione del paese sui mercati interni e internazionali. È anche in relazione a questa dinamica di consolidamento in Cina che va letta la protesta di Francia e Germania contro la decisione della Commissione Europea nel 2019 di opporsi alla fusione tra le divisioni ferroviarie di Siemens e Alstom, il cui scopo era, tra gli altri, quello di creare un "campione europeo" che potesse competere con la CRRC Corporation.<sup>85</sup>

L'asserzione di controllo sull'economia da parte del Partito-Stato non si esaurisce, tuttavia, con la funzione normativo-regolamentare e con la proprietà dei campioni nazionali in mano pubblica. Come già richiamato nell'Introduzione di questo Approfondimento, la funzione di guida del Partito "su tutti gli sforzi che si compiono in ogni parte del paese"<sup>86</sup> include una capacità di indirizzo anche del settore privato dell'economia, dall'interno. Un esempio è offerto dalle relazioni intercorrenti tra le autorità e le maggiori imprese tecnologiche cinesi, in particolare il tritico di vertice, Baidu, Alibaba e Tencent (le "BAT"): a partire dal 2015 si sono susseguite voci secondo le quali il governo avrebbe acquisito partecipazioni dirette in selezionate società tecnologiche. Il progetto è stato sinora accantonato, soprattutto per ragioni di immagine, ma le autorità cinesi hanno comunque progressivamente accresciuto la propria influenza sulle attività di tali aziende in via indiretta. Questo è avvenuto inizialmente attraverso un tacito accordo in base al quale le aziende in questione sarebbero state protette dalla concorrenza internazionale<sup>87</sup> in cambio di cooperazione e partecipazione alle politiche governative. Dal 2017, con l'adozione della *Legge sulla cybersicurezza*, il governo cinese ha formalizzato la possibilità di monitorare direttamente le attività di tutte le imprese attive nel dominio digitale. Ancora più di recente, nell'ultimo trimestre del 2019, è stato annunciato che le autorità locali avrebbero inviato propri

---

<sup>85</sup> Axel Höpner e Till Hoppe, "Alstom and Siemens to thrive despite EU's rejection of train merger", *Handelsblatt*, 18 gennaio 2019, <https://www.handelsblatt.com/english/companies/connection-canceled-alstom-and-siemens-to-thrive-despite-eus-rejection-of-train-merger/23882614.html?ticket=ST-2482707-0wNucSBzbKRcybIHos5Y-ap1>.

<sup>86</sup> Xi Jinping, "Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era", Relazione politica presentata in occasione del 19° congresso nazionale del Partito Comunista Cinese, 18 ottobre 2017, p. 17.

<sup>87</sup> Con riferimento a Baidu, Alibaba e Tencent i principali concorrenti internazionali (rispettivamente Google, Amazon e Facebook) non possono legalmente offrire i propri servizi in Cina a causa di divieti o restrizioni agli investimenti esteri.

funzionari presso circa 100 tra le maggiori imprese private al fine di “facilitare le relazioni istituzionali”.<sup>88</sup>

Queste politiche non sono limitate ai settori emergenti o strategici: il 15 settembre 2020 il Comitato Centrale del PCC ha reso noti i “Pareri sul rafforzamento del lavoro di fronte unito nel campo dell'economia privata nella nuova era”.<sup>89</sup> Il documento riecheggia gli ammonimenti susseguitisi sin dal 2017 affinché il mondo dell'impresa privata cinese coltivi una sensibilità “patriottica” e incoraggia gli imprenditori a mantenersi aggiornati rispetto alle politiche governative, apportandovi il proprio contributo. Maggiore chiarezza sulle finalità ultime dei “Pareri” può essere ricavata incrociandoli con le successive dichiarazioni di Ye Qing, Vice Presidente della Federazione nazionale cinese dell'industria e del commercio,<sup>90</sup> da cui si desume come, secondo Pechino, lo sviluppo di un moderno sistema di imprenditoria privata “con caratteristiche cinesi” richieda di coinvolgere l'organizzazione del PCC a livello aziendale nelle principali funzioni di governo dell'impresa. Si determina così un salto di qualità rispetto alla pervasività della presenza del Partito-Stato nell'economia privata cinese: alle aziende private (anche straniere) era già stato imposto di assicurare la presenza di un'articolazione del Partito dentro l'impresa, presenza che sembra ora destinata a non avere un mero ruolo di collegamento con le autorità, bensì di pieno concorso alla gestione aziendale. Al netto delle conseguenze che questo assetto potrà avere con riferimento alla competitività delle imprese cinesi, occorre rilevare come esso configuri una significativa ibridazione del concetto stesso di azienda privata, con imprevedibili ricadute in campo giuridico, in una fase in cui l'affiliazione al PCC sta divenendo una discriminante per alcune fattispecie di interazioni internazionali.<sup>91</sup>

### *Gli investimenti esteri in Cina*

Nonostante l'ingresso nella WTO, i sistemi economico e finanziario cinese hanno continuato a presentare forti restrizioni, legali o di fatto, agli investimenti esteri in entrata. Queste restrizioni, inizialmente di matrice ideologica, hanno assunto, nel tempo, due funzioni principali: proteggere le imprese cinesi (inizialmente poco competitive) dalla concorrenza di aziende e multinazionali estere, e favorire il trasferimento tecnologico da queste ultime alle imprese locali per colmare un divario da principio estremamente ampio. Gli obiettivi sono stati ampiamente raggiunti e oggi, a fronte della sorprendente competitività rapidamente acquisita dalle imprese cinesi, anche sui mercati internazionali, governi e camere di commercio occidentali hanno significativamente intensificato le pressioni su Pechino affinché sia superato l'attuale assetto fortemente discriminatorio per le imprese straniere attive in Cina (Figura 7).

Al fine di preservare l'attrattività della Cina presso gli investitori esteri e di mitigare le critiche internazionali, nel marzo 2019 l'Assemblea Nazionale del Popolo ha adottato una nuova *Legge sugli*

---

<sup>88</sup> Lulu Yilun Chen, “China Boosts Government Presence at Alibaba, Private Giants”, , *Bloomberg* 23 settembre 2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-09-23/china-steps-up-government-presence-at-alibaba-private-giants>.

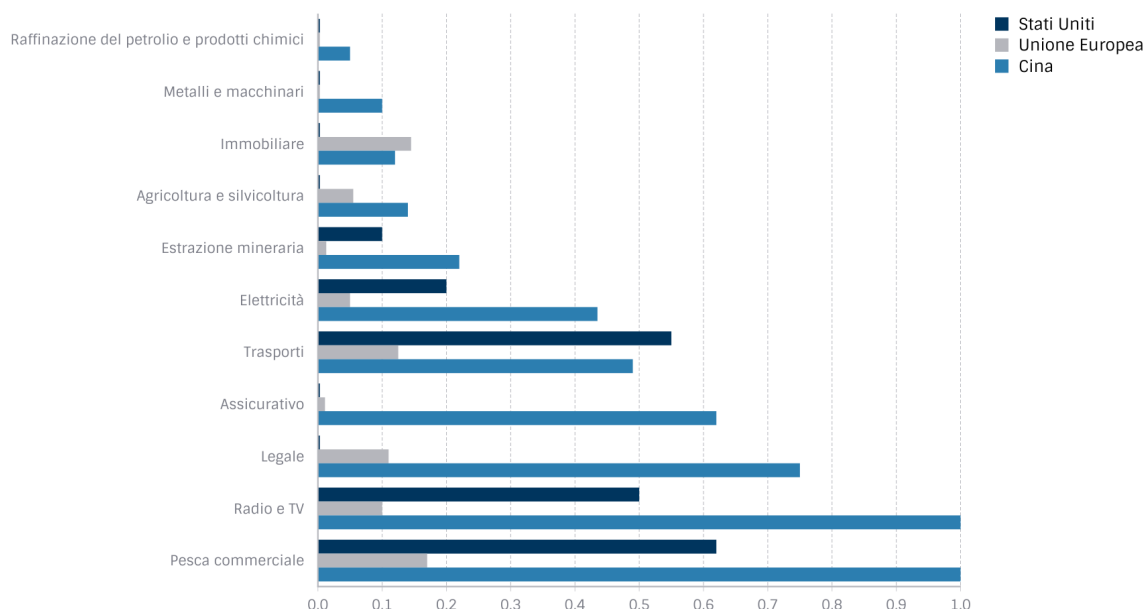
<sup>89</sup> Ufficio per gli Affari Generali del Comitato Centrale del PCC, “Pareri sul rafforzamento del lavoro di fronte unito nel campo dell'economia privata nella nuova era” (*Zhonggong zhongyang bangong ting yinfa “Guanyu jiaqiang xin shidai minying jingji tongzhan gongzuo de yijian”*, 关于加强新时代民营经济统战工作的意见), Pechino, 15 settembre 2020, [http://www.gov.cn/zhengce/2020-09/15/content\\_5543685.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2020-09/15/content_5543685.htm).

<sup>90</sup> Consiglio per gli Affari di Stato della RPC, “Ye Qing: si promuova l'integrazione organica del ruolo dirigente dell'organizzazione di Partito con il sistema di governance delle imprese private” (*Ye Qing: tuidong dang de lingdao zhidu tixi yu minqi zhili tixi youji ronghe*, 叶青: 推动党的领导制度体系与民企治理体系有机融合), Pechino, 17 settembre 2020, [http://www.acfic.org.cn/ldzc\\_311/jzhld/vq/vqgzhd/202009/t20200917\\_245057.html](http://www.acfic.org.cn/ldzc_311/jzhld/vq/vqgzhd/202009/t20200917_245057.html).

<sup>91</sup> Si vedano, ad esempio, le nuove linee guida ufficializzate il 2 ottobre 2020 in merito al divieto di immigrazione negli Stati Uniti da parte di individui affiliati al Partito Comunista Cinese: U.S. Citizenship and Immigration Services, <https://www.uscis.gov/news/alerts/uscis-issues-policy-guidance-regarding-inadmissibility-based-on-membership-in-a-totalitarian-party>.

*investimenti esteri* (FIL, secondo l'acronimo in lingua inglese), che è entrata in vigore il 1° gennaio 2020.<sup>92</sup> La richiesta della comunità imprenditoriale internazionale in Cina era di eliminare ogni forma di discriminazione tra imprese a partecipazione straniera e imprese locali, equiparando pienamente le due tipologie di aziende: le imprese italiane, statunitensi o giapponesi in Cina avrebbero dovuto godere di un trattamento corrispondente a quello riservato alle imprese cinesi che operano in Italia, Stati Uniti o Giappone. Sebbene tale intento non sia stato conseguito, con forte disappunto di molte istituzioni straniere, a partire dalla Camera di Commercio dell'Unione Europea in Cina,<sup>93</sup> la FIL riduce effettivamente in modo molto sensibile la differenza di trattamento tra le imprese cinesi e quelle straniere, facilitando le attività di queste ultime.

**Figura 7. Restrizioni agli investimenti stranieri in Cina, Unione Europea e Stati Uniti, per settore (0 = assenza di restrizioni)**



Fonte: OCSE e Unione Europea

Le ricadute pratiche della FIL e i benefici da essa portati non possono ancora essere ponderati a causa delle distorsioni alla normale operatività delle aziende determinate dalla pandemia da Covid-19, scoppiata nel territorio della RPC subito dopo l'entrata in vigore della FIL. Occorrerà quindi attendere i prossimi mesi per una valutazione suffragata da dati più consolidati, anche alla luce del fatto che dopo sei mesi di blocco totale agli ingressi di cittadini stranieri in Cina (anch'esso imposto in modo asimmetrico rispetto al trattamento dei cittadini cinesi in Europa), la Cina consente oggi l'accesso soltanto ai residenti stranieri e non ancora agli imprenditori e ai rappresentanti di aziende straniere interessati ad investire nel paese. Le autorità cinesi appaiono pienamente coscienti del fatto che occorrerà andare oltre la FIL e aprire ulteriormente agli investimenti esteri per soddisfare le cancellerie occidentali, soprattutto quelle europee. Da almeno un lustro, Francia e Germania, storici sostenitori degli scambi commerciali con la Cina, hanno infatti assunto una posizione di progressiva maggiore

<sup>92</sup> Per il testo completo della Legge in lingua inglese si veda [http://www.fdi.gov.cn/1800000121\\_39\\_4872\\_0\\_7.html](http://www.fdi.gov.cn/1800000121_39_4872_0_7.html).

<sup>93</sup> Comunicato della Camera di Commercio dell'Unione Europea in Cina sulla FIL, Pechino, 15 marzo 2019, <https://www.europeanchamber.com.cn/en/press-releases/2937/european-chamber-s-stance-on-the-foreign-investment-law>.

fermezza nei confronti di Pechino e la recente missione del Ministro degli Esteri cinese Wang Yi in Europa non solo non sembra aver sbloccato l'accordo commerciale EU-Cina sugli investimenti, da tempo in sospenso, ma non ha neanche prodotto significativi effetti sulla tendenza che vede l'Unione Europea allinearsi – nella sostanza, se non nei toni – a talune posizioni statunitensi di forte critica rispetto alle politiche perseguite dal Partito-Stato nella RPC e a livello internazionale.

### *Il ruolo di Hong Kong come centro finanziario e commerciale*

Strettamente collegato alla tematica degli investimenti esteri in Cina è il ruolo di Hong Kong. La questione del futuro di Hong Kong è di natura commerciale e finanziaria, oltre che politica e sociale. L'ex colonia britannica ha giocato un ruolo decisivo per la crescita economica della Cina negli ultimi trent'anni, tanto sul versante degli investimenti esteri in ingresso in Cina (soprattutto negli anni '90 e 2000) quanto su quello degli investimenti cinesi diretti all'estero (a partire dalla fine degli anni 2000 fino ad oggi). Non è un'esagerazione affermare che senza Hong Kong non sarebbe stato possibile per la Cina sviluppare la propria economia ai ritmi che questa ha conosciuto negli scorsi decenni ed essere quindi nella sua condizione attuale.

La migliore metafora per definire il ruolo di Hong Kong rispetto alla Cina è quella di un trasformatore,<sup>94</sup> capace di trasferire energia tra due circuiti con tensioni differenti. Per consentire a un sistema economico, finanziario e giuridico relativamente chiuso e fortemente controllato come quello cinese di relazionarsi con l'economia globale è stata necessaria una giurisdizione di compensazione: è esattamente questo ciò che Hong Kong ha potuto offrire alla Cina, ancor prima del suo ritorno sotto la sovranità della RPC. I grandi gruppi internazionali (dalla moda alle materie prime, dalle banche e assicurazioni alle società della logistica) hanno utilizzato Hong Kong come base fisica, logistica e giuridica per i propri investimenti in Cina, beneficiando di un sistema legale e giudiziario solido e imparziale, di un'amministrazione efficiente, di un porto e un aeroporto connessi con il mondo intero, di una società locale istruita, anglofona e cosmopolita. Lo stesso è avvenuto, specularmente, per i grandi gruppi cinesi interessati a investire all'estero: Hong Kong è stata la piattaforma di lancio di investimenti nelle materie prime da parte di società di stato, di fondi di investimento (anche sovrani), di quotazioni in borsa di grandi gruppi privati ecc. Anche la quasi totalità delle maggiori acquisizioni cinesi in Europa annunciate sulla stampa è avvenuta attraverso una o più società localizzate nell'ex colonia inglese.

Questa particolare funzione di Hong Kong è stata favorita dal peculiare statuto politico e giuridico del territorio, noto secondo la formula "un paese, due sistemi":<sup>95</sup> pur essendo parte della RPC, Hong Kong rappresenta ai sensi del diritto cinese (civile, amministrativo, penale e commerciale) un ordinamento giuridico estero a tutti gli effetti. Tutte le gravose limitazioni e restrizioni previste dal diritto cinese (sugli investimenti esteri, sull'esportazione di valuta, sul trasferimento di tecnologia ecc.) non si applicano al territorio di Hong Kong. Ad accrescere l'attrattività di Hong Kong come piattaforma finanziaria e commerciale vi erano (e in larga parte permangono) benefici ulteriori come la possibilità di avere visti di ingresso in Cina a condizioni più favorevoli, una fiscalità di vantaggio anche e soprattutto per investimenti da e per la Cina, canali di accesso privilegiati tra la borsa locale e quelle di Shanghai e Shenzhen e una forte convertibilità della valuta cinese presso banche ed istituzioni finanziarie locali.

Gli eventi degli ultimi 18 mesi e l'evidente erosione dell'autonomia del territorio, a dispetto della *Sino-British Joint Declaration* del 1984 che definì i termini del ritorno di Hong Kong sotto la sovranità cinese,

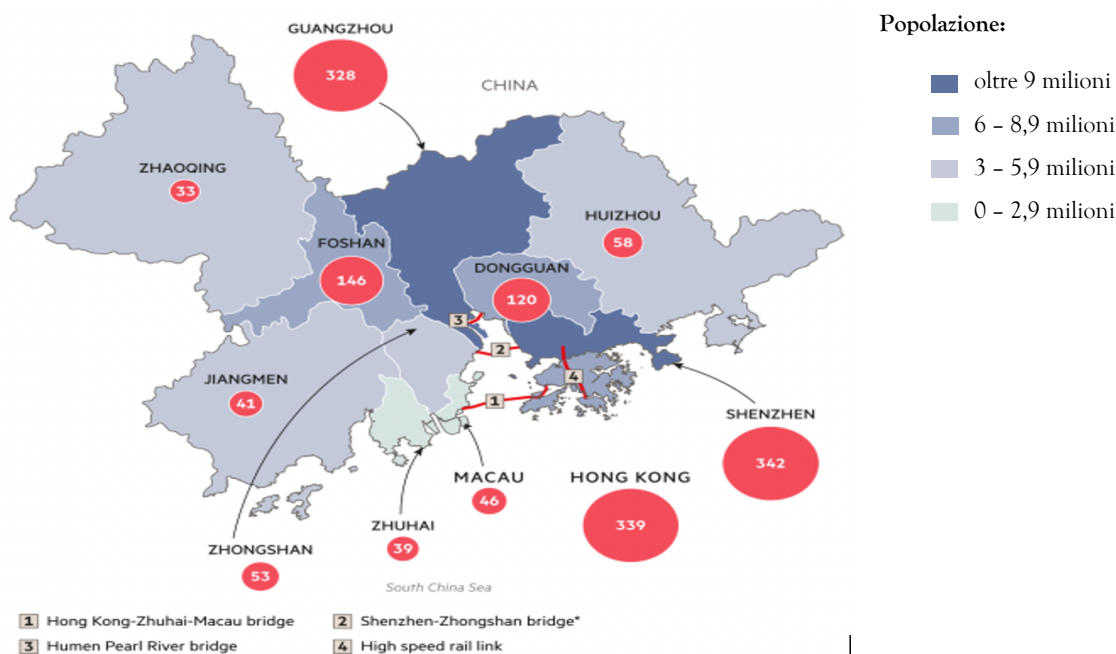
---

<sup>94</sup> The Economist, "Can Hong Kong remain a global financial centre?", 6 giugno 2020, <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/06/06/can-hong-kong-remain-a-global-financial-centre>.

<sup>95</sup> Per una trattazione più articolata si veda anche il capitolo 7.1 di questo Approfondimento, "Le relazioni tra Repubblica Popolare Cinese e Taiwan", in particolare la sezione *Taiwan, Hong Kong e la formula "un paese, due sistemi"*.

hanno stimolato un ampio dibattito con riferimento al calcolo che può giustificare la scelta delle autorità di Pechino di affrancarsi dal ruolo di “trasformatore” di Hong Kong. Al netto delle considerazioni di ordine politico e geo-politico, vi sono stringenti valutazioni economiche e commerciali. La prima è che molti dei vantaggi sin qui discussi sono venuti meno nel corso degli anni: gli aeroporti e i porti cinesi sono oggi all’avanguardia tecnologica e connessi con il resto del mondo; la Cina ha stipulato accordi di libero scambio e trattati fiscali con la gran parte dei paesi più avanzati; le imprese cinesi preferiscono investire direttamente dalla Cina senza passare per Hong Kong e lo stesso avviene per molte imprese occidentali. La seconda valutazione è di ordine geo-economico: Hong Kong non è più una realtà autonoma isolata, l’enclave occidentale su suolo cinese che fu dalla fine della prima Guerra dell’Oppio (1842) al 1997: essa è oggi sempre più parte integrante di un’aggregazione urbana creatasi con l’espansione delle città vicine. La Greater Bay Area (GBA) è oggi una incipiente realtà infrastrutturale, urbana, economica e sociale, oltre che un progetto politico di ridefinizione e assimilazione dell’identità di questa intraprendente regione liminale all’estremità meridionale della Repubblica Popolare. Se considerato nella cornice della GBA, il peso di Hong Kong è già oggi assai più relativo e verosimilmente destinato a diminuire ancora con il tempo. Per una dirigenza del Partito-Stato preoccupata di socializzare alla propria visione di modernità economica, sociale, e di governance la totalità del territorio cinese e della popolazione (in Cina e al di fuori) che si riconosce parte della “cinesità” (*Zhonghua* 中华), la perdita di specificità di Hong Kong recherà un beneficio molto più rilevante di quanto sovente non si comprenda in Occidente, e non potrà non presentare un sottinteso senso di rivincita storica.

Figura 8. La *Greater Bay Area* cinese: nei cerchi rossi il PIL generato dai diversi territori nel 2017 (miliardi di USD)



Fonte: Financial Times

## 2.2 Le relazioni RPC – Unione Europea

Nel marzo 2019 la Commissione Europea e l’Alto Rappresentante dell’Unione Europea per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, in un comunicato congiunto al Parlamento Europeo e al Consiglio

Europeo, definirono la Repubblica Popolare Cinese non soltanto un partner negoziale, ma anche un concorrente economico e, per la prima volta, “un rivale sistemico che promuove modelli alternativi di governance”.<sup>96</sup> Il documento segnalava pertanto un cambio di tono rispetto alla narrazione ufficiale dei rapporti tra UE e Cina degli anni precedenti, quando venivano perlopiù sottolineati gli aspetti cooperativi nella relazione, rispetto agli elementi di tensione.

A riprova dell’approccio più diretto e risoluto che l’UE intende adottare nei confronti della Cina, in un comunicato stampa rilasciato al termine del summit UE-Cina del 22 giugno 2020, significativamente intitolato “Difendere gli interessi e i valori dell’UE in una partnership complessa e vitale”,<sup>97</sup> il Presidente del Consiglio Europeo Charles Michel ha sottolineato come l’UE e la Cina “non condividono gli stessi valori e sistemi politici, o lo stesso approccio al multilateralismo. Ci impegneremo con uno sguardo acuto, difendendo robustamente gli interessi dell’UE e rimanendo fermi sui nostri valori”. Al contempo, nello stesso comunicato stampa, la Presidente della Commissione Ursula von der Leyen ha affermato che “la partnership EU-Cina è cruciale, in termini di commercio, clima, tecnologia, e difesa del multilateralismo”. In un quadro caratterizzato da crescenti tensioni tra Pechino e Washington, conciliare la necessità di coltivare buone relazioni con la Cina, allo stesso tempo difendendo i propri interessi e valori, è la vera sfida di politica estera per l’UE nel futuro prossimo.

Mentre, infatti, Bruxelles e Pechino sembrano essere rimasti i soli attori globali a sostenere la necessità di un multilateralismo basato su regole condivise per una corretta e pacifica governance globale – dopo che l’amministrazione Trump ha adottato una politica neo-isolazionista – la comunanza di intenti deve fare i conti con diverse concezioni di un rinnovato multilateralismo che la Cina, da “innovatore esterno”, vorrebbe più funzionale ai suoi interessi di potenza in ascesa. La tensione tra la posizione europea e quella cinese è evidente all’interno di due contesti multilaterali: la Banca Asiatica per gli Investimenti in Infrastrutture (AIIB, *Asian Infrastructure Investment Bank*, d’ora innanzi “la Banca”) e l’Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO).

#### *L’Europa e la Banca Asiatica per gli Investimenti in Infrastrutture*

L’UE in quanto tale non è direttamente coinvolta, ma la maggior parte degli stati membri è socia della Banca, e sedici ne sono soci fondatori.<sup>98</sup> Pertanto, il loro comportamento e le loro azioni possono gettare luce sulle condizioni di *engagement* con la Cina che gli stati membri sono disposti ad accettare. Quando il Regno Unito, la Francia, l’Italia e la Germania aderirono alla Banca nel 2015 (anno di fondazione dell’AIIB), essi resero note le proprie aspettative: il nuovo istituto – fermamente voluto da Pechino, che ne detiene la maggioranza delle azioni – avrebbe dovuto collaborare con le banche multilaterali di sviluppo (BMS) esistenti e adottare le migliori pratiche e standard globali in termini di governance societaria, sostenibilità del debito, appalti pubblici, trasparenza e *accountability*.<sup>99</sup> Inoltre, il periodo costituente della Banca (2014-2016) coincise con i negoziati della Conferenza ONU sul Clima COP21, che sfociò negli accordi di Parigi sul cambiamento climatico del 2015, e sia la Francia sia la Germania si assicuraron che lo statuto della Banca incorporasse gli stessi standard sociali e ambientali

---

<sup>96</sup> Commissione Europea e Alto Rappresentante dell’Unione Europea per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, “EU-China – A strategic outlook”, Bruxelles, 12 marzo 2019, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

<sup>97</sup> Consiglio Europeo, “Defending EU interests and values in a complex and vital partnership – press release by President Michel and President von der Leyen”, 22 giugno 2020, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/06/22/eu-china-summit-defending-eu-interests-and-values-in-a-complex-and-vital-partnership/>.

<sup>98</sup> AIIB, <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>.

<sup>99</sup> Ministero dell’Europa e degli Affari Esteri della Repubblica Francese, “France, Italy and Germany Announce their Intention to Become Founding Members of the AIIB”, 17 marzo 2015, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/economic-diplomacy-foreign-trade/news/article/asian-infrastructure-investment>.

applicati dalle altre BMS.<sup>100</sup> La stessa Commissione Europea sostenne la presenza europea nell'istituto come parte della sua strategia di *engagement* con la Cina, anche se avrebbe preferito poter constatare una forma di coordinamento tra gli stati membri in risposta all'invito di Pechino a diventare soci della Banca.<sup>101</sup>

Gli europei quindi furono coinvolti da subito nei negoziati per la fondazione della Banca, e furono determinanti nel farle adottare principi e procedure operative in linea con quelli applicati dalle altre BMS, quali Banca Mondiale, Banca Europea per gli Investimenti (BEI),<sup>102</sup> Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS), Banca Inter-Americana di Sviluppo e Banca Asiatica di Sviluppo. L'approccio dell'Europa a questa iniziativa multilaterale della Cina fu quindi diverso da quello degli Stati Uniti e del Giappone, che videro nella Banca una potenziale (sfidante) alternativa alla Banca Mondiale e alla Banca Asiatica di Sviluppo (fortemente influenzate da Washington e da Tokyo rispettivamente), e collocata al di fuori dell'ordine liberale a guida statunitense. Gli stati membri dell'UE, invece, scelsero un approccio proattivo: coinvolgere la Cina in modo da mantenere l'istituenda Banca all'interno dell'ordine basato sulle regole che l'UE intende difendere e promuovere.

In un certo senso, gli standard globali delle BMS riflettono l'agenda e gli interessi dei paesi industrializzati, mentre i Paesi in Via di Sviluppo (PVS) preferirebbero che la Banca erogasse prestiti con condizionalità meno stringenti. D'altro canto, l'incorporazione di questi standard nello Statuto fece immediatamente acquisire alla Banca una elevata reputazione nel mondo della finanza globale per lo sviluppo, insieme al rating di tripla A portato in dote da soci finanziariamente solidi quali la Germania. Inoltre, poter annoverare tra i paesi fondatori diversi stati europei rappresentò un sorprendente successo diplomatico per la Cina - evento che trasformò la Banca da ente regionale a istituzione globale. In altre parole, si potrebbe dire che l'accettazione degli standard globali voluti dagli europei fu il prezzo che Pechino fu disposta a pagare per ottenere consenso e sostegno alla propria iniziativa di design istituzionale - una prima assoluta per la politica estera cinese.

Tuttavia, superata la fase costitutiva, nella fase attuale di espansione dell'attività della Banca, l'applicazione operativa degli standard sociali e ambientali può essere controversa, causando tensioni tra gli stati membri dell'UE, i PVS destinatari dei prestiti, e la stessa Cina. Da un lato, la Banca è tenuta costantemente sotto pressione dai governi e dalle società civili dei Paesi europei, che richiedono un impegno inflessibile a mantenere fede ai principi adottati: tra le critiche più frequenti, viene contestata alla Banca la contraddizione tra la retorica ambientalista - il suo motto è *green, lean and clean* (verde, snella e trasparente) - e il finanziamento di progetti energetici legati al combustibile fossile. D'altro canto, alcuni paesi in via di sviluppo si chiedono a quale scopo fosse necessario fondare una nuova BMS, se essa richiede ai paesi riceventi le stesse condizioni richieste dalla Banca Mondiale, quando invece dovrebbero essere più elastiche.

La Cina potrebbe così trovarsi nel mezzo di una contesa tra gli influenti azionisti europei - che tuttavia rappresentano una minoranza del capitale della Banca - e la maggioranza dei potenziali clienti, probabili alleati di Pechino in un processo di ri-articolazione dell'ordine liberale internazionale. Come

---

<sup>100</sup> Ministero dell'Europa e degli Affari Esteri della Repubblica Francese, "Economic Diplomacy - France Joins the Asian Infrastructure Investment Bank", 16 giugno 2016, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/economic-diplomacy-foreign-trade/news/article/economic-diplomacy-france-joins-the-asian-infrastructure-investment-bank-16-06>; Ministero delle Finanze della Repubblica Federale di Germania, "Asian Infrastructure Investment Bank Achieves Major Milestones in its First Three Years", 3 aprile 2019, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Financial\\_markets/Articles/2019-04-03-AIIB-milestones.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Financial_markets/Articles/2019-04-03-AIIB-milestones.html).

<sup>101</sup> Commissione Europea, "Engaging China at a Time of Transition", *European Political Strategy Center Strategic Notes no. 16*, 15 maggio 2016, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/508b719e-ac91-11e6-aab7-01aa75ed71a1>.

<sup>102</sup> Giuseppe Gabusi (2019), "Global Standards in the Asian Infrastructure Investment Bank: The Contribution of the European Members", *Global Policy* 10, 4, 631-38.

la Cina saprà gestire questa tensione tra gli azionisti della Banca determinerà il futuro status e il ruolo dell'istituzione nel panorama globale della finanza per lo sviluppo. In un intervento al recente meeting annuale della Banca (luglio 2020), tenutosi in modalità virtuale da Pechino, Nathalie Liechtenstein, la consulente ex Banca Mondiale che ha diretto dal punto di vista giuridico la fase costituente, ha affermato che la Banca rappresenta un modello "evolutivo", non "rivoluzionario" - "la prossima fase di un modello consolidato, non un nuovo modello di governance". Sarà interessante a questo proposito leggere la *corporate strategy* decennale, in via di definizione. Nel corso dello stesso meeting, ne sono già state annunciate le linee guida: connettività (collegare le strategie della Banca con strategie regionali e globali esistenti), governance (promuovere e migliorare la governance economica globale anche attraverso la condivisione della conoscenza con le altre BMS), e localizzazione (rafforzare la capacità dei paesi riceventi di formulare progetti finanziabili). Tutto ciò avverrà all'interno di un contesto multilaterale che prevede lo status di osservatore alle Nazioni Unite, per avere maggiore voce nel processo di attuazione degli Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile, e la continua collaborazione con le altre BMS, che co-finanziano buona parte dei progetti della Banca.

Quanto le scelte della Banca siano compatibili con l'ordine multilaterale così come concepito dagli europei è tutto da dimostrare. In effetti, è già emersa una criticità al riguardo. Nel dicembre 2019 la Banca ha approvato il suo primo prestito da 500 milioni di dollari alla Federazione Russa, in quel momento un alleato *de facto* della Cina e al contempo un paese oggetto di sanzioni finanziarie occidentali, quindi non in grado di accedere ai fondi della BEI o della BERS. Si è trattato del primo prestito erogato a beneficio della Russia dal 2014 da una BMS partecipata da stati europei, ritrovatisi in una situazione di imbarazzo istituzionale, poiché la loro resistenza non poteva trasformarsi in veto. Ironicamente, il governo russo ha annunciato che la prima tranche di prestito avrebbe finanziato il miglioramento dell'autostrada tra il nord-est della Russia e la Norvegia. Che la decisione sia stata controversa è confermato in fondo dal comunicato stampa con cui la Banca ha annunciato il prestito, in cui si sottolinea come il progetto sia conforme agli elevati standard internazionali sociali e ambientali e in materia di appalti pubblici. Significativa anche la menzione del fatto che la Russia è il terzo maggior azionista della Banca.<sup>103</sup> È quindi plausibile che Pechino abbia sostenuto l'approvazione e l'erogazione del prestito a Mosca, allontanando in questo caso la Banca dall'ordine finanziario multilaterale liberale che al momento esclude la Russia. L'episodio dimostra come la Cina sia in grado di sfruttare un'arena multilaterale per perseguire un particolare obiettivo: eventualmente, la costruzione di un ordine finanziario internazionale parallelo, non necessariamente in linea con le preferenze dell'Europa. Mentre quest'ultima cerca di preservare gli standard internazionali che le sono cari, la Cina sembra disposta a interpretarli estensivamente, quando si tratta di cogliere opportunità che le permettano di perseguire i propri obiettivi di politica estera.

In un'ottica di collaborazione multilaterale, occorre peraltro segnalare il recente attivismo della Banca a sostegno della lotta contro la pandemia da Covid-19. Dei 19 progetti approvati dalla banca nel 2020 (un quinto dei progetti totali approvati dal 2016), ben 18 riguardano linee di credito per il contenimento dell'emergenza sanitaria, e di questi 17 sono co-finanziati da altre istituzioni finanziarie e/o dai governi riceventi, per un totale di prestiti erogati pari a 5,445 miliardi di dollari.<sup>104</sup> I paesi destinatari sono: India (2), Indonesia (2), Georgia (2), Pakistan (2), Bangladesh (2), Turchia, Cina, Filippine, Mongolia, Kazakhstan, Maldive, Uzbekistan, Fiji.

### *L'Unione Europea e la Cina nel contesto della riforma della WTO*

---

<sup>103</sup> AIIB, "AIIB Makes First Investment in Russia With USD500-M Transport Project", 12 dicembre 2019, <https://www.aiib.org/en/news-events/news/2019/AIIB-Makes-First-Investment-in-Russia-With-USD500-M-Transport-Project.html>.

<sup>104</sup> Si ringrazia Dario Di Conzo per la raccolta dati.



L'ordine commerciale multilaterale imperniato sulla WTO è in crisi e si è aperta un'animata discussione sulle prospettive di riforma dell'organizzazione, accusata dall'amministrazione Trump di essere incapace di difendere gli interessi USA e di avere invece tollerato il "free-riding" di attori commerciali emergenti quali la Cina. In un contesto di crescenti tensioni sino-statunitensi, le difficoltà operative della WTO sono emerse plasticamente nel dicembre 2019, quando il suo Organo di Appello ha cessato di funzionare a causa del rifiuto degli Stati Uniti di nominare i successori di due giudici giunti a fine mandato, impedendo al Sistema di Risoluzione delle Controversie (Dispute Settlement Mechanism, DSM) di funzionare correttamente. Il DSM è il fiore all'occhiello della WTO, perché sottopone alla valutazione di giudici imparziali le controversie commerciali, depoliticizzandole.

Nell'ottobre 2018 il governo del Canada aveva presentato un manifesto per la riforma della WTO, basato su tre obiettivi: il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia della funzione di monitoraggio dell'organizzazione, la salvaguardia e il rafforzamento del DSM, e la modernizzazione delle regole commerciali, per adeguarle alle necessità del XXI secolo.<sup>105</sup> Su quest'ultimo punto, il governo canadese riconosce che – a causa della crescente diversità dei membri della WTO – la regola dell'accoglimento unico (*single undertaking*), che prevede l'adesione in blocco di ogni stato membro a tutte le regole ed eccezioni della WTO, non è più praticabile, e che è necessario riconoscere la possibilità di partecipare ai negoziati in modo differenziato, a seconda del livello di sviluppo economico raggiunto. Attorno a questi temi si è quindi costituito il cosiddetto "Gruppo di Ottawa", che riunisce tredici membri: Australia, Brasile, Canada, Cile, Unione Europea, Giappone, Kenya, Messico, Nuova Zelanda, Norvegia, Singapore, Corea del Sud e Svizzera.

Dal momento che la liberalizzazione commerciale e l'integrazione economica pacifica sono tra i principi fondamentali dell'azione esterna dell'UE, non sorprende che Bruxelles abbia aderito all'iniziativa canadese in difesa di un rinnovato ordine commerciale multilaterale. La posizione dell'UE è chiara: occorre porre rimedio alla mancanza di trasparenza in merito alle politiche commerciali e alle notifiche dei sussidi (spesso destinati ad aziende di stato) adottati dai singoli membri della WTO, e bisogna mettere mano alle barriere di accesso al mercato, al trattamento discriminatorio degli investitori internazionali e alle distorsioni *behind-the-border*, inclusi i trasferimenti tecnologici forzati.<sup>106</sup> Da anni, infatti, le aziende europee lamentano l'assenza di un terreno di gioco basato su regole comuni (*level-playing field*). L'UE sostiene le proprie posizioni anche nella trilaterale con Giappone e Stati Uniti: un recente documento, pur non menzionando la Cina, segnala problemi quali i sussidi, la sovraccapacità, il ruolo delle imprese di stato e i trasferimenti tecnologici forzati, che sono correlati alle caratteristiche economiche cinesi che da anni preoccupano le aziende e i governi occidentali.<sup>107</sup>

La RPC condivide con l'UE l'idea che la WTO debba essere sostenuta, poiché svolge un ruolo importante nella governance economica globale: anche Pechino difende il DSM, e ritiene che occorra limitare il ricorso a misure protezionistiche unilaterali non in linea con le regole della WTO.<sup>108</sup> L'UE e la Cina hanno istituito un gruppo di lavoro bilaterale a livello vice-ministeriale, ma permangono due elementi divisivi: il trattamento speciale e differenziato (*S&D treatment*) riconosciuto ai PVS, e il ruolo delle imprese di stato. Nel primo caso, la Cina continua a ritenersi un PVS a cui non possono essere

---

<sup>105</sup> Organizzazione Mondiale del Commercio, *Strengthening and Modernizing the WTO: Discussion Paper*, 21 settembre 2018, [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=248327&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=371857150&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=248327&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=371857150&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True).

<sup>106</sup> Commissione Europea, *Concept Paper: WTO Modernisation – Introduction to Future EU proposals*, 18 settembre 2018, [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc\\_157331.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf).

<sup>107</sup> Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministries of Japan, the United States and the European Union, 14 gennaio 2020, [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/january/tradoc\\_158567.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/january/tradoc_158567.pdf).

<sup>108</sup> Organizzazione Mondiale del Commercio, *China's Proposal on WTO Reform – Communication from China*, 13 maggio 2019, [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?CatalogueIdList=254127&CurrentCatalogueIdIndex=0](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?CatalogueIdList=254127&CurrentCatalogueIdIndex=0).

richiesti gli stessi adempimenti dei paesi sviluppati, mentre l'UE ritiene che in alcuni settori la Cina abbia *de facto* raggiunto lo status di paese industrializzato avanzato, e debba essere trattata come tale. Per quanto riguarda le imprese di stato, Pechino ritiene che la riforma della WTO non debba essere una scusa per discriminare le aziende a seconda della struttura proprietaria, e che la WTO debba sempre sostenere il principio di equa competizione. La Cina non è disposta ad accettare compromessi su questi due punti.<sup>109</sup>

Peraltro, in difesa del DSM l'UE e la Cina, insieme ad altri quattordici membri (dieci dei quali appartenenti al gruppo di Ottawa), in applicazione dell'art. 25 del DSM, nel marzo 2020 hanno firmato un *Multiparty Interim Appeal Arbitration Arrangement*, creando un organo di appello volontario per casi che coinvolgono i paesi firmatari. In questo modo, l'UE potrebbe posizionarsi come "ponte" tra la Cina da un lato e il Giappone e gli Stati Uniti dall'altro, due paesi che rimangono profondamente scettici sul DSM. Se si analizzano le proposte di riforma presentate alla WTO,<sup>110</sup> l'UE e la Cina hanno presentato due proposte comuni sul DSM, ma sulle questioni relative a trasparenza e notifiche, sussidi, imprese di stato e trasferimenti tecnologici forzati (temi noti ai negoziatori come "*China issues*") Bruxelles ha adottato una posizione comune a Tokyo e Washington. La Cina ha tre proposte singole (su *S&D treatment*, trasparenza e notifiche, sussidi, imprese di stato e trasferimenti tecnologici forzati), e una con altri membri, principalmente del Gruppo di Ottawa (di nuovo sul *S&D treatment*).

Sembra quindi difficile per l'UE e la Cina accordarsi su questioni che mettano in discussione il modello economico cinese guidato dal Partito-Stato: avere alcuni interessi condivisi è una cosa, condividere la stessa idea di multilateralismo è un'altra. Tuttavia, l'ultima proposta cinese menzionata potrebbe segnalare la disponibilità di Pechino a discutere caso per caso il trattamento differenziato per i PVS, a patto che la Cina continui in aggregato ad averne beneficio.<sup>111</sup>

Un chiaro disaccordo si registra tra UE e Cina: mentre Bruxelles continua a ritenere che Pechino abbia agito da *free-rider* investendo capitali (anche attraverso progetti legati alla BRI) e commercializzando prodotti in Europa approfittando del mercato unico (aperto e trasparente), in assenza di reciprocità, le autorità cinesi temono che l'UE e l'Occidente in generale utilizzino le riforme della WTO come scusa per smantellare i pilastri fondamentali della Repubblica Popolare Cinese, rappresentati dal Partito-Stato di matrice leninista e da un'economia trainata dalla mano pubblica e imbevuta di politiche industriali strategiche. In particolare, la questione del *level-playing field* resta irrisolta anche nei negoziati tuttora in corso per il trattato UE-Cina sugli investimenti, come emerge dal comunicato della Commissione Europea al termine dell'ottavo Dialogo Commerciale ed Economico (28 luglio 2020).<sup>112</sup> In teoria, il trattato dovrebbe essere firmato entro l'anno, ma permangono forti dubbi sul rispetto della scadenza.

### *La ripresa economica della Cina*

Nel primo trimestre del 2020, la Cina, a causa delle misure di confinamento dovute alla pandemia da Covid-19, ha registrato un calo del PIL su base annua pari al 6,8%. Con questo dato, l'obiettivo ufficiale di crescita per il 2020 del +6,1% non potrà essere raggiunto. Per la prima volta, la sessione annuale dell'Assemblea Nazionale del Popolo, tenutasi nel maggio 2020, non ha stabilito per l'anno in corso

---

<sup>109</sup> Ministero del Commercio della Repubblica Popolare Cinese, *China's Position Paper on WTO Reforms*, 20 dicembre 2018, <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/counseloroffice/westernasiaandaficareport/201812/20181202818679.shtml>.

<sup>110</sup> Axel Bergel e Clara Brandi (2020), *WTO Reform: The Role of the G20*, Berlino, German Development Institute (in corso di pubblicazione).

<sup>111</sup> Antara Ghosal Singh, "China's Evolving Strategy for WTO Reforms," *The Diplomat*, 31 luglio 2019, <https://thediplomat.com/2019/07/chinas-evolving-strategy-for-wto-reforms/>.

<sup>112</sup> Commissione Europea, "EU and China discuss trade and economic relations", 28 luglio 2020, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2174>.

alcun target ufficiale di crescita del PIL, soprattutto perché – come dichiarato dal Premier Li Keqiang – vi è profonda incertezza sui mercati esteri, destinatari delle esportazioni cinesi.<sup>113</sup>

Tuttavia, nel secondo semestre, l'andamento del PIL ha cambiato segno, con un aumento del 3,2% su base annua, e secondo stime dell'Economist Intelligence Unit alla fine del 2020 il PIL cinese sarà cresciuto dell'1,7%, rendendo la Cina l'unica grande economia al mondo a registrare un dato positivo (per un confronto, le stesse stime suggeriscono che l'economia si contrarrà del 5,3% negli Stati Uniti, del 10,4% in Francia, del 5,9% in Germania, del 12,6% in Spagna e del 10,8% in Italia). La previsione per i risultati del terzo trimestre è ottimistica, se si considera che, sempre su base annua, le esportazioni cinesi nel mese di agosto sono aumentate del 9,5% indubbiamente aidate anche dalla crescita dell'export dei prodotti medicali per fronteggiare le conseguenze della pandemia, di cui soprattutto in Occidente si è notata la drammatica scarsità, avendone da tempo abbandonata la produzione. Secondo Oxford Economics, la quota cinese dell'export mondiale ha ora raggiunto il dato record del 17,2% (era del 13,9% nel 2019), ovviamente anche a causa della chiusura prolungata nell'anno di molte attività economiche negli altri paesi industrializzati, colpiti dalla pandemia in un secondo momento, rispetto alla Cina. Sempre in agosto, il surplus commerciale della Cina verso gli Stati Uniti ha raggiunto la somma di 34,2 miliardi di dollari, il più alto livello dal 2018.<sup>114</sup> Poiché una delle principali promesse elettorali dell'allora candidato Trump nel 2015 era la riduzione del deficit commerciale statunitense verso la Cina, si comprende perché questo aspetto sia scomparso dalla campagna elettorale del Presidente USA.

La ripresa economica cinese, in altri termini, appare ben riavviata: la produzione dei servizi nel mese di luglio è aumentata, su base annua, del 3,5%, mentre quella industriale è cresciuta del 4,8%, trainata anche dal settore dell'acciaio. Non sorprende invece che il settore dei consumi retail continui a essere più debole, facendo registrare un calo dell'1,1% nello stesso mese:<sup>115</sup> la tradizionale propensione dei cinesi al risparmio, infatti, è inevitabilmente rafforzata dal supplemento di incertezza sulle prospettive economiche future causato dalla pandemia. In un recente discorso nel capoluogo della provincia dell'Anhui, il Presidente Xi Jinping ha invece sottolineato che in futuro, per aumentarne la resilienza e diminuirne l'esposizione agli shock esterni, l'economia cinese dovrà avere al suo centro il mercato interno, permettendo ai mercati esteri di interagire con esso per rafforzarsi a vicenda, per uno sviluppo di alta qualità, sostenuto dalle tecnologie avanzate e dalla digitalizzazione.<sup>116</sup> Il discorso di Xi anticipa di fatto le linee-guida del 14° Programma Quinquennale (2021-2025), di prossima pubblicazione.

Nel “socialismo con caratteristiche cinesi per una nuova era” – il nuovo mantra della dirigenza di Pechino – indubbiamente la crescita economica è sostenuta da un rafforzato controllo statale sulle attività economiche, teso comunque a garantire un miglioramento dell'efficienza del sistema nel suo complesso. Malgrado Xi Jinping abbia senza dubbio sottolineato nel suo ultimo mandato il sostegno alle imprese di stato – evidente anche nel piano di politica industriale noto come *Made in China 2025* –, ciò non significa che esse siano svincolate dalla disciplina finanziaria fornita dal mercato e dalle regole del diritto civile e commerciale. Anzi, vengono incentivate forme di collaborazione pubblico-privato o addirittura di “proprietà mista”, in cui le aziende di stato attirino investitori privati o in cui le aziende private traggano vantaggio dalla solidità e dalla forza politica dei colossi statali, alcuni dei

---

<sup>113</sup> Don Weinland e Christian Shepherd, “China Drops GDP Target for First Time in Wake of Coronavirus”, *Financial Times*, 22 maggio 2020, <https://www.ft.com/content/4c2c6642-04c4-44fc5-bf80-12591975c215>.

<sup>114</sup> Thomas Hale, “Chinese Exports Beat Expectations with 9.5% Jump in August”, *Financial Times*, 7 settembre 2020, <https://www.ft.com/content/d93027ec-5b19-4186-a438-3d70761fbbac>.

<sup>115</sup> Ufficio Nazionale di Statistica della Repubblica Popolare Cinese, bollettino per la stampa, 14 agosto 2020, [http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202008/t20200814\\_1783063.html](http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202008/t20200814_1783063.html).

<sup>116</sup> Xinhua, “Xi Focus: Xi Stresses Reform and Opening Up, Quality Development during Anhui Inspection”, 22 agosto 2020, [http://www.xinhuanet.com/english/2020-08/22/c\\_139308550.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2020-08/22/c_139308550.htm).

quali sono ormai campioni globali.<sup>117</sup> Questo corporativismo, accompagnato dal forte nazionalismo economico che ha caratterizzato altri stati dell'area quali Giappone e Corea del Sud, è una caratteristica dell'economia cinese fin dal 1978 – anno di avvio delle riforme di Deng Xiaoping.<sup>118</sup> Nell'equazione “quanto stato” e “quanto mercato” vi sia nell'economia cinese, è indubbio che Xi abbia aumentato il controllo del Partito-Stato (diversamente da quanto fece Deng, ad esempio, oggi i gruppi di Partito nelle imprese private sono tornati a concorrere all'indirizzo manageriale), ma è altrettanto certo che il mix stato-mercato abbia creato un sistema in grado di competere a livello mondiale senza dovere inseguire l'idealtipico modello anglosassone, ponendo fine all'illusione liberale di una convergenza della Cina verso il modello occidentale.

### *Cina e Stati Uniti: tensioni commerciali e decoupling*

La presa d'atto della mancata convergenza della Cina verso un sistema democratico basato sulla libera attività economica e sulla libertà di espressione, e anzi la sempre più evidente constatazione che gli interessi nazionali della Cina, per la dirigenza di Pechino, debbano coincidere con l'interesse del Partito Comunista al mantenimento del potere politico in via esclusiva, hanno convinto l'amministrazione Trump a erigere barriere commerciali e a limitare fortemente la collaborazione, anche nelle *supply chains*, tra società statunitensi e aziende tecnologiche cinesi (il cosiddetto “decoupling”).

Nel 2018, gli Stati Uniti imposero i primi dazi su una vasta gamma di prodotti cinesi. La Cina rispose a sua volta con una serie di dazi sull'export statunitense dando il via ad una spirale di ritorsioni. Gli Stati Uniti hanno finora applicato dazi per 550 miliardi di dollari a prodotti cinesi, mentre la Cina ha adottato misure per 185 miliardi di dollari contro prodotti USA (dati fine agosto 2020).<sup>119</sup> Il 15 gennaio 2020 Pechino e Washington hanno siglato un accordo – noto come *Phase One Deal* –, che intendeva, attraverso reciproche concessioni, giungere a una tregua nell'escalation della guerra commerciale ormai in atto da due anni. L'accordo prevede innanzitutto la cancellazione dei dazi che Washington avrebbe dovuto applicare dal 15 dicembre 2019 su beni quali cellulari, giocattoli e laptop, e il dimezzamento dei dazi (dal 15% al 7,5%) del 1° settembre 2019. Dal canto suo, Pechino si impegna a espandere gli acquisti di specifici beni statunitensi per un ammontare totale di 200 miliardi in due anni. Nell'elenco, spiccano i prodotti agricoli (in particolare, i semi di soia) che rappresentano una quota importante dell'economia degli Stati del Mid-West, dove Trump ha la sua base elettorale più solida. La tregua stabilisce anche l'impegno della Cina a rafforzare la protezione dei diritti di proprietà intellettuale, in particolare dei prodotti farmaceutici, e a difendere le aziende statunitensi dallo spionaggio industriale.

Il trasferimento di tecnologia richiesto dalla Cina come condizione per gli investimenti USA è stato a lungo un tasto dolente dei rapporti Cina-Stati Uniti: l'accordo “Fase uno” ne proibisce finalmente l'obbligatorietà. Infine, la Cina promette un migliore accesso di mercato ai servizi finanziari, e garantisce di non manipolare il tasso di cambio (in precedenza, l'amministrazione Trump aveva etichettato la Cina come *currency manipulator*).<sup>120</sup> Malgrado i comunicati ufficiali lascino trapelare un certo ottimismo sul rispetto degli impegni da parte cinese, permangono dubbi sull'effettiva applicazione dell'accordo in un clima di generale scetticismo sul futuro delle relazioni bilaterali: infatti, la *review* dell'attuazione dell'accordo, originariamente prevista per il 15 agosto 2020, è stata rimandata. Certamente, non aiuta

---

<sup>117</sup> The Economist, “China’s Hybrid Capitalism: Blooming for the Glory of the State”, 15 agosto 2020, pp. 15-18.

<sup>118</sup> Giuseppe Gabusi (2009), “L'importazione del Capitalismo. Il Ruolo delle Istituzioni nello Sviluppo Economico Cinese”, Milano: Vita&Pensiero; Giuseppe Gabusi (2018), “Di là dal fiume e tra gli alberi: l'Economia Cinese dopo Quarant'anni di Stato Sviluppista”, *OrizzonteCina*, 9, 4, pp. 3-13, <https://www.twai.it/articles/di-la-dal-fiume-e-tra-gli-alberi-leconomia-cinese-dopo-quarantanni-di-stato-sviluppista/>.

<sup>119</sup> China Briefing, “The US-China Trade War: A Timeline”, <https://www.china-briefing.com/news/the-us-china-trade-war-a-timeline/>.

<sup>120</sup> Dorcas Wong, Melissa Cyrill e Zoey Zhang, “US, China Sign Phase One Trade Deal: How to Read the Agreement”, *China Briefing*, 2 marzo 2020, <https://www.china-briefing.com/news/us-china-phase-one-trade-deal-takeaways-businesses-global-trade/>.

a distendere i rapporti la presa di posizione di Washington contro la *Legge sulla tutela della sicurezza nazionale nella regione amministrativa speciale di Hong Kong*, ritenuta una violazione del trattato del 1984 tra Cina e Gran Bretagna che restituì l'ex colonia a Pechino sulla base del principio “un paese, due sistemi” che avrebbe garantito l'autonomia ad Hong Kong per cinquant'anni. Gli Stati Uniti trattano ora i prodotti fabbricati a Hong Kong come beni “made in China”, equiparandoli, anche in materia daziaria, ai prodotti cinesi. È da registrare anche la sospensione o la cancellazione dei trattati bilaterali in corso con l'isola e i suoi territori, incluso quello che garantiva esenzioni fiscali alle compagnie di navigazione di Hong Kong.

I dubbi e le perplessità attorno alla corretta esecuzione dell'accordo *Phase One* sono corroborati dall'evidente legame tra i rapporti commerciali e le catene globali del valore (*global value chains*), con particolare riferimento al ruolo svolto in esse dalla tecnologia informatica e delle comunicazioni. Nel campo degli investimenti produttivi, infatti, le criticità sono lungi dall'essere risolte. Le aziende che, pur producendo in Cina, avevano un ampio portafoglio di clienti negli USA, hanno cominciato a temere di poterli perdere, sia a causa dei dazi che rendevano le produzioni in Cina meno convenienti sia perché temevano ulteriori limitazioni legate alla sicurezza nazionale, e hanno deciso di riportare nel paese di origine tutta la loro attività, o parte di essa, oppure di trasferirsi altrove, soprattutto nel Sud-Est asiatico o in America settentrionale. Mazda, la casa automobilistica giapponese, ad esempio, ha spostato la sua produzione dalla Cina al Messico

Nel maggio 2019 il Presidente Trump ha vietato l'accesso di Huawei al mercato statunitense delle apparecchiature 5G per le telecomunicazioni, accusando la società di avere forti legami con il Partito-Stato cinese, e ha proibito alle aziende statunitensi di vendere componenti e software al gigante delle telecomunicazioni. La guerra commerciale è poi divenuta una guerra sui microchip, ambito in cui la Cina è molto arretrata rispetto agli Stati Uniti. I produttori USA si sono lamentati con la Casa Bianca del rischio di perdere quote di mercato a vantaggio dei concorrenti coreani, giapponesi, e taiwanesi, mentre Huawei ha chiesto il sostegno del governo per accelerare il potenziamento dell'industria cinese dei microchip.

Su questo fronte, Washington sembra non essere disposta a compromessi. Nel maggio 2020, in piena pandemia, gli Stati Uniti hanno esteso le restrizioni a Huawei: ora è vietato non solo vendere componenti *made in America* a Huawei, ma anche vendere componenti che vengono realizzati altrove ma utilizzando attrezzature realizzate negli Stati Uniti, in tal modo estendendo la portata del divieto alle aziende non statunitensi che si affidano a tecnologie USA. Per tutta risposta, alcuni giorni dopo, il Presidente Xi ha annunciato un investimento da 1.400 miliardi di dollari USA nell'industria dei chip nazionali entro il 2025. A sua volta, ciò ha innescato un rafforzamento della collaborazione tra Cina e Taiwan: TSMC, un produttore di microchip con sede a Taiwan, ha annunciato la costruzione di un nuovo impianto industriale in Arizona.

Il tentativo politico di istigare un *decoupling* tra le due economie sembra non conoscere sosta: nel mese di agosto 2020 il Presidente Trump ha firmato due ordini esecutivi intimando alle aziende statunitensi di rescindere tutte le relazioni commerciali con ByteDance, la società che controlla TikTok, un'applicazione per la condivisione di video, e WeChat, una piattaforma multi-servizio per smartphone onnipresente in Cina e diffusa anche nel resto del mondo, in particolare presso le collettività cinesi d'oltremare. A sua volta, il Segretario di Stato Mike Pompeo ha lanciato il progetto “Clean Network” per proteggere le telecomunicazioni statunitensi dalle “intrusioni aggressive di attori malevoli, quali il Partito Comunista Cinese”. Il recente tour europeo del Ministro degli Esteri cinese Wang Yi può essere

letto anche come risposta all'offensiva statunitense, per evitare che altri paesi europei seguano l'esempio della Gran Bretagna, che ha escluso Huawei dalla futura rete 5G nazionale.<sup>121</sup>

Al momento è comunque prematuro trarre conclusioni: è certamente possibile che, a tendere, la competizione strategica USA-RPC possa determinare il venir meno delle condizioni che negli ultimi decenni hanno visto l'economia cinese integrarsi con quella statunitense e, in modo molto maggiore, con le altre economie dell'Asia orientale. Occorrerà tuttavia ragionare su dati di medio periodo: al momento non vi è alcuna evidenza di un generalizzato *reshoring* delle imprese statunitensi (e straniere in genere) investite in attività produttive sul suolo cinese, né di un esodo di massa verso altri paesi della regione (ad esempio nel Sud-Est asiatico). Le dinamiche dei singoli settori produttivi sono estremamente differenziate, ma tutto il mondo *corporate* è consapevole della rilevanza crescente del mercato cinese, della sua intrinseca specificità culturale, e dunque dell'importanza di mantenere la massima prossimità ad esso per poterne conquistare i consumatori. Anche per questa ragione la più recente indagine della Camera di Commercio USA a Shanghai riferisce che tra le 200 imprese con attività produttive in Cina sondate nei mesi di giugno e luglio 2020, il 70,6% dichiara di non intendere trasferire la produzione fuori dal territorio cinese e solo l'1,8% di quelle che si dichiarano intenzionate a trasferire la produzione affermano di programmare il trasferimento dell'intera attività produttiva (e solo il 16,4% di oltre il 30% dell'attività produttiva).<sup>122</sup>

### 2.3 I rapporti economici Italia – RPC

Analizzare i rapporti economici tra Italia e Repubblica Popolare Cinese è un esercizio complesso. Le chiavi di lettura possono essere molteplici così come i punti di vista che spesso risentono delle opinioni dei singoli attori e del contesto in cui vengono sviluppate. Inoltre, in un quadro di *supply chain* globali sempre più integrate è difficile ricostruire con precisione quali siano le effettive relazioni tra le due economie.

Se si osservano esclusivamente i numeri relativi alle importazioni, alle esportazioni e agli investimenti si potrebbe concludere che vi sia un'eccessiva enfasi sia sui rischi sia sulle opportunità che la Cina offre all'economia italiana. La Cina non è ancora uno dei principali mercati di sbocco dei nostri prodotti e la sua importanza non è particolarmente cresciuta negli ultimi anni. Anche gli investimenti italiani in Cina e quelli cinesi in Italia permangono, nel complesso, non particolarmente significativi. Tuttavia, i numeri non riflettono appieno l'importanza dei rapporti economici bilaterali.<sup>123</sup>

Per analizzare le relazioni economiche tra Italia e Cina occorre tenere in considerazione anche il contesto internazionale in cui esse si sviluppano. Sono diversi i fattori destinati a modellare i rapporti economici tra Italia e Cina nel prossimo futuro. Due sono strategie strettamente cinesi, la Belt and Road Initiative e il piano *Made in China 2025*, una è la grave tensione commerciale/tecnologica in atto tra RPC e Stati Uniti, che presenta inevitabili ripercussioni anche sull'Europa e sull'Italia. Da ultimo,

---

<sup>121</sup> Eleanor Albert, "China's Foreign Minister Finishes Europe Tour", *The Diplomat*, 2 settembre 2020, <https://thediplomat.com/2020/09/chinas-foreign-minister-finishes-europe-tour/>.

<sup>122</sup> Camera di Commercio USA di Shanghai (2020), *China Business Report Highlights*, Shanghai, <https://www.amcham-shanghai.org/en/article/insight-magazine-2020-china-business-report-highlights>.

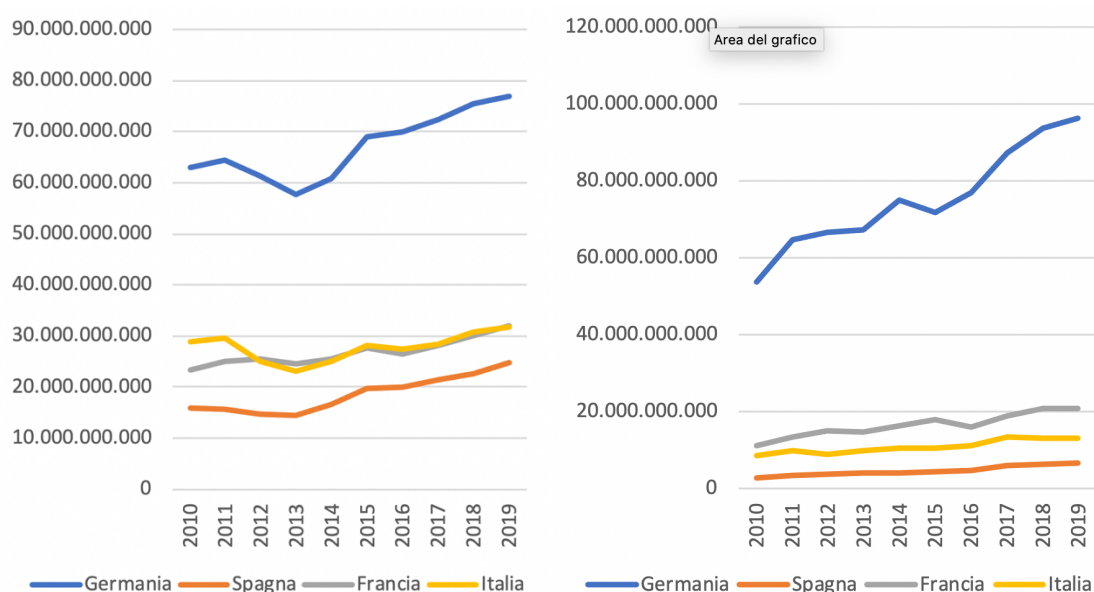
<sup>123</sup> Si fa qui riferimento ai rapporti commerciali e agli investimenti da/verso la Cina volendo intendere quelli che coinvolgono la porzione continentale della Repubblica Popolare Cinese, con l'esclusione delle Regioni Amministrative Speciali di Hong Kong e Macao, per le quali vige una contabilità separata, presentando queste due realtà – pur sotto la sovranità della RPC – una struttura economica peculiare, maggiormente integrata nell'economia globale, anche in forza di normative meno rigide rispetto a quelle invalse nel resto della Cina.

ma non meno importante, vi è l'impatto che la pandemia da Covid-19 sta avendo sull'economia globale.<sup>124</sup>

### *I rapporti commerciali e gli investimenti*

Negli ultimi cinque anni il commercio bilaterale dell'Italia con la Cina è cresciuto da 36,6 miliardi di euro a 44,6 miliardi di euro, passando dal 4,7% del commercio totale italiano al 4,9%.

**Figura 9. Interscambio commerciale con la Cina (importazioni a sinistra; esportazioni a destra, in euro)**



Fonte: Eurostat<sup>125</sup>

Il tasso di crescita è stato leggermente più rapido per le importazioni (+26%) rispetto alle esportazioni (+24%) e il deficit commerciale è passato da 14,6 miliardi di euro a 18,6 miliardi di euro. Sono numeri non trascurabili, soprattutto se si guarda ai tassi di crescita, ma in valori assoluti essi non appaiono ancora particolarmente significativi. Per collocare queste cifre nella giusta prospettiva, è opportuno confrontarle con quelle dei principali partner e concorrenti europei. La Francia mostra numeri simili. Il commercio bilaterale è aumentato da 41,7 miliardi di euro a 52,3 miliardi di euro, passando dal 4,4% al 4,8% dell'interscambio commerciale francese totale. Il tasso di crescita delle importazioni è stato del 23%, mentre il tasso di crescita delle esportazioni è stato del 29%, e il disavanzo commerciale è aumentato da 9,3 miliardi di euro a 10,5 miliardi di euro. La Germania è sicuramente più integrata con la Cina. Il commercio totale è passato da 135,8 miliardi di dollari a 173,2 miliardi di euro, incrementando la quota dal 6,7% al 7,2% dell'intercambio totale tedesco. Il tasso di crescita delle importazioni è stato del 26%, mentre il tasso di crescita delle esportazioni è stato del 29%. La Germania è l'unico grande paese europeo con un surplus commerciale con la Cina, passato da 14 miliardi di euro nel 2014 a 19,3 miliardi di euro nel 2019.

<sup>124</sup> Si veda anche Giuseppe Gabusi e Giorgio Prodi (2020), "Presenza nel mezzo: Italia e Cina dopo il Covid-19", in Giorgio Bellettini e Andrea Goldstein (a cura di), "L'Economia italiana dopo il Covid-19", Bologna, Bononia University press.

<sup>125</sup> Se non altrimenti specificato, tutti i dati relativi al commercio internazionale qui menzionati sono di fonte Eurostat.

Va inoltre ricordato che l'Italia pesa per circa l'1% delle esportazioni e delle importazioni della Cina. Se ci limitiamo ai dati relativi al commercio siamo, per Pechino, un partner obiettivamente non particolarmente importante. Si tratta, inoltre, di relazioni commerciali dinamiche, in repentina trasformazione. La Cina si è presentata sui mercati globali a partire dal 1978 esportando prodotti semplici a basso costo prevalentemente di settori tradizionali e consolidati come l'abbigliamento e le calzature, che andavano in concorrenza diretta con molte produzioni italiane. Oggi le esportazioni cinesi si sono spostate verso prodotti con un più alto contenuto tecnologico, dai telefonini, ai server, ai televisori, entrando in competizione con i paesi europei più specializzati in simili produzioni.

Il fatto che la gran parte dei paesi europei abbia un deficit commerciale con la Cina non deve far necessariamente pensare che tutti i paesi europei condividano la medesima strategia nei confronti di questo paese. Non ci si deve limitare a considerare la mera portata del deficit: occorre anche analizzare la sua qualità, o meglio la sua composizione. A titolo esemplificativo, si vedano i casi di Italia e Francia. Se si considerano i dati relativi alle esportazioni cinesi verso questi paesi negli ultimi anni, si nota come beni quali le calzature, l'abbigliamento, i mobili e gli elettrodomestici abbiano un peso assai rilevante. Questi erano, e in parte ancora sono, l'ossatura del Made in Italy e delle esportazioni del nostro paese, insieme alla meccanica. L'impatto quantitativo sulla bilancia commerciale può essere comparabile ma quello sulle economie dei due paesi è molto diverso. Le esportazioni cinesi sono, infatti, in diretta concorrenza con le produzioni italiane, assottigliando le quote di mercato delle aziende italiane sia in Italia, sia negli altri paesi europei ed extraeuropei. Per la Francia, invece, si tratta in gran parte di una sostituzione di importazioni. Già da molti anni, infatti, la Francia ha ridotto la produzione nazionale in queste industrie e si approvvigiona in altri paesi a partire dall'Italia. Per la Francia quindi le importazioni dalla Cina hanno sostituito quelle dall'Italia, spesso a prezzi molto più contenuti. La Francia, invece, esporta in Cina tecnologie, basti pensare ad Airbus o alle componenti per le centrali nucleari. Il deficit commerciale francese ha, quindi una composizione e un impatto molto diverso sull'economia del paese rispetto a quello italiano.

Se ci si sofferma sulle importazioni, la Cina è già oggi per l'Italia un partner molto significativo, essendo il terzo fornitore con oltre 31 miliardi di euro di beni prodotti in Cina e venduti in Italia, dopo la Germania (69 miliardi) e la Francia (36 miliardi). Come mercato di sbocco per le produzioni italiane la Cina è un mercato che, pur avendo enormi potenzialità, mostra ancora numeri relativamente contenuti. La Cina è il nono mercato di sbocco per le produzioni italiane con quasi 13 miliardi di euro di beni esportati, tuttora assai distante da Germania (58 miliardi), Francia (49 miliardi) e Stati Uniti (45 miliardi), ma anche da mercati che sono sì geograficamente più prossimi, ma anche drasticamente più piccoli come la Svizzera (26 miliardi) e Belgio (14 miliardi).

Tabella 1. I 10 principali partner commerciali dell'Italia, in euro

Importazioni, 2019		Esportazioni, 2019	
Germania	69.610.722.998	Germania	58.113.180.311
Francia	36.628.789.837	Francia	49.824.452.276
Cina	31.665.439.235	Stati Uniti	45.584.207.382
Olanda	23.008.897.223	Svizzera	26.028.295.958
Spagna	21.442.765.160	UK	24.915.048.052
Belgio	19.478.883.634	Spagna	24.026.869.422
Stati Uniti	16.999.169.101	Belgio	14.062.257.970
Russia	14.324.183.148	Polonia	13.286.062.553
Svizzera	10.942.636.167	Cina	12.992.634.302
UK	10.653.402.388	Olanda	11.839.728.754

Fonte: Eurostat



L'Italia esporta in Cina principalmente macchinari e tecnologie, mentre i tradizionali prodotti Made in Italy (alimentari, moda, mobili, ecc.) coprono circa il 20% delle esportazioni totali. Sorprendentemente, l'Italia non solo esporta meno macchinari o automobili in Cina rispetto alla Germania, ma anche meno alimentari e bevande: in realtà, le prelibatezze dell'Italia si rivolgono a un mercato relativamente di nicchia, mentre la Germania vende principalmente prodotti di largo consumo come birra, latte e carne. Per quanto riguarda la composizione delle importazioni, l'Italia acquista dalla Cina apparecchiature elettriche e macchinari (rispettivamente 21,1% e 17,8% del totale delle importazioni). Le apparecchiature elettriche stanno aumentando di volume e percentuale sull'importazione totale, mentre i macchinari stanno crescendo in volume ma sono stabili in percentuale. La manifattura leggera come il tessile-abbigliamento e la pelletteria rappresenta il 15% delle importazioni totali, in calo sia in volume sia in percentuale.

Tabella 2. Interscambio commerciale Italia-Cina per categoria (Nomenclatura Combinata)<sup>126</sup>

Importazioni dalla Cina in Italia 2019	Euro	Esportazioni italiane verso la Cina 2019	Euro
85 - Macchine, apparecchi e materiale elettrico e loro parti; apparecchi per la registrazione o la riproduzione del suono	6.685.029.950	84 - Reattori nucleari, caldaie, macchine, apparecchi e congegni meccanici; parti di queste macchine o apparecchi	3.943.571.183
84 - Reattori nucleari, caldaie, macchine, apparecchi e congegni meccanici; parti di queste macchine o apparecchi	5.632.768.373	30 - Prodotti farmaceutici	956.912.802
62 - Indumenti ed accessori di abbigliamento, diversi da quelli a maglia	1.411.995.066	87 - Veicoli automobili, trattori, velocipedi, motocicli ed altri veicoli terrestri, loro parti ed accessori	656.553.539
90 - Strumenti ed apparecchi di ottica, per fotografia e per cinematografia, di misura, di controllo o di precisione; strumenti ed apparecchi medico-chirurgici; parti ed accessori di questi strumenti o apparecchi	1.320.322.009	62 - Indumenti ed accessori di abbigliamento, diversi da quelli a maglia	605.218.621
29 - Prodotti chimici organici	1.277.344.548	85 - Macchine, apparecchi e materiale elettrico e loro parti; apparecchi per la registrazione o la riproduzione del suono,	561.821.178
94 - Mobili; mobili medico-chirurgici; oggetti letterari e simili; apparecchi per l'illuminazione non nominati nè compresi altrove	1.124.843.424	90 - Strumenti ed apparecchi di ottica, per fotografia e per cinematografia, di misura, di controllo o di precisione; strumenti ed apparecchi medico-chirurgici; parti ed accessori di questi strumenti o apparecchi	552.132.993
39 - Materie plastiche e lavori di tali materie	1.106.687.374	94 - Mobili; mobili medico-chirurgici; oggetti letterari e simili; apparecchi per l'illuminazione non nominati nè compresi altrove	522.108.427
72 - Ghisa, ferro e acciaio	1.020.041.952	42 - Lavori di cuoio o di pelli; oggetti di selleria e finimenti; oggetti da viaggio, borse, borsette e simili contenitori	497.396.444
61 - Indumenti ed accessori di abbigliamento, a maglia	1.015.109.895	39 - Materie plastiche e lavori di tali materie	442.589.058
42 - Lavori di cuoio o di pelli; oggetti di selleria e finimenti; oggetti da viaggio, borse, borsette e simili contenitori; lavori di budella	900.097.237	61 - Indumenti ed accessori di abbigliamento, a maglia	326.955.443

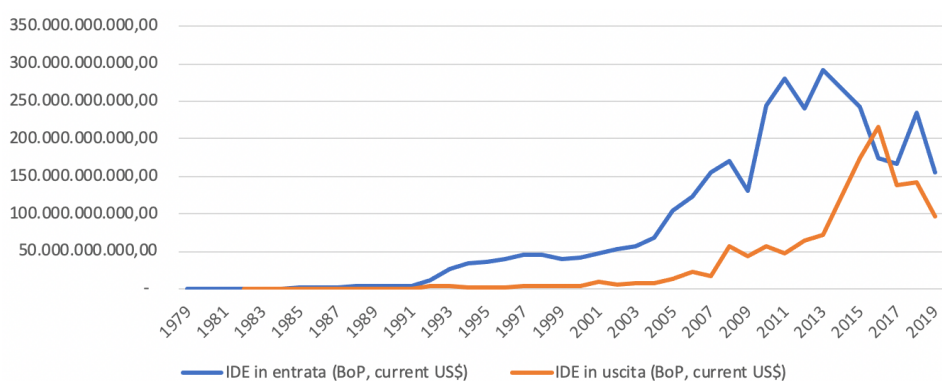
Fonte: Eurostat

<sup>126</sup> Si vedano ICE, Area Studi, Ricerche e Statistiche, "Classificazioni merceologiche", [https://www.ice.it/it/statistiche/pdf\\_data/nota\\_esplicitiva.pdf](https://www.ice.it/it/statistiche/pdf_data/nota_esplicitiva.pdf) ed Eurostat, RAMON - Eurostat's Metadata Server, [https://ec.europa.eu/eurostat/ramon/index.cfm?TargetUrl=DSP\\_PUB\\_WELC](https://ec.europa.eu/eurostat/ramon/index.cfm?TargetUrl=DSP_PUB_WELC).

L'integrazione commerciale con la Cina non si limita però ai rapporti diretti. L'esempio più importante è forse quello della filiera della componentistica del settore *automotive*. Oltre alle esportazioni dirette verso la Cina vanno aggiunte le esportazioni verso paesi terzi che giungono in Cina come componenti di autovetture prodotte da case quali Audi, Mercedes, ecc. Un altro settore che vede sottodimensionata l'importanza della Cina per la manifattura italiana, se si guarda solo all'interscambio bilaterale diretto, è quello dei beni di lusso. Le vendite in Cina sono solo una parte – circa un terzo ma vi sono differenze importanti tra categorie merceologiche – del Made in Italy venduto ai consumatori cinesi, che comprano prevalentemente fuori dalla Cina (inclusa Hong Kong) durante viaggi di lavoro o vacanze.

Dal 1978, anno di apertura dell'economia cinese al resto del mondo, la Cina è stata ricevente netta di investimenti diretti esteri (IDE). Le imprese estere investivano in Cina attratte dalle potenzialità del mercato interno, dal bassissimo costo del lavoro e dalle politiche di attrazione messe in campo dalle autorità cinesi. Diverse imprese italiane hanno approfittato di queste opportunità investendo nel paese e aprendo sedi produttive sia per servire il mercato interno sia per esportare in altri paesi. Negli ultimi anni le cose sono molto cambiate, sia perché i costi di produzione in Cina sono aumentati in modo significativo, sia perché le politiche d'attrazione si sono ridotte. Le imprese cinesi hanno, invece, iniziato a investire all'estero per aprirsi nuovi mercati e per avere accesso a tecnologie d'avanguardia. Nel 2016, dopo quarant'anni di apertura del mercato cinese alle multinazionali straniere, per la prima volta il valore delle attività estere detenute dagli investitori cinesi (lo stock di IDE in uscita) ha superato il valore delle attività detenute da investitori stranieri in Cina (lo stock di IDE in entrata). Non si può considerare questo un risultato consolidato, anche perché negli anni successivi gli investimenti cinesi all'estero sono calati sia a causa delle difficoltà interne del paese, in particolare per l'elevato indebitamento di molte imprese e dell'economia nel suo complesso, sia perché molte aree del mondo hanno cominciato a creare ostacoli agli investimenti cinesi, in primis gli Stati Uniti ma, più di recente, anche l'Europa.

**Figura 10. Investimenti diretti esteri in entrata in Cina e in uscita dalla Cina (dollari USA correnti)**



Fonte: Banca Mondiale

È piuttosto problematico analizzare gli IDE italiani in entrata ed uscita con la Cina, dato il ruolo peculiare che gioca Hong Kong come piattaforma sia in ingresso per gli investimenti stranieri, sia in uscita per gli investimenti cinesi nel resto del mondo. Secondo le statistiche ufficiali, Hong Kong nel 2018 ha rappresentato più del 60% del totale degli IDE in entrata in Cina e il 58% degli IDE cinesi in uscita – ma questi flussi includono anche investimenti di entità cinesi che vengono instradati attraverso Hong Kong in altri mercati ma che hanno poi la Cina come destinazione finale. L'Italia, sulla base di

queste fonti, rappresentava nel 2018 rispettivamente meno dell'1% e dell'1,5% dei flussi totali di IDE verso e dalla Cina.<sup>127</sup>

Secondo i dati raccolti dal Rhodium Group, che utilizza informazioni finanziarie su fusioni e acquisizioni, il quadro è più ricco. Tra il 2000 e il 2019 l'Italia è stato il secondo paese europeo per gli investimenti esteri cinesi (15,9 miliardi di euro), dopo la Germania (22,7 miliardi di euro). L'acquisizione di Pirelli da parte di ChemChina nel 2015 fu allora la più grande acquisizione di sempre da parte di una multinazionale cinese (un'operazione da oltre 7 miliardi di euro, di cui più dei 2/3 a carico dell'acquirente cinese) – ma ce ne sono state varie altre, in diversi settori, dalla meccanica, il più significativo, alla moda, agli elettrodomestici, con risultati non uniformi. Secondo il rapporto annuale 2020 del CeSIF,<sup>128</sup> le imprese italiane partecipate da gruppi cinesi (inclusa Hong Kong) sono oltre 700 e contano 43.700 dipendenti e ricavi per oltre 25 miliardi di euro. Molto importanti sono anche le partecipazioni azionarie di minoranza in imprese e gruppi di rilievo nazionale come Ansaldo Energia e Cdp Reti (in cui China State Grid ha acquisito una quota del 35%), così come partecipazioni più ridotte in banche come Intesa San Paolo e Unicredit e in realtà di punta quali Snam, Terna, Eni, Enel, Sace, Fincantieri. È interessante notare come spesso le quote possedute siano appena sopra al livello che ne rende obbligatoria la pubblicità, quasi che questi investimenti, oltre che ad una logica finanziaria, rispondessero anche alla volontà di Pechino di farsi riconoscere come un partner internazionale. Pur nel rallentamento degli investimenti cinesi all'estero verificatosi negli ultimi anni, le imprese cinesi continuano a cercare opportunità d'investimento in Italia. I settori di maggiore interesse rimangono la meccanica e la meccanica strumentale, ma anche settori come la farmaceutica e il biomedicale destano crescente interesse. In generale la tendenza è quella di privilegiare gli investimenti che agevolino la condivisione di know-how specifico e/o di un brand riconosciuto. Spiccata è l'attenzione alle capacità di ricerca e sviluppo.

Il numero di imprese di proprietà italiana in Cina è molto inferiore a quello delle imprese tedesche e francesi (rispettivamente 1.155, 1.716 e 1.914) e lo stesso vale per il fatturato generato (rispettivamente 18, 186 e 71 miliardi di euro).<sup>129</sup> Anche in questo caso il settore più importante è quello della meccanica, che in Cina è anche politicamente strumentale per lo sviluppo industriale del paese. Anche gli investimenti italiani in Cina hanno visto un rallentamento negli ultimi anni. Le motivazioni sono molteplici: da un lato, chi aveva i prodotti e le dimensioni adatte per investire in Cina lo ha già fatto in passato; dall'altro il rallentamento dell'economia italiana ha reso più difficile le attività d'investimento all'estero. Inoltre, i risultati avuti in Cina non sono sempre stati all'altezza delle aspettative e l'aumento dei costi di produzione nel paese ha portato molte imprese a riconsiderare le proprie scelte d'investimento.

### *Covid-19 e post-Covid-19*

La pandemia da Covid-19 ha avuto un duplice effetto sui rapporti commerciali bilaterali. Si distingue un effetto di breve periodo, che si può chiaramente constatare nei numeri, e un effetto di medio-lungo periodo più complesso da interpretare. Nel breve periodo, le chiusure che si sono rese necessarie per via dell'emergenza sanitaria hanno dapprima rallentato le esportazioni e le importazioni cinesi, a partire dal mese di febbraio 2020, e poi hanno prodotto lo stesso effetto sulle importazioni ed esportazioni dei paesi europei.

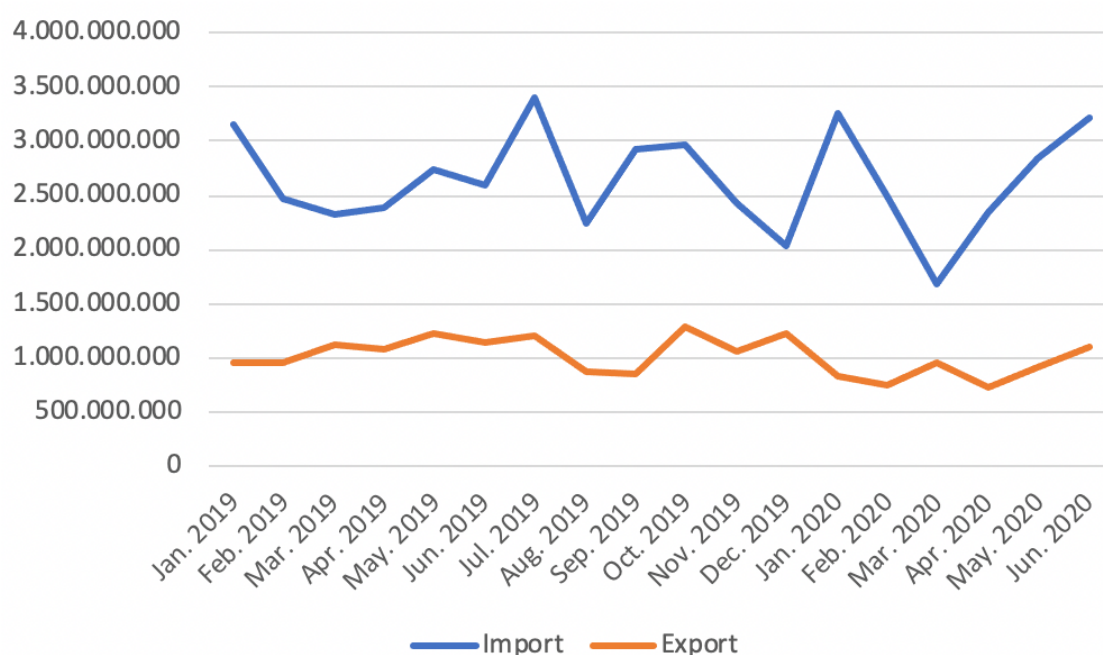
---

<sup>127</sup> OCSE (2019), "Benchmark definition, 4<sup>th</sup> edition (BMD4): Foreign direct investment: financial flows by partner country (edition 2018)", *OECD International Direct Investment Statistics* (database), <https://doi.org/10.1787/68f80512-en>.

<sup>128</sup> CeSIF (2020), *XI rapporto annuale: scenari e prospettive per le imprese*, Milano, Fondazione Italia Cina.

<sup>129</sup> Dati Eurostat: i numeri per l'Italia sono stimati. Per tutti i paesi UE, le elaborazioni Eurostat non considerano le imprese che operano in Cina utilizzando veicoli finanziari registrati a Hong Kong. Ultimo dato disponibile: 2017.

Figura 11. Import italiano dalla Cina ed export italiano verso la Cina, 2019–2020 (in euro)



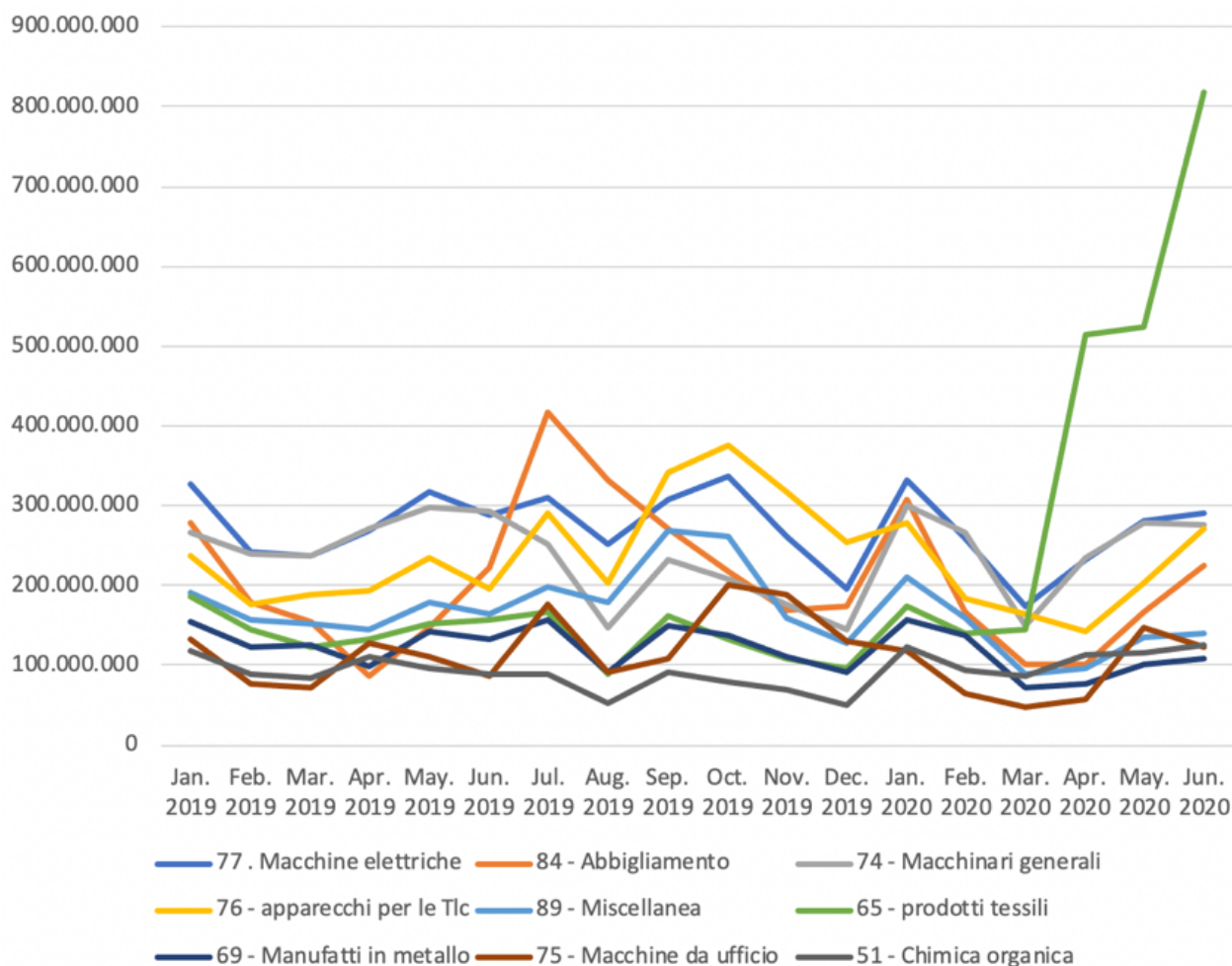
Fonte: Eurostat

Osservando i dati per l'Italia, il calo delle importazioni dalla Cina è importante, più del 25%, ma limitato al mese di marzo (confrontando il dato con quello del medesimo mese del 2019). I cali sono stati generalizzati, dalla meccanica ai prodotti elettrici ed elettronici, all'abbigliamento, alle calzature, ai mobili. Da aprile vi è però una ripresa sostenuta che ha portato i valori ai livelli pre-Covid-19 se non superiori. Non si tratta però di un semplice ritorno al passato. La composizione delle importazioni è notevolmente cambiata. In particolare, come è ormai noto, l'Italia ha dovuto importare dalla Cina grandi quantità di prodotti necessari per affrontare la pandemia, dalle semplici mascherine, ai più complessi respiratori. Questi prodotti rappresentavano il 3–5% del totale delle importazioni italiane dalla Cina prima dell'epidemia. A partire da marzo 2020 questa percentuale è cresciuta esponenzialmente fino ad arrivare al 32% nel giugno 2020.<sup>130</sup>

Per quanto riguarda le esportazioni italiane verso la Cina, le produzioni di macchinari specializzati sono quelle che hanno sofferto più a lungo. Da un lato, la produzione in Italia ha subito seri rallentamenti (talora dovendo essere del tutto sospesa) e, dall'altro, a causa della quarantena imposta in Cina, diventava impossibile per i montatori delle imprese italiane recarsi in Cina per installare e mantenere le linee produttive. In calo anche l'abbigliamento e l'*automotive* che, per l'Italia, significano prevalentemente beni di lusso. Nei mesi di maggio e luglio le esportazioni sembrano essere tornate ai livelli pre-Covid-19.

<sup>130</sup> Una parte consistente di questi prodotti è compresa nella categoria SITC 65, prodotti tessili.

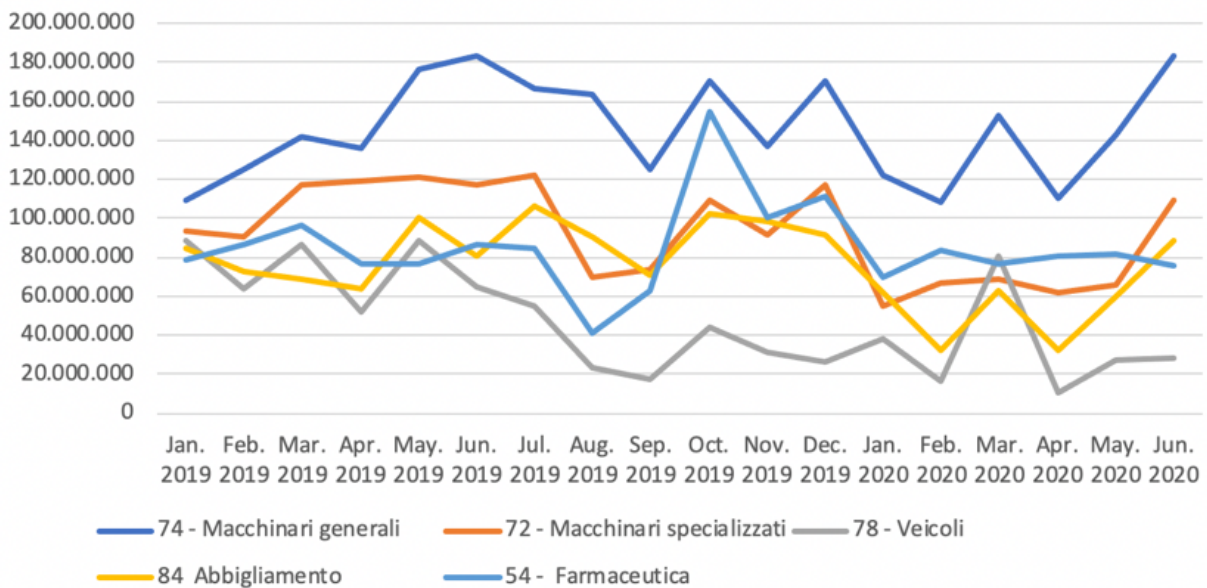
Figura 12. Importazioni dalla Cina in Italia per principali categorie di prodotti (in euro)



Fonte: Eurostat

Il lusso italiano in Cina sembra, in particolare, avere recuperato le vendite precedenti alla pandemia. Va però tenuto in considerazione quanto segnalato in precedenza: prima della crisi sanitaria i consumatori cinesi compravano i prodotti di lusso italiani prevalentemente quando si trovavano all'estero. Questo perché, spesso, in Cina i prezzi erano più elevati a causa dei dazi e di una tassazione particolarmente elevata sui beni di lusso, oltre che perché si riteneva che, fuori dalla Cina, vi fosse un rischio minore di acquistare prodotti contraffatti. Oggi questa possibilità è preclusa a causa delle limitazioni imposte alla mobilità internazionale. Comprare in Cina rimane quindi la sola opzione. Per questo le vendite di prodotti di lusso in Cina, dopo i mesi di chiusura dei negozi, hanno ripreso con un tasso di crescita molto sostenuto. Va tuttavia ricordato che le vendite in Cina non compensano le mancate vendite ai consumatori cinesi nei mercati esteri. È assai probabile che questa tendenza continui nel medio periodo anche perché la Cina sta abbassando i dazi alle importazioni e la tassazione di questi prodotti, facendo venir meno quella che era la motivazione maggiore per gli acquisti all'estero. Se così sarà, il settore del lusso dovrà rivedere le sue strategie di vendita.

Figura 13. Esportazioni dell'Italia in Cina per principali categorie di prodotti (in euro)



Fonte: Eurostat

La pandemia da Covid-19 ha innescato una serie di riflessioni da parte di imprese e istituzioni. L'esempio più eclatante è stata la presa d'atto che l'Italia, ma si può dire il mondo intero, era dipendente dalla Cina per prodotti come le mascherine chirurgiche, i guanti monouso, ecc. Si tratta di beni a bassissimo valore aggiunto ma che improvvisamente si sono resi indispensabili. Ci si è resi conto che dipendere da un paese terzo per queste tipologie di prodotto espone la società di qualsiasi paese a rischi molto elevati. Da qui la scelta di riportare in Italia la produzione di parte di questi prodotti. I produttori di macchinari italiani si sono mossi velocemente e in pochi mesi hanno reso disponibili linee produttive specifiche che dovrebbero a breve garantire una maggiore indipendenza del nostro paese. Ma sono moltissime le imprese che dinnanzi al lockdown e alla parziale chiusura delle frontiere si sono rese conto che le loro produzioni dipendevano in modo eccessivo da fornitori esteri. In generale, la pandemia ha accelerato riflessioni che le imprese stavano già conducendo riguardo ai processi d'internazionalizzazione della produzione. Date le incertezze sui mercati internazionali dovute alla situazione sanitaria, ma anche alle acute tensioni commerciali tra Stati Uniti e Cina, e - non va dimenticato - all'aumento dei costi di produzione in Cina, molte imprese stanno riflettendo sulle proprie scelte produttive e di approvvigionamento, ponderando la possibilità di riferirsi, almeno in parte, a fornitori e siti produttivi geograficamente più prossimi e collocati in paesi politicamente meno esposti.

È assai probabile che le limitazioni, soprattutto al movimento delle persone, permangano ancora per diversi mesi e ci vorrà ancora più tempo perché si possa tornare a livelli di mobilità pre-Covid-19. Le aziende che operano nella componentistica o nel settore dei piccoli macchinari dovranno incrementare la capacità produttiva in Cina e aumentare le scorte per evitare interruzioni della catena di approvvigionamento. Per chi produce macchinari più complessi che devono essere installati da personale altamente specializzato e le cui linee di produzione complete necessitano di manutenzione continua, la sfida principale sarà quella di garantire un adeguato livello di servizi post-vendita, senza avere la possibilità di inviare agevolmente tecnici dall'Italia. Ci sarà, quindi, una maggiore necessità di monitorare i mercati lontani con una presenza locale o con nuovi servizi online. La manutenzione

predittiva e l'assistenza remota per risolvere i problemi sulla linea di produzione saranno un fattore chiave, ma non si può dare per scontato che la leadership detenuta dalle aziende italiane nel vecchio modello di business sia automaticamente trasferibile a quello nuovo.

### *Politiche internazionali*

I rapporti economici bilaterali risentiranno anche della qualità dei rapporti istituzionali tra nazioni e delle politiche messe in atto dai singoli paesi. Nel 2019 l'Italia è stato il primo paese del G7 e il primo paese tra i fondatori dell'Unione Europea a firmare un Memorandum of Understanding di adesione alla BRI, seppur con molti caveat e senza che questo gesto, pur dal notevole valore politico, determini, per contro, impegni giuridicamente vincolanti. Questa firma ha destato rilevanti perplessità sia a Bruxelles sia a Washington, dove l'avvicinamento di Roma a Pechino sotto il governo Conte I è stato guardato con notevole preoccupazione. Se la logica italiana alla base della firma di questo accordo era l'auspicio di un aumento dei rapporti commerciali ed economici, si può dire che a 18 mesi di distanza, il calcolo si è rivelato quantomeno ottimistico, se non del tutto fallace. Come si è visto, le esportazioni italiane verso la Cina non sono aumentate in modo significativo, né vi sono stati particolari investimenti cinesi in Italia a seguito dell'accordo. Nel 2019 altri paesi europei, in particolare Francia e Germania, sono riusciti a firmare accordi commerciali di entità ben superiori rispetto a quelli firmati dalle imprese italiane, senza dover per questo assecondare la visione cinese relativa alla BRI. A titolo esemplificativo, si è molto parlato dell'impatto che la firma del MoU sulla BRI avrebbe avuto sull'export delle arance italiane verso la Cina: nel 2019 l'Italia risulta aver esportato arance per 162.460 euro, mentre la Spagna ne ha esportate per 32 milioni di euro. Appare dunque confermata la cautela all'epoca raccomandata da alcuni osservatori italiani che avevano optato per non partecipare alla "Task Force Cina" lanciata dal Ministero dello Sviluppo Economico nei mesi precedenti la firma del MoU: la partecipazione alla BRI non è condizione né necessaria né sufficiente per aumentare le relazioni economiche con la Cina.

Meno noto, ma potenzialmente più rilevante per l'economia italiana e per i rapporti bilaterali con la Cina, è il piano decennale di ammodernamento manifatturiero *Made in China 2025*, lanciato da Pechino nel 2015. Come illustrato nella sezione 3.1 di questo Approfondimento, obiettivo del piano è trasformare la Cina in una potenza manifatturiera leader in dieci settori: tecnologie informatiche di nuova generazione, automazione e robotica, aerospazio e aeronautica, settore navale, ferrovie, veicoli ad energia alternativa, energia, agricoltura, nuovi materiali, biotecnologie e prodotti medicali avanzati. Si tratta di una politica industriale complessa, articolata e ambiziosa, che segnala l'impegno determinato di Pechino a completare la transizione della Cina dall'essere la "fabbrica del mondo" per i prodotti di fascia bassa a un produttore ad alto valore aggiunto. Per le produzioni italiane è una sfida importante perché molti settori selezionati sono pilastri della manifattura italiana. Molte delle politiche che verranno messe in atto da Pechino in termini di sussidi e accesso privilegiato al mercato daranno alle imprese cinesi un vantaggio competitivo decisamente importante. La concorrenza cinese è destinata quindi ad aumentare non soltanto nel mercato interno cinese ma in tutto il mondo. Il tema di come aiutare le imprese italiane in questo nuovo contesto competitivo diventa sempre più urgente. Non sorprende che Washington veda in questo piano la sfida finale alla leadership tecnologica degli Stati Uniti, ed è per questo che commercio, tecnologia e politiche di sicurezza sono ora indissolubilmente interconnessi nel definire la postura USA. L'amministrazione Trump sta spingendo per un "decoupling", una separazione tra i sistemi economici cinese e statunitense. Il blocco delle attività di Huawei negli Stati Uniti e la pressione affinché ciò accada anche nei paesi alleati è solo un primo, evidente, esempio. Ormai anche da parte cinese la fine della globalizzazione, per come è stata concepita negli ultimi decenni, è data per scontata. Questo porterà Pechino a concentrarsi sempre di più sul mercato interno e su una dinamica di crescita per quanto possibile indipendente dalle tecnologie estere.



In questo quadro, anche per l'Italia ci saranno implicazioni di rilievo: molte imprese italiane, infatti, utilizzano a vario titolo tecnologie statunitensi nei propri prodotti e processi produttivi. Nell'eventualità di un ulteriore salto di qualità nella competizione tra i due paesi, non possono essere escluse politiche di embargo da parte degli USA che rischierebbero di costringere le realtà produttive e finanziarie italiane a dover scegliere tra il consolidato mercato e sistema di relazioni statunitense e l'eterna promessa di un miliardo e mezzo di consumatori cinesi.

### 3. INNOVAZIONE E COMUNICAZIONE

#### 3.1 L'ecosistema cinese dell'innovazione

Con l'introduzione della politica di riforme e apertura (1978) la Cina ha avviato un processo graduale ma ininterrotto di sviluppo delle proprie capacità scientifiche, tecnologiche e d'innovazione. Negli anni '80 l'innovazione era amministrata a livello centrale tramite istituti di ricerca pubblici e fondi statali ed era dipendente in larga misura dal trasferimento tecnologico e dall'attrazione di talenti e competenze dall'estero (in particolare tramite partenariati, *joint venture*, fusioni e acquisizioni, e investimenti diretti esteri). A partire dagli anni '90 e con più decisione negli ultimi vent'anni sono state poste la basi per una collaborazione tra ricerca e industria, attuando una controllata ma costante decentralizzazione del sistema d'innovazione nazionale (di seguito "NIS", secondo l'acronimo inglese). Tramite numerosi programmi e obiettivi definiti a livello centrale sono state sperimentate e in seguito adottate varie tipologie di incentivi. Innanzitutto è stata incoraggiata l'imprenditorialità delle figure professionali coinvolte nella scienza e nella ricerca, alleggerendo al contempo le dotazioni finanziarie per l'innovazione erogate direttamente dallo stato. È stata in seguito permessa e facilitata la generazione di profitti grazie alla commercializzazione dei brevetti e alla possibilità per il personale coinvolto nella ricerca di fare impresa. Ciò ha favorito un'integrazione più fluida tra mercato e sistema d'innovazione, attivando una spirale virtuosa di rafforzamento reciproco tra ricerca scientifica e commercializzazione. È inoltre proseguita senza sosta la costruzione di un sistema di protezione della proprietà intellettuale, il potenziamento del sistema formativo, e gli investimenti in ricerca e sviluppo, sia pubblici che privati.

Grazie a questi interventi, i progressi nell'istruzione terziaria, nell'esplorazione scientifica e nello sviluppo tecnologico sono stati straordinari. Dopo quattro decenni dall'inizio delle riforme, la Cina è riuscita a limitare la dipendenza dalla tecnologia e dalle competenze estere. Oggi, scienza, tecnologia e innovazione hanno un posto centrale nella politica di sviluppo socio-economico del paese e il settore privato ha un ruolo di traino nell'innovazione. Secondo diverse analisi,<sup>131</sup> la quota di spesa lorda in ricerca e sviluppo (GERD) direttamente ascrivibile agli investimenti statali è inferiore a quella di molti altri paesi OCSE (l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico), nonostante la programmazione centrale abbia ancora un ruolo marcato nel creare i fattori abilitanti e definire obiettivi e incentivi. È tuttavia d'obbligo evidenziare che nessuna ricerca effettuata in Cina sulla spesa in ricerca e sviluppo riesce a distinguere con precisione la provenienza dei fondi privati e si basa principalmente su statistiche nazionali che difettano in granularità. Secondo l'ultimo rapporto OCSE sugli indicatori scientifici e tecnologici, la Cina è oggi in termini assoluti il secondo più grande investitore in ricerca e

---

<sup>131</sup> OCSE, "Main Science and Technology Indicators: Percentage of GERD financed by the business enterprise sector", [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MSTL\\_PUB](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MSTL_PUB); Adrian Băzăvan, "Chinese government's shifting role in the national innovation system", *Technological Forecasting and Social Change*, 148, 2019; Rainer Frietsch, "The development of China's R&I system in the past 10 years," *Innovation Systems and Policy Analysis*, 62, marzo 2020, [https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/cci/innovation-systems-policy-analysis/2020/discussionpaper\\_62\\_2020.pdf](https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/cci/innovation-systems-policy-analysis/2020/discussionpaper_62_2020.pdf).



sviluppo dopo gli Stati Uniti, con un rapporto percentuale del 2,19% tra GERD e PIL.<sup>132</sup> L'impronta statale nell'innovazione varia comunque a seconda dei settori. Mentre in alcuni ambiti ritenuti strategici lo stato investe nella creazione di infrastrutture e guida le interazioni tra imprese ed enti pubblici, in altri si limita ad affiancare le forze imprenditoriali come un moltiplicatore degli investimenti. Fondamentali a questo scopo sono i fondi-guida governativi ideati per co-finanziare le imprese innovative e assorbire parte del rischio.

Volendo lasciarsi alle spalle un assetto dell'economia fondamentalmente basato sull'esportazione di prodotti a basso contenuto tecnologico e fortemente dipendente dalla manodopera a basso costo, la Cina di oggi si trova oggi a dover garantire una crescita sostenuta a fronte di molteplici difficoltà strutturali. Dalle politiche messe in atto e dalle parole d'ordine adottate si evince che la strada imboccata dal Partito-Stato per mantenere un continuo miglioramento delle condizioni socio-economiche, aumentare la produttività ed evitare la trappola del reddito medio, è la transizione verso un'economia della conoscenza. Al momento, la Cina è a metà strada nel raggiungere tale obiettivo. Negli ultimi decenni, le riforme e gli investimenti nel NIS hanno aiutato il paese a costruire un sistema produttivo molto più composito; sarebbe errato, tuttavia, qualificare a pieno titolo la Cina di oggi come un'economia ad alta intensità di conoscenza. Nonostante la crescita costante della percentuale di contenuto tecnologico nella manifattura nazionale, i dati mostrano che la struttura delle esportazioni è ancora fortemente dipendente da prodotti basati sulle risorse naturali e su prodotti a bassa o media intensità tecnologica.<sup>133</sup>

### *I principi guida*

Intorno a questo sforzo onnicomprensivo, il Partito Comunista Cinese ha ideato una serie di slogan che illustrano i principi cardine del NIS. Queste espressioni vengono ribadite durante gli appuntamenti politici, gli eventi pubblici, le riunioni di partito e la formazione dei quadri; sono inoltre citate in piani, leggi e regolamenti emanati dall'apparato statale. L'utilizzo di parole d'ordine ha lo scopo di fissare gli obiettivi a medio-lungo termine e indicare una direzione uniforme a tutti i livelli del governo, dell'economia e della società.

Nell'ambito del NIS, i principi-guida lanciati o riaffermati dalla dirigenza guidata da Xi Jinping sono i seguenti:

- *Tecnologie chiave*: la Cina deve essere in grado di sviluppare in modo indipendente le proprie "tecnologie chiave", ovvero quelle tecnologie che costituiscono le basi di interi settori e sistemi tecnologici avanzati. Quella dei semiconduttori, che sorreggono la quasi totalità dei sistemi IT e ICT, l'automazione, l'aerospazio e l'industria della difesa, è attualmente una delle principali tecnologie verso cui la Cina registra un grave ritardo.
- *Innovazione indipendente*: questa espressione indica la transizione da un ruolo di importatore e assemblatore di tecnologia a quello di un'economia più composita dove la progettazione e la manifattura di prodotti ad alto contenuto tecnologico assumono una posizione centrale. Il termine è usato anche per indicare ambiti quali l'innovazione economica, istituzionale e sociale secondo modelli propri al sistema cinese.

---

<sup>132</sup> OCSE, "Main Science and Technology Indicators", 28 febbraio 2020, <https://www.oecd.org/sti/msti2020.pdf>.

<sup>133</sup> Ufficio Nazionale di Statistica della Repubblica Popolare Cinese, *China Statistical Yearbook 2019*, Pechino, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2019/indexeh.htm>.

- *Autosufficienza*: principio di eredità maoista ma sempre più citato, “autosufficienza” si riferisce oggi all’autonomia tecnologica dai paesi più avanzati, con particolare riferimento alle tecnologie chiave, ai brevetti e agli avanzamenti nella ricerca scientifica.
- *Imprenditorialità di massa*: secondo questo slogan tutti i livelli della società sono chiamati a lavorare insieme per trasformare la Cina in un paese innovativo e prospero. A livello pratico, ciò si riferisce alla promozione di una *maker culture* dal basso, in particolare nelle scuole e nelle comunità locali tramite la creazione di incubatori, acceleratori, dotazione di spazi e strumenti per favorire la sperimentazione e l’innovazione.
- *Integrazione Civile-Militare (CMI)*: questo termine, usato sempre più di frequente nei testi di progetti e linee guida, denota l’attenzione del NIS verso lo sviluppo di tecnologie con potenziale *dual use* (come il settore aerospaziale, l’intelligenza artificiale, l’automazione e i semiconduttori). La sezione IV del *Libro bianco sulla strategia militare* del 2015<sup>134</sup> articola le linee guida per la costruzione di un sistema CMI sostenibile ed efficiente. La linea di confine tra gli ambiti civile e militare, in termini di tecnologie, attori e processi, è sempre più sfumata. Allo stesso modo, è incentivata l’integrazione tra settori pubblico e privato per sfruttare il potenziale innovativo del mercato e contenere la spesa per l’ammodernamento dell’apparato di difesa nazionale.

### *Le politiche quadro*

Come detto, il NIS cinese è caratterizzato da una pianificazione centralizzata degli obiettivi di sviluppo. La definizione delle aree prioritarie è in gran parte un processo *top-down*, che segue un approccio pragmatico basato sulle esigenze del paese; i piani nazionali vengono poi replicati a livello locale (generalmente a livello provinciale o di città). L’ascesa di Xi Jinping ai vertici del Partito-Stato ha segnato l’inizio di un rinnovamento e della riorganizzazione delle politiche per l’innovazione. La dirigenza della RPC non si è limitata a ereditare il *Piano a medio-lungo termine per lo sviluppo della scienza e della tecnologia (2006-2020)*<sup>135</sup> – il programma quadro per l’innovazione degli ultimi quindici anni – ma ha impresso una nuova spinta al NIS, più decisa e articolata, tramite una serie di strategie volte a rispondere alle sfide e alle opportunità generate dalle nuove tecnologie.

Nel 2012, il Comitato Centrale del Partito e il Consiglio per gli Affari di Stato hanno pubblicato congiuntamente i *Pareri sull’approfondimento della riforma del sistema scientifico e tecnologico per accelerare la costruzione del sistema nazionale di innovazione in Cina* (di seguito, “*Pareri*”).<sup>136</sup> Questo documento non rappresenta una svolta radicale rispetto alle precedenti riforme, ma riafferma i principi guida del NIS e l’adozione di un approccio orientato al mercato, ma supportato dall’azione dell’apparato statale. Partendo dai *Pareri*, nel 2016, il 18° congresso nazionale del Partito ha delineato un piano più articolato: la *Strategia nazionale per lo sviluppo guidato dall’innovazione* (di seguito “*Strategia*”),<sup>137</sup> che identifica obiettivi generali e nuovi principi guida. Secondo la *Strategia*, gli obiettivi nazionali a medio-lungo termine sono: 1) entrare nella classifica dei paesi innovativi entro il 2020, 2) essere in prima linea tra i paesi innovativi entro il 2030 e 3) conquistare il primato nell’innovazione entro il 2050. La *Strategia* sottolinea

<sup>134</sup> PRC State Council Information Office, *China’s Military Strategy*, Pechino, 2015, [http://english.www.gov.cn/archive/white\\_paper/2015/05/27/content\\_281475115610833.htm](http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2015/05/27/content_281475115610833.htm). Si veda anche la sezione 1.3 di questo Approfondimento, “La modernizzazione delle Forze armate cinesi”.

<sup>135</sup> Consiglio per gli Affari di Stato della RPC, *The National Medium-and Long-Term Program for Science and Technology Development (2006-2020)*, Pechino, 2006, [https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Documents/National\\_Strategies\\_Repository/China\\_2006.pdf](https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Documents/National_Strategies_Repository/China_2006.pdf).

<sup>136</sup> Comitato Centrale del PCC e Consiglio per gli Affari di Stato della RPC, *Opinions on Deepening the Reform of the Scientific and Technological System to Speed up the Construction of the National Innovation System in China*, Pechino, 2012, [http://www.cistc.gov.cn/englishversion/Laws\\_and\\_Regulations/Laws\\_and\\_Regulations4.asp?column=117&id=80111](http://www.cistc.gov.cn/englishversion/Laws_and_Regulations/Laws_and_Regulations4.asp?column=117&id=80111).

<sup>137</sup> Comitato Centrale del PCC e Consiglio per gli Affari di Stato della RPC, *National Innovation-driven Development Strategy*, Pechino 2016, [http://www.china.com.cn/zhibo/zhuantu/ch-xinwen/2016-05/23/content\\_38515829.htm](http://www.china.com.cn/zhibo/zhuantu/ch-xinwen/2016-05/23/content_38515829.htm).

l'importanza di mantenere un "approccio a due ruote motrici", ovvero progredire dal punto di vista scientifico e tecnologico e allo stesso tempo perfezionare l'assetto istituzionale e il coordinamento degli *stakeholder* dell'innovazione. Al fine di ridurre costi e barriere per il coinvolgimento della popolazione nell'innovazione e nell'imprenditorialità (secondo il principio dell'imprenditorialità di massa), la *Strategia* incoraggia la creazione di incubatori, acceleratori e spazi fruibili per imprenditori, ricercatori e studenti a tutti i livelli della società.

Tabella 3. L'architettura istituzionale per l'innovazione nella RPC

<b>Gruppo Direttivo Ristretto Centrale per la Scienza e la Tecnologia</b> <sup>138</sup>	Formalmente guidato dal Premier Li Keqiang, è composto da ministri e direttori dei dipartimenti centrali con competenze S&T e da membri della Commissione Militare Centrale; supervisiona le strategie e i piani nazionali nel campo della scienza e della tecnologia e coordina i rapporti tra ministeri e autorità locali.
<b>Commissione Nazionale per lo Sviluppo e le Riforme (NDRC)</b>	Responsabile della pianificazione macroeconomica e degli obiettivi di politica industriale e sviluppo socio-economico; conduce l'elaborazione dei programmi quinquennali e assume un ruolo di coordinamento dei ministeri nella programmazione di medio-lungo termine.
<b>Ministero della Scienza e della Tecnologia (MOST)</b>	Responsabile del coordinamento delle attività S&T e di sostenere l'esplorazione scientifica e l'attività di R&S in ambiti emergenti tramite programmi e incentivi per l'innovazione. Il MOST si concentra sulle fasi iniziali dei processi S&T, predisponendo le condizioni ideali per la ricerca e lo sviluppo di nuove invenzioni e applicazioni.
<b>Ministero dell'Industria e della Tecnologia dell'Informazione (MIIT)</b>	Responsabile dell'attuazione della politica industriale, della definizione di regolamenti e standard tecnici, e della supervisione dei parametri di sicurezza legati alla tecnologia. A differenza del MOST, il MIIT si concentra sull'adozione, regolazione, e standardizzazione di applicazioni tecnologiche esistenti. Subordinata al MIIT opera l'Amministrazione Statale per la Scienza, la Tecnologia e l'Industria per la Difesa Nazionale (SASTIND).
<b>Accademie</b>	L'Accademia Cinese delle Scienze (CAS), l'Accademia Cinese di Ingegneria (CAE) e l'Accademia Cinese di Scienze Sociali (CASS) sono le istituzioni al vertice del sistema della ricerca in Cina e sono direttamente subordinate al Consiglio per gli Affari di Stato. Conducono attività di ricerca nei rispettivi ambiti di competenza e forniscono consulenza nella formulazione delle politiche. Hanno inoltre università, laboratori e progetti chiave nazionali a loro subordinati.
<b>Fondazione Nazionale Cinese per le Scienze Naturali (NSFC)</b>	Amministra il fondo nazionale per le scienze naturali ed è formalmente subordinata al MOST; ha tuttavia mantenuto un'autonomia sostanziale dal ministero. È responsabile del finanziamento della ricerca di base nelle scienze naturali, dell'assegnazione di fondi di ricerca, del potenziamento dei laboratori e dello sviluppo e attrazione di talenti.
<b>Ministero dell'Istruzione (MOE) e atenei</b>	Le università cinesi generano ogni anno una riserva straordinaria di capitale umano e una produzione scientifica capillare; vi sono tuttavia notevoli disparità qualitative a livello geografico. Ricevono ampie dotazioni finanziarie dal Ministero dell'Istruzione gli atenei facenti parte dei Progetti 985 e 211, e più recentemente del programma <i>Doppia prima classe</i> .
<b>Altre agenzie</b>	Vi sono numerose agenzie di R&S che operano in ambiti settoriali definiti e sono subordinate ad altri ministeri o dipartimenti; queste agenzie lavorano di frequente in sinergia con le imprese di stato attive nell'aggiornamento tecnologico in domini specifici, come aerospazio, automazione, agricoltura, biotecnologie, eccetera.

Fonte: Consiglio per gli Affari di Stato della RPC e siti web delle istituzioni menzionate

I principi stabiliti nella *Strategia* sono coerenti con quelli definiti nel 13° *Programma Quinquennale* (di seguito, *Programma*).<sup>139</sup> Il *Programma*, approvato nel marzo 2016, delinea gli obiettivi di sviluppo socio-

<sup>138</sup> Sulla fisionomia politica e le funzioni istituzionali dei Gruppi Direttivi Ristretti Centrali si veda Giovanni B. Andornino (2017), "Una prospettiva italiana sul 19° congresso nazionale del Partito comunista cinese", *OrizzonteCina*, 8, 5, p. 7.

<sup>139</sup> Commissione Nazionale per lo Sviluppo e le Riforme, *The 13<sup>th</sup> Five-Year Plan for Economic and Social Development of the PRC (2016-2020)*, Pechino 2016, [https://en.ndrc.gov.cn/policyrelease\\_8233/201612/P020191101482242850325.pdf](https://en.ndrc.gov.cn/policyrelease_8233/201612/P020191101482242850325.pdf).

economico, in ogni settore, per il periodo 2016-2020. La parte II del *Programma*, intitolata "Sviluppo guidato dall'innovazione", è dedicata all'adeguamento del NIS. Nel documento, le politiche per l'innovazione non corrispondono semplicemente all'ecosistema delle *startup* e degli incubatori, ma più in generale si inseriscono in quadro di complessivo aggiornamento scientifico e tecnologico. I quattro capitoli dedicati all'innovazione offrono una chiara rappresentazione delle priorità di ammodernamento del NIS: migliorare il sistema organizzativo dell'innovazione, incoraggiare le *startup* e l'innovazione nel settore pubblico, stabilire istituzioni e meccanismi che promuovano l'innovazione, dare priorità allo sviluppo del capitale umano. Tra gli obiettivi quantitativi stabiliti dal Programma è previsto un aumento della spesa nazionale in ricerca e sviluppo fino al 2,5% del PIL entro il 2020 (dal 2,1% del 2015). Mentre la *Strategia* e il *Programma* sono documenti di programmazione generale che stabiliscono il percorso e i principi guida della politica cinese sull'innovazione, è a livello ministeriale che vengono definiti e attuati piani più specifici e articolati.

La definizione e l'esecuzione delle politiche per l'innovazione è delegata a numerosi organi dello stato che hanno autorità, caratteristiche e funzioni eterogenee. Gli organi apicali che stabiliscono la direzione e gli obiettivi di lungo termine si collocano a livello ministeriale. In particolare, la Commissione Nazionale per lo Sviluppo e le Riforme ("NDRC" secondo l'acronimo inglese), il Ministero della Scienza e della Tecnologia ("MOST" secondo l'acronimo inglese), il Ministero dell'Industria e della Tecnologia dell'Informazione ("MIIT" secondo l'acronimo inglese) e il Ministero dell'Istruzione (MOE secondo l'acronimo inglese) sono i dicasteri di maggior salienza nell'ecosistema dell'innovazione, essendo incaricati della definizione di piani di sviluppo di medio e lungo termine. Si enumerano di seguito gli organi più importanti del NIS cinese.

#### *Il finanziamento statale dell'innovazione*

I meccanismi di assegnazione di fondi pubblici per l'innovazione sono stati riformati di recente per ottimizzare e uniformare i molteplici programmi, spesso frammentati e sovrapposti, attivati negli ultimi decenni.<sup>140</sup> Il finanziamento statale dell'innovazione si appoggia oggi su cinque pilastri: 1. *Fondi per la ricerca di base assegnati dalla NSFC*; 2. *Grandi progetti nazionali in scienza e tecnologia*; 3. *Programmi chiave in ricerca e sviluppo*; 4. *Fondi guida governativi per l'innovazione tecnologica*; 5. *Programma "basi e talenti"*.

Mentre i fondi della NSFC sono principalmente assegnati alla ricerca di base e alla ricerca applicata nelle scienze naturali, le risorse per i *Grandi progetti nazionali in scienza e tecnologia* sono assegnati a un numero limitato di "megaprogetti" (sono solamente sedici i progetti attivi attualmente) volti allo sviluppo di prodotti o infrastrutture strategiche per applicazioni civili o militari (come l'esplorazione spaziale, l'aviazione civile o l'energia nucleare). I *Programmi chiave in ricerca e sviluppo* (48 nel 2019)<sup>141</sup> sono progetti in corso da decenni, come i rinomati Programma 863 (ufficialmente *Piano di sviluppo statale per la tecnologia avanzata*), Programma SPARK (*Piano di sviluppo tecnologico per l'industriale rurale*) e Programma TORCH (*Piano per lo sviluppo dei parchi scientifici e tecnologici*). Questi piani sono stati riorganizzati, aggiornati e talvolta ricombinati durante il costante processo di riforma e riallineamento delle nuove priorità nazionali. Per qualificarsi come programmi chiave i progetti devono generare chiari benefici socio-economici, prevedere sperimentazioni pilota a livello locale, attivare sinergie tra ricerca scientifica, settore privato e governo, e avere un evidente potenziale di commercializzazione. Il *Programma "basi e talenti"* riunisce i programmi precedenti lanciati dal MOST e dalla NDRC per lo

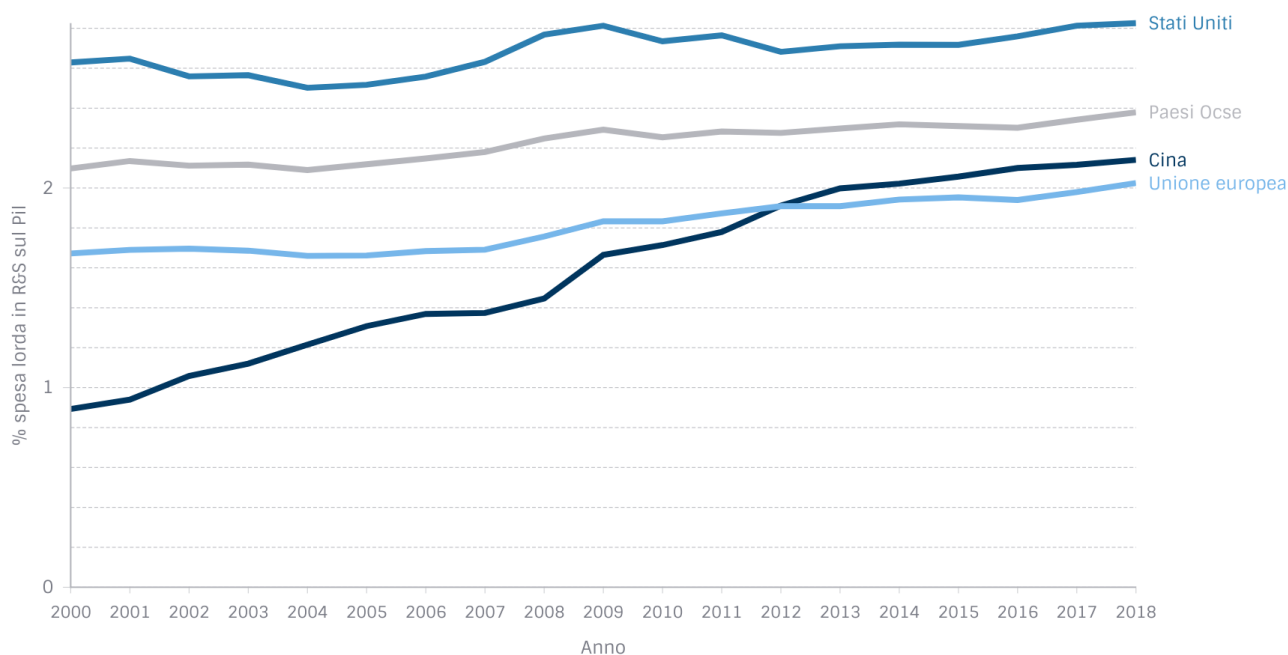
<sup>140</sup> Consiglio per gli Affari di Stato della RPC, *Approfondimento della riforma per la gestione dei progetti S&T finanziati a livello centrale*, Pechino, 2014, [http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-01/12/content\\_9383.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-01/12/content_9383.htm).

<sup>141</sup> Consiglio per gli Affari di Stato della RPC, *Guowuyuan yinfa guanyu shenhua zhongyang caizheng keji jihua (zhuanxiang, jijin deng) guanli gaige fang'ande tongzhi* 国务院印发关于深化中央财政科技计划（专项、基金等）管理改革方案的通知 [Approfondimento della riforma per la gestione dei progetti S&T finanziati a livello centrale], Pechino, 2014, [http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-01/12/content\\_9383.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-01/12/content_9383.htm).

sviluppo e l'attrazione di talenti e il finanziamento delle infrastrutture per la ricerca scientifica attraverso sussidi e agevolazioni fiscali.

Annunciati ufficialmente nel 2015, i *Fondi guida governativi per l'innovazione tecnologica* (GGF) incanalano risorse finanziarie verso una tipologia molto vasta di progetti innovativi, in particolare verso società di *venture capital*, incubatori, *startup* e piccole-medie imprese. I GGF sono essenzialmente “fondi di fondi” che raccolgono capitali da enti governativi e altri co-investitori per facilitare investimenti in ambiti prioritari in cambio di quote di minoranza in progetti e imprese. I GGF hanno lo scopo di incoraggiare industrie come quelle dei semiconduttori o della manifattura avanzata, ovvero settori con elevate barriere all'ingresso, alto rischio e rendimenti incerti, dunque poco attraenti per il settore privato. La struttura dei GGF è costituita da tre fondi principali che vengono convogliati verso una molteplicità di istituzioni e soggetti privati attraverso tre principali comparti: il *Fondo guida per il venture capital nelle industrie emergenti*, il *Fondo nazionale per il trasferimento tecnologico e la commercializzazione*, il *Fondo nazionale per lo sviluppo delle PMI* (“Innofund”). Secondo alcune stime, nel 2019 i GGF ascrivibili al piano di ammodernamento manifatturiero *Made in China 2025* erano circa 1.600.<sup>142</sup> Il primo GGF è stato l'investimento che nel 2002 ha dato vita al parco tecnologico di Zhongguancun, il principale distretto dell'innovazione di Pechino.

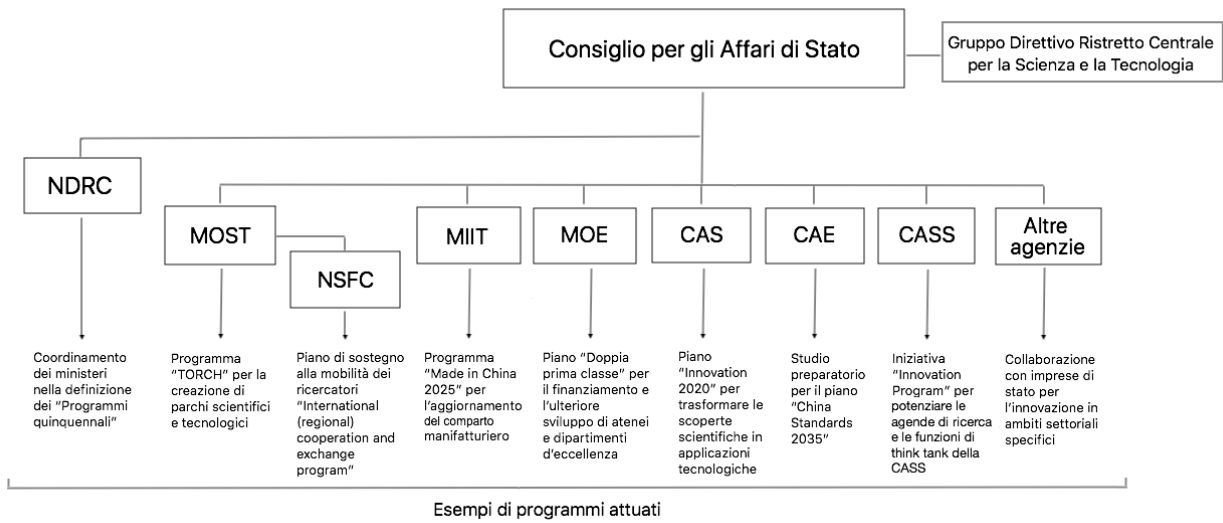
Figura 14. Rapporto percentuale tra spesa lorda in R&S e PIL (2000-2018)



Fonte: OECD Data, Gross domestic spending on R&D, 2020

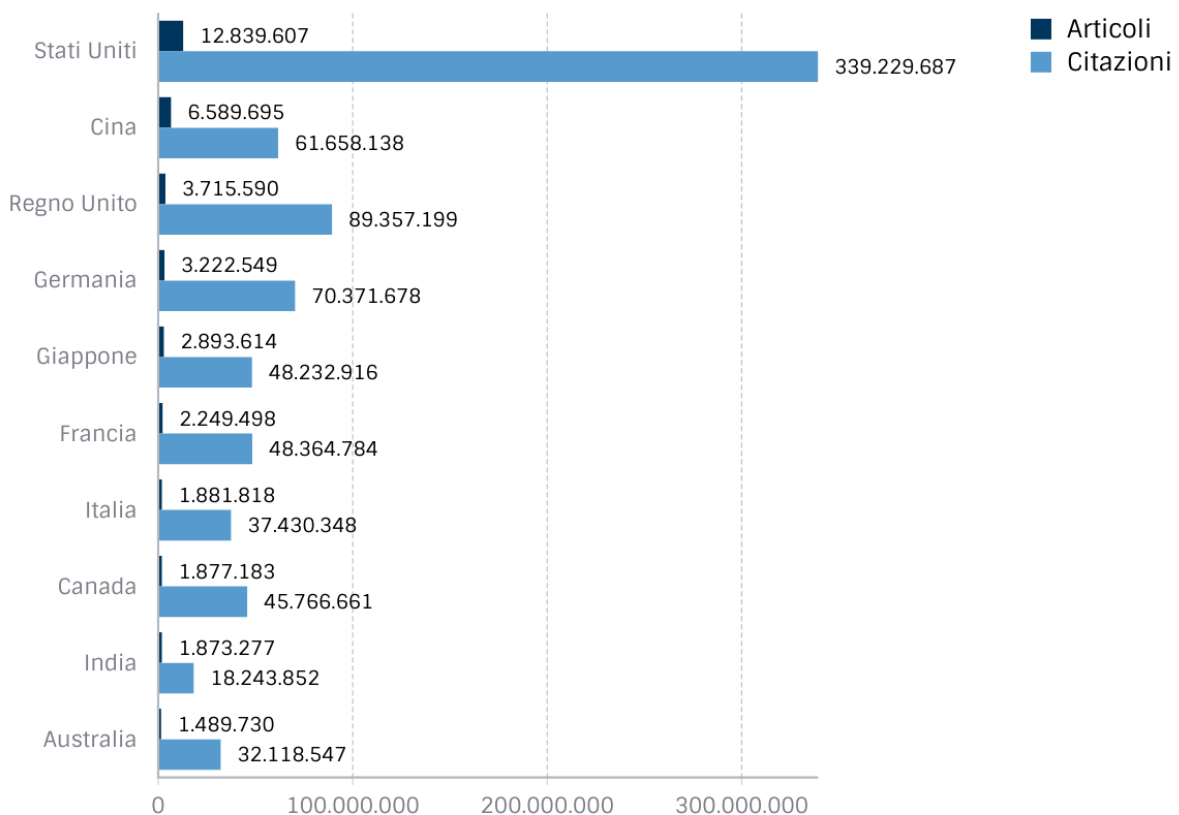
<sup>142</sup> Huang Tianlei, “Government-Guided Funds in China: Financing Vehicles for State Industrial Policy”, Peterson Institute for International Economics, 17 giugno 2019, <https://www.piie.com/blogs/china-economic-watch/government-guided-funds-china-financing-vehicles-state-industrial-policy>.

Figura 15. Organigramma dell'ecosistema dell'innovazione in Cina



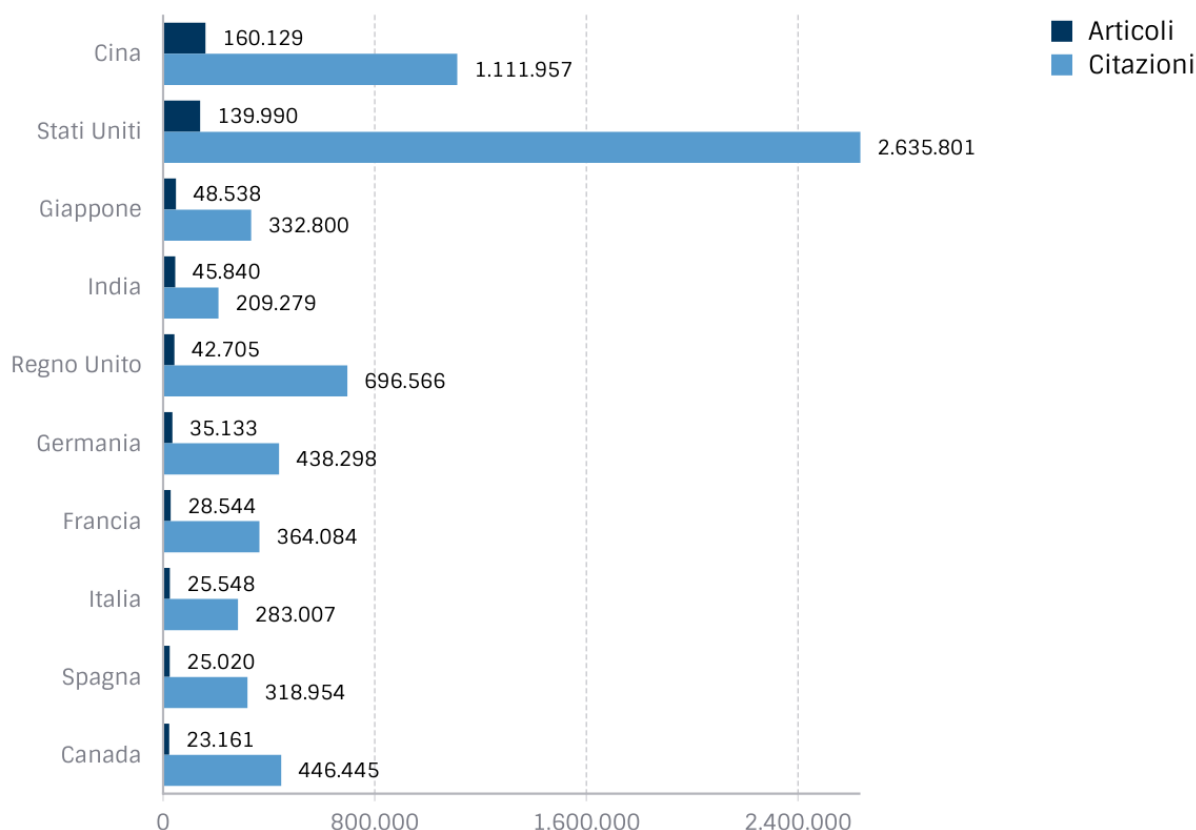
Fonte: Elaborato su dati MOST e OCSE, "OECD reviews of innovation policy: China", 2008

Figura 16. Pubblicazioni scientifiche e citazioni: comparazione tra i principali paesi



Fonte: SCImago Journal & Country Rank, 2020. L'ascesa della Cina nelle pubblicazioni scientifiche è avvenuta rapidamente grazie a un riallineamento degli incentivi di università, docenti e ricercatori in funzione dell'incremento del numero di articoli pubblicati. Tuttavia, la qualità delle pubblicazioni, di cui il numero di citazioni è un indice approssimato, non ha seguito la stessa tendenza.

Figura 17. Pubblicazioni scientifiche e citazioni nel campo dell'intelligenza artificiale: comparazione tra i principali paesi



Fonte: SCImago Journal & Country Rank, 2020. Per meglio illustrare la differenza tra l'aspetto quantitativo e qualitativo della ricerca scientifica, si utilizza qui l'esempio dell'intelligenza artificiale, uno dei settori in cui il primato nelle pubblicazioni è stato stabilito a livello centrale dalle politiche nazionali.

#### Applicazioni per la governance dell'innovazione tecnologica

La Cina è diventata nell'ultimo decennio uno dei più grandi protagonisti della sperimentazione nell'*e-governance*, intesa nella sua accezione più ampia come l'insieme di applicazioni tecnologiche che potenziano, velocizzano e automatizzano l'interazione tra apparato statale e cittadini. La rapidità di sviluppo in questo campo è resa possibile dalla commercializzazione e diffusione di alcune tecnologie abilitanti, in particolare *cloud* e *big data*, intelligenza artificiale, pagamenti mobili e sensoristica. Queste tecnologie multiuso hanno reso granulare fino al livello del singolo individuo la produzione di dati e sempre più efficiente il monitoraggio di flussi, masse e individui e la previsione di criticità nel contesto urbano. Le sperimentazioni in questo campo avvengono di norma a livello di città o a livello distrettuale, per poi essere applicate in aree più estese.

Oltre alle sperimentazioni nell'*e-governance*, ingenti risorse sono investite nello sviluppo e nell'applicazione di tecnologie emergenti non strettamente legate alla gestione dei servizi pubblici. Queste tecnologie si differenziano concettualmente dalle prime in quanto non interessano direttamente o esclusivamente l'interazione coi cittadini e l'erogazione di servizi, ma sono volte a un aggiornamento delle capacità tecnologiche nazionali, all'aumento della produttività, alla crescita economica, al rafforzamento dell'apparato di difesa e alla competitività del paese a livello internazionale.

Sono di recentissima pubblicazione i *Pareri guida sull'espansione degli investimenti nelle industrie strategiche emergenti*. Il documento identifica otto settori strategici (IT e ICT, biotecnologie, manifattura avanzata, nuovi materiali, industria energetica, veicoli e mobilità intelligente, risparmio energetico e protezione ambientale, industria digitale creativa) specificando con precisione le tipologie di prodotto da sviluppare. Viene inoltre promossa la creazione di poli industriali competitivi a livello globale e si attribuisce ai governi locali un ruolo primario nel finanziamento delle industrie strategiche tramite fondi speciali e meccanismi di compensazione del rischio.<sup>143</sup>

Naturalmente, tra le tecnologie emergenti legate alla gestione dei servizi pubblici e quelle non direttamente finalizzate al rapporto tra amministrazione pubblica e cittadinanza esistono delle sovrapposizioni significative. Ad esempio, i pagamenti mobili sono uno strumento per agevolare l'erogazione di alcuni servizi, come la sanità e la mobilità, e allo stesso tempo costituiscono una componente essenziale nel potenziamento dell'intelligenza artificiale. Allo stesso modo, i sistemi di geoposizionamento satellitare offrono un servizio vitale per la mobilità civile e assicurano altresì un vantaggio militare strategico a livello regionale e globale. Nonostante queste sovrapposizioni, si distingueranno concettualmente gli ambiti che hanno delle chiare implicazioni nell'*e-governance* e quelli che riguardano più da vicino un ammodernamento delle capacità tecnologiche nazionali.

#### *Applicazioni per l'e-governance*

##### a) Pagamenti mobili e *big data*

La Cina detiene il primato assoluto nel settore dei pagamenti mobili secondo varie grandezze: volume di transazioni, evoluzione e diffusione delle tecnologie abilitanti, e ricchezza dei dati generati. Secondo un rapporto del Centro di Stato per l'Informazione cinese, l'utenza dei pagamenti mobili ha raggiunto gli 890 milioni di individui nella prima metà del 2018 per un tasso di penetrazione del 92,4% rispetto al totale dei pagamenti.<sup>144</sup> Ciò ha reso possibile l'accumulazione di un volume di dati unico al mondo per quantità, eterogeneità e trasversalità, abilitando una serie estremamente diversificata di servizi digitali, dagli algoritmi per identificare preferenze di acquisto all'identificazione biometrica a scopi di sorveglianza. L'evoluzione odierna dei pagamenti mobili è principalmente legata al riconoscimento biometrico per automatizzare le transazioni. Dall'esordio di Alipay, l'utilizzo del codice QR è cresciuto esponenzialmente, rivoluzionando il settore della vendita al dettaglio e innescando un meccanismo di competizione, innovazione e imitazione. A Shanghai è stato inaugurato lo Shanghai Big Data Exchange, un mercato dei dati dove istituzioni finanziarie, imprese ed enti pubblici possono acquistare dati aggregati generati dalle transazioni commerciali. È attualmente in fase di elaborazione una *Legge sulla sicurezza dei dati* che promuoverà ulteriormente l'utilizzo commerciale dei dati e allo stesso tempo delinea i meccanismi di protezione della *privacy*.<sup>145</sup> A inizio settembre 2020, il Presidente Xi ha annunciato la creazione di una Zona Economica Speciale interamente dedicata alle tecnologie *big data*

---

<sup>143</sup> Commissione Nazionale per lo Sviluppo e le Riforme della RPC, Ministero della Scienza e della Tecnologia della RPC, Ministero dell'Industria e della Tecnologia dell'Informazione della RPC, Ministero delle Finanze della RPC, *Guanyu kuoda zhanlüe xing xinxing chanye touzi peiyuz huangda xin zengzhang dian zengzhang ji de zhidao yijian* 关于扩大战略性新兴产业投资培育壮大新增长点增长极的指导意见 [Pareri guida sull'espansione degli investimenti nei settori strategici emergenti e sulla promozione di nuovi punti di crescita e poli di crescita], Pechino, 2019, [https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zc/fb/tz/202009/t20200925\\_1239582.html](https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zc/fb/tz/202009/t20200925_1239582.html).

<sup>144</sup> Centro di Stato per l'Informazione della RPC, *Zhongguo yidong zhifu fazhan baogao 2019* 中国移动支付发展报告 2019 [Rapporto sullo sviluppo dei pagamenti mobili in Cina 2019], Pechino, 2019, <http://upload.xinhua08.com/2019/0508/1557302957552.pdf>.

<sup>145</sup> Ministero della Giustizia della Repubblica Popolare Cinese, *Legge sulla sicurezza dei dati (proposta di legge)*, 28 maggio 2019, [http://www.moj.gov.cn/news/content/2019-05/28/zlk\\_235861.html](http://www.moj.gov.cn/news/content/2019-05/28/zlk_235861.html).



e alla commercializzazione dei dati,<sup>146</sup> mentre il Ministro degli Esteri Wang Yi ha annunciato una “iniziativa globale per la sicurezza dei dati” i cui dettagli non sono ancora stati divulgati.

#### b) Smart city

La Cina è il più grande campo di sperimentazione delle città intelligenti con oltre 800 progetti pilota attivi o in fase di avvio;<sup>147</sup> ciò è reso possibile dagli investimenti pubblici, dallo sviluppo delle tecnologie abilitanti, dall'utilizzo di appalti per favorire la commercializzazione di tecnologia e dal coinvolgimento del settore privato. Gli ambiti di sperimentazione più diffusi sono: mobilità e trasporti, sanità, istruzione, protezione ambientale, sicurezza e accesso ai servizi pubblici. Nonostante questo grande fermento, l'eterogeneità dei test pilota e delle amministrazioni coinvolte rendono estremamente problematica la condivisione di dati ed esperienze a livello nazionale. È importante evidenziare che, malgrado il potenziamento delle interfacce digitali tra cittadini e pubblica amministrazione, nella quasi totalità dei casi i progetti avviati non prevedono una maggiore partecipazione dei cittadini nei processi decisionali.

Un caso studio di rilievo riguarda il noto colosso del mondo digitale cinese Alibaba e il suo progetto ET City Brain. L'ET City Brain ad Hangzhou è un sistema informatico centralizzato collegato a migliaia di telecamere dislocate lungo arterie stradali e luoghi pubblici. Grazie all'intelligenza artificiale è in grado di monitorare flussi urbani, regolare semafori e accessi stradali, identificare eventi anomali e in base a questi inviare allerte automatiche per sollecitare la risposta di autorità e servizi pubblici. Il calcolatore segnala una media di 500 anomalie al giorno con un'accuratezza del 92% e una velocità di rilevamento di circa un secondo.<sup>148</sup> Il City Brain permette ai servizi di assistenza di raggiungere il luogo interessato in tempi ridotti, ottimizzando il flusso del traffico per garantire una risposta rapida ai veicoli di soccorso. Questa applicazione ha molte caratteristiche analoghe alla sperimentazione “*Smart & safe city*” che Huawei ha avviato presso il Parco tecnologico di Pula nell'ambito della collaborazione con la Regione Sardegna.<sup>149</sup>

#### c) Tecnologie applicate alla sanità

Il piano di riferimento per le sperimentazioni in ambito sanitario è *Healthy China 2030*,<sup>150</sup> un'iniziativa varata nel 2016 che, oltre al rafforzamento di attività di cura e prevenzione, enfatizza il ruolo di supporto delle nuove tecnologie e la sinergia tra servizi sanitari e piattaforme digitali. Alcune sezioni del piano (in particolare i capitoli 18 e 24) incoraggiano lo sviluppo di ambiti quali “internet e medicina”, per facilitare l'accesso alla sanità tramite registrazione online, l'archiviazione elettronica delle cartelle cliniche e l'utilizzo di big data per la sanità, “telemedicina” per facilitare diagnosi e terapie in remoto agevolando i contatti tra paziente e medico, e l'impiego di dispositivi *wearable* per la raccolta e l'analisi di dati in tempo reale. Il settore privato è parte attiva di questa sperimentazione: la società di assicurazioni Ping'An, tramite la piattaforma Good Doctor (315 milioni di utenti registrati in Cina),<sup>151</sup> ha attivato una sperimentazione in partenariato con cinquanta ospedali e lanciato una piattaforma globale per il consulto medico attiva 24 ore su 24. L'epidemia da Covid-19 ha inoltre impresso un'accelerazione straordinaria allo sviluppo tecnologico in ambito sanitario. Sono state perfezionate e

<sup>146</sup> “Beijing plans to build a pilot digital trade zone”, *China Global Television Network*, 7 settembre 2020, <https://news.cgtn.com/news/2020-09-07/Beijing-to-build-pilot-digital-trade-zone-big-data-exchange-TAnxSsh96M/index.html>.

<sup>147</sup> Katherine Atha et al., “China's Smart Cities Development”, Rapporto per la U.S.-China Economic and Security Review Commission, gennaio 2020, [https://www.uscc.gov/sites/default/files/2020-04/China\\_Smart\\_Cities\\_Development.pdf](https://www.uscc.gov/sites/default/files/2020-04/China_Smart_Cities_Development.pdf).

<sup>148</sup> Alibaba Cloud, “City Brain Corporate Overview”, 2020, <https://www.alibabacloud.com/solutions/intelligence-brain/city>.

<sup>149</sup> Joint Innovation Center Sardegna, “Digital transformation in Sardinia: the smart region of the future is already here”, 2020, <http://www.jicsardegna.it/en/project>.

<sup>150</sup> Commissione Nazionale per la Salute della RPC, “*Jiankang zhongguo 2030*” *guihua gangyao* “健康中国 2030”规划纲要 [Piano d'azione Healthy China 2030], 2020, [http://www.gov.cn/zhengce/2016-10/25/content\\_5124174.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2016-10/25/content_5124174.htm).

<sup>151</sup> Ping'An Good Doctor, “Investor Relations”, 2020, [http://www.pagd.net/investorPage/investorFile/17?lang=EN\\_US](http://www.pagd.net/investorPage/investorFile/17?lang=EN_US).

commercializzate numerose soluzioni per la diagnosi rapida delle polmoniti tramite tomografia computerizzata, per il rilevamento della temperatura a distanza, per lo sviluppo di modelli predittivi dell'andamento del contagio, e super calcolatori per lo sviluppo di vaccini e farmaci.

#### d) Soluzioni per il controllo dell'epidemia di Covid-19

Durante la pandemia, la Cina ha testato tutto il potenziale digitale già parzialmente sperimentato in una molteplicità di ambiti: tracciamento degli spostamenti tramite cellule telefoniche e satellite, identificazione biometrica (riconoscimento facciale associato al rilevamento della temperatura), controllo dei flussi, diagnosi rapida, e soluzioni innovative per la terapia. Questo dispiegamento tecnologico è stato agevolato da una sinergia rapida ed efficiente tra settore privato ed enti pubblici. Alibaba e Tencent hanno attivato all'interno delle loro piattaforme un sistema di valutazione della probabilità del contagio quantificato tramite spostamenti e contatti. In seguito alla compilazione di un'autodichiarazione con valore legale, le *app* generano un codice QR triage (verde, arancione o rosso) che autorizza, limita o nega la libertà di movimento. I tre operatori di telecomunicazioni nazionali hanno lanciato la piattaforma *Information Big Data Itinerary Pass*<sup>152</sup> per raccogliere i dati degli spostamenti di tutte le utenze telefoniche attive. L'impresa di stato China Electronics Technology Group, il MIIT e la NHC hanno creato il servizio *Close Contact Detector* che ha uniformato tutti i dati sul contagio in una piattaforma unificata.<sup>153</sup> Il collegamento obbligatorio tra la propria carta d'identità, l'utenza telefonica e gli account social ha permesso un tracciamento inequivocabile dei singoli individui. È stata inoltre avviata una decisa sperimentazione delle tecnologie *contactless* per diagnosi, terapia, assistenza alle persone in quarantena, consegna robotizzata di medicinali e forniture, disinfezione di ambienti, controllo degli accessi (in particolare tramite droni e telecamere). Altrettanto dinamica è stata la sperimentazione per le piattaforme di istruzione online che hanno visto una crescita esponenziale della domanda e dell'offerta.

#### e) Valuta digitale e sperimentazione blockchain

La Banca Popolare Cinese (BPC), la banca centrale della RPC, ha annunciato nel 2020 l'avvio di progetti pilota per la sperimentazione di una valuta digitale nazionale, denominata *Digital Currency Electronic Payment* (DCEP).<sup>154</sup> Le aree designate per i test sono Shenzhen, Suzhou, Xiongan, Chengdu e le località delle olimpiadi invernali del 2022. Alcune aziende private (come il servizio di mobilità Didi Chuxing) hanno stabilito un partenariato con la BPC per la conduzione di test pilota. Secondo dichiarazioni ufficiali, il sistema di pagamento DCEP è stato progettato per sostituire definitivamente banconote e monete in circolazione e per essere utilizzato in transazioni di piccola taglia come la vendita al dettaglio e la ristorazione. Il DCEP renderebbe inoltre più agevole il controllo dei capitali e la repressione di riciclaggio e contraffazione.

Un altro progetto su larga scala attualmente in fase di sperimentazione è la piattaforma Blockchain Service Network (BSN), attualmente il più esteso esperimento governativo a impiegare la tecnologia *distributed ledger*. Realizzato tramite partenariati pubblico-privati, il BSN ambisce a diventare una piattaforma nazionale a cui possano essere collegati tutti gli applicativi, le piattaforme e gli ambienti

---

<sup>152</sup> "Gongxin bu "tongxin das huju xingcheng ka" fuwu shangxian quanguo yiti hua zhengwu fuwu pingtai" "工信部"通信大数据行程卡"服务上线全国一体化政务服务平台"[Lanciata la piattaforma nazionale governativa "Information Big Data Itinerary Pass" del Ministero dell'Industria e della Tecnologia dell'Informazione], *Xinhua*, 9 aprile 2020, [http://m.xinhuanet.com/2020-04/09/c\\_1125832845.htm](http://m.xinhuanet.com/2020-04/09/c_1125832845.htm).

<sup>153</sup> "China introduces novel coronavirus close contact detection app", *Xinhua*, 10 febbraio 2020, [http://www.xinhuanet.com/english/2020-02/10/c\\_138770415.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2020-02/10/c_138770415.htm).

<sup>154</sup> Commissione Centrale per l'Ispezione e la Disciplina e Commissione di Supervisione Statale della RPC, *Yanghang shuzi huobi ruhe yingxiang ni wo* 央行数字货币如何影响你我 [In che modo la valuta digitale della banca centrale interessa te e me], 7 giugno 2020, [http://www.ccdi.gov.cn/yaowen/202006/t20200607\\_219642.html](http://www.ccdi.gov.cn/yaowen/202006/t20200607_219642.html).

operativi *blockchain* a livello locale e aziendale. L'obiettivo non è solo garantire un'interoperabilità tra diversi sistemi locali, ma anche consentire una supervisione centralizzata. Nell'aprile 2020 è stato costituito un comitato tecnico per lo sviluppo di standard e formati interoperabili che include le maggiori aziende tecnologiche nazionali. La municipalità di Pechino ha pubblicato un piano di sviluppo di 145 pagine che illustra potenziali casi d'uso della *blockchain* nei settori della logistica, dell'autenticazione e della finanza.<sup>155</sup>

#### f) Intelligenza artificiale a supporto del sistema giudiziario

L'intelligenza artificiale è utilizzata in Cina per velocizzare i procedimenti di giustizia ordinaria e sfoltirne il volume. Sono già in corso procedimenti legali dove non è richiesta la presenza in vivo grazie ai sistemi di videochiamata, all'invio delle sentenze tramite messaggistica e all'archiviazione automatica degli atti su *blockchain*. I processi decisionali sono coadiuvati da algoritmi che analizzano la casistica, mentre i giudici assistono l'elaborazione dei casi ed emettono sentenze e decisioni finali. Richieste e appelli possono essere inviati tramite *app* (*China Mobile WeCourt*) all'interno della piattaforma WeChat.<sup>156</sup> Gran parte dell'automatizzazione riguarda le cosiddette procedure di cancelleria, operazioni che di norma richiedono l'impiego di personale qualificato, come l'organizzazione delle prove e la trascrizione delle note (espletate da algoritmi di riconoscimento vocale). L'utilizzo dei sistemi AI favorisce un'interpretazione giurisprudenziale uniforme a livello nazionale rilevando deviazioni rispetto alla norma. Secondo l'agenzia di stampa Xinhua, il Tribunale internet di Hangzhou, assistito dall'intelligenza artificiale, è in grado di processare milioni di casi in un anno (oltre 3 milioni di casi da marzo a ottobre 2019).<sup>157</sup>

#### g) Sorveglianza

Dal punto di vista tecnologico, la Cina ha dispiegato il sistema di sorveglianza più capillare al mondo tramite la diffusione di telecamere che interagiscono con *software* di riconoscimento facciale, scansione corporea e *geo-tracking* per l'identificazione rapida di individui e veicoli. Incrociando varie stime, il numero di telecamere a circuito chiuso in Cina si avvicina verosimilmente alle 600 milioni di unità.<sup>158</sup> I progressi tecnici, soprattutto l'aumento della definizione delle telecamere associato agli algoritmi per il riconoscimento facciale, consentono di identificare individui in movimento e in mezzo agli assembramenti anche in condizioni di scarsa visibilità. Altri sistemi di riconoscimento sono in fase di sperimentazione, come l'identificazione della camminata. Sempre più diffuse sono le soluzioni per il *reality mining*, ovvero la raccolta di dati digitali estrapolati dall'osservazione dell'ambiente fisico e dalle caratteristiche biometriche per identificare modelli di comportamento e deviazioni dalla norma. A ciò si aggiunge la sorveglianza delle attività online, diventata sempre più efficace e capillare grazie all'aggiornamento dei *software* di monitoraggio e censura e alla centralizzazione della *governance* del cyberspazio. Le soluzioni tecniche per la sorveglianza sono esportate dalla Cina in oltre sessanta paesi.<sup>159</sup>

---

<sup>155</sup> Commissione per la Scienza e la Tecnologia della municipalità di Pechino, *Beijing shiqi kuailian chuangxin fazhan xingdong jihua (2020-2022 nian)* 北京市区块链创新发展行动计划 (2020-2022 年) [Piano d'azione della municipalità di Pechino per lo sviluppo dell'innovazione blockchain (2020-2022)], 1 luglio 2020, [http://kw.beijing.gov.cn/art/2020/7/1/art\\_2396\\_7448.html](http://kw.beijing.gov.cn/art/2020/7/1/art_2396_7448.html).

<sup>156</sup> Corte Suprema del Popolo della RPC, *Zhongguo fayuan hulian sifa* 中国法院互联网司法 [Corti e sistema giudiziario internet in Cina], dicembre 2019, <http://english.court.gov.cn/pdf/ChineseCourtsandInternetJudiciary.pdf>.

<sup>157</sup> "China reforms judicial courts using internet technologies: white paper", *Xinhua*, 5 dicembre 2019, [http://www.xinhuanet.com/english/2019-12/05/c\\_138605955.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2019-12/05/c_138605955.htm).

<sup>158</sup> Frank Hersey, "China to have 626 million surveillance cameras within 3 years", *TechNode*, 2017, <https://technode.com/2017/11/22/china-to-have-626-million-surveillance-cameras-within-3-years>.

<sup>159</sup> "China exports AI surveillance tech to over 60 countries: report", *Nikkei Asia Review*, 16 dicembre 2019, <https://asia.nikkei.com/Business/China-tech/China-exports-AI-surveillance-tech-to-over-60-countries-report>.

## h) Sistema di credito sociale

Annunciato nel 2014, il sistema di credito sociale (SCS) è un progetto di profilazione e valutazione di imprese, funzionari governativi e cittadini.<sup>160</sup> Ancora in fase di sperimentazione tramite test pilota, la piena attuazione su scala nazionale era prevista, prima dell'epidemia di Covid-19, entro il 2020. Secondo la Banca Popolare Cinese,<sup>161</sup> sono finora confluiti nel SCS i dati di 990 milioni di individui e quasi 26 milioni di imprese. Secondo le dichiarazioni del governo, il SCS nasce come strumento per una *governance* efficiente a tutela dei cittadini: esso chiarirà le responsabilità delle imprese e aiuterà a ristabilire la fiducia – tutt'altro che universale in Cina in questo momento – nell'affidabilità del settore privato e della pubblica amministrazione. Il sistema di valutazione del settore privato è infatti la parte del SCS in stadio più avanzato. Quando il SCS sarà completato, i punteggi delle imprese esprimeranno una valutazione sulla loro affidabilità e determineranno una serie di restrizioni o ricompense. Le imprese saranno valutate in base a criteri di conformità rispetto a requisiti già attualmente in vigore, come puntualità fiscale, possesso di licenze, protezione ambientale e aderenza a specifici standard di qualità. Per i funzionari, il punteggio sarà attribuito in base all'aderenza del proprio operato rispetto alle direttive centrali. Attualmente il sistema è molto frammentato; i test pilota attivati utilizzano scale di valutazione diverse e non interoperabili. A pieno regime, ogni autorità locale dovrebbe consolidare i punteggi di imprese, funzionari e cittadini all'interno di un database centralizzato.

### *Ammodernamento tecnologico nazionale*

## i) Nuova iniziativa infrastrutturale

La *Nuova iniziativa infrastrutturale* (NII) è il più recente piano nazionale di aggiornamento infrastrutturale. Annunciata nel 2020, la NII si aggiunge a *China Standards 2035* e *Made in China 2025* come piano di ammodernamento delle potenzialità tecnologiche nazionali. L'iniziativa prevede uno stanziamento stimato in 1.200 miliardi di Euro per la costruzione di infrastrutture allo stato dell'arte. La NDRC ha specificato tre direzioni d'investimento prioritarie: 1. infrastrutture per l'informazione (ovvero gli ambiti IT e ICT, incluse le comunicazioni satellitari); 2. infrastrutture convergenti (piattaforme che supportano l'integrazione di infrastrutture tradizionali, come ferrovie e stazioni di ricarica elettrica, con le ultime soluzioni IT e ICT; in questo ultimo ambito, enfasi particolare è data alla connettività delle reti elettriche ad altissimo voltaggio); 3. infrastrutture di supporto all'innovazione (ricerca scientifica, sviluppo tecnologico e di prodotto, formazione e innovazione industriale).<sup>162</sup>

## j) *China Standards 2035*

Nel 2020 si è conclusa la fase consultiva del piano *China Standards 2035*, lanciato nel 2018 e coordinato dall'Amministrazione Cinese per la Standardizzazione con il supporto della Accademia Cinese

---

<sup>160</sup> Consiglio per gli Affari di Stato della RPC, *Guowuyuan guanyu yinfa shehui xinyong tixi jianshe guihua gangyao (2014–2020 nian) de tongzhi* 国务院关于印发社会信用体系建设规划纲要（2014-2020年）的通知 [Annuncio della costituzione di uno schema di pianificazione per il sistema di credito sociale], 14 giugno 2014, [http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-06/27/content\\_8913.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-06/27/content_8913.htm).

<sup>160</sup> "China boasts world's largest social credit system: official", *Xinhua*, 14 giugno 2019, [http://www.xinhuanet.com/english/2019-06/14/c\\_138143745.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2019-06/14/c_138143745.htm).

<sup>161</sup> "China boasts world's largest social credit system: official", *Xinhua*, 14 giugno 2019, [http://www.xinhuanet.com/english/2019-06/14/c\\_138143745.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2019-06/14/c_138143745.htm).

<sup>162</sup> Ministero del Commercio della RPC, *Guojia fagaiwei shouci mingque "xinjian" fanwei* 国家发改委首次明确“新基建”范围 [La NDRC chiarisce per la prima volta la portata della "nuova infrastruttura"], 21 aprile 2019, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/e/202004/20200402957398.shtml>.

d'Ingegneria.<sup>163</sup> Nel mese di marzo 2020, sono state rese note le linee guida attuative del piano (*Punti principali per il lavoro nazionale di standardizzazione nel 2020*). Tra gli obiettivi dei *Punti* vi sono: la definizione di norme di qualità rigorose e standard tecnologici in molteplici settori (intelligenza artificiale, commercio elettronico, internet industriale, logistica, biotecnologie, medicale, e molti altri ambiti), la programmazione di strategie per l'affermazione di standard autoctoni a livello internazionale (soprattutto in settori emergenti come il 5G); l'affermazione di un ruolo proattivo e influente dei propri campioni nazionali all'interno degli enti di standardizzazione globali come ISO e ITU (si veda ad esempio la proposta avanzata dalle società di telecomunicazioni cinesi in sede ITU per la ridefinizione di un nuovo protocollo Internet, come indicato nella sezione 1.2 di questo Approfondimento).<sup>164</sup> Questa iniziativa rinforza gli effetti del piano di connettività "Via della Seta digitale" attraverso cui la RPC sta consolidando l'utilizzo di vari standard autoctoni nei paesi BRI tramite negoziati bilaterali.

#### k) Automazione e manifattura intelligente

Lanciata nel 2015, *Made in China 2025 (MC2025)* è la principale iniziativa per l'aggiornamento del comparto manifatturiero nazionale. L'obiettivo è aggiornare le capacità industriali, migliorare efficienza e produttività e limitare la sovrapproduzione ricorrendo al contributo della manifattura intelligente (riferendosi in particolare ad automazione, sensoristica, flessibilità e ottimizzazione dei processi, efficienza energetica e internet industriale). Tra gli obiettivi specifici di MC2025 vi è la sostituzione del contenuto tecnologico importato con componentistica prodotta in Cina (che deve arrivare al 40% entro il 2020 e al 70% entro il 2050); vi è inoltre la creazione di almeno 40 centri nazionali per l'innovazione manifatturiera entro il 2025. I dieci settori strategici di MC2025 sono: tecnologie informatiche di nuova generazione, automazione e robotica, aerospazio e aeronautica, settore navale, ferrovie, veicoli ad energia alternativa, energia, agricoltura, nuovi materiali, biotecnologie e prodotti medicali avanzati.<sup>165</sup> Nell'ambito di automazione e robotica, la Cina ha compiuto progressi straordinari soprattutto grazie all'acquisizione di tecnologia dall'estero. A partire dal 2019, la promozione pubblica di MC2025 è stata ridimensionata a causa della ricezione negativa a livello globale. Non vi sono stati tuttavia sostanziali passi indietro nell'attuazione del programma.

#### l) Intelligenza artificiale (AI)

Il settore dell'AI in Cina sta attualmente vivendo una fase di intensa vitalità grazie alla definizione di strategie, linee guida, regolamenti, partenariati pubblico-privati, a cui si aggiungono ingenti investimenti a livello centrale e locale. Il 2017 è l'anno in cui inizia la pianificazione del settore: il programma quadro è il *Piano per lo sviluppo dell'intelligenza artificiale di prossima generazione*<sup>166</sup> che dispone le misure atte a raggiungere il primato del settore entro il 2030; il *Piano d'azione triennale per l'intelligenza artificiale (2018-2020)*, pubblicato dal MIIT, chiarisce i requisiti e i progressi tecnici da raggiungere nel triennio.<sup>167</sup> Questa intensa attività di programmazione si accompagna a fattori contestuali che pongono

---

<sup>163</sup> Comitato Nazionale di Standardizzazione della RPC, *2020 nian quanguo biao zhunhua gongzuo yaodian 2020 年全国标准化工作要点* [Punti principali per il lavoro nazionale di standardizzazione nel 2020], 2020, <http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-03/24/5494968/files/cb56eedbcacf41bd98aa286511214ff0.pdf>.

<sup>164</sup> China Mobile, China Unicom, Huawei e MITT, "New IP, Shaping Future Network: Propose to initiate the discussion of strategy transformation for ITU-T", 9 ottobre 2019, <https://www.itu.int/md/T17-TSAG-C-0083>.

<sup>165</sup> Consiglio per gli Affari di Stato della RPC, *Zhongguo zhizao 2025 中国制造 2025* [Made in China 2025], 2015, [http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content\\_9784.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm).

<sup>166</sup> Consiglio per gli Affari di Stato della RPC, *Xinyidai rengong zhineng fazhan guihua de tongzhi 新一代人工智能发展规划的通知* [Piano per lo sviluppo dell'intelligenza artificiale di prossima generazione], 2017, [http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-07/20/content\\_5211996.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-07/20/content_5211996.htm).

<sup>167</sup> Ministero dell'Industria e della Tecnologia dell'Informazione della Repubblica Popolare Cinese, *Cujin xinyidai rengong zhineng changye fazhan sannian xingdong jihua (2018-2020 nian) 促进新一代人工智能产业发展三年行动计划 (2018-2020 年)* [Piano d'azione triennale lo

la Cina in una posizione particolarmente favorevole allo sviluppo dell'AI e di altre tecnologie *data-intensive*: chiusura alle piattaforme digitali straniere; agilità di raccolta e gestione dei dati personali; straordinario volume di dati a disposizione. Inoltre, vi è un allineamento strategico tra governo e maggiori aziende tecnologiche: il settore privato si muove infatti all'interno degli obiettivi di sviluppo nazionali. Nel 2017, la NDRC ha creato l'*Alleanza per lo sviluppo dell'industria dell'I.A.* che riunisce istituti di ricerca e oltre duecento imprese e ha come obiettivo l'ottimizzazione del settore e del relativo indotto tramite la condivisione di standard, dati e protocolli.<sup>168</sup> Il MOST ha identificato in Alibaba, Tencent, Baidu e iFlyTek il gruppo di punta della *Squadra nazionale per l'AI*, oggi esteso ad altre undici imprese; essa dovrà guidare lo sviluppo del settore utilizzando fondi nazionali e locali e allo stesso tempo impegnandosi a sviluppare standard e piattaforme utilizzabili da imprese minori.<sup>169</sup>

#### m) Sicurezza cibernetica

A partire dal 2017, il controllo delle attività online e l'archiviazione di dati sono stato oggetto di una dettaglia normazione tramite leggi, linee guida e regolamenti. Le politiche di cybersicurezza si ispirano al principio di "sovranità della rete", ovvero l'affermazione di un rigido controllo dello spazio cibernetico nazionale e dei flussi di dati scambiati oltre confine. La prima tappa di questo processo è stata la costituzione del "Grande firewall cinese", un sistema di componenti *hardware* e *software* utilizzati per negare l'accesso a siti e applicazioni straniere. La *Legge sulla cybersicurezza (2017)*<sup>170</sup> riafferma questi principi e pone le basi legali per l'applicazione di regolamenti per la protezione dei dati personali, il trasferimento di dati oltreconfine, i protocolli di sicurezza degli *internet Service Provider* (ISP) e delle infrastrutture informative critiche. Tra questi, il *Regolamento sulla supervisione della sicurezza della rete e l'ispezione da parte degli organi di sicurezza (2018)*<sup>171</sup> conferisce ampia autorità d'ispezione al Ministero della Pubblica Sicurezza (MPS); le piattaforme *cloud* straniere saranno utilizzabili purché archivino i dati su *server* cinesi e garantiscano l'accesso al MPS in caso di richiesta. I regolamenti attuativi della *Legge sulla cybersicurezza*, la progressiva normazione degli ISP e l'espandersi della censura di siti e applicazioni straniere hanno aumentano sensibilmente il livello di rischio e i costi di adeguamento per le società straniere operanti in Cina.

#### n) Semiconduttori

I semiconduttori sono la tecnologia portante per lo sviluppo dei settori IT e ICT, oltre a tutti gli apparati di difesa a essi collegati; ne consegue che la frontiera tecnologica nei semiconduttori coincide con il limite di sviluppo in questi ambiti. I *transistor* allo stato dell'arte utilizzano attualmente un processo a 5 nanometri e sono prodotti da Samsung e dalla taiwanese TSMC; la commercializzazione della tecnologia a 3 nanometri è prevista nei prossimi anni. Le imprese cinesi più avanzate (come SMIC) riescono attualmente a produrre *transistor* con un processo a 14 nanometri;<sup>172</sup> questo ritardo è stimato

---

sviluppo dell'intelligenza artificiale di nuova generazione (2018-2020)], 25 dicembre 2017, <http://www.miit.gov.cn/n1146295/n1652858/n1652930/n3757016/c5960820/content.html>.

<sup>168</sup> "Zhongguo rengong zhineng chanye fazhan lianmeng zaijing chengli" "中国人工智能产业发展联盟在京成立" [Istituita a Pechino l'alleanza cinese per l'intelligenza artificiale e lo sviluppo industriale], *Xinhua*, 13 ottobre 2017, [http://www.xinhuanet.com/2017-10/13/c\\_1121801129.htm](http://www.xinhuanet.com/2017-10/13/c_1121801129.htm).

<sup>169</sup> "Rengong zhineng "guojiadui" kuorong shi jia gongsi ruxuan" "人工智能"国家队"扩容 十家公司入选" [Dieci imprese selezionate per l'espansione della Squadra nazionale per l'AI], *Xinhua*, 30 agosto 2019, [http://www.xinhuanet.com/money/2019-08/30/c\\_1124939770.htm](http://www.xinhuanet.com/money/2019-08/30/c_1124939770.htm).

<sup>170</sup> Amministrazione Cinese per il Cyberspazio, *Cybersecurity Law*, 7 novembre 2016, [http://www.cac.gov.cn/2016-11/07/c\\_1119867116.htm](http://www.cac.gov.cn/2016-11/07/c_1119867116.htm).

<sup>171</sup> Ministero della Pubblica Sicurezza della Repubblica Popolare Cinese, *Gongan jiguan hulianwang anquan jiandu jiancha guiding* 公安机关互联网安全监督检查规定 [Regolamento sulla supervisione della sicurezza della rete e l'ispezione da parte degli organi di sicurezza], 15 settembre 2018, [http://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content\\_5343745.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5343745.htm).

<sup>172</sup> SMIC, Foundry solutions, 2020, <http://www.smics.com/en/site/solution>.

in almeno due generazioni rispetto allo stato dell'arte. Attualmente, i circuiti integrati sono la maggiore categoria di importazione del paese, prima del petrolio greggio; la sola Cina, il più grande mercato di importazione dei semiconduttori (circa il 23% della domanda globale), ha acquistato il 36% del totale delle esportazioni di circuiti integrati dagli Stati Uniti nel 2019.<sup>173</sup> La capacità produttiva cinese, intesa come manifattura dei microprocessori, rappresenta oggi solo una percentuale ridotta della capacità mondiale, pur essendo in crescita. Questo ritardo è al centro della strategia statunitense di interdizione della vendita di semiconduttori e della loro componentistica alle aziende cinesi. Il segmento *assembly, testing and packaging* è invece maturo, ma non implica una specializzazione tecnica tale da generare un vantaggio tecnologico strategico. Nel 2014, le *Linee guida per lo sviluppo dell'industria nazionale dei circuiti integrati (2014)*<sup>174</sup> inaugurano uno sforzo straordinario nel colmare questo ritardo. Secondo alcune stime, gli investimenti in nuovi impianti produttivi potrebbero portare la Cina a generare il 28% della produzione globale di semiconduttori entro il 2030.<sup>175</sup> Le strategie messe in atto da Pechino si articolano in: acquisizioni di aziende e tecnologia dall'estero (strategia contrastata con crescente successo dagli Stati Uniti); promozione di *joint venture* e collaborazioni tra imprese nazionali e imprese straniere; acquisizione di talenti (l'impresa statale SMIC ha recentemente assunto circa cento ingegneri della taiwanese TSMC, il primo produttore di semiconduttori al mondo);<sup>176</sup> investimenti statali in imprese, impianti produttivi e ricerca e sviluppo (a questo scopo è stato creato un fondo statale da 24,7 miliardi di Euro, il *Fondo d'investimento per l'industria dei circuiti integrati*).<sup>177</sup>

#### o) Tecnologie quantistiche

Menzionate nel 13° *Programma Quinquennale*, le tecnologie quantistiche<sup>178</sup> sono considerate il futuro del settore IT e la chiave per ottenere un primato assoluto nelle capacità computazionali, nell'industria delle telecomunicazioni, nella difesa e nella sicurezza. Si ritiene che un calcolatore quantistico, ove realizzato, sia in grado di decifrare sistemi di crittografia RSA e compromettere il dominio degli Stati Uniti nei teatri di combattimento elettromagnetico. Le tecnologie quantistiche si dividono principalmente in “comunicazione”, dove la Cina è già prossima a una posizione di primato, e “computazione” dove gli Stati Uniti sono attualmente alla frontiera tecnologica grazie agli investimenti di Google, Microsoft, IBM e altre imprese private.<sup>179</sup> La Cina ha creato a Hefei il Laboratorio nazionale per le scienze dell'informazione quantistica (oltre 800 milioni di Euro di dotazione iniziale),<sup>180</sup> ponendosi come obiettivo un avanzamento sostanziale in questo settore entro il 2030. Il primo traguardo è stato la realizzazione di un canale di comunicazione tra satelliti e una stazione terrestre tramite *entanglement* quantistico.

---

<sup>173</sup> Antonio Vargas, Raj Varadarajan, “How restriction to trade with China could end US leadership in semiconductors”, *Boston Consulting Group*, 7 marzo 2020, <https://media-publications.bcg.com/flash/2020-03-07-How-Restrictions-to-Trade-with-China-Could-End-US-Semiconductor-Leadership.pdf>.

<sup>174</sup> Consiglio per gli Affari di Stato della RPC, *Guideline for the Promotion of the Development of the National Integrated Circuit Industry*, 2014, <https://members.wto.org/CRNAttachments/2014/SCMQ2/law47.pdf>.

<sup>175</sup> Devi Keller et al., “The U.S. Should be Concerned with its Declining Share of Chip Manufacturing, Not the Tiny Fraction of U.S. Chips Made in China”, *Semiconductor Industry Association*, 10 luglio 2020, <https://www.semiconductors.org/the-largest-share-of-us-industry-fab-capacity-is-in-the-united-states-not-china-lets-keep-it-that-way>.

<sup>176</sup> Ting-fang Cheng, “China hires over 100 TSMC engineers in push for chip leadership”, *Nikkei Asia Review*, 12 agosto 2020, <https://asia.nikkei.com/Business/China-tech/China-hires-over-100-TSMC-engineers-in-push-for-chip-leadership>.

<sup>177</sup> Crunchbase, China Integrated Circuit Industry Investment Fund (CICF), 2020, <https://www.crunchbase.com/organization/china-integrated-circuit-industry-investment-fund-cicf>.

<sup>178</sup> Accademia Cinese delle Scienze, “Liangzi jisuan jiqian lijuda” “量子计算机潜力巨大” [I computer quantistici hanno un grande potenziale], 20 luglio 2020, [http://www.cas.cn/kx/kpwz/202007/t20200720\\_4753529.shtml](http://www.cas.cn/kx/kpwz/202007/t20200720_4753529.shtml).

<sup>179</sup> Edwin Pednault et al., “On Quantum Supremacy”, *IBM Research Blog*, 21 ottobre 2019, <https://www.ibm.com/blogs/research/2019/10/on-quantum-supremacy>.

<sup>180</sup> Lixin Zhu, “National quantum info lab construction urged”, *China Daily*, 11 marzo 2019, <https://www.chinadaily.com.cn/a/201903/11/WS5c85a605a3106c65c34edce6.html>.

p) Sistema di navigazione satellitare

Con 30 satelliti della famiglia *Beidou-3* in orbita, la Cina ha completato nel giugno 2020 il sistema di geo-posizionamento satellitare *Beidou* raggiungendo la copertura globale.<sup>181</sup> La terza generazione di satelliti *Beidou* è dotata di collegamenti inter-satellite a radiofrequenza e laser, orologi atomici di ultima generazione e altri strumenti tecnologici d'avanguardia, alcuni dei quali innovativi rispetto al GPS (Stati Uniti), a GLONASS (Federazione Russa) e a Galileo (Unione Europea). *Beidou* dispone infatti di un servizio di invio e ricezione SMS e di funzionalità di ricerca e soccorso. Già nel 2019, circa 40 mila pescherecci cinesi e quasi 5 milioni di automezzi commerciali erano dotati di ricevitori collegati a *Beidou* in grado di ricevere e inviare messaggi via satellite. *Beidou* è inoltre collegato a una rete terrestre di stazioni di monitoraggio e controllo (i cosiddetti sistemi *telemetry, tracking and command*), ambiti in cui la Cina sta investendo ingenti risorse per potenziare le operazioni di *intelligence* spaziale. Oltre alle applicazioni civili e militari, *Beidou* è già impiegato in numerose altre funzioni commerciali e industriali (trasporti, agricoltura, silvicoltura, risposta a disastri naturali, energia elettrica e finanza).<sup>182</sup>

q) Rete ferroviaria ad alta velocità

Partendo virtualmente da zero, la Cina è riuscita a costruire in meno di quindici anni (dal 2004 al 2017) la più estesa e avanzata rete di alta velocità del mondo, con 36.000 km di linee ferroviarie AV.<sup>183</sup> La costruzione dei treni e delle infrastrutture è stata possibile grazie a partenariati con imprese straniere (in particolare Siemens, Kawasaki Heavy Industries, Alstom e Bombardier), il cui accesso al mercato cinese è stato vincolato al trasferimento di parte della tecnologia.<sup>184</sup> Tramite questi accordi, le imprese di stato cinesi sono gradualmente riuscite ad appropriarsi delle competenze necessarie per sviluppare in maniera autonomia rete ferroviaria e veicoli. La costruzione della rete si è sviluppata in particolare lungo la costa est e successivamente verso ovest realizzando un ambizioso progetto di integrazione territoriale. La linea Pechino-Shanghai permette di percorrere 1.318 km in 4 ore a una velocità media di 350 km/h. La tratta Pechino-Guangzhou-Shenzhen-Hong Kong è oggi la più lunga linea ad alta velocità al mondo con circa 2.300 km percorribili in 9 ore. È attualmente previsto un progetto di espansione ulteriore che dovrebbe portare al raddoppio delle linee entro il 2035.<sup>185</sup>

r) Biotecnologie

Inserite come abito di sviluppo nel 13° *Programma Quinquennale*, le applicazioni di genetica, genomica e biotecnologie stanno attraversando una fase di grande fermento e sperimentazione, in particolare per quanto riguarda la tecnica di ingegneria genetica CRISPR. I ricercatori cinesi sono stati i primi a sperimentare CRISPR sui primati nel 2014 per poi passare alla sperimentazione umana a scopo clinico. La Cina, al pari degli Stati Uniti, ha raggiunto il primo posto a livello internazionale per il numero di studi clinici condotti con CRISPR (14 trial in corso in entrambi in paesi).<sup>186</sup> Università cinesi, istituti

---

<sup>181</sup> Beidou Navigation Satellite System, Completion and Commissioning of the BeiDou Navigation Satellite System (BDS-3), 3 agosto 2020, [http://en.beidou.gov.cn/WHATSNEWS/202008/t20200803\\_21013.html](http://en.beidou.gov.cn/WHATSNEWS/202008/t20200803_21013.html); “Wo guo tiqian bannian wancheng beidou quanqiu xitong xingzuo bushu beidou sanhao zuihou yi ke zu wang weixing “chongqi” fashe chengong” “我国提前半年完成北斗全球系统星座部署 北斗三号最后一颗组网卫星“重启”发射成功” [Il dispiegamento della costellazione globale Beidou è completato con sei mesi d'anticipo], *Xinhua*, 23 giugno 2020, [http://www.xinhuanet.com/2020-06/23/c\\_1126149640.htm](http://www.xinhuanet.com/2020-06/23/c_1126149640.htm).

<sup>182</sup> Beidou Navigation Satellite System, Applications, 2020, <http://en.beidou.gov.cn/APPLICATIONS>.

<sup>183</sup> “China has 36,000 km of high-speed railways by July”, *Xinhua*, 9 agosto 2020, [http://www.xinhuanet.com/english/2020-08/09/c\\_139277140.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2020-08/09/c_139277140.htm).

<sup>184</sup> Zhe Sun (2015), “Technology innovation and entrepreneurial state: the development of China's high-speed rail industry”, *Technology Analysis & Strategic Management*, 27(6), pp. 646-59, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09537325.2015.1034267>.

<sup>185</sup> “Come saranno le ferrovie cinesi nel 2035”, *Xinhua*, 14 agosto 2020, [http://www.xinhuanet.com/fortune/2020-08/14/c\\_1126365457.htm](http://www.xinhuanet.com/fortune/2020-08/14/c_1126365457.htm).

<sup>186</sup> US National Library of Medicine, ClinicalTrials.gov, 2020, <https://clinicaltrials.gov/ct2/home>.



nazionali di ricerca, ospedali universitari, imprese consolidate e *startup* sono impegnati a sperimentare CRISPR su molteplici versanti avvalendosi di fondi pubblici e privati. Il numero di pubblicazioni e brevetti è in rapida crescita; la Cina è oggi al secondo posto nel numero di famiglie di brevetti CRISPR registrati dopo gli Stati Uniti, ma al primo posto nelle applicazioni industriali, agricole e zootecniche.<sup>187</sup> La Cina, coerentemente con il suo obiettivo di autosufficienza tecnologica, sta sviluppando strumentazioni autoctone per l'ingegneria genetica. Tra le imprese cinesi attive nel campo del sequenziamento genomico, la BGI Genomics di Shenzhen è diventata in pochi anni una delle più importanti aziende di sequenziamento del genoma vegetale, animale e umano, erodendo significative fette di mercato ai concorrenti occidentali.<sup>188</sup>

#### *Le vertenze internazionali sul 5G cinese*

##### i. Stati Uniti e paesi dell'alleanza *Five eyes*

L'interdizione dell'attività delle società di telecomunicazioni cinesi negli Stati Uniti è pressoché assoluta. L'amministrazione Trump sta lavorando per eliminare qualsiasi componente *hardware* e *software* cinese nelle reti nazionali. La chiusura al 5G cinese, che gode di un consenso bipartisan all'interno del Congresso, è perseguita tramite un connubio di misure interne e pressione verso i paesi alleati (principalmente tramite la possibile interruzione della cooperazione nei servizi di *intelligence*). L'approccio che racchiude queste misure è stato recentemente formalizzato con il nome di "Clean network",<sup>189</sup> il cui obiettivo è salvaguardare informazioni di privati e aziende dalle interferenze di attori considerati ostili, come il PCC e le società di telecomunicazioni cinesi. Huawei è esplicitamente segnalata come un'estensione del sistema di sorveglianza cinese e a sostegno di questa definizione il governo USA cita l'Art. 7 della *Legge sull'intelligence nazionale* che obbliga qualsiasi organizzazione o cittadino a "sostenere, assistere e cooperare con il lavoro di intelligence statale".<sup>190</sup>

Le iniziative interne per prevenire l'interferenza cinese nelle reti di telecomunicazioni rimandano più in generale alla cornice delle misure di contrasto dell'influenza tecnologica della Cina negli USA. Queste azioni sono molteplici e si articolano in azioni restrittive in tre ambiti principali: 1. Investimenti diretti cinesi in entrata; 2. vendita di tecnologia e componentistica statunitense ad aziende cinesi; 3. utilizzo di forniture cinesi negli appalti federali. Di seguito si illustra sinteticamente la normativa a supporto di questa strategia. Nell'aprile 2018 è stato imposto un divieto sulle forniture di componentistica a ZTE; il divieto è stato poi sospeso nel luglio 2018 dopo un negoziato con l'azienda. Nell'agosto 2018 il Congresso ha adottato il *Foreign investment risk review Modernization act* (FIRRMA),<sup>191</sup> che potenzia l'autorità del Committee on Foreign Investment (CFIUS) di bloccare investimenti diretti e investimenti di *venture capital* considerati critici per la sicurezza nazionale; nello stesso anno, un aggiornamento dell'*Export Control Reform Act*<sup>192</sup> limita l'esportazione di tecnologie emergenti con potenzialità *dual use* (civile e militare). Nel maggio 2019, il Bureau of Industry and Security (BIS) del

---

<sup>187</sup> Jacqueline Martin-Laffon et al. (2019), "Worldwide CRISPR patent landscape shows strong geographical biases", *Nature Biotechnology* 37, pp. 601-621, <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31164740>.

<sup>188</sup> John Fox, Jim Kling (2010), "Chinese institute makes bold sequencing play", *Nature Biotechnology*, pp. 189-191, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7097335>.

<sup>189</sup> Department of State of the US, *The Clean Network*, 2020, <https://www.state.gov/the-clean-network>.

<sup>190</sup> Assemblea Nazionale del Popolo della RPC, *National Intelligence Law of the PRC*, 2017, [https://cs.brown.edu/courses/csci1800/sources/2017\\_PRC\\_NationalIntelligenceLaw.pdf](https://cs.brown.edu/courses/csci1800/sources/2017_PRC_NationalIntelligenceLaw.pdf).

<sup>191</sup> Department of Treasury of the US, *Foreign Investment Risk Review Modernization Act*, 2018, <https://www.treasury.gov/resource-center/international/Documents/Summary-of-FIRRMA.pdf>.

<sup>192</sup> Bureau of Industry and Security of the US, *Reviews of Control for Certain Emerging Technologies*, 19 novembre 2019, <https://www.federalregister.gov/documents/2018/11/19/2018-25221/review-of-controls-for-certain-emerging-technologies>.

Dipartimento del Commercio USA ha inserito Huawei nella *entity list*<sup>193</sup> mentre il Presidente Trump ha firmato un ordine esecutivo che autorizza il BIS a interrompere ogni transazione nel settore ICT considerata lesiva della sicurezza nazionale.<sup>194</sup> Nel novembre 2019, la Federal Communications Commission ha proibito l'utilizzo di fondi federali per l'acquisto di infrastrutture e componentistica Huawei, mentre il *Defence authorization act* per l'anno fiscale 2019 proibisce alle agenzie federali di appaltare servizi a qualsiasi ente che utilizzi forniture delle aziende cinesi Huawei, ZTE, Hytera, Hikvision e Dahua.<sup>195</sup> Nel maggio 2020, l'ordine esecutivo del 2019 è stato esteso di un anno e vengono ulteriormente intensificate le restrizioni alle esportazioni verso Huawei e le sue imprese affiliate (come il produttore di microprocessori HiSilicon).<sup>196</sup> Nei mesi più recenti, l'amministrazione Trump ha intensificato il divieto di esportazione di tecnologia verso un numero sempre maggiore di aziende cinesi.

Regno Unito, Canada, Australia e Nuova Zelanda sono parte, insieme agli Stati Uniti, dell'Accordo UK-USA per la cooperazione in ambito SIGINT (meglio conosciuta come "Alleanza five eyes"). Ad eccezione del Canada, questi paesi hanno adottato l'approccio raccomandato dalla Casa Bianca. Il ritardo del governo canadese nel definire una posizione esplicita sul 5G cinese sembra essere dovuto all'esigenza di non aggravare le tensioni già in corso tra Ottawa e Pechino (e il conseguente declino del commercio e degli investimenti bilaterali) oltre che ai vantaggi economici che il 5G di Huawei porterebbe all'economia canadese. Il Regno Unito ha annunciato nel gennaio 2020 che Huawei avrebbe partecipato alla costruzione della rete 5G (fornendo componentistica per un massimo del 35% della rete) a eccezione delle parti critiche dell'infrastruttura. Nel maggio 2020, in seguito alle pressioni statunitensi e di una parte del Partito Conservatore, il Primo Ministro Johnson ha rivalutato questa apertura iniziale vietando agli operatori mobili l'acquisto di nuove apparecchiature Huawei dopo il 31 dicembre 2020 e disponendo la rimozione di tutti i componenti dell'azienda dalla rete 5G entro il 2027.

## ii. Unione Europea

L'Unione Europea ha finora evitato di esprimere un'opinione esplicita e univoca verso le società di telecomunicazioni cinesi, invocando però una maggiore condivisione di dati per affrontare in modo coordinato i rischi legati alla sicurezza. La politica di sicurezza cibernetica europea stabilisce requisiti tecnici stringenti, ma non esclude esplicitamente operatori extra-Ue. Nel gennaio 2020, il Gruppo di cooperazione NIS dell'Unione Europea (composto dalla Commissione Europea, dall'ENISA e dai paesi membri) ha pubblicato il *Toolbox 5G*,<sup>197</sup> un documento che raccomanda strategie di mitigazione del rischio nelle telecomunicazioni articolate in "misure strategiche" e "misure tecniche". Tra le raccomandazioni principali vi sono quelle di intensificare i requisiti di sicurezza per i fornitori 5G, adeguare il sistema legale e regolamentare nelle telecomunicazioni, diversificare la catena di fornitura in modo da mitigare la dipendenza dai cosiddetti "fornitori ad alto rischio" ed escluderli dalle aree critiche della rete. Il *Toolbox* nasce da una raccomandazione della Commissione Europea che nel 2019 ha sollecitato la formulazione di un approccio comune e avviato un processo di autovalutazione del

---

<sup>193</sup> Bureau of Industry and Security of the US, *Addition of Certain Entities to the Entity List and Revision of Entries on the Entity List*, 16 maggio 2019, <https://www.federalregister.gov/documents/2019/08/21/2019-17921/addition-of-certain-entities-to-the-entity-list-and-revision-of-entries-on-the-entity-list>.

<sup>194</sup> Office of the President of the US, *Executive Order on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain*, 15 maggio 2019, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-securing-information-communications-technology-services-supply-chain>.

<sup>195</sup> Congress of the US, *John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019*, 13 agosto 2018, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5515/text>.

<sup>196</sup> Federal Register of the US Government, *Export Administration Regulations: Amendments to General Prohibition Three (Foreign-Produced Direct Product Rule) and the Entity List*, 19 maggio 2020, <https://www.federalregister.gov/documents/2020/05/19/2020-10856/export-administration-regulations-amendments-to-general-prohibition-three-foreign-produced-direct>.

<sup>197</sup> European Commission, *Cybersecurity of 5G networks - EU Toolbox of risk mitigating measure*, 29 gennaio 2020, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/cybersecurity-5g-networks-eu-toolbox-risk-mitigating-measures>.

rischio e delle misure di sicurezza in ogni stato membro; questo processo ha portato alla redazione del *Rapporto sulla valutazione coordinata del rischio di cybersicurezza nelle reti 5G*.<sup>198</sup> Tra i rischi identificati nel documento vi è l'esposizione a interferenze di paesi extra-Ue, sottolineando dunque l'importanza di un'analisi approfondita del profilo dei singoli fornitori.

In Italia permane un certo margine di ambiguità. La presenza di Huawei e ZTE sul territorio nazionale è significativa, avendo queste due società avviato diverse sperimentazioni negli ambiti della rete mobile, della cybersicurezza e delle *smart city*. Tutt'altro che irrisorio è anche il numero di posti di lavoro, in genere molto qualificati, che le due società hanno generato nel paese mediante investimenti rilevanti, anche nell'indotto.<sup>199</sup> Il Ministro dello Sviluppo Economico Patuanelli ha dichiarato nel dicembre 2019 che, in presenza delle opportune garanzie, le società di telecomunicazioni cinesi avrebbero potuto accedere alle gare per il 5G,<sup>200</sup> nonostante l'appello a una normazione decisamente più restrittiva contenuto in una Relazione del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copasir) dello stesso mese.<sup>201</sup> Il Decreto sul Golden power del 2012 (DL 21/2012) conferisce poteri speciali al Governo al fine di salvaguardare gli assetti delle imprese operanti in ambiti ritenuti strategici e di interesse nazionale; il DL è stato modificato nel 2019 tramite l'introduzione dell'articolo 1-bis che estende gli ambiti strategici alle tecnologie 5G.<sup>202</sup> Il DL 105/2019, convertito con modifiche nella Legge 133/2019, ha invece introdotto il concetto di "Perimetro di sicurezza nazionale cibernetica". Il decreto definisce le modalità e i criteri di individuazione dei soggetti inclusi nel perimetro, definisce ruoli e responsabilità nella tutela della sicurezza cibernetica nazionale, definisce l'apparato sanzionatorio, individua alcune funzioni del Centro di Valutazione e Certificazione Nazionale e accorda alla Presidenza del Consiglio dei Ministri l'autorità di disattivare, su deliberazione del Comitato Interministeriale per la Sicurezza della Repubblica, apparati o prodotti nelle reti incluse nel perimetro.<sup>203</sup> Nel luglio 2020, Telecom Italia ha escluso Huawei dai bandi di gara per l'acquisto di apparecchiature 5G in Italia e Brasile citando un'esigenza di diversificazione dei fornitori.<sup>204</sup>

Nonostante la posizione ufficiale sfumata, la Francia appare orientata ad attuare misure che di fatto comporterebbero l'esclusione delle società di telecomunicazioni cinesi dalla rete 5G nazionale. Fino a inizio 2020, Parigi consentiva l'utilizzo di componenti Huawei, fatta eccezione per le parti critiche della rete. Secondo qualificate notizie di stampa, nel luglio 2020 l'agenzia per la sicurezza cibernetica ANSSI ha raccomandato agli operatori francesi di non acquistare la componentistica Huawei, anticipando il possibile mancato rinnovo delle licenze nell'arco di un periodo compreso tra 3 e 8 anni.<sup>205</sup>

---

<sup>198</sup> European Commission, *Member States publish a report on EU coordinated risk assessment of 5G networks security*, 9 ottobre 2019, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_19\\_6049](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6049).

<sup>199</sup> Fonti aziendali indicano un numero di dipendenti intorno alle 700 unità per ZTE e alle 800 per Huawei: "Presentazione ZTE, Camera dei Deputati", 2019, [https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload\\_file\\_doc\\_acquisiti/pdfs/000/002/035/01\\_PresentazioneZTE\\_072019\\_ITA.pdf](https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/002/035/01_PresentazioneZTE_072019_ITA.pdf); su Huawei si veda [https://solar.huawei.com/it/news/it\\_20190312](https://solar.huawei.com/it/news/it_20190312).

<sup>200</sup> Francesco Bechis, "L'Italia, la Cina e il 5G. L'audizione di Patuanelli al Copasir," *Formiche.net*, 30 gennaio 2020, <https://formiche.net/2020/01/5g-cina-banche-copasir-patuanelli>.

<sup>201</sup> Copasir, *Relazione sulle politiche e gli strumenti per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica, a tutela dei cittadini, delle istituzioni, delle infrastrutture critiche e delle imprese di interesse strategico nazionale*, 11 dicembre 2019, <https://documenti.camera.it/dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/034/001/intero.pdf>.

<sup>202</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, Golden Power, <http://www.governo.it/it/dipartimenti/dip-il-coordinamento-amministrativo/dica-att-goldenpower/9296>.

<sup>203</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Disposizioni urgenti in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica (decreto-legge)*, 19 settembre 2019, <http://www.governo.it/it/articolo/consiglio-dei-ministri-n4/12844>.

<sup>204</sup> "Huawei esclusa dalla gara Telecom Italia per il 5G", *Ansa*, 10 luglio 2020, [https://www.ansa.it/sito/notizie/tecnologia/tlc/2020/07/10/huawei-esclusa-dalla-gara-italiana-per-il-5g\\_b35603aa-f910-468d-8ebe-29027ae212d7.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/tecnologia/tlc/2020/07/10/huawei-esclusa-dalla-gara-italiana-per-il-5g_b35603aa-f910-468d-8ebe-29027ae212d7.html).

<sup>205</sup> Mathieu Rosemain, Gwénaëlle Barzic, "Exclusive: French limits on Huawei 5G equipment amount to de facto ban by 2028", *Reuters*, 22 luglio 2020, <https://www.reuters.com/article/us-france-huawei-5g-security-exclusive/exclusive-french-limits-on-huawei-5g-equipment-amount-to-de-facto-ban-by-2028-idUSKCN24N26R>.

Tabella 4. Vertenze sul 5G cinese nel mondo

Russia	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mosca non imporrà restrizioni; gli investimenti di Huawei nel paese sono destinati ad aumentare in parallelo al disinvestimento obbligato in altri paesi.</li> </ul>
Asia orientale	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Giappone</i>: gli operatori di telecomunicazioni stanno gradualmente eliminando Huawei dalla loro catena di fornitura in seguito alle istruzioni del governo.</li> <li>▪ <i>Taiwan</i>: il governo taiwanese ha interdetto Huawei dalla rete 4G già dal 2014; nel 2018 il divieto viene ampliato per vietare l'impiego di qualsiasi prodotto Huawei, ZTE e Hikvision nelle agenzie governative.</li> <li>▪ <i>Corea del Sud</i>: il governo vive una fase di incertezza: l'interdipendenza tra l'economia cinese e sudcoreana, oltre ai rapporti di fornitura tecnologica tra Samsung e Huawei, rendono complessa un'azione restrittiva da parte di Seul; allo stesso tempo il paese è uno dei principali alleati degli Stati Uniti in Asia orientale.</li> </ul>
Asia meridionale	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>India</i>: Nuova Delhi sta valutando l'esclusione delle società di telecomunicazioni dei paesi confinanti applicando un regolamento per il controllo degli investimenti esteri; le aziende cinesi sono state rimosse dalla lista dei fornitori approvati per le sperimentazioni 5G.</li> </ul>
Sud-Est asiatico	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Malaysia</i>: nonostante le pressioni USA, il governo malaysiano non ha escluso le società cinesi; saranno gli standard di sicurezza nazionali a determinare quali aziende prenderanno parte al lancio del 5G.</li> <li>▪ <i>Thailandia</i>: ha avviato una sperimentazione 5G con Huawei nel febbraio 2019 nonostante le sollecitazioni in senso contrario da parte degli Stati Uniti.</li> <li>▪ <i>Cambogia</i>: il paese sta facendo ampio uso delle infrastrutture di Huawei e ZTE; sta inoltre installando un sistema di sorveglianza grazie alle tecnologie importate dalla Cina.</li> <li>▪ <i>Filippine</i>: il principale operatore di telecomunicazioni filippino, PLDT, ha inaugurato ad agosto 2020 la propria rete 5G la cui componentistica è fornita da Huawei ed Ericsson.</li> <li>▪ <i>Singapore</i>: l'operatore Singtel ha scelto Ericsson mentre la joint venture StarHub-M1 ha selezionato Nokia per la fornitura della rete 5G; l'operatore australiano TPG Telecom, il cui fornitore principale è Huawei, gestirà a Singapore una rete 5G minore.</li> </ul>
Asia centrale	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gli investimenti cinesi nel settore delle telecomunicazioni, similmente agli altri progetti infrastrutturali legati alla BRI, sono estremamente diffusi nella regione, in particolare in Uzbekistan, Kazakistan, and Tajikistan.</li> <li>▪ <i>Uzbekistan</i>: Huawei ha stabilito una cooperazione per la rete 5G con tutti e tre gli operatori di telecomunicazioni del paese; il governo uzbeko sta inoltre negoziando con Huawei per l'attivazione di progetti <i>smart city</i> basati sulle potenzialità del 5G, come il progetto per la sicurezza urbana "<i>safe city</i>".</li> </ul>
Medio Oriente	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nella regione del Golfo, le pressioni statunitensi hanno avuto scarso impatto; vari operatori (in Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti, Kuwait, Oman e Bahrain) hanno firmato contratti con Huawei per l'acquisto di apparecchiature 5G; per la mitigazione del rischio, i paesi del Golfo sembrano volersi affidare alle verifiche di sicurezza invece di privarsi di una tecnologia 5G economica ed efficiente.</li> </ul>
Africa	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Huawei ha avviato forme di cooperazione con diversi paesi africani (tra cui Kenya, Botswana, Mauritius e Zambia) per lo sviluppo di progetti <i>smart city</i> con particolare enfasi sulla linea di soluzioni "<i>safe city</i>" promosse dall'azienda cinese e basate sulle tecnologie di sorveglianza.</li> <li>▪ <i>Sudafrica</i>: Huawei e South Africa Rain, un operatore mobile per traffico di soli dati, hanno inaugurato a Città del Capo la prima rete 5G locale del paese.</li> <li>▪ <i>Kenya</i>: Kenya Safaricom, il più grande operatore di telecomunicazioni del paese, è in fase di negoziazione di un contratto con Huawei per il lancio della rete 5G.</li> <li>▪ <i>Nigeria</i>: Huawei e l'operatore mobile MTN hanno avviato un test 5G a seguito della firma di un MoU per lo sviluppo della rete di quinta generazione.</li> </ul>
America centrale e meridionale	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La presenza di Huawei nelle reti 5G della regione è ancora incerta a causa del ritardo delle sperimentazioni. Tuttavia, l'azienda cinese ha già stabilito solide cooperazioni per il 5G in Perù, Cile e Colombia.</li> <li>▪ <i>Messico</i>: in Messico le apparecchiature Huawei sono presenti nella rete 4G costruita da vari operatori inclusa la statunitense AT&amp;T; tuttavia è probabile una sostituzione della componentistica cinese in fase di aggiornamento al 5G, almeno per quanto riguarda AT&amp;T.</li> <li>▪ <i>Argentina</i>: attualmente in fase di valutazione, la presenza di Huawei potrebbe essere vincolata a un pacchetto di condizioni imposte dalla linea di credito tra Pechino e Buenos Aires.</li> <li>▪ <i>Brasile</i>: le autorità del paese hanno recentemente dichiarato che nessun fornitore verrà escluso dai bandi 5G; la componentistica Huawei è utilizzata da anni in Brasile e almeno sei delle sette reti 4G sono state realizzate da Huawei; attualmente le gare per il 5G sono sospese a causa del Covid-19 ma le dichiarazioni del Presidente Bolsonaro e del Vice-Presidente Mourão sembrano indicare la volontà di resistere alle pressioni statunitensi per l'esclusione di Huawei.</li> </ul>

Fonte: Reuters, Nikkei Asia Review, The Diplomat, Financial Times, Foreign Affairs e stampa nazionale dei paesi citati.

È verosimile che questo deliberato quadro di incertezza induca gli operatori a optare per soluzioni meno commercialmente vantaggiose nell'immediato, ma più tutelanti nel tempo, di fatto eliminando Huawei dalla catena di fornitura del 5G francese entro il 2028.

In Germania non sono ancora state adottate chiare misure restrittive verso Huawei né verso altre imprese extra-Ue. Attualmente l'approccio prevalente sembra essere l'applicazione di misure di sicurezza stringenti verso qualsiasi fornitore. È stata inoltre abbassata la soglia per la verifica degli investimenti diretti dall'estero in imprese tecnologiche chiave e nelle telecomunicazioni (dal 25% al 10% della proprietà o dei diritti di voto) ed è stata ampliata la definizione di "infrastrutture critiche".<sup>206</sup> Deutsche Telekom ha espresso la propria opposizione verso un'eventuale esclusione di Huawei e l'ambasciatore cinese a Berlino Wu Ken ha minacciato ritorsioni commerciali (principalmente nel settore auto) in caso di esclusione delle società di telecomunicazioni dalle gare. La Cancelliera Angela Merkel, che in principio aveva garantito un approccio identico verso tutti i fornitori è tuttavia sollecitata da membri influenti del proprio partito (CDU) ad adottare una posizione più intransigente verso le aziende cinesi.<sup>207</sup>

In Spagna, Huawei e ZTE sono presenti da anni nella rete mobile nazionale. Orange ha selezionato ZTE come fornitore ufficiale per la rete 5G in cinque città, mentre il gruppo Telefónica ha utilizzato Huawei per tutta la sua rete 4G. Telefónica ha tuttavia annunciato che ridurrà il ruolo di Huawei nello sviluppo di alcune parti della rete 5G in un'ottica di diversificazione dei fornitori.<sup>208</sup> In Austria, il Cancelliere Kurz ha dichiarato che il paese si conformerà alle raccomandazioni dell'UE e opererà per una diversificazione dei fornitori.<sup>209</sup> In Danimarca non è stata adottata alcuna misura restrittiva nei confronti di Huawei, ma il Ministro della Difesa Bramsen ha segnalato la volontà del paese di appoggiarsi a fornitori provenienti da paesi alleati; TDC, uno dei due principali operatori danesi, ha già scelto Ericsson come partner principale.<sup>210</sup> La Repubblica Ceca, dopo un'apertura iniziale influenzata dagli stretti rapporti del Presidente Zeman con la CEFC China Energy, ha cambiato direzione in seguito al parere vincolante emesso dall'agenzia nazionale per la sicurezza cibernetica NÚKIB che identifica Huawei come un pericolo per la sicurezza digitale (alle luce del sopracitato art. 7 della *Legge sull'intelligence nazionale*).<sup>211</sup> Anche Estonia<sup>212</sup> e Lettonia<sup>213</sup> hanno approvato norme di restrizione simili seguendo le raccomandazioni degli Stati Uniti. Polonia e Romania<sup>214</sup> stanno approntando una regolazione stringente per i fornitori che probabilmente porterà all'esclusione di Huawei dalla propria rete senza esprimere un'interdizione formale.

---

<sup>206</sup> UNCTAD Investment Policy Hub, "Germany expands the scope of its FDI screening regime", 19 dicembre 2018, <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-policy-monitor/measures/3337/germany-germany-expands-the-scope-of-its-fdi-screening-regime>.

<sup>207</sup> "Germany's CDU stops short of Huawei ban in 5G rollout", *Financial Times*, 11 febbraio 2020, <https://www.ft.com/content/e17ba42a-4ce1-11ea-95a0-43d18ec715f5>.

<sup>208</sup> Isla Binnie, "Telefonica to drastically reduce Huawei kit for its core 5G network", *Reuters*, 5 settembre 2019, <https://www.reuters.com/article/us-telefonica-huawei/telefonica-to-drastically-reduce-huawei-kit-for-its-core-5g-network-idUSKBN1YL00G>.

<sup>209</sup> Kisrt Knolle, Emma Thomasson, "Austria to collaborate with EU partners on Huawei 5G decision", *Reuters*, 20 gennaio 2020, <https://www.reuters.com/article/us-austria-5g-huawei-tech/austria-to-collaborate-with-eu-partners-on-huawei-5g-decision-idUSKBN1ZJ10R>.

<sup>210</sup> Nikolaj Skydsgaard, Stine Jacobsen, "Denmark wants 5G suppliers from closely allied countries, says defence minister", *Reuters*, 8 giugno 2020, <https://www.reuters.com/article/us-telecoms-5g-denmark/denmark-wants-5g-suppliers-from-closely-allied-countries-says-defence-minister-idUSKBN23F1IT>.

<sup>211</sup> National Cyber and Information Security Agency (Nukib), *Warning - File Number 110-536/2018*, 17 dicembre 2018, <https://www.govcert.cz/download/kii-vis/Warning.pdf>.

<sup>212</sup> The White House, *United States-Estonia Joint Declaration on 5G Security*, 1 novembre 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/united-states-estonia-joint-declaration-5g-security>.

<sup>213</sup> Department of State of the US, *Joint Statement on United States-Latvia Joint Declaration on 5G Security*, 27 febbraio 2020, <https://www.state.gov/joint-statement-on-united-states-latvia-joint-declaration-on-5g-security>.

<sup>214</sup> Department of State of the US, *Welcoming the United Kingdom Decision To Prohibit Huawei From 5G Networks*, 14 luglio 2020, <https://www.state.gov/welcoming-the-united-kingdom-decision-to-prohibit-huawei-from-5g-networks>.

Nel resto del mondo, gli approcci al 5G cinese sono estremamente eterogenei e sono informati dalla qualità dei rapporti bilaterali con Pechino e con Washington, da considerazioni di carattere economico, e dal preesistente grado di penetrazione delle imprese cinesi nell'infrastruttura di telecomunicazioni nazionale dei singoli paesi. Si tratta dunque di uno scenario frammentato che trova molti paesi sospesi in una complessa fase di valutazione per delineare i contorni di un compromesso tra vantaggi economici, allineamenti politici internazionali e sicurezza nazionale. Nella seguente tabella si riportano alcune delle vertenze sul 5G cinese divise per regione.

### 3.2 L'evoluzione dell'ambiente mediatico nella RPC e la proiezione internazionale della narrazione cinese

Negli ultimi anni si è assistito a un significativo incremento della proiezione dell'attività e dell'influenza dei media della Repubblica Popolare Cinese al di fuori dei confini della RPC. Questa tendenza, vista con sospetto soprattutto in Nord America, in Oceania e nei paesi dell'Europa occidentale e centrale,<sup>215</sup> al punto da essere definita da Reporters Sans Frontieres “una minaccia alla libertà di stampa nel mondo”,<sup>216</sup> è invece accolta in modo più morbido nel continente africano, in America latina, in diversi paesi dell'Asia e nell'Europa orientale.

L'influenza mediatica cinese si manifesta spesso in operazioni che rientrano in una consapevole strategia di esercizio di *soft power*, o di quello che teorici e personalità politiche cinesi chiamano “potere discorsivo”: il potere di influire sul discorso pubblico mondiale raccontando fatti e fenomeni sia cinesi che globali da un punto di vista cinese. A livello accademico e politico, la RPC si è da tempo inserita nel dibattito internazionale che invoca l'istituzione di un “nuovo ordine mediatico mondiale” (*shijie chuanmei xin zhixu*, 世界传媒新秩序) per limitare il predominio anglofono nella proposta di ideali e modelli di giornalismo e di gestione dei media.<sup>217</sup> È invece un concetto di ideazione cinese quello delle “Nazioni unite dei media” (*meiti lianheguo*, 媒体联合国), proposto nel 2011 da personalità del mondo mediatico vicinissime al Partito e, in seguito, integrato a livello teorico con il progetto delle “Nuova Vie della Seta” (la Belt and Road Initiative) da Xi Jinping. Si tratta di una proposta che, sebbene venga presentata come equa, inclusiva e meno dicotomica di quella del “Nuovo ordine mediatico mondiale”,<sup>218</sup> non riesce tuttavia a nascondere l'ambizione di Pechino di ridefinire il sistema dell'informazione globale secondo valori e interessi cinesi.

#### *Il modello cinese*

Vi sono significative differenze tra la deontologia professionale evocata nel modello anglo-americano di giornalismo, ispirata all'ideale del giornalismo come “quarto potere”, e il modello di giornalismo proposto dal Partito Comunista Cinese. Tale modello richiede, in linea generale, la lealtà dei giornalisti verso il progetto e l'azione politica del Partito, una lealtà che viene garantita sia attraverso la formazione e il costante aggiornamento teorico dei professionisti assunti nelle redazioni, sia attraverso un sistema

<sup>215</sup> Anton Troianovsky “China agency nears Time Square”, *The Wall Street Journal*, 30 giugno 2010, <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704334604575339281420753918>.

<sup>216</sup> Reporters Sans Frontieres (2019), *China's Pursuit of a New World Media Order*, Parigi, p. 4 <https://rsf.org/en/reports/rsf-report-chinas-pursuit-new-world-media-order>.

<sup>217</sup> Jiang Fei (2011), *Goujian shijie chuanmei xin zhixu de Zhongguo fangxiang* 构建世界传媒新秩序的中国方向 [La via cinese alla costruzione del nuovo ordine mediatico mondiale], *Zhongguo jizhe* 中国记者 [Giornalisti cinesi], vol 7.

<sup>218</sup> Shi Anbin (2018), “Remapping global communication”, in Daya Kishan Thussu, Hugo de Burgh e Shi Anbin (a cura di), *China's media go global*, Abingdon, Routledge, pp. 34-51.

di sanzioni e punizioni di gravità variabile che vanno dal semplice richiamo alla sospensione del contratto e al licenziamento, fino all'incarcerazione.<sup>219</sup>

Nonostante l'impianto tutt'altro che liberale del sistema mediatico cinese, molti studi prodotti in tutto il mondo nel corso degli ultimi trent'anni hanno comunque dimostrato che i giornalisti della RPC non sono necessariamente critici del modello in cui operano. In molti casi, nella pratica professionale, esso viene infatti mitigato e ibridato con altri riferimenti etico-deontologici, come quello dell'intellettuale pubblico di tradizione confuciana e quello anglo-americano.<sup>220</sup> Ciò si traduce anche nel tentativo di esercitare una missione più ampia di quella indicata dal PCC e che può tendere, a seconda dell'impegno del singolo e della testata per cui lavora, anche verso il modello di giornalismo d'inchiesta che chiama i potenti a rendere conto della propria condotta ("cane da guardia").<sup>221</sup>

Vi sono comunque alcuni principi di fondo che i giornalisti cinesi sono chiamati a rispettare. Mao Zedong aveva attribuito alla categoria il ruolo di portavoce del Partito, compito ribadito anche dai dirigenti che gli sono succeduti. Si tratta del cosiddetto "principio di Partito", che richiede il rispetto delle politiche e dei valori del PCC e la promozione dell'agenda del PCC. A livello teorico, esso dovrebbe accompagnarsi al cosiddetto "principio di popolo", ossia al compito di rappresentare anche i problemi e le istanze delle masse, ma nella realtà il primo pesa decisamente di più del secondo.

Con buona pace di chi, in passato, aveva immaginato l'inesorabile progredire del giornalismo cinese verso un modello di crescente libertà di stampa, nel febbraio del 2016 il Segretario Generale del PCC Xi Jinping ha fornito un chiaro indizio della sua agenda per i media quando ha ricordato alle testate istituzionali del paese che "il loro cognome è 'Partito'", ribadendo dunque la loro piena appartenenza al sistema di propaganda del PCC.

#### *Media istituzionali e media commerciali*

L'attuale ecosistema mediatico della RPC si fonda su due importanti processi avvenuti nei decenni passati. Il primo è la nazionalizzazione di tutte le testate sancita all'indomani della fondazione della Repubblica Popolare (1 ottobre 1949). La misura rese i media totalmente dipendenti dai fondi pubblici e trasformò i giornalisti in impiegati pubblici al servizio del Partito. Il secondo processo è la "riforma dei media", espressione con cui i cinesi indicano le molte riforme, soprattutto finanziarie, che hanno cominciato a modificare la forma e la sostanza del sistema cinese a partire dal 1978, anno in cui Deng Xiaoping assunse la guida *de facto* del PCC e del paese a due anni dalla morte di Mao.

A partire dalla reintroduzione, nel 1979, della pubblicità commerciale nei media cinesi, e lungo tutto l'arco delle misure implementate nei quarant'anni successivi (incluse quelle legate all'adesione della Cina all'Organizzazione Mondiale del Commercio nel 2001), si assiste a una profonda evoluzione del settore, pur nel solco di una continuità rispetto ai principi fondamentali stabiliti in epoca maoista. Tra gli aspetti più significativi prodotti dalla riforma dei media vi è la distinzione, già chiara negli anni '90, delle testate in due categorie: quella dei media "istituzionali" (o "di Partito") e quella dei media

---

<sup>219</sup> Emma Lupano (2016), *Zhongguo Jizhe. Giornalisti cinesi: linguaggio e identità professionale*, Milano, Unicopli.

<sup>220</sup> Jonathan Hassid (2011), "Four Models of the Fourth Estate: A Typology of Contemporary Chinese Journalists", *The China Quarterly*, 208, 813-832; Tong Jingrong (2014), "Discourse of journalism and legitimacy in post-reform China", in Cao Q., Tian H., Chilton P. (a cura di), *Discourse, politics and media in contemporary China*, Amsterdam, John Benjamins, pp. 123-144; Emma Lupano (2019), "Chinese Journalists' Values in a Global Context: A Discursive Approach", in Balbi G., Fei J., Richeri G. (a cura di), *China and the Global Media Landscape: Remapping and Remapped*, Cambridge: Cambridge Scholars Publishing.

<sup>221</sup> Judy Polunbaum e Lei Xiong (2008), *China Ink. The Changing Face of Chinese Journalism*, Lanham, Rowman&Littlefield; Hugo de Burgh (2018), *China's Media in the Emerging World Order*, Buckingham, University of Buckingham Press; Marina Svensson, Elin Saether e Zhang Zhi'an (2013), *China Investigative Journalists' Dreams: Autonomy, Agency, and Voice*, Lanham, Lexington Books.

“commerciali” (o “commercializzati”). La differenza principale tra le due tipologie risiede nella loro gestione economica: i media istituzionali sono ancora sovvenzionati per intero con fondi pubblici, mentre i media commerciali si supportano autonomamente, contando sugli introiti pubblicitari e su quelli derivati dalle vendite. La loro dipendenza dal mercato fa sì che i media commerciali puntino su temi, stili e linguaggio più freschi, sperimentali e provocatori rispetto ai media istituzionali. Questi ultimi, sul fronte dei contenuti, sono invece controllati in modo più rigido dagli organi preposti alla propaganda e alla censura e, pur cercando di stare al passo con i media commerciali, hanno meno possibilità di testare la propria creatività e i limiti di espressione imposti dal Partito.

L'autonomia dei media commerciali è comunque anch'essa fortemente vincolata: qualsiasi testata, per poter essere pubblicata in modo legale nella RPC, deve essere dotata di una licenza di pubblicazione. Tali licenze sono concesse soltanto agli enti e agli organismi pubblici (di livello nazionale, provinciale o locale), e pertanto anche le testate commerciali più distanti dal potere politico e amministrativo sono costrette a mantenere un legame, più o meno sostanziale, con emanazioni dello Stato o del Partito per esistere. La totale indipendenza dei media dal sistema politico è dunque impossibile nella RPC. Allo stesso tempo, per le testate istituzionali non è più possibile ignorare i gusti del pubblico, come era invece la norma in epoca maoista.

*“Raccontare bene” la versione cinese*

Nel 2014, in una conferenza sulla gestione dei rapporti con l'estero a Pechino, Xi Jinping ha sottolineato l'urgenza di migliorare la capacità della Cina di comunicarsi a livello internazionale, di “raccontare bene” la versione cinese dei fatti, di diffondere capillarmente la voce della Cina nel mondo e di aumentare il *soft power* cinese e l'impatto della cultura cinese all'estero. Nel 2017 ha ribadito questo intento nella sua Relazione al 19° congresso nazionale del PCC<sup>222</sup> e nel 2018 lo ha ricordato ancora una volta.<sup>223</sup> Questo bisogno di appropriarsi dell'agenda delle notizie riguardanti la Cina al di fuori della Cina si era manifestato con chiarezza già nel 2003, in seguito allo scandalo legato all'epidemia di SARS. L'esplosione dei contagi fu tenuta nascosta per alcuni mesi al mondo – e ai cinesi stessi – grazie allo stretto controllo esercitato dal PCC sui mezzi di informazione del paese.<sup>224</sup> Quando infine i dati sull'epidemia divennero di dominio pubblico, le critiche internazionali al sistema mediatico cinese furono feroci.

Nel 2008, l'anno in cui, grazie ai Giochi Olimpici di Pechino, si sarebbe dovuto assistere alla consacrazione della RPC come nazione moderna e all'avanguardia, i media europei e nordamericani si soffermarono più sulle violazioni dei diritti umani e sulle rivolte in Tibet che sulla perfezione dell'organizzazione olimpica, sottraendo ancora una volta a Pechino il monopolio della narrazione sulla Cina fuori dalla Cina.<sup>225</sup> Da allora, lo sforzo di influenzare la costruzione dell'immagine della RPC al di fuori dei suoi confini è stato declinato mediante un'ampia varietà di strumenti e iniziative.

*L'influenza cinese sui media internazionali*

La tabella sottostante riassume alcune delle principali strategie utilizzate da Pechino per influenzare i media internazionali:

---

<sup>222</sup> Il testo completo in lingua cinese della Relazione di Xi Jinping al congresso nazionale del PCC nel 2017 è consultabile qui: <http://finance.sina.com.cn/china/gncj/2017-10-18/doc-ifymvuyt4098830.shtml>.

<sup>223</sup> Larry Diamond e Orville Schell (2018), *Chinese Influence and American Interests: Promoting Constructive Vigilance*, Stanford, Hoover Institution Press, p. 100.

<sup>224</sup> Ernest Zhang e Kenneth Fleming (2005), “Examination of Characteristics of News Media under Censorship: A Content Analysis of Selected Chinese Newspapers' SARS Coverage”, *Asian Journal of Communication*, 15, pp. 319-339.

<sup>225</sup> Doug Young (2013), *The Party Line*, Singapore, John Wiley & Sons Singapore Pte.



Tabella 5. Strategie di influenza della RPC sui media internazionali

Strategia	Descrizione	Obiettivi
Espansione	Investimento massiccio in testate, canali ed emittenti cinesi che vengono diffusi e trasmessi in diverse lingue straniere	Raggiungere direttamente il pubblico internazionale
Acquisizione	Acquisizione di testate internazionali	Ridurre la quantità di notizie critiche sulla RPC pubblicate fuori dalla Cina
Infiltrazione	Pubblicazione a pagamento, su media internazionali autorevoli, di inserti prodotti da testate cinesi; acquisto di spazi pubblicitari	Diffusione della propaganda cinese e creazione di una dipendenza economica delle testate straniere coinvolte
Cooperazione	Organizzazione di conferenze e forum internazionali sui media; firma di accordi di cooperazione tra organizzazioni mediatiche cinesi e internazionali per la produzione e lo scambio di contenuti	Influenzare il dibattito e le pratiche relative alla gestione dei media e alla professione giornalistica, affermando il modello cinese in opposizione a quello di matrice anglo-americana
Protezione	Limitazione dell'accesso al mercato cinese da parte dei media internazionali	Mantenimento del monopolio del Partito sulla narrazione giornalistica all'interno della Cina

### 1. Espansione dei media cinesi nel mondo

Negli ultimi 10 anni gli effetti di quella che la politica cinese ha chiamato “Going-out policy” sono stati ampiamente visibili nel settore dei media. Mentre, in precedenza, si era puntato soprattutto a distribuire all'estero testate cinesi in lingua cinese per raggiungere la diaspora, risale al 2009 una straordinaria campagna di investimenti per la creazione e il potenziamento di piattaforme, emittenti e testate in lingue straniere con l'obiettivo di raggiungere direttamente le opinioni pubbliche di diversi paesi. Tra i primi beneficiari di questi fondi ci sono le emittenti e le agenzie di stampa nazionali cinesi, che ad oggi sono stati i mezzi di informazione in grado di espandersi in modo più capillare. Lo hanno fatto creando redazioni regionali in tutto il mondo, ampliando gli uffici già esistenti e assumendo giornalisti in loco.

L'agenzia di stampa governativa Xinhua conta oggi oltre 200 redazioni nel mondo (erano 120 nel 2009). Pubblica i suoi lanci in sette lingue e compete con le maggiori agenzie giornalistiche internazionali. In Italia, la redazione centrale è a Roma, ma vi sono corrispondenti, non solo cinesi, attivi anche in altre regioni italiane. Al 2009 risale anche la creazione dell'emittente TV in lingua inglese che fa capo all'agenzia. Anche CCTV (la China Central Television, direttamente collegata a governo e Partito) ha ampliato la sua influenza internazionale beneficiando dei fondi stanziati nel 2009, arrivando, nel 2012, a trasmettere in sette lingue e ad avere un numero crescente di redazioni nel mondo e sempre più giornalisti assunti localmente. Sono gli anni in cui la TV di stato cinese, recentemente ribattezzata CGTN (China Global Television Network), ha cominciato a realizzare programmi localmente, e non soltanto a trasmettere quanto prodotto in Cina. Nel 2018 la CGTN ha aperto il suo primo studio di produzione in Europa, a Londra, assumendo centinaia di giornalisti europei.

Radio Cina Internazionale, fondata nel 1941, è da sempre una delle principali voci della Cina all'estero, grazie alla realizzazione di programmi in 56 lingue, incluso l'italiano. Dal 2009 anch'essa è stata dotata di una piattaforma internazionale, affittando stazioni all'estero per trasmettere localmente quanto prodotto a Pechino. Prima aveva potuto contare soltanto sulle onde corte per diffondere i propri contenuti nel mondo. Nel marzo del 2018 la Radio nazionale cinese, Radio Cina Internazionale e la CGTN sono state fuse in un singolo organo di propaganda multimediale, il China Media Group, noto

anche come *Voice of China*.<sup>226</sup> A Bruxelles sarebbe in fase di apertura proprio una sua sede, una mossa definita dai media istituzionali un importante passo in avanti per il potenziamento della capacità della Cina di trasmettere all'estero e di "raccontare bene" se stessa e il mondo.<sup>227</sup>

Per quanto riguarda la stampa, dal 2009 il *Quotidiano del popolo* (*Renmin ribao* 人民日报, testata del Comitato Centrale del PCC) e il *China Daily* (testata istituzionale in lingua inglese fondata nel 1981) hanno creato versioni internazionali localizzate, cioè mirate a specifiche regioni e continenti: è il caso di *China Daily Europe* e della spin-off del *Quotidiano del popolo* in inglese, *Global Times*.<sup>228</sup> Per il *Quotidiano del popolo* è attivo un corrispondente in Italia, basato a Roma, che scrive anche per il *Global Times*.

Oltre alle testate istituzionali, anche testate apparentemente slegate dall'ufficialità (come gli autorevoli periodici finanziari *Caijing* e *Caixin*) e addirittura testate locali pubblicano in lingue straniere e/o all'estero. A queste si aggiungono anche le numerose testate pubblicate localmente in lingua cinese per la diaspora: formalmente indipendenti dalla RPC, spesso sono generosamente sovvenzionate da imprenditori vicini al Partito. Per queste ragioni, diversi studiosi e organizzazioni non governative occidentali hanno espresso preoccupazione per la mancanza di trasparenza con cui Pechino agisce sull'opinione pubblica fuori dalla Cina.

Sembra comunque che sia abbastanza evidente ai paesi che ospitano redazioni cinesi all'estero che esse si comportano come soggetti politicamente allineati alle priorità del governo cinese, quando non come strumenti di *intelligence*. A settembre 2018 gli Stati Uniti hanno intimato alla CGTN e a Xinhua di registrarsi come agenti stranieri sul suolo statunitense e di fornire tutti i dettagli sulle loro attività e movimentazioni finanziarie.<sup>229</sup> Sebbene non si tratti di media di informazione in senso stretto, va inoltre ricordata l'espansione in tutto il mondo di piattaforme e social media cinesi come Wechat e Tiktok. Poiché fungono anche da aggregatori di notizie, sono in grado di filtrare le informazioni riguardanti la Cina e, in tal modo, di orientare l'opinione pubblica internazionale, anche perché spesso gli utenti non sono pienamente consapevoli della provenienza di tali applicazioni.

## 2. Acquisizione di media internazionali

Secondo Bloomberg, dal 2008 ad oggi società cinesi di vario genere avrebbero investito circa 2,8 miliardi di dollari in testate ed emittenti europee. Si va dalla britannica Propeller TV, acquisita nel 2009 e diventata anche piattaforma per la trasmissione nel paese di Radio Cina Internazionale, a una serie di emittenti e gruppi media dell'Europa orientale, come Medea, Empresa Media e Nova TV in Repubblica Ceca e TV Markiza in Slovacchia.<sup>230</sup> Negli ultimi 10 anni, investitori cinesi hanno anche tentato di acquisire *Forbes* e *Newsweek*, senza tuttavia riuscire a concludere le due operazioni.<sup>231</sup> È invece riuscita la manovra di acquisizione dello storico quotidiano in lingua inglese *South China Morning Post*, pubblicato a Hong Kong dal 1903. Lo ha rilevato Jack Ma, il proprietario di Alibaba, alla fine del 2015.

---

<sup>226</sup> Larry Diamond e Orville Schell (2018), *Chinese Influence and American Interests: Promoting Constructive Vigilance*, Stanford, Hoover Institution Press, pp. 102-104.

<sup>227</sup> David Bandurski, "China's story comes to Brussels", *China Media Project*, 10 settembre 2020, <https://chinamediaproject.org/2020/09/10/chinas-story-comes-to-brussels/>.

<sup>228</sup> Mi Miao (2018), *China's media going global: newspapers and magazines*, in Daya Kishan Thussu, Hugo de Burgh e Shi Anbin (a cura di), *China's media go global*, Abingdon, Routledge, pp. 167-182.

<sup>229</sup> Larry Diamond e Orville Schell (2018), *Chinese Influence and American Interests: Promoting Constructive Vigilance*, Stanford, Hoover Institution Press, pp.120-121.

<sup>230</sup> Robert Rajczyk (2019), "Chinese culture and media as soft power", in *China's Influence in Balkans and Central and Eastern Europe*, Varsavia, Warsaw Institute, pp. 7-9; Andre Tartar, Mira Rojanasakul e Jeremy Scott Diamond, "How China is buying its way into Europe", *Bloomberg*, 23 aprile 2018, <https://www.bloomberg.com/graphics/2018-china-business-in-europe>.

<sup>231</sup> Evan Osnos, "What if China had bought Newsweek?", *The New Yorker*, 25 giugno 2010, <http://www.newyorker.com/news/evan-osnos/what-if-china-had-bought-newsweek>.

Da allora, la linea editoriale della testata – nota per la sua indipendenza – è stata monitorata da una vasta schiera di osservatori ed esperti. Se molti hanno colto una sensibilità più allineata ai desiderata di Pechino, il quotidiano continua a presentare prospettive plurali e a impiegare giornalisti di assoluto livello, taluni molto attivi e critici verso le autorità della RPC sui propri profili social personali.<sup>232</sup> La situazione potrà mutare, anche sensibilmente, alla luce dell'approvazione da parte dell'Assemblea Nazionale del Popolo, il 30 giugno 2020, della nota *Legge sulla tutela della sicurezza nazionale nella regione amministrativa speciale di Hong Kong*.

In aree decisamente più lontane, ma non per questo meno interessanti per Pechino, società vicine al governo cinese hanno acquisito il 20% di Independent Media, gruppo mediatico sudafricano che controlla una ventina di testate giornalistiche nel paese. Stando alle testimonianze di alcuni collaboratori, la presenza della proprietà cinese è piuttosto percepibile.<sup>233</sup>

### 3. Infiltrazione: pubblicità e inserti

Attraverso il suo braccio commerciale *China Watch*, il *China Daily* colloca direttamente inserti pubblicitari a pagamento (250 mila dollari a inserto) su autorevoli testate anglo-americane come *Wall Street Journal*, *Washington Post*, *New York Times* e *Daily Telegraph*. Si tratta di contenuti che non vengono chiaramente marcati come pubblicitari e che non sono politicamente neutrali, andando quindi a influenzare l'opinione pubblica internazionale in modo poco trasparente. Il *New York Times* ha solo di recente deciso di non accogliere più pubblicità e contenuti a pagamento da testate controllate da stati esteri, tra cui proprio il *China Daily*. Secondo i dati che il *China Daily* ha dovuto fornire su richiesta delle autorità giudiziarie statunitensi, *New York Times* e *Washington Post* avrebbero ricevuto cifre superiori ai 100 mila dollari al mese per ospitare sulle proprie edizioni cartacee testi prodotti da Pechino.<sup>234</sup>

Anche la *Süddeutsche Zeitung* ha interrotto, nel 2018, la pubblicazione degli inserti di *China Watch*. Accordi per pubblicarlo, però, sono stati siglati da testate che vanno dal Giappone all'Australia, dalla Thailandia alla Francia e alla Spagna, dalla Nuova Zelanda al Belgio all'Argentina.

### 4. Forum, formazione e cooperazione

In linea con l'ambizione di ridefinire il sistema mediatico globale, con il World Media Summit del 2009 la Cina ha cominciato a organizzare eventi internazionali dedicati ai colossi del settore, fornendo una piattaforma alternativa a quelle create dalle Nazioni Unite, dominate da principi di matrice anglo-americana. Questo tipo di iniziative, che includono anche la World Internet Conference di Wuzhen e il BRICS Media Forum, consentono a Pechino di diffondere all'estero i propri valori e principi sulla gestione dei media e sul giornalismo, accreditandosi come interlocutore alla pari dei rappresentanti delle più autorevoli organizzazioni mediatiche globali e condividendo i propri modelli e le proprie strategie di controllo dell'informazione con i governi interessati a replicarli.

Il “modello cinese” di giornalismo è in effetti potenzialmente attrattivo per giornalisti di altre aree del mondo, attirati innanzi tutto dalla modernità tecnologica dei media di Pechino. Da alcuni anni diversi

---

<sup>232</sup> Louisa Lim e Julia Bergin, “Inside China's audacious global propaganda campaign”, *The Guardian*, 7 dicembre 2018, <https://www.theguardian.com/news/2018/dec/07/china-plan-for-global-media-dominance-propaganda-xi-jinping>; Committee to protect journalists, “One Country, One Censor: How China undermines media freedom in Hong Kong and Taiwan”, New York, 16 dicembre 2019, <https://cpi.org/reports/2019/12/one-country-one-censor-china-hong-kong-taiwan-press-freedom/#hongkong>.

<sup>233</sup> Ibidem.

<sup>234</sup> Yuichiro Kakutani, “NYT quietly scrubs Chinese propaganda”, *Washington free Beacon*, 4 agosto, 2020, <https://freebeacon.com/media/nyt-quietly-scrubs-chinese-propaganda/>.

atenei della RPC hanno cominciato a offrire corsi, spesso finanziati interamente da parte cinese, rivolti a giornalisti provenienti dai paesi del Sud-Est asiatico, dell'Asia centrale, dell'Africa e dell'Europa. Si tratta di corsi di durata variabile incentrati su materie che vanno dalle tecnologie mediatiche al giornalismo finanziario, dai big data all'intelligenza artificiale. Presentano un "sistema concettuale cinese" dichiaratamente alternativo a quello occidentale e puntano anche a confutare alcuni "preconcetti" sul sistema cinese.<sup>235</sup>

Sul fronte dei molti accordi tra testate cinesi e straniere, non possono essere trascurati quelli siglati da Ansa e da Agi con l'agenzia di stampa governativa Xinhua. Uno dei risultati più evidenti di tali accordi è la pubblicazione diretta, sui siti delle agenzie di stampa italiane accessibili al pubblico e nei dispacci riservati ai media abbonati, di notizie riguardanti la Cina e le relazioni tra Italia e Cina prodotte dall'agenzia cinese. Come in altri casi simili, ciò consente alla Xinhua di raggiungere il pubblico italiano senza filtri e senza un'adeguata guida interpretativa, vista anche la limitata competenza specialistica sulla Cina che contraddistingue la gran parte dei giornalisti italiani.

## 5. Limitazioni all'accesso del mercato interno

Un'altra delle strategie utilizzate da Pechino per influenzare l'operato dei media stranieri è limitare l'accesso al mercato cinese sulla base dei contenuti proposti dai media stranieri. Molti sono gli esempi di testate, emittenti e soprattutto siti internet che sono stati bloccati o "oscurati" al pubblico cinese a causa del loro scarso allineamento ai valori, alle norme e alle modalità comunicative richieste dal Partito. Da Google a Yahoo, dal *Wall Street Journal* ad *al Jazeera*, la lista dei colossi mediatici internazionali che si sono visti interdetto l'accesso al pubblico cinese è lunga. Alcune realtà giornalistiche si sono conformate, tra le critiche, alle regole in vigore nel mercato cinese, che spesso si traducono in un'autocensura di contenuti considerati controversi nella RPC. Altre hanno scelto di non scendere a compromessi, vedendosi così private dell'accesso all'enorme platea di consumatori cinesi di contenuti mediatici, di per sé uno straordinario strumento di persuasione per le autorità cinesi. Tuttavia, in alcuni casi, tali testate hanno poi trovato altre forme di cooperazione con la Cina, come già illustrato.

Mentre i media occidentali incontrano seri limiti alla possibilità di influenzare direttamente l'opinione pubblica cinese, Pechino sfrutta appieno le piattaforme multimediali e social in uso nel mondo occidentale e l'apertura dei sistemi mediatici europei e anglo-americani per diffondere la propria voce nel mondo. Da Youtube a Facebook e Twitter, istituzioni governative, funzionari pubblici e testate istituzionali cinesi hanno aperto da tempo propri account ufficiali, utilizzando dunque anche questo canale per diffondere in modo diretto contenuti talora evidentemente propagandistici. Risale al 6 agosto 2020, per esempio, la cancellazione di oltre duemila canali Youtube collegati alla Cina e accusati di diffondere *fake news*.<sup>236</sup> Proprio tramite Youtube sono diffusi video di propaganda, spesso animati, rivolti al pubblico internazionale. Sebbene tali produzioni possano apparire ingenua e così smaccatamente propagandistiche da non poter far presa nel sofisticato pubblico internazionale, la loro reale efficacia è ancora da misurare.<sup>237</sup> Lo stesso può dirsi per l'insieme degli sforzi cinesi volti a influenzare i media e l'opinione pubblica mondiale, la cui espansione non pare però accompagnata da una sufficiente consapevolezza nei paesi destinatari di tali esercizi di *soft* o *sharp power*.<sup>238</sup>

---

<sup>235</sup> Yuan Zhou e Zhuang Zhihao, "China Boosts Soft Power by Training Foreign Journalists", *China Daily*, 17 ottobre 2016, [http://www.chinadaily.com.cn/china/2016-10/17/content\\_27077588.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2016-10/17/content_27077588.htm).

<sup>236</sup> Lily Kuo, "Google deletes 2,500 China-linked YouTube channels over disinformation", *The Guardian*, 6 agosto 2020, <https://www.theguardian.com/technology/2020/aug/06/google-deletes-2500-china-linked-youtube-channels-over-disinformation>.

<sup>237</sup> Emma Lupano (2019), "Tutti cantano Yi dai yi lu? La popolarizzazione del discorso politico sulla Nuova via della Seta", *Quaderni di geografia*, 1, <https://www.ledonline.it/index.php/geography-notebooks/article/view/1360>.

<sup>238</sup> Christopher Walker e Jessica Ludwig, "The Meaning of Sharp Power: How Authoritarian States Project Influence", *Foreign Affairs*, 16 novembre 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-11-16/meaning-sharp-power>.

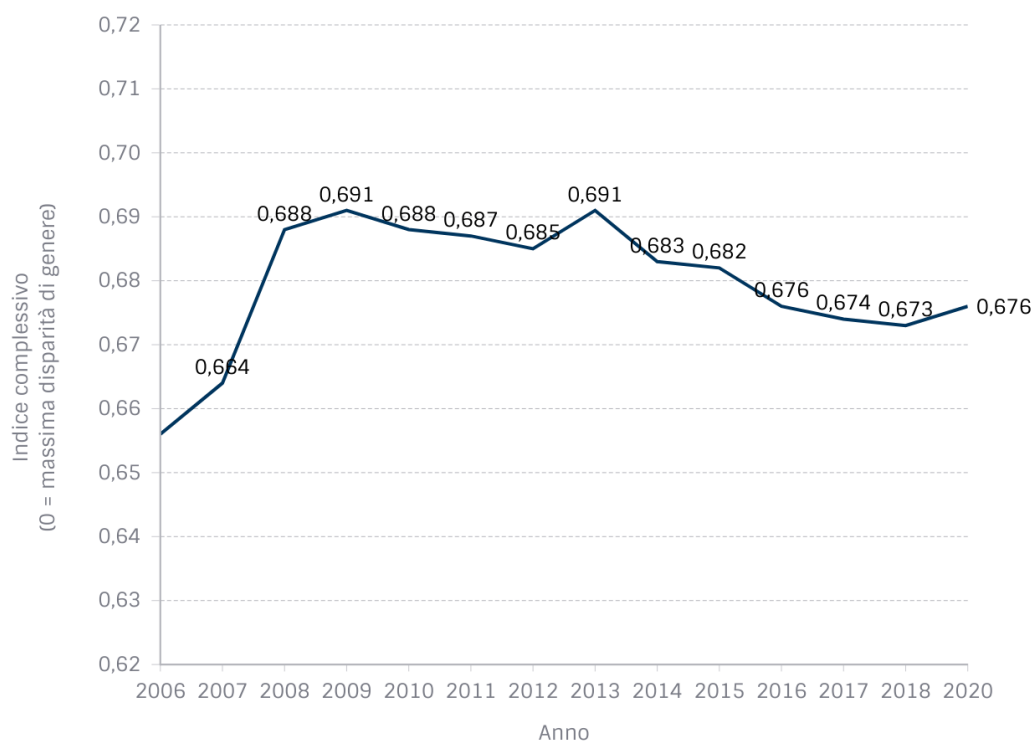
## 4. SOCIETA' CIVILE E PARITA' DI GENERE

### 4.1 La Cina e il divario di genere

La disparità di genere è una delle dimensioni fondamentali della disuguaglianza sociale, ed è legata alle opportunità di sviluppo e benessere degli uomini e delle donne nella società. Al fine di misurare il divario di genere nei diversi paesi, la comunità internazionale ha elaborato diversi sistemi di indicatori, tra cui il *Global Gender Gap Index* (GGGI) del World Economic Forum, che ha avuto ad oggi l'impatto più significativo.<sup>239</sup> Questo particolare indice è in grado di rilevare la salienza della disparità di genere a livello globale in maniera completa e sistematica, monitorandone l'evoluzione nel corso degli anni e valutando il divario di genere in quattro sfere sociali distinte: 1) partecipazione e opportunità economica; 2) livello di istruzione; 3) salute e sopravvivenza; 4) *empowerment* politico. Il livello di parità di genere per ciascun paese viene ricostruito nei *Global Gender Gap Report* annuali attraverso due strumenti di sintesi: punteggio (0 - 1) e *ranking*. Mentre il primo è l'indice complessivo che riflette il livello assoluto di disuguaglianza di genere in un dato paese (più il punteggio si avvicina allo 0, maggiore è il divario), il secondo è un dato relativo che si basa sul confronto con gli altri paesi partecipanti.

Utilizzando il GGGI come indice per valutare il livello di divario di genere nella Repubblica Popolare Cinese, e analizzando le quattro distinte dimensioni citate poc'anzi, è possibile interpretare l'andamento relativo al divario di genere in Cina negli ultimi quindici anni (2006-2020). Si noti che non sono disponibili i dati per l'anno 2019.

Figura 18. Evoluzione della disparità di genere in Cina in base all'andamento dell'indice complessivo del *Global Gender Gap Index*



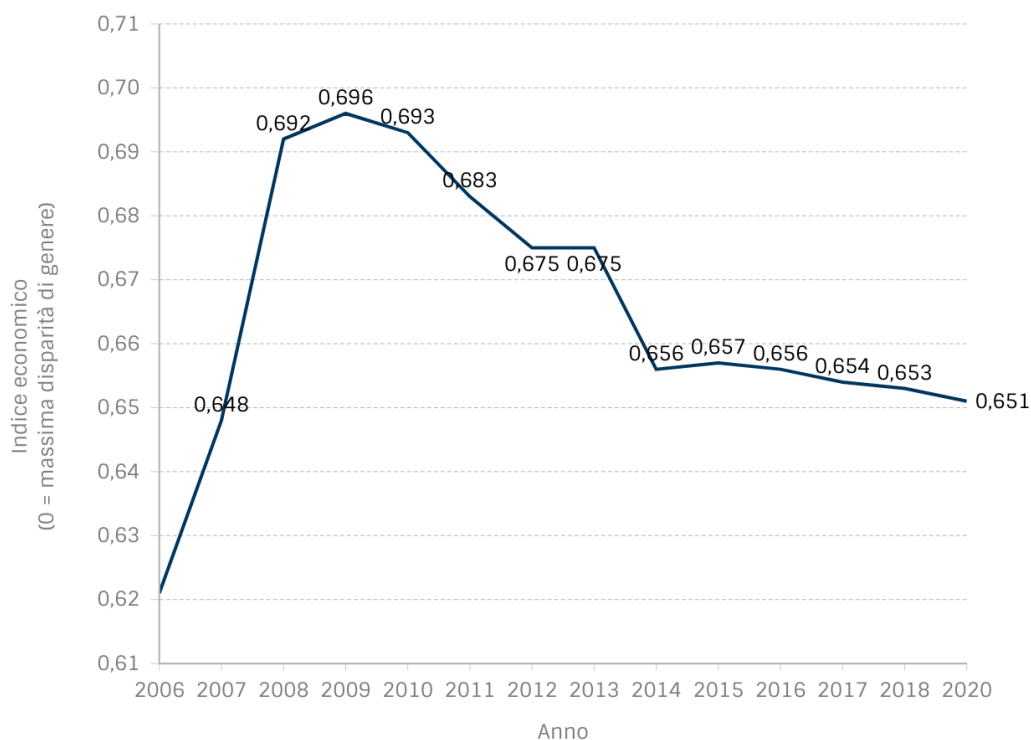
Fonte: elaborazione a partire dai *Global Gender Gap Report* 2006-2020

<sup>239</sup> Per accedere ai dati del GGGI e ai relativi Rapporti, si veda World Economic Forum, <https://www.weforum.org/>.

Innanzitutto, partendo dall'indice complessivo, un'analisi longitudinale comparativa dei quindici *Global Gender Gap Report* pubblicati dal 2006 (anno di introduzione del GGGI) al 2020 consente immediatamente di notare come il *ranking* della Cina in termini di divario di genere sia precipitato dalla 63<sup>a</sup> posizione nel 2006 alla 106<sup>a</sup> nel 2020. Tuttavia, a livello di punteggio generale, si è registrato un *trend* positivo: si passa, infatti, da 0,656 nel 2006 a 0,676 nel 2020. Questi primi dati aggregati, che hanno l'obiettivo di riflettere il quadro complessivo della situazione di genere in Cina, indicano che la disparità di genere complessiva del paese ha sperimentato un leggero miglioramento, visto il punteggio in crescita, ma che tale miglioramento sta avvenendo in maniera più lenta rispetto alla media globale – il che spiega il *ranking* in netto e progressivo calo. Analizzando, invece, la traiettoria del *trend* più nel dettaglio, è possibile notare come un'iniziale rapida riduzione del divario di genere sia stata seguita da un graduale incremento. Il 2013 è stato un anno significativo di svolta: dal 2013 al 2020, il punteggio cinese complessivo è calato del 2,2% (o di 0,015 punti), indicando un arretramento in termini assoluti della parità di genere.

Venendo alle quattro sotto-dimensioni dell'indice complessivo, in quanto a partecipazione e opportunità economica, nel periodo 2006-2020 i punteggi della Cina hanno fluttuato rapidamente. In generale, l'indice per la dimensione economica è cresciuto del 4,8% (o di 0,030 punti). Tuttavia, analogamente a quanto osservato per l'indice complessivo, il *ranking* della Cina anche in questo caso è nettamente calato tra il 2006 e il 2020, dalla 53<sup>a</sup> posizione alla 91<sup>a</sup>. Osservando, infatti, l'andamento dal 2006 a oggi, si nota come dal 2006 al 2009 si assista a un miglioramento del divario di genere, con un punteggio in crescita del 12,1% (o di 0,075 punti), prima di un nuovo calo a partire dal 2009 (-6,5%).

Figura 19. Evoluzione della disparità di genere in Cina nell'ambito economico in base all'andamento dell'indice economico del *Global Gender Gap Index*



Fonte: elaborazione a partire dai *Global Gender Gap Report* 2006-2020

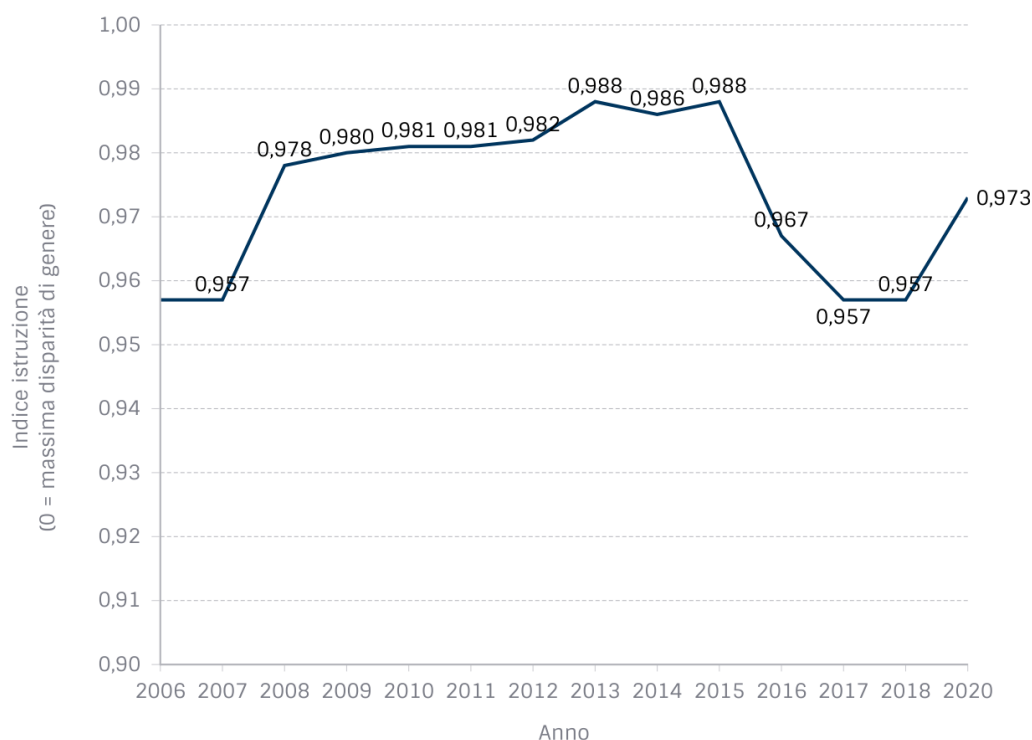
All'interno della sfera economica sono evidenziati ulteriori sotto-indicatori: 1) partecipazione alla forza lavoro; 2) parità salariale; 3) reddito stimato; 4) percentuale di legislative, alte funzionarie e dirigenti; 5) percentuale di lavoratrici tecniche e professioniste. Osservando, innanzitutto, la partecipazione femminile alla forza lavoro, essa si collocava al di sopra della media globale nel 2006 (0,84 contro 0,69). Tuttavia, nel periodo 2006-2020, il divario di genere della Cina relativo alla partecipazione alla forza lavoro ha visto una crescita anziché una riduzione, come indicato da un calo dell'1,1% nell'indice (da 0,84 a 0,831). I due sotto-indicatori legati al divario remunerativo seguono, invece, traiettorie differenti. Se il miglioramento in quanto a parità salariale per lavori simili si è dimostrato essere maggiormente significativo rispetto alla media globale (si passa da 0,61 nel 2006 a 0,643 nel 2020), il divario relativo al reddito stimato - che nel 2006 in Cina era molto inferiore alla media degli altri paesi (0,52 il dato medio globale contro lo 0,66 cinese) - è successivamente incrementato, come indicato da un calo dell'indice del 7,3% (o di 0,048 punti per arrivare a 0,612 nel 2020) e da un calo nel *ranking* dalla 19<sup>a</sup> posizione nel 2006 alla 79<sup>a</sup> nel 2020, perdendo ben 60 posizioni nella graduatoria dei 153 paesi misurati. Pertanto, se è vero che la partecipazione femminile al mercato del lavoro in Cina rimane mediamente alta, il divario salariale tra uomini e donne nel mercato del lavoro è incrementato, dimostrandosi uno degli effetti più problematici della trasformazione economica del paese.

In ultimo, analizzando i due sotto-indicatori relativi al divario rispetto alle opportunità di avanzamento lavorativo per uomini e donne, è possibile notare come entrambi abbiano segnato un miglioramento in Cina. In particolare, il miglioramento più significativo si ha nell'indice che riflette la percentuale di lavoratrici tecniche e professioniste, che ha visto un incremento del 22% (o di 0,18 punti) dal 2006 a oggi. Su quest'ultimo sotto-indicatore, la Cina ha raggiunto la piena parità di genere (con un punteggio di 1 nel 2020), un dato che può essere facilmente attribuibile alla rapida espansione dell'istruzione universitaria in Cina negli ultimi anni. Per contro, le donne in Cina presentano una maggiore probabilità di affrontare barriere più alte rispetto alle controparti in altri paesi nella conquista di posizioni lavorative come legislative, alte funzionarie e dirigenti. Nel 2020, il punteggio della Cina per quest'ultimo sotto-indicatore è stato 0,201: sebbene l'indice sia aumentato del 43,6% (o di 0,061 punti) dal 2006, la Cina resta ancora molto indietro in confronto alla media globale (con un *ranking* in 125<sup>a</sup> posizione nel 2020). È osservabile, pertanto, una contraddizione intrinseca alla dimensione economica del divario di genere. Se la rapida riduzione del divario di genere relativo alla dimensione dell'istruzione - con conseguente incremento del livello di istruzione femminile in Cina - produce sufficiente capitale umano per consentire alle donne di entrare in settori professionali ad alto reddito, assistiamo allo stesso tempo a un incremento del divario salariale tra uomini e donne per mansioni comparabili, oltre che a un limitato accesso femminile a opportunità manageriali nel mercato del lavoro. Tale contraddizione può trovare le sue origini nella crescente segregazione occupazionale di genere che caratterizza il mercato del lavoro cinese fin dai tempi della trasformazione dell'economia dalla formula collettivistica e di pianificazione centralizzata propria della fase maoista (1949-1978) al nuovo "socialismo di mercato" varato da Deng Xiaoping. Infatti, maggiore è il grado di commercializzazione dell'economia, maggiore è l'impatto della segregazione occupazionale di genere, maggiore è il divario di reddito tra uomini e donne. In ultimo, il fenomeno della segregazione occupazionale può essere sia orizzontale che verticale: i dati mostrano infatti come, anche in uno stesso settore, le donne cinesi tendono a essere concentrate ai livelli più bassi della piramide occupazionale. Pertanto, il divario di reddito tra uomini e donne in Cina resta alquanto ampio, nonostante i progressi a livello di istruzione e capitale umano.

Passando, quindi, alla dimensione relativa al livello di istruzione femminile, nel 2020 il punteggio complessivo per questo indicatore risulta superiore rispetto alla media globale (0,973 contro 0,954). L'andamento in questo ambito riflette quello dell'indice complessivo: rapida crescita nel periodo 2006-2008 (del 2,2% o di 0,021 punti), per poi calare soprattutto a partire dal 2016. Tuttavia, è interessante notare che tra il 2018 e il 2020 il punteggio della Cina per questo indicatore vede un aumento del 1,6%

(o di 0,015 punti), che consente una ripresa positiva della traiettoria. Di nuovo, come per gli altri indicatori, il *ranking* relativo al livello di istruzione vede sempre un *trend* in calo per la Cina, passando dalla 78<sup>a</sup> posizione del 2006 alla 100<sup>a</sup> nel 2020.

Figura 20. Evoluzione della disparità di genere in Cina nell'ambito dell'istruzione in base all'andamento dell'indice istruzione del Global Gender Gap Index



Fonte: elaborazione a partire dai *Global Gender Gap Report 2006-2020*

Anche in questo caso merita citare ulteriori sotto-indicatori: 1) tasso di alfabetizzazione; 2) accesso all'istruzione primaria; 3) accesso all'istruzione secondaria; 4) accesso all'istruzione terziaria. Nel caso della Cina, il divario di accesso è relativamente basso per l'istruzione primaria e terziaria, ma leggermente più accentuato per l'istruzione secondaria. Come accennato brevemente in riferimento alla dimensione economica e del mercato del lavoro, tra il 2006 e il 2020 il miglioramento più significativo riguarda l'accesso all'istruzione universitaria, con un incremento dell'indice da 0,85 nel 2006 a 1 nel 2020. Questo dato indica che, in quanto a tasso di iscrizione, il settore dell'istruzione universitaria in Cina ha raggiunto la piena parità di genere. Anche l'istruzione primaria raggiunge parità di genere con l'introduzione dell'istruzione obbligatoria universale. Tuttavia, il punteggio cinese relativo all'istruzione secondaria fa sì che la Cina si posizioni dietro ad altri paesi, con un indice nel 2020 di 0,965 e un *ranking* di 124.

Nel caso specifico del contesto cinese, questo indicatore relativo all'istruzione secondaria va esaminato più criticamente. Se, infatti, la percentuale femminile di iscrizione alla scuola secondaria è inferiore rispetto a quella maschile, la proporzione di ragazze iscritte a scuole secondarie regolari (quindi non



scuole professionali) è in costante aumento, superando il 50% nel 2020 secondo i dati del Ministero dell'Istruzione cinese (il dato era 46,8% nel 2006). La struttura di genere nell'ambito dell'istruzione secondaria regolare non sembra, pertanto, essere influenzata da preferenze di genere in Cina, ma collegata piuttosto al superamento di rigorosi esami di selezione meritocratica in fase di accesso. La crescita costante della percentuale femminile in scuole regolari è un fenomeno in linea con quanto già affermato contestualmente al miglioramento generale nella sfera dell'istruzione per il genere femminile, la cui performance scolastica supera quella della controparte maschile dal 2015 (sempre secondo i dati del Ministero dell'Istruzione cinese). Un'ultima nota circa le scuole secondarie regolari in Cina è la netta preferenza dei genitori per questo tipo di scuola rispetto a una scuola professionale, che non garantisce i medesimi vantaggi nell'accesso all'istruzione universitaria. Pertanto, la competizione per entrare in una scuola secondaria regolare in Cina è estremamente agguerrita (come dato esemplificativo, nel 2020 nella città di Shanghai solo il 60% degli studenti ha avuto l'opportunità di conquistarsi un posto in una scuola secondaria regolare), a differenza delle controparti professionali. In conclusione, le basse barriere d'entrata nelle scuole professionali implicano che non vi siano ostacoli evidenti che prevengono l'accesso alle ragazze, le quali, per quanto argomentato poc'anzi, tendono volontariamente a preferire un'istruzione secondaria regolare. Infine, per quanto concerne il tasso di alfabetizzazione, il punteggio della Cina nel 2020 è superiore alla media globale (0,966 su 0,899), pur posizionandosi solo come 90<sup>a</sup> nel *ranking* globale.

In quanto all'indicatore relativo a salute e sopravvivenza, il punteggio della Cina è complessivamente inferiore alla media globale, con un andamento negativo dal 2006 a oggi. Il dato che colpisce maggiormente in relazione a questo terzo indicatore, però, è il posizionamento nel *ranking*: nel 2020, la Cina risulta infatti all'ultimo posto, perdendo 42 posizioni dal 2006.

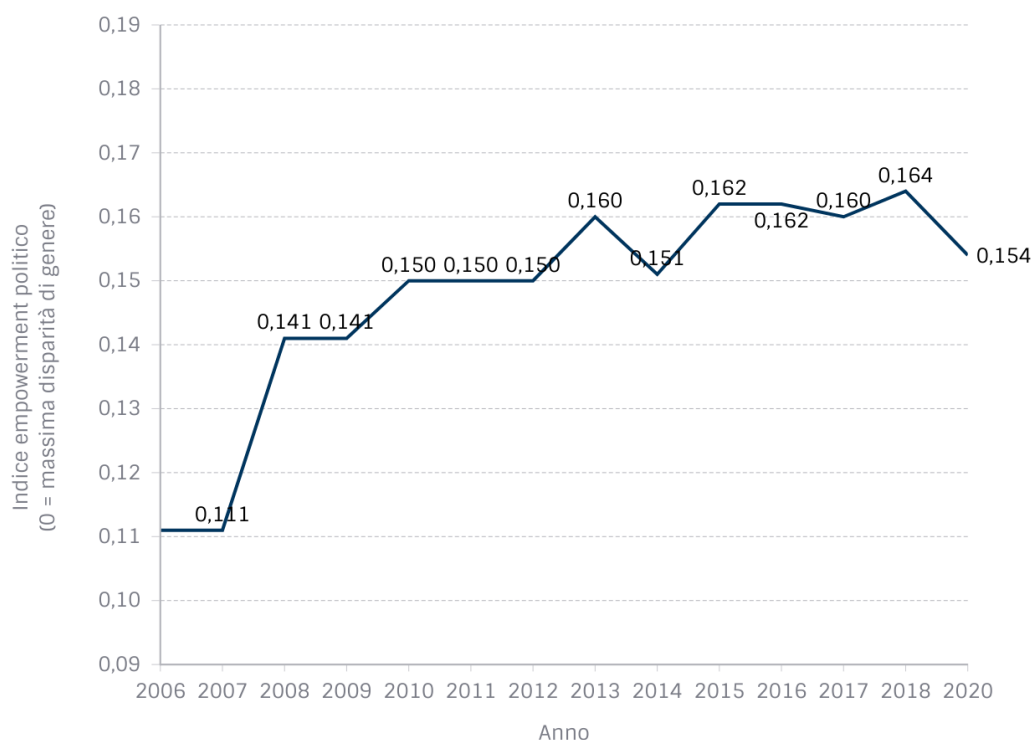
Figura 21. Evoluzione della disparità di genere in Cina nell'ambito della salute in base all'andamento dell'indice salute e sopravvivenza del *Global Gender Gap Index*



Fonte: elaborazione a partire dai *Global Gender Gap Report 2006-2020*

Per questo indicatore, i sotto-indicatori da monitorare sono i seguenti: 1) rapporto tra generi alla nascita e 2) aspettativa di vita in salute. Per la Cina, entrambi questi sotto-indicatori presentano un punteggio inferiore rispetto alla media globale, in particolare il primo, che considera il fenomeno delle “donne mancanti” (un fenomeno non raro in quei paesi in cui vi è una forte predilezione per il figlio maschio per ragioni culturali ed economiche). Questo sotto-indicatore collocava la Cina al penultimo posto nel 2006 e in ultimo posto nella classifica globale dei 153 paesi del 2020. Il rapporto tra generi alla nascita è un dato chiave nella valutazione della parità di genere alla nascita. Nel caso della Cina, questo divario è incrementato significativamente tra gli anni '90 del secolo scorso e il 2010, come conseguenza di una diffusa preferenza per il figlio maschio e delle politiche di controllo delle nascite attuate nel paese. In ultimo, nonostante l’iniziale rivisitazione della politica del figlio unico e la sua successiva abolizione nel 2013, i dati dei *Global Gender Gap Report* mostrano come il rapporto tra generi alla nascita nel 2020 in Cina sia in realtà identico al 2014 (0,89), riflettendo il basso impatto delle nuove politiche di pianificazione familiare sulle famiglie cinesi (questo per via di fattori istituzionali, sociali e culturali che tendono in generale a scoraggiare le famiglie ad avere più di un figlio, pur essendo loro consentito). In quanto, invece, al secondo sotto-indicatore relativo all’aspettativa di vita attiva, il punteggio cinese è andato calando, come anche il *ranking*: la Cina è passata dalla 87<sup>a</sup> posizione nel 2006 alla 136<sup>a</sup> nel 2020. Questi dati relativi al secondo sotto-indicatore sono, in realtà, una diretta conseguenza del primo: in generale, quei paesi che presentano un divario di genere marcato alla nascita tendono ad avere punteggi altrettanto bassi in quanto ad aspettativa di vita attiva.

Figura 22. Evoluzione della disparità di genere in Cina nell’ambito dell’*empowerment* politico in base all’andamento dell’indice *empowerment* politico del *Global Gender Gap Index*



Fonte: elaborazione a partire dai *Global Gender Gap Report* 2006-2020

Da ultimo, l’*empowerment* politico. Questo quarto indicatore è quello in cui la Cina ha registrato il miglioramento più notevole, mantenendo tuttavia un livello di disparità di genere più elevato rispetto

alla media globale. Nel periodo 2006-2020, il punteggio per questo indicatore è aumentato del 38,7% (o di 0,043 punti), con una velocità però significativamente inferiore alla media degli altri paesi.

In quanto a quest'ultimo indicatore, è possibile scomporlo in tre sotto-indicatori: 1) numero di donne nelle assemblee legislative; 2) donne in posizioni ministeriali; 3) proporzione donne/uomini in posizione di Primo Ministro o Capo di Stato negli ultimi 50 anni. Quanto al numero di donne che siedono nell'Assemblea Nazionale del Popolo, nel 2020 il punteggio della Cina è leggermente sopra la media: 0,332 punti (la media è di 0,298 punti), collocando la Repubblica Popolare alla 62<sup>a</sup> posizione nel *ranking*. In quanto a posizioni ministeriali, la Cina si posiziona molto al di sotto della media: nel 2020, il punteggio è solo 0,070 (132<sup>a</sup> nel *ranking*), contro una media di 0,255. Tuttavia, è opportuno notare che in Cina il livello di partecipazione politica femminile è maggiore a livello locale piuttosto che negli organi centrali a Pechino. L'Articolo 6 della legge elettorale della Repubblica Popolare Cinese per l'Assemblea Nazionale del Popolo e per le Assemblee del Popolo a tutti i livelli afferma che sia l'Assemblea Nazionale del Popolo sia le Assemblee locali a ogni livello dovrebbero avere un numero appropriato di rappresentanti femminili e dovrebbero continuare a incrementare la percentuale di tali rappresentanti. Il governo cinese sta adottando, inoltre, una serie di strategie per promuovere la partecipazione delle donne in politica a ogni livello di *management* e *decision-making*. Si cita qui il più recente Piano d'azione nazionale per i diritti umani (2016-2020), il quale promuove un incremento della percentuale di partecipazione femminile sia nell'Assemblea Nazionale del Popolo sia nella Conferenza Politico-Consultiva del Popolo Cinese per membri di ogni livello. Tuttavia, questi obiettivi rappresentano tutt'oggi una sfida per la Cina e la percentuale di donne in politica continua a rimanere bassa.

In conclusione, gli indicatori illustrati consentono di ricostruire un quadro complessivo della posizione della Cina in merito al divario di genere nel 2020. Si è visto come gli indicatori per la Cina tendano a crescere più lentamente rispetto alla media mondiale: per questo motivo si è registrato un ulteriore calo nel *ranking* globale per il 2020, collocando la Cina solo al 106° posto in materia di parità di genere. Alcuni divari significativi, quali quello salariale, il divario di genere alla nascita (che influenza, a sua volta, l'aspettativa di vita attiva) e la partecipazione politica rimangono tuttora una sfida per la Cina. Il miglioramento molto lento registrato dal paese in quanto a disparità di genere sottolinea la necessità di uno sforzo congiunto da parte del governo e della società nel suo complesso. La disparità di genere, infatti, non è solo radicata nella sfera politica, economica, dell'istruzione e della salute, ma è anche influenzata da cultura e norme sociali che riflettono una tradizione patriarcale che continua a giocare un ruolo non secondario nella distribuzione di potere e opportunità all'interno del paese.

## 4.2 Lineamenti della società civile cinese

Per società civile si può intendere quella sfera di attività e organizzazioni di carattere non governativo – diverse dallo stato, dal mercato e dalla famiglia – che riuniscono una pluralità di individui tramite diverse forme di interazione ed azione collettiva, aventi come fine ultimo il bene pubblico, ivi incluso il miglioramento delle condizioni di vita di soggetti disagiati e marginalizzati.<sup>240</sup> La presenza della società civile non è una caratteristica esclusiva dei paesi democratici ed è dunque improprio, oltre che fuorviante, considerare l'esistenza e lo sviluppo di una società civile in un regime autoritario come inevitabile innesco o tappa intermedia in un processo di transizione verso la democrazia. Tra gli specialisti che negli ultimi decenni hanno approfondito il ruolo della società civile nei regimi autoritari

---

<sup>240</sup> Berthold Kuhn (2018), "Changing spaces for civil society organizations in China", *Open Journal of Political Science*, 8, 467-494, <https://www.scirp.org/journal/paperinformation.aspx?paperid=88179>.

si è affermata la consapevolezza che, nella maggior parte dei casi, questa è in grado di crescere e svilupparsi proprio grazie agli spazi e alle risorse resi disponibili dal regime stesso, fornendo servizi e supporto all'operato dello stato. In questa dinamica, la società civile fortifica, invece di indebolire, il regime autoritario.<sup>241</sup> Ciò, naturalmente, non implica che una società civile di ben diversa natura non potrebbe svilupparsi laddove gli apparati coercitivi dello stato lo consentissero. Il punto è che non è vero il contrario: la presenza di un forte controllo poliziesco non inibisce di per sé la presenza di una società civile.

Questa premessa è particolarmente rilevante per analizzare in modo efficace l'attuale fisionomia della società civile cinese. Le organizzazioni sociali cinesi,<sup>242</sup> a differenza di quanto accade in Occidente, non possono considerarsi articolazioni d'avanguardia della società, aventi il diritto-dovere di promuovere istanze anche dialettiche rispetto all'indirizzo politico dello stato, né come un settore indipendente con funzioni distinte. Esse si configurano piuttosto come complementari – in una posizione di subordinazione – rispetto alla funzione sociale del Partito-Stato. La società civile cinese, dunque, non solo non si caratterizza per un'autonoma capacità di mobilitazione (eventualmente anche contro lo stato), ma viene considerata dalle autorità come espressione organizzata di istanze di attenzione, assistenza e maggior efficienza da parte dello stato verso la popolazione (le “masse”) e, sovente, anche come strumento per soddisfarle.

La società civile nella Repubblica Popolare ha iniziato a emergere solamente in tempi recenti, a seguito del rapido sviluppo economico conseguito grazie alla politica di riforme e apertura intrapresa da Deng Xiaoping sul finire degli anni '70 del secolo scorso. Alla crescita economica e al miglioramento delle condizioni di vita di centinaia di milioni di cinesi è seguito l'aumento della domanda di servizi sociali: il divario crescente tra chi ha beneficiato dello sviluppo economico e chi è rimasto indietro ha messo sotto pressione le autorità di un paese che continua a professarsi socialista, ma che pare considerare prioritaria la sfida della modernizzazione e della grandezza nazionale rispetto all'espansione del sistema di welfare (con l'eccezione importante della lotta alla povertà estrema). Da qui la necessità di poter fare affidamento sulle organizzazioni sociali, anche in termini di attivazione di risorse finanziarie non statali, per rimediare alle carenze che si riscontrano in campi quali l'istruzione, il contrasto alla marginalità, il supporto ai disabili e agli anziani, la protezione dell'ambiente.

Negli ultimi anni, con l'ascesa al potere di Xi Jinping, la natura autoritaria del Partito-Stato cinese si è ulteriormente evidenziata attraverso una più capillare repressione di proteste e manifestazioni di dissenso, che hanno portato all'arresto e all'incriminazione di centinaia di attivisti e avvocati per la difesa dei diritti umani e dei lavoratori, accusati di voler sovvertire l'ordine pubblico e minare la stabilità del paese. Allo stesso tempo, l'ambito delle organizzazioni non governative (ONG), nazionali e straniere, è stato regolamentato: da una parte, il settore filantropico cinese vive una fase di poderosa espansione (oltre 16 miliardi di euro di donazioni a scopo caritatevole nel 2019, +27% sul 2010),<sup>243</sup> dall'altra si sono rafforzati i canali ufficiali che i cittadini possono utilizzare per denunciare problemi che lo stato è chiamato a gestire direttamente o tramite l'appalto di intere categorie di servizi appunto alle organizzazioni sociali. Questa forma di “leninismo consultivo” e, parzialmente, “partecipativo”<sup>244</sup> dà origine a un “Terzo settore” cinese che può agire creativamente per trovare spazi di attuazione delle

---

<sup>241</sup> Carolyn Hsu (2020), “How the ideology of ‘quality’ protects civil society in Xi Jinping’s China”, *China Information*, 1-21, <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0920203X19897167>.

<sup>242</sup> Si preferisce utilizzare il termine “organizzazione sociale” (*shehui zuzhi* 社会组织) rispetto a “organizzazione non governativa” perché nella lingua cinese la traduzione della dicitura “non governativo” *feizhengfu* 非政府 ha una connotazione negativa, “anti-governativa”.

<sup>243</sup> Yang Dan (2020), *Zhongguo cishan fazhan baogao* 中国慈善发展报告 [Annual Report on China's Philanthropy Development (2020)], Pechino, Social Sciences Academic Press.

<sup>244</sup> Gao, Hong e Adam Tyson (2017), “Administrative reform and transfer of authority to social organizations in China”, *The China Quarterly*, 232, 1050-1069, <https://doi.org/10.1017/S030574101700087X>.

proprie agende collocandole all'interno della cornice di sviluppo disegnata dal Partito-Stato a livello centrale, e negoziando di volta in volta la propria operatività con le autorità locali nella consapevolezza di poter offrire a queste ultime risorse preziose per raggiungere gli obiettivi di governance.

Dopo decenni di repressione dell'autonomo agire sociale organizzato in epoca maoista, e una fase di altalenante apertura a partire dagli anni '80, il modello che prevale oggi è dunque quello dell'incorporazione, in cui le autorità hanno sì allentato alcune restrizioni sulle organizzazioni sociali, arruolandole nella produzione di una gamma sempre più vasta di servizi di utilità sociale, ma senza rinunciare a una funzione di controllo, divenuta anzi ancor più capillare tramite la presenza generalizzata, al loro interno, di gruppi di Partito (*dangzu*, 党组) con funzioni "consulenziali".<sup>245</sup> L'obiettivo non solo non è agevolare un processo di democratizzazione, ma anzi, se mai, poter vantare un sistema di governance più efficace di quanto non avvenga anche nell'Occidente democratico.

#### *Tipologia delle organizzazioni sociali e quadro legislativo*

Nella legislazione della RPC esistono tre tipi di organizzazioni sociali: i gruppi sociali (*shehui tuanti* 社会团体), organizzazioni no-profit basate su una *membership* volontaria e aventi lo scopo di realizzare obiettivi sociali condivisi; le organizzazioni di servizi sociali (*minban feiqiye zuzhi* 民办非企业组织), enti privati senza scopo di lucro che operano per la pubblica utilità; e le fondazioni (*jijinhui* 基金会), che possono essere pubbliche o private e si occupano di finanziare i progetti degli altri due gruppi o di avviarne di propri.

Il numero delle organizzazioni no-profit registrate in Cina è in costante crescita da anni. Si stima che, dall'entrata in vigore della nuova legge del 2016 di regolamentazione del settore, oltre 800.000 enti abbiano completato il processo di registrazione, mentre non è possibile ricostruire dati affidabili riguardo il numero di organizzazioni – secondo alcuni, cinque milioni – che non hanno ancora adempiuto all'obbligo di registrazione, continuando a operare fuori dalla legalità, o che hanno rinunciato allo status di no-profit per riconfigurarsi quali società commerciali, incorrendo in gravosi obblighi fiscali.

Sono tre, due delle quali promulgate in tempi recenti, le leggi quadro che disciplinano l'organizzazione della società civile nella RPC: la *Legge sulla gestione delle fondazioni* del 2004, la *Legge sulle organizzazioni caritatevoli* del 2016, e la *Legge sulla gestione delle attività delle organizzazioni non governative di origine straniera operanti sul territorio della Repubblica Popolare Cinese* del 2017.

La *Legge sulla gestione delle fondazioni* del 2004<sup>246</sup> ha creato una distinzione tra fondazioni pubbliche e fondazioni private e dato nuovo slancio alla crescita del comparto filantropico. Nel primo periodo di sviluppo del settore, dalla fine degli anni '70 al 2003, la maggior parte delle fondazioni era istituita da agenzie governative e organizzazioni statali di massa. Date le precarie condizioni economiche in cui versava il paese agli inizi del periodo di riforme, l'obiettivo principale dello stato nella creazione delle fondazioni filantropiche risiedeva nella possibilità di ottenere donazioni dai cinesi d'oltremare e dalle organizzazioni filantropiche straniere.

---

<sup>245</sup> La prima manifestazione dell'intendimento del PCC di rafforzare la propria presa sulle organizzazioni sociali risale alla quarta sessione plenaria del 16° Comitato Centrale del Partito nel 2004. L'accelerazione della linea politica che porta le organizzazioni sociali a prevedere la presenza di gruppi di Partito al loro interno si riscontra all'indomani del 18° congresso nazionale del PCC nel 2012, durante il quale Xi Jinping assurge alla posizione di Segretario Generale.

<sup>246</sup> Assemblea Nazionale del Popolo della RPC, *Jijinhui guanli tiaoli* 基金会管理条例 [Legge sulla gestione delle fondazioni], 11 febbraio 2004, [http://www.gov.cn/zwqk/2005-05/23/content\\_201.htm](http://www.gov.cn/zwqk/2005-05/23/content_201.htm).

In seguito, sull'onda delle riforme economiche degli ultimi decenni, è stato possibile per un numero crescente di soggetti privati nella RPC accumulare grandi patrimoni. Come rilevato nell'Introduzione di questo Approfondimento, fonti qualificate hanno registrato un totale di 621 miliardari cinesi (in dollari USA), di cui 22 a capo di società Fortune Global 500 e 52 fondatori di imprese "unicorno" nel 2019, anno in cui la Cina ha superato gli USA per numero di "unicorni", 206 a 203.<sup>247</sup> Molti dei detentori di questi patrimoni sono divenuti pilastri della filantropia cinese, disposti ad impiegare le proprie risorse – denaro, tempo e competenze – per rispondere ai pressanti bisogni sociali e agli squilibri creati in parte dalle riforme economiche stesse. La *Hurun Charity List 2019* ha censito 104 casi di filantropi cinesi che hanno individualmente donato oltre 20 milioni di renminbi nel 2018 (2,4 milioni di euro) per un totale di 2,76 miliardi di euro.<sup>248</sup> Se, poi, sul finire degli anni '80 si contavano meno di un centinaio di fondazioni, a distanza di 15 anni dal varo della normativa del 2004 risultano costituite in Cina 7.938 fondazioni, di cui il 68% opera sulla base di fondi privati, mentre il restante 32% è autorizzato alla raccolta di fondi pubblici.<sup>249</sup>

È interessante notare come solamente l'1% delle fondazioni filantropiche cinesi fornisca attivamente contributi economici alle organizzazioni sociali, a differenza del 92% negli Stati Uniti: la quasi totalità degli enti cinesi preferisce sponsorizzare progetti propri, piuttosto che supportare organizzazioni no-profit indipendenti. Questo denota come il settore sia ancora agli inizi del suo percorso verso la piena maturità. Per superare la cronica mancanza di fiducia e di opportunità di scambio e contatto tra donatori ed esecutori occorrerà attendere lo sviluppo di attori intermedi, che fungano da facilitatori nel connettere i detentori di risorse e i soggetti che hanno la capacità di impiegarle per scopi sociali. Nel complesso, la filantropia in Cina ha mobilitato nel 2019 un volume complessivo stimato di donazioni a scopo caritatevole pari a 133 miliardi di renminbi (oltre 16 miliardi di euro). Sebbene si tratti di un dato di poco superiore allo 0,13% del PIL cinese,<sup>250</sup> ben lontano dal 2,1% degli Stati Uniti<sup>251</sup> e modesto anche rispetto alle altre maggiori economie mondiali, il trend di sviluppo è nondimeno significativo, segnando un +27% sul 2010.

La *Legge sulle organizzazioni caritatevoli* è entrata in vigore il 1° settembre 2016.<sup>252</sup> Prima di questa legge, il sistema di rapporti tra stato e organizzazioni della società civile in Cina era gestito sul modello della "Doppia supervisione": impostato nel 1989 e aggiornato nel 1998, tale approccio prevedeva come regola fondamentale per la presentazione della domanda di registrazione al Ministero degli Affari Civili la certificazione di uno sponsor governativo, ossia un ente pubblico cinese che rispecchiasse il livello amministrativo (nazionale, provinciale o locale) e il settore di attività in cui l'organizzazione volesse operare e che si facesse carico di supervisionare e guidare l'operato dell'organizzazione sociale. In aggiunta, vi erano altri requisiti – una soglia minima di dotazione finanziaria e di numero di partecipanti, il divieto di operare al di fuori del proprio ambito geografico e il principio di non-competizione, secondo cui per ogni livello amministrativo si potesse registrare una sola organizzazione sociale per ogni settore – che spiegano facilmente perché negli ultimi trent'anni siano state registrate legalmente soltanto circa 500.000 enti no-profit, a fronte di stime che parlano di un numero dieci volte maggiore di organizzazioni che invece hanno continuato ad operare nell'illegalità, impossibilitate ad intraprendere il percorso di registrazione ufficiale. La nuova legge ha semplificato il processo di registrazione, ora gestito totalmente dagli uffici del Ministero degli Affari Civili, incaricati inoltre della

<sup>247</sup> Si vedano i rapporti dell'Istituto di Ricerca Hurun (<https://www.hurun.net>).

<sup>248</sup> Ibidem.

<sup>249</sup> Asian Venture Philanthropy Network (2018), *Philanthropy in China*, <https://avpn.asia/insights/philanthropy-in-china/>.

<sup>250</sup> Yang Dan (2020), *Zhongguo cishan fazhan baogao* 中国慈善发展报告 [Annual Report on China's Philanthropy Development (2020)], Pechino, Social Sciences Academic Press.

<sup>251</sup> Giving USA Foundation, *Giving USA 2020*, <https://givingusa.org/>.

<sup>252</sup> Assemblea Nazionale del Popolo della RPC, *Zhonghua Renmin Gongheguo Cishanfa* 中华人民共和国慈善法 [Legge sulle organizzazioni caritatevoli], 16 marzo 2016, [http://www.gov.cn/zhengce/2016-03/19/content\\_5055467.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2016-03/19/content_5055467.htm).

supervisione e della guida dell'intero settore. In aggiunta, viene introdotta la possibilità per tutte le organizzazioni, registrate correttamente da almeno due anni, di potere ottenere la licenza per attività di raccolta di fondi. Per migliorare il livello di trasparenza e la circolazione delle informazioni all'interno del settore, ogni organizzazione è tenuta a redigere annualmente rapporti che illustrino le attività svolte e pianificate per il futuro, oltre alla composizione e utilizzo delle dotazioni finanziarie e delle donazioni ricevute.

La *Legge sulla gestione delle attività delle organizzazioni non governative di origine straniera operanti sul territorio della Repubblica Popolare Cinese*, entrata in vigore il 1° gennaio 2017,<sup>253</sup> è invece la prima regolamentazione specifica formulata per regolare e guidare le ONG straniere, le quali per oltre trent'anni hanno operato in Cina senza alcuna copertura legale, non potendo registrarsi e decidendo di lavorare nel paese mediante partner locali o registrandosi come imprese commerciali, in una zona grigia in cui erano accettate dallo stato per la loro capacità di erogazione di servizi sociali, raccolta fondi e trasferimento di capacità e risorse ai propri partner cinesi, ma solo se attive in alcuni specifici settori di pubblica utilità e comunque in uno stato di perenne soggezione rispetto al clima politico del momento. Organizzazioni apertamente dedite ad attività di *advocacy* e difesa dei diritti umani non sono mai state accettate dalle autorità cinesi: nell'ultimo decennio controllo e repressione si sono radicalmente intensificati. La nuova legge prevede due opzioni per le organizzazioni straniere che intendono operare in Cina: per progetti di lunga durata, la registrazione di un ufficio di rappresentanza deve avvenire presso il Ministero della Pubblica Sicurezza, dopo aver ottenuto l'approvazione di un'unità di supervisione professionale (sostanzialmente un'agenzia affiliata al governo cinese che operi nella stessa area dell'ONG straniera); per attività di carattere temporaneo è necessario stabilire una collaborazione con organizzazioni cinesi legalmente registrate, secondo la legge del 2016, che dovranno ottenere l'approvazione dell'attività dal Ministero della Pubblica Sicurezza.

Secondo i dati del portale dei servizi per le organizzazioni non governative straniere,<sup>254</sup> al 31 dicembre 2019 si contavano 511 uffici di rappresentanza di ONG straniere, mentre erano 2.442 le attività temporanee attivate da 724 ONG. Nella maggior parte dei casi si tratta di progetti nei campi dell'istruzione, della cultura, della scienza, della riduzione della povertà, e della salvaguardia dell'ambiente. Sono escluse le tematiche che potrebbero essere ritenute politicamente compromettenti, come, ad esempio, la tutela dei diritti dei lavoratori e delle minoranze etnico-religiose. La nuova legislazione vieta inoltre alle ONG straniere di avviare attività di raccolta fondi in Cina.

La nuova legislazione ha diviso gli studiosi e i professionisti del settore: se, da una parte, le regole poste in essere prevedono un processo di registrazione lungo e laborioso e un controllo stringente da parte degli organi di pubblica sicurezza, oltre al blocco totale di attività politicamente sensibili, il fatto che finalmente si sia passati da un contesto di limbo giuridico per le ONG straniere alla decisione di normarne l'operatività testimonia la volontà di ampliare e approfondire la cooperazione con alcune tipologie di organizzazioni straniere, nell'ottica di un maggior scambio di conoscenze e di adozione, da parte delle organizzazioni della società civile cinese, delle migliori pratiche della controparte straniera.

---

<sup>253</sup> Comitato Permanente dell'Assemblea Nazionale del Popolo della RPC, *Zhonghua renmin gongheguo jingwai feizhengfu zuzhi jingnei huodong guanlifa* 中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法 [Legge sulla gestione delle attività delle organizzazioni non governative di origine straniera operanti sul territorio della Repubblica Popolare Cinese], 28 aprile 2016, [http://www.gov.cn/xinwen/2016-04/29/content\\_5069003.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-04/29/content_5069003.htm).

<sup>254</sup> Report annuale 2019 del Portale dei servizi per le organizzazioni non governative straniere, *Jingwai feizhengfu zuzhi banshi fuwu pingtai 2019 niandu baogao* 境外非政府组织办事服务平台 2019 年度报告 [https://ngo.mps.gov.cn/ngo/portal/view.do?p\\_articleId=272557&p\\_topmenu=1](https://ngo.mps.gov.cn/ngo/portal/view.do?p_articleId=272557&p_topmenu=1).

## 5. POLITICHE AMBIENTALI E GOVERNANCE CLIMATICA

### 5.1 Ambiente, ecologia e cambiamento istituzionale

Il rapporto fra esseri umani e ambiente naturale in Cina è storicamente ancorato a un rigido antropocentrismo. Sin dall'epoca premoderna, le relazioni socio-ambientali sono state definite dalle classi dirigenti in modo strumentale al raggiungimento di obiettivi economici e militari. Questi tratti si sono accentuati nella seconda metà del XX secolo, a causa del convergere di (a) una cultura politica autoritaria e refrattaria alla sensibilità ambientalista; (b) una crescente capacità di modificare la natura attraverso la tecnologia; (c) rapidissimi processi di trasformazione economica, produttiva e dei modelli di consumo, specie dagli anni '90.<sup>255</sup>

Al contempo, negli ultimi tre decenni sono emerse istituzioni (regole, norme, valori) tese a mitigare il degrado ambientale. Tale transizione è stata facilitata dalla indifferibilità della salvaguardia dell'ambiente, resa evidente da fenomeni dal forte impatto sanitario, mediatico e sociale (si pensi alla cosiddetta *airpocalypse* del 2013). Nel complesso, queste dinamiche hanno ripercorso la traiettoria seguita da larga parte del mondo sviluppato, laddove la protezione ambientale è stata considerata a lungo un lusso superfluo e pertanto marginalizzata nel dibattito politico, nei processi decisionali e nell'allocatione delle risorse. L'evoluzione socio-ambientale cinese è tuttavia caratterizzata da peculiarità in termini di rapidità, pervasività e complessità, sia sul piano delle modificazioni dell'ambiente naturale che su quello istituzionale.

#### *Problematiche ambientali*

Il quadro ambientale nella Cina continentale è pesantemente compromesso, in particolare nelle province costiere e lungo il medio-basso corso dei fiumi maggiori (Fiume Giallo, Yangtze, Fiume delle Perle), dove sono insediate le maggiori conurbazioni e distretti industriali. All'inquinamento di aria, acqua e suolo si accompagna la diffusa distruzione di habitat e un rapido declino della biodiversità. Pur in un quadro critico, i dati di monitoraggio ambientale dell'ultimo quinquennio restituiscono un miglioramento della qualità di aria e (almeno parzialmente) dell'acqua,<sup>256</sup> in virtù di cambiamenti tecnologici e istituzionali.

L'inquinamento dell'aria espone la popolazione cinese a concentrazioni medie annuali di particolato sottile (PM 2.5) pari a 52,7 microgrammi/m<sup>3</sup>, cinque volte superiori alla soglia massima raccomandata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità. Nel 2017, il numero di decessi annuali riconducibili all'inquinamento atmosferico veniva stimato fra 1 e 1,2 milioni. La tendenza di medio e lungo periodo mostra un timido ma costante miglioramento della qualità dell'aria, più sensibile in anni recenti.<sup>257</sup>

---






<sup>255</sup> Daniele Brombal (2019), "L'antropocene cinese", *Sinosfere*, 7, <https://sinosfere.com/2019/10/01/daniele-brombal-lantropocene-cinese/>.

<sup>256</sup> Zhonghua Renmin Gongheguo Shengtai Huanjing bu 中华人民共和国生态环境部 [Ministero dell'Ecologia e dell'Ambiente della RPC] (2020), *Zhongguo shengtai huanjing zhuan kuang gongbao 2019*, 中国生态环境状况公报 2019 [Rapporto 2019 sullo stato dell'ecologia e dell'ambiente cinese], <https://www.mee.gov.cn/hjzl/sthjzk/zghjzkgb/202006/P020200602509464172096.pdf>.

<sup>257</sup> Yin Peng et al. (2020), "The effect of air pollution on deaths, disease burden, and life expectancy across China and its provinces, 1990–2017: an analysis for the Global Burden of Disease Study 2017", *The Lancet Planetary Health*, 4, 9, [https://www.thelancet.com/journals/lanplh/article/PIIS2542-5196\(20\)30161-3/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanplh/article/PIIS2542-5196(20)30161-3/fulltext). Si veda anche Lu Xi et al. (2020), "Progress of Air Pollution Control in China and Its Challenges and Opportunities in the Ecological Civilization Era", *Engineering*, in corso di stampa, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2095809920301430>.



Tabella 6. Problematiche ambientali in Cina: quadro di sintesi

	Maggiori problematiche	Fonti	Tendenza
<b>Atmosfera</b>	Alti livelli di particolato sottile (PM 2.5) e ossidi di azoto (NO <sub>x</sub> ), nocivi per la salute umana. Alti livelli di anidride solforosa (SO <sub>2</sub> ), dannosa per salute umana e qualità ambientale (i.e., piogge acide).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produzione industriale</li> <li>• Centrali termoelettriche</li> <li>• Trasporto</li> <li>• Riscaldamento domestico</li> <li>• Costruzione infrastrutture</li> </ul>	
<b>Idrosfera</b>	Alta concentrazione di nutrienti quali azoto (N) e fosforo (P), causa di estesi fenomeni di eutrofizzazione delle acque di superficie. Inquinamento da metalli pesanti e residui di lavorazioni farmaceutiche. Scarsità di acqua di falda, specie nel Nord del paese.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agricoltura, zootecnia</li> <li>• Produzione industriali</li> <li>• Scarichi domestici</li> <li>• Carenze nel trattamento dei rifiuti</li> </ul>	Acque di superficie  Acque sotterranee 
<b>Litosfera</b>	Inquinamento da metalli pesanti, idrocarburi policiclici aromatici, composti organici (DDT). Presenza di un largo numero di siti contaminati in aree urbane e periurbane. Erosione del terreno.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produzione industriale</li> <li>• Uso di pesticidi e fertilizzanti in agricoltura</li> <li>• Espansione urbanistica e infrastrutturale</li> <li>• Carenze nel trattamento dei rifiuti</li> </ul>	
<b>Biosfera</b>	Estesa distruzione degli habitat naturali. Rapido ed esteso calo della biodiversità.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Espansione urbanistica e infrastrutturale</li> <li>• Zootecnia</li> <li>• Caccia e traffico illegale di specie selvatiche</li> </ul>	
<b>Cambiamento Climatico</b>	Maggiore frequenza di eventi meteo estremi. Aggravio delle problematiche di scarsità dell'acqua, degrado della qualità del suolo e perdita della biodiversità. Primo emettitore mondiale (CO <sub>2</sub> ).	Emissioni gas climalteranti da: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Produzione industriale</li> <li>• Zootecnia</li> <li>• Produzione energetica</li> <li>• Trasporti</li> <li>• Riscaldamento domestico</li> </ul>	Emissioni climalteranti  Vulnerabilità 

La cattiva qualità dell'acqua è fonte di allarme. Nel 2019, il 25,1% delle acque di superficie (fiumi, laghi) era inadatta a usi civili (classi IV, V e V+).<sup>258</sup> Questi dati presentano tuttavia un lieve miglioramento rispetto a quelli registrati negli anni precedenti. Al contrario, la qualità delle acque di falda, importante fonte di approvvigionamento di acqua potabile, è stabile o in leggero deterioramento. Secondo gli ultimi dati governativi disponibili, l'85,7% delle acque sotterranee è di qualità cattiva o molto cattiva (classi IV e V).<sup>259</sup> L'inquinamento è esacerbato dall'eccessivo prelievo di acqua, che incide sulla capacità di auto-depurazione dei corpi idrici. La scarsità d'acqua è aggravata dal cambiamento climatico, in particolare nelle aree centro-occidentali e settentrionali.

La contaminazione del suolo interessa sia terreni a uso agricolo che industriale. Stando ai risultati di un'indagine governativa ultimata nel 2014, il 19,4% dei terreni agricoli e il 36,3% dei siti industriali non soddisfa i requisiti minimi di qualità ambientale. Stime conservative quantificano in 500.000 il numero di siti contaminati.<sup>260</sup> I contaminanti più comuni sono metalli (cadmio, Ca; nichel, Ni; rame,

<sup>258</sup> China Water Risk, "2019 State of Ecology & Environment Report Review", 18 giugno 2020, <https://www.chinawaterrisk.org/resources/analysis-reviews/2019-state-of-ecology-environment-report-review/>.

<sup>259</sup> Ibidem.

<sup>260</sup> Brombal et al. (2015), "Soil environmental management systems for contaminated sites in China and the EU. Common challenges and perspectives for lesson drawing", *Land Use Policy*, 48, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0264837715001556>.

Cu; arsenico, As; mercurio, Hg; ferro, Fe), idrocarburi policiclici aromatici e composti organici (DDT). Pur se in misura minore rispetto all'inquinamento atmosferico, la contaminazione di acqua e suolo è responsabile di gravi malattie (specie cancro al fegato e all'apparato digerente), diffuse in aree rurali a elevato inquinamento di origine mineraria e industriale (i cosiddetti "villaggi del cancro").

La distruzione sistematica di habitat naturali e biodiversità ha una lunga storia in Cina. Alimentata in epoca maoista (1949-1976) dalla ricerca di terreni coltivabili e dal controllo delle specie cosiddette "nocive", questa dinamica ha in tempi recenti subito un'accelerazione significativa. Ciò è avvenuto in particolare a causa di fenomeni di espansione infrastrutturale e urbana senza precedenti nella storia dell'umanità (la Cina ha consumato più calcestruzzo fra 2008 e 2011 che gli Stati Uniti nell'intero XX secolo).<sup>261</sup> A fronte di iniziative per la protezione di specie singole dall'alto valore ecologico e simbolico (ad esempio il panda gigante), fra il 1985 e il 2010 la Cina ha perso addirittura la metà della propria popolazione di vertebrati, con picchi del 78% per i mammiferi in habitat di foresta e del 97% per anfibi e rettili.<sup>262</sup> Pesano in tal senso anche i fenomeni di bracconaggio e traffico illegale di animali selvatici, sovente impiegati nella medicina tradizionale cinese. Come appreso nel caso della pandemia da Covid-19, la distruzione di habitat selvatici concorre nel creare le precondizioni per zoonosi potenzialmente devastanti per la salute globale.

Sul piano del cambiamento climatico, la Cina è al contempo il maggiore emettitore di gas climalteranti (pur se con emissioni pro-capite molto più basse rispetto ai paesi occidentali) e tra i paesi più vulnerabili all'estremizzazione meteo-climatica. Sono frequenti le siccità e le alluvioni, queste ultime esemplificate da quanto accaduto nel bacino del fiume Yangtze nell'estate 2020. La vulnerabilità a inondazioni è molto elevata nelle metropoli costiere. Inoltre, l'aumento delle temperature e la diminuzione nell'umidità media del terreno hanno effetti negativi sulla produzione agricola, in un contesto dove già scarseggiano terre coltivabili (parte considerevole delle quali sono peraltro contaminate). Infine, i cambiamenti climatici potranno portare alla ricomparsa di malattie infettive endemiche.

#### *Dinamiche di cambiamento istituzionale*

Il periodo successivo all'avvio delle riforme (fine anni '70) è stato caratterizzato da importanti processi di cambiamento nell'apparato istituzionale (regole, norme e valori) preposto a guidare la relazione fra esseri umani e ambiente naturale. Questa dinamica si è intensificata negli ultimi vent'anni, a causa di una maggiore consapevolezza in seno alla *leadership* e alla società, nonché a causa del recepimento di modelli di disaccoppiamento (*decoupling*) della crescita economica dagli impatti ambientali, tipici di economie già mature.

Sul fronte della regolamentazione ambientale, nel 2015 è stata emendata la *Legge sulla tutela dell'ambiente*, prevedendo responsabilità più chiare per quanti siano responsabili di reati ambientali. Nel complesso, l'ultimo decennio si è caratterizzato per l'alacre produzione di leggi, regolamenti e standard mirati alla prevenzione e controllo dell'inquinamento di aria, acqua e suolo, i cui principi generali e architettura normativa sono comparabili a quelli presenti nei paesi più sviluppati. Sono stati al contempo rafforzati e irrigiditi i meccanismi sanzionatori per le industrie che eccedano i limiti di emissioni inquinanti stabiliti dalla legge. Tale sviluppo è stato accompagnato da crescenti investimenti nel monitoraggio ambientale e dal lancio di campagne di ispezione periodiche. Al tema dell'ecologia e della biodiversità

---

<sup>261</sup> Vaclav Smil (2014), *Making the Modern World. Materials and Dematerialization*, Chichester, John Wiley & Sons, p. 91.

<sup>262</sup> World Wide Fund for Nature (WWF), *LivingPlanetReport – China 2015*,

[https://d2zouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/living\\_planet\\_report\\_china\\_2015\\_fin.pdf](https://d2zouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/living_planet_report_china_2015_fin.pdf); China Council for International Cooperation on Environment and Development (CCICED) (2018), *Special Policy Study on Post 2020 Global Biodiversity Conservation - 2018 Policy Recommendation Report (For Discussion)*, Pechino, <https://cciced.eco/wp-content/uploads/2020/06/Post-2020-Recommendation-Report-Interim-FINAL1-1022.pdf>.

è stata riservata un'attenzione crescente, con l'introduzione di misure finalizzate a una più accurata zonizzazione ecologica.<sup>263</sup> La pandemia da Covid-19 ha inoltre innescato un processo di revisione della *Legge sulla protezione della fauna selvatica*. Sul piano delle politiche di pianificazione macroeconomica, il 13° *Programma Quinquennale* (2016-2020) ha confermato la priorità riservata a industria verde (già da tempo inserita fra i settori strategici), economia circolare, efficienza energetica, riduzione delle emissioni inquinanti e climalteranti.<sup>264</sup>

L'evoluzione delle misure legislative e politiche per l'ambiente è articolazione di due principi cardine dell'azione politica cinese, ovvero la "Visione scientifica dello sviluppo" e la "Civilizzazione ecologica". Questi sono ispirati rispettivamente alla necessità di (a) bilanciare prestazione economica, salvaguardia ambientale e sviluppo sociale e (b) operare per un cambiamento delle norme sociali e dei comportamenti individuali in relazione all'ambiente. Nel complesso, la norma dello sviluppo cinese va allineandosi al paradigma della sostenibilità debole, tesa a mantenere un orizzonte di progressivo aumento e diffusione del benessere materiale, a fronte di una mitigazione degli impatti negativi sull'ambiente attraverso un ampio ricorso alla tecnologia e cambiamenti comportamentali. Pur con un certo ritardo, l'approccio sposato dal Partito-Stato e da larga parte della società cinese si è allineato alla norma dei paesi più sviluppati, dove la dimensione ambientale è considerata (quantomeno nel discorso pubblico) elemento fondante dello sviluppo. A questa evoluzione non è estraneo il ruolo giocato dalla società civile.

Dagli anni '90 l'attivismo ambientale cinese ha avuto un ruolo importante nel favorire un'assunzione di responsabilità da parte del Partito-Stato in materia ambientale. La creazione da parte di attivisti di reti di monitoraggio ambientale alternative e complementari a quelle ufficiali ha avuto un impatto rilevante nell'accrescere la trasparenza del sistema di gestione ambientale. La maggiore attenzione riservata dal Partito-Stato all'ambiente è del resto anche strumentale a garantire la propria legittimità: l'inquinamento e i conseguenti danni sulla salute umana sono infatti fra le maggiori cause di instabilità sociale nel paese, oltre che pesante freno sul piano economico.

Queste dinamiche sono state accompagnate da un graduale cambiamento della sfera valoriale, dove l'antropocentrismo tipico della tradizione cinese è stato temperato da una maggiore consapevolezza ambientale. Questo cambiamento è sostenuto dal Partito-Stato attraverso il recupero di valori presenti nella cultura tradizionale e nel retaggio educativo e propagandistico comunista (ad esempio la promozione di "stili di vita frugali [. . .] [come] norma sociale", proposta nel 13° *Programma Quinquennale*, in esaurimento nel 2020).<sup>265</sup> Parimenti, emergono comportamenti individuali motivati da un tentativo di recuperare un rapporto di maggior prossimità con l'ambiente naturale, quali la nascita di fattorie sociali e di attività di *citizen science* per la raccolta di osservazioni sullo stato dell'ambiente. Si tratta di dinamiche ancora estremamente limitate nella loro diffusione, ma che testimoniano una nascente sensibilità ambientale, specie nella classe media urbana.

La consapevolezza delle criticità ambientali del paese è diffusa nella società cinese e nel Partito-Stato. È ragionevole attendersi un'azione incrementale e sostenuta nel tempo tesa a migliorare la qualità ambientale in ambiti specifici più direttamente legati alla salute umana (specie aria e acqua). Tuttavia, la situazione attuale non deve lasciare spazio a un eccessivo ottimismo. Numerosi colli di bottiglia istituzionali limiteranno rapidità e portata del cambiamento. Permangono forti ostacoli all'applicazione

---

<sup>263</sup> Gao Jixi et al. (2020), "China's ecological conservation redline: A solution for future nature conservation", *Ambio*, 49, pp. 1519-1529, <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31970688/>.

<sup>264</sup> Comitato Centrale del PCC (2006), *The 13th Five-Year Plan For Economic And Social Development Of The People's Republic Of China 2016-2020*, Pechino, Central Compilation & Translation Press.

<sup>265</sup> Ivi, Section 7, p. 125.

della legislazione ambientale, dovuti alla frammentazione burocratica, a conflitti giurisdizionali e conflitti d'interesse in seno ad organi statali legati all'industria pubblica e privata.

Inoltre, l'irrigidimento della temperie politica evidenziatosi negli ultimi 5-7 anni ha chiuso gli spazi di espressione per istanze più avanzate da parte della società civile, che storicamente ha svolto una funzione di pungolo all'operato delle autorità in materia ambientale. Infine, sul piano dei valori è evidente come la centralità attribuita al desiderio e al consumo di beni materiali (cresciuto esponenzialmente negli anni del boom economico) sia legato a doppio filo a stili di vita scarsamente sostenibili. Il richiamo a una condotta "frugale" da parte del Partito-Stato cozza con le aspirazioni di benessere materiale che hanno fatto presa sulla società cinese sin dagli anni '80.

## 5.2 Cambiamento climatico e governance globale

Gli effetti della pandemia da Covid-19 portano oggi la Cina a confrontarsi con urgenti interrogativi concernenti la ripresa della propria economia, la ripartenza del mercato del lavoro e il rilancio delle filiere produttive nazionali e transnazionali: temi d'importanza tale da poter apparentemente relegare le politiche ambientali a una posizione secondaria, lasciando che gli sforzi compiuti finora per garantire la sostenibilità ambientale dello sviluppo cinese restino senza seguito. Vi sono tuttavia due impegni principali che mantengono alta l'attenzione di Pechino sul cambiamento climatico e sulla possibile transizione del paese verso un'economia a basse emissioni di gas serra.

Sul piano politico interno, si attende la pubblicazione del 14° *Programma quinquennale*, prevista per marzo 2021, una sezione del quale sarà dedicata al settore energetico e richiederà all'Amministrazione Nazionale per l'Energia (NEA, secondo l'acronimo inglese) di stabilire nuovi obiettivi per l'inclusione di fonti rinnovabili nel mix energetico del paese fino al 2025. Nel frattempo, entro la fine del mese di settembre 2020 è prevista la finalizzazione del rapporto di ricerca relativo al 14° *Programma quinquennale per lo sviluppo delle energie rinnovabili*, oltre che dell'attività di coordinamento per la stesura dei piani energetici redatti dai governi delle singole province, e dell'organizzazione dei gruppi di lavoro per la valutazione di quanto è stato incluso nel *Programma* fino ad oggi.<sup>266</sup>

Sul fronte della diplomazia del clima, Pechino si prepara alla consegna al Segretariato della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) – se non di una nuova, seconda serie – quantomeno di un aggiornamento della sua prima serie di contributi determinati a livello nazionale (*nationally determined contributions*, NDCs). Gli NDCs del 2015 attualmente in vigore impegnano la Cina: a raggiungere il picco delle proprie emissioni di CO<sub>2</sub> intorno al 2030, compiendo significativi sforzi per raggiungerlo prima; a ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> per unità di Pil tra il 60%-65% rispetto ai livelli del 2005; ad incrementare fino a circa il 20% la quota di combustibili non fossili nel consumo di energia primaria e ad incrementare il volume delle scorte forestali di circa 4,5 miliardi di m<sup>3</sup> rispetto ai livelli del 2005.<sup>267</sup> Benché vari studi abbiano indicato che la Cina è prossima non solo a

---

<sup>266</sup> Amministrazione Nazionale per l'Energia, *Guojia nengyuan ju zonghe si guanyu zuo hao ke zai sheng nengyuan fazhan "shi si wu" guihua bianzhi gongzuo you guan shixiang de tongzhi* 国家能源局综合司关于做好可再生能源发展“十四五”规划编制工作有关事项的通知 [Avviso del Dipartimento generale dell'Amministrazione nazionale per l'energia in merito alla preparazione del "14° Programma quinquennale" per lo sviluppo delle energie rinnovabili], n. 29/2020, 9 aprile 2020, [http://zfxgk.nea.gov.cn/2020-04/09/c\\_138978661.htm](http://zfxgk.nea.gov.cn/2020-04/09/c_138978661.htm).

<sup>267</sup> Commissione nazionale per lo sviluppo e le riforme, *Qianghua yingdui qihou bianhua xingdong – Zhongguo guojia zizhu gongxian* 强化应对气候变化行动 — 中国国家资助贡献 [Azioni rafforzate per rispondere ai cambiamenti climatici - i contributi determinati a livello nazionale della Cina], 30 giugno 2015, <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/China%20First/China%27s%20First%20NDC%20Submission.pdf>.

raggiungere, ma addirittura a superare i suoi NDCs,<sup>268</sup> i nuovi contributi dovranno nondimeno “rappresentare un progresso” rispetto ai precedenti, in questo modo confermando la determinazione di Pechino a tener fede a quell’aspetto dell’Accordo di Parigi che impegna ciascuno degli Stati firmatari a porsi obiettivi della “più alta ambizione possibile”, pur rispecchiando le loro “responsabilità comuni ma differenziate” e le “rispettive capacità” alla luce delle diverse circostanze nazionali.<sup>269</sup> Infine, nel suo discorso alla 75<sup>a</sup> sessione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite il Presidente Xi Jinping ha citato un nuovo, ambizioso obiettivo di neutralità carbonica della Cina da raggiungere entro il 2060,<sup>270</sup> rispetto al quale si attenderanno documentati passi formali.

Considerato quanto sopra, unitamente al rinvio della 26<sup>°</sup> Conferenza delle Parti (COP) prevista per il novembre 2020, la congiuntura attuale offre un’occasione per riflettere su entrambe le dimensioni delle politiche di lotta ai cambiamenti climatici in Cina, delle quali vanno individuate le premesse normative, per poi tratteggiare gli interessi sottostanti e analizzare brevemente come questi si traducano nel contesto dei negoziati multilaterali dell’UNFCCC.

### *Il quadro normativo vigente*

Il perseguimento degli obiettivi fissati negli NDCs di Pechino del 2015 è supportato da un impianto normativo i cui principi fondamentali si rinvergono nella Costituzione della Repubblica Popolare Cinese (Principi generali; art. 9, comma 2; art. 10, commi 3 e 4; art. 26, commi 1 e 2), nella *Legge sulla tutela dell’ambiente* del 1989 (emendata il 24 aprile 2014), nella *Legge sulla prevenzione ed il controllo dell’inquinamento atmosferico* del 1987 (emendata il 29 agosto 2015), e nella *Legge sulle foreste* del 1984. A loro volta, i principi cardine sanciti in queste leggi fondamentali trovano attuazione in un’ampia gamma di leggi ordinarie, regolamenti, politiche e altri strumenti di *soft law* che hanno guidato l’operato del governo centrale e delle amministrazioni locali dal 2016 in poi.

Sebbene esistano diverse norme e politiche aventi come effetto secondario la tutela del clima (come, ad esempio, i provvedimenti dedicati alla tutela dell’ambiente in generale), si ritiene siano di specifico interesse per il raggiungimento dei già menzionati NDCs il 13<sup>°</sup> *Programma quinquennale* (2016-2020), i sub-programmi da esso derivati e gli istituti giuridici direttamente interessati alla riduzione delle emissioni di anidride carbonica (CO<sub>2</sub>) e di altri gas serra, alla riduzione dell’inquinamento particolato atmosferico e all’accelerazione dei processi di rimboschimento. Merita dunque evidenziare un breve catalogo normativo:

- Il 13<sup>°</sup> *Programma quinquennale* delinea il percorso di sviluppo della Cina dal 2016 al 2020 e comprende obiettivi concreti di tutela dell’ambiente e di efficienza energetica. Se, da una parte, il *Programma* continua a conferire priorità massima allo sviluppo economico, dall’altra esso pone limiti alle emissioni nazionali di anidride carbonica e degli altri gas serra, all’utilizzo di acqua e di energia, introduce obiettivi di efficienza energetica per il settore industriale e punta all’eliminazione di impianti produttivi dalle tecnologie ormai obsolete. Il *Programma* mira inoltre all’aumento della

---

<sup>268</sup> UNEP, *Emissions Gap Report 2019*, 26 novembre 2019, p. 10, <https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report-2019>.

<sup>269</sup> Gazzetta ufficiale dell’Unione europea, *Accordo di Parigi*, L 282/4, art. 4 comma 3, 19 ottobre 2016, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:22016A1019\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:22016A1019(01)).

<sup>270</sup> Valerie Volcovici, “China calls for global «green revolution» as Trump goes solo on climate”, *Reuters*, 22 settembre 2020, <https://www.reuters.com/article/us-un-assembly-climatechange-idUSKCN26D2DH>.

produzione di energia tramite fonti rinnovabili, e allo sviluppo di infrastrutture a basso impatto ambientale.<sup>271</sup>

- Entro il primo anno dalla pubblicazione di un Programma quinquennale, ciascun paragrafo in esso contenuto è trasformato a sua volta in un sub-programma. Benché i sub-programmi pubblicati dal 2016 in poi siano centinaia e molti di questi non siano esplicitamente identificati come effettive derivate dei Programmi quinquennali,<sup>272</sup> si segnalano in questa sede il *Piano di lavoro per il controllo delle emissioni di gas serra*, il *13° Programma quinquennale per lo sviluppo energetico*, il *13° Programma quinquennale per lo sviluppo del settore energetico*, e il *13° Programma quinquennale per lo sviluppo delle energie rinnovabili*.
  - Il *Piano di lavoro per il controllo delle emissioni di gas serra*<sup>273</sup> reitera la determinazione di Pechino a raggiungere il picco delle proprie emissioni di CO<sub>2</sub> entro il 2030 e a sforzarsi di raggiungerlo prima, ad attuare una riduzione dell'intensità di carbonio del 18% e dell'intensità energetica del 15%, ad aumentare la componente rinnovabile del mix energetico della Cina del 15%, e ad aumentare le riserve e la copertura boschiva rispettivamente di 16,5 miliardi di m<sup>3</sup> e del 23,04% entro il 2020. Il *Piano di lavoro* impone inoltre tetti massimi di 5 miliardi di tonnellate equivalenti di CO<sub>2</sub> e di 4,2 miliardi di tonnellate di carbone consumato.
  - Il raggiungimento degli obiettivi sopracitati è sostenuto anche grazie all'implementazione dal *Programma per lo sviluppo energetico*.<sup>274</sup> Questo reitera gli obiettivi contenuti nel *Piano di lavoro* e, per la prima volta, ribadisce l'obbligatorietà di attuare una sensibile riduzione della quota di carbone nel consumo di energia elettrica nazionale, portandolo al di sotto del 58%. A favorire il raggiungimento di tale traguardo sono le disposizioni contenute anche nel *Programma per lo sviluppo del settore energetico*.<sup>275</sup> Esso stabilisce, *inter alia*, che la capacità complessiva delle centrali elettriche a carbone non dovrà superare i 1100 GW entro la fine del 2020. Sebbene diversi osservatori internazionali abbiano espresso preoccupazione nel constatare come nel primo trimestre del 2020 si siano installati GW pari a quelli installati nel corso dell'intero 2019, un recente avviso della Commissione per lo sviluppo e le riforme e della NEA ricorda che la sicurezza energetica del paese passa non solo dall'apertura di centrali a carbone ad ampia capacità, ma anche e soprattutto dalla conseguente chiusura di centrali di capacità inferiore, gestite con tecnologie obsolete.<sup>276</sup> Il contenuto del prossimo

---

<sup>271</sup> Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, "13th Five-Year Plan", *Climate Change Laws of the World*, <https://climate-laws.org/geographies/china/policies/13th-five-year-plan>.

<sup>272</sup> Oliver Melton, "China's five-year planning system: implications for the reform agenda", *Testimony for the U.S.-China Economic and Security Review Commission*, 22 aprile 2015, p. 3, <https://www.uscc.gov/sites/default/files/Melton%20-%20Written%20Testimony.pdf>.

<sup>273</sup> Consiglio per gli affari di Stato della Repubblica popolare cinese, *Guowuyuan guanyu yinfa "shi san wu" kongzhi wenshi qiti paifang gongzuo fang'an de tongzhi* 国务院关于印发“十三五”控制温室气体排放工作方案的通知 [Avviso del Consiglio per gli Affari di Stato in merito alla pubblicazione del Piano di lavoro per il controllo delle emissioni di gas serra del 13° Programma quinquennale], n 61/2016, 27 ottobre 2010, [http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-11/04/content\\_5128619.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-11/04/content_5128619.htm).

<sup>274</sup> UN ESCAP Asia Pacific Energy Portal, "China: 13<sup>th</sup> Five Year Plan for energy development", <https://policy.asiapacificenergy.org/node/2918>.

<sup>275</sup> China Energy Storage Alliance, "Power sector reforms announced in China's 13<sup>th</sup> Five Year Plan", 22 novembre 2016, <http://en.cnesa.org/latest-news/2016/11/22/power-sector-reforms-announced-in-chinas-13th-five-year-plan>.

<sup>276</sup> Commissione nazionale per lo sviluppo e le riforme e Amministrazione nazionale per l'energia, *Guojia fazhan gaige wei Guojia nengyuan ju guanyu zuo hao 2020 nian nengyuan anquan baozhang gongzuo de zhidao yijian* 国家发展改革委 国家能源局关于做好 2020 年能源安全保

*Programma quinquennale* dovrebbe fornire ulteriori informazioni sul ruolo che il governo centrale assegnerà al carbone fino al 2025.

- Il *Programma per lo sviluppo delle energie rinnovabili*<sup>277</sup> prevede: l'incremento della quota di fonti di combustibili non-fossili nel consumo totale di energia primaria della Cina del 15% entro il 2020 e del 20% entro il 2030, l'incremento di 680 GW di potenza installata a fonte rinnovabile, 210 GW dei quali di sola potenza da fonte eolica. Il Programma prevede inoltre lo sviluppo dell'eolico *offshore* e il supporto allo sviluppo dell'industria delle energie rinnovabili in Cina, con una conseguente riduzione della dipendenza dalle attività di aziende estere attive nel settore.
- Il *Piano d'azione triennale* (conosciuto anche come *Piano d'azione triennale per vincere la battaglia difensiva del cielo blu*)<sup>278</sup> approvato dal Consiglio per gli Affari di Stato nel giugno 2018, estensione del *Piano d'azione per la prevenzione e il controllo dell'inquinamento atmosferico* che ha esercitato i suoi effetti solo fino al 2017. I cambiamenti principali introdotti dal nuovo *Piano* comprendono l'esplicita indicazione a coordinare le politiche di gestione dell'inquinamento atmosferico con quelle sulla riduzione delle emissioni di gas serra e la ridefinizione delle regioni cinesi che hanno raggiunto i livelli di inquinamento atmosferico più alti. Sul primo punto, i due ambiti di *policy* (cambiamento climatico e inquinamento particolato atmosferico) sono sempre stati trattati separatamente nel contesto istituzionale cinese fino alla fondazione del Ministero dell'Ecologia e dell'Ambiente nell'aprile 2018. Sul secondo, alla regione del Delta del Fiume delle Perle, segnalata come regione dagli elevati livelli di inquinamento atmosferico nel *Piano d'azione* del 2013, si è sostituita la pianura compresa tra i Fiumi Fen e Wei: una regione comprendente la città di Xi'An e parte delle province di Shaanxi, Henan, e Shanxi e che si unisce alle già individuate regioni di Pechino-Tianjin- Hebei, (Jing-Jin-Ji) e del Delta del Fiume Yangtze. Tra il 2015 e il 2017, la pianura ha registrato i più alti livelli di anidride solforosa della Cina, oltre ad aver assistito ad un incremento dei suoi livelli di particolato fine (PM2.5) del 27%.<sup>279</sup> Non a caso, il *Piano d'azione* comprende anche obiettivi specificamente mirati alla riduzione delle emissioni di anidride solforosa, ossidi di azoto e composti organici volatili (COV) a livello nazionale, prevedendo una diminuzione nelle emissioni dei primi due gas serra di almeno il 15%, e del 10% delle emissioni dei COV entro la fine del 2020 rispetto ai livelli del 2015.
- La *Roadmap tecnologica per la cattura, lo stoccaggio e il riutilizzo del carbonio in Cina*.<sup>280</sup> Pubblicata dal Ministero della Scienza e della Tecnologia per la prima volta nel 2011 e aggiornata nel 2019, la *Roadmap* punta allo sviluppo di tecnologie cosiddette CCUS (*carbon capture, utilization and storage*)

---

障工作的知道意见 [Pareri guida della Commissione Nazionale per lo Sviluppo e le Riforme e dell'Amministrazione Nazionale per l'Energia sul fare un buon lavoro in ambito di sicurezza energetica nel 2020], 12 giugno 2020, [http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-06/18/content\\_5520311.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-06/18/content_5520311.htm).

<sup>277</sup> UN ESCAP Asia Pacific Energy Portal, "13<sup>th</sup> Five Year Plan for renewable energy development", <https://policy.asiapacificenergy.org/node/2837>.

<sup>278</sup> Ministero dell'Ecologia e dell'Ambiente della Repubblica Popolare Cinese, "The State Council rolls out a three-year action plan for clean air", 13 luglio 2018, [http://english.mee.gov.cn/News\\_service/news\\_release/201807/t20180713\\_446624.shtml](http://english.mee.gov.cn/News_service/news_release/201807/t20180713_446624.shtml).

<sup>279</sup> Feng Hao, "China releases 2020 action plan for air pollution", *China Dialogue*, 6 luglio 2018, <https://chinadialogue.net/en/pollution/10711-china-releases-2-2-action-plan-for-air-pollution/>.

<sup>280</sup> Ministero dell'Ecologia e dell'Ambiente della Repubblica Popolare Cinese, *China's policies and actions for addressing climate change* (2019), novembre 2019, <http://english.mee.gov.cn/Resources/Reports/reports/201912/P020191204495763994956.pdf>.

e al loro dispiegamento a livello nazionale, nonostante i costi ancora relativamente elevati dell'applicazione congiunta di tecnologie di cattura, trasporto, stoccaggio e riutilizzo delle emissioni di CO<sub>2</sub> a centrali elettriche già esistenti. La *Roadmap* fissa traguardi fino al 2030 e specifica quali siano le priorità di sviluppo del paese, incluse la ricerca scientifico-tecnologica di base da intraprendere nel prossimo decennio e il dispiegamento di impianti dimostrativi.<sup>281</sup>

- Le politiche a tutela delle foreste, la cui implementazione avrebbe portato la Cina a raggiungere il suo quarto NDC con 11 anni di anticipo.<sup>282</sup> Queste comprendono il *Piano nazionale di riforestazione e inverdimento (2016-2020)*, il *Piano nazionale di gestione delle foreste (2016-2050)*, il *Piano d'azione per i cambiamenti climatici nelle foreste nel 13° Programma quinquennale*, e il *Piano d'azione per l'adattamento della silvicoltura ai cambiamenti climatici (2016-2020)*. Prese nel loro insieme, queste misure sono volte all'incremento dei "pozzi di assorbimento carbonio" (*carbon sinks*, strumenti che sottraggono e immagazzinano l'anidride carbonica) e a prevenire le alluvioni e la desertificazione tramite la riforestazione.<sup>283</sup>

#### *Priorità del Governo centrale e proiezioni esterne*

Al netto di posizioni legate alle specifiche modalità di implementazione di disposizioni contenute nei protocolli, che possono mutare anche nel corso di pochi anni, vi sono una serie di priorità per la RPC negli ambiti di *policy* e di diplomazia del clima che sono rimaste pressoché costanti dalla sua firma dell'UNFCCC (1992) ad oggi. Ciò non significa che esse rendano la posizione della Cina su questi temi *ipso facto* immutabile, né tantomeno che l'apparato istituzionale degli organi preposti alla gestione delle politiche e della diplomazia sui cambiamenti climatici in Cina sia da considerarsi rigido o inerte.<sup>284</sup>

Il primo di questi interessi è la tutela della sovranità statale. Partendo dal presupposto per cui le sfide poste dai cambiamenti climatici sono di portata tale da richiedere l'impegno di tutti i firmatari dell'UNFCCC, la preoccupazione di Pechino è che la natura globale di queste sfide possa essere usata come pretesto per imporre alla Cina l'implementazione di politiche di tutela ambientale che non ne rispettino le priorità di politica interna (sviluppo economico, alleviamento della povertà e sicurezza energetica).<sup>285</sup> A livello internazionale, similmente si intende evitare che si crei consenso attorno a protocolli o accordi che le delegazioni cinesi non hanno contribuito a definire,<sup>286</sup> o che la comunità internazionale esprima giudizi in merito alla gestione delle autorità centrali di Pechino delle politiche a tutela dell'ambiente e del clima. Di conseguenza, nel corso delle Conferenze delle Parti dell'UNFCCC le delegazioni cinesi si sono tradizionalmente opposte all'imposizione di limiti giuridicamente vincolanti alle emissioni di gas serra, percepite come dannose per la Cina e per gli altri paesi in via di

<sup>281</sup> Per approfondire: Jiang Kai et al. (2020), "China's carbon capture, utilization and storage (CCUS) policy: a critical review", *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 119.

<sup>282</sup> Li Keqiang zhuchi zhaokai guojia yingdui qihou bianhua ji jieneng jianpai gongzuo lingdao xiaozu huiyi 李克强主持召开国家应对气候变化及节能减排工作领导小组会议 [Li Keqiang presiede un incontro del Gruppo Direttivo Ristretto Centrale sul cambiamento climatico, il risparmio energetico e la riduzione delle emissioni], 11 luglio 2019, [http://www.gov.cn/guowuyuan/2019-07/11/content\\_5408442.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2019-07/11/content_5408442.htm).

<sup>283</sup> Per approfondire: Environment and Natural Resources Global Practice - East Asia and Pacific region, "Review on sustainable forest management and financing in China", *The World Bank*, ottobre 2019, <https://pdfs.semanticscholar.org/3bf5/f9abae667d09b958f7f538f9370dac8e87b5.pdf>.

<sup>284</sup> Olivia Gippner (2020), *Creating China's climate policy: international competition and external diplomacy*, Cheltenham e Northampton, Edward Elgar.

<sup>285</sup> Zhang Zhihong (2003), "The forces behind China's climate policy: interests, sovereignty, and prestige" in *Global Warming and East Asia: the domestic and international politics of climate change* a cura di Paul G. Harris, Abingdon e New York, Routledge.

<sup>286</sup> Björn Conrad (2012), "China in Copenhagen: reconciling the «Beijing climate revolution» and «Copenhagen climate obstinacy»", *The China Quarterly* 210, 445, <https://www.cambridge.org/core/journals/china-quarterly/article/china-in-copenhagen-reconciling-the-beijing-climate-revolution-and-the-copenhagen-climate-obstinacy/68ECD40F21BA5B1EBOA48494F9E33222>.



sviluppo. Prima dell'avvenuta firma dell'Accordo di Parigi, l'opposizione della Cina era estesa anche all'idea di consegnare contributi volontari di riduzione delle emissioni all'UNFCCC. Dunque, la reale o potenziale esclusione della Cina dalla stesura delle regole della *governance* globale del clima fanno sì che Pechino ricorra al suo peso economico e politico per trasformarlo in un informale potere di veto;<sup>287</sup> tuttavia, l'avvenuto cambiamento di posizione confermato nel corso della COP21 di Parigi indica come l'imperativo della tutela della sovranità statale non escluda comunque l'accettazione di compromessi in un contesto multilaterale.

A seguire vi è l'interesse delle autorità centrali a proseguire lungo un percorso di sviluppo economico che, prim'ancora di essere sostenibile per l'ambiente, deve poter garantire la costruzione di una società caratterizzata da un moderato e diffuso livello di benessere (*xiaokang shehui*, 小康社会). A questo proposito, il 2020 era stato individuato come anno entro il quale la Cina sarebbe riuscita a registrare livelli di PIL pro capite pari a quelli di un'economia mediamente sviluppata (benché non si fosse esplicitamente scelto un termine di paragone al quale riferirsi) e a eradicare la povertà estrema della popolazione rurale. Nel maggio 2020, la pubblicazione della riflessione "Superare i punti deboli dell'edificazione sotto tutti i profili di una società moderatamente prospera" da parte del Presidente Xi Jinping sulla rivista di teoria del Comitato Centrale del Partito Comunista Cinese *Qiushi* ha esaltato i risultati raggiunti, nondimeno rimarcando come il paese debba proseguire nella sua lotta alla povertà e al degrado ambientale, concentrarsi sul sostentamento della popolazione e sull'irrobustimento del *welfare*, in quest'ordine. Nel contesto offerto dalle Conferenze delle Parti dell'UNFCCC, le delegazioni cinesi si presentano dunque con la tradizionale coalizione di riferimento dei paesi in via di sviluppo, il Gruppo dei 77. Al contempo, fattori quali le dimensioni dell'economia cinese, la modernizzazione e l'espansione del sistema energetico e delle infrastrutture ad esso legate che le autorità sono riuscite ad attuare, assieme alla portata delle tecnologie sviluppate in ambito energetico, rendono la Cina una cosiddetta potenza "ibrida",<sup>288</sup> il cui pieno coinvolgimento nel regime globale di regolamentazione del clima è diventato, negli anni, indispensabile.

Terza priorità è garantire la sicurezza energetica del paese. Come emerso dagli interventi di alcuni tra i 140 rappresentanti del settore energetico nazionale che hanno preso parte alle "Due sessioni"<sup>289</sup> del maggio 2020, le circostanze nazionali della Cina ne fanno un paese "senza petrolio, con poco gas e molto carbone", non consentendo l'"abbandono" di quest'ultimo combustibile fossile nell'immediato futuro.<sup>290</sup> Il discorso prevalente sottolinea dunque che, sebbene siano previsti l'incremento delle quote di energia da fonti rinnovabili e il continuo sviluppo di tecnologie ultra-supercritiche (USC),<sup>291</sup> la transizione energetica del paese non potrà avvenire a scapito di una maggiore autosufficienza energetica

---

<sup>287</sup> Zhang Zhihong (2003), "The forces behind China's climate policy: interests, sovereignty, and prestige" in *Global Warming and East Asia: the domestic and international politics of climate change* a cura di Paul G. Harris, Abingdon e New York, Routledge.

<sup>288</sup> Philippe Benoit e Kevin Tu, *Is China still a developing country? And why it matters for energy and climate*, Columbia SIPA Center on Global Energy Policy, 23 luglio 2020, [https://www.enegypolicy.columbia.edu/research/report/china-still-developing-country-and-why-it-matters-energy-and-climate#\\_edn3](https://www.enegypolicy.columbia.edu/research/report/china-still-developing-country-and-why-it-matters-energy-and-climate#_edn3).

<sup>289</sup> Con il termine "Due sessioni" (o "Due assemblee") si indicano le riunioni - organizzate una volta l'anno in contemporanea - dell'Assemblea Nazionale del Popolo (il "parlamento" monocamerale della RPC) e della Conferenza Politico-Consultiva del Popolo Cinese (massima istituzione cinese con funzioni consultive, incaricata di rappresentare gli otto partiti minori della RPC. Essi agiscono comunque sotto la direzione del PCC).

<sup>290</sup> Xu Pengpeng, Fan Siyi e Wang Shibo, *Ha dian jituan dongshizhang: bianzheng kandai meitan ziyuan buneng yi "qi" liao zhi* 哈电集团董事长: 辩证看待煤炭资源 不能一"弃"了之 [Il Presidente del gruppo Harbin Electric: si giudichi in modo logico e rigoroso [il ruolo] delle risorse di carbone. Non le si possono "abbandonare"], *ChinaNews*, 19 maggio 2020, <http://www.chinanews.com/gn/shipin/cns/2020/05-19/news856749.shtml>; Liu Bojing, *Chen Jinxing jianyan nengyuan fazhan "shi si wu" guihua: mingque mei dian de gongneng dingwei* 陈进行建言 能源发展"十四五"规划: 明确煤电的功能定位 [I consigli di Chen Jinxing per il 14° Programma quinquennale per lo sviluppo energetico: chiarire il ruolo funzionale della generazione a carbone], *China Power News*, 21 maggio 2020, <http://news.bjx.com.cn/html/20200521/1074532.shtml>.

<sup>291</sup> Osvalda Senneca e Gian Antonio Zanetta, "Impianti USC a carbone", [http://www.pdc.minambiente.it/sites/default/files/progetti/impianti\\_usc\\_a\\_carbone.pdf](http://www.pdc.minambiente.it/sites/default/files/progetti/impianti_usc_a_carbone.pdf).

e della stabilità del settore energetico nazionale incentrate sul carbone, specialmente in un momento di contrazione economica come quello attuale.

Il crollo dei prezzi del petrolio nel corso della pandemia da Covid-19 ha acuito timori legati all'instabilità del mercato globale dell'energia, confermando la centralità riconosciuta al carbone (*clean coal* e non) nel garantire alla Cina adeguate forniture di elettricità.<sup>292</sup> A livello di diplomazia del clima, considerazioni di tal genere rafforzano la posizione delle delegazioni di Pechino nel loro esigere che le economie sviluppate e storicamente responsabili dell'attuale concentrazione atmosferica dei gas serra si assumano la responsabilità di fornire assistenza finanziaria alle transizioni *green* dei paesi in via di sviluppo, di trasferire a questi ultimi tecnologie avanzate a basso impatto ambientale e di ridurre drasticamente le rispettive emissioni pro capite.<sup>293</sup> Queste sono posizioni le cui basi si rinvengono nel testo dell'UNFCCC agli artt. 3.1, 4.3, e 4.7 e che sono ampiamente condivise dal resto della coalizione del Gruppo dei 77 con la sola eccezione dell'Alleanza dei piccoli stati insulari. Questi ultimi, infatti, ritengono che, unitamente alle economie sviluppate, anche le maggiori economie in via di sviluppo (a partire da Cina e India) debbano ridurre con maggiore risolutezza le rispettive emissioni di gas serra negli anni a venire.

## 6. LA CINA E IL VICINATO DELL'ITALIA

### 6.1 La politica religiosa della RPC e le relazioni con la Santa Sede

*“Sinizzazione politica” delle religioni, il nuovo imperativo nell’era di Xi Jinping*

La spiritualità e la pratica religiosa sono state a lungo profondamente radicate nella cultura tradizionale cinese. Attualmente la RPC riconosce l'esistenza sul proprio territorio di cinque religioni considerate ufficiali (sebbene non ci sia mai stato un atto formale che le definisca tali): il taoismo, il buddismo, l'islam, il cattolicesimo e il protestantesimo.<sup>294</sup>

L'articolo 36 della Costituzione della RPC garantisce la libertà di credo religioso, in continuità con le precedenti versioni del testo costituzionale, dal 1949 in poi. Tuttavia, lo stesso articolo introduce alcune limitazioni: “Lo Stato protegge le normali attività religiose. Nessuno può usare la religione per impegnarsi in attività che perturbano l'ordine sociale, danneggiano la salute dei cittadini o ostacolano il sistema educativo nazionale.” Ciò fornisce alle autorità politiche flessibilità nel determinare quali attività e pratiche religiose sono coerenti con le linee guida del Partito Comunista Cinese. La Costituzione afferma inoltre che “i gruppi religiosi e gli affari religiosi non sono soggetti al controllo di forze straniere”.

Nel panorama cinese, esiste una pluralità di soggetti politici coinvolti nella politica religiosa. È soprattutto l'Ufficio Nazionale per gli Affari Religiosi (più noto secondo la denominazione in inglese di *State Administration for Religious Affairs*, SARA), che dipende dal Consiglio per gli Affari di Stato, a

<sup>292</sup> China Energy News, *Meihuagong fazhan shou zu, bing fei di you jia de “cuo”* 煤化工发展受阻, 并非低油价的“错” [Lo sviluppo interrotto dell'industria chimica del carbone non è “colpa” dei prezzi bassi del petrolio], 24 maggio 2020, [https://mp.weixin.qq.com/s?\\_biz=MjM5NTI4MTIyMg==&mid=2657859928&idx=1&sn=a8ce3e9687a971f8e2b51e73a26888e9&chksm=bd65f9718a127067c775c570faca4933ddf6b41bbde9577eea0165aa663aded55593ec2f69d3&scene=0&xtrack=1](https://mp.weixin.qq.com/s?_biz=MjM5NTI4MTIyMg==&mid=2657859928&idx=1&sn=a8ce3e9687a971f8e2b51e73a26888e9&chksm=bd65f9718a127067c775c570faca4933ddf6b41bbde9577eea0165aa663aded55593ec2f69d3&scene=0&xtrack=1).

<sup>293</sup> Zhang Zhihong (2003), “The forces behind China’s climate policy: interests, sovereignty, and prestige” in *Global Warming and East Asia: the domestic and international politics of climate change* a cura di Paul G. Harris, Abingdon e New York, Routledge.

<sup>294</sup> Si noti la netta distinzione tra cattolicesimo e protestantesimo; la Cina non riconosce altre denominazioni cristiane.

occuparsi della gestione della politica religiosa. Più influente, però, è il Dipartimento per il lavoro del Fronte Unito, diretta emanazione del Comitato Centrale del PCC, cui spettano le direttive di orientamento strategico sulle diverse realtà religiose presenti nella società cinese. Lo strumentario burocratico attraverso cui il Partito-Stato esercita la propria supervisione sulle varie comunità comprende, poi, gli enti per il controllo di ciascuna delle cinque religioni riconosciute (l'Associazione Buddista Cinese, l'Associazione Taoista Cinese, l'Associazione Islamica Cinese, il Movimento delle Tre Autonomie per i cristiani protestanti e l'Associazione Patriottica Cattolica Cinese). Un certo ruolo – meno rilevante – è svolto anche dalle commissioni che si occupano delle minoranze nell'Assemblea Nazionale del Popolo e nella Conferenza Politico-Consultiva del Popolo Cinese. Infine, è da segnalare l'azione svolta dalla Commissione Centrale per la Sicurezza Nazionale e da altri organismi non direttamente riconducibili a funzioni di governo, che spesso assumono la forma di *think tank*.

Xi Jinping, durante la “Conferenza nazionale sul lavoro religioso”, svoltasi nell'aprile 2016, ha indicato la “sinizzazione politica” come linea programmatica per tutte le comunità religiose in Cina. Tale Conferenza viene convocata normalmente con cadenza decennale, ma non si era svolta sotto la precedente leadership di Hu Jintao. Del discorso tenuto da Xi, non pubblicato, l'agenzia ufficiale Xinhua ha sottolineato l'“unità tra gruppi religiosi e non religiosi nella società, insieme all'unità etnica e regionale”; la “localizzazione di religioni «straniere» per renderle più “cinesi” e prevenire infiltrazioni straniere”; la “limitazione dell'influenza della religione tenendo la religione separata dall'amministrazione governativa, dal sistema legale e dall'istruzione”; la “guida del Partito sulle religioni”.

Per quanto riguarda il concetto di “sinizzazione politica”, tanto nel termine cinese, quanto nelle sue traduzioni in varie lingue occidentali è insita una certa genericità e il concetto può essere inteso con varie accezioni: culturale, etnica o politica.<sup>295</sup> Lunghi dall'essere definita con precisione, tale espressione oggi in Cina lascia spazio a interpretazioni diverse, ma l'indirizzo della dirigenza politica sembra chiaramente orientato verso una linea di perentoria richiesta alle comunità religiose presenti in Cina di adeguarsi rigorosamente alle direttive e alle sensibilità espresse dal PCC, non soltanto rispettando le leggi, ma partecipando attivamente alla costruzione della società socialista e alla realizzazione del “Sogno cinese”, secondo uno degli slogan politici più in voga al momento.

Aiutano a comprendere il senso attribuito alla prospettiva della “sinizzazione politica” le *Norme relative agli affari religiosi*, emanate dal Consiglio per gli Affari di Stato e firmate dal Primo Ministro Li Keqiang il 7 settembre 2017, in vigore dal 1° febbraio 2018. Nel complesso, le nuove *Norme* appaiono in linea con le indicazioni della citata “Conferenza nazionale sul lavoro religioso” del 2016, come mostra l'obiettivo complessivo di sottoporre in modo sistematico la gestione di tutti gli “affari religiosi” alla “legge”. Come stipulato nell'art. 1, infatti, le *Norme* si propongono di accrescere il ruolo della legge nel lavoro religioso. Tra le preoccupazioni che emergono con più insistenza – attestate anche dalle molte ripetizioni degli stessi concetti – vi sono quelle di proteggere ciò che è secondo la legge, proibire ciò che è contro la legge, sopprimere gli estremismi, resistere alle infiltrazioni e combattere il crimine, come recita l'art. 3, che non era presente nella precedente edizione delle *Norme* (2004-2005). Il riferimento è, con tutta probabilità, soprattutto al timore di infiltrazioni terroristiche tra i musulmani della Regione Autonoma del Xinjiang, appartenenti all'etnia uigura. L'art. 4, invece, afferma che lo Stato protegge la “normale” attività religiosa ma aggiunge che esso guida attivamente le religioni affinché si adattino alla società socialista, cui corrisponde il dovere di gruppi, scuole, siti e cittadini religiosi di “mettere in pratica i valori fondamentali del socialismo”.<sup>296</sup> È evidente la volontà di regolamentare in modo molto

<sup>295</sup> Per un approfondimento si vedano i saggi di Gerda Wielander e Francesca Rosati in *OrizzonteCina* (2019), 10, 1.

<sup>296</sup> Centrali nella propaganda del PCC, i dodici valori fondamentali del socialismo, proposti in modo pervasivo nell'era di Xi Jinping, sono: prosperità (富强), democrazia (民主), civiltà (文明), armonia (和谐), libertà (自由), equità (平等), giustizia (公正), rispetto della legge (法

dettagliato tutte le attività religiose, restringendo gli spazi lasciati all'indeterminatezza. Al tempo stesso, però, la sovrabbondanza di riferimenti legislativi moltiplica rimandi che ne possono rendere complessa l'applicazione da parte delle amministrazioni locali, aprendo potenzialmente la strada a conflitti di competenza. Le disposizioni introdotte dalle *Norme* sono state sintetizzate e presentate in Libri bianchi anche in lingua inglese.<sup>297</sup> La recente decisione di trasferire l'Ufficio Nazionale per gli Affari Religiosi sotto la diretta competenza del Dipartimento per il lavoro del Fronte Unito, adottata durante la terza sessione plenaria del 19° Comitato Centrale del PCC e resa pubblica il 21 marzo 2018, sembra confermare il nuovo indirizzo politico, rafforzando il controllo diretto del Partito sulla gestione degli affari religiosi e intensificando la sinizzazione politica delle religioni.

*L'Accordo del 2018 con la Santa Sede: una contraddizione nella politica religiosa di Pechino?*

Il 22 settembre 2018 mons. Antoine Camilleri, Sottosegretario per i Rapporti con gli Stati della Santa Sede, e Wang Chao, Vice-Ministro degli Esteri della RPC, firmavano a Pechino l'*Accordo provvisorio tra la Santa Sede e la Repubblica Popolare Cinese sulla nomina dei vescovi*. Tale Accordo, il cui testo non è stato reso pubblico, ha validità biennale, scade il 22 settembre 2020 ed è rinnovabile.

La Chiesa cattolica in Cina conta oggi, secondo i dati ufficiali, tra i 10 e i 12 milioni di fedeli anche se è opinione largamente diffusa tra gli esperti che essi siano di più, dal momento che non vengono conteggiati i cosiddetti “fedeli clandestini”. Ulteriore elemento di complessità è il fatto che in Cina le circoscrizioni ecclesiastiche riconosciute dalle autorità civili non corrispondono in molti casi a quelle riconosciute dalla Santa Sede: con il riordino delle strutture amministrative e civili del Paese, dal 1949 a oggi, si sono create incongruenze che riguardano sia il numero, sia i confini geografici di ciascuna diocesi. La Santa Sede, in base alla Costituzione Apostolica *Quotidie Nos* (1946), riconosce l'esistenza di 139 diocesi e prefetture apostoliche, le autorità di Pechino ne riconoscono 97.

L'*Accordo* del 2018 è stato raggiunto dopo secoli di relazioni complesse, seguite da 70 anni – dal 1949 ad oggi – segnati dall'assenza di rapporti ufficiali, da forti ostilità e da grandi sofferenze da parte dei cattolici cinesi. Le relazioni diplomatiche tra Santa Sede e Cina risalgono a pochi anni prima della vittoria comunista nella guerra civile cinese e della conseguente fondazione della Repubblica Popolare Cinese. Fu dunque con la precedente Repubblica di Cina che la Santa Sede stabilì le relazioni nel 1942, inviando nell'allora capitale Nanchino il primo internunzio apostolico, mons. Antonio Riberi, nel 1946. Due anni dopo la proclamazione della RPC, nel 1951, mons. Riberi sarà espulso dal territorio della Cina continentale come “nemico del popolo”, trasferendosi a Hong Kong e di qui a Taipei, dove le forze nazionaliste sconfitte dal PCC si erano frattanto ritirate, preservando la continuità giuridica della Repubblica di Cina in quanto stato sovrano limitatamente al territorio di Taiwan e di piccoli arcipelaghi ad essa contigui.

Dal punto di vista diplomatico, due sono stati gli ostacoli che le autorità della RPC per decenni hanno posto come condizioni irrinunciabili per il dialogo con la Santa Sede: la rottura delle relazioni tra il Vaticano e la Repubblica di Cina (Taiwan) e l'assoluto rifiuto di qualsiasi interferenza negli affari interni della RPC da parte di entità straniera. Rientrando la nomina dei vescovi tra le questioni che il governo di Pechino considera come affari interni cinesi, questa seconda condizione è stata quella che ha creato per decenni le maggiori difficoltà. In questo quadro, inoltre, la prolungata assenza di relazioni

---

治), patriottismo (爱国), dedizione/rispetto degli impegni (敬业), onestà (诚信) e amicizia (善友). Il Presidente cinese, nel suo discorso al 19° congresso nazionale del PCC (ottobre 2017) ha più volte ribadito l'importanza di aderire ai valori socialisti. Si veda M. Miranda (2017), “Le ambizioni del pensiero di Xi Jinping per una ‘nuova era’”, *OrizzonteCina*, 8, 5, pp. 13-16.

<sup>297</sup> Si veda, in particolare, PRC State Council Information Office, *China's Policies and Practices on Protecting Freedom of Religious Belief*, Pechino, 2018, [http://english.scio.gov.cn/node\\_8004074.html](http://english.scio.gov.cn/node_8004074.html).

diplomatiche tra la Santa Sede e la RPC ha reso molto difficoltosa ogni comunicazione tra i vescovi cinesi e la Santa Sede.

È evidente, quindi, che l'Accordo del 2018, che non riguarda l'instaurazione di relazioni diplomatiche tra le due parti ma solo la nomina e consacrazione dei vescovi cattolici nella RPC e il coinvolgimento del Papa in essa, affronta comunque un nodo cruciale e va al cuore del problema storico della divisione dei fedeli cattolici in Cina in due comunità (e non in due Chiese – come spesso viene impropriamente affermato), che dipende principalmente dal riconoscimento dei vescovi. Dopo la vittoria comunista nel 1949, la Chiesa in Cina ha dovuto affrontare grandi sfide: tutti i missionari stranieri furono espulsi e i vescovi e i sacerdoti cinesi perseguitati e costretti ad aderire all'Associazione Patriottica Cattolica Cinese (fondata in epoca maoista, nel 1957, e controllata dal PCC). In questo contesto storico, l'elezione e consacrazione illecita dei vescovi cattolici, cioè la loro nomina senza l'approvazione del Papa, è iniziata nel 1958. Da allora, nella Cina continentale si è avuta la presenza, a un tempo, di vescovi cosiddetti "patriottici", la cui ordinazione episcopale era considerata dalla Santa Sede valida ma illegittima, e di vescovi cosiddetti "clandestini", riconosciuti solo dalla Santa Sede e non dal governo cinese. Ecco come, negli ultimi decenni, si è sviluppata la divisione in due comunità dei cattolici cinesi: l'una ufficiale, riconosciuta dalle autorità cinesi perché aderente all'Associazione Patriottica Cattolica Cinese e l'altra clandestina, che, rifiutando di aderire a tale associazione, respinge la politica religiosa del governo cinese in nome di una maggiore fedeltà al Papa.

Se le ordinazioni episcopali illegittime hanno provocato una profonda divisione all'interno della Chiesa cattolica cinese, va sottolineato come questa divisione non abbia determinato uno scisma, lo scenario più traumatico e da sempre temuto nel Palazzo Apostolico. Molti hanno messo in dubbio la validità canonica delle ordinazioni illegittime dei vescovi "patriottici" e quindi anche la validità dei sacramenti che questi vescovi hanno da allora amministrato. A metà degli anni '80, sotto la direzione della Congregazione per la Dottrina della Fede guidata dall'allora Prefetto, il card. Joseph Ratzinger, la Santa Sede ha perciò effettuato un'attenta analisi del modo in cui erano state celebrate queste consacrazioni, finalizzata soprattutto a rilevare sostanziali violazioni dei principi liturgici e sacramentali. Al termine dell'istruttoria, la Congregazione ha concluso che, sebbene illegittime a causa dell'assenza del mandato apostolico, le ordinazioni dei vescovi "patriottici" erano da considerarsi valide. Dagli anni '80, molti vescovi "patriottici" hanno inviato richieste di riconoscimento a Roma, e molte di queste richieste sono state accolte. Da decenni quindi, la maggioranza dei vescovi "patriottici" è stata reinserita nella piena comunione ecclesiale.

L'Accordo del 2018 è stato firmato non soltanto in una cornice di forti e crescenti tensioni economiche e politiche tra RPC e Stati Uniti, ma anche in un momento in cui da più parti si denuncia una stretta sulla pratica religiosa in Cina. Si moltiplicano le notizie sull'applicazione di nuove e più rigide normative imposte dal governo cinese ai luoghi e alle comunità religiose: nell'agosto 2018, ad esempio, è entrato in vigore un nuovo regolamento interno al PCC che irrigidisce notevolmente il divieto per i suoi membri di professare una fede religiosa, abbandonando l'approccio tollerante invalso nei decenni precedenti. Almeno apparentemente, dunque, l'atteggiamento di Pechino appare contraddittorio.

La firma dell'Accordo, raggiunta proprio mentre molti rilevano una stretta sulle religioni nella RPC, può essere compresa soltanto guardando al quadro politico complessivo. Come in altri campi, anche in questo, la Cina di Xi Jinping appare impegnata in una sistematica opera di riorganizzazione del paese. Molti credenti ne sperimentano gli effetti anzitutto in relazione ai nuovi divieti e alle nuove proibizioni che li colpiscono direttamente: rimozioni di croci dall'esterno delle chiese, drastiche limitazioni alla vita di fede dei minorenni, forme invasive di controllo da parte delle forze dell'ordine e pressioni di vario genere sui sacerdoti fanno parte dell'esperienza quotidiana delle comunità cattoliche in diverse province

della RPC. Occorre, però, associare alla consapevolezza di quanto accade “in periferia” uno sforzo di comprensione del disegno che si persegue “al centro”. Alcuni osservatori ritengono, infatti, che giungendo parallelamente al rafforzamento della leadership di Xi Jinping in tutto il paese, la firma di un’intesa con la Santa Sede segnali la disponibilità delle autorità di Pechino a una reinterpretazione della propria concezione di sovranità.

La dirigenza politica cinese non considera questa firma in contrasto con la “sinizzazione politica” delle religioni perché, in entrambi i casi, l’obiettivo è anzitutto quello della stabilità sociale, considerata un valore irrinunciabile dalle autorità. Si vuole evitare che siano nominati nuovi vescovi clandestini, con tutte le conseguenze del caso: divisioni interne alla società cinese e potenziali opposizioni al regime da parte dei cattolici “clandestini”. Con l’*Accordo*, si punta a superare anche le tensioni legate alle ordinazioni di vescovi illegittimi, cioè quelli riconosciuti solo da Pechino, perché creano dissenso nelle comunità cattoliche. Oggi la Chiesa cattolica in Cina, a differenza di altre comunità religiose, non presenta problemi legati a rivendicazioni etniche, né appare a rischio di infiltrazioni terroristiche. Le comunità cattoliche sono interamente composte e guidate da cittadini cinesi e ben inserite nel contesto sociale e culturale del paese, in molte parti del territorio nazionale. Mentre la leadership politica cinese affronta il crescente problema della presenza in Cina di nuove Chiese cristiane, di sette e di religioni di vario genere, più sfuggenti al controllo governativo, le autorità considerano opportuna la “pacificazione” delle comunità cattoliche sparse in tutto il Paese. La ricerca di maggiore stabilità interna è poi strettamente legata al rafforzamento della capacità di proiezione internazionale della RPC. Il “Pensiero di Xi Jinping sul socialismo con caratteristiche cinesi nella nuova era”, elevato a guida ideologica per l’azione del PCC con l’inserimento nello Statuto nel 2017 (e nella Costituzione della RPC nel 2018),<sup>298</sup> ruota intorno a questi due pilastri. Anche l’apertura verso la Santa Sede – un soggetto internazionale per molti aspetti lontano all’universo dei leader comunisti cinesi – conferma il perseguimento di una politica estera di inedita ambizione.

A due anni dalla firma, i risultati concreti dell’*Accordo* possono essere sintetizzati come segue:

- due vescovi della RPC hanno partecipato, nell’ottobre 2018, al Sinodo dei vescovi sui giovani, per la prima volta dal 1949 potendo recarsi a Roma, incontrare il Papa e gli altri vescovi.
- Negli ultimi due anni si sono moltiplicati i viaggi all’estero di vescovi cinesi, che hanno potuto recarsi in Italia o altrove in Europa e negli Stati Uniti. Ad esempio, il vescovo di Pechino, mons. Li Shan, è stato autorizzato per la prima volta a lasciare la Cina e ha potuto incontrare pubblicamente il card. Parolin, Segretario di Stato, a Milano, durante un convegno internazionale all’Università Cattolica del maggio 2019.
- Dalla firma dell’*Accordo*, in Cina si sono svolte due ordinazioni episcopali – previste da molto tempo – senza incidenti sulla base della nuova procedura: durante la cerimonia è stato ufficialmente sottolineato che “il candidato è stato approvato dal Papa”. Inoltre, nello stesso percorso verso il superamento della divisione tra cattolici “patriottici” e “clandestini”, sei vescovi in precedenza ordinati segretamente e quindi “clandestini” sono stati pubblicamente riconosciuti dalle autorità cinesi.

È opportuno segnalare che nel giugno 2019 la Santa Sede ha pubblicato un documento dal titolo *Orientamenti pastorali della Santa Sede circa la registrazione civile del Clero in Cina*. Queste linee guida rappresentano un incoraggiamento ai vescovi “clandestini” a trovare vie per ottenere il riconoscimento

---

<sup>298</sup> Si veda Giovanni B. Andornino (2017), “Una prospettiva italiana sul 19° congresso nazionale del Partito comunista cinese”, *OrizzonteCina*, 8, 5, p. 8.

ufficiale, a conferma della volontà della Santa Sede di rafforzare il processo di riconciliazione tra i cattolici cinesi, rispettando “la coscienza e le profonde convinzioni cattoliche delle persone coinvolte”.<sup>299</sup>

Sebbene dal mese di gennaio 2020 le trattative a livello diplomatico tra la RPC e la Santa Sede abbiano inevitabilmente subito una battuta d'arresto a causa della situazione creata dalla pandemia da Covid-19, e nessuna nuova consacrazione episcopale abbia avuto luogo in Cina, degno di nota è l'incontro, avvenuto a Monaco di Baviera il 14 febbraio 2020, tra mons. Paul R. Gallagher, Segretario per i Rapporti con gli Stati della Santa Sede, e Wang Yi, Ministro degli Esteri della RPC. Svoltesi a margine della *Munich Security Conference 2020*, la conferenza annuale sulla politica di sicurezza internazionale, e proprio nel momento in cui la RPC affrontava la fase più acuta dell'epidemia, l'incontro non ha precedenti nella storia delle relazioni sino-vaticane dal 1949.

## 6.2 La presenza cinese nella regione del Mediterraneo allargato

Nel 1949, l'anno in cui Mao Zedong fondò la Repubblica Popolare Cinese, nessuno avrebbe potuto immaginare che la Cina in pochi decenni sarebbe diventata una dei principali catalizzatori delle trasformazioni in atto nella regione del Mediterraneo allargato.

La Cina di Mao non aveva, infatti, pressoché alcuna capacità di influenzare direttamente le dinamiche di quest'area: gli impegni assunti nel 1950 con l'Unione Sovietica, peraltro, prevedevano che Pechino si concentrasse sulla difesa e promozione della rivoluzione in Asia. Mao, tuttavia, descriveva le dinamiche globali sulla base di una sua personale teoria delle forze egemoniche, che vedeva il mondo tripartito in una zona egemonica espansionista dominata dai reazionari statunitensi, in una zona difesa dal socialismo sovietico e in una zona intermedia tra esse. In questa visione, la Cina si trovava politicamente legata, nella zona intermedia, ai paesi della regione del Mediterraneo allargato, sia in quanto antemurale del blocco socialista, sia come paladina dell'indipendenza nazionale dei paesi in via di sviluppo e di quelli, a esempio gli europei, già sviluppati ma soffocati dall'egemonia USA.

La riforma economica denghista dopo il 1978, e i crescenti flussi di valore che hanno progressivamente rafforzato le rotte commerciali tra il Mediterraneo e le coste cinesi, hanno dato corpo all'interdipendenza politica teorizzata da Mao aggiungendo ad essa quella economica.

Questa transizione, alimentata dal recente allargamento del Canale di Suez e dai crescenti investimenti cinesi nelle catene logistiche, in infrastrutture funzionali e in attività commerciali della regione (Figura 23), ha trasformato il Mediterraneo in uno snodo strategico sia per le esportazioni cinesi verso Europa, Medio Oriente e Africa (Figure 24 e 25) sia, come punto di transito, per quelle destinate ai mercati nordamericani. Per la prima volta nella storia, dunque, la Cina è diventata oggi uno dei principali epicentri trasformativi della regione del Mediterraneo: il suo protagonismo alimenta le relazioni tra la stabilità regionale e quella asiatica, spostando verso est i tradizionali equilibri delle logiche geopolitiche locali.

---

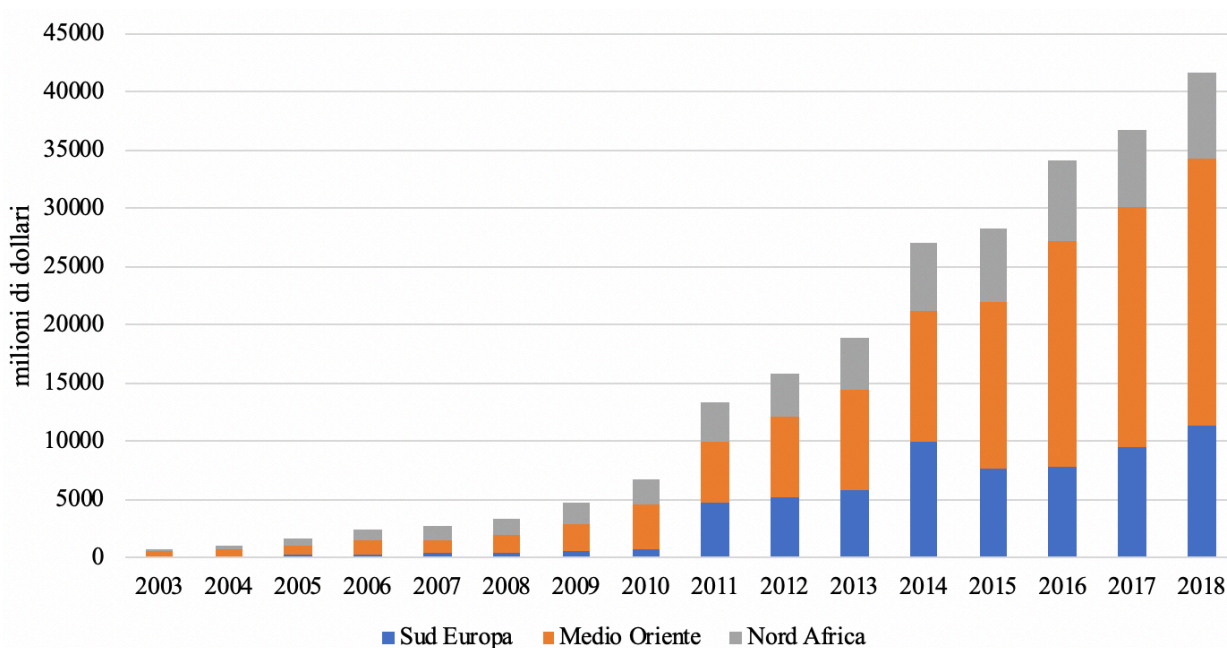
<sup>299</sup> Sala stampa della Santa Sede, Bollettino del 28 giugno 2019, <https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2019/06/28/0554/01160.html>.

Figura 23. Il commercio fra Cina ed Europa e la centralità del Mediterraneo nella logistica marittima nel 2019



Fonte: Studi e Ricerche per il Mezzogiorno

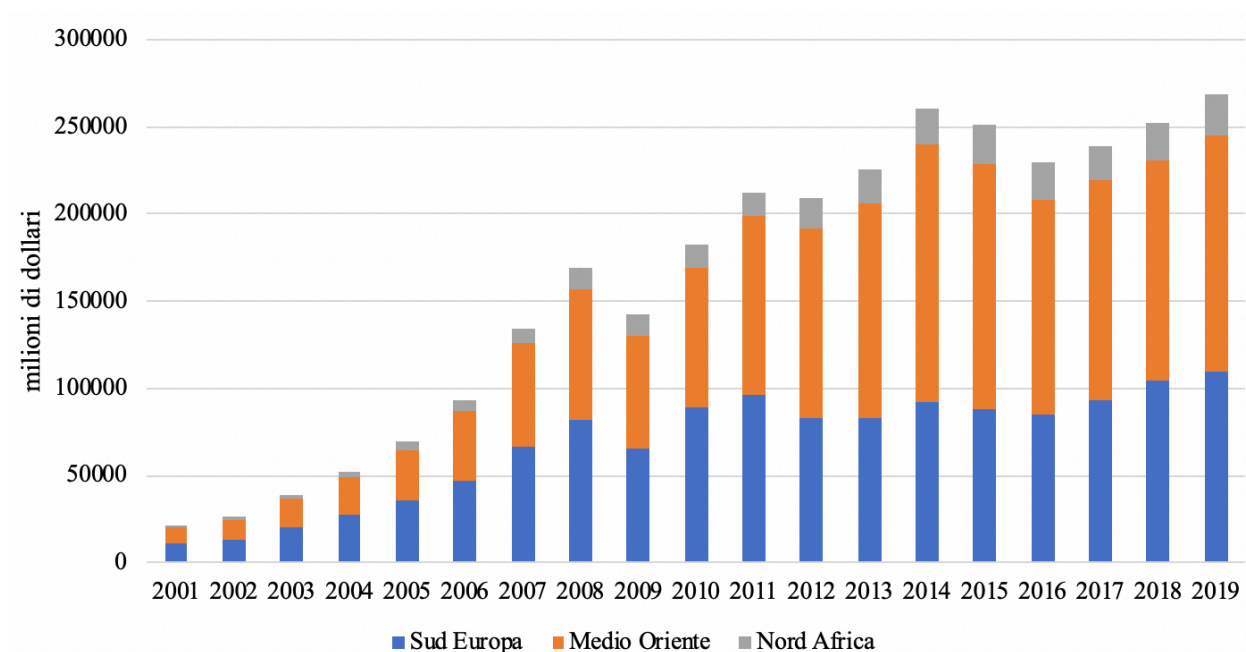
Figura 24. Valore degli *asset* cinesi nella regione del Mediterraneo allargato



Fonte: elaborazione del Progetto ChinaMed ([www.chinamed.it](http://www.chinamed.it)) su dati del Ministero delle Finanze della RPC

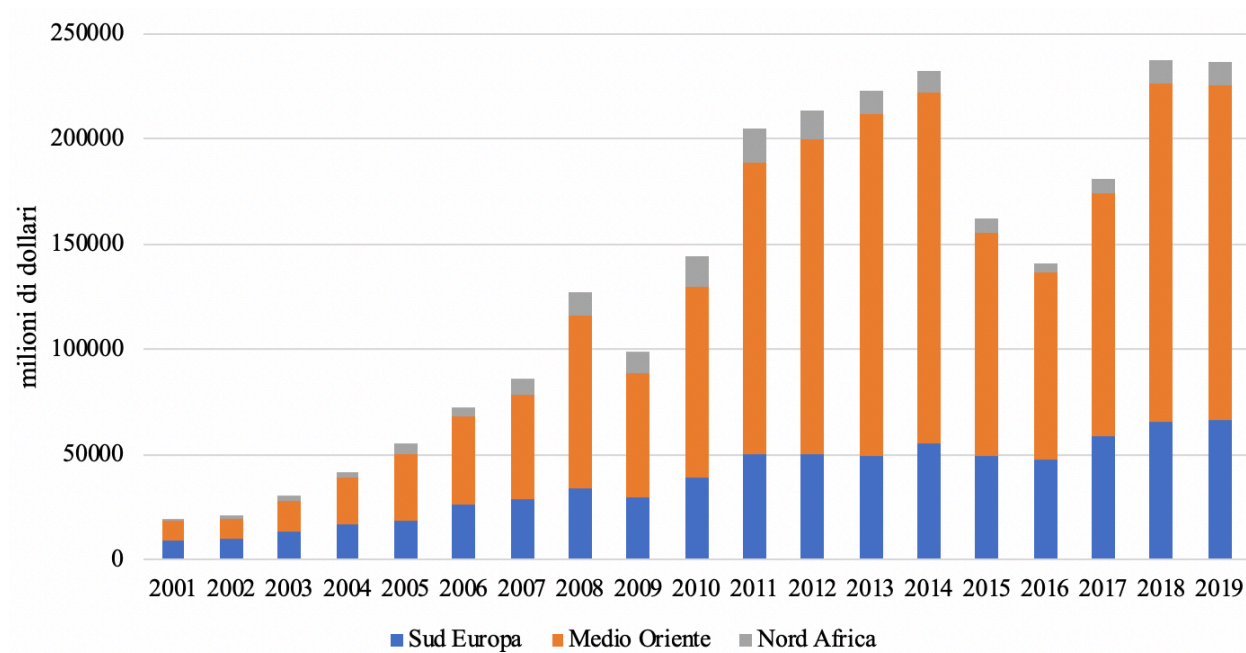


Figura 25. Valore delle esportazioni cinesi verso i paesi della regione del Mediterraneo allargato



Fonte: elaborazione del Progetto ChinaMed ([www.chinamed.it](http://www.chinamed.it)) su dati UNCTAD

Figura 26. Valore delle importazioni cinesi dai paesi del Mediterraneo allargato



Fonte: elaborazione del Progetto ChinaMed ([www.chinamed.it](http://www.chinamed.it)) su dati UNCTAD

L'intervento NATO in Libia nel 2011 ha palesato i contorni della crescente interdipendenza politica ed economica fra la regione del Mediterraneo allargato e la Cina. Esso, infatti, ha avuto forti ripercussioni sia sulla diplomazia regionale della RPC che sull'evoluzione della presenza militare cinese nell'area (Figura 27). Secondo i dati pubblicati a luglio 2020 dall'ONU, i contingenti militari cinesi più importanti nella regione del Mediterraneo allargato sono localizzati in Libano (419 soldati), Sudan (370 soldati), Sudan del Sud (1.072 soldati) e Mali (426 soldati).<sup>300</sup> Osservatori militari cinesi sono presenti anche in Israele, Egitto, Giordania e Siria all'interno della United Nations Truce Supervision Organization, a Cipro come parte della United Nations Peacekeeping Force in Cyprus, e nel Sahara Occidentale nell'ambito della United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara. La Cina ha inviato solamente medici militari, osservatori e genieri in missioni di *peacekeeping* fino al 2013. Da allora, unità da combattimento sono state dispiegate all'interno del contingente di caschi blu in Mali. Lo stesso è avvenuto nel Sudan del Sud a partire dal 2015. Inoltre, la Cina ha aperto la sua prima base militare all'estero a Gibuti ad agosto 2017 con l'obiettivo di supportare i propri soldati impegnati nelle missioni ONU in Africa e le task force navali antipirateria presenti nel Golfo di Aden dal 2008. Questi cambiamenti, e soprattutto l'apertura della base a Gibuti, sono un segnale chiaro del rinnovato impegno di Pechino a contribuire attivamente alla stabilità regionale e alla tutela dei suoi interessi nell'area.

Figura 27. La presenza militare cinese nella regione del Mediterraneo allargato a fine 2019



Fonte: elaborazione su dati del Progetto ChinaMed ([www.chinamed.it](http://www.chinamed.it)). In rosso i paesi in cui i contingenti di *peacekeeper* cinesi includono unità da combattimento oltre a quelle mediche e logistiche. In arancione i paesi in cui i contingenti di *peacekeeper* cinesi includono solo unità mediche e logistiche. In giallo i paesi in cui sono presenti sotto mandato ONU osservatori militari e ufficiali cinesi. In verde sono paesi in cui la Cina ha aperto una base militare. Il simbolo della nave da guerra indica la presenza di task force navali cinesi impegnate in operazioni internazionali antipirateria.

Il lancio della Belt and Road Initiative nel 2013 ha progressivamente dato corpo a una cornice istituzionale mirata all'armonizzazione delle politiche e delle iniziative commerciali e diplomatiche della RPC nella regione del Mediterraneo allargato. Ciò, tuttavia, non si è ancora tradotto in un'evoluzione

<sup>300</sup> United Nations Peacekeeping, <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>.

pienamente matura delle istituzioni coinvolte nel processo decisionale di politica estera a Pechino. Infatti, i paesi che compongono la regione del Mediterraneo allargato ricadono sotto la responsabilità di tre dipartimenti separati all'interno del Ministero degli Esteri (Figura 28). Questi sono il Dipartimento per gli Affari dell'Asia Occidentale e Nord Africa (in rosso), il Dipartimento per gli Affari Europei (in verde) e, in maniera molto minore, il Dipartimento per gli Affari Africani (in giallo). Questa ripartizione, ovviamente, si riflette anche nelle carriere dei diplomatici cinesi, scandite da un'alternanza tra esperienze nei paesi di una determinata regione e periodi di lavoro presso la sede centrale del ministero all'intero del dipartimento che si occupa della medesima regione. Mentre i diplomatici cinesi in Medio Oriente e Nord Africa spesso sono fluenti nelle lingue locali e nel corso della loro carriera prestano servizio in maniera quasi esclusiva in ambasciate e consolati in queste due regioni, i loro colleghi nelle ambasciate cinesi in Europa spesso provengono da altri dipartimenti del Ministero degli Esteri o, in numeri ridotti, da altre istituzioni cinesi, come grandi imprese di stato o governi provinciali. Ciò rischia di creare compartimenti stagni, con problemi di comunicazione tra i vari dipartimenti e carenza di coordinamento sia su dossier che presentano ricadute sui paesi della sponda settentrionale del Mediterraneo, che su quelli che insistono sulle sponde orientale e meridionale.

Figura 28. La regione del Mediterraneo allargato dal punto di vista del Ministero degli Esteri cinese



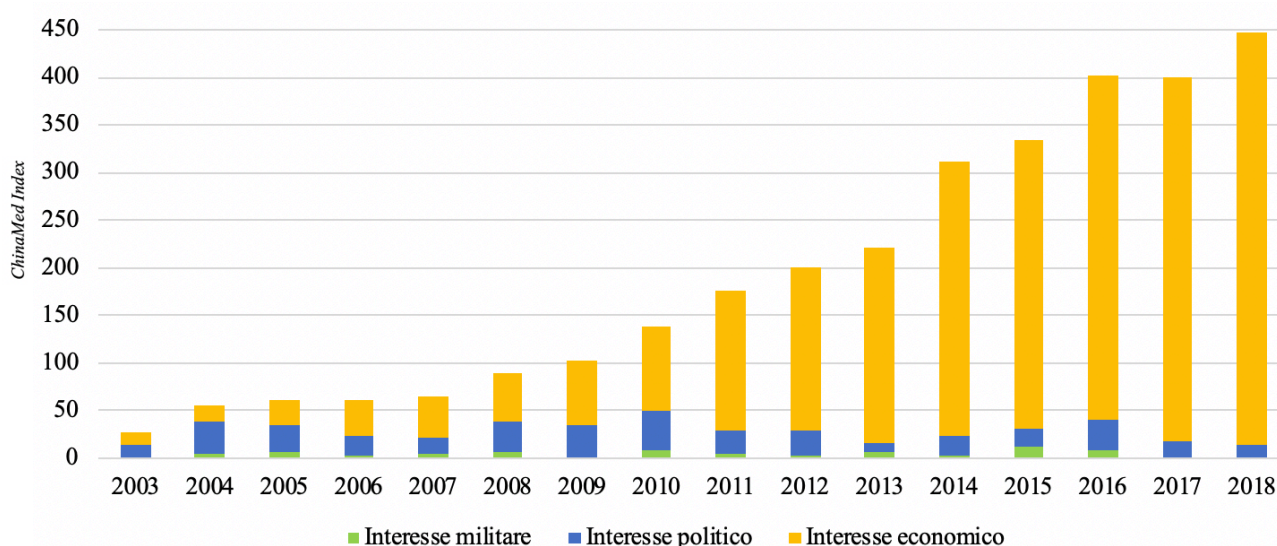
Fonte: elaborazione del Progetto ChinaMed ([www.chinamed.it](http://www.chinamed.it)).

La stessa frammentazione, forse ancora più accentuata, esiste all'interno di università, centri di ricerca e *think tank*, ai quali il governo cinese si rivolge costantemente per ottenere analisi su questioni regionali. Se, da un lato, la competenza su Medio Oriente e Nord Africa è ancora limitata a un esiguo numero di esperti, la più numerosa comunità di studiosi di affari europei è principalmente concentrata sull'Unione Europea in quanto tale e sui paesi più influenti al suo interno. Fra questi, la Germania, la

Francia e il Regno Unito sono i paesi osservati con maggiore attenzione dagli esperti cinesi, e ciò determina una carenza di sensibilità rispetto all'Europa mediterranea all'interno di questa già ristretta comunità epistemica. Vi è quindi una scarsità di conoscenze sulla regione del Mediterraneo che mal si concilia con l'espansione della presenza e degli interessi cinesi nell'area.

Questi trend della diplomazia cinese nei confronti del Mediterraneo, cioè un volume crescente di interessi economici e politici e la mancanza di una cornice istituzionalizzata che permetta il coordinamento e l'armonizzazione delle varie politiche verso i paesi della regione, sono chiaramente riflessi dalla Figura 29: mentre l'impronta economica cinese ha continuato a crescere nel tempo, l'interesse da parte dei massimi rappresentanti del governo e della diplomazia cinese non è costante e non è cresciuto di pari passo. Ciò si traduce in un approccio alla regione cauto, reattivo e poco dispendioso in termini di capitale diplomatico investito. Questa tendenza emergerà anche nel prosieguo dell'analisi, in cui si prende in esame l'approccio cinese nei confronti di alcuni tra gli attori più rilevanti per la proiezione cinese nella regione del Mediterraneo allargato (Iran, Israele e Turchia) o verso paesi teatro di importanti eventi per le dinamiche politiche regionali (Libia e Siria).

Figura 29. Gli interessi cinesi nella regione del Mediterraneo allargato secondo il *ChinaMed Index*



Fonte: Progetto ChinaMed ([www.chinamed.it](http://www.chinamed.it))<sup>301</sup>

### Iran

Agli occhi di Pechino l'Iran – oltre ad essere il quarto mercato più importante nel Medio Oriente per l'export di merci cinesi e il quinto fornitore di prodotti energetici per la Repubblica Popolare – rappresenta un attore fondamentale per gli equilibri regionali e globali.

Per questa ragione la politica cinese nel Golfo continua ad ispirarsi a quello che lo storico John Garver ha soprannominato come *littoral principle*, enunciato nel 1973 durante la visita del Ministro degli Esteri

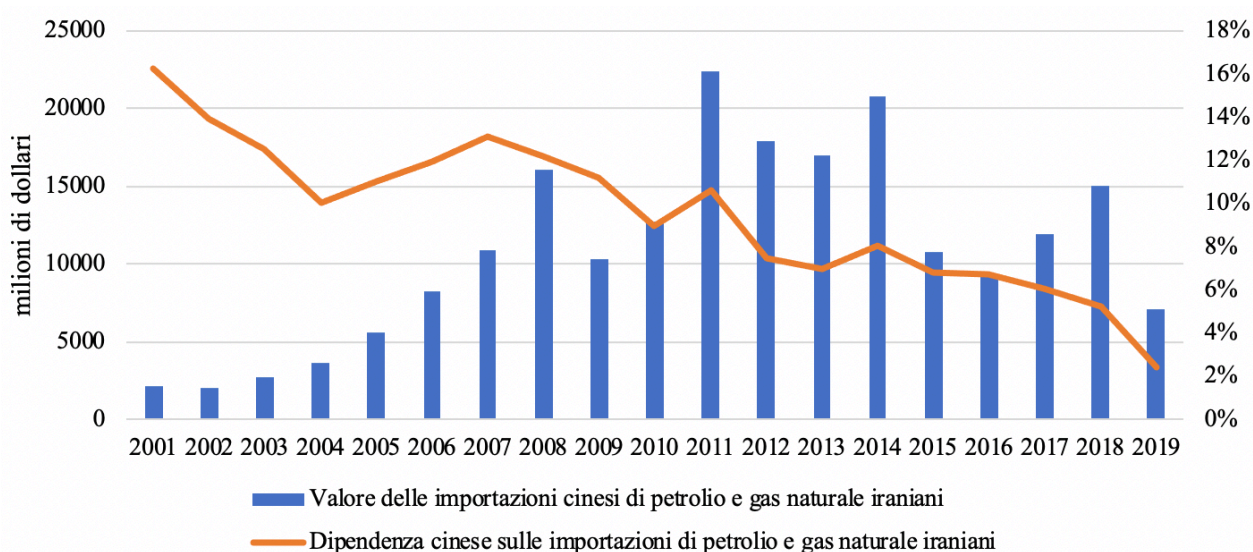
<sup>301</sup> Il ChinaMed Index è calcolato utilizzando vari dati ed indicatori per quantificare il livello di interesse economico, politico e militare cinese nei confronti di un paese o una regione. Per sapere di più sui dati e la metodologia alla base del ChinaMed Index: <https://www.chinamed.it/chinamed-data/about-the-data>.

cinese Ji Pengfei a Teheran.<sup>302</sup> Secondo questo principio, ciò che succede nel Golfo e la risoluzione di eventuali problemi deve essere deciso dai paesi affacciati su di esso, non da potenze esterne. All'epoca, il bersaglio della Cina era l'Unione Sovietica. Oggi, gli Stati Uniti.

L'approccio cinese al triangolo Pechino-Teheran-Washington è oggi caratterizzato dall'alternarsi di offerte di cooperazione con gli Stati Uniti e l'adozione di misure mirate ad aiutare l'Iran a resistere alla pressione statunitense. Questo è particolarmente evidente nel caso delle trattative per il Piano d'azione congiunto globale (più noto secondo l'acronimo in inglese *Joint Comprehensive Plan of Action*, JCPOA), approvato dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU il 20 luglio 2015, e dopo il ritiro statunitense dallo stesso pochi anni più tardi.

La Cina ha avuto un ruolo fondamentale come mediatore tra Washington e Teheran. Da una parte, essa ha appoggiato le quattro risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU che imponevano una serie di sanzioni sull'Iran, dall'altra ha contribuito al ridimensionamento della portata delle sanzioni. La risoluzione numero 1929 del 2010 è un chiaro esempio di come la Cina sia riuscita a mitigare le proposte iniziali per proteggere gli interessi cinesi e ridurre i danni a carico dell'economia iraniana. Insieme alla Russia, la RPC ha bloccato ogni proposta che avrebbe interrotto gli scambi di petrolio dai porti iraniani al proprio paese, necessari per tenere in vita l'economia iraniana.

Figura 30. Il commercio di petrolio e gas naturale tra Cina e Iran



Fonte: elaborazione del Progetto ChinaMed ([www.chinamed.it](http://www.chinamed.it)) su dati UNCTAD

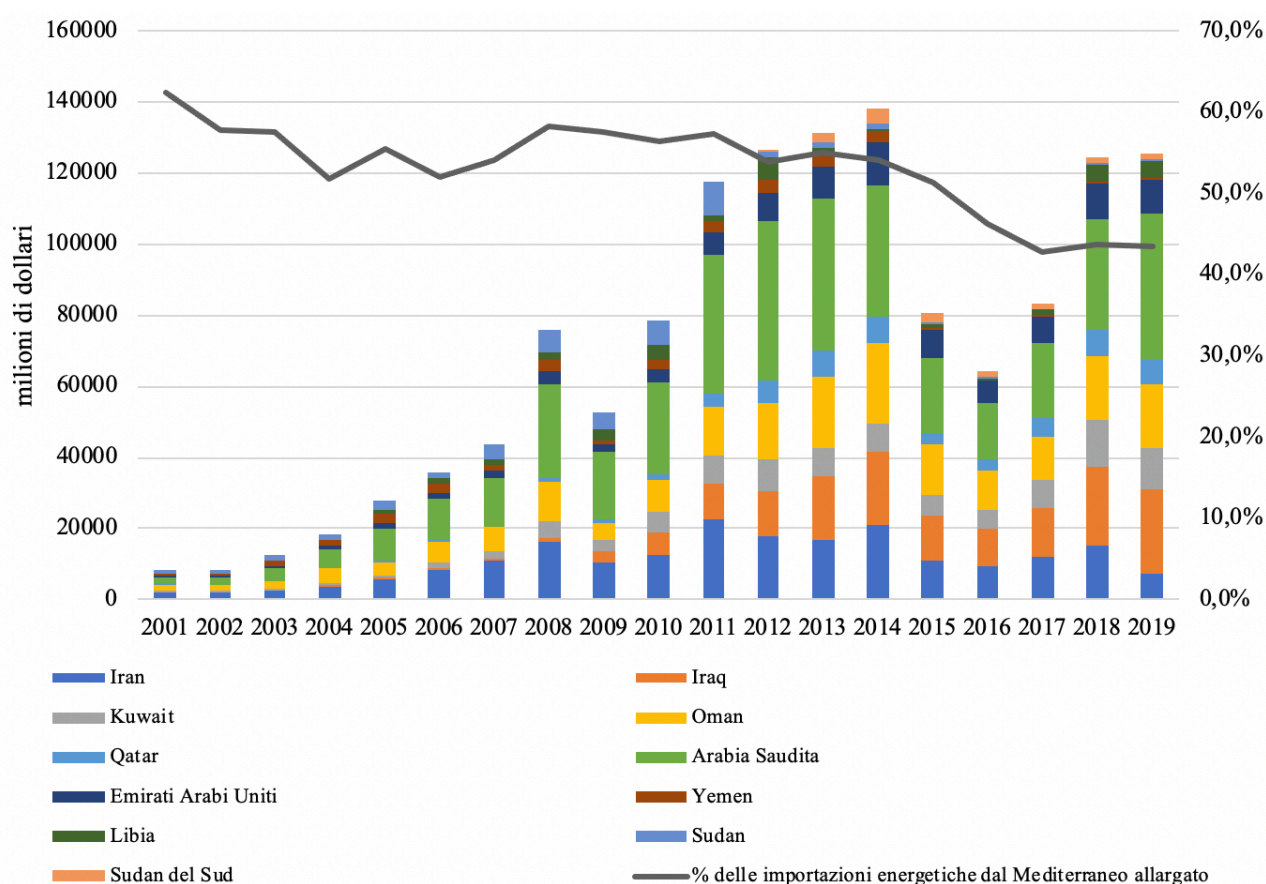
Allo stesso tempo, Pechino ha esercitato la sua pressione diplomatica attraverso almeno diciassette incontri fra i rappresentanti dei due governi fra il mese di giugno 2013 e il 20 luglio 2015, data dell'approvazione della risoluzione numero 2231 dell'ONU, per convincere Teheran a cooperare con l'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA) e risolvere le crescenti preoccupazioni riguardo la possibile militarizzazione del programma nucleare. Alla base di questi dialoghi vi era il Piano d'azione congiunto del novembre 2013, in cui il coinvolgimento del Consiglio di Sicurezza nelle negoziazioni

<sup>302</sup> John W. Garver, *China's Quest: The History of the Foreign Relations of the People's Republic of China* (Oxford University Press, 2016), pag. 338.



condotte dai cosiddetti P5+1 (Cina, Francia, Russia, Regno Unito e Stati Uniti; più la Germania) era chiaramente incluso fra i requisiti necessari per il raggiungimento di un accordo. La firma del JCPOA ha di fatto eliminato il più grande ostacolo all'espansione delle relazioni economiche tra Iran e Cina. Tra il 2016 e 2018 sono stati effettuati numerosi investimenti cinesi in Iran nel contesto della BRI. Fra questi è importante ricordare l'accordo fra il governo iraniano e l'azienda d'investimenti pubblica cinese CITIC Group per lo sviluppo della rete ferroviaria iraniana, e l'acquisizione da parte della CNPC Corporation del 30% delle quote del consorzio dedicato allo sviluppo dei giacimenti di gas naturale South Pars. La quota di CNPC è poi salita all'80% in seguito al ritiro di Total nel 2018.

Figura 31. Valore e dipendenza cinese dalle importazioni di gas naturale e petrolio dai principali produttori della regione del Mediterraneo allargato



Fonte: elaborazione del Progetto ChinaMed ([www.chinamed.it](http://www.chinamed.it)) su dati UNCTAD

Se con l'approvazione della risoluzione numero 2231 la Cina era riuscita a "mettere in sicurezza" l'Iran, tutto è cambiato nel maggio 2018, quando Trump ha deciso di ritirare gli Stati Uniti dal JCPOA. Ciò, insieme all'inasprimento della guerra commerciale tra Stati Uniti e Cina, ha causato una divergenza nel comportamento del governo e delle aziende cinesi.<sup>303</sup> Da un lato, le aziende cinesi, che non possono permettersi di essere sanzionate dagli Stati Uniti, hanno gradualmente ridotto la propria presenza in Iran e anche le importazioni cinesi di petrolio dall'Iran si sono ridotte drasticamente (Figura 31), ma

<sup>303</sup> Mohsen Shariatnia, "Iran and China: Return to Triangular Relations", in *ChinaMed Report 2019*, [https://uploads-ssl.webflow.com/5c33704eedb5fd7ad4b46b12/5e168b079d713b5348677c97\\_Report%20ChinaMed\\_Digital.pdf](https://uploads-ssl.webflow.com/5c33704eedb5fd7ad4b46b12/5e168b079d713b5348677c97_Report%20ChinaMed_Digital.pdf).

non si sono fermate.<sup>304</sup> Pechino ha continuato a cercare modi sempre più elaborati – dal baratto di merci all’uso della Banca Kunlun, controllata dal gigante petrolifero cinese CNPC – per mantenere vivi i contatti commerciali con l’Iran, ma la situazione non è cambiata in maniera sostanziale. Dall’altro lato, la pressione esercitata dagli Stati Uniti su Iran e Cina sembrerebbe aver spinto i rispettivi governi verso una maggior collaborazione politica e diplomatica. Esempi recenti di ciò sono la condanna da parte della Cina dell’uccisione del generale Qassem Soleimani il 3 gennaio 2020 per mano degli Stati Uniti e il rinnovato supporto all’Iran contro le sanzioni USA.<sup>305</sup> Allo stesso tempo, l’Iran non solo sostiene apertamente le politiche cinesi riguardanti Taiwan e il Mar Cinese Meridionale, ma è rimasto per lo più neutrale nella questione uigura. Inoltre, la Cina è sempre più il principale punto di riferimento della “Look East Policy” iraniana, attraverso la quale il governo di Teheran cerca di espandere le proprie relazioni politiche ed economiche in Asia Centrale e nel Sud-Est asiatico.<sup>306</sup> Questa sintonia a livello diplomatico si è tradotta in un ampliamento delle relazioni anche a livello militare, come evidenziato dall’esercitazione congiunta tra Iran, Cina e Russia svoltasi a fine dicembre 2019 nello Stretto di Hormuz. Sebbene Russia e Cina abbiano definito questa esercitazione come “un’operazione di routine”, i media e gli ufficiali militari iraniani ne hanno sottolineato il ruolo strategico nello sviluppo della sicurezza regionale e per la posizione geopolitica dell’Iran in Medio Oriente.

Inoltre, Cina e Iran recentemente hanno iniziato a negoziare la firma di un piano per la cooperazione bilaterale della durata di 25 anni. Questo piano era già stato oggetto di discussione durante la visita di Xi Jinping in Iran nel 2016, ma fonti iraniane indicano in maniera generica che esso era stato messo da parte a causa della mancanza di *momentum* politico. Sembra che sia stato il lavoro congiunto di burocrati ed esperti cinesi ed iraniani che ha riportato questo piano in cima all’agenda diplomatica dei due paesi. L’accordo, il cui testo finale è stato pubblicato a luglio 2020, ha suscitato molto scalpore e critiche da parte dei media iraniani, i quali accusano il governo iraniano di aver firmato in segreto un testo che minerebbe la sovranità e gli interessi nazionali del paese. In realtà, da quanto si evince dal testo reso pubblico (che costituisce solo la parte iraniana dell’accordo, il governo cinese non avrebbe ancora perfezionato quanto di sua competenza), l’accordo costituirebbe la base per un’estesa *partnership* strategica negli ambiti delle nuove tecnologie, dello sviluppo infrastrutturale, della collaborazione economica e commerciale, con un incoraggiamento degli investimenti cinesi nelle zone economiche speciali in Iran e garantendo alla Cina la priorità nell’acquisto di petrolio iraniano, come anche collaborazioni di vario genere nell’industrie militari e nelle operazioni di anti-terrorismo.<sup>307</sup> Esperti e politici iraniani favorevoli all’accordo ne sottolineano l’importanza fondamentale per l’economia iraniana e ribadiscono che l’espansione dei rapporti con la Cina rappresenta l’unica alternativa per l’Iran di uscire dall’isolamento, dal momento che le relazioni con l’Occidente, soprattutto con l’Europa, non sembrano destinate a migliorare.

Più in generale, è importante notare come la percezione iraniana della Cina sia cambiata. Prima del fallimento del JCPOA, il dibattito in seno all’establishment politico iraniano vedeva l’ala conservatrice, ferma sostenitrice delle relazioni con la Cina – il cui modello di sviluppo economico non pone il rischio di riforme politiche – contrapposta alla galassia “progressista”, storicamente più incline a un’apertura dei rapporti diplomatici ed economici con l’Occidente. Con il nuovo accordo di cooperazione, le

---

<sup>304</sup> Simon Watkins, “Despite official reports, China has been hoarding Iranian crude oil”, *Oil Price*, 3 agosto 2020, <https://oilprice.com/Energy/Crude-Oil/Despite-Official-Reports-China-Has-Been-Hoarding-Iranian-Crude-Oil.html>.

<sup>305</sup> Maria Grazia Giuffrida, “The assassination of Qassem Soleimani and the growing tension between Iran and the United States, as seen from Beijing”, *ChinaMed*, 28 gennaio 2020, <https://www.chinamed.it/publications/the-assassination-of-qassem-soleimani-and-the-growing-tension-between-iran-and-the-united-states-as-seen-from-beijing>.

<sup>306</sup> Sattar Mohammadi-Talvar, “برنامه 25 ساله همکاری با چین و آینده عضویت ایران در پیمان شانگهای”, *ستار محمدی تلوار*, [Il programma di collaborazione di 25 anni con la Cina e il futuro dell’Iran come membro della Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai], *IRNA*, 19 luglio 2020, [www.irna.ir/news/83856929/](http://www.irna.ir/news/83856929/).

<sup>307</sup> Jacopo Scita, “The China-Iran 25-Year Cooperation Deal Needs a Sober Assessment”, *ISPI online*, 15 luglio 2020, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/china-iran-25-year-cooperation-agreement-needs-sober-assessment-26949>.

posizioni sembrano essersi ribaltate: mentre i maggiori sostenitori dell'accordo, e dell'operato del Ministro degli Esteri Mohammad Javad Zarif, appartengono alle fazioni moderate e "progressiste", i più critici verso l'accordo nel dibattito interno sono per lo più conservatori radicali, come l'ex Presidente Mahmud Ahmadinejad, che pure aveva basato la politica estera del suo secondo mandato presidenziale proprio sull'espansione dei rapporti con la Cina. Se le posizioni degli esponenti politici possono essere giustificate dalla ricerca del consenso popolare alla vigilia delle nuove elezioni presidenziali, il nuovo atteggiamento pro-Cina di moderati e "progressisti" potrebbe confermare, ancora una volta, sia il ruolo fondamentale della Cina per l'Iran, sia la profonda frustrazione iraniana nei confronti dell'Europa.

### *Israele*

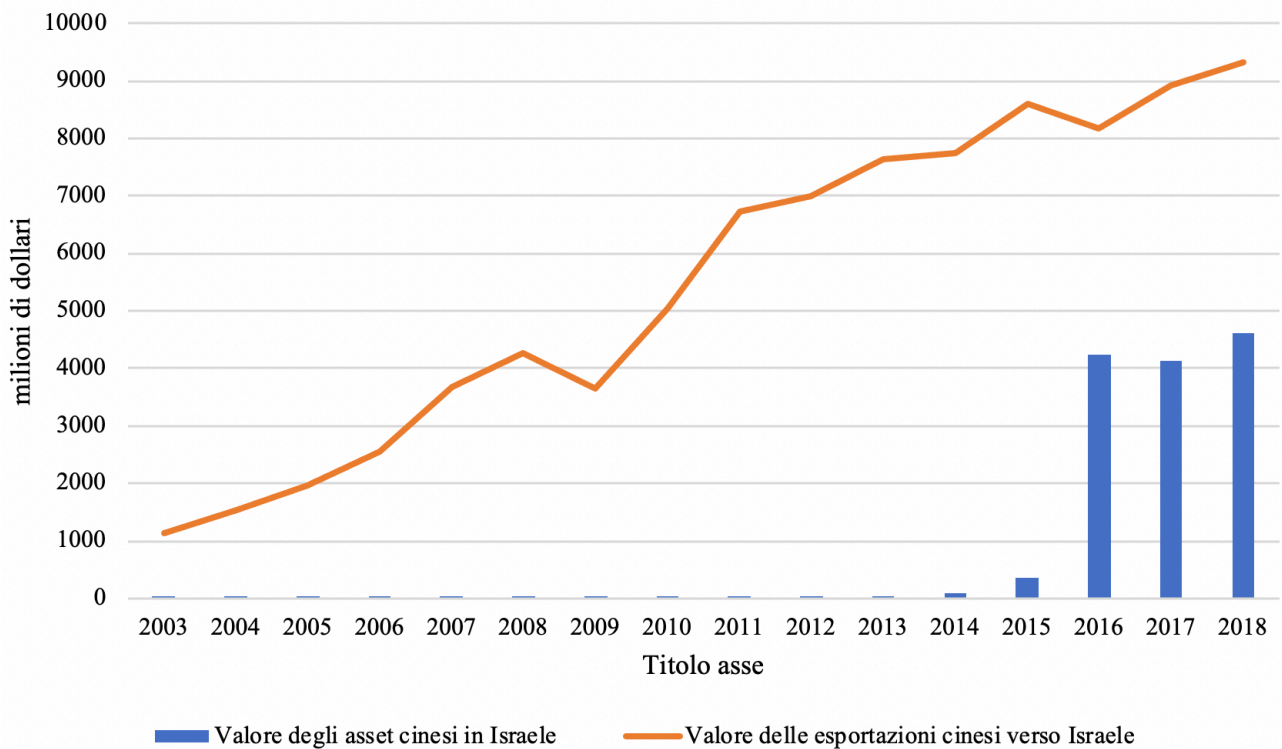
Dal 1992, anno in cui RPC e Israele hanno stabilito relazioni diplomatiche, i rapporti tra i due paesi hanno continuato ad intensificarsi, culminando, nel corso della visita di Stato del Primo Ministro israeliano Netanyahu in Cina nel marzo 2017, con la firma di un "Partenariato strategico per l'innovazione". In generale, le relazioni sino-israeliane si basano su tre pilastri: cooperazione economica, sviluppo tecnologico e, in maniera minore, cooperazione culturale. Ciò è reso possibile grazie all'approccio pragmatico che entrambi i paesi hanno nei confronti delle loro posizioni divergenti su delicate questioni regionali. Se la Cina continua a sostenere gli avversari di Israele in Medio Oriente, soprattutto Iran e Iraq, essa lo fa in maniera molto cauta, evitando che le sue azioni vengano interpretate in chiave anti-israeliana. Israele ha accettato questa realtà di fatto e cerca di evitare che ciò giunga a intaccare lo sviluppo delle sue relazioni con la Cina.

Fin dai primi anni in seguito allo stabilimento delle relazioni diplomatiche, grande attenzione è sempre stata riservata alla cooperazione economica e alle sue ricadute sulle relazioni tra Tel Aviv e Washington. Ad esempio, alla storica visita, nell'aprile del 2000, del Presidente cinese Jiang Zemin in Israele, seguì, pochi mesi dopo, nel luglio 2000, l'annullamento da parte di Israele della vendita del sistema radar *Phalcon* alla Cina a causa delle pressioni statunitensi. Nonostante ciò, i contatti tra leader cinesi e israeliani hanno continuato ad intensificarsi.

Nell'ultimo decennio, in particolare in seguito alla crisi finanziaria globale (2008-2012) e con l'inizio del secondo mandato di Benjamin Netanyahu nel 2009, gli scambi economici sono aumentati attraverso nuove modalità di collaborazione, tra cui significativi investimenti cinesi in aziende e infrastrutture israeliane (Figura 32). Uno degli investimenti più di rilievo riguarda l'acquisizione nel 2014 da parte della multinazionale cinese Bright Food del 56% delle azioni di Tnuva, la più grande azienda lattiero-casearia israeliana. L'anno successivo, lo Shanghai International Port Group ha vinto una gara per operare nel porto di Haifa e nel 2019 la stessa società ha ottenuto la gestione del Bay Terminal per 25 anni (a partire dal 2021). Nel giugno del 2015, Fosun International ha annunciato l'intenzione di acquisire il 52% delle azioni di Phoenix, una delle principali compagnie di assicurazioni e servizi finanziari in Israele. A causa delle critiche mosse contro l'acquisizione e le preoccupazioni riguardanti le questioni di sicurezza, tuttavia, la società cinese ha abbandonato i negoziati a febbraio 2016.



Figura 32. Crescita della presenza cinese in Israele



Fonte: elaborazione del Progetto ChinaMed ([www.chinamed.it](http://www.chinamed.it)) su dati del Ministero delle Finanze della RPC e UNCTAD

Col crescere dell'influenza della RPC nelle dinamiche globali, le relazioni tra Cina e Stati Uniti sono progressivamente deteriorate. Washington ha iniziato a percepire le azioni e le iniziative cinesi sempre più come il tentativo di stabilire un nuovo ordine mondiale alternativo a quello dominato dagli Stati Uniti. Con la guerra commerciale fra Washington e Pechino, il maggior coinvolgimento cinese nell'economia israeliana ha comportato anche una crescente tensione tra Israele e Stati Uniti. Gli investimenti cinesi nel porto di Haifa sono diventati così sia una vetrina per la collaborazione sino-israeliana, che fonte di grande frustrazione per gli USA. Donald Trump ha chiesto esplicitamente a Israele di limitare il coinvolgimento cinese nelle infrastrutture israeliane in cambio del riconoscimento della sovranità israeliana sulle Ature del Golan.<sup>308</sup> Riguardo a ciò, i media, gli esperti e i politici israeliani si posizionano su due fronti.<sup>309</sup> Da un lato, vi sono coloro che vedono la Cina come una minaccia alla sicurezza israeliana, sia perché temono il coinvolgimento di società cinesi in settori chiave dell'economia israeliana, sia perché paventano il rischio che le stesse possano rafforzare i nemici di Israele, eventualmente anche trasferendo tecnologie acquisite tramite la cooperazione con aziende israeliane. Inoltre, c'è timore che la collaborazione con la Cina possa danneggiare le relazioni con gli Stati Uniti. Questa posizione viene spesso espressa da membri o ex membri dell'*intelligence* e forze armate. Sul versante opposto si trovano quanti vedono nella Cina una grande opportunità economica e ritengono che i problemi di sicurezza possano essere minimizzati attraverso adeguati strumenti legislativi, che però non devono essere discriminatori, né eccessivamente restrittivi per evitare di

<sup>308</sup> Trump minaccia Netanyahu: se non limiti la Cina, la nostra cooperazione in materia di sicurezza sarà a rischio], *Maariv*, 14 aprile 2019, <https://www.maariv.co.il/news/politics/Article-694369>.

<sup>309</sup> Ori Sela e Brandon Friedman, "Sino-Israeli Relations: Challenges and Growing Ties", in *ChinaMed Report 2019*, [https://uploads-ssl.webflow.com/5c33704eedb5fd7ad4b46b12/5e168b079d713b5348677c97\\_Report%20ChinaMed\\_Digital.pdf](https://uploads-ssl.webflow.com/5c33704eedb5fd7ad4b46b12/5e168b079d713b5348677c97_Report%20ChinaMed_Digital.pdf).

“scoraggiare” le società cinesi. Associazioni di imprenditori e parte della burocrazia statale, come il Ministero delle Finanze, sono spesso identificati dai media israeliani fra chi sostiene questa posizione.<sup>310</sup> In ogni caso, la Cina è il secondo partner commerciale di Israele fin dal 2009. Nel 2019 gli scambi commerciali fra i due paesi hanno raggiunto un valore complessivo di 14,6 miliardi di dollari (9,5 miliardi di dollari di esportazioni cinesi verso Israele e 5,1 miliardi di importazioni cinesi da Israele). Le esportazioni israeliane verso la Cina comprendono principalmente componentistica elettronica (poco più del 50% delle esportazioni israeliane), a cui si aggiungono attrezzature tecnologiche, sostanze chimiche, minerali e macchinari. Inoltre, Israele ha aderito alla AIIB fin dalla sua inaugurazione nel 2015.

Infine, per quanto riguarda la questione palestinese, Pechino in passato ha appoggiato l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (OLP). Nonostante l'intensificarsi delle relazioni commerciali con Israele, la Cina mostra ancora un certo supporto per la creazione di uno stato palestinese in base ai confini del 1967 e con Gerusalemme Est come capitale. A livello ufficiale, Pechino ha proposto un piano in quattro punti per la risoluzione del conflitto tra Israele e Palestina in due occasioni, sia nel 2013 che nel 2017. Nel piano del 2013 la proposta consisteva nella creazione di uno stato indipendente per la Palestina e la coesistenza pacifica con Israele, l'uso della negoziazione come unico mezzo per la risoluzione del conflitto, supporto per il concetto di “terra in cambio di pace” (ossia il ritiro di Israele dai territori occupati in cambio del riconoscimento da parte degli stati arabi) e, infine, la promozione del ruolo della comunità internazionale nel guidare il processo di pace. Il piano del 2017 è simile, ma tuttavia più vago e meno esplicito nel promuovere l'indipendenza palestinese. Questo cambiamento può essere spiegato almeno in parte dalla crescente attenzione cinese nei confronti della capacità d'innovazione tecnologica israeliana. In generale, Israele gode di un'immagine molto positiva nei media cinesi, che solitamente descrivono il paese come una potenza tecnologica e un modello da imitare. In ogni caso, gli analisti cinesi continuano a mostrare preoccupazione per la situazione palestinese, soprattutto alla luce delle recenti decisioni di Trump per quanto concerne Israele, e sono spesso critici nei confronti delle politiche perseguite dal governo israeliano che vengono lette come una mossa politica per guadagnare il supporto degli elettori più conservatori.<sup>311</sup>

### *Turchia*

Agli occhi di Pechino la Turchia – membro della NATO e cerniera geopolitica tra Asia ed Europa – è un paese cruciale non solo per la stabilità regionale, ma anche per la stabilità interna della Cina stessa, nella sua qualità di punto di riferimento culturale e politico dei movimenti separatisti uiguri. La Turchia è anche un mercato rilevante per le aziende cinesi. Dopo anni di crescita costante, dal 2013 il valore annuo medio delle esportazioni cinesi verso la Turchia si attesta sui 18 miliardi di dollari.

Nonostante le dichiarazioni di amicizia e intesa da parte del governo cinese e turco, tuttavia, le relazioni fra i due paesi sono caratterizzate da una profonda ambiguità. Sebbene il governo turco sostenga la politica cinese di “un paese, due sistemi” e cerchi di accentuare il carattere economico dei rapporti sino-turchi, il problema dei migranti uiguri in Turchia persiste. Ad esempio, nel 2015 il Presidente Recep Tayyip Erdoğan ha affermato che la Turchia avrebbe continuato ad accogliere gli uiguri. Anche il Ministro degli Esteri turco ha espresso preoccupazione nei confronti di alcuni rapporti che segnalavano il divieto in Cina di digiunare durante il Ramadan. Anche se si tratta di commenti meno critici rispetto

---

<sup>310</sup> Per esempio: “March 2019 – The Mediterranean region looks at China”, in *ChinaMed Observer*, <https://www.chinamed.it/observer/march-2019-2020>.

<sup>311</sup> Gu Zhenglong, “Gu Zhenglong: «shiji jiaoyi» rang yi ba shuangfang yilu chong zhong” “顾正龙：“世纪交易”让以巴双方疑虑重重” [Gu Zhenglong: sia Israele che i palestinesi hanno dubbi riguardo l’“Accordo del Secolo”], *Cfisnet*, 17 giugno 2019, <http://comment.cfisnet.com/2019/0617/1316448.html>.

all'accusa di genocidio lanciata da Erdoğan nel 2009, essi hanno contribuito al radicamento di un sentimento anti-cinese in Turchia che è sfociato in proteste per dimostrare vicinanza al popolo uiguro.

In campo militare sono stati siglati accordi importanti tra Cina e Turchia, anche se non sono mancate occasioni di attrito. Nel 2009, il generale turco Hasan Aksay ha incontrato il suo corrispettivo cinese, il generale Ge Zhengfeng, concordando un aumento delle esercitazioni militari congiunte come l'*Anatolian Eagle* del 2010, la prima esercitazione dell'Esercito Popolare di Liberazione con un paese NATO. Nel 2015, tuttavia, la decisione turca di eliminare la China Precision Machinery Import-Export Corporation dalla lista dei possibili fornitori del nuovo sistema missilistico antiaereo turco ha evidenziato i limiti della cooperazione militare fra i due paesi.

In seguito al colpo di stato fallito del 2016, la Turchia si è mossa per cementare i rapporti con la Cina. In larga parte questo è dovuto al raffreddamento dei rapporti con l'Unione Europea e gli Stati Uniti, irritati per alcune misure di politica interna ed estera intraprese da Erdoğan e per le sue dichiarazioni circa il coinvolgimento occidentale nel tentato golpe. Il 3 agosto 2016, invece, il Vice-Ministro degli Esteri cinese Zhang Ming si è recato in Turchia a dimostrare il supporto cinese per il Presidente Erdoğan e il governo turco. Gli incontri di alto livello sono proseguiti, per esempio, con l'incontro avvenuto il 18 aprile 2017 – poco dopo il referendum costituzionale del 16 aprile, che ha confermato la transizione del sistema politico turco da un assetto di tipo parlamentare a uno di tipo presidenziale – tra la Vice-Premier della Repubblica Popolare Cinese Liu Yandong, il Presidente Erdoğan e il Primo Ministro Binali Yıldırım.

In generale, nonostante le tensioni sulla questione degli uiguri, Pechino ha mantenuto un basso profilo negli affari turchi sia per la sua tradizionale adesione al principio di “non-interferenza”, che perché la stabilità in Turchia è vista come importante per il mantenimento della stabilità nel Medio Oriente. Allo stesso tempo, i media cinesi hanno spesso mostrato scetticismo nei confronti dell'attivismo turco in politica estera, specialmente in Libia e Siria, vedendo la strategia turca come un tentativo di riposizionarsi quale potenza regionale indipendente dall'influenza occidentale, pur non avendo le risorse e le capacità per sostenere tale ruolo.<sup>312</sup> In maniera sorprendentemente simile ai loro colleghi occidentali, gli esperti cinesi sono critici anche nei confronti del ritorno della religione al centro della politica e della società turca prodotto dalle politiche perseguite da Erdoğan.<sup>313</sup> Questo fenomeno è visto dalla Cina anche come una delle cause di quelle che vengono percepite come fastidiose intromissioni turche negli affari della regione dello Xinjiang e, quindi, come un fattore di instabilità nelle relazioni fra i due paesi.<sup>314</sup>

A conferma di ciò, è rilevante quanto avvenuto nel febbraio del 2019: in un discorso alle Nazioni Unite, il Ministro degli Esteri turco Mevlüt Çavuşoğlu ha espresso preoccupazione riguardo il trattamento degli uiguri e dei musulmani in Cina. Poco dopo, Pechino ha temporaneamente chiuso il proprio consolato ad Izmir e invitato i cittadini cinesi ad evitare di visitare la Turchia a causa di potenziali

---

<sup>312</sup> Si veda, ad esempio, Tang Jianduan, “Tu'erqi cong zuoyou-fengyuan dao zuozhi-youchu” “土耳其从左右逢源到左支右绌” [Turchia, dall'inferno al paradiso], *Xinmin Evening News*, 18 febbraio 2019, <http://newsxmw.b.xinmin.cn/world/2019/02/18/31489493.html>.

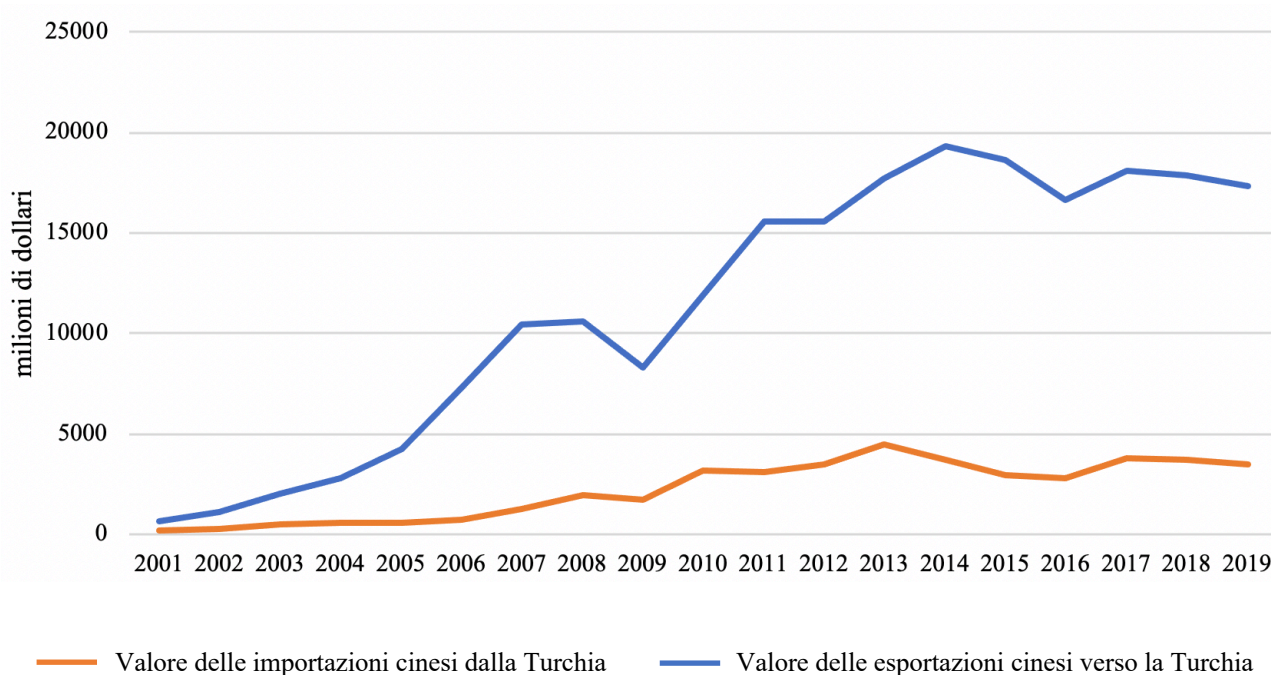
<sup>313</sup> Chen Jing, “Zhuanjia: «baokong changtaihua» Tu'erqi zhujian «Zhongdonghua»” “专家:暴恐常态化 土耳其逐渐“中东化”” [Opinione dell'esperto: il terrorismo viene “normalizzato” e la Turchia sta gradualmente “diventando un paese del Medio Oriente”], *China Youth Daily*, 4 gennaio 2017, <https://wxn.qq.com/cmsid/2017010402504500>.

<sup>314</sup> “Sheping: keguan renshi Tu'erqi, zhunque bawu Zhong-Tu guanxi” “社评: 客观认识土耳其, 准确把握中土关系” [Editoriale: Giudicare la Turchia in maniera obiettiva e valutare correttamente lo status delle relazioni Sino-Turche], *Global Times*, 19 agosto 2018, <http://opinion.huanqiu.com/editorial/2018-08/12765879.html>.

minacce alla loro incolumità. Allo stesso tempo, Ankara è stata apertamente accusata dai media cinesi di voler imitare i paesi occidentali nella loro difesa dei diritti umani.<sup>315</sup>

Con la diffusione della pandemia da Covid-19 all'inizio del 2020, la Turchia, come altri paesi del mondo, è diventata un obiettivo della diplomazia sanitaria cinese. Diverse istituzioni cinesi hanno infatti contribuito allo sforzo turco di contenere il contagio e mitigare gli effetti della crisi sanitaria, inviando attrezzature e materiale medico e aiuti finanziari, mentre le istituzioni cinesi e turche hanno mantenuto contatti ad alto livello. Nonostante ciò, molti media turchi hanno fortemente criticato la Cina per la sua gestione della pandemia, segno che l'opinione turca nei confronti della Cina resta quantomeno incerta.<sup>316</sup>

Figura 33. Le relazioni commerciali sino-turche



Fonte: elaborazione del Progetto ChinaMed ([www.chinamed.it](http://www.chinamed.it)) su dati UNCTAD

Le relazioni economiche fra i due paesi sono il riflesso delle relazioni a livello politico: problemi di fondo persistono nonostante i tentativi di rafforzarle. La Turchia vede nella RPC non solo un partner e una cruciale fonte di capitali, ma anche un modello da emulare per quanto riguarda le politiche di sviluppo economico. Ankara è partner di dialogo nella Shanghai Cooperation Organization dal 2012 e partecipa attivamente al progetto delle “Nuove Vie della Seta” e all’AIIB. Tramite queste istituzioni, la Cina ha investito 750 milioni di dollari nel progetto di linea ferroviaria ad alta velocità Istanbul-Ankara, che prevede anche il trasferimento di tecnologia nel Paese. Il consorzio formato da COSCO, China Merchants Holdings International e China Investment Corporation ha investito 920 milioni di dollari per acquisire la quota di maggioranza, il 65%, del porto di Kumport in Turchia. Inoltre, Ankara

<sup>315</sup> Cao Jie, Qing Mu, e Fan Lingzhi, “Niuqu shishi mohei Zhongguo Tu’erqide diqi laizi na?” “扭曲事实抹黑中国 土耳其的底气来自哪? [Rigirare i fatti per discreditarla la Cina, da dove viene il coraggio della Turchia?], *Global Times*, 12 febbraio 2019, <http://world.huanqiu.com/exclusive/2019-02/14287861.html?agt=62>.

<sup>316</sup> Progetto ChinaMed, <https://www.chinamed.it/tag/turkey>.

rappresenta un paese importante per la AIIB, che nel 2018 ha finanziato progetti in Turchia per un valore totale di 1,4 miliardi di dollari, rendendo il paese il terzo mercato più grande per investimenti della Banca dopo India ed Indonesia. Nel 2012, peraltro, Cina e Turchia hanno firmato un accordo per effettuare finanziamenti attraverso *swap* di valuta, che è stato poi esteso nel 2015. La Cina ha anche trasferito quantità significative di valuta estera alla Turchia nella cornice di questo accordo in momenti politicamente salienti come le elezioni comunali di Istanbul del giugno 2019.<sup>317</sup> Le esportazioni turche verso la Cina si attestavano attorno ai 3,5 miliardi di dollari nel 2019, con la Cina che rappresenta la maggior fonte di importazioni della Turchia (Figura 33). Il deficit commerciale (circa 14 miliardi di dollari nel 2019) rimane un problema, ma, poiché le due economie hanno strutture diverse, è difficile immaginare un portfolio d'esportazioni turco che possa colmare questo divario. I flussi d'investimenti, in particolare nell'ambito della Belt and Road Initiative, sommati a un incremento del turismo cinese, potrebbe contribuire a migliorare la situazione.

In questo quadro, è interessante notare che non manca in Turchia chi vede un'opportunità economica nella pandemia da Covid-19 e nell'inasprimento delle relazioni sino-statunitensi. Per esempio, secondo la *Dünya Gazetesi*, importante quotidiano commerciale turco, la Turchia potrebbe diventare un fornitore alternativo alla Cina in settori come il turismo, la costruzione navale e la produzione chimica e tessile.<sup>318</sup> Altri hanno sostenuto che la scossa alle filiere produttive, soprattutto con la rivalutazione della presenza di alcune società in Cina, aiuterà l'economia turca a riposizionarsi anche come concorrente della RPC.<sup>319</sup> La pandemia potrebbe quindi portare effetti positivi inaspettati per l'economia turca, che in anni recenti ha visto ridursi significativamente il ritmo di crescita.

## Libia

Prima del 2011, la Libia era un mercato piuttosto importante per la Cina, specialmente nei settori delle infrastrutture, dell'energia e delle telecomunicazioni, con un totale di 75 società cinesi coinvolte in circa 50 progetti. Lo scoppio della guerra civile nel 2011, l'evacuazione di 36.000 cittadini cinesi e il successivo intervento NATO sono stati eventi che hanno fortemente influenzato l'approccio di Pechino al paese nordafricano e alla regione nel suo complesso. A livello economico, fonti cinesi stimano che la crisi libica abbia causato una perdita di 18,8 miliardi di dollari in contratti persi (Figura 34), oltre a 1,5 miliardi in danni a macchinari e strutture di proprietà cinese.

Oltre ad ingenti perdite economiche, la crisi libica ha avuto un forte impatto sullo sviluppo sia militare che diplomatico cinese. In ambito militare, l'evacuazione dei 36.000 cittadini cinesi in Libia e le difficoltà legate ad un'operazione di tale portata in un territorio così distante dalla Cina hanno evidenziato come l'Esercito Popolare di Liberazione avesse bisogno di espandere il proprio concetto di sicurezza per incorporare tra le proprie missioni operazioni militari diverse dalla guerra.<sup>320</sup> La decisione di aprire la prima base militare cinese a Gibuti è in larga parte dovuta a quanto successo in Libia e, più tardi, nel 2015, in Yemen.

---

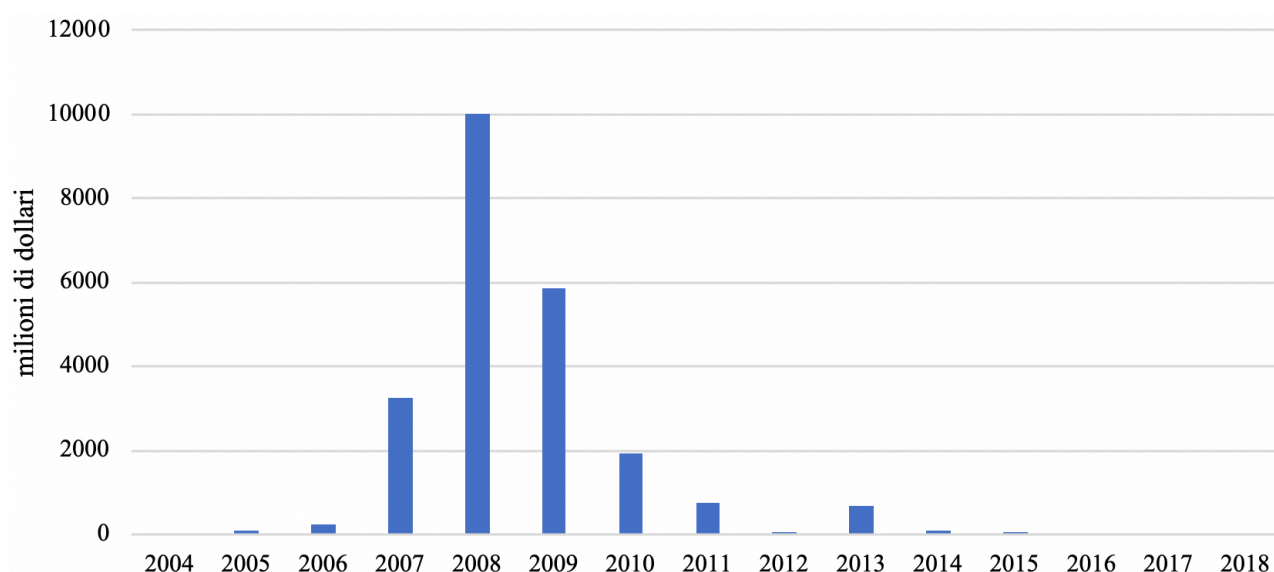
<sup>317</sup> Tugrul Keskin e Michael McCall, "The Long-Standing Struggle of Janus-Faced Relations: China and Turkey in the 21st Century, Moving Forward?", in *ChinaMed Report 2019*, [https://uploads-ssl.webflow.com/5c33704eedb5fd7ad4b46b12/5e168b079d713b5348677c97\\_Report%20ChinaMed\\_Digital.pdf](https://uploads-ssl.webflow.com/5c33704eedb5fd7ad4b46b12/5e168b079d713b5348677c97_Report%20ChinaMed_Digital.pdf).

<sup>318</sup> "Çin'den kopan sipariş Türkiye'ye yöneliyor" [La produzione si sposta dalla Cina alla Turchia], *Dünya Gazetesi*, 18 febbraio 2020, <https://www.dunya.com/ekonomi/cinden-kopani-siparis-turkiyeye-yoneliyor-haberi-462820>.

<sup>319</sup> Ahmet Faruk Isik, "Turkey's perception of China before and after COVID-19", *ChinaMed*, 27 luglio 2020, <https://www.chinamed.it/publications/turkeys-perception-of-china-before-and-after-covid-19>.

<sup>320</sup> Andrea Ghiselli (2018), "La crisi libica del 2011 e la riforma dell'Esercito popolare di liberazione. Implicazioni per la diplomazia italiana in Nord Africa e Medio Oriente", *OrizzonteCina*, 9, 2, <https://www.twai.it/articles/la-crisi-libica-del-2011-e-la-riforma-dellesercito-popolare-di-liberazione-implicazioni-per-la-diplomazia-italiana-in-nord-africa-e-medio-orientee/>. Si veda anche la sezione 1.3 di questo Approfondimento.

Figura 34. Valore dei contratti firmati da società di ingegneria e costruzione di infrastrutture cinesi in Libia



Fonte: elaborazione del Progetto ChinaMed ([www.chinamed.it](http://www.chinamed.it)) su dati dell'Istituto Nazionale di Statistica della RPC

A livello diplomatico, l'intervento a guida NATO che ha avuto luogo immediatamente dopo l'approvazione della risoluzione del Consiglio di Sicurezza ONU numero 1973 è stato visto da Pechino come un atto contrario a quanto stipulato nella risoluzione e ha avuto una profonda influenza sull'approccio cinese ad altri casi simili, soprattutto in Siria. La deposizione di Mu 'ammar Gheddafi è stata vista come un tentativo di rafforzare l'egemonia occidentale/statunitense, che, oltre a causare danni ingenti agli interessi cinesi, ha destabilizzato l'intera regione. La scelta di non porre il proprio veto nel 2011 era stata influenzata in maniera significativa dalla posizione di organizzazioni regionali come la Lega Araba e l'Unione Africana, che appoggiavano la costituzione di una *no-fly zone*.<sup>321</sup> Tuttavia, pochi mesi più tardi, la Cina, insieme alla Russia, ha votato contro risoluzioni che avrebbero ricreato in Siria una situazione simile a quella pre-intervento in Libia, anche al costo di creare frizioni con partner nella regione e provocare forti critiche in Occidente.<sup>322</sup>

Da allora, la Cina ha adottato un atteggiamento cauto nei confronti del conflitto libico, limitando il proprio coinvolgimento e mantenendo aperto il dialogo con i due centri di potere principali nel paese nordafricano. La Cina si è allineata all'ONU riconoscendo il Governo di Accordo Nazionale (GNA) guidato da Fāyez al-Sarrāj e, tra il 2016 e il 2020, i diplomatici cinesi si sono incontrati nove volte in questi anni con rappresentanti del GNA. Nel 2018, il Ministro degli Esteri Mohamed Taha Siala ha partecipato all'ottavo meeting del Forum sulla Cooperazione Cina-Africa (FOCAC) a Pechino, dove ha incontrato il Ministro degli Esteri Wang Yi. Durante l'incontro, i due ministri hanno siglato un Memorandum d'Intesa con lo scopo di integrare la Libia all'interno della BRI.

Allo stesso tempo, Pechino continua ad essere in contatto con il generale Khalīfa Haftar, a capo dell'Esercito Nazionale Libico (LNA) con sede a Tobruk. A differenza della Russia, che ha assunto un ruolo sempre più prominente nel conflitto libico, appoggiando Haftar con risorse militari e mercenari,

<sup>321</sup> "2011 nian 3 yue 22 ri Waijiao bu fayaren Jiang Yu juxing lixing jizhehui" "2011年3月22日外交部发言人姜瑜举行例行记者会" [Conferenza stampa del portavoce del Ministero degli Esteri Jiang Yu del 22 marzo 2011], *The Paper*, 22 marzo 2011, [https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/jzhs\\_673025/t808563.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhs_673025/t808563.shtml).

<sup>322</sup> "Zhongdong teshi Wu Sike: hanwei zhengyi, Zhongguo lianxu sanci dongyong Anlihui foujuequan" "中东特使吴思科：捍卫正义，中国连续三次动用安理会否决权" [L'Inviato Speciale per il Medio Oriente Wu Sike: La difesa della giustizia e dei tre veti alle Nazioni Unite], *Beijing Daily*, 21 settembre 2019, <http://www.bjd.com.cn/a/201909/21/WS5d8570f9e4b0081bfdf29bd4.html>.

la RPC si è limitata a stringere accordi di tipo economico. Per esempio, nel 2016, lo stesso anno in cui il GNA è stato riconosciuto, alcune imprese statali cinesi hanno siglato degli accordi con il premier del governo di Tobruk Abdullah Al-Thani per la costruzione di nuove infrastrutture logistiche in quella città. Inoltre, l'Esercito Nazionale Libico controlla la maggior parte dei giacimenti di petrolio nell'est della Libia e nel maggio 2018 la società di stato cinese PetroChina ha siglato un accordo con la National Oil Corporation libica per l'acquisto di greggio.

Nonostante gli accordi stretti con entrambe le parti, indipendentemente dalla natura diplomatica o economica, Pechino ha mantenuto un atteggiamento molto prudente, aspettando che le condizioni di sicurezza migliorino. Questa cautela è anche mirata alla creazione di un ambiente politicamente favorevole agli interessi economici cinesi indipendentemente da chi eventualmente riuscirà a vincere il conflitto in corso. In caso di vittoria di al-Sarrāj, la Cina beneficerebbe dell'appoggio dato al governo riconosciuto dall'ONU. Viceversa, qualora dovesse prevalere il generale Haftar, Pechino beneficerebbe comunque dagli accordi stretti in ambito energetico.

Per quanto concerne la risoluzione del conflitto, la Cina ha costantemente sottolineato l'importanza di una soluzione che sia il frutto di dialogo, esortando i vari *stakeholder* ad attenersi alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU e ad aderire ai principi “*Libyan-led* e *Libyan-owned*”, a significare la preferenza per un processo di pace che venga guidato dai libici senza interferenze esterne, ribadendo l'uso della diplomazia e il rispetto della Carta dell'ONU per evitare cambi di regime e interventi militari da parte di attori terzi che complicherebbero ulteriormente la situazione libica.<sup>323</sup> Dopo la conferenza di Berlino nel gennaio 2020 Pechino ha ribadito i principi di sovranità, indipendenza e integrità territoriale.

In particolare, la situazione in Libia è utilizzata dagli esperti cinesi per esprimere scetticismo nei confronti della politica estera turca, che viene spesso criticata perché percepita come eccessivamente ambiziosa e di nessun beneficio alla stabilità regionale.<sup>324</sup> Vi è consenso in Cina sul fatto che il coinvolgimento nel conflitto libico da parte di potenze straniere come Turchia e Emirati Arabi Uniti, che appoggiano al-Sarrāj e Haftar rispettivamente, sia un ostacolo verso la pace. Un'altra fonte di preoccupazione per la Cina è infatti la possibile emergenza di organizzazioni terroristiche che possano trarre vantaggio dalla situazione di costante instabilità. Nel caso della Siria, ad esempio, il governo cinese ha affermato che alcuni militanti uiguri hanno combattuto a fianco dei ribelli contro il governo di Bashar al-Assad. La preoccupazione principale non riguarda solo la situazione di instabilità nel Nord Africa e in Medio Oriente, ma anche che i militanti possano tornare in Cina e turbare la stabilità interna, specialmente nello Xinjiang.

Per quanto di basso profilo, la condotta mantenuta dalla RPC sin qui la posiziona in maniera molto equilibrata: il riconoscimento del GNA come governo legittimo della Libia ne rafforza il ruolo in sede ONU e, quindi, amplifica e legittima politicamente l'influenza cinese già garantita dal suo potenziale ruolo nella futura ricostruzione del paese nordafricano, specialmente alla luce dell'adesione della Libia alla BRI. Inoltre, Pechino non avrà alcuna “eredità storica” da gestire, al contrario di Turchia, Russia ed Emirati Arabi Uniti, che appoggiano apertamente e militarmente una fazione o l'altra. Allo stesso tempo, il mantenimento dei contatti con il generale Haftar fa sì che la porta rimanga aperta per il coinvolgimento delle società cinesi nell'industria petrolifera libica.

---

<sup>323</sup> “Wang Yi Attends a High-level Public Video Conference of the United Nations (UN) Security Council on the Libyan Issue”, *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*, 8 luglio 2020, [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1796699.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1796699.shtml).

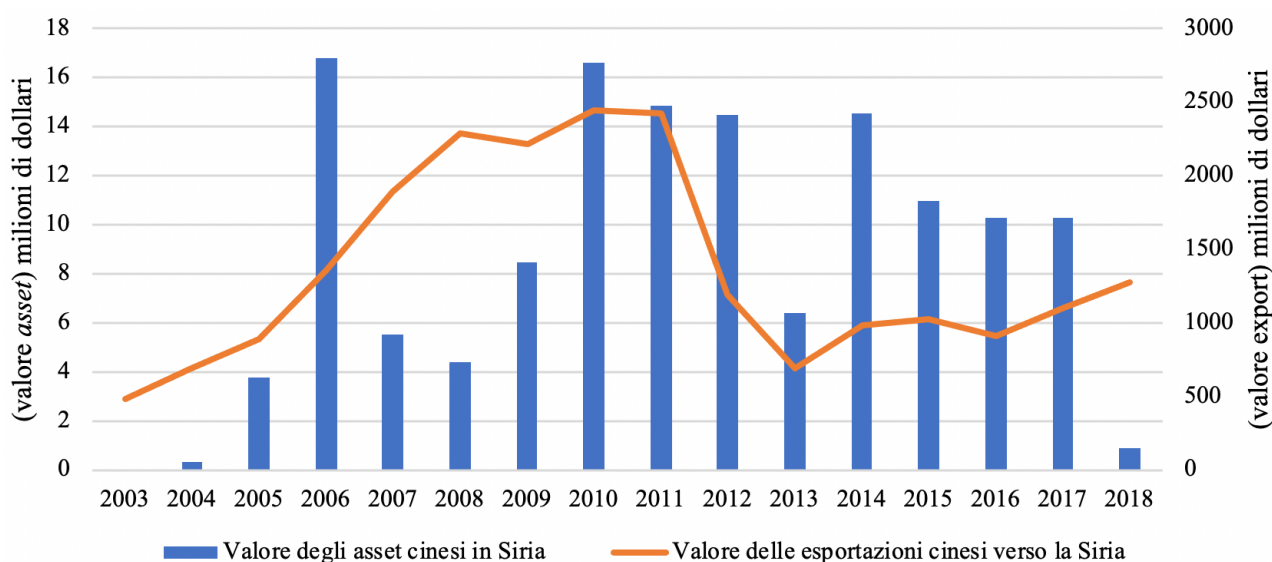
<sup>324</sup> Pan Xiaojing, “Yanhe you weicheng Libiya wenti xian “guaiquan” “言和又未成 利比亚问题陷·怪圈.” [Ancora una volta non c'è pace in Libia], *Xinhua*, 10 giugno 2020, [http://www.xinhuanet.com/world/2020-06/10/c\\_1126097010.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2020-06/10/c_1126097010.htm).



## Siria

La Siria non è un paese particolarmente importante per la Cina, né politicamente, né economicamente (Figura 35). Eppure, Pechino è intervenuta con decisione all'ONU in difesa del regime siriano all'inizio della guerra civile, fra l'autunno del 2011 e la primavera del 2012, e, in misura minore nel 2016, per poi adottare un profilo decisamente più basso negli anni successivi.

Figura 35. Presenza economica cinese in Siria



Fonte: elaborazione del Progetto ChinaMed ([www.chinamed.it](http://www.chinamed.it)) su dati del Ministero delle Finanze della RPC e UNCTAD

La Cina, insieme alla Russia, ha esercitato il proprio potere di veto in quanto membro permanente del Consiglio di Sicurezza dell'ONU tre volte fra l'ottobre del 2011 e il luglio del 2012 per bloccare risoluzioni proposte da Regno Unito, Stati Uniti e Francia volte a censurare e imporre sanzioni economiche contro il governo di Damasco. Cina e Russia hanno votato anche all'Assemblea Generale dell'ONU il 12 febbraio 2012 e al Consiglio per i Diritti Umani dell'ONU il 1° marzo dello stesso anno contro due proposte relative alla Siria. Non c'è dubbio che la RPC abbia agito in questo modo per evitare che, come in Libia, le potenze occidentali potessero utilizzare la copertura di risoluzioni dell'ONU per imporre un cambio di regime.

In seguito, subito dopo l'inizio dell'intervento militare russo, la Cina ha compiuto altre due azioni importanti a sostegno del governo siriano: la visita del neo-nominato inviato speciale del governo cinese per il conflitto siriano, l'Ambasciatore Xie Xiaoyan, nell'aprile 2016, e la visita del Direttore dell'Ufficio per la Cooperazione Militare della Commissione Militare Centrale del PCC, il Contrammiraglio Guan Youfei, qualche mese dopo. Durante il soggiorno a Damasco il Contrammiraglio Guan ha incontrato sia il Ministro della Difesa siriano, il tenente generale Fahd Jasim al-Furayj, con cui si è accordato per rafforzare la cooperazione militare fra i due paesi, che l'allora Direttore del Russian Reconciliation Center for Syria, il tenente generale Sergei Chvarkov.

Anche se queste azioni hanno sicuramente contribuito alla sopravvivenza del regime siriano, è importante sottolineare che il supporto cinese è rimasto essenzialmente diplomatico. Pechino non ha contribuito né truppe né, per quanto si sa, materiale bellico alle forze governative siriane. Inoltre,



nonostante quanto scritto in molti media occidentali e siriani, il supporto economico cinese alla Siria è stato finora limitato a quantità modeste di aiuti umanitari. Fonti cinesi sono esplicite nel descrivere la Siria come un luogo particolarmente difficile in cui operare per le società cinesi, una situazione che non si prevede cambierà significativamente alla fine del conflitto.<sup>325</sup>

Sebbene Pechino abbia collaborato con Mosca all'ONU per continuare a proteggere il governo siriano, essa ha mantenuto una certa distanza da Russia e Iran, che hanno investito una quantità significativa di risorse economiche e militari a sostegno del governo siriano. Per esempio, rappresentanti del governo cinese hanno partecipato ad alcuni degli incontri ad Astana e Sochi, ma la Cina non è mai diventata uno dei membri ufficiali di tale iniziativa diplomatica. I media cinesi descrivono tale iniziativa al più come un "supplemento" all'attività dell'ONU.<sup>326</sup> Alcuni esperti cinesi hanno evidenziato più volte che il coinvolgimento delle potenze occidentali è necessario se si vuole trovare una soluzione durevole al conflitto siriano.<sup>327</sup> Inoltre, mentre la presenza russa in Siria è vista in miglior luce rispetto a quella USA, il ritiro dei soldati di entrambe le potenze viene considerato lo scenario migliore per la Cina, che potrebbe così far valere di più la propria influenza all'interno del Consiglio di Sicurezza.<sup>328</sup>

In sintesi, la Cina ha due obiettivi interconnessi in Siria. Il primo è impedire la caduta di Assad a causa di pressioni occidentali così come accaduto in Libia con Gheddafi. Ciò creerebbe terreno fertile per gruppi terroristici capaci di minacciare anche la Cina e, allo stesso tempo, altererebbe i già fragili equilibri regionali. Secondo un recente rapporto ONU, 3.300 miliziani uiguri sono parte di due diversi gruppi terroristici in Siria.<sup>329</sup> Il secondo obiettivo è fornire copertura diplomatica a Russia e Iran per consolidare ulteriormente la posizione del governo siriano ed effettivamente concludere l'epoca di egemonia statunitense nella regione.

Nonostante l'evidente disinteresse di Pechino nei confronti di un coinvolgimento diretto in Siria, la Cina riveste un ruolo di primo piano nella narrazione governativa siriana. Poiché i media internazionali spesso riportano le dichiarazioni del governo siriano, è importante comprendere questa dinamica per evitare errori di valutazione. Come si evince dall'analisi dei media siriani, la Cina viene vista come un partner strategico e come il principale attore della ricostruzione post-bellica. In generale, la narrazione governativa siriana, composta da frequenti dichiarazioni da parte di alti funzionari di Stato - il Presidente Bashar al-Assad, i suoi consiglieri politici, l'Ambasciatore siriano a Pechino, Imad Mustafa - e notizie sui quelli che appaiono come frequenti incontri tra esponenti governativi siriani e cinesi contiene due messaggi fondamentali.<sup>330</sup> Il primo è che la Siria è a tutti gli effetti un paese normale, non uno stato paria: anche se sta attraversando un momento difficile a causa dell'aggressione occidentale,

---

<sup>325</sup> Si veda, ad esempio, Zhao Chong (2018), "Xuliya zhanhou chongjian ji shichang tanxi" "Siria dopo la guerra: ricostruzione e analisi del mercato", *International Project Contracting & Labour Service*, 11, pp. 46-9.

<sup>326</sup> Si veda, ad esempio, Qingyun Wang e Yitao Sheng, "Xu zhengfu yu fandui pai jiang zai Astana duihua. Zhongguo Waijiaobu: wang qude tupo" "Il governo siriano incontra l'opposizione ad Astana. Il Ministero degli Esteri cinese: Speriamo si possano fare dei progressi importanti", *China Daily*, 20 gennaio 2017, [http://cn.chinadaily.com.cn/2017-01/20/content\\_28013987.htm](http://cn.chinadaily.com.cn/2017-01/20/content_28013987.htm).

<sup>327</sup> Si veda, ad esempio, Li Jiabao, "Meiguo zai Xuliya beibian yuanhualue" "Gli Stati Uniti sono stati marginalizzati in Siria?", *People's Daily*, 19 febbraio 2019, <http://world.people.com.cn/n1/2019/0219/c1002-30805257.html>.

<sup>328</sup> Yao Quan (2018), "Mei, E zai Xuliya weiji zhongdi nuofu boyi lun xi - Jian lun Zhongguode zhanlue xuanze fang'an" "L'analisi delle relazioni fra Russia e Stati Uniti in Siria e le opzioni strategiche della Cina", *Forum of World Economics & Politics*, 5, p. 57-76.

<sup>329</sup> Consiglio di Sicurezza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, "Letter Dated 20 January 2020 from the Chair of the Security Council Committee Established Pursuant to Resolutions 1267 (1999), 1989 (2011) and 2253 (2015) Concerning Islamic State in Iraq and the Levant (Da'esh), Al-Qaida and Associated Individuals, Groups, Undertakings and Entities Addressed to the President of the Security Council", United Nations Digital Library, 20 gennaio 2020, <http://digitallibrary.un.org/record/3848705>.

<sup>330</sup> Andrea Ghiselli e Mohammed Al-Sudairi, "Syria's 'China Dream': Between the Narratives and Realities", King Faisal Center for Research and Islamic Studies, 15 settembre 2019, <http://www.kfcris.com/en/view/post/234>.

le sue istituzioni, la vita sociale e gli scambi internazionali si svolgono secondo le modalità ordinarie. Il secondo presenta la Cina come forte sostenitore di una coalizione eurasiatica costituita da Iran, Russia e Corea del Nord, che a sua volta è l'espressione su scala globale del cosiddetto "Asse della Resistenza". Composto da Iran, Siria, alcuni gruppi e milizie paramilitari irachene, Hamas, Hezbollah e vari altri gruppi militanti e partiti politici, l'Asse della Resistenza è presentato nella narrazione governativa siriana come una rete di governi e attori politici uniti in una lotta esistenziale e anti-egemonica contro un campo filo-occidentale che comprende gli Stati Uniti, Israele e i regni sunniti del Golfo per il controllo della regione. Questo tipo di rappresentazione della RPC può essere trovato anche nei media iraniani e libanesi.

### 6.3 L'impatto della piattaforma 17+1 in Europa centro-orientale e sud-orientale

Il fiorente rapporto tra la RPC e i paesi dell'Europa centro-orientale e sud-orientale (CESEE) è stato uno degli sviluppi più inattesi delle relazioni Europa-Cina negli anni 2010. In un arco di tempo molto breve Pechino - che in precedenza aveva una presenza trascurabile nella regione - è emersa come significativo attore esterno, oltre che come investitore nel futuro sviluppo dei paesi CESEE.<sup>331</sup>

A seguito di un periodo di divergenza ideologica tra il 1989 e il 2008, la RPC si è avvicinata ai paesi CESEE nelle vesti di una crescente potenza economica mondiale che ha continuato a prosperare anche durante la crisi finanziaria globale del 2008, riuscendo a perpetuare il miracolo economico iniziato nel 1978. I *policymaker* cinesi hanno proposto a questi interlocutori europei il perseguimento congiunto della prosperità economica (denominandola "cooperazione *win-win*") secondo una logica che prevede un aumento del commercio (che si vorrebbe progressivamente più equilibrato), degli investimenti e di altre forme reciprocamente vantaggiose di cooperazione economica. Il senso di questa proposta è apparso complementare rispetto alle esigenze dei paesi CESEE dopo la crisi del 2008 e ha contribuito a facilitare l'ingresso della Cina nella regione.

Nel 2011 Pechino ha dunque avviato un meccanismo speciale di cooperazione regionale e di coordinamento di *policy*, in origine comprendente sedici paesi post-comunisti. Tale piattaforma, denominata "16+1", comprendeva in origine i seguenti paesi: Albania, Bosnia ed Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Montenegro, Macedonia del Nord, Polonia, Romania, Serbia, Slovacchia e Slovenia. Il novero dei paesi partecipanti è stato poi ampliato nel 2019 al fine di includere il primo paese privo di un passato comunista, la Grecia, rendendo il meccanismo noto ora come "17+1".

La RPC ha convocato i 16 paesi partner per la prima volta nel 2011 in un forum commerciale a Budapest. Nell'aprile 2012, in occasione del secondo forum commerciale tenutosi a Varsavia, in Polonia, l'allora Premier della Repubblica Popolare Cinese Wen Jiabao rendeva noto un ambizioso piano di cooperazione incentrato sul rafforzamento dei legami politici ed economici, oltre che sulla razionalizzazione delle politiche in settori come il turismo, la cultura e l'istruzione. Nel settembre 2012, la Cina formalizzava il partenariato istituendo un segretariato speciale per la cooperazione con il gruppo dei 16. Tale segretariato fa parte del Ministero degli Esteri cinese ed è guidato da un vice-ministro. Da allora, il segretariato ha mantenuto regolari attività di comunicazione e coordinamento con i Ministeri degli Esteri dei paesi partecipanti.

---

<sup>331</sup> Anastas Vangeli (2017), "China's Engagement with the Sixteen Countries of Central, East and Southeast Europe under the Belt and Road Initiative", *China & World Economy*, 25, 5, pp. 101-124.

Negli anni successivi, la piattaforma 16+1/17+1 ha continuato a progredire grazie a vertici annuali dei Capi di governo e ai forum commerciali, che si sono tenuti a Bucarest, in Romania, nel 2013; a Belgrado, in Serbia, nel 2014; a Suzhou, in Cina, nel 2015; a Riga, in Lettonia, nel 2016; a Budapest, in Ungheria, nel 2017; a Sofia, in Bulgaria, nel 2018 e a Dubrovnik, in Croazia, nel 2019. Nel 2020, a causa della pandemia da Covid-19, il vertice 17+1 (originariamente previsto a Pechino) è stato rinviato.

Solitamente, a tali vertici partecipano i Capi di governo e a ogni vertice vengono stilate linee guida pratiche per definire il futuro della cooperazione. A margine, vengono anche stipulati numerosi accordi bilaterali tra Cina e i singoli paesi partecipanti. Osservatori esterni, tra cui Austria, Svizzera, Bielorussia, Ucraina e istituzioni dell'UE e della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo, nonché la Grecia prima dell'adesione ufficiale nel 2019, hanno preso parte ai vertici 16+1.

Eventi significativi di cooperazione si svolgono, inoltre, anche tra un vertice e l'altro, nell'ambito di forum tematici 17+1 di professionisti ed esperti in vari campi. Il Ministero degli Esteri cinese considera questi scambi tra i risultati chiave raggiunti dalla piattaforma, mentre alcuni esperti cinesi hanno definito la 17+1 una piattaforma "people-to-people".<sup>332</sup> Scala, portata, frequenza e intensità delle interazioni sociali promosse dalla piattaforma guidata da Pechino non hanno precedenti per i paesi CESEE non occidentali, dimostrando le grandi risorse e l'impegno politico della Cina rispetto a tali iniziative, che hanno contribuito a cambiarne profondamente il ruolo non solo in Europa, ma anche a livello globale.

Inoltre, la Cina ha avviato una rete molto complessa e decentralizzata di quasi-istituzioni intergovernative, ovvero segretariati per il coordinamento in numerosi settori politici a livello ministeriale (agricoltura, turismo, istruzione, sanità, affari marittimi e così via). Per i paesi CESEE, di conseguenza, i rapporti con la Cina non sono più semplici rapporti diplomatici, bensì relazioni multiformi, che comportano l'interazione con un numero sempre crescente di attori cinesi.

Alcuni di questi segretariati hanno sede in Cina, ma la maggior parte di essi ha sede in diversi paesi CESEE. Alcuni sono molto più attivi di altri: nel complesso, le impressioni sulla loro efficacia sono contrastanti. Tuttavia, la loro stessa esistenza è di per sé uno sviluppo significativo. Durante la pandemia da Covid-19, ad esempio, il meccanismo Cina-CESEE per la cooperazione sanitaria ha assunto un ruolo centrale nel coordinare l'organizzazione sia di spedizioni commerciali sia di materiale umanitario, inclusa la spedizione di attrezzature mediche e protettive dalla Cina alla regione e altre forme di cooperazione messe in atto nei frangenti più complessi della crisi.<sup>333</sup>

Fondamentale per comprendere la piattaforma 17+1 è la relazione con la Belt and Road Initiative varata da Pechino nel 2013. Nonostante la piattaforma 16+1 sia formalmente antecedente alla BRI, come per molti altri elementi della politica estera cinese essa è stata retroattivamente ricondotta al disegno della BRI e la metafora delle "Nuove Vie della Seta" è stata adoperata per descrivere la visione cinese per i paesi CESEE anche negli anni 2000.

La piattaforma 17+1 è una componente significativa della BRI, intesa come visione di connettività transregionale: la regione CESEE, infatti, fa parte del cosiddetto "Nuovo ponte terrestre eurasiatico", uno dei corridoi che costituiscono la "Cintura economica delle Vie della Seta". Inoltre, diverse delle

---

<sup>332</sup> Anastas Vangeli (2019), "Diffusion of ideas in the era of the Belt and Road: Insights from China-CEE think tank cooperation," *Asia Europe Journal*, 17, pp. 421-436.

<sup>333</sup> "China, CEE countries exchange information on fighting COVID-19 via video conference", *Xinhua*, 14 maggio 2020, [http://www.china.org.cn/world/2020-05/14/content\\_76042755.htm](http://www.china.org.cn/world/2020-05/14/content_76042755.htm); "China's mask diplomacy wins support in Eastern Europe" *Associated Press*, 14 aprile 2020, <https://apnews.com/article/76dff4b113e82d85716262895909f151>.

rotte marittime contemplate tra la “Vie della Seta Marittime del XXI secolo” attraversano o sono comunque collegate alla regione stessa. In questa rappresentazione essenzialmente cartografica della BRI, i paesi CESEE vengono dopo la Russia, la Bielorussia e l'Asia centrale nel tragitto che va dalle province e regioni interne della Cina verso l'Europa occidentale. La regione CESEE confina anche con la Turchia e con la più ampia regione del Mediterraneo allargato, aree di importanza strategica per Pechino.

Dal punto di vista politico-economico, la dirigenza cinese vede questi paesi come accomunati da una traiettoria di sviluppo capitalista in condizioni di dipendenza, essenzialmente una dipendenza da capitali esteri. In questo senso, nonostante l'eterogeneità del livello di sviluppo dei diversi paesi, Pechino tende ad assimilarli al Sud globale, una sorta di sacca del Sud globale all'interno del Nord europeo. È questa la ragione per cui la dirigenza cinese ha caratterizzato la piattaforma 17+1 come forma di "cooperazione Sud-Sud con caratteristiche Nord-Sud", sollevando non poco stupore nella regione.<sup>334</sup>

Nel complesso, il meccanismo 17+1 è un progetto pilota significativo per la nuova, ambiziosa diplomazia cinese, che presenta elementi sperimentali in termini di coordinamento di *policy* regionali e che, nel complesso, offre spunti interpretativi circa lo sviluppo futuro degli sforzi diplomatici globali della Cina. Sovente, figure istituzionali cinesi ed esperti hanno fatto riferimento al 17+1 come a un laboratorio per la diplomazia "multicanale" cinese. Ad esempio, nel caso della Serbia, l'interazione tra Pechino e Belgrado su specifici dossier si colloca al livello bilaterale; il coordinamento regionale avviene a livello del meccanismo 17+1; infine, la BRI definisce la logica e gli scopi trans-regionali delle relazioni, inserendo la Serbia come singolo paese e il 17+1 nel suo complesso nel contesto più ampio della visione euro-asiatica e globale cinese.

Se l'iniziativa cinese nella regione è eccezionale, l'operato dei paesi CESEE è altrettanto importante per comprendere lo sviluppo delle relazioni 17+1. Con un modesto bagaglio di competenze sulla Cina e poca esperienza come attori autonomi nella politica mondiale, i *policymaker* e gli esperti dei paesi CESEE (come anche di altri paesi europei) sono stati inizialmente colti alla sprovvista dall'energia profusa da Pechino nella cooperazione regionale; tuttavia, con il passare del tempo, si sono gradualmente adattati alla nuova situazione.

Le discrepanze e le asimmetrie tra Cina e paesi CESEE, la relativa mancanza di familiarità con la Cina e la sua politica estera, e la composizione del gruppo di 16/17 paesi sono i temi che più spesso sono stati al centro dei dibattiti accademici sulla regione. Tuttavia, in pratica, almeno fino al 2018, l'approccio dei paesi CESEE alla cooperazione ha seguito la narrazione presentata dal Partito-Stato cinese, sostenuta dalla grande promessa di guadagni materiali che ne sarebbero seguiti. In questo senso, nonostante alcuni commenti critici, almeno a livello ufficiale, il consenso sulla cooperazione tra Cina e CESEE è stato inizialmente modellato dal pragmatismo e dalla tacita accettazione della narrazione dell'"ascesa della Cina" nella regione CESEE, tralasciando tutte le questioni ideologiche che avevano caratterizzato in passato la narrativa CESEE sulla Cina (compreso il passato comunista).

Con l'arrivo della Cina, i paesi CESEE hanno esplorato le proprie capacità di agire come attori indipendenti negli affari internazionali, confermando la consolidata tendenza a livello europeo per cui i diversi paesi assumono come prioritari i propri interessi nazionali quando si tratta delle relazioni con Pechino, il tradizionale ostacolo alla formazione di una posizione europea comune verso la Cina. Alcuni di questi paesi hanno sfruttato il rapporto con la Cina come trampolino di lancio per espandere la propria diplomazia verso altre potenze emergenti in Asia e non solo. Altri l'hanno utilizzato per

---

<sup>334</sup> Bartosz Kowalski, “Central and Eastern Europe as a part of China’s Global South narrative”, *Asia Dialogue*, 27 agosto 2018, <https://theasiadialogue.com/2018/08/27/central-and-eastern-europe-as-a-part-of-chinas-global-south-narrative/>.

aumentare il proprio potere negoziale all'interno dell'Europa. Altri ancora hanno impiegato la relazione con la Cina come fattore d'immagine di fronte al proprio pubblico nazionale. Altri, infine, hanno accolto con favore la Cina nel tentativo di diversificare la propria politica estera e le *partnership* economiche percorribili.

Allo stesso tempo, anche nei momenti di maggiore entusiasmo nei confronti della Cina e della sua presenza nella regione CESEE, due importanti *caveat* sono rimasti in evidenza. In primo luogo, soprattutto in termini di ricadute economiche, il progetto 17+1 è stato inteso come strumento volto a produrre risultati nel lungo periodo. In secondo luogo, nonostante la crescita della sua rilevanza e le promesse per il futuro, il rapporto con la Cina è sempre rimasto in terza posizione per i paesi CESEE, dopo quello con il resto dell'UE e con gli Stati Uniti.

Sul versante economico le promesse insite nella cooperazione CESEE-Cina non si sono ancora concretizzate (completamente). Sebbene commercio e investimenti siano in aumento, in questo ambito gli sviluppi non sono significativi. I critici sottolineano come il forte deficit commerciale che tutti i paesi presentano nei confronti della Cina persista. In termini di flussi di capitale, i medesimi osservatori tendono a sottolineare il fatto che i paesi CESEE ricevono ancora una quantità minima di investimenti cinesi rispetto ai paesi più sviluppati dell'UE. Esistono anche discrepanze intra-regionali: i paesi non-UE dei Balcani occidentali, ad esempio, hanno ricevuto molti più investimenti e prestiti per perseguire progetti infrastrutturali, il che ha spinto vari commentatori a sottolineare che il progetto 17+1 non è adeguato ai paesi UE che vi prendono parte. Nel complesso, tali considerazioni nutrono una contro-narrazione che mette in luce le aspettative non soddisfatte; di conseguenza, negli ultimi anni nella regione CESEE si è diffuso e accresciuto un sentimento di insofferenza verso la Cina.<sup>335</sup>

Specularmente, la Cina ha utilizzato il meccanismo 17+1 per adattarsi gradualmente al contesto e alle circostanze della regione CESEE, creando condizioni favorevoli per un *engagement* di successo nel lungo periodo. Alcuni importanti risultati evidenziati dai sostenitori del progetto 17+1 sono, ad esempio, il fatto che la società statale cinese China Road and Bridge Corporation (CRBC) abbia vinto un bando UE per la costruzione del ponte Pjelešac in Croazia nel 2017; l'offerta ottenuta da un consorzio sino-polacco (che comprende la società statale Sinohydro) per ammodernare la linea Czyżew - Białystok nel 2019; l'emergere del porto del Pireo come uno dei porti più dinamici d'Europa dopo l'acquisizione incrementale da parte della China Ocean Shipping Company (COSCO) dal 2009; e la trasformazione da parte della Hebei Steel dell'acciaieria di Smederevo in Serbia, acciaieria a rischio bancarotta e ora principale esportatore del paese, dopo l'acquisizione cinese nel 2016. Questi successi, tuttavia, sono oscurati non soltanto da una dinamica delle aspettative sempre crescenti – e giocoforza frustrate – ma anche dalle osservazioni di analisti che argomentano come i primi risultati (inclusi gli esempi sopra menzionati) avvantaggiano principalmente la Cina e non tanto la regione.

Tale interpretazione è inevitabilmente collegata alla lettura geopolitica del progetto 17+1 come un caso di espansionismo cinese, quantomeno nei termini di perseguimento di influenza da parte di Pechino. Lo sviluppo del meccanismo 17+1 è stato accolto con critiche in Europa occidentale e negli Stati Uniti e ha successivamente provocato un aggiustamento delle posizioni di Bruxelles e Washington DC, che a sua volta ha interessato le posizioni di Pechino e dei paesi CESEE coinvolti.

Dall'inizio del progetto 16+1, i *policymaker* dell'UE hanno accusato la Cina di eludere Bruxelles nello sviluppo delle relazioni con la regione, seminando discordia tra paesi europei e promuovendo una forma di cooperazione contraria alle norme dell'UE, sia all'interno dell'Unione che i paesi candidati

---

<sup>335</sup> Martin Hala (2018), "China in Xi's 'New Era': Forging a New 'Eastern Bloc'", *Journal of Democracy*, 29, 2, pp. 83-89.

all'accesso e nel suo vicinato immediato. Bruxelles non ha mancato di criticare anche i paesi CESEE per la mancanza di coordinamento con le istituzioni europee. L'UE si è così gradualmente spostata su una posizione critica nei confronti delle relazioni Cina-CESEE, in linea con la tendenza generale a una maggiore freddezza nei confronti della Cina. In risposta, sia i *policy maker* cinesi che quelli dei paesi CESEE hanno cercato di europeizzare la piattaforma, invitando osservatori dell'UE e riadattando sia il discorso politico che le pratiche del meccanismo. Non pare, tuttavia, che l'atteggiamento di Bruxelles sia mutato in modo significativo: la posizione, più o meno sfumata, resta quella per cui il progetto 17+1, in ultima analisi, danneggia il rapporto generale Cina-UE.<sup>336</sup>

Gli Stati Uniti hanno a lungo trascurato il progetto ma, a seguito dei cambiamenti in politica estera sotto l'amministrazione Trump, Washington ha rapidamente assunto una posizione contraria alla presenza cinese nella regione, cercando di arruolare i paesi CESEE a sostegno della propria agenda di "contenimento" del dinamismo della RPC su scala globale. Una delle accuse più nette formulate dall'amministrazione Trump riguarda la diplomazia cinese della "trappola del debito", secondo la quale Pechino sarebbe aperta a generosi investimenti in progetti poco redditizi con l'obiettivo recondito di portare i paesi beneficiari a indebitarsi in modo importante con la RPC, esponendosi col tempo a una dipendenza politicamente impegnativa. Figure di alto livello della politica estera statunitense si sono recate nella regione e hanno esplicitamente messo in guardia i paesi CESEE della crescente influenza cinese nella regione.<sup>337</sup>

Nel complesso, la reazione statunitense ha avuto molto più successo di quella dell'UE nel dissuadere i paesi CESEE dal perseguire una cooperazione più approfondita con la Cina. La Polonia e la Repubblica Ceca, ad esempio, sono stati tra i primi paesi europei a vietare a Huawei di fornire infrastrutture 5G. Sempre più spesso i paesi CESEE si sono uniti alle critiche mosse dagli Stati Uniti su questioni di diritti umani (ad esempio per quanto riguarda le questioni di Xinjiang e Hong Kong) e riguardo a controversie territoriali o politiche (Mar cinese meridionale e Taiwan). Tuttavia, nonostante tali sviluppi, il progetto 17+1 è ancora in atto e finora è riuscito a sopravvivere alla globalizzazione del confronto USA-Cina.

La crisi da Covid-19 ha temporaneamente "messo in pausa" il progetto 17+1. Quando la pandemia ha raggiunto l'Europa la RPC ha iniziato a fornire assistenza ed esportare attrezzature mediche e protettive nella regione CESEE, tentando al contempo sia di portare avanti la propria narrazione, sia di approfondire la cooperazione a livello sanitario e delle tecnologie digitali. Tuttavia, le ramificazioni politiche, economiche e sociali della crisi sanitaria in Europa – e l'*escalation* del confronto USA-Cina – hanno portato a un graduale rallentamento delle relazioni Cina-CESEE.

#### *L'impatto della Cina nei Balcani occidentali*

In quanto area ricompresa nella regione CESEE, l'interazione dei cinque paesi dei Balcani occidentali (Albania, Bosnia ed Erzegovina, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia – ma non il Kosovo che la Cina non riconosce) con la Cina ha seguito le tendenze generali del progetto 17+1; tuttavia, tale interazione ha anche mostrato tratti sostanzialmente distintivi, dovuti a due fattori: il relativo sottosviluppo dei paesi balcanici e la loro caratterizzazione quali paesi extra-Ue (pur se coinvolti, in diversi stadi, nell'adesione all'Unione).

---

<sup>336</sup> Risoluzione del Parlamento Europeo 2017/2274 (INI), 12 settembre 2018.

<sup>337</sup> Wess Mitchell, "Winning the Competition for Influence in Central and Eastern Europe", Keynote Speech at the Atlantic Council, Washington DC, 18 ottobre 2018, <https://www.atlanticcouncil.org/commentary/transcript/winning-the-competition-for-influence-in-central-and-eastern-europe-us-assistant-secretary-of-state-a-wess-mitchell/>.

Significativamente più poveri della media europea, i paesi balcanici si sono mostrati più entusiasti rispetto all'approfondimento delle relazioni con la Cina e hanno considerato la cooperazione con Pechino un tema più prioritario rispetto al resto dei paesi CESEE. Date le dimensioni molto più ridotte delle economie balcaniche, anche la crescente presenza della Cina ha qui svolto un ruolo proporzionalmente più significativo rispetto al complesso della regione CESEE. È importante sottolineare che la Cina non è mai stata il partner principale nel calcolo politico delle leadership dei paesi balcanici, ma piuttosto una solida opzione per un "piano B" o "piano C", diventata attraente solo nell'era post-crisi finanziaria globale del 2008. Inoltre, la Cina è riuscita ad aumentare la sua presenza nella regione soprattutto perché i partner tradizionali – in primo luogo i paesi dell'Europa occidentale e gli Stati Uniti – avevano lasciato margini significativi di inserimento.

La RPC è stata particolarmente benvenuta nella regione come partner al fine di contribuire ad affrontare le significative lacune infrastrutturali – nell'ambito energetico e dei trasporti – e a invertire la tendenza alla deindustrializzazione. Oggi i megaprogetti infrastrutturali e gli investimenti in strutture industriali precedentemente in via di abbandono sono considerati l'architrave economica delle relazioni sino-balcaniche. Sebbene la maggior parte di questi progetti si trovi in Serbia (che ha utilizzato per coltivare il suo rapporto speciale con la Cina l'eredità quale principale stato successore della Jugoslavia), tutti i cinque paesi balcanici hanno visto un aumento significativo della cooperazione con Pechino. Anche in questo caso, al contributo allo sviluppo economico dei Balcani si associano una serie di questioni sollevate da osservatori e critici del progetto 17+1.

Nei Balcani, la Cina replica alcune delle pratiche che ha perseguito nei paesi in via di sviluppo. Ad esempio, la cooperazione allo sviluppo delle infrastrutture sino-balcaniche è progredita principalmente attraverso il regime dei prestiti vincolati, in base al quale il paese ospitante, al fine di realizzare un progetto infrastrutturale (ritenuto strategico dai governi locali ma non dai finanziatori occidentali), richiede un prestito a un istituto di credito cinese a condizioni speciali, scegliendo di conseguenza una società cinese come contraente principale per l'esecuzione dei lavori. Questi progetti stimolano l'attività economica nel breve termine e possono potenzialmente rinvigorire l'economia nazionale e regionale una volta completati; tuttavia, voci europee autorevoli spesso sottolineano elementi problematici.<sup>338</sup>

Ad esempio, data la quantità crescente di prestiti, i progetti finanziati dalla Cina hanno sollevato timori in merito alla sostenibilità finanziaria e alle conseguenze del crescente debito aggregato dovuto a Pechino (che, però, rimane molto inferiore al debito dovuto dai paesi balcanici ai finanziatori occidentali). Si ritiene che questi progetti soffrano anche di problemi di trasparenza, in quanto attuati solitamente tramite una legislazione speciale e non tramite appalti pubblici standard, aprendo a rischi di corruzione. Inoltre, una volta avviate le operazioni sul terreno, vari progetti infrastrutturali hanno dovuto affrontare sforamenti di budget e ritardi – in larga misura a causa di errori di pianificazione e dell'inesperienza delle autorità locali balcaniche nello sviluppo di megaprogetti –, il che solleva interrogativi circa la *due diligence* e il rispetto degli standard UE. Inoltre, la cooperazione sino-balcanica in materia di infrastrutture energetiche è avvenuta principalmente nel campo dei combustibili fossili (in particolare il carbone), sebbene entrambe le parti si siano impegnate nominalmente a perseguire un percorso di sviluppo verde. Gli investimenti nello sviluppo della capacità industriale, da alcuni considerati discutibili in termini di standard ambientali, hanno sollevato preoccupazioni anche per quanto riguarda il mantenimento degli standard di sicurezza sul lavoro.

Nel complesso, la domanda di fondo è se la cooperazione sino-balcanica comporti un tacito compromesso tra la ricerca della crescita economica e la rinuncia sostanziale alle logiche della

---

<sup>338</sup> "Beware Chinese Trojan horses in the Balkans, EU warns", *Politico*, 27 luglio 2018, <https://www.politico.eu/article/johannes-hahn-beware-chinese-trojan-horses-in-the-balkans-eu-warns-enlargement-politico-podcast/>.

sostenibilità. In realtà, molti dei problemi evidenziati devono essere ricondotti alle croniche carenze negli strumenti e nelle pratiche di *governance* dei paesi balcanici, che rimangono al di fuori dell'UE e continuano a non presentare significativi passi avanti in termini di conformità con l'*acquis* comunitario in vista della loro (potenziale) adesione all'Unione. Allo stesso tempo, sebbene la Cina non sia certo la causa di questi problemi, né l'unico attore esterno sospettato di esacerbarli, a Bruxelles vi è il timore che, dato il peso di Pechino e il suo crescente profilo come potenza normativa globale, un coinvolgimento troppo approfondito possa far deragliare il processo di allargamento dell'UE nei Balcani.

Pertanto, in risposta al dinamismo cinese, l'UE ha assunto un ruolo maggiormente proattivo nei Balcani, concentrando gran parte della sua attenzione su questioni di connettività e sviluppo economico (non da ultimo attraverso il cosiddetto “processo di Berlino”) e modificando i criteri di condizionalità per paesi candidati al fine di garantire un maggiore allineamento delle politiche estere. Questo non significa escludere la RPC dalla penisola balcanica: voci autorevoli all'interno dell'UE hanno riconosciuto che la Cina può svolgere un ruolo costruttivo e aiutare lo sviluppo dei Balcani, e hanno quindi identificato come sfida principale quella di garantire che le norme e gli standard europei siano rispettati mentre la cooperazione sino-balcanica si sviluppa ulteriormente.<sup>339</sup>

Anche gli Stati Uniti hanno esercitato pressioni sui paesi balcanici affinché resistessero all'incremento delle relazioni con Pechino, agendo in modo molto più deciso rispetto all'UE. Il passo più significativo in questa direzione è rappresentato dall'accordo Serbia-Kosovo per la normalizzazione economica del settembre 2020, mediato da Washington. L'accordo contiene clausole sullo sviluppo delle infrastrutture mediante finanziamenti statunitensi e sulla creazione di una presenza regionale della US International Development Finance Corporation, nonché disposizioni sul divieto di coinvolgimento di “fornitori non attendibili” (ad esempio la cinese Huawei) dalla partecipazione allo sviluppo di reti 5G e sulla rimozione di apparecchiature non attendibili già installate. Il fatto che la Serbia, il partner più vicino della Cina nell'area, abbia firmato questo accordo potrebbe essere il primo segnale di un cambiamento significativo nell'approccio verso la Cina nei Balcani occidentali.<sup>340</sup>

## 7. LA CINA NELLA REGIONE DELL'INDO-PACIFICO

### 7.1 Le relazioni tra Repubblica Popolare Cinese e Taiwan

Taiwan, anche conosciuta secondo la denominazione ufficiale di “Repubblica di Cina (Taiwan)”, è un'isola al largo della provincia sud-orientale cinese del Fujian retta da un governo autonomo e separato sin dal 1949, anno in cui ebbe termine la guerra civile cinese (1927-1949) e le forze nazionaliste del Kuomintang (KMT), sconfitte dal PCC, evacuarono la Cina continentale ritirandosi sull'isola, che nel XVI secolo i portoghesi avevano già battezzato “Formosa”.<sup>341</sup>

---

<sup>339</sup> Ardian Hackaj e Krisela Hackaj (2019), *Berlin Process: Implementation Of Connectivity And Institutional Governance*, Tirana, Cooperation and Development Institute.

<sup>340</sup> Vuk Vuksanovic, “In Serbia, China’s Digital Silk Road Might Be in Trouble Very Soon”, *The Diplomat*, 23 settembre 2020, <https://thediplomat.com/2020/09/in-serbia-chinas-digital-silkroad-might-be-in-trouble-very-soon/>.

<sup>341</sup> In questo Approfondimento si fa uso del termine “Taiwan” per indicare, dal punto di vista geografico, l'isola già nota storicamente come Formosa e, dal punto di vista politico, la “Repubblica di Cina (Taiwan)”, la quale esercita giurisdizione esclusiva sulla medesima isola, come pure sull'arcipelago delle isole Penghu, sull'arcipelago delle isole Kinmen, sull'arcipelago delle isole Matsu e su alcune isole minori, oltre a rivendicare isole nel Mar cinese orientale e nel Mar cinese meridionale.



Prima del 1949 Taiwan era stata una colonia giapponese per 50 anni, dal 1895 al 1945. Durante la fase terminale della dinastia imperiale Qing (1644-1912), Pechino aveva infatti ceduto *in perpetuum* all'Impero giapponese l'isola di Taiwan, comprese le isole Pescadores (Penghu), con il Trattato di Shimonoseki, che aveva seguito la vittoria delle forze armate nipponiche nella prima guerra sino-giapponese (1894-1895). Sconfitto nella Seconda guerra mondiale, nel 1945 il Giappone dovette restituire diversi territori precedentemente annessi, tra cui Taiwan. Nella Conferenza del Cairo del 1943 le potenze alleate avevano già concordato la restituzione alla Cina di "tutti i territori che il Giappone aveva sottratto ai cinesi", citando esplicitamente l'isola di Formosa e le isole Pescadores. Per quattro anni, quindi, dal 1945 al 1949, l'intero territorio cinese – tanto la porzione continentale, quanto le isole, compresa Taiwan – fu riunito sotto la sovranità di un unico stato, appunto la Repubblica di Cina,<sup>342</sup> guidata dal Generalissimo Chiang Kai-shek.

Tra il 1947 e il 1949 le forze nazionaliste di Chiang Kai-shek, sconfitte dall'Esercito Popolare di Liberazione di Mao Zedong e Zhu De nel corso della guerra civile, si ritirarono a Taiwan: l'intento di Chiang era di riorganizzare le forze concentrate sull'isola – circa due milioni di soldati – per poi sbarcare nuovamente nella Cina continentale nell'arco di alcuni mesi per riguadagnarne il controllo. Le logiche della Guerra fredda resero impraticabile questo disegno, e impedirono al contempo a Mao di attaccare l'isola e sconfiggere definitivamente l'avversario. Si determinò così una protratta condizione di stallo, che vedeva coesistere un regime di matrice marxista-leninista nel territorio cinese continentale (la neo-costituita Repubblica Popolare Cinese con capitale Pechino) e un regime autoritario di stampo fascista<sup>343</sup> a Taiwan (espressione della continuità politica e giuridica della Repubblica di Cina sorta nel 1912 al crollo dell'Impero cinese, con capitale Taipei). In questo quadro Taiwan rappresentava per la RPC l'ultima provincia da "liberare" per completare la missione di rinnovamento della guerra civile, mentre per le forze nazionaliste del KMT essa fungeva da temporaneo baluardo in vista della riconquista della Cina continentale occupata dagli usurpatori comunisti.

Da allora, le relazioni tra i governi di Pechino e Taipei sono state caratterizzate da contatti sporadici, tensioni e instabilità. Dopo il 1949 le operazioni militari continuarono, mentre i due regimi si contendevano il riconoscimento quale unico legittimo governo della Cina. Fino agli anni '70 entrambe le parti non esclusero il ricorso all'opzione militare per chiudere definitivamente la guerra civile e in effetti scontri armati si verificarono per tutti gli anni '50 e '60, con picchi che sfociarono nella prima e nella seconda crisi dello Stretto di Taiwan.

Con l'inizio degli anni '70 lo schema cambia radicalmente. Fin dal 1967 il futuro Presidente USA Richard Nixon (1969-1974) aveva segnalato l'intenzione<sup>344</sup> di avviare un'ambiziosa politica di avvicinamento a Pechino, capitalizzando la rottura sino-sovietica maturata a partire dal 1956. Il 25 ottobre 1971 l'Assemblea Generale dell'ONU approva la Risoluzione 2758, che riconosce i rappresentanti della Repubblica Popolare Cinese quali unici legittimi rappresentanti legali della Cina

---

<sup>342</sup> La Repubblica di Cina, formalmente costituita il 1° gennaio 1912 all'indomani della Rivoluzione Xinhai (culminata il 10 ottobre 1911) e poco prima dell'abdicazione dell'ultimo imperatore, il mancese Aisin Gioro Puyi, è lo stato successore dell'Impero cinese, la cui ultima dinastia, i Qing, aveva assunto il potere nel 1644. Il periodo storico che intercorre tra la caduta dell'Impero e la fine della guerra civile, con l'instaurazione della Repubblica Popolare Cinese (1911-1949), è noto come l'età della "Cina repubblicana". Nonostante la drastica riconfigurazione istituzionale, e la cronica debolezza del governo repubblicano, quest'ultimo rivendicò sin dall'inizio la propria sovranità non soltanto sulle province storicamente integrate nell'Impero, ma anche sui territori periferici su cui più di recente il precedente governo imperiale aveva esteso la propria egemonia e sui quali, nella fase finale della sua esistenza, esso vantava ormai un controllo poco più che nominale; si veda a riguardo, ad esempio, Maria Adele Carrai (2017), "Learning Western Techniques of Empire: Republican China and the New Legal Framework for Managing Tibet", *Leiden Journal of International Law*, 30, pp. 801-824.

<sup>343</sup> Per una ricostruzione del dibattito sul regime politico nella Cina nazionalista si veda Frederic Wakeman, "A Revisionist View of the Nanjing Decade: Confucian Fascism", *China Quarterly*, 150, 1997.

<sup>344</sup> Richard Nixon (1967), "Asia After Viet Nam", *Foreign Affairs*, 46, 1, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1967-10-01/asia-after-viet-nam>.

all'ONU, espellendo *de facto* i diplomatici della RdC.<sup>345</sup> Meno di un anno prima, il 6 novembre 1970, l'Italia aveva trasferito il suo riconoscimento diplomatico, normalizzando le relazioni con Pechino. Il 1° gennaio 1979, sotto la presidenza Carter, è la volta di Washington, che riconosce il governo della RPC come il solo legittimo governo della Cina, terminando al contempo le relazioni diplomatiche formali con la RdC. La posizione statunitense, tuttavia, è improntata al mantenimento dello status quo nella perdurante contesa tra le due parti: la cosiddetta politica di “ambiguità strategica”, incardinata attraverso il Taiwan Relations Act approvato dal Congresso USA il 10 aprile 1979,<sup>346</sup> prevede infatti che gli Stati Uniti mantengano “la capacità di opporre resistenza a qualsiasi tentativo di impiego della forza o di altri mezzi coercitivi che possano pregiudicare la sicurezza o il benessere della popolazione di Taiwan”, oltre a costituire lo strumento legale che consente a Washington di conservare relazioni non ufficiali con Taipei e vendere alle Forze armate taiwanesi armamenti di natura difensiva. La formulazione della legge è studiamente ambigua: per un verso, fa degli USA il tutore dell'equilibrio militare nello Stretto di Taiwan, prevenendo un'eventuale blitz da parte dell'EPL (pena una possibile escalation militare con il coinvolgimento USA); d'altro canto, non fissa alcun automatismo per l'eventuale intervento militare statunitense, cosa che previene il rischio che Taiwan dichiari l'indipendenza sotto una denominazione che punti a farne uno stato definitivamente separato dalla Cina (ad esempio, “Repubblica di Taiwan”). Un simile atto precipiterebbe con certezza un conflitto armato, essendovi al cuore della politica estera del PCC un insopprimibile tratto di irredentismo: il fatto che Washington non sia legalmente tenuta a soccorrere Taiwan in qualunque frangente limita dunque anche le opzioni delle autorità a Taipei.

La politica di “ambiguità strategica” ha funzionato sin qui in modo efficace, preservando lo status quo. Esso poggia, fondamentalmente, su una latente tensione tra il “principio dell'unica Cina” promosso da Pechino e la “politica dell'unica Cina” perseguita da Washington.<sup>347</sup> La RPC pone come assiomatico il principio secondo cui esiste un'unica Cina, di cui Taiwan è parte inalienabile (in via di principio, appunto, a prescindere dallo stato di fatto). Tale principio viene presentato dalle autorità della Repubblica Popolare come il fondamento della pace nello Stretto. La politica USA – esplicitata all'interno dei tre comunicati congiunti con la RPC del 1972, 1979 e 1982 – implica prendere atto che questa è la posizione di Pechino, senza affermare di concordare con tale posizione. In questo quadro si può comprendere in che termini sia sostenibile, per la leadership del PCC, l'attuale condizione di coesistenza di RPC e RdC: nella misura in cui entrambe le parti concordano nell'affermare che esiste un'unica Cina – pur avendo posizioni diverse su quale sia il governo che può legittimamente rivendicare la sovranità sull'intero territorio nazionale – il principio dell'unità è salvo e la situazione sul terreno può essere rappresentata come un'anomalia transitoria dalla condizione che ambo le parti riconoscono come quella “naturale” (l'unità). Viceversa, qualora una delle due parti dovesse affermare che esistono due Cines, oppure una Cina e un separato stato taiwanese che non considera più se stesso parte dell'unica Cina, la situazione di fatto resterebbe identica a quella odierna, ma verrebbe irrimediabilmente compromesso il principio che ad oggi consente a Pechino di assumere una posizione attendista nella convinzione che il trascorrere del tempo renda più – e non meno – agevolmente

---

<sup>345</sup> ONU, Biblioteca digitale, <https://digitallibrary.un.org/record/192054>.

<sup>346</sup> Congresso degli Stati Uniti d'America, <https://www.congress.gov/bill/96th-congress/house-bill/2479>.

<sup>347</sup> A conferma della rilevanza attribuita dalle autorità della RPC al “principio dell'unica Cina” si noti la sorprendente discrepanza tra la versione italiana e quella cinese del “Comunicato congiunto tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Popolare Cinese sul rafforzamento del partenariato strategico globale”, diramato il 23 marzo 2019 in occasione della visita di Stato in Italia del Presidente della RPC Xi Jinping: al punto 3 del testo ufficiale italiano si afferma che “l'Italia conferma la sua adesione alla *politica* di una sola Cina” (corsivo aggiunto, [http://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/Italia-Cina\\_20190323/ComunicatoCongiunto\\_Italia-Cina\\_20190323.pdf](http://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/Italia-Cina_20190323/ComunicatoCongiunto_Italia-Cina_20190323.pdf)); in quello che dovrebbe essere il testo cinese equivalente, riportato sul sito del Consiglio per gli Affari di Stato della RPC, la dicitura, invece, è la seguente: “L'Italia riafferma la sua adesione al principio dell'unica Cina” (*Yidali chongshen fengxing yige Zhongguo yuanze*, 意大利重申奉行一个中国原则, [http://www.gov.cn/xinwen/2019-03/23/content\\_5376303.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-03/23/content_5376303.htm)).

conseguibile l'obiettivo irrinunciabile di riunire quest'ultimo territorio sotto la propria giurisdizione, come avvenuto con Hong Kong e Macao rispettivamente nel 1997 e nel 1999.

### *Taiwan, Hong Kong e la formula "un paese, due sistemi"*

Proprio queste due regioni amministrative speciali, ex colonie del Regno Unito e del Portogallo rispettivamente, rappresentano gli esempi di applicazione della formula nota come "un paese, due sistemi", che fu concepita dalla dirigenza del PCC negli anni '80 appositamente come strumento politico-giuridico per la pacifica incorporazione di Taiwan nella RPC.<sup>348</sup> Secondo tale approccio, al momento della riunificazione Taiwan manterrebbe un ordinamento distinto rispetto al sistema socialista della Repubblica Popolare, preservando per un lungo arco di tempo ampi margini di auto-governo in campo regolamentare, giudiziario e amministrativo, senza dover sopportare sul proprio territorio la presenza di forze militari dell'EPL. Il ritorno di Hong Kong e Macao sotto la sovranità della Repubblica Popolare, negoziato da Pechino con Londra e Lisbona con oltre un decennio di anticipo attraverso due Dichiarazioni congiunte siglate nel 1984 e 1987, ha offerto l'occasione per testare in pratica il delicato disegno di convivenza di due enclave cosmopolite, caratterizzate da un profilo istituzionale di estrazione liberale e da un'economia capitalistica globalizzata, all'interno di uno stato retto da un regime non soltanto autoritario, ma anche fondamentalmente avverso alla legittimazione di un pluralismo di espressioni della "cinesità". In questo senso, i cinquant'anni previsti nelle due Dichiarazioni quale lasso di tempo minimo durante il quale sarebbe stata garantita agli ordinamenti di Hong Kong e Macao continuità sostanziale con il precedente regime coloniale costituisce la scommessa politica di fondo dell'approccio "un paese, due sistemi": l'idea, cioè, che la poderosa forza d'attrazione derivante dai nuovi spazi di arricchimento materiale e di gratificazione morale-simbolica spalancati dalla rigenerata nazione cinese unitaria avrebbero favorito la progressiva socializzazione della larga maggioranza della popolazione delle due regioni amministrative speciali al particolare progetto di modernità perseguito da Pechino (o quantomeno disinnescato l'aperta resistenza ad esso).

La credibilità di questo scenario è stata fortemente compromessa dalla recente crisi di Hong Kong, culminata con il varo da parte dell'Assemblea Nazionale del Popolo della RPC, il 30 giugno 2020, della nota *Legge sulla tutela della sicurezza nazionale nella regione amministrativa speciale di Hong Kong*, immediatamente adottata dalle autorità hongkonghesi.<sup>349</sup> A differenza di quanto generalmente argomentato, infatti, l'impatto della nuova legislazione non si esprime tanto sul catalogo dei reati perseguibili – catalogo che era già ampio nel diritto penale hongkonghese, salvo che per alcune nuove fattispecie relative all'influenza straniera – quanto soprattutto nei termini di importanti innovazioni istituzionali e dell'espansione dei margini di discrezionalità nell'azione di apparati di sicurezza e procure. Nel primo ambito, si tratta in particolare dell'insediamento a Hong Kong di un Ufficio del governo centrale responsabile per la salvaguardia della sicurezza nazionale a Hong Kong, incaricato di gestire casi particolarmente complessi che pongano una reale e grave minaccia alla sicurezza della RPC. Tale Ufficio, sotto il diretto controllo di Pechino, coordina il lavoro di un ampio numero di funzionari e agenti già inquadrati presso il Ministero della Pubblica Sicurezza e il Ministero della Sicurezza dello Stato della RPC, rispettivamente responsabili – tra i vari dossier – della "protezione politica" del Partito-Stato (i.e. da elementi sovversivi, dissidenti o terroristi) e del controspionaggio. Quanto al secondo ambito, i poteri di inchiesta vengono espansi nella misura in cui spetterà in ultima analisi alle autorità centrali esercitare l'ampia discrezionalità interpretativa prevista per l'incardinamento degli specifici procedimenti, determinando se questi debbano essere trattati dai tribunali di Hong Kong (secondo la

---

<sup>348</sup> PRC State Council Information Office e Taiwan Affairs Office, *White Paper – The One-China Principle and the Taiwan Issue*, Pechino, 21 febbraio 2000, <https://www.fmprc.gov.cn/ce/ceno/eng/ztxw/twwt/t110655.htm>.

<sup>349</sup> Xinhua, *Law of the People's Republic of China on Safeguarding National Security in the Hong Kong Special Administrative Region*, Pechino, 1° luglio 2020, [http://www.xinhuanet.com/english/2020-07/01/c\\_139178753.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2020-07/01/c_139178753.htm).

normativa ordinaria, oppure seguendo la nuova normativa sulla sicurezza nazionale), o se sia preferibile che essi ricadano direttamente sotto la giurisprudenza delle corti nella Cina continentale. Questi aspetti, uniti all'elasticità dell'interpretazione di fattispecie quali "segreti di stato" e "cospirazione/collusione con uno stato estero o elementi esterni" (art. 29 e 30 della *Legge*), determinano una trasformazione strutturale dell'ordinamento di Hong Kong, che si sta già riflettendo sulle dinamiche di espressione e partecipazione della società civile hongkonghese ben prima del compimento dei cinquant'anni durante i quali - a norma della *Sino-British Joint Declaration* del 1984 - avrebbero dovuto rimanere inalterati diritti e libertà garantiti dal precedente regime coloniale, ivi espressamente incluso il Patto Internazionale per i Diritti Civili e Politici.<sup>350</sup> Il fatto che esponenti del Ministero degli Esteri della RPC abbiano affermato, senza smentita, che la Dichiarazione congiunta costituisce ormai un mero "documento storico" alla luce delle mutate condizioni sul terreno,<sup>351</sup> in aperta contraddizione con quanto riportato nell'"Elaborazione del Governo della Repubblica Popolare Cinese in merito alle sue politiche fondamentali riguardanti Hong Kong",<sup>352</sup> contribuisce a deprimere la credibilità del modello "un paese, due sistemi", essendo questa inscindibilmente legata alla percezione di affidabilità della leadership cinese circa il rispetto, nel tempo, della lettera e dello spirito dei trattati internazionali da essa sottoscritti.

Il legame tra quanto avvenuto a Hong Kong e le relazioni tra le due sponde dello Stretto è evidenziato dalle vicende politiche interne di Taiwan, che hanno visto la popolarità della Presidente Tsai Ing-wen, già compromessa da una disastrosa tornata di elezioni locali nel 2018, rimbalzare una prima volta dopo la sua netta bocciatura della proposta avanzata da Xi Jinping nel gennaio 2019 di una riunificazione di Taiwan con la Repubblica Popolare sulla base del meccanismo "un paese, due sistemi" e poi ancora, drasticamente, dopo le violenze che hanno interessato Hong Kong nei mesi successivi. Le elezioni presidenziali taiwanesi dell'11 gennaio 2020 hanno così prodotto un esito considerato impensabile appena un anno prima: Tsai ha ottenuto la conferma alla presidenza per un secondo mandato con 8,2 milioni di voti, il 57% del totale. Le ramificazioni di questo esito sono molteplici e si saldano con la particolare visibilità di cui Taiwan ha potuto godere in relazione all'efficacia con cui le autorità di Taipei hanno saputo contrastare l'epidemia da Covid-19 senza comprimere la sfera delle libertà personali e dei diritti di partecipazione alla vita politica che l'isola ha visto maturare e radicarsi nei 25 anni intercorsi dalla conclusione del decennio di transizione democratica (1987-1996). La ripercussione più evidente riguarda proprio la posizione che la Presidente Tsai mantiene in merito al principio dell'unica Cina: in quanto leader del Partito Democratico Progressista, nato per promuovere la democratizzazione dell'isola e consolidatosi intorno a una piattaforma che afferma la specificità identitaria e l'autonomia politica di Taiwan in contrasto con il retaggio storico-politico "continentale" del KMT, Tsai ha sinora rifiutato di sottoscrivere pubblicamente il "Consenso del 1992", secondo il quale anche Taipei condivide la posizione per cui esiste una sola Cina.

Per effetto di questa linea politica, che la Presidente ha ribadito subito dopo la rielezione,<sup>353</sup> all'indomani della sua prima vittoria elettorale nel 2016 la RPC ha sospeso i contatti di alto livello con le autorità di Taipei, ponendo fine a un prolungato periodo di avvicinamento tra le due parti culminato sotto la precedente presidenza del leader del KMT Ma Ying-jeou (2008-2016). Questi aveva aderito al "Consenso", consentendo l'avvio di 11 cicli di dialogo para-ufficiali e la firma di accordi economici e

---

<sup>350</sup> Office of the High Commissioner for Human Rights, *International Covenant on Civil and Political Rights*, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.

<sup>351</sup> Xinhua, "China refutes UK, U.S. remarks on Hong Kong affairs", Pechino, 30 giugno 2017, [http://www.xinhuanet.com/english/2017-06/30/c\\_136407724.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2017-06/30/c_136407724.htm).

<sup>352</sup> Si veda il testo registrato presso l'ONU della *Sino-British Joint Declaration*, in particolare Annex I, art. 1 e 13, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201399/v1399.pdf>

<sup>353</sup> John Sudworth, "China needs to show Taiwan respect, says president", *BBC News*, Taipei, 14 gennaio 2020, <https://www.bbc.com/news/world-asia-51104246>.

funzionali tra Pechino e Taipei nella cornice di un'intesa ad ampio spettro - l'Accordo quadro di cooperazione economica (Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA) - concepito per agevolare le relazioni commerciali nel campo dei beni e dei servizi, gli investimenti e la gestione delle controversie. L'accordo, il più significativo tra le due parti dal 1949, è rimasto in vigore anche sotto l'attuale amministrazione taiwanese a guida PDP producendo un risparmio stimato in 900 milioni di dollari USA a beneficio delle imprese taiwanesi esportatrici nella RPC.<sup>354</sup> D'altro canto, pur essendo complessivamente aumentato del 32% nel decennio 2010-2019 fino a sfiorare quota 150 miliardi, l'interscambio commerciale tra le due sponde dello Stretto mostra una dinamica di crescita delle importazioni in Taiwan molto più spiccata rispetto alla crescita dell'export (+59,7% contro + 19,3%).<sup>355</sup> La RPC non è la principale destinazione soltanto dell'export taiwanese (oltre il 40% nel 2019), ma anche degli investimenti diretti esteri provenienti dall'isola, con uno stock di oltre 186 miliardi di dollari investiti in 43.925 attività al 2019.

Questi volumi sono tanto importanti quanto politicamente controversi: quando, nel 2014, l'amministrazione Ma avviò l'esame parlamentare di un Accordo per il commercio dei servizi tra le due sponde dello Stretto, l'insoddisfazione popolare nei confronti delle politiche di avvicinamento alla Cina del KMT si acuirono, portando alla mobilitazione del "movimento studentesco dei girasoli" e a un periodo di proteste culminate con l'occupazione, per 23 giorni, dello Yuan Legislativo (il Parlamento). I timori dei manifestanti riguardavano in particolare la percezione che il processo legislativo fosse opaco e non tenesse in adeguata considerazione la potenziale vulnerabilità politica di Taiwan in presenza di un'integrazione economica troppo approfondita. A questa preoccupazione si è riferita Tsai Ying-wen nel discorso di insediamento dopo l'elezione quale prima Presidente donna all'interno di un paese appartenente all'universo sinofono: prevenire un'eccessiva dipendenza dalla RPC è essenziale, per la sua amministrazione, al fine di preservare la sostenibilità dello sviluppo economico del paese e la competitività del suo avanzato sistema industriale.<sup>356</sup>

#### *L'approccio taiwanese al contenimento della pandemia da Covid-19*

Insieme alla Corea del Sud, Taiwan è stato uno dei pochi paesi al mondo rivelatisi in grado di "appiattire la curva" delle infezioni da Covid-19 nella prima metà del 2020 senza bisogno di imporre un *lockdown* nazionale, anche in ragione dell'esperienza maturata in occasione dell'epidemia di SARS del 2003. Nel mese di gennaio 2019, quando nella metropoli cinese di Wuhan la dinamica epidemica era ormai conclamata, le prime simulazioni scientifiche indicavano che Taiwan avrebbe presentato il secondo più alto numero di contagi (dopo la Thailandia) a causa della prossimità geografica e del denso reticolato di relazioni tra le due sponde dello Stretto.<sup>357</sup> Così non è stato e l'isola ha rappresentato sinora uno dei luoghi più sicuri al mondo con un totale di 517 casi confermati, di cui 425 importati dall'estero: i decessi accertati da Covid-19 sono stati 7 e al 2 ottobre 2020 erano 26 i pazienti in isolamento ospedaliero.<sup>358</sup>

Per apprezzare appieno questo risultato è bene ricordare che Taiwan, in quanto priva della membership delle Nazioni Unite, non gode dello status di paese membro dell'Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile e dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, con evidenti implicazioni in termini

---

<sup>354</sup> Kensaku Ihara, "China-Taiwan trade pact fails to deliver 10 years on", *Nikkei Asia*, Taipei, 30 giugno 2020, <https://asia.nikkei.com/Economy/China-Taiwan-trade-pact-fails-to-deliver-10-years-on>.

<sup>355</sup> Ufficio del Commercio con l'Estero, Ministero degli Affari Economici della Repubblica di Cina, <https://cuswebo.trade.gov.tw/>.

<sup>356</sup> Ufficio del Presidente della Repubblica di Cina (Taiwan), Taipei, 20 maggio 2020, <https://english.president.gov.tw/News/6004>.

<sup>357</sup> Jason Wang et al. (2020), "Response to COVID-19 in Taiwan: Big Data Analytics, New Technology, and Proactive Testing", *JAMA*, 323, 14:1341-1342, <https://jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/2762689>.

<sup>358</sup> Dati riportati dal Taiwan Centers for Disease Control, <https://www.cdc.gov.tw/En/Bulletin/Detail/nv-lqqwgHJZEO8PPolDiXA?typeid=158>.

di supporto internazionale e accesso precoce alle informazioni relative al nuovo coronavirus.<sup>359</sup> La dinamica degli eventi resa di dominio pubblico riflette dunque l'autonomia e la rapidità d'azione delle autorità taiwanesi, che hanno in seguito riscosso un vasto plauso internazionale. Il 31 dicembre 2019 il Vice-Direttore del *Taiwan Centers for Disease Control* (TCDC) Lo Yi-chun apprende dell'esistenza di un agente patogeno non identificato che si era manifestato nel mercato ittico di Huanan nella città di Wuhan, intuendo che vi fosse la possibilità di contagio diretto da persona a persona. Il successivo 15 gennaio il governo taiwanese adotta misure funzionali a intraprendere un'ampia azione preventiva nei confronti di un'eventuale minaccia virale, mobilitando le unità di risposta epidemiologica e mettendo in quarantena tutti i passeggeri provenienti da Wuhan. Contemporaneamente, due esperti del TCDC vengono autorizzati a verificare personalmente la situazione sul terreno a Wuhan,<sup>360</sup> consentendo di acquisire una più diretta consapevolezza sulla minaccia determinata dal nuovo ceppo virale.

Anche grazie alla tempestività delle misure di contenimento del contagio, a differenza di quanto avvenuto in gran parte del mondo, le autorità taiwanesi hanno potuto evitare di imporre misure draconiane di distanziamento fisico, ricorrendo invece a un approccio centrato sulla condivisione puntuale di informazioni e raccomandazioni da parte del governo al fine di sensibilizzare la popolazione a evitare condotte imprudenti. Centrale per il successo dell'azione di contrasto alla diffusione del contagio è stata la disponibilità di scorte di medicinali essenziali e dispositivi di protezione individuale, di cui il governo ha aumentato la produzione razionandone, al contempo, l'utilizzo. Entro l'inizio dell'estate 2020 l'isola, che conta 23 milioni di abitanti, ha incrementato il numero di linee produttive arrivando a consegnare circa 20 milioni di mascherine al giorno, che le autorità di Taipei hanno impiegato anche per perseguire una propria versione di "diplomazia delle mascherine".<sup>361</sup>

La strategia di trasparenza e cooperazione con la cittadinanza è stata resa possibile da una rinnovata architettura istituzionale e gestionale: il 20 gennaio 2020 il governo taiwanese ha attivato un Central Epidemic Command Center (CECC) per coordinare l'azione dei diversi ministeri e agenzie governative, oltre che le relazioni con le imprese. Al CECC, che è anche responsabile per il coordinamento delle analisi dei test,<sup>362</sup> delle misure di quarantena e del tracciamento dei contagi, si affianca l'Agenzia per l'Assicurazione Sanitaria Nazionale (National Health Insurance Administration), che, in collaborazione con l'Agenzia Nazionale per l'Immigrazione, è incaricata di identificare i casi sospetti da sottoporre al test Covid-19, integrando i database con informazioni sui pregressi clinici e sui movimenti dei cittadini. Dalla fine di marzo 2020 tutti coloro che entrano a Taiwan devono sottoporsi ad un periodo di quarantena di 14 giorni.

La popolazione è stata coinvolta sin dall'inizio attraverso vari canali, anche digitali, che hanno favorito la partecipazione civica allo sforzo di prevenzione del contagio, puntando sulla costruzione di un rapporto di fiducia tra cittadinanza e autorità fondato su un ruolo di primo piano affidato a figure di esperti tecnici non eccessivamente politicizzati. Nel clima politico tossico alla vigilia delle elezioni statunitensi del novembre 2020, il notevole successo riscontrato da Taiwan nel contrasto alla pandemia attraverso scelte di trasparenza e valorizzazione dello spirito civico della popolazione ha sollecitato frequenti comparazioni con le strategie di controllo pervasivo - e talora totale - adottate da Pechino

---

<sup>359</sup> Per una ricostruzione dell'approccio taiwanese alla gestione dell'epidemia da Covid-19 si veda anche Stefano Pelaggi, "Covid-19 e il modello taiwanese", *China Files*, 30 aprile 2020, <https://www.china-files.com/covid-19-e-il-modello-taiwanese/>.

<sup>360</sup> Taiwan Centers for Disease Control, "Taiwan Centers for Disease Control. Press Releases: Two experts from Taiwan visit Wuhan to understand and obtain information on severe special infectious pneumonia outbreak", Taipei, 20 gennaio 2020, [https://www.cdc.gov.tw/En/Bulletin/Detail/iFGUVrIkluHmzZeyAihHO?typeid=158&mod=article\\_inline](https://www.cdc.gov.tw/En/Bulletin/Detail/iFGUVrIkluHmzZeyAihHO?typeid=158&mod=article_inline).

<sup>361</sup> Essa ha incluso, tra gli altri, un donativo all'Italia di 500.000 mascherine nel mese di aprile 2020.

<sup>362</sup> Taiwan ha la capacità di eseguire poco più di 8.500 test al giorno, potendo contare su una rete di centri di analisi pubblici e privati e di laboratori certificati che cooperano tra loro: Ministero della Salute e del Welfare della Repubblica di Cina, <https://covid19.mohw.gov.tw/en/cp-4788-53906-206.html>.

nel territorio cinese. Al netto della strumentalizzazione a fini elettorali, a cui si può ricondurre anche il passaggio a Taipei del Segretario USA alla Sanità Alex Azar, la visita di più alto livello da parte di un membro dell'amministrazione statunitense dal 1979, la gestione della pandemia rappresenta la storia di successo che più ha contribuito a elevare il profilo di Taiwan nel dibattito internazionale degli ultimi anni, consolidando anche nel Congresso USA una diffusa simpatia per la dinamica democrazia taiwanese, già tradottasi in una inusuale serie di iniziative legislative a sostegno di Taipei.

## 7.2 I rapporti tra Cina e Sud-Est asiatico

### *Il quadro politico*

Il Sud-Est asiatico rappresenta per la Repubblica Popolare Cinese un'area di notevole interesse dal punto di vista storico, economico e strategico. A partire dalla fine degli anni '80, Pechino ha iniziato a intessere relazioni più intense e costruttive con il vicinato sud-orientale del paese, sviluppando forme di cooperazione economica e politica con gli stati della regione e, verso la metà degli anni '90, con la più longeva organizzazione intergovernativa regionale, l'Associazione delle Nazioni del Sud-Est asiatico (ASEAN), fondata nell'agosto 1967 allo scopo di incrementare la cooperazione economica e culturale nel Sud-Est asiatico e arrestare l'avanzata del comunismo che minacciava al tempo i cinque paesi fondatori (Filippine, Indonesia, Malaysia, Singapore e Thailandia).

Nel 1994 Pechino decise di prendere parte all'ASEAN Regional Forum (ARF), uno dei primi fora regionali di dialogo e cooperazione ad affrontare problemi di sicurezza regionale. Due anni più tardi, nel 1996, la Cina diventa "partner di dialogo" dell'ASEAN, mentre nell'agosto 2003 è il primo paese al di fuori dell'associazione ad aver aderito al "Trattato di amicizia e cooperazione nel Sud-Est asiatico", l'accordo originariamente firmato nel febbraio 1976 a Bali dai cinque membri fondatori. L'anno successivo nasce l'ASEAN Plus Three (APT) da una proposta avanzata nel 1990 dall'allora Primo Ministro malaysiano Mahathir Mohamad, e la cui utilità è riemersa a seguito dello scoppio della crisi finanziaria asiatica del 1997-98. La fase di proficua cooperazione istituzionale tra la RPC e l'ASEAN è proseguita con l'adesione di Pechino all'East Asia Summit (EAS), piattaforma nata nel 2005 sempre su proposta del governo malaysiano con l'intento di creare i presupposti per la realizzazione di un'autentica comunità asiatica in grado di gestire le più importanti questioni di sicurezza regionale (ad esempio, il dossier sul nucleare nordcoreano). Al di là del valore diplomatico di queste operazioni, il coinvolgimento cinese nei fora di dialogo e cooperazione su cui l'ASEAN ha fortemente investito dopo la fine della Guerra fredda segna il riconoscimento da parte cinese della rilevanza dell'associazione nel contesto regionale e della cultura diplomatica da essa rappresentata, che fa riferimento non soltanto ai meccanismi decisionali e diplomatici, ma anche ai principi che regolano i rapporti di convivenza fra gli stati membri dell'associazione.

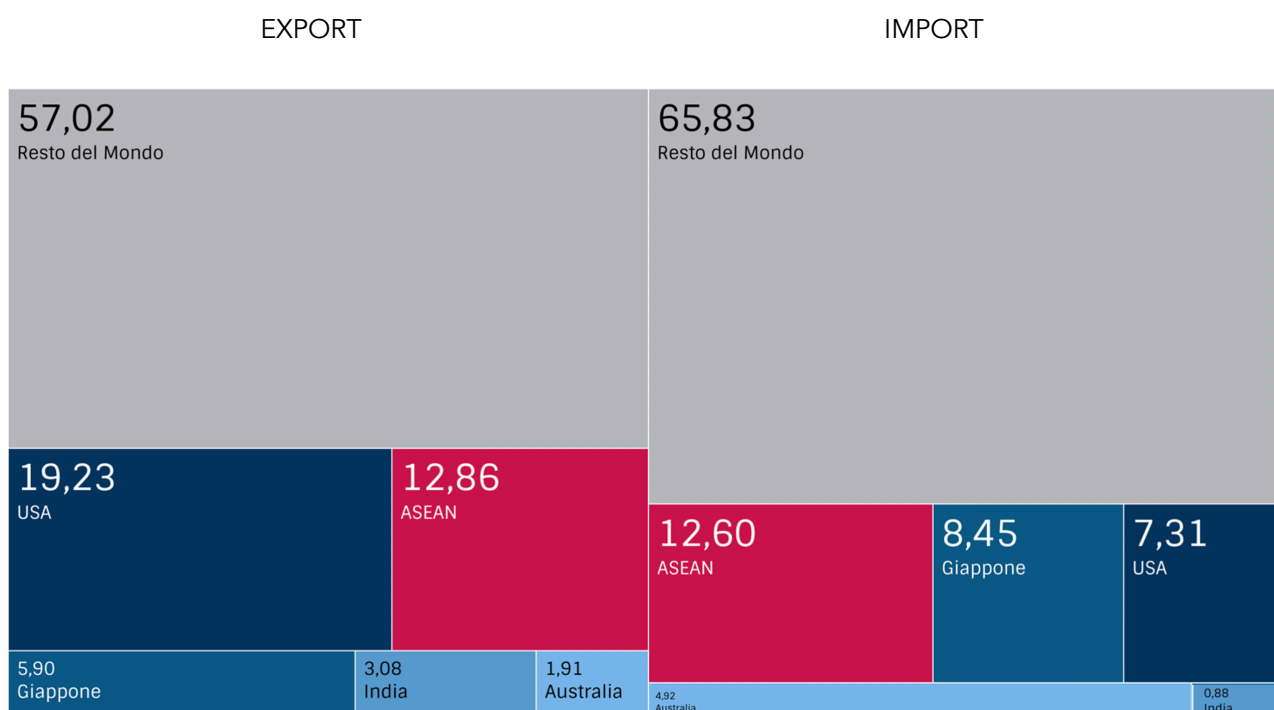
La cooperazione fra questi due attori regionali - RPC e ASEAN - è continuata anche nell'attuale contesto caratterizzato dallo scoppio della pandemia da Covid-19. La Cina è intervenuta a sostegno dei paesi ASEAN colpiti inviando aiuti e agevolando acquisti in particolare tra i mesi di febbraio e marzo. Pechino ha autorizzato l'invio di dispositivi protettivi, attrezzature mediche (in particolare, respiratori e ventilatori) ed équipe di medici ai paesi della regione in prima linea nella lotta al virus, ovvero le Filippine, la Cambogia e il Myanmar. Tra i paesi ASEAN che hanno ricevuto supporto logistico dalla Cina in misura minore si evidenziano Singapore, alla luce dei pochi casi registrati, e il Vietnam, che è riuscito a contenere la prima ondata di contagi. È plausibile ritenere che la strategia cinese, denominata da alcuni "diplomazia delle mascherine", abbia avuto un duplice obiettivo: da una parte, la necessità di mantenere buoni rapporti di vicinato e assicurare stabilità lungo il fianco meridionale della Cina;

dall'altra, l'opportunità di migliorare percezioni e relazioni presso quei paesi della regione con cui tuttora permangono contenziosi territoriali nel Mar Cinese Meridionale.

### Il quadro economico

La Cina è la potenza economicamente più influente a livello regionale, nonché il centro nevralgico delle catene globali del valore nel continente asiatico. In questo quadro, caratterizzato da un vivace dinamismo, l'ASEAN gioca un ruolo di primaria importanza sia per la vicinanza geografica alla RPC, sia per le potenzialità economiche sprigionate dal suo tessuto produttivo (nonostante una rete infrastrutturale ancora non adeguata), sia, da ultimo, per il contesto legislativo e regolamentare favorevole agli investitori cinesi.

Figura 36. Esportazioni dalla Cina e importazioni in Cina (HK e Macao escluse) in percentuale sul totale, 2018 (beni)



Fonte: elaborazione su dati UN Comtrade (*Reporting country: China*)

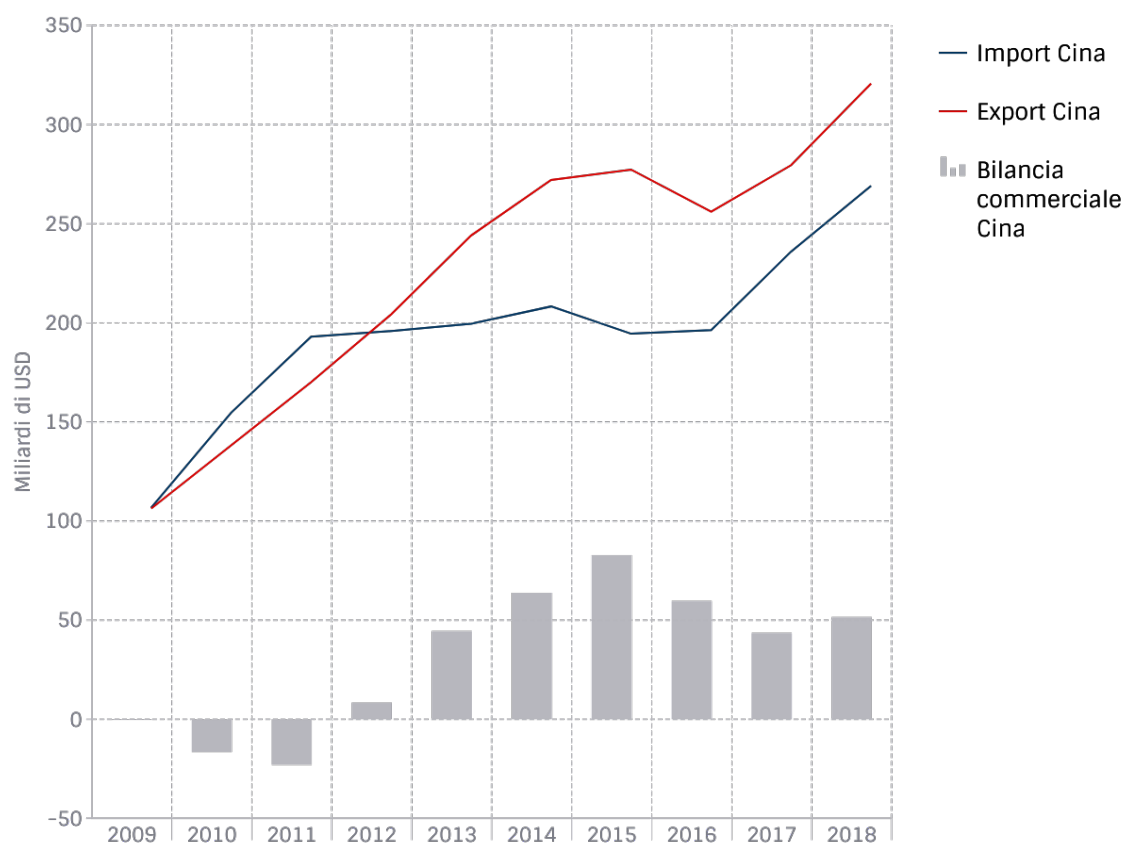
Un trattato di libero scambio tra la RPC e l'ASEAN è in vigore dal gennaio 2010 e contribuisce a spiegare - al netto della prossimità geografica - il notevole peso che i paesi ASEAN hanno sull'interscambio commerciale cinese (Figura 36). Nel complesso, infatti, i dati riferiti al decennio 2009-2018 mostrano un notevole incremento dell'interscambio (+177%), che nel 2018 si attesta appena sotto i 590 miliardi di dollari (Figura 37). Le esportazioni cinesi (Hong Kong e Macao escluse) verso la regione valevano nel 2018 poco meno del 13% del totale dell'export cinese, ossia 2/3 del peso percentuale dell'export cinese verso gli USA e più del doppio di quello diretto in Giappone. Analoga è la percentuale di importazioni cinesi dai paesi ASEAN (12,6% sul totale dell'import), ma in questo caso il vicinato del Sud-Est asiatico pesa per quasi il doppio rispetto agli USA e del 50% in più rispetto al Giappone. Volendo ampliare l'orizzonte ai quattro paesi che compongono il Quadrilateral Security



Dialogue (“Quad”) – ossia USA, Giappone, Australia e India<sup>363</sup> – si nota come i paesi ASEAN pesino poco meno della metà del Quad per l’export cinese e poco più della metà per l’import. Dal 2012 Pechino riporta stabilmente un avanzo commerciale nei confronti dei paesi ASEAN, per un totale di 50,5 miliardi di dollari nel 2018 (corrispondente all’1,7% del PIL aggregato dei paesi ASEAN), principalmente dovuto ai deficit a carico di Vietnam, Singapore e Filippine, rispettivamente pari a 20, 16 e 14,5 miliardi.

La RPC è, specularmente, altrettanto saliente per le politiche commerciali dei paesi ASEAN: considerata nel suo complesso, dunque includendo Hong Kong e Macao, essa assorbe infatti il 20,9% dell’export aggregato della regione, con picchi del 36,8% nel caso del Myanmar o del 27,1% per Laos e Filippine. Di contro i quattro paesi “Quad” pesano per il 25,5% dell’export ASEAN e nel caso di Singapore, Laos e Myanmar l’export diretto verso la Cina supera in valore quello destinato a Stati Uniti, Giappone, Australia e India messi insieme (Figura 38).

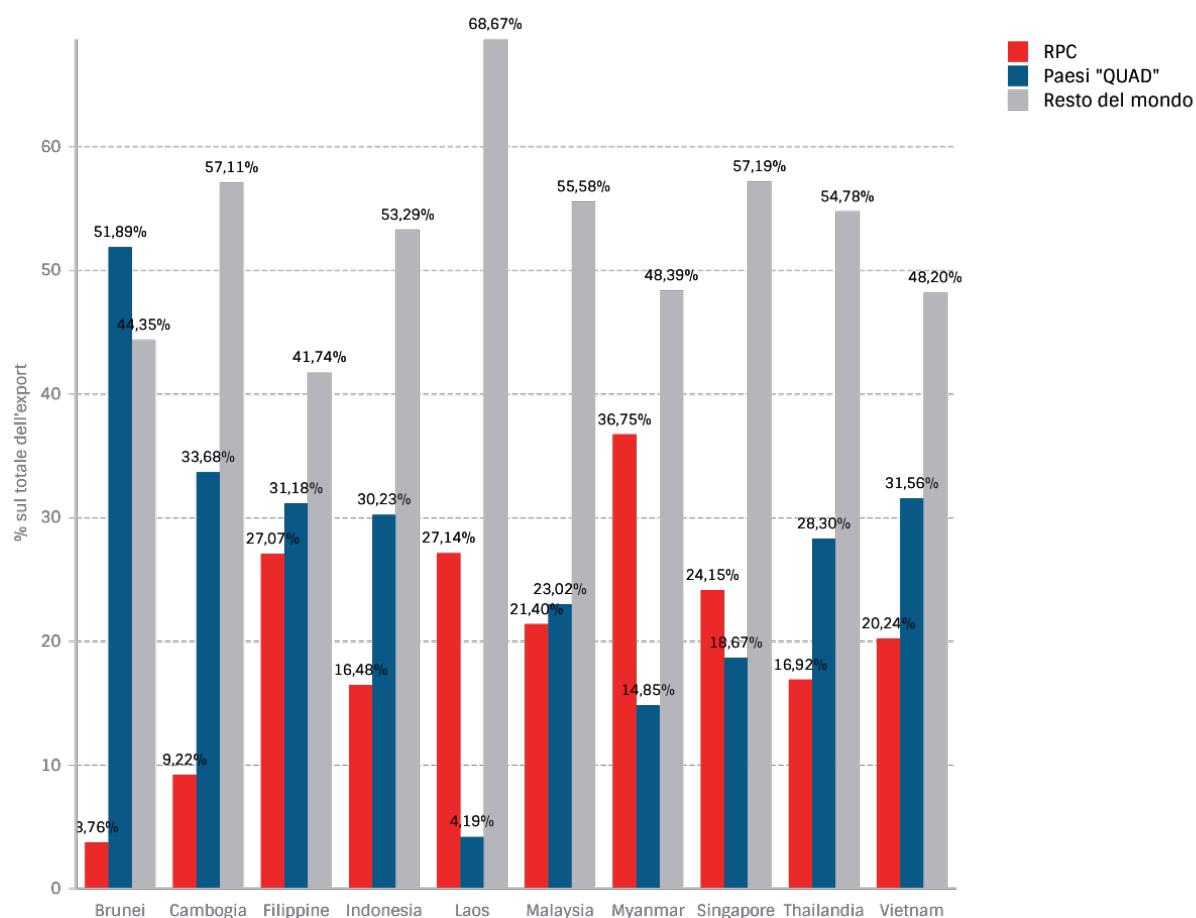
Figura 37. Interscambio commerciale (beni) tra Cina (HK e Macao escluse) e paesi ASEAN, 2009-2018



Fonte: elaborazione su dati UN Comtrade (*Reporting country: China*)

<sup>363</sup> Si veda l’Introduzione di questo Approfondimento, nota 3.

Figura 38. Peso di RPC (Hong Kong e Macao incluse) e paesi “Quad” sul totale dell’export di beni dai paesi ASEAN, 2018

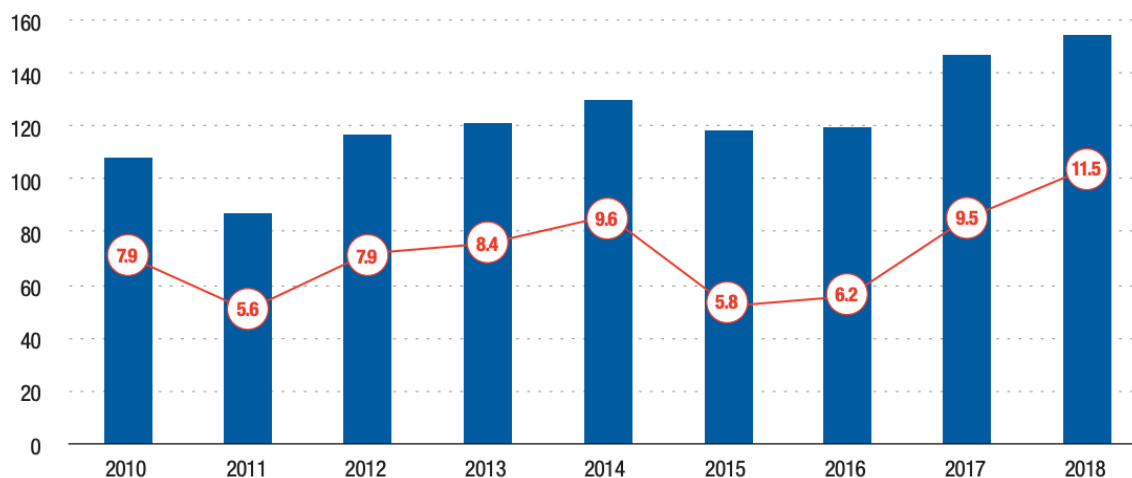


Fonte: elaborazione su dati UN Comtrade (*Reporting country: singoli paesi ASEAN*)

Il settore trainante per il commercio RPC-ASEAN continua ad essere quello dell’elettronica, malgrado la Cina abbia individuato nel Sud-Est asiatico un promettente mercato di sbocco anche per la sua produzione di acciaio: le economie dell’ASEAN hanno fatto registrare negli ultimi anni una crescente richiesta di questo materiale per l’ammodernamento dei rispettivi sistemi infrastrutturali e dei trasporti. Quanto agli investimenti esteri diretti, sebbene permangano rigide restrizioni in alcuni stati membri dell’ASEAN, in particolare nell’ambito dei servizi, nel 2019 il Sud-Est asiatico si è confermato un polo di attrazione di primaria importanza a livello globale (Figura 39). Con poco più di 9 miliardi di dollari in flussi di investimento verso l’ASEAN nel 2019, in questo ambito la Cina ha una rilevanza nettamente inferiore rispetto a Stati Uniti (24,5 miliardi), Giappone (20,4 miliardi) e Unione Europea (16 miliardi).<sup>364</sup>

<sup>364</sup> ASEAN Statistics Division, <https://data.aseanstats.org/about>.

Figura 39. Flussi di IDE nei paesi ASEAN, 2010-2018 (miliardi di dollari e, in rosso nei cerchi, la percentuale sui flussi di IDE globali)



Fonte: ASEAN Secretariat

La pandemia da Covid-19 e le tensioni commerciali tra Stati Uniti e Cina potranno avere effetti duraturi e significativi sulle economie dei paesi ASEAN, potenzialmente destinate a divenire nodi ancor meglio integrati nelle reti di produzione asiatiche e globali.<sup>365</sup> Già nel 2020 le restrizioni imposte da contagi e quarantene hanno indotto alcune delle più importanti aziende multinazionali – ad esempio *Samsung* – a delocalizzare parte delle proprie attività produttive in Vietnam per mantenere gli obiettivi di produzione prefissati. Anche le aziende manifatturiere cinesi hanno trasferito parte della propria produzione nel Sud-Est asiatico. In generale, le aziende multinazionali sono attratte dalla presenza di una forza lavoro molto giovane, dai bassi salari, da una rete infrastrutturale in fase di espansione e da un ambiente favorevole al business. Questo non significa prevedere un generalizzato trasferimento verso l'ASEAN delle catene produttive ora baricentrate in Cina: piuttosto, ci si attende che il Sud-Est asiatico si caratterizzi per essere un'estensione di quella straordinaria piattaforma manifatturiera che la Cina è stata negli ultimi quarant'anni, e che senz'altro continuerà ad essere, seppur in forme – e secondo geografie – progressivamente diverse. D'altronde, molte delle produzioni localizzate nella regione del Sud-Est asiatico necessitano di materie prime, macchinari, *know-how* e tecnologie che devono necessariamente essere acquisite dall'esterno della regione, e in particolare da Cina, Giappone e Corea del Sud.<sup>366</sup> Uno sprone potente all'integrazione commerciale trans-regionale potrà venire dalla firma della *Regional Comprehensive and Economic Partnership (RCEP)*, il grande accordo di libero scambio che vede coinvolti i dieci paesi ASEAN, la RPC, il Giappone, la Corea del Sud, l'Australia e la Nuova Zelanda. Lanciato nel 2012, il negoziato ha risentito dell'abbandono da parte dell'India nel 2019: in origine il dinamismo di Pechino nell'ambito della RCEP avrebbe dovuto essere bilanciato dalla presenza indiana e dal contemporaneo progresso della *Trans-Pacific Partnership (TPP)*, un altro accordo commerciale di conio statunitense fortemente promosso dall'amministrazione Obama. Con l'uscita di Washington dalla TPP all'indomani dell'elezione di Donald Trump, e con quella di Delhi dalla RCEP, quest'ultima avrà il suo baricentro nettamente collocato in Asia orientale, uno scenario ben diverso

<sup>365</sup> Ovais Subhani, "Opportunity for Asean in supply chain shifts due to trade war, virus: Tharman", *The Straits Times*, 26 agosto 2020, <https://www.straitstimes.com/business/economy/opportunity-for-asean-in-supply-chain-shifts-due-to-trade-war-virus-tharman>.

<sup>366</sup> Ayman Falak Medina, "ASEAN Overtakes EU to Become China's Top Trading Partner in Q1 2020", *ASEAN Briefing*, Dezan Shiran & Associates, 15 maggio 2020, <https://www.aseanbriefing.com/news/asean-overtakes-eu-become-chinas-top-trading-partner-q1-2020/>.

rispetto al profilo indo-pacifico auspicato a Tokyo, Canberra e Seoul.<sup>367</sup> Ciò nondimeno, la crisi determinata dalla pandemia da Covid-19, unita all'ondivaga politica commerciale statunitense, hanno stimolato il perfezionamento dei negoziati in vista della loro conclusione possibilmente già entro il 2020.

### *BRI e Sud-Est asiatico*

Il Sud-Est asiatico è certamente uno dei teatri in cui più evidente è la competizione tra la RPC, da una parte, e gli Stati Uniti e i loro alleati regionali, dall'altra, nel campo dei progetti infrastrutturali. In confronto alle risorse mobilitate da Pechino per realizzare nel vicinato sud-orientale della Cina l'ambiziosa strategia di sviluppo infrastrutturale della Belt and Road Initiative, sembra che Washington non sia disposta a investimenti finanziari e politici di entità paragonabile.

Nel 2016 il Partito Comunista Cinese ha pubblicamente annunciato che i progetti infrastrutturali della BRI sarebbero stati avviati, in prima istanza, nel Sud-Est asiatico – una indicazione accolta positivamente dai paesi ASEAN, come evidenziato in occasione del sesto incontro dei Ministri degli Esteri dell'EAS.<sup>368</sup> In termini geografici, la scelta è facilmente comprensibile: la regione è un centro nevralgico – e, per certi versi, un collo di bottiglia – per le linee di comunicazione marittime che collegano l'Oceano Indiano all'Oceano Pacifico. Ma vi sono almeno due ulteriori logiche nel calcolo strategico di Pechino. La prima rinvia all'accessibilità della regione per gli interessi cinesi: come sintetizzato in un rapporto steso dal Taihe Institute in collaborazione con ricercatori della Peking University,<sup>369</sup> l'indice delle “cinque connettività” (coordinamento politico, agevolazione del commercio, connettività infrastrutturale e integrazione finanziaria, scambi a livello culturale) mostra come il Sud-Est asiatico rappresenti la destinazione ideale per gli investitori e per le aziende pubbliche e private cinesi. In secondo luogo, le autorità cinesi hanno investito considerevolmente nei decenni sulle comunità di imprenditori di origine cinese del Sud-Est asiatico, anche con l'obiettivo di agevolare l'insediamento nella regione di una crescente e dinamica presenza cinese. Nell'ottica di Pechino il coinvolgimento delle comunità locali di origine cinese nello sviluppo della BRI consente loro di offrire un contributo determinante la “rigenerazione della nazione cinese”, anche oltre i confini della RPC.<sup>370</sup>

Dal punto di vista infrastrutturale, l'impatto potenziale della Belt and Road Initiative sulla regione del Sud-Est asiatico è duplice: in primo luogo, essa potrà contribuire a colmare il deficit infrastrutturale in un'area popolata da alcune delle economie emergenti più dinamiche del mondo; in secondo luogo, essa concorrerà a ridisegnare la rete infrastrutturale, terrestre e marittima, che collega le province meridionali della Cina (anzitutto Yunnan e Guangxi) ai paesi del Sud-Est asiatico continentale (Myanmar, Thailandia, Laos, Cambogia e Vietnam) e arcipelagico (Malaysia, Singapore, Indonesia, Brunei e Filippine), migliorandone così la connettività. Due dei sei corridoi predisposti nel quadro della BRI transitano dal Sud-Est asiatico: il primo, il “corridoio economico Cina-penisola indocinese”, punta a collegare la città-prefettura di Nanning, nella provincia autonoma del Guangxi, a Singapore; il secondo, il “corridoio economico Bangladesh-Cina-India-Myanmar” (BCIM), intende invece congiungere la città-prefettura di Kunming, nella provincia sud-occidentale dello Yunnan, con l'ex capitale birmana Yangon e il porto di Kyaukphyu, nel Myanmar occidentale.

---

<sup>367</sup> Shataro Tani e Takako Gakuto, “Japan and Australia wary of China as RCEP talks enter last stretch”, *Nikkei Asia*, 29 settembre 2020, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Asia-Insight/Japan-and-Australia-wary-of-China-as-RCEP-talks-enter-last-stretch>.

<sup>368</sup> Dichiarazione del Ministro degli Esteri del Laos Saleumxay Kommasith, Vientiane, 28 luglio 2016, [https://asean.org/wp-content/uploads/2016/07/CHAIRMAN\\_STATEMENT\\_OF\\_THE\\_6TH\\_EAST\\_ASIA\\_SUMMIT\\_EAS\\_FOREIGN\\_MINISTERS\\_MEETING\\_FINAL.pdf](https://asean.org/wp-content/uploads/2016/07/CHAIRMAN_STATEMENT_OF_THE_6TH_EAST_ASIA_SUMMIT_EAS_FOREIGN_MINISTERS_MEETING_FINAL.pdf).

<sup>369</sup> Chen Yiyuan e Wu Yaping (2018), *Report on Policy Coordination Index*, Taihe Institute, <http://www.taiheglobal.org/Content/2019/04-18/1639486462.html>.

<sup>370</sup> Wu Xiao An (2019), “China's Evolving Policy towards the Chinese Diaspora in Southeast Asia (1949–2018)”, ISEAS – Yusof Ishak Institute, *Trends in Southeast Asia*, 14, p. 19.

Tra le grandi opere che potranno ridefinire la dotazione infrastrutturale dei paesi coinvolti, rivestono particolare importanza le linee ferroviarie. Alcuni commentatori hanno parlato di “diplomazia dell’alta velocità”, riferendosi all’ascendente che Pechino potrà esercitare laddove giungesse a compimento l’ambizioso disegno di collegare la città cinese di Kunming con Singapore (per un totale di 3.900 km) attraverso tre arterie principali che transitano dalle più importanti città del Sud-Est asiatico. La strategia cinese è di concorrere alla costruzione di una rete ferroviaria panasiatica attraverso la quale mettere in collegamento, lungo tre dorsali, le province meridionali della RPC con il Sud-Est asiatico. Secondo il progetto presentato, il tronco centrale si estende lungo il Laos e la Thailandia, e da Bangkok prosegue fino a Singapore. La dorsale occidentale parte dalla città cinese di Ruili fino a raggiungere Yangon. La direttrice orientale, infine, si sviluppa lungo tutta la costa orientale vietnamita fino a raggiungere la capitale cambogiana Phnom Penh, e da qui fino a Bangkok.

Sia i governi, sia le opinioni pubbliche nazionali dei paesi del Sud-Est asiatico non hanno mancato di esprimere perplessità sulla sostenibilità dei progetti rientranti nel quadro della BRI. Se è vero che, da una parte, sono numerose le opportunità economiche e commerciali dalle quali le economie del Sud-Est asiatico, in costante crescita, potrebbero trarre beneficio, è opportuno sottolineare, dall’altra parte, come permanga una diffusa consapevolezza circa i rischi di incorrere in “trappole del debito”, nonché in merito alla possibilità che ai prestiti erogati dagli istituti finanziari cinesi o dalla banca multilaterale di sviluppo a guida cinese, l’Asian Infrastructure Investment Bank, si accompagnino più o meno esplicitamente vincoli di carattere politico.

## 8. FOCUS – IL RUOLO DELLA MINORANZA CINESE IN ITALIA NELLE RELAZIONI ITALO-CINESI

Secondo gli ultimi dati disponibili, i cittadini cinesi residenti in Italia sono 305.089 (ISTAT, 31.12.2019), mentre quelli in possesso di un regolare permesso di soggiorno sarebbero 318.003 (ISTAT, 31.12.2018). Considerando anche l’incidenza della componente irregolare è possibile stimare una presenza cinese complessiva non superiore alle 350.000 persone. Questi numeri fanno dei cinesi la quarta popolazione straniera residente in Italia (dopo romeni, albanesi e marocchini), la terza tra gli stranieri residenti non-UE, la seconda tra gli stranieri residenti di origine non europea. Ma il vero primato racchiuso in queste cifre è un altro: l’Italia è il paese europeo con la maggiore presenza di cittadini della RPC.<sup>371</sup> Altri paesi europei, come Francia e Regno Unito, possono vantare un numero assai più ampio di propri cittadini di origine cinese, ma che non hanno mai avuto la cittadinanza cinese, oppure vi hanno rinunciato in favore di quella dei paesi in cui risiedono. Come si vedrà, questo dato rende la popolazione cinese in Italia particolarmente degna di attenzione per le politiche del governo cinese rivolte ai propri cittadini residenti all’estero.

Per il nostro paese, quella proveniente dalla Cina rappresenta anche una delle migrazioni di più antica data. Il primo insediamento stabile di immigrati cinesi nel nostro paese risale infatti alla seconda metà degli anni ‘20 del Novecento, quando una piccola colonia di commercianti ambulanti elesse Milano a propria base logistica e luogo di residenza. Queste persone, tutte di sesso maschile, erano originarie di diversi distretti nell’entroterra montuoso della città portuale di Wenzhou, nella regione costiera del

---

<sup>371</sup> Tale era infatti la situazione in occasione dell’ultimo censimento (2011): degli 826.095 cittadini cinesi allora residenti nei 28 paesi dell’Unione Europea pre-Brexit, poco meno di un quarto (23,8%) risiedeva in Italia; si veda Eurostat (2015), *People in the EU: who are we and how do we live?*, Luxembourg, Eurostat Statistical Books, p. 90.

Zhejiang. Buona parte dei cinesi che oggi vivono nel nostro paese vi sono giunti o vi sono nati nell'arco degli ultimi trent'anni, ma molti di loro appartengono ai medesimi lignaggi familiari e provengono dagli stessi villaggi di montagna da cui erano partiti i loro avi prima della Seconda guerra mondiale. Questa singolare continuità storica e geografica è un fattore significativo per l'identità della minoranza sino-italiana, che la distingue nettamente dalle pur cospicue minoranze cinesi di altri paesi europei, frutto di dinamiche migratorie che hanno attinto a esperienze storiche differenti, come quella di estesi possedimenti coloniali in Asia (Regno Unito, Francia, Paesi Bassi) o a una più intensa immigrazione di studenti e professionisti dalla Cina (Germania, Regno Unito).

È una popolazione dal profilo demografico complesso, costituita prevalentemente da famiglie (con un equilibrio perfetto tra maschi e femmine, essendo queste ultime il 49.8% del totale), in cui oltre una persona residente su quattro è un minore (81.578 al 31.12.2018). Più del 60% di questi minori è nato in Italia, tanto da poter stimare che oggi quasi un cinese residente su tre sia nato in Italia<sup>372</sup>. Dalla fine degli anni 2000, l'afflusso dalla Cina di nuovi migranti adulti per motivi di lavoro appare in continua contrazione (pari al solo 5% dei permessi rilasciati nel 2018), mentre sul totale dei nuovi permessi di soggiorno rilasciati negli ultimi anni incidono soprattutto i ricongiungimenti familiari con minori o gli studenti che si iscrivono alle università italiane (7.376 nell'anno accademico 2018/2019). Con 11.367 nuovi permessi rilasciati a cittadini cinesi nel corso del 2018, il flusso migratorio cinese si colloca solo al sesto posto per numero di nuovi arrivi. Tuttavia, i cinesi nel medesimo periodo hanno fatto anche registrare il maggior incremento nel numero complessivo dei soggiornanti (+8.893), un dato attribuibile in parte alla vivace dinamica riproduttiva propria di una popolazione immigrata costituita soprattutto da famiglie e da giovani (l'età media dei cinesi d'Italia è di 32 anni), in parte all'incidenza dei rimpatri e delle acquisizioni di nuova cittadinanza sulle popolazioni immigrate più numerose, come albanesi e marocchini, due dinamiche che tendono entrambe a ridurre di anno in anno il numero dei soggiornanti di quelle nazionalità<sup>373</sup>. Dato che la propensione all'acquisizione della cittadinanza italiana è mediamente più bassa tra i cinesi che tra altri cittadini stranieri da lungo tempo residenti in Italia, il numero dei cittadini cinesi presenti e di quelli residenti nel nostro paese tende a permanere orientato all'incremento continuo e significativo, anche malgrado il persistente calo dei flussi in arrivo dalla Cina. Questa dinamica è inoltre sostenuta anche dal fatto che si tratta appunto di una popolazione molto giovane, in cui prevale tuttora la tendenza a sposarsi prima dei trent'anni e ad avere in media due figli per coppia. Dal 2004 al 2018 si sono celebrati in media circa 700 matrimoni l'anno che coinvolgessero almeno un coniuge cinese. In questi ultimi quindici anni, peraltro, l'incidenza dei matrimoni misti in cui uno dei coniugi è italiano è cresciuta dal 18% al 67%, a testimonianza di un livello crescente di integrazione culturale<sup>374</sup>. Va però sottolineato che molti matrimoni cinesi, celebrati con il tradizionale banchetto nuziale che chiama a raccolta la parentela degli sposi da tutta Europa e che funge anche da dispositivo di accumulazione primaria di capitale per l'impresa della coppia (i partecipanti infatti donano agli sposi consistenti somme di denaro contante, debitamente registrate in un libro mastro che funge da mappa della propria rete di sostegno e di obbligo sociale), spesso non vengono registrati in Anagrafe se non al momento della nascita dei figli, pertanto i dati sopra menzionati sono verosimilmente una sottostima della nuzialità complessiva.

Circa due terzi degli adulti sperimentano in realtà tuttora un certo grado di isolamento linguistico-culturale, in ragione della distanza linguistica e della lunga permanenza in settori occupazionali in cui il contatto con gli italiani è stato relativamente scarso (manifattura), anche se l'integrazione socio-

---

<sup>372</sup> Dal 2002 al 2012 i cittadini cinesi nati in Italia sono stati circa 49.000 (*La Comunità cinese in Italia. Rapporto annuale sulla presenza dei migranti - 2014*, Roma, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, p. 14), mentre dal 2010 al 2018 sono stati circa 39.000 (*La Comunità cinese in Italia. Rapporto annuale sulla presenza dei migranti - 2019*, Roma, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, p.12).

<sup>373</sup> *La Comunità cinese in Italia. Rapporto annuale sulla presenza dei migranti - 2019*, Roma, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

<sup>374</sup> Elaborazione dell'autore dei dati sui matrimoni dei cittadini stranieri relativi al periodo 2004-2018, disponibili su [dati.istat.it](http://dati.istat.it).

economica nel contesto italiano è nel complesso notevole e in continua intensificazione. Una vivace e ben distribuita stampa periodica in lingua cinese (con relativi canali web e social online) rappresenta il principale mezzo di informazione sull'attualità italiana ed europea per coloro che non padroneggiano la lingua italiana. Negli ultimi dieci anni il primario canale di informazione è costituito dall'online, generalmente veicolato dalla *super-app* cinese WeChat (in cinese *weixin* 微信) tramite chat o pagine di socializzazione di contenuti. WeChat è considerata una *super-app* perché coniuga in una sola app funzionalità che in Occidente sono erogate da diverse app, come Whatsapp, Facebook, Paypal, ecc. Solo i cinesi nati e cresciuti in Italia fanno occasionale consumo di fonti informative nazionali, come la stampa, la tv o la radio in lingua italiana.

Circa un cinese residente in Italia su cinque è un imprenditore (o un'imprenditrice, considerato che l'imprenditoria cinese in Italia ha un elevato tasso di partecipazione femminile, il 46,3%), il che significa che, mediamente, lo è almeno una persona in seno a ciascun nucleo familiare. Per numero di imprenditori individuali i cinesi sono secondi solo ai marocchini: rispettivamente 53.297 e 64.173, secondo i dati più recenti (Unioncamere-InfoCamere, 2019). Il 65% di questi imprenditori è attivo nel settore dei servizi, soprattutto nel commercio (36,9%) e nella ristorazione (13,8%) (Unioncamere-InfoCamere, 2019): si tratta di comparti in cui è cruciale la padronanza della lingua italiana e una buona capacità di rapporto con una clientela diversificata. Il rapido assorbimento della componente più giovane e scolarizzata in Italia in seno a questo settore sta rapidamente accelerando l'integrazione socioculturale di questa minoranza, malgrado a livello mediatico prevalga ancora lo stereotipo della "comunità chiusa e autoreferenziale". Oggi solo il 33,7% degli imprenditori è attivo nella manifattura (una percentuale in continua diminuzione negli ultimi trent'anni), soprattutto nell'ambito delle confezioni di articoli di abbigliamento, settore che resta però un importante datore di lavoro per gli immigrati cinesi, soprattutto quelli di più recente arrivo. Nella manifattura risulta tuttora concentrato il 26% degli occupati cinesi, ma il principale datore di lavoro è oggi decisamente il settore del commercio e della ristorazione (62%).<sup>375</sup>

Il modello di inserimento economico dominante è tuttora orientato al costante reinvestimento dei propri guadagni in attività imprenditoriali, anche a costo di notevoli livelli di auto-sfruttamento. Circuiti di prestito e credito informale in seno a reti di relazioni privilegiate, mantenute all'interno di cerchie familiari o amicali, consentono il rapido accesso a capitali da destinare alla creazione di impresa. Tali movimenti di denaro contante sono generalmente non tracciabili e i relativi circuiti sono un potenziale veicolo di evasione fiscale e di riciclaggio. Nello scorso decennio hanno generato molta confusione i dati relativi alle rimesse verso la Cina, perché fino al 2017 tali dati ricomprendevano tra le rimesse anche il denaro inviato in Cina per l'acquisto di merci, sovrastimando enormemente l'entità delle rimesse vere e proprie, intese cioè come capitale di investimento o somme destinate al sostegno della propria famiglia nel paese di origine. Dal 2018 la raccolta di tali dati da parte della Banca d'Italia si fonda su segnalazioni obbligatorie, non più sulla segnalazione volontaria da parte degli operatori, assicurando una migliore trasparenza e rappresentatività dei dati raccolti. Così l'entità delle rimesse verso la Cina appare oggi notevolmente ridimensionata rispetto ai primi anni '10 di questo secolo, con un volume complessivo riferito all'anno 2018 pari a 21,4 milioni di euro. Benché l'Asia sia la regione che raccoglie il maggior volume di rimesse dall'Italia, la Cina non è più la loro meta principale, sopravanzata com'è dai paesi del subcontinente indiano e dalle Filippine. Oggi le rimesse verso la Cina costituiscono appena lo 0,4% del totale delle rimesse dall'Italia. La ricerca sul campo mostra in realtà che da almeno trent'anni i capitali che le imprese cinesi producono con il proprio lavoro in Italia sono in massima parte reinvestiti in Italia, soprattutto nella creazione di nuove imprese gestite da membri della propria famiglia.

---

<sup>375</sup> Elaborazioni Area SpINT di Anpal Servizi su microdati RCFL-ISTAT. Si veda *La Comunità cinese in Italia. Rapporto annuale sulla presenza dei migranti - 2019*, Roma, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, p. 20.

La forte vocazione al lavoro autonomo in seno alla popolazione cinese in Italia – un dispositivo di adattamento al contesto economico italiano che ha permesso a immigrati di recente arrivo di garantirsi strategie di sussistenza e di ascesa sociale lavorando per i propri connazionali fino al momento in cui hanno potuto avviare le proprie attività imprenditoriali – ha dato vita fin dal secondo dopoguerra a un vivace associazionismo imprenditoriale. Le associazioni di imprenditori cinesi in Italia sono assai numerose, ma nelle città italiane in cui è presente una rappresentanza diplomatica della RPC ve n'è generalmente una che funge da raccordo politico principale, agevolando l'incontro con i maggiorenti delle diverse comunità locali in occasione della visita di esponenti del governo cinese o di delegazioni commerciali espresse da imprese di stato o da autorità amministrative di medio e basso livello. Negli ultimi vent'anni l'azione del governo cinese nei confronti dei propri cittadini all'estero si è molto intensificata, sia nell'ottica di una promozione di scambi e di opportunità di investimento, sia con l'obiettivo di irrobustire il senso di appartenenza e d'identità nazionale tra i cinesi ormai stabilmente trasferitisi in altri paesi, con particolare riguardo all'educazione delle giovani generazioni. Tali politiche tendono a contrastare la tendenza – ancora debole, ma in crescita – alla richiesta della cittadinanza italiana da parte dei giovani nati o cresciuti in Italia.

Questo nuovo indirizzo politico è del resto espressione di una tensione all'impiego della diaspora cinese in chiave ideologica e di propulsione dell'immagine della Cina all'estero che risale a metà anni '90, quando, per esempio, lo stesso Xi Jinping, allora segretario del PCC a Fuzhou, auspicava una ridefinizione in tal senso delle politiche rivolte ai cittadini cinesi residenti all'estero e ai cittadini stranieri di origine cinese. Fino a quel momento la diaspora cinese era stata vista soprattutto come una fonte di possibili investimenti diretti di capitale e di auspicabili trasferimenti di *know how* tecnologico, organizzativo e commerciale. Ma Xi aveva in mente un progetto più ambizioso, un nuovo concetto di “lavoro di ampio respiro con i cinesi d'oltremare” (*da qiaowu* 大侨务), orientato a una più stretta e attenta regia ideologica, che richiedeva una concezione nuova del loro ruolo rispetto allo sviluppo e all'ascesa della madrepatria<sup>376</sup>. Con l'ascesa di Xi ai vertici del Partito-Stato, questa nuova visione dell'importanza strategica dei cinesi d'oltremare è stata sussunta nella più ampia cornice del cosiddetto “Sogno cinese”, ovvero “la grande rigenerazione della nazione cinese”: un imperativo ideologico subito reso pratica operativa dai soggetti tradizionalmente preposti alla cura (e alla guida) degli “affari dei cinesi d'oltremare”, ovvero l'Ufficio per gli affari dei cinesi d'oltremare del Consiglio per gli Affari di Stato (da cui dipendono operativamente le sue articolazioni amministrative a livello locale, le cosiddette *qiaoban*) e la Federazione nazionale dei cittadini cinesi residenti all'estero rimpatriati, con la capillare rete delle sue articolazioni locali, le cosiddette *qiao-lian*, che fa invece capo al Comitato Centrale del PCC.<sup>377</sup>

Nel corso dell'ultimo decennio, un'intensa riorganizzazione interna di tutte le agenzie attraverso cui il Partito-Stato cinese gestisce e costruisce quella specifica definizione della “cinesità” che poi informa a tutto campo il proprio rapporto con le frontiere identitarie della “Cina” – si tratti della diaspora, delle minoranze etniche, delle minoranze religiose o perfino di quelle politiche – ha condotto, a fine 2018, a una completa ridefinizione dell'ente che sotto il profilo ideologico è maggiormente chiamato a farsene interprete, ovvero il cosiddetto Dipartimento per il lavoro del Fronte Unito del Comitato Centrale (*Zhongyang tongyi zhanxian gongzuo bu* 中央统一战线). Oggi questo Dipartimento, che storicamente raccoglie il lascito politico delle organizzazioni non comuniste che avevano appoggiato il PCC durante la guerra civile cinese e partecipato alla fondazione della RPC, gestisce e coordina il lavoro di dodici uffici, tra cui figurano l'Ufficio per gli affari dei cinesi d'oltremare e un Ufficio Generale per gli affari

<sup>376</sup> Hong Liu, Els van Dongen (2016), “China's Diaspora Policies as a New Mode of Transnational Governance”, *Journal of Contemporary China*, 25, 102, 805-821.

<sup>377</sup> Daniele Brigadoi Cologna (2016), “La ‘ricerca delle radici’ e la riaffermazione dell'appartenenza nazionale: politiche e narrazioni dei cinesi d'oltremare nella Cina di Xi Jinping”, in Marina Miranda (a cura di), *Cina Report 2016 – Politica, società e cultura di una Cina in ascesa. L'amministrazione Xi Jinping al suo primo mandato*, Roma, Carocci, pp. 153-169.



dei cinesi d'oltremare che cura le articolazioni territoriali di cui sopra, ma anche uffici preposti a influenzare politicamente e ideologicamente tutte le realtà "liminali" dell'orizzonte d'azione politica cinese: i partiti minori; le minoranze etniche; i governi delle regioni autonome di Tibet e Xinjiang; i territori "a statuto speciale" come Hong Kong e Macao (nonché Taiwan, seppure non rientrante sotto la giurisdizione di Pechino); le minoranze religiose; gli intellettuali non organici al Partito-Stato; i nuovi soggetti sociali emergenti (nuova borghesia cinese cosmopolita, *expat* cinesi, cinesi impiegati da multinazionali straniere; imprenditori e lavoratori del settore privato; ecc).<sup>378</sup> Gli effetti di questo ricompattamento politico, ideologico e operativo si avvertono anche in Italia, dove non soltanto la popolazione cinese è particolarmente numerosa, ma conta al suo interno diverse "minoranze liminali" considerate d'interesse politico significativo. Non si tratta soltanto delle piccole realtà dei dissidenti politici e degli esuli - generalmente persone che godono dello status di rifugiato per motivi di persecuzione etnica o religiosa: tibetani, uiguri, adepti della setta Falungong o delle diverse chiese e sette cristiane evangeliche carismatiche - ma anche delle nuove generazioni nate e cresciute in seno alla comunità cinese che, a differenza di gran parte dei propri genitori, non sono necessariamente consapevoli dell'importanza e del ruolo che la madrepatria cinese attribuisce loro.

Accanto alla fioritura dell'associazionismo cinese "di prima generazione", tradizionalmente allineato alle posizioni del governo cinese per vocazione e per interesse, nato appunto per interloquire primariamente (e talvolta esclusivamente) con le istituzioni cinesi, negli ultimi dieci anni in Italia sono emerse diverse realtà associative tese a dare voce e corpo (anche politico) alle istanze dei cinesi di seconda generazione. Un esempio importante è Associna, la prima organizzazione di *advocacy* delle cosiddette seconde generazioni dell'immigrazione sorta in Italia, che ha anticipato tutte le altre (Rete G2, Giovani Musulmani, Yalla Italia, ecc.) nella promozione di un nuovo soggetto collettivo, quello appunto dei giovani cinesi nati o cresciuti in Italia, cui assicurare visibilità e occasioni di partecipazione sociale, culturale e politica. Associna è stata d'esempio per la creazione di altre associazioni di promozione sociale e culturale, come l'Unione dei giovani italo-cinesi (UGIC) o d'ispirazione per la creazione della prima associazione imprenditoriale concepita come espressione degli imprenditori di seconda generazione, l'Unione imprenditori Italia-Cina (UNIIC).

Queste associazioni si distinguono da quelle espresse dall'immigrazione di prima generazione per il fatto di prediligere l'italiano come lingua d'uso e per la loro dichiarata volontà di promuovere la cittadinanza attiva dei cinesi d'Italia. Entrambi questi universi associativi, assai dinamici e volti a tessere relazioni sempre più strette e diversificate tanto in Cina quanto in Italia, sono interlocutori naturali per la promozione delle relazioni italo-cinesi. Realtà come l'UNIIC, sorte inizialmente soprattutto come soggetti capaci di negoziare con le istituzioni italiane su un piano di maggiore parità, *in primis* linguistico-culturale (buona parte dei loro soci sono persone diplomate e laureate in Italia, con diverse imprese all'attivo e una vasta esperienza professionale), sono tra i più importanti destinatari della rinnovata attenzione che l'attuale governo cinese riserva alla diaspora cinese. Negli ultimi cinque anni, il ruolo dell'UNIIC in seno all'associazionismo cinese è cresciuto, ha ottenuto il riconoscimento formale da parte delle autorità consolari, e il suo direttivo è stato coinvolto in numerose iniziative di prestigio volte a metterlo in più stretto contatto con le istituzioni cinesi preposte agli affari dei cinesi d'oltremare.

È importante sottolineare che da parte italiana, fatta eccezione per l'operato della principale agenzia di socializzazione secondaria (la scuola), non sussistono politiche coerenti di promozione di affiliazione identitaria e del senso di appartenenza alla società e alla cultura in cui si è nati e cresciuti rivolte ai cosiddetti "figli dell'immigrazione". Questo *vacuum* affettivo-espressivo, che nella dimensione familiare

---

<sup>378</sup> Alex Joske (2019), "Reorganizing the United Front Work Department: New Structures for a New Era of Diaspora and Religious Affairs Work", *China Brief*, 19, 9, <https://jamestown.org/program/reorganizing-the-united-front-work-department-new-structures-for-a-new-era-of-diaspora-and-religious-affairs-work/>.

è amplificato dalla limitata competenza linguistico-culturale dei genitori rispetto alla sfera italiana, costituisce un terreno fertile per il lavoro di costruzione di un sentimento di appartenenza pan-cinese, nonché di piena adesione all'operato del governo che di questa identità e delle sue sorti si fa garante. Questi sono infatti gli obiettivi dichiarati del lavoro ideologico promosso dal Partito-Stato cinese all'insegna del "Sogno cinese". Allo spaesamento e ai dubbi che accompagnano il delicato, e spesso sofferto, lavoro di costruzione di un sé radicato in molteplici sfere culturali dei giovani cinesi di seconda generazione, il Partito-Stato risponde con una stentorea affermazione dell'identità cinese, dell'appartenenza cinese, nonché della necessaria adesione all'idea stessa di Cina e del ruolo nel mondo che esso promuove. È un messaggio potente e di sicuro impatto, come testimoniano le molte perorazioni del proprio ritrovato senso di affiliazione alla madrepatria cinese che hanno tenuto banco sui gruppi Facebook e sulle chat di WeChat dei cinesi d'Italia al momento dello scoppio della pandemia da Covid-19, quando i cinesi d'Italia (e del resto del mondo) si sono sentiti improvvisamente nel mirino di una nuova ondata sinofoba. Il deterioramento delle relazioni tra USA e RPC negli ultimi due anni, esacerbato dalle tensioni commerciali e dalla crisi sanitaria, oltre che dalla crescente rivalità strategica tra i due paesi e dalla crisi di Hong Kong, ha contribuito in questo tormentato 2020 a spingere i giovani cinesi d'Italia in una posizione claustrofobica, in cui ci si sente più che mai costretti a scelte di campo irrevocabili, che però molti vorrebbero il più possibile evitare. Il motto di Associna era, non a caso, "liberi di essere": una libertà che i cinesi d'Italia rischiano di vedere compromessa, schiacciata da opposte retoriche identitarie poco tolleranti nei confronti di chi è figlio o figlia di più mondi.

Questo stato di cose costituisce un ambito di attenzione importante per le autorità italiane, perché nell'attuale configurazione politica cinese le problematiche delle seconde generazioni finiscono per essere accorpate a quell'ampia gamma di soggettività liminali che sono oggetto di un'azione politica e ideologica di ampio respiro e a lungo termine da parte del PCC. Tutte le tematiche più effervescenti e potenzialmente deflagranti del nostro tempo sembrano infatti riconfigurarsi immediatamente come occasioni obbligate di schieramento: pro o contro l'approccio securitario nella lotta alla pandemia patrocinato dalla Cina; pro o contro la repressione delle manifestazioni a Hong Kong; pro o contro l'autonomia dalle politiche centrali di assimilazione delle regioni autonome della RPC (Tibet, Xinjiang, Mongolia interna, ecc.); pro o contro le libertà religiose, specie quelle di gruppi che contano un grande numero di adepti e che il governo cinese reputa pericolose forme di contropotere occulto; pro o contro i diritti fondamentali della persona (versus quelli della collettività e, soprattutto, dello stato); pro o contro i valori dell'Occidente (versus quelli della Cina in ascesa, concepiti come un'alternativa più efficace e più giusta), ecc. Queste non sono più opinioni personali, affari privati di persone che vivono in un paese straniero da quando vi sono nate o cresciute, ma divengono istanze che acquistano immediata visibilità social, assumono rilevanza comunitaria, sono oggetto di attento scrutinio politico.

La forte polemica cui si è assistito negli ultimi anni, anche in Italia,<sup>379</sup> a proposito del ruolo degli Istituti Confucio in seno al sistema dell'istruzione superiore è un'ulteriore spia della sensibilità che oggi assume il tema dell'influenza politico-ideologica cinese nei paesi e nelle società occidentali. Va detto, tuttavia, che la situazione dell'inquadramento degli Istituti Confucio nel contesto universitario italiano e il loro corollario coinvolgimento nei corsi di lingua e cultura cinese nelle scuole medie superiori non assume i tratti di delega pressoché assoluta cui si è assistito in altre realtà del mondo occidentale (in particolare in USA e in Australia, e, in misura minore e diversa, in Canada e nei paesi scandinavi), una situazione

---

<sup>379</sup> Per approfondire si veda il dibattito sviluppatosi sulle pagine dell'inserito *La Lettura* del *Corriere della Sera* nel 2019 in seguito all'articolo pubblicato da Maurizio Scarpari, "La Cina e noi: fuori gli Istituti Confucio dalle università italiane", *La Lettura*, 419, 19 dicembre 2019, <https://www.corriere.it/la-lettura/19-dicembre-16/cina-noi-fuori-istituti-confucio-universita-italiane-461cd4ca-1f61-11ea-92c8-1d56c6e24126.shtml>. Si vedano anche Amina Crisma, "Hong Kong, la Cina, gli Istituti Confucio e noi. Quale ruolo per gli intellettuali?", *Sinosfere*, 15 dicembre 2019, <https://sinosfere.com/2019/12/15/amina-crisma-hong-kong-la-cina-gli-istituti-confucio-e-noi-quale-ruolo-per-gli-intellettuali/>; Vittorio Capecci, "I testi del dibattito su gli Istituti Confucio, la Cina e noi", *Inchiesta*, 22 dicembre 2019, <http://www.inchiestaonline.it/osservatorio-internazionale/i-testi-del-dibattito-su-gli-istituti-confucio-la-cina-e-noi/>.

ben descritta da Marshall Sahlins in un suo celebre pamphlet di denuncia apparso nel 2015<sup>380</sup>. In queste realtà accademiche e scolastiche, l'azione degli Istituti Confucio informa e inquadra interi corsi di lingua e di cultura cinese, con esiti prevedibili: la metodologia glottodidattica è quella promossa da Hanban, l'ente per la promozione della lingua e della cultura cinese affiliato al Ministero dell'Istruzione della RPC, che coordina l'operato degli Istituti Confucio, e che ha suscitato le critiche di diversi linguisti ed esperti di glottodidattica in diversi paesi europei,<sup>381</sup> mentre sul piano dell'insegnamento della storia, della geografia e della cultura cinese, i testi e i materiali di cui Hanban promuove l'uso sono esplicitamente orientati a promuovere la visione che l'attuale leadership politica ritiene più opportuno funga da guida per chi oggi si avvicina allo studio della Cina. Il fatto è che questi materiali non sono necessariamente pensati per la formazione degli stranieri che studiano il cinese all'estero, bensì sono stati sviluppati primariamente per la formazione dei cinesi residenti all'estero.

Una parte rilevante del materiale didattico sviluppato e distribuito da Hanban è infatti destinato alle scuole di lingua cinese che i bambini cinesi frequentano come doposcuola, tipicamente nei fine settimana o durante le vacanze invernali ed estive. Laddove esiste una responsabile opera di supervisione e di consapevole co-direzione degli Istituti Confucio affiliati a una specifica università – e questo tendenzialmente succede in tutte le università italiane – questi tentativi di controllare o influenzare le narrazioni che introducono allo studio della lingua e della cultura cinese restano decisamente marginali. In nessun ateneo italiano gli Istituti Confucio hanno il potere di alterare o influenzare in alcun modo la definizione del programma didattico dei corsi di lingua e cultura cinese, ma questo non è altrettanto vero in altri contesti, in particolare quello statunitense, dove spesso agli Istituti Confucio è stata data carta bianca da parte di scuole e università sempre sotto pressione sul piano della cosiddetta *cost-efficiency*, e questo ha generato notevoli storture. Ciò nondimeno, anche in Italia sono emerse vivaci discussioni in merito alla capacità non tanto degli Istituti Confucio, ma della Cina stessa, di influenzare la presa di parola e di posizione degli studiosi che si occupano di Cina, perché essi stessi sono pienamente consapevoli di come occuparsi di argomenti invisibili al PCC possa rivelarsi potenzialmente d'ostacolo alle proprie carriere. Il vero problema, dunque, sarebbe quello di un'eventuale propensione all'autocensura, o ad evitare ambiti di ricerca particolarmente sensibili come la campagna di sinificazione della minoranza uigura nello Xinjiang, la repressione delle proteste della minoranza tibetana in certe aree amministrativamente autonome del Sichuan o del Qinghai, la persecuzione dei cristiani evangelici nella regione dello Zhejiang, lo status di Hong Kong e quello di Taiwan, ecc. La piena indipendenza e autonomia della ricerca per gli studiosi italiani che si occupano di Cina è certamente un'area di attenzione importante, che merita di essere oggetto di riflessione ponderata, al riparo da confronto polemico e strumentalizzazioni, soprattutto alla luce dell'importanza che il "controllo delle narrazioni" relative alla Cina assume nell'attuale dinamica politica internazionale.

Il fatto che l'Italia sia tuttora il paese europeo con la maggiore presenza di cittadini della RPC è un aspetto che può essere ulteriormente valorizzato nelle relazioni italo-cinesi. Una maggiore attenzione da parte delle istituzioni competenti, a tutti i livelli, anche nella forma di una più assidua osservazione delle attività di carattere economico e politico espresse dalle associazioni di imprenditori cinesi, in particolare quelle riferite alla prima generazione dell'immigrazione cinese, consentirebbero di valutarne meglio il ruolo e la capacità d'azione tanto sul piano commerciale quanto su quello delle relazioni politiche con la madrepatria cinese. Tale maggiore attenzione offrirebbe anche all'Italia la possibilità di orientare favorevolmente alcuni processi sociali e culturali, come l'integrazione della minoranza cinese

---

<sup>380</sup> Marshall Sahlins (2015), *Confucius Institutes. Academic Malware*, Chicago, University of Chicago Press/Prickly Paradigm Press.

<sup>381</sup> Forti critiche ha suscitato, per esempio, la parificazione dei livelli di certificazione dell'esame di competenza linguistica cinese HSK, patrocinato da Hanban, con i livelli di competenza linguistica delineati come standard dal Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER). Si veda per esempio la dichiarazione dell'Unione degli insegnanti di cinese dei paesi di lingua tedesca (Fachverband Chinesisch), [https://www.fachverband-chinesisch.de/fileadmin/user\\_upload/Chinesisch\\_als\\_Fremdsprache/Sprachpruefungen/HSK/FaCh2010\\_ErklaerungHSK\\_dt.pdf](https://www.fachverband-chinesisch.de/fileadmin/user_upload/Chinesisch_als_Fremdsprache/Sprachpruefungen/HSK/FaCh2010_ErklaerungHSK_dt.pdf).

e in particolare della sua componente di seconda generazione, che impattano – e impatteranno sempre di più – sulla realtà sociale e politica del nostro paese assai più che su quella della RPC.

Alla luce dell'importanza che rivestono i circuiti del credito informale e le transazioni in denaro contante nell'ambito del sempre più ampio ventaglio delle piccole e medie imprese create dagli immigrati cinesi in Italia, in particolare nel settore della manifattura e dell'import-export, è necessario unire alla vigilanza e al contrasto del riciclaggio forme più efficaci di incentivazione alla trasparenza dei movimenti finanziari, concertando iniziative in tal senso tanto con il settore bancario e del trasferimento di denaro quanto con quello delle comunicazioni, con particolare riferimento ai social media. Negli ultimi anni sono stati fatti importanti passi avanti in questo senso, ma considerato l'impatto che potrebbero avere sull'economia italiana grandi iniziative di sviluppo dei flussi commerciali e di investimento in entrata, come la BRI, è importante rafforzare l'approccio concertato e sinergico tra istituzioni ed operatori per garantire la collettività in tema di trasparenza e *accountability*.

In ambito manifatturiero, come in alcuni settori dei servizi, le imprese cinesi in Italia soffrono ancora di carenze e inadempienze rispetto alle normative del lavoro e della sicurezza, una situazione che la mera attività di vigilanza e contrasto difficilmente può modificare senza un parallelo dispiegamento di iniziative di informazione e formazione, che andrebbero sviluppate assieme agli imprenditori cinesi stessi. In questo senso il nuovo protagonismo in seno alle forze politiche, alle associazioni datoriali e alle parti sociali espresso sul territorio soprattutto dai cinesi di seconda generazione può rappresentare una risorsa importante. Una maggiore progettualità in tal senso avrebbe anche il merito di riorientare tali associazioni a quel precipuo ruolo di interlocutore per le istituzioni italiane attorno al quale si era inizialmente sviluppato il loro operato.

Il processo di naturalizzazione e di acquisizione della cittadinanza italiana da parte della seconda generazione cinese dovrebbe essere incoraggiato attivamente, per contrastare la possibile prevalenza nella minoranza sinoitaliana di sentimenti di scarso attaccamento al paese in cui sono nati e cresciuti e dove vivono. Nel giro di una generazione, quella cinese potrebbe diventare numericamente la prima popolazione residente in Italia di origine non europea. Il fatto che la seconda generazione dell'immigrazione cinese stia progressivamente subentrando ai genitori nella guida di imprese e di progetti di ascesa sociale familiare ne comporta una crescente visibilità e intraprendenza anche sul piano politico, sociale e culturale. Un rafforzamento dell'inclusione sociale e politica di questa nuova minoranza etnica italiana risponde all'interesse nazionale, anche alla luce del ruolo ponte che tali soggetti possono essere chiamati a svolgere in una prospettiva di più intense ed estese relazioni con la RPC.

## Indice delle figure

- Figura 1 - La struttura piramidale del potere nel Partito Comunista Cinese dopo il 19° congresso nazionale
- Figura 2 - Principali snodi politici durante il primo mandato di Xi Jinping, secondo la scansione delle 7 sessioni plenarie del 18° Comitato Centrale del PCC
- Figura 3 - Principali snodi politici (effettivi e attesi) durante il secondo mandato di Xi Jinping, secondo la scansione delle previste 7 sessioni plenarie del 19° Comitato Centrale del PCC
- Figura 4 - Agibilità degli attuali 25 membri dell'Ufficio Politico nei prossimi congressi nazionali del PCC
- Figura 5 - Il ruolo di Xi Jinping nel Partito-Stato
- Figura 6 - Percentuale dei profitti delle imprese manifatturiere per tipologia di struttura proprietaria
- Figura 7 - Restrizioni agli investimenti stranieri in Cina, Unione Europea e Stati Uniti, per settore
- Figura 8 - La *Greater Bay Area* cinese
- Figura 9 - Interscambio commerciale con la Cina
- Figura 10 - Investimenti diretti esteri in entrata in Cina e in uscita dalla Cina
- Figura 11 - Import italiano dalla Cina ed export italiano verso la Cina, 2019-2020
- Figura 12 - Importazioni dalla Cina in Italia per principali categorie di prodotti
- Figura 13 - Esportazioni dell'Italia in Cina per principali categorie di prodotti
- Figura 14 - Rapporto percentuale tra spesa lorda in R&S e PIL
- Figura 15 - Organigramma dell'ecosistema dell'innovazione in Cina
- Figura 16 - Pubblicazioni scientifiche e citazioni: comparazione tra i principali paesi
- Figura 17 - Pubblicazioni scientifiche e citazioni nel campo dell'intelligenza artificiale: comparazione tra i principali paesi
- Figura 18 - Evoluzione della disparità di genere in Cina in base all'andamento dell'indice complessivo del *Global Gender Gap Index*
- Figura 19 - Evoluzione della disparità di genere in Cina nell'ambito economico
- Figura 20 - Evoluzione della disparità di genere in Cina nell'ambito dell'istruzione

- Figura 21- Evoluzione della disparità di genere in Cina nell'ambito della salute
- Figura 22 - Evoluzione della disparità di genere in Cina nell'ambito dell'*empowerment* politico
- Figura 23 - Il commercio fra Cina ed Europa e la centralità del Mediterraneo nella logistica marittima nel 2019
- Figura 24 - Valore degli *asset* cinesi nella regione del Mediterraneo allargato
- Figura 25 - Valore delle esportazioni cinesi verso i paesi della regione del Mediterraneo allargato
- Figura 26 - Valore delle importazioni cinesi dai paesi del Mediterraneo allargato
- Figura 27 - La presenza militare cinese nella regione del Mediterraneo allargato a fine 2019
- Figura 28 - La regione del Mediterraneo allargato dal punto di vista del Ministero degli Esteri cinese
- Figura 29 - Gli interessi cinesi nella regione del Mediterraneo allargato secondo il *ChinaMed Index*
- Figura 30 - Il commercio di petrolio e gas naturale tra Cina e Iran
- Figura 31 - Valore e dipendenza cinese dalle importazioni di gas naturale e petrolio dai principali produttori della regione del Mediterraneo allargato
- Figura 32 - Crescita della presenza cinese in Israele
- Figura 33 - Le relazioni commerciali sino-turche
- Figura 34 - Valore dei contratti firmati da società di ingegneria e costruzione di infrastrutture cinesi in Libia
- Figura 35 - Presenza economica cinese in Siria
- Figura 36 - Esportazioni dalla Cina e importazioni in Cina (HK e Macao escluse) in percentuale sul Totale, 2018 (beni)
- Figura 37 - Interscambio commerciale (beni) tra Cina (HK e Macao escluse) e paesi ASEAN, 2009-2018
- Figura 38 - Peso di RPC (Hong Kong e Macao incluse) e paesi "Quad" sul totale dell'export di beni dai paesi ASEAN, 2018
- Figura 39 - Flussi di IDE nei paesi ASEAN, 2010-2018 (miliardi di dollari e, in rosso nei cerchi, la percentuale sui flussi di IDE globali)

## Indice delle tabelle

Tabella 1 - I 10 principali partner commerciali dell'Italia

Tabella 2 - Interscambio commerciale Italia-Cina per categoria (Nomenclatura Combinata)

Tabella 3 - L'architettura istituzionale per l'innovazione nella RPC

Tabella 4 - Vertenze sul 5G cinese nel mondo

Tabella 5 - Strategie di influenza della RPC sui media internazionali

Tabella 6 - Problematiche ambientali in Cina: quadro di sintesi

## Indice degli acronimi

A2/AD	Anti-access/area denial
AI	Artificial Intelligence
AIEA	Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
ANSSI	Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information
APT	ASEAN Plus Three
ARATS	Association for Relations Across the Taiwan Straits
ARF	ASEAN Regional Forum
ASEAN	Association of South-East Asian Nations
BAT	Baidu, Alibaba, Tencent
BCIM	Bangladesh-China-India-Myanmar Economic Corridor
BEI	Banca Europea per gli Investimenti
BERS	Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo
BIS	Bureau of Industry and Security of the United States Department of Commerce
BMS	Banche Multilaterali di Sviluppo
BPC	Banca Popolare Cinese
BRI	Belt and Road Initiative
BSN	Blockchain Service Network
CAE	Chinese Academy of Engineering
CAS	Chinese Academy of Sciences
CASS	Chinese Academy of Social Sciences
CBDC	Central Bank Digital Currency
CCTV	China Central Television
CCUS	Carbon capture, utilization and storage
CDP	Cassa Depositi e Prestiti
CDU	Christian Democratic Union of Germany
CECC	Central Epidemic Command Center (Taiwan)
CESEE	Central, Eastern and Southeast Europe

CeSIF	Centro Studi per l'Impresa della Fondazione Italia Cina
CFIUS	Committee on Foreign Investment in the United States
CGTN	China Global Television Network
CIPS	China International Payment Service
CMI	Civil Military Integration
CNPC	China National Petroleum Corporation
COP	Conferenza delle Parti
COP21	2015 United Nations Climate Change Conference
COPASIR	Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica
COSCO	China Ocean Shipping (Group) Company
COV	Composti organici volatili
CRBC	China Road and Bridge Corporation
DCEP	Digital Currency Electronic Payment
DL	Decreto Legge
DPP	Democratic Progressist Party (Taiwan)
DSM	Dispute Settlement Mechanism
EAS	East Asia Summit
ECFA	Economic Cooperation Framework Agreement
ECRL	East Coast Railway Link (Malaysia)
ENISA	European Union Agency for Cybersecurity
EPL	Esercito Popolare di Liberazione
ESCAP	United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
EUROSTAT	Ufficio statistico dell'Unione Europea
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FIL	Foreign Investment Law
FIRRMA	Foreign Investment Risk Reviews Modernization Act
FMI	Fondo Monetario Internazionale
FOCAC	Forum on China-Africa Cooperation
GBA	Greater Bay Area
GERD	Gross Domestic Expenditure on Research & Development
GGF	Government-guided funds
GGGI	Global Gender Gap Index
GLONASS	Global Navigation Satellite System
GNA	Government of National Accord (Libia)
GPS	Global Positioning System
ICAO	Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile
ICT	Information and Communications Technology
IDE	Investimenti Diretti Esteri
IISS	International Institute for Strategic Studies
IP	Internet Protocol
ISO	International Organization for Standardization
ISP	Internet Service Provider
ISTAT	Istituto nazionale di statistica
IT	Information Technology
ITU	International Telecommunication Union
JCPOA	Joint Comprehensive Plan of Action (Iran)
KMT	Kuomintang (anche Guomindang)
LHD	Landing Helicopter Dock
LNA	Libyan National Arab Army



LPD	Landing Platform Dock
MC2025	Made in China 2025
MIIT	Ministry of Industry and Information Technology (RPC)
MOE	Ministry of Education (RPC)
MOST	Ministry of Science and Technology (RPC)
MOU	Memorandum of Understanding
MPS	Ministry of Public Security (RPC)
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NDC	Nationally Determined Contribution
NDRC	National Development and Reform Commission (RPC)
NEA	National Energy Administration
NHC	National Health Commission
NII	Nuova Iniziativa Infrastrutturale
NIS	National Innovation System
NSFC	National Natural Science Foundation of China
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (anche OECD)
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (anche OCSE)
OLP	Organizzazione per la Liberazione della Palestina
OMC	Organizzazione Mondiale del Commercio (anche WTO)
OMS	Organizzazione Mondiale della Sanità
ONG	Organizzazione Non Governativa
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
PCC	Partito Comunista Cinese
PDP	Partito Democratico Progressista (Taiwan, anche DPP)
PIL	Prodotto Interno Lordo
PMI	Piccole e Medie Imprese
PPP	Purchasing Power Parity
PVS	Paesi in Via di Sviluppo
RCEP	Regional Comprehensive and Economic Partnership
RdC	Repubblica di Cina (Taiwan)
R&D	Research and Development (anche R&S)
R&S	Ricerca e Sviluppo (anche R&D)
RMB	Renminbi, valuta ufficiale della Repubblica Popolare Cinese
RPC	Repubblica Popolare Cinese
RSA	Rivest-Shamir-Adleman cryptosystem
S&T	Science and Technology
SARA	State Administration for Religious Affairs
SASTIND	State Administration for Science, Technology and Industry for National Defense
SCO	Shanghai Cooperation Organization
SCS	Sistema di Credito Sociale
SEF	Straits Exchange Foundation
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
TCDC	Taiwan Centers for Disease Control
TRIP	Teaching, Research & International Policy
UE	Unione Europea
UGIC	Unione dei giovani italo-cinesi
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development

UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNIIC	Unione imprenditori Italia-Cina
UNWTO	United Nations World Tourism Organization
USA	United States of America
WTO	World Trade Organization
WWF	World Wide Fund for Nature



# Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione  
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati  
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale  
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

## Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico  
per le relazioni internazionali

## Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche  
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

## Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

## Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

[www.parlamento.it/osservatoriointernazionale](http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale)



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione  
Internazionale

Coordinamento redazionale: **Senato della Repubblica**  
Servizio Affari internazionali  
Tel. 06-67063666  
Email: [segreteriaaaii@senato.it](mailto:segreteriaaaii@senato.it)

Le opinioni riportate nel presente dossier  
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.