



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

La proiezione internazionale della Cina nell'era di Xi Jinping

A cura di Lorenzo Bencivelli e Flavia Tonelli, Alberto Coco, Raffaele De Marchi, Andrea Furgeri, Maurizio Ghirga, Pietro Ginefra, Alessandro Giraud, Stefano Iezzi, Sergio Longoni, Giovanni Majnoni d'Intignano, Daniela Marconi, Anna Marra, Ignazio Musu, Elisa Sales, Raffaele Tartaglia Polcini, Giorgio Trebeschi, Andrea Zanotti e Andrea Zucchini

Luglio 2019

Numero

502



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

La proiezione internazionale della Cina nell'era di Xi Jinping

A cura di Lorenzo Bencivelli e Flavia Tonelli, Alberto Coco, Raffaele De Marchi, Andrea Furgeri, Maurizio Ghirga, Pietro Ginefra, Alessandro Giraud, Stefano Iezzi, Sergio Longoni, Giovanni Majnoni d'Intignano, Daniela Marconi, Anna Marra, Ignazio Musu, Elisa Sales, Raffaele Tartaglia Polcini, Giorgio Trebeschi, Andrea Zanotti e Andrea Zucchini

Numero 502 – Luglio 2019

La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it.

ISSN 1972-6627 (stampa)

ISSN 1972-6643 (online)

Stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia

LA PROIEZIONE INTERNAZIONALE DELLA CINA NELL'ERA DI XI JINPING

A cura di: Lorenzo Bencivelli* e Flavia Tonelli* (coordinatori), Alberto Coco*, Raffaele De Marchi*, Andrea Furgeri**, Maurizio Ghirga*, Pietro Ginefra*, Alessandro Giraudod, Stefano Iezzi*, Sergio Longoni*, Giovanni Majnoni d'Intignano*, Daniela Marconi*, Anna Marra*, Ignazio Musu*, Elisa Sales*, Raffaele Tartaglia Polcini*, Giorgio Trebeschi*, Andrea Zanotti* e Andrea Zucchini*

Sommario

Dall'inizio della sua presidenza, Xi Jinping ha progressivamente riorientato la politica estera al fine di meglio proteggere gli interessi cinesi nel mondo. A questo fine, Pechino ha significativamente aumentato la propria esposizione internazionale su vari fronti, alternando spesso approcci assertivi con altri più cooperativi, ai quali si associa la proposta di un "modello alternativo" di cooperazione economica mondiale. La proiezione esterna dell'economia cinese ha continuato a crescere e a diversificarsi, come si desume dall'andamento della quota delle esportazioni, dalla loro composizione (oggi caratterizzate da maggiore valore aggiunto che in passato), dall'ammontare di investimenti esteri e di linee di credito internazionali accordate da istituti finanziari cinesi. Questa evoluzione si confronta con l'incompiutezza della trasformazione della Cina in economia di mercato, evidente nel perdurante ruolo dello Stato nell'indirizzare le decisioni economiche (anche attraverso la leva delle imprese e delle banche di proprietà pubblica), fonte di crescenti tensioni con i maggiori partner commerciali.

JEL Classification: F02, F40, F53, P33.

Keywords: Cina, BRI, MIC2025, IDE, dispute commerciali.

Indice

Introduzione	5
1. La Cina prima di Xi Jinping	7
2. La Cina nell'economia globale.....	10
<i>BOX 1:</i> Il maxi stimolo fiscale del 2009.....	11
<i>BOX 2:</i> Made in China 2025.....	15
<i>BOX 3:</i> Il <i>China Pakistan Economic Corridor</i>	25
3. Le relazioni USA-Cina sotto la presidenza Trump	30
<i>BOX 4:</i> Il Ruolo del WTO	35
4. Gli equilibri economici e politici in Asia orientale e meridionale	37
5. L'Asia centro – occidentale e il Medio Oriente	47
6. La Cina in Africa Subsahariana.....	55
<i>BOX 5:</i> Il fabbisogno cinese di materie prime.....	55
7. Gli investimenti in America Latina	61
8. La posizione europea: il dibattito sullo <i>screening</i> degli investimenti diretti esteri, tra volontà di cooperazione e necessità di protezione dei settori sensibili	63
<i>BOX 6:</i> L'iniziativa diplomatica e commerciale cinese in Europa centro – orientale: il "16+1"	65
9. Conclusioni.....	74
Indice delle abbreviazioni	76
Riferimenti bibliografici.....	78

* Banca d'Italia, Servizio Economia e relazioni internazionali

** Banca d'Italia, Sede di Trieste

♦ Institut Supérieur de Gestion - Paris

* Università di Venezia Ca' Foscari

Introduzione¹

Dall'inizio della sua Presidenza, Xi Jinping ha progressivamente riorientato la politica estera cinese per affiancare all'iniziativa in campo economico un'azione diplomatica più incisiva. In tal senso si possono leggere sia la più ampia proiezione globale, che affianca approcci assertivi² ad altri più cooperativi, sia la proposta di un "modello alternativo" di cooperazione internazionale, centrato su infrastrutture, sviluppo economico e liberismo controllato. Nello stesso tempo la Cina è diventata il maggiore contribuente di risorse umane e finanziarie alle missioni di *peacekeeping* dell'ONU e ha promosso un numero di iniziative a carattere globale impensabile solo alcuni anni fa.

Secondo Miller (2005), una superpotenza è un paese in grado di proiettare la propria influenza in tutto il mondo e, possibilmente, in più regioni geografiche allo stesso tempo, in modo da poter legittimamente ambire allo status di *global hegemon*. Nello spiegare le reali intenzioni della Cina, Skylar Mastro (2019) argomenta che, sebbene ampiamente attrezzata, la sua classe dirigente non abbia tale ambizione. A differenza delle superpotenze già affermate del presente e del passato, questo orientamento si manifesta nel ricorso limitato a una presenza militare diffusa su scala globale,³ preferendo strumenti di natura economica e finanziaria, che includono anche la significativa influenza del governo centrale sui flussi commerciali e sugli investimenti diretti all'estero.

La proiezione esterna dell'economia cinese ha continuato a crescere e a diversificarsi, come si desume dall'andamento del peso delle esportazioni sul commercio mondiale, dalla loro composizione, ora a più alto valore aggiunto che in passato (Hallward-Driemeier e Nayyar, 2018), e dall'ammontare di investimenti diretti esteri e di linee di credito internazionali accordate da istituti finanziari cinesi. Questa evoluzione avviene a fronte della trasformazione solo parziale in una economia di mercato. Non è un caso che la "contraddizione" tra il peso crescente della Cina sui mercati globali e il perdurante ruolo dello Stato nell'indirizzarne le decisioni economiche (anche attraverso la leva delle imprese e delle banche di proprietà pubblica) sia alla base di tensioni crescenti con i partner commerciali. In Europa, l'aumento degli investimenti diretti cinesi ha innescato il dibattito sull'opportunità di sottoporre le acquisizioni estere, specialmente quelle da paesi non *like-minded* e in settori sensibili, a un processo di *screening* preventivo.

L'emergere della Cina come potenza globale mette in discussione gli equilibri creati dopo la guerra fredda. L'azione dell'Amministrazione statunitense, incentrata sullo slogan *America first*, si è riflessa in un atteggiamento più conflittuale nei confronti della Cina, rimettendo in discussione accordi commerciali e imponendo tariffe doganali sulle importazioni. A queste

¹ Si ringraziano per i preziosi commenti G. Andornino, P. Catte, G. Gabusi, G. Parigi e G. Veronese; si ringrazia, inoltre, per l'aiuto nella realizzazione grafica P. Paiano. Le opinioni espresse non riflettono necessariamente quelle dell'istituzione di appartenenza.

² Per esempio, nel caso del Mar della Cina Meridionale, dove la Cina sta tenendo una posizione particolarmente dura nelle dispute di sovranità su isolotti e acque territoriali (Hass, 2017).

³ Nondimeno, sotto la presidenza Xi sono notevolmente aumentati gli sforzi di modernizzazione dell'arsenale militare, anche nei sistemi missilistici (Reuters, 2019).

iniziative si è affiancato un processo di arretramento da parte USA da alcuni ambiti di tradizionale influenza, come la difesa della globalizzazione e del multilateralismo. Al contempo, la Cina si è proposta come un deciso sostenitore dell'economia globalizzata, come mostrato nella partecipazione di Xi al *World Economic Forum* di Davos nel gennaio 2017.

La maggiore proiezione cinese nell'area asiatica viene vista con sempre maggiore preoccupazione da parte delle altre potenze attive sulla stessa zona, sebbene i paesi che si affacciano sul Mar della Cina Meridionale e sull'Oceano Indiano abbiano, almeno finora, fornito risposte diverse e non coordinate fra loro. Da un lato, il Giappone ha tentato di ricondurre le relazioni bilaterali all'interno di un insieme di regole condivise; dall'altro, l'India ha mantenuto un orientamento oscillante tra l'insofferenza per l'erosione della propria area d'influenza e la necessità di cooperare. Più in generale, per i paesi del sud-est asiatico si pone il problema di trovare il difficile equilibrio tra la difesa dei propri interessi nazionali e le sfide poste dalla sempre più accentuata integrazione commerciale con la Cina.

La costruzione della "Nuova Via della Seta" (*Belt and Road Initiative*, BRI) risponde all'esigenza reale di migliorare l'ancora scarsa dotazione infrastrutturale nella regione euroasiatica e nell'Africa orientale, con potenziali impatti positivi sull'espansione dei flussi commerciali e sullo sviluppo economico nell'area interessata. La BRI rappresenta, inoltre, anche uno dei principali strumenti a disposizione della strategia di affermazione della Cina nelle relazioni internazionali, e sempre più viene letta come tale anche dai suoi partner. In un recente lavoro su come venga percepito il progetto della BRI nel mondo,⁴ Herrero e Xu (2019) evidenziano una generale accoglienza positiva, benché in alcuni paesi prevalgano sentimenti negativi. In particolare, all'entusiasmo suscitato inizialmente dall'iniziativa è spesso subentrato un certo scetticismo circa i rischi di dover sottostare a richieste eccessivamente onerose da parte cinese. Preoccupano, in particolare, alcune vulnerabilità che le istituzioni internazionali, come il Fondo Monetario Internazionale (FMI), hanno talvolta evidenziato circa la sostenibilità finanziaria e ambientale degli investimenti proposti, oltre che la preoccupazione per il rispetto degli standard e delle *best practices* internazionali.

Le relazioni internazionali avviate con la BRI sono all'insegna di più forti legami nel commercio e negli investimenti, ma vengono percepite dai partner della Cina come fortemente asimmetriche: alla direzione centralizzata e al forte sostegno statale alle imprese cinesi impegnate nel progetto, si accompagnano severe restrizioni imposte agli investitori esteri in Cina. È per questi motivi, ad esempio, che la Commissione Europea ha definito la Cina non solo come un partner di cooperazione e negoziato con obiettivi allineati con quelli della UE, ma anche un concorrente economico e un "rivale sistemico che promuove modelli di *governance* alternativi".⁵ In tale contesto, nei paesi industriali più avanzati si mettono in rilievo i possibili trasferimenti di *know-how* tecnologico e la sostanziale mancanza di un *level playing field*, che potrebbero nel lungo termine comprometterne la loro posizione competitiva. D'altra parte, la transizione dell'economia cinese verso un modello trainato da consumi e innovazione tecnologica dischiude opportunità commerciali straordinarie alle imprese multinazionali operanti in quel mercato. Trovare un equilibrio tra i vantaggi e i rischi che derivano da tali

⁴ La ricerca prende in considerazione il tenore degli articoli raccolti da un database internazionali che include la stampa nazionale di 132 nazioni ma non include i social media.

⁵ CE (2019).

trasformazioni è oggi la principale sfida nelle relazioni diplomatiche, finanziarie e commerciali con la Repubblica Popolare Cinese (RPC).

Questo lavoro presenta i risultati di un'ampia indagine che ha coinvolto i Delegati e gli Addetti finanziari della Banca d'Italia distaccati in 13 tra Consolati Generali, Ambasciate d'Italia e Delegazioni in altrettanti paesi del mondo. L'obiettivo è di illustrare lo stato delle relazioni economiche e commerciali della Cina a partire dalla prospettiva di quei paesi.

Il lavoro si articola come segue: nella prima sezione viene presentato lo sviluppo dell'economia cinese a partire dalle riforme economiche avviate dagli anni ottanta del secolo scorso; nella seconda, sono richiamati alcuni elementi distintivi del posizionamento della Cina nel contesto economico globale; nella terza sezione viene descritto lo stato delle relazioni tra Stati Uniti e Cina sotto la Presidenza Trump. Successivamente, si dà una rappresentazione degli equilibri nell'Asia Orientale, in quella Centrale e Meridionale, nel Medio Oriente, in Africa e in America Latina. Nell'ultima sezione ci si sofferma sulle relazioni tra la Cina e i principali paesi europei

1. La Cina prima di Xi Jinping

Secondo i dati dell'istituto di statistica cinese, tra il 1952 e il 1977 il reddito pro capite cinese è cresciuto a un ritmo medio annuo del 3,7 per cento; nei successivi 40 anni il tasso di crescita è più che raddoppiato. La cesura è stata determinata dal programma di riforme economiche avviato da Deng Xiaoping a partire dagli anni ottanta del secolo scorso, che sarà per vent'anni il leader di maggiore potere della Cina.⁶

Secondo Zhu (2012), la crescita economica del primo periodo è stata in larga misura guidata dall'accumulazione di capitale fisico e umano, e non dall'incremento della loro produttività (tavola 1); il contrario avverrà nel periodo successivo al '78, quando gli incrementi di efficienza arrivano a spiegare oltre tre quarti della dinamica del prodotto.

Tavola 1: La dinamica di crescita dell'economia cinese e le sue determinanti

Periodo	Tassi medi di crescita annua				
	PIL pro capite	Tasso di partecipazione	Capitale/Output	Capitale umano medio	Produttività totale dei fattori
1952-1978	2,97	0,11	3,45	1,55	-1,07
1978-2007	8,12	0,57	0,04	1,18	3,16

Periodo	Contributi alla crescita del PIL pro capite				
	PIL pro capite	Tasso di partecipazione	Capitale/Output	Capitale umano medio	Produttività totale dei fattori
1952-1978	100	3,63	116,15	52,25	-72,03
1978-2007	100	7,05	0,51	14,55	77,89

Fonte: Zhu (2012)

⁶ Deng Xiaoping non ha mai assunto né la carica di Segretario Generale del Partito Comunista Cinese (PCC) né quella di Presidente della Repubblica Popolare; il suo potere è stato il portato del suo incarico di Presidente della Commissione Militare Centrale. Il primo Segretario generale del PCC a non dovere la propria nomina all'influenza di Deng sulla leadership è Xi Jinping, nominato alla guida del partito alla fine del 2012.

Le prime riforme economiche dell'era di Deng riguardarono il settore agricolo attraverso due importanti interventi, il primo teso ad aumentare i prezzi dei beni alimentari (in precedenza tenuti artificialmente bassi) e il secondo per permettere alle famiglie di gestire autonomamente i propri appezzamenti, superando così le comuni rurali. Nel nuovo sistema, a ogni agricoltore era assegnata una quota di produzione da restituire allo Stato a un prezzo "ufficiale", mentre tutta la produzione eccedente poteva essere venduta ai prezzi di mercato. Gli effetti sulla produttività del settore agricolo furono straordinari: nell'arco di cinque anni il settore crebbe a un ritmo medio annuo del 5,6 per cento (stime di Zhu) e, soprattutto, il mercato fece la sua apparizione in Cina senza che venisse messo in discussione l'impianto socialista.⁷ La progressiva introduzione di elementi tipici dell'economia capitalista è da sempre interpretata come una sorta di modernizzazione dell'ideologia per un "socialismo con caratteristiche cinesi" e non come il suo abbandono.

I miglioramenti di efficienza nel settore primario hanno consentito un consistente aumento della produzione alimentare (poco meno del 50 per cento in cinque anni) e il progressivo trasferimento di risorse verso il secondario, dando così luogo alla vera e propria industrializzazione della Cina. Nel frattempo, la graduale apertura delle città costiere delle zone economiche speciali agli investitori esteri ha consentito un afflusso di capitali, tecnologie e imprenditorialità che hanno messo le basi per il successivo decollo del settore secondario.

Nel corso degli anni 90, iniziati con la scomparsa del blocco sovietico e con gli scontri di piazza Tiananmen,⁸ avviene la seconda ondata di riforme, sotto la guida politica del Segretario generale Jiang Zemin e il suo premier e braccio operativo Zhu Rongji. Con l'obiettivo di riallocare risorse verso settori più produttivi, il governo avvia la riforma delle imprese pubbliche, le c.d. *State Owned Enterprises* (SOEs). Tra il 1995 e il 2000, circa il 40 per cento degli impiegati in quelle imprese viene licenziato e lasciato privo di reti di protezione sociale, delegando il loro riassorbimento al settore privato. La minore presenza dello Stato, però, avviene solamente nei settori ritenuti dal PCC non strategici per la gestione dell'economia, mentre il processo di razionalizzazione non riguarda le produzioni nella parte alta della catena del valore (energia, metallurgia, siderurgia, chimica, etc.). Nel 2001 la Cina ottiene l'ingresso nell'Organizzazione Mondiale del Commercio (*World Trade Organization*, WTO).

Al termine della seconda ondata di riforme economiche, tra molti analisti occidentali si diffonde la sensazione che la Cina si sia definitivamente incamminata lungo la strada del capitalismo "occidentale". Tale valutazione nasce, tuttavia, dalla confusione tra l'organizzazione politica (il PCC) e la sua ideologia, il comunismo: l'allentamento delle maglie del secondo non ha implicato necessariamente un declino del primo (Coase e Wang, 2012). Il riconoscimento crescente dell'importanza dell'imprenditorialità privata non fa venir meno il ruolo egemone dello Stato e del Partito nel definire le priorità sociali, economiche e ideologiche. Il rapporto tra partito e settore privato è quindi di "vicinanza subordinata" e viene codificato nella teoria delle "tre

⁷ Le riforme in Cina sono state applicate gradualmente a partire dall'istituzione di zone speciali nelle quali i nuovi regimi venivano applicati in maniera sperimentale. Nel caso dell'introduzione del sistema duale di prezzi, la provincia eletta come area di test fu l'Anhui, area rurale a nord ovest di Shanghai.

⁸ Il movimento, che culminò con gli scontri di Piazza Tiananmen, toccò molte città cinesi; il riferimento a Tiananmen è solo per semplicità.

rappresentanze”,⁹ secondo cui il PCC deve sostenere: le più avanzate forze sociali produttive (prima rappresentanza), tra le quali sono appunto gli imprenditori; le più avanzate forze della cultura (seconda rappresentanza) e i fondamentali interessi della maggioranza della popolazione (terza rappresentanza).

Con la fine della *leadership* di Jiang Zemin, comincia il periodo di Hu Jintao, affiancato alla premiership da Wen Jiabao. Nella narrativa oggi ricorrente, quel decennio appare come un periodo di squilibri crescenti dovuti all’inazione del governo e al progressivo indebolimento della *leadership* del partito nell’economia e nella società.¹⁰ Al di fuori della Cina, invece, il primo decennio del secolo viene descritto sempre più spesso come il periodo nel quale alle riforme di mercato in senso liberale dei predecessori si affiancò gradualmente un’impostazione più socialista della politica economica, con una maggiore attenzione ai bisogni sociali della popolazione tramite un impiego più sostanziale delle SOEs (Holbig, 2009). Ambedue i giudizi, però, non tengono conto delle condizioni di contesto nel quale Hu e Wen hanno governato.

Le politiche “liberali” della fine degli anni 90 avevano avuto conseguenze sociali piuttosto pesanti che il sistema di welfare cinese non era stato in grado di governare adeguatamente. Con la riforma fiscale del 1994 si era accentrata la raccolta delle tasse, mentre l’erogazione dei servizi pubblici era rimasta in larga parte a carico dei governi locali, contribuendo a generare enormi squilibri finanziari degli enti territoriali. Inoltre, all’inizio del nuovo secolo il sistema bancario cominciò a mostrare segni di sofferenza sotto il peso dei crediti deteriorati e non esigibili, in larga misura collegati alla gestione inefficiente delle SOEs. Infine, divenne palese la questione ambientale dopo anni di crescita industriale sostenuta in assenza di un quadro di protezione del territorio. A tutto ciò, nel biennio 2008-9, si aggiunse la crisi finanziaria globale, che ha richiesto misure straordinarie di politica economica.

Nel primo decennio del secolo è stato esteso il sistema pensionistico ai cittadini residenti nelle aree rurali, istituito l’obbligo scolastico e ampliato la copertura sanitaria della popolazione (OECD-2017). Inoltre, nel 2008 la *State Environmental Protection Agency* è stata elevata al rango di ministero, portando così il suo responsabile all’interno del Consiglio di Stato (l’equivalente del nostro Consiglio dei Ministri). Le conseguenze sull’azione del governo sono state immediate, con la promulgazione di numerose leggi e regolamenti, oltre all’introduzione del concetto di “economia circolare” nella legislazione.¹¹ Tra il 1999 e il 2006, il governo cinese ha provveduto inoltre a ricapitalizzare il sistema bancario operato di attività in sofferenza per circa il 40-50 per cento dell’attivo totale (Ma, 2006). Il piano si è basato sulla cessione al valore facciale dei prestiti non esigibili ad alcune società di gestione capitalizzate con fondi del governo centrale, scaricando sulla fiscalità generale il peso dell’intera operazione, il cui costo è stato stimato nell’ordine del 30 per cento del PIL. Infine, dato l’elevato grado di dipendenza dal

⁹ Esposta per la prima volta da Jiang Zemin e fatta propria dal PCC nel corso del XXVI Congresso nel 2002.

¹⁰ Tra i blogger e gli intellettuali cinesi Hu Jintao viene spesso descritto come 无为 (*wuwei*, “non fare”) e i suoi due mandati quinquennali come il “decennio perduto” (失落的十年, *shiluo de shi nian*). Per ulteriori approfondimenti, si veda Li (2011).

¹¹ L’articolo 4 del *Clean Production Promotion Act* (entrato in vigore nel 2003) prevede che tutte le amministrazioni statali (dalla contea fino al Consiglio di Stato) introducano nella propria pianificazione economica la tutela dell’ambiente e l’utilizzo razionale delle risorse. Nel 2008, è stato varato il *Circular Economy Promotion Act*, entrato in vigore nel gennaio del 2009.

commercio internazionale raggiunto dall'economia cinese, in seguito alla crisi finanziaria, nel 2009 il tasso di crescita del prodotto è calato di quattro punti percentuali, provocando la fuoriuscita di 23 milioni di lavoratori migranti dal mercato del lavoro.¹²

Secondo Musu, 2018, nonostante gli slogan sullo "sviluppo scientifico" e sulla "società armoniosa", Hu non è stato in grado di annunciare un programma di lungo respiro, coinvolgente e capace di suscitare l'adesione della popolazione che, al contrario, ha attribuito alla sua debolezza il dilagare della corruzione e degli squilibri economici; la sua *leadership* ha lasciato spazio a tentativi di ripresa ideologica del maoismo, manifestatisi in un esplicito atteggiamento critico da parte di alcuni dei membri del vertice del Partito.

2. La Cina nell'economia globale

Secondo il messaggio politico del XIX Congresso del Partito Comunista Cinese nel 2017, se Mao Zedong è il timoniere che ha consentito alla Cina di rialzarsi dopo il secolo dell'umiliazione e Deng Xiaoping colui che ne ha avviato lo sviluppo economico, Xi Jinping è colui che ne affermerà il ruolo nel mondo. Come recentemente enfatizzato dall'ex primo ministro australiano e prominente sinologo, K. Rudd, la visione del mondo di Xi si può leggere attraverso uno schema formato da 7 anelli concentrici: (i) la centralità del PCC, (ii) l'integrità della nazione, (iii) la ricerca di un modello di sviluppo economico sostenibile, (iv) il mantenimento della sicurezza dei confini e (v) dell'egemonia regionale, (vi) l'impiego del potere economico per allargare la propria area di influenza e (vii) la riforma parziale dell'ordine globale (Rudd, 2018). In questa chiave è possibile interpretare il consolidamento della centralità del PCC (e del Segretario Generale alla sua guida) come strumento funzionale al conseguimento degli obiettivi di politica interna (da ii a iv) e internazionale (da v a vii).

2.1 L'attuale strategia economica

Agli inizi del secondo decennio del secolo, il modello di sviluppo impresso alla Cina dalle politiche economiche degli anni precedenti stava esaurendo la propria forza propulsiva e aveva accumulato rilevanti rischi di natura ambientale, sociale e finanziaria. Le esportazioni, che a partire dai primi anni del 2000 erano state, accanto agli investimenti, il principale motore di crescita, in seguito allo scoppio della crisi finanziaria globale furono rapidamente sostituite da una ancor più rapida accumulazione di capitale fisico. Il periodo antecedente il 2009, infatti, era stato caratterizzato da un eccesso di risparmio domestico, riflesso in un crescente avanzo di conto corrente che raggiunse il picco del 10 per cento in rapporto al PIL nel 2007. A tale risultato avevano concorso diversi fattori tra i quali la sottovalutazione del renminbi, le distorsioni dei prezzi dei beni e dei fattori di produzione, nonché la repressione finanziaria.¹³ Tra il 2000 e il 2007, la quota dei consumi privati scese dal 47 al 36 per cento della spesa totale (Zhang, 2016).

¹² Informazione tratta dalla conferenza stampa dell'allora Ministro alle risorse umane Yin Weiming a margine dell'Assemblea Consultiva del Popolo Cinese nel marzo del 2009.

¹³ Si ha repressione finanziaria quando l'orientamento di politica economica e la regolamentazione vigente portano il rendimento prevalente sui risparmi al di sotto dell'inflazione, permettendo così agli intermediari finanziari di prestare a governo e imprese a tassi agevolati e riducendo loro gli oneri di restituzione del debito.

Il secondo periodo, iniziato con la crisi finanziaria globale della fine del 2008 che ha portato al collasso del commercio mondiale ha visto la brusca correzione della bilancia commerciale cinese. In seguito allo stimolo macroeconomico varato per contrastare il crollo della domanda estera di prodotti cinesi, gli investimenti sono passati dal 39 al 45 per cento della spesa totale. Molte delle vulnerabilità finanziarie ereditate dall'attuale *leadership* si sono acuite proprio in conseguenza di tale politica: alla fine del 2008, il governo cinese aveva impegnato fondi pari a 12,5 punti di PIL (4000 miliardi di renminbi, equivalenti a 587 miliardi di dollari al cambio di allora) da spendere in 27 mesi e destinati soprattutto a irrobustire la dotazione infrastrutturale del paese (Box 1).

BOX 1: Il maxi stimolo fiscale del 2009

Il fine dello stimolo fiscale del 2008-9 era compensare il calo della domanda estera con l'espansione di quella interna. Poco più di un quarto delle risorse impiegate è riconducibile a finanziamenti del governo centrale, diretti per lo più all'ampliamento della rete ferroviaria (in particolare l'alta velocità) e alla ricostruzione delle zone colpite dal terremoto nel Sichuan del 2008; il resto è stato erogato tramite i governi locali, le SOEs e il sistema bancario.

Potendo beneficiare di un significativo allentamento dei criteri di approvazione dei piani di sviluppo infrastrutturale, l'azione dei governi locali è stata intensa, sostenuta anche dal senso di urgenza manifestato dal Presidente Hu.¹⁴ In presenza di una limitata capacità fiscale propria, province e municipalità hanno potuto beneficiare dei 200 miliardi di renminbi raccolti con un'emissione da parte del Ministero delle Finanze (MoF) nel marzo del 2009, mentre la *People's Bank of China* (PBoC) e la *China Banking Regulatory Commission* (CBRC) hanno incentivato l'impiego di specifici veicoli finanziari. Nel generale processo di semplificazione della regolamentazione relativa all'emissioni obbligazionarie, sono stati ammessi come collaterale i proventi delle concessioni edilizie e alcune voci aleatorie come le entrate fiscali attese. Mentre i primi si sono riflessi in una forte espansione dell'attività nel settore immobiliare, i secondi hanno favorito un rapido indebitamento delle amministrazioni locali che, includendo passività indirette e garanzie, è passato da 10.720 miliardi di renminbi nel 2010 a 17.880 miliardi nel 2013 e 24.000 miliardi alla fine del 2014 (rispettivamente, il 26, il 30 e il 37 per cento del PIL);¹⁵ vi era inoltre un disallineamento delle scadenze: attività destinate a remunerare il capitale sul lungo periodo erano finanziate con passività a breve e medio termine.

La politica monetaria ha sostenuto questo processo lungo tutto il periodo interessato dallo stimolo fiscale. Il credito bancario è aumentato di oltre 21.700 miliardi di renminbi in tre anni a partire dal 2008 e le emissioni obbligazionarie per 972 miliardi. Rispetto ai trend di crescita del

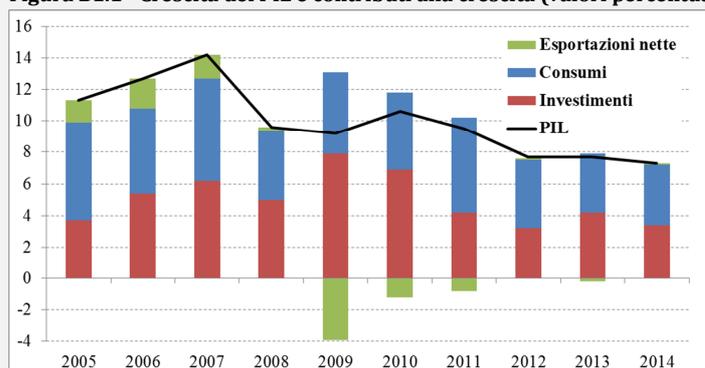
¹⁴ Il finanziamento degli investimenti infrastrutturali si basa su un principio di compartecipazione tra governo centrale e autorità locali, le quali, oltre a dover dimostrare una sufficiente capacità finanziaria, competono tra loro sul pool di risorse centrali. Questo meccanismo è servito negli anni a garantire che vi fosse un vaglio della profittabilità delle iniziative finanziate sia da parte del governo centrale sia da parte di quelli locali.

¹⁵ Nell'agosto 2015, il Consiglio di Stato fissava il tetto all'indebitamento da parte dei governi locali in 16.000 miliardi di renminbi (somma delle passività dirette esistenti, 15.400 miliardi, e della quota garantita con la legge di bilancio corrente, 600 miliardi). La restante parte era considerata contingente, ovvero debito delle SOEs per cui non esiste una garanzia diretta del governo locale, anche se vi è un'alta probabilità che questo debba intervenire per coprire eventuali perdite.

periodo precedente la crisi, si tratta rispettivamente, secondo nostri calcoli, di circa 10.700 e 1.000 miliardi in eccesso.¹⁶ Nello stesso periodo, l'aggregato monetario M2 è cresciuto a un ritmo annuo del 17 per cento.

I risultati di questa politica consentirono di mantenere un ritmo di crescita prossimo al 10 per cento, anche in presenza di un apporto negativo del commercio estero netto per circa 4 punti percentuali (Fig. B1.1), e creando 12 milioni di posti di lavoro nel 2009 e 13,6 milioni l'anno successivo. Secondo alcune stime, lo stimolo fiscale avrebbe generato un finanziamento all'economia del 27 per cento del PIL dal 2009 al 2011 (di cui un quarto concentrato nel settore infrastrutturale) e innalzato gli investimenti al 47,3 per cento della spesa totale (Wong, 2011).

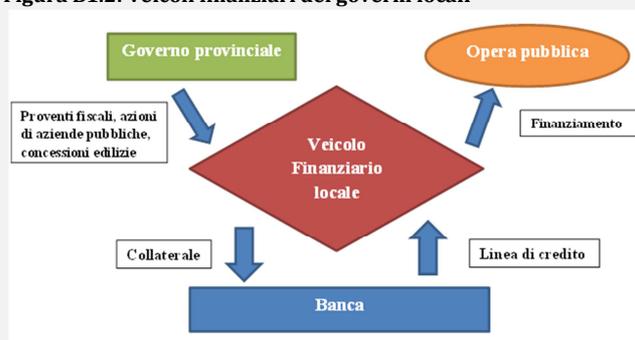
Figura B1.1 - Crescita del PIL e contributi alla crescita (valori percentuali).



Fonte: National Bureau of Statistics

In un'ottica diversa da quella della contabilità nazionale, tuttavia, la politica fiscale ha generato alcune distorsioni di natura finanziaria. Una di queste è lo sviluppo di veicoli per il finanziamento dei governi locali ai quali fa capo circa il 30 per cento del credito bancario erogato nel 2009, poi salito al 40 nel 2010 (quando furono vietate nel 2014, si stimavano oltre 10.000 società finanziarie di questo tipo). Tipicamente, questi veicoli sono costituiti con un patrimonio composto da azioni di società pubbliche, concessioni edilizie e diritti di opzione su proventi fiscali futuri. Il capitale è impiegato come collaterale per ottenere prestiti bancari (spesso da banche locali i cui dirigenti sono emanazione della sezione locale del PCC) impiegati per il finanziamento di infrastrutture (Fig. B1.2, Liu e Sun, 2013).

Figura B1.2: Veicoli finanziari dei governi locali



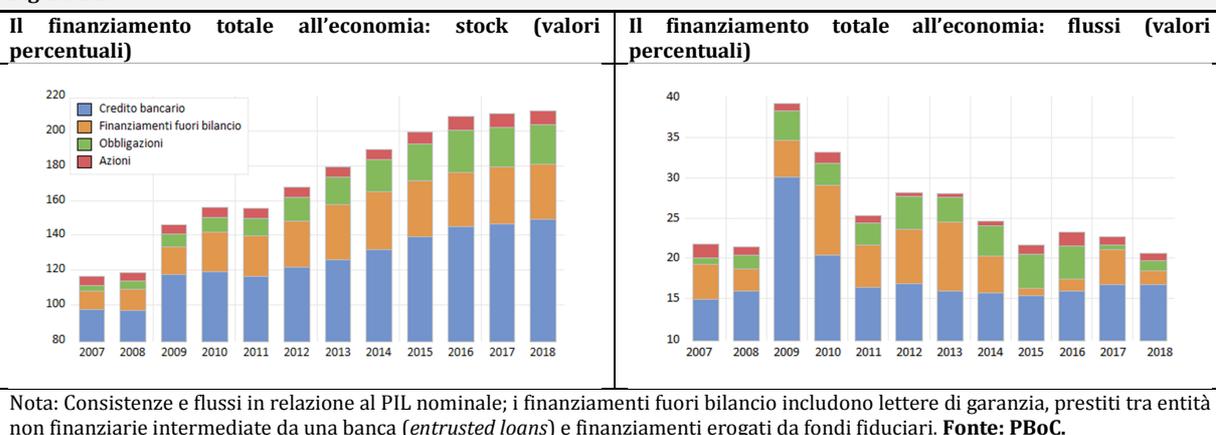
Fonte: Elaborazione dell'autore

¹⁶ Semplice interpolazione log-lineare (per il credito bancario) e quadratica (per l'emissione di bond) che assume la prosecuzione della dinamica del periodo antecedente la crisi.

Oltre al citato disallineamento tra le scadenze dell'attivo e quelle del passivo (e le relative tensioni di liquidità in capo alle banche originanti), un altro effetto indesiderato riguarda la valutazione delle concessioni edilizie, mantenuta artificiosamente alta per contenere il coefficiente di leva e ridurre – almeno in apparenza – l'indebitamento complessivo delle amministrazioni locali e dei loro veicoli finanziari. In combinazione con il particolare regime di proprietà terriera cinese,¹⁷ questo ha portato a uno sviluppo immobiliare fuori controllo in molte città, specialmente tra quelle di terza e quarta fascia.

All'attività fuori bilancio degli enti territoriali si è affiancato lo sviluppo di un settore creditizio informale che, se inizialmente ha prosperato finanziando i soggetti il cui accesso al credito era razionato, si è poi trasformato anche in uno degli strumenti principali per aggirare i vincoli derivanti dalla regolamentazione bancaria.¹⁸ *Trust fund* e altri soggetti al di fuori del perimetro regolamentare hanno erogato finanziamenti verso pochi settori produttivi (tipicamente quelli dell'industria pesante) limitando significativamente la diversificazione del proprio portafoglio di attività, a sua volta garantito da un scarso livello di patrimonializzazione. L'esplosione dell'attività fuori bilancio è visibile nelle statistiche relative al *Total Social Financing*¹⁹ (Figura B1.3), la cui consistenza in relazione al PIL è cresciuta di oltre 22 punti percentuali tra il 2008 e il 2009 grazie all'espansione dell'indebitamento bancario, progressivamente sostituito dalle attività fuori bilancio (*Shadow banking system*). Un ruolo centrale nell'accumulo di vulnerabilità è svolto ancora oggi da un sistema di garanzie implicite, che ha consentito a molti intermediari di diffondere presso i risparmiatori prodotti finanziari sulla base della convinzione diffusa che il governo centrale e le sue diramazioni locali non avrebbero consentito il fallimento dei prenditori di fondi.

Figura B1.3



¹⁷ In Cina la terra è di proprietà dello Stato e nessun atto legale può disporre il trasferimento della proprietà a privati. I terreni agricoli possono essere ereditati per la coltivazione o la costruzione della residenza familiare finché vi siano membri della famiglia residenti. Gli appezzamenti adiacenti ai conglomerati urbani possono essere dichiarati edificabili; in quel caso, il governo locale trasferisce in via onerosa i diritti di usufrutto sessantennali sulla base dei quali avviene l'edificazione abitativa o commerciale. Solo recentemente si è assistito alla scadenza di alcuni *lease* ventennali nella prefettura di Ningbo. Il rinnovo è avvenuto dopo la corresponsione di un premio pari al 20 per cento del valore di mercato degli immobili.

¹⁸ IMF (2014).

¹⁹ Si divide in credito bancario (incluso anche quello dall'estero), finanziamenti fuori bilancio (da parte di *trust fund*, prestiti provenienti dal settore non finanziario ed emissioni di garanzie) e altri finanziamenti.

Un problema che lo stimolo fiscale ha contribuito ad aggravare è l'eccesso di capacità installata in numerosi settori, specialmente quelli dell'industria pesante e dominati dalle SOEs, tradizionalmente impiegate anche come sistema di protezione sociale. La sovraccapacità non si riflette solo sulla profittabilità degli investimenti e sulla loro capacità di generare flussi di cassa sufficienti a ripagare i finanziamenti erogati (e quindi nelle sofferenze bancarie), ma anche sulle condizioni di mercato, favorendo dinamiche deflazionistiche, e su quelle ambientali. In passato, il governo cinese ne ha alleviato le conseguenze negative stimolando le esportazioni, anche grazie all'ingresso nel WTO all'inizio del secolo o, ai giorni nostri, attraverso la BRI, lanciata da Xi Jinping nel 2013 e che potrà anche servire a utilizzare la produzione in eccesso.

Non vi sono misure precise sulla dimensione della sovraccapacità, ma se ne possono osservare vari sintomi, come il calo ininterrotto dei prezzi alla produzione tra il 2012 e il 2016 o il diffuso sottoimpiego delle strutture produttive. Secondo stime della *Asian Development Bank* (ADB, Biliang e Zhuang, 2015), nel 2013 la capacità impiegata nei comparti siderurgico, agrochimico, del cemento e dell'autotrasporto è scesa al di sotto del 75 per cento.

Nel 12esimo piano quinquennale (con orizzonte di programmazione 2011-2016) il riequilibrio dell'economia cinese diventa un elemento rilevante dei programmi economici. Nelle intenzioni delle autorità, la crescita dovrà essere sempre più guidata da consumi e innovazione tecnologica in progressiva sostituzione di investimenti ed esportazioni. Sebbene i consumi privati forniscano già dal 2014 il principale contributo alla crescita del prodotto, la loro quota sulla spesa totale ha recuperato solo un terzo della caduta di inizio millennio. Gli elevati tassi di risparmio privato (tra il 2007 e il 2017 compresi tra il 22 e il 25 per cento del prodotto nazionale lordo) hanno consentito di finanziare agevolmente un eccesso di capitale fisico, il cui rendimento si è progressivamente ridotto. L'allocazione inefficiente delle risorse si è accompagnata al rallentamento dell'attività economica e al massiccio aumento dell'indebitamento pubblico delle SOEs (alla fine del 2017, il rapporto tra debito complessivo del paese e PIL si è attestato intorno al 256 per cento, 100 punti percentuali in più rispetto al 2007).²⁰ La caduta della profittabilità degli investimenti ha accresciuto i rischi di stabilità finanziaria del paese.

Dalla fine del 2016 sono diventate priorità nazionali la riduzione dell'indebitamento complessivo e la prevenzione e il contenimento dei rischi finanziari. Ne è derivata una campagna di inasprimento della regolamentazione che sta avendo un impatto considerevole sulla struttura finanziaria complessiva della Cina e di tutti gli operatori coinvolti. Al contempo, però, i fattori sottostanti l'accumulo di rischi (*governance* delle SOEs, rapporti fiscali tra governo centrale e amministrazioni locali, sistema di incentivi dei funzionari pubblici, trasparenza e tutela del risparmio, etc.) non sono stati oggetto di riforma. Nel modello di *governance* cinese, il sistema di incentivi rivolto ai governi locali per lo sviluppo delle rispettive economie continua a svolgere un ruolo determinante. Ciò, insieme a una regolamentazione del settore finanziario caratterizzata da numerose criticità, ha indotto i funzionari territoriali a prendere decisioni sulla base di considerazioni di breve termine (Xiong 2018).

²⁰ Lund *et al.* (2015).

Sul finire del 2018, il governo centrale ha progressivamente cambiato orientamento di politica economica, attenuando l'enfasi sul controllo delle vulnerabilità finanziarie. In un contesto internazionale meno favorevole, la politica di *deleveraging* avrebbe causato una riduzione sensibile del ritmo di espansione dell'accumulazione e del PIL. Ne è conseguita l'adozione di una politica fiscale più espansiva attraverso l'aumento degli investimenti infrastrutturali e una moderata riduzione del carico fiscale a favore delle famiglie.

Un elemento chiave del processo di riequilibrio dell'economia cinese è il programma *Made in China 2025* (MIC2025, vedi Box), che si propone di spingere il sistema produttivo cinese a ottenere entro il 2050 il primato tecnologico in 10 settori di primaria importanza. L'ambizioso piano è estremamente dettagliato ed enuclea per ciascun comparto i singoli progressi da raggiungere. Le funzioni collegate alla sua esecuzione vengono ripartite tra le varie amministrazioni di governo in maniera estremamente dettagliata, coinvolgendo cinque ministeri e numerose agenzie specializzate, sotto la supervisione del Consiglio di Stato. A queste si aggiungono le SOEs e le banche di Stato, dotate di un ampio ventaglio di strumenti finanziari e di agevolazioni fiscali.

Per accelerare la nascita di un sistema autonomo di ricerca e sviluppo e di una vera e propria capacità di produrre internamente innovazione nei settori identificati, le autorità hanno incentivato le acquisizioni all'estero a carattere strettamente tecnologico da parte dei maggiori soggetti industriali cinesi. Il carattere accentrato del MIC2025 potrebbe avere significativi impatti sulla concorrenzialità dei mercati interni e globali, sia in quanto tende a imporre trasferimenti di tecnologia non adeguatamente remunerati, sia perché incide sulle catene internazionali del valore. La concentrazione delle risorse sulle industrie al centro del piano potrebbe inoltre portare a situazioni di eccesso di capacità, favorendo così nuove frizioni con i partner economici ed esacerbando le tensioni commerciali già in atto. Infine – ed è questo forse l'aspetto che più preoccupa i governi di molti paesi occidentali – esiste la concreta possibilità che nell'arco di qualche decennio l'economia globale debba confrontarsi con la presenza di un sistema tecnologico sostanzialmente autosufficiente e dotato di standard propri. D'altra parte, le attuali tensioni commerciali con gli Stati Uniti accrescono l'urgenza cinese di anticipare il raggiungimento dell'autosufficienza tecnologica.

BOX 2: Made in China 2025

Varato nel 2015, il "*Made in China 2025*" è il piano decennale per potenziare l'industria manifatturiera nei settori ad alto valore aggiunto. Con questo piano, il governo della RPC intende limitare la dipendenza della Cina dalla tecnologia straniera e, in un secondo tempo, diventare una nazione leader sui mercati internazionali entro la prima metà del XXI secolo. Tramite una decisa politica *top-down*, il governo cinese intende integrare *big data*, *cloud computing* e altre tecnologie della c.d. quarta rivoluzione industriale nelle catene globali del valore e indirizzare le priorità delle aziende nazionali verso una maggiore attenzione alla qualità, all'efficienza, alla sostenibilità e alla capacità di ricerca e innovazione. Il piano elenca alcuni obiettivi chiave per la ristrutturazione del settore manifatturiero tra i quali: l'innovazione manifatturiera e l'integrazione di IT e industria; il rafforzamento della base industriale attraverso l'integrazione dei processi produttivi; la promozione dei marchi cinesi e l'internazionalizzazione della produzione; lo sviluppo di sistemi di produzione sostenibili dal punto di vista ambientale. Inoltre, esso tende all'affermazione tecnologica nei dieci settori

chiave dell'economia: (i) *information technology*, (ii) robotica e macchine a controllo numerico di fascia alta, (iii) aerospazio, (iv) ingegneria marittima e (v) ferroviaria, (vi) veicoli energeticamente efficienti, (vii) apparecchiature elettriche, (viii) meccanizzazione agricola, (ix) semiconduttori e nuovi materiali e (x) biofarmaceutica e dispositivi biomedicali ad alta prestazione.

Il piano MIC2025 si differenzia dalle precedenti politiche finalizzate all'ammodernamento industriale per la specificità degli obiettivi, chiariti in documenti come la *China Manufacturing 2025 Key Area Technology Roadmap* (CM2025), pubblicata nel 2015 a cura di accademici, tecnici e rappresentanti del settore industriale. La CM2025 afferma l'importanza di acquisire l'autosufficienza nazionale e indica le quote del mercato interno che i fornitori domestici dovranno raggiungere nei prossimi anni.²¹ Il progetto, quindi, appare come un piano di sostituzione delle importazioni dei prodotti ad alta tecnologia e di nazionalizzazione delle industrie operanti nei settori chiave. Se l'obiettivo di fondo è di colmare il gap tecnologico con i paesi più avanzati e mantenere tramite i processi di automazione il differenziale di competitività con gli altri paesi emergenti, le modalità operative sono al centro delle critiche degli operatori economici e dei governi coinvolti in tale processo.²² L'approccio *top-down*, le cospicue sovvenzioni statali e le restrizioni imposte agli investitori esteri delineano un ambiente economico asimmetrico, immune dalle forze di mercato. Ciò pregiudica la posizione cinese di fronte alle richieste di reciprocità avanzate, tra gli altri, anche dai paesi della UE.²³

Secondo Wübbeke *et al.* (2016), nella prima fase del MIC2025, dati il divario tecnologico iniziale e la dipendenza cinese dai prodotti stranieri, gli operatori economici internazionali potrebbero addirittura beneficiare da una tale spinta all'innovazione; in un secondo tempo, non sarebbe esclusa una diminuzione delle opportunità di mercato per le imprese degli altri paesi, dovuta all'impronta nazionalistica della politica economica della RPC. Il sostegno ai produttori nazionali si aggiunge al tradizionale orientamento protezionista delle autorità (finora non è stata ancora presentata una bozza di regolamento conforme alle richieste dell'*Agreement on Government Procurement* del WTO). Le vicende del settore delle attrezzature mediche sono emblematiche: oltre alle usuali difficoltà incontrate da molti produttori esteri nel competere per appalti pubblici, il governo ha stilato una lista di prodotti domestici da favorire (che contiene, tra gli altri, apparecchiature per i raggi X e per le analisi biochimiche). Dei 218 prodotti presentati da 57 società per l'inserimento in tale elenco, ne sono stati selezionati 95 di 27 imprese, tutte a capitale interamente cinese²⁴ (eventi simili si sarebbero verificati anche in

²¹ Tra gli obiettivi delineati vi è la produzione del 40 per cento dei chip per i cellulari sul mercato locale entro il 2025. La quota del 70 per cento viene invece fissata per la robotica industriale, mentre per le apparecchiature ad energia rinnovabile l'obiettivo raggiunge l'80 per cento.

²² Si veda, tra gli altri, ECCC (2017) e Wübbeke *et al.* (2016).

²³ "Le politiche industriali ed economiche proattive e guidate dallo Stato cinese, come "Made in China 2025", mirano a sviluppare "campioni" nazionali e ad aiutarli ad assumere rilevanza mondiale in settori strategici ad alta tecnologia. La Cina preserva i mercati interni per i propri campioni, proteggendoli dalla concorrenza mediante un'apertura selettiva del mercato e restrizioni in materia di licenze e di investimenti, ingenti sovvenzioni alle imprese pubbliche e private, la chiusura del mercato degli appalti, obblighi di localizzazione, applicati anche ai dati, un trattamento favorevole riservato agli operatori nazionali nelle norme sulla protezione e sull'esercizio dei diritti di proprietà intellettuale e nelle altre leggi nazionali e la limitazione dell'accesso delle imprese straniere ai programmi finanziati dallo Stato." CE (2019).

²⁴ Tutti i prodotti selezionati sono marchi di proprietà cinese, ECCC (2017).

altri settori, tra i quali le telecomunicazioni, gli accumulatori per autovetture elettriche e le forniture per i sistemi di metropolitana). Le autorità sostengono inoltre le imprese cinesi con iniezioni dirette di capitale e prestiti a condizioni di favore, mentre i fondi di investimento nazionali come il *National Integrated Circuit Investment Fund (National IC Fund)* finanziano direttamente le aziende locali.

Sempre secondo Wübbeke *et al.* (2016), a ciò si aggiungerebbe una politica duale per gli standard tecnici internazionali, che non verrebbero adottati per alcune delle tecnologie chiave del MIC2025 al fine di ostacolare la presenza di operatori esteri sui mercati locali. Nei settori ritenuti meno strategici o nei quali i produttori nazionali già dispongono di una tecnologia avanzata (come ad esempio il 5G), vi sarebbe maggiore disponibilità allo sviluppo di standard condivisi. L'adozione di standard internazionali varia dal 70 per cento nell'industria tecnologica di base al 50 nei settori chiave del MIC2025. Nel caso di *cloud computing* e *big data*, la compatibilità è addirittura nulla.²⁵

Tra le difficoltà lamentate dagli investitori esteri vi è anche il forzato trasferimento di tecnologia, di *know-how* e proprietà intellettuale come moneta di scambio per l'accesso al mercato cinese. Lo stretto controllo del cyberspazio da parte del governo, inoltre, influisce sull'uso delle applicazioni digitali aziendali, ostacola il trasferimento dei dati ed espone le informazioni commerciali alla sorveglianza governativa. Non solo le aziende sono costrette a rivelare i codici di crittografia usati per i dati sensibili in loro possesso, ma questi devono essere elaborati e archiviati sul suolo cinese.

Il MIC2025 ha canalizzato un'enorme quantità di capitali nell'area industriale di interesse prioritario e per lo sviluppo di tecnologie *smart* attraverso fondi finanziati sia a livello centrale sia a livello locale. L'*Emerging Industries Investment*, ad esempio, è un fondo governativo di 40 miliardi di renminbi (5,4 miliardi di euro), mentre il *National IC Fund* raggiunge i 139 miliardi (19 miliardi di euro). Se il governo centrale definisce le linee guida e le priorità politiche, il concreto sviluppo del piano è lasciato ai governi locali che, allo scopo di beneficiare dei sussidi centrali, mobilitano ulteriori risorse per implementare i propri progetti pilota. Questa corsa al soddisfacimento dei target imposti dall'amministrazione centrale potrebbe provocare distorsioni nell'allocazione delle risorse e un eccesso di capacità produttiva rispetto agli obiettivi nazionali. Nel campo della robotica, per esempio, il *think tank* tedesco *Merics* stima che gli obiettivi provinciali fissati per il 2020 ammontino già a circa sei volte la domanda interna prevista. Le aziende cinesi a cui tali prodotti dovrebbero essere rivolti, inoltre, sono spesso impreparate all'utilizzo di tecnologie avanzate e impiegano prevalentemente mano d'opera non qualificata. Si va così delineando una politica industriale influenzata da incentivi di carattere quantitativo e con una scarsa attenzione alla redditività degli investimenti fatti.²⁶

²⁵ Su questi due settori, oltre a considerazioni di tipo industriale, pesano anche aspetti di sicurezza nazionale collegati al controllo dei flussi informativi.

²⁶ Un caso emblematico di tali distorsioni è la produzione di autobus elettrici, la cui domanda mondiale ammonterebbe, secondo Oyuang Mingao, esperto del settore per l'Assemblea Consultiva del Popolo Cinese, a circa 20.000 unità all'anno. I forti sussidi, che coprono interamente i costi di produzione, hanno portato la capacità produttiva dell'industria cinese a 20.000 veicoli al mese, cfr. ECCC (2017).

Tra gli strumenti finalizzati ad accelerare il recupero tecnologico della Cina vi è l'appropriazione di tecnologie e conoscenze attraverso investimenti diretti esteri (IDE), principalmente nella forma di acquisizioni. Gli acquisti di aziende europee nei settori chiave del MIC2025 sono aumentati negli ultimi anni,²⁷ alimentando la preoccupazione tra i governi delle economie avanzate che tali operazioni siano guidate da scelte politiche più che da reali necessità dettate dal mercato. I fondi di investimento, spesso di proprietà pubblica, svolgono un ruolo sempre più importante nel comparto dell'*high-tech*. Mentre questi soggetti si presentano spesso come imprese private, il ruolo statale è nascosto dietro una rete societaria opaca che ne rende difficile l'identificazione della proprietà ultima.²⁸ La competitività degli investitori cinesi sul territorio europeo viene facilitata anche dalla disponibilità di prestiti agevolati presso le banche di Stato. La sistematica acquisizione di *know-how* tecnologico alimenta il timore che nel lungo termine la posizione commerciale delle aziende europee leader nei propri settori, con particolare riguardo a quelle operanti nell'*high-tech*, possa essere compromessa.

Le autorità hanno ammorbidito pubblicamente la portata del MIC2025; secondo Reuters,²⁹ se nei primi cinque mesi del 2018 l'agenzia di stampa Xinhua aveva riportato oltre 140 notizie relative al *Made in China*, il numero era sceso a 0 nel periodo dal 2 al 25 giugno. A ottobre 2016, in un incontro tra la *European Chamber of Commerce in China* (ECCC) e il *Ministry of Industry and Information Technology* (MIIT) cinese, la rilevanza della roadmap CM2025 è stata minimizzata, presentandola come un lavoro svolto da accademici senza una reale influenza sui processi decisionali del governo centrale e/o locali (ECCC, 2017). Secondo il *Wall Street Journal*,³⁰ in seguito all'incontro tra Trump e Xi in occasione del summit G20 di Buenos Aires, il governo cinese si starebbe preparando a sostituire il MIC2025 con un piano alternativo meno protezionistico e più aperto agli investitori internazionali.

In un contesto globale caratterizzato dall'emergere delle tendenze protezionistiche, lo strumento principale a disposizione della diplomazia economica cinese è rappresentato dalla forte influenza che il governo centrale è in grado di esercitare sui flussi commerciali e sugli investimenti diretti all'estero. È in questo ambito che più emerge la difficoltà di conciliare il dirigismo attuato sui mercati domestici, tenuti al riparo dalla competizione internazionale e dominati dalle SOEs, e le reiterate richieste di maggiori aperture rivolte ai partner economici e commerciali.

²⁷ Secondo l'*European Chamber of Commerce in China* oltre un terzo degli investimenti cinesi effettuati in Europa nel 2016 sono stati realizzati in settori industriali a produzione avanzata, molti dei quali inclusi nel MIC2025, cfr. ECCC (2017).

²⁸ Ad esempio, la struttura proprietaria della Beijing Jianguang AM, che ha acquisito una società tecnologica olandese, avrebbe al suo vertice soggetti che rispondono direttamente al Consiglio di Stato cinese (Wübbecke *et al.*, 2016).

²⁹ Martina *et al.* (2018). Inserendo la traduzione letterale di *Made in China 2025* (中国制造2025) nel motore di ricerca dell'agenzia Xinhua, ad esempio, si ottengono 74 risultati nei primi 5 mesi del 2018 e 4 articoli per i restanti 7 mesi dell'anno.

³⁰ Davis e Wei (2018).

A fronte del persistente afflusso di investimenti diretti esteri (IDE),³¹ la posizione patrimoniale netta sull'estero della Cina è rimasta in attivo grazie al forte accumulo di riserve valutarie, la cui consistenza era superiore ai 3.200 miliardi di dollari alla metà del 2018 (Figura 1a).

Come risultato della maggiore apertura agli investitori finanziari esteri, dal 2014 è raddoppiata la quota di investimenti di portafoglio in Cina, da circa il 10 per cento delle passività totali al 20. Sul lato delle attività, le riserve ufficiali sono passate da poco meno di due terzi delle consistenze a meno di metà nel periodo tra il 2007 e il 2017.³² Nello stesso periodo, la quota degli investimenti diretti cinesi all'estero sulle attività estere (al netto delle riserve ufficiali) è circa triplicata, riflettendo la spinta all'internazionalizzazione delle aziende cinesi (Figura 1b). Nel confronto internazionale, lo stock di investimenti cinesi nel mondo in relazione al PIL è molto inferiore a quello delle maggiori economie avanzate, lasciando pensare che vi siano ampi margini di crescita di tali flussi.³³

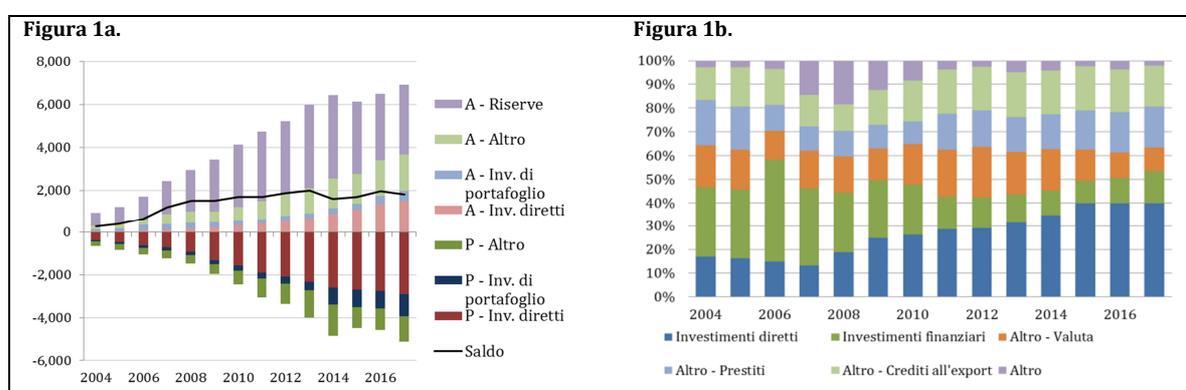


Figura 1: Posizione patrimoniale netta sull'estero (Figura 1a, USD miliardi) e composizione delle attività estere al netto delle riserve ufficiali (Figura 1b, valori percentuali). Fonte: CEIC

Secondo i dati del *China Global Investment Tracker*, nel periodo 2005-2017, gli investimenti diretti cinesi all'estero sono passati da 21 a 278 miliardi di dollari, con un picco nel 2016 a 283. La composizione settoriale si è modificata nel tempo con l'emergere di nuovi bisogni e con la BRI, che hanno sospinto le operazioni nel settore della fornitura di servizi al dettaglio e dei trasporti a fronte della costante riduzione (in termini relativi) della componente energetica. In termini di destinazione geografica, si sono intensificati gli afflussi verso l'Europa, anche riflettendo una maggiore apertura agli investitori esteri in alcuni segmenti sempre più rilevanti per l'agenda cinese (trasporti, tecnologie, turismo, Figura 2). La flessione dei flussi nel 2017 riflette la volontà delle autorità cinesi di concentrare gli investimenti nei settori e nelle aree di maggiore interesse, limitando le operazioni ritenute meno strategiche. Alla base di tale inasprimento, vi sono le accresciute preoccupazioni per possibili fughe di capitali che possano mettere sotto significativa pressione la valuta.

³¹ Negli anni tra il 2004 e il 2011, lo stock di IDE è cresciuto a un ritmo medio annuo del 23 per cento, velocità scesa all'8 tra il 2012 e il 2014 e al 2,5 nell'ultimo triennio.

³² Il valore delle riserve era salito al 70 per cento delle attività estere totali nel biennio 2009-2010 per intraprendere una decisa correzione negli anni seguenti.

³³ Lo stock di investimenti cinesi nel mondo è pari al 10 per cento del suo PIL, contro il 50 per Francia e Regno Unito, circa il 40 per la Germania, il 34 per gli Stati Uniti, Seaman *et al.* (2017).

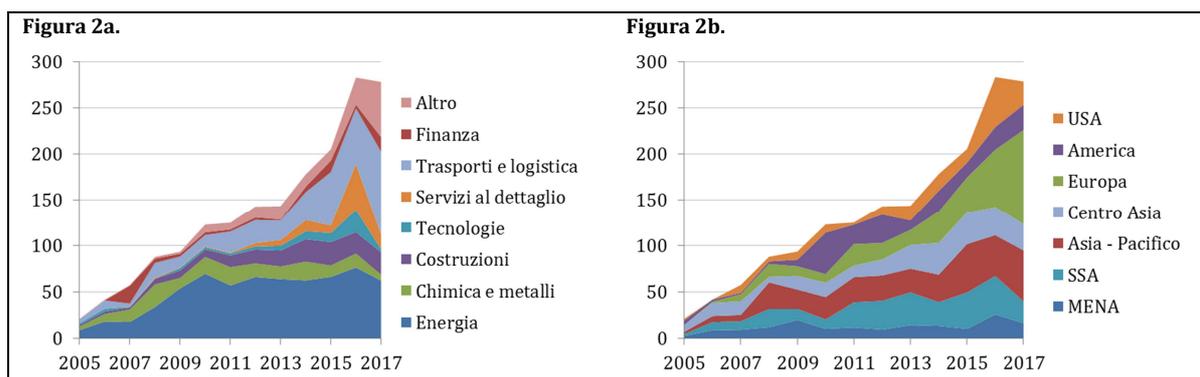


Figura 2: Gli investimenti cinesi nel mondo, distribuzione settoriale (Figura 2a) e geografica (Figura 2b); USD miliardi. Fonte: China Global Investment Tracker - American Enterprise Institute.

Nel 2014, il governo cinese ha promosso la fondazione della *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB), istituzione finanziaria multinazionale con sede a Pechino con l’obiettivo di favorire il finanziamento del settore infrastrutturale in Asia. Sebbene gli *Articles of Agreement* autorizzino la AIIB a finanziare progetti in ciascuno dei paesi membri, regionali e non, la Banca dà priorità agli investimenti nella regione asiatica. Progetti al di fuori sono soggetti a uno scrutinio addizionale. Con la Cina come principale azionista, la AIIB è diventata effettivamente operativa a partire dall’inizio del 2016, con la partecipazione di 56 membri fondatori che hanno fornito un capitale iniziale di 100 miliardi di dollari (di cui il 20 per cento versato). La Banca si caratterizza per la contenuta dimensione dello staff³⁴ e l’autonomia del management nelle scelte di erogazione del credito, che si dovrebbe riflettere in una riduzione dei tempi di valutazione e approvazione dei finanziamenti.

Alla fine del 2018, la AIIB aveva finanziato 33 progetti, 21 dei quali in cofinanziamento con altre banche multinazionali di sviluppo, per un esborso totale di 6,85 miliardi di dollari (si veda la Figura 3 per la distribuzione per paese e il valore dei progetti finanziati). La AIIB ha ottenuto dalle tre agenzie di *rating* internazionali il giudizio più alto.

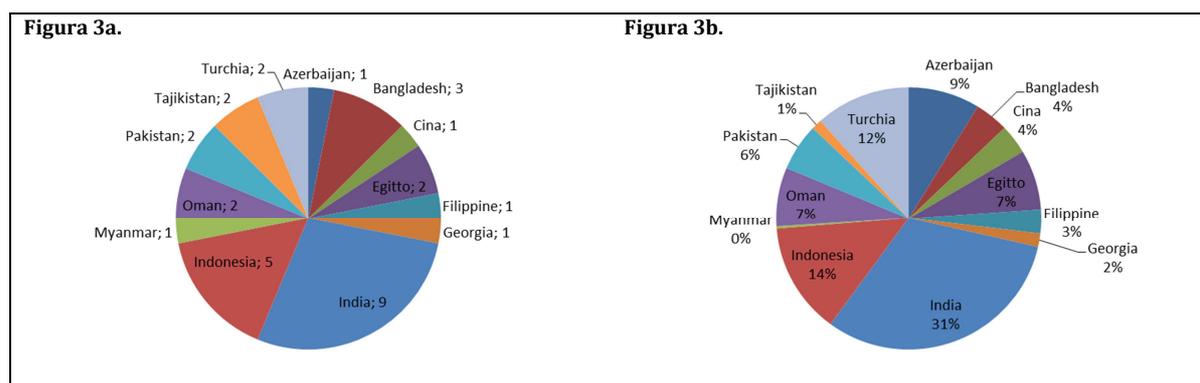


Figura 3: Distribuzione (Figura 3a, valori assoluti) e valore (Figura 3b, valori percentuali) per paese degli affidamenti della AIIB al 14 dicembre 2018.

È molto probabile che la AIIB finisca per finanziare progetti collegati alla BRI, pur in assenza di un mandato esplicito in questo senso. Se da una parte il 31 per cento degli affidamenti effettuati

³⁴ Secondo il Presidente Jin Liqun, a regime la AIIB dovrà disporre di un personale di circa 500-600 unità e sarà in grado di erogare circa 15 miliardi l’anno di nuovi finanziamenti. Come metro di raffronto, si pensi che la ADB per un giro d’affari paragonabile impiega 3000 persone, Gabusi (2017).

o impegnati è indirizzato all'India, paese che non ha aderito alla BRI, dall'altra l'Egitto, membro non regionale della banca, si è assicurato stanziamenti per circa il 7 per cento del totale.³⁵

Secondo Gabusi (2018), la caratterizzazione della AIIB come sfida all'ordine di *Bretton Woods* è stato enfatizzato eccessivamente. BRI e AIIB segnalano sicuramente una più attiva presenza cinese sulla scena globale, ma la banca asiatica è pienamente integrata nel sistema finanziario internazionale, dal quale d'altro canto ha mutuato numerosi elementi costitutivi così come alcune procedure e risorse umane.

2.2 La Belt and Road Initiative

Il principale *driver* della proiezione internazionale cinese è attualmente costituito dalla BRI, il grande progetto di investimento infrastrutturale finalizzato a irrobustire le linee di collegamento tra Asia ed Europa. La BRI si compone della *Silk Road Economic Belt*, lanciata dal presidente cinese Xi Jinping ad Astana nel settembre 2013, e dalla *Maritime Silk Road*, annunciata un mese dopo, durante il meeting della *Asian Pacific Economic Cooperation (APEC)* di Jakarta. L'iniziativa sarebbe aperta a tutti i paesi e a tutte le organizzazioni internazionali che abbiano interesse a parteciparvi. Il termine "*initiative*" rimarca la volontà di non costringere la BRI all'interno di tracciati e progetti predeterminati, ma di lasciare che segua l'andamento delle relazioni tra i paesi che vi partecipano.³⁶

In tal senso la BRI concorre all'apertura di nuovi corridoi commerciali e all'affermazione dell'immagine di potenza cooperativa e non egemonica. In questa chiave va letta la particolare attenzione che il governo cinese dedica alle economie emergenti lambite dai nuovi progetti di sviluppo infrastrutturale. La BRI ha assunto una crescente valenza politica, per l'ampliamento della sfera di influenza cinese, attraverso forme di *smart power*,³⁷ in cui la finanza assume un ruolo centrale. I maggiori afflussi di investimenti cinesi sono associati a una percezione più favorevole dell'influenza della RPC nei paesi beneficiari (O'Trakoun, 2018).

La BRI prevede 5 forme di cooperazione: (i) coordinamento delle politiche di sviluppo, (ii) connettività delle infrastrutture, (iii) rimozione degli ostacoli al commercio internazionale, (iv) integrazione finanziaria e (v) legami più stretti tra le popolazioni interessate. Secondo il governo, il fine ultimo non sarebbe quello di estendere l'influenza geopolitica cinese, ma di promuovere lo sviluppo sostenibile nei paesi coinvolti. L'iniziativa sarebbe anche un mezzo per costruire un più giusto ed equo ordine internazionale e riformare la struttura della *governance*

⁵ I finanziamenti sono stati indirizzati a due progetti nel settore della gestione delle acque e in quello di generazione di energia solare. Tuttavia, nei rispettivi prospetti riassuntivi pubblicati sul sito non vengono fornite spiegazioni sugli effettivi vantaggi per l'economia asiatica che ne possano giustificare il finanziamento da parte della AIIB.

⁶ La mancanza di criteri per definire i progetti che rientrano nella BRI fa sì che il loro elenco e quello dei paesi interessati sia in continua crescita. Secondo le dichiarazioni di alcuni esponenti cinesi, la BRI oggi includerebbe l'Artico e il ciber-space, Hillman (2014a).

Smart power definisce la combinazione di *hard power* (l'utilizzo di mezzi militari ed economici per influenzare a proprio favore il comportamento di un altro corpo politico) e *soft power* (la capacità di attrarre e plasmare le preferenze di un altro corpo politico). Ciò richiede sia una presenza economica e militare capillare sia una fitta rete di alleanze e la capacità di stabilire la legittimità della propria presenza e della propria azione.

economica globale.³⁸ Nella narrativa cinese, a fronte dello stallo del *Washington Consensus* in seguito alla crisi finanziaria globale, la BRI si affermerà facendo leva su infrastrutture, sviluppo economico e liberismo controllato.

Secondo la ADB (ADB-2017), il deficit infrastrutturale in Asia richiederebbe investimenti per 1.700 miliardi di dollari all'anno fino al 2030 per mantenere l'attuale ritmo di sviluppo, abbattere il tasso di povertà e affrontare con successo le sfide poste dai cambiamenti climatici. Limitatamente alla BRI, le autorità prefigurano investimenti complessivi stimati tra i 1.000 e gli 8.000 miliardi di dollari: l'ampiezza di tale intervallo riflette l'indeterminatezza dell'iniziativa. La *China Development Bank* (CDB) a marzo 2018 aveva stanziato oltre 162 miliardi di RMB (circa 20 miliardi di dollari americani) in progetti legati alla BRI, pari al 65 per cento dell'obiettivo stabilito per la fine del corrente anno (l'emissione di finanziamenti e garanzie per 250 miliardi di RMB in tale ambito). Nello stesso periodo, l'*Exim Bank* (EXIM) ha dichiarato prestiti collegati all'iniziativa per oltre 830 miliardi di RMB, pari quasi al 30 per cento del proprio attivo totale. Anche le maggiori banche commerciali e imprese a partecipazione statale sono pienamente coinvolte: *Industrial and Commercial Bank of China* (ICBC), la prima banca al mondo per dimensione dell'attivo, ha dichiarato di voler allocare nella BRI almeno il 10 per cento dei propri *asset* (dichiarazioni di simile tenore sono giunte dai vertici delle tre consorelle *Bank of China*, *China Construction Bank* e *Agricultural Bank of China*).

Secondo i dati rilasciati dalla *Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation* del Ministero del Commercio, gli investimenti cinesi nei paesi lungo la BRI ammonterebbero a fine 2017 a quasi 65 miliardi di dollari, con un tasso di crescita annuo medio del 6,9 per cento nell'ultimo quadriennio. Il *Reconnecting Asia Database* del *think tank* americano *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) stima che tra il 2013 e il 2017 sono stati finanziati dalla Cina 173 progetti infrastrutturali in 45 paesi dell'area euro-asiatica. Andornino (2018), infine, valuta che al 31 dicembre 2017 risultavano stanziati 375 miliardi di dollari in progetti in corso lungo la BRI. Oltre ai finanziatori già citati, vi sono le due istituzioni create appositamente per questo progetto (*Silk Road Fund* e *Asian Infrastructure Investment Bank*). A questi, si dovrebbero aggiungere ulteriori 500 miliardi entro il 2025 sempre da istituzioni finanziarie a controllo statale.

Dopo una prima fase concentrata sulla definizione di progetti di *hard infrastructure* (strade, ferrovie, porti, impianti di produzione dell'energia, ecc.), gli investimenti si dovrebbero dirigere anche sulle infrastrutture soft, sul turismo, sulla connessione tra le persone (come istruzione e scambi culturali) e dovrebbero attrarre anche capitale privato (*BRI 2.0*).

³⁸ Intervista al vice ministro cinese per gli affari esteri Le Yucheng, Anderlini (2018). Per un esame delle opportunità e dei rischi legati alla BRI, si vedano The Economist (2018) e Hillman (2018d).

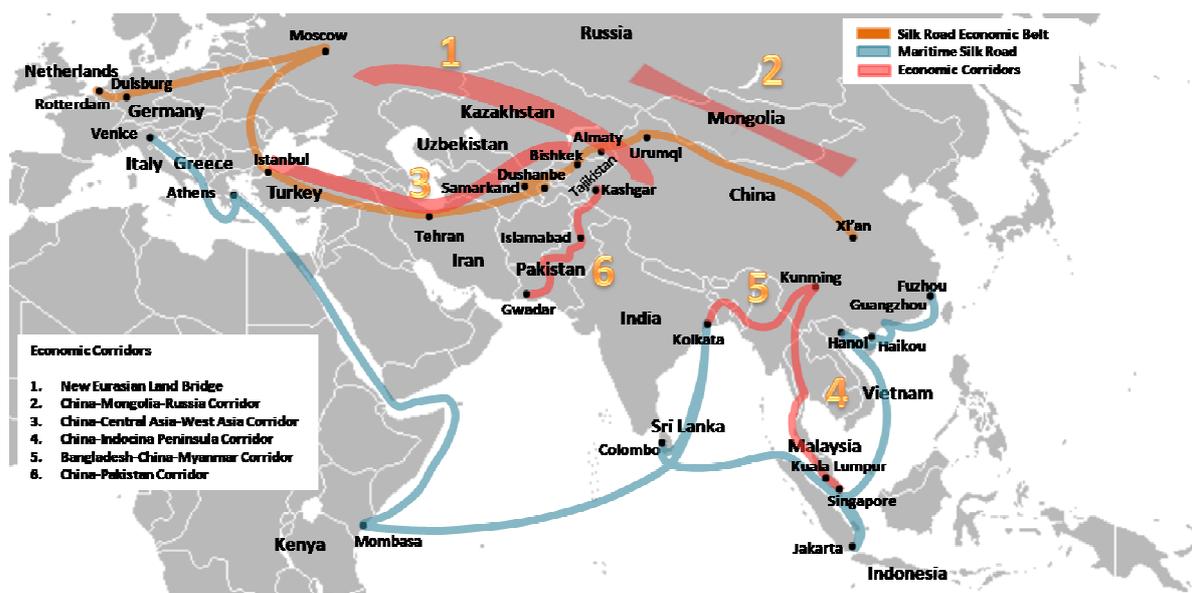


Figura 4: Il tracciato dei sei corridoi della Belt and Road Initiative.

L’iniziativa sta destando preoccupazioni nel contesto internazionale per tre ordini di motivi: (i) la ricerca di egemonia politica, economica e culturale, (ii) la sostenibilità finanziaria e (iii) il mancato rispetto delle *best practices* internazionali in termini di salvaguardie socio ambientali e della disciplina di mercato. Nelle dichiarazioni introduttive nell’ambito dell’audizione sulla BRI della U.S. – *China Economic and Security Commission* del Senato statunitense,³⁹ la Senatrice democratica K.C. Tobin ha dichiarato: “*Perhaps more concerning, Chinese economic engagement could give way to dangerously lopsided bilateral relationships and create opportunities for Beijing to employ greater economic coercion against smaller partner countries*”.⁴⁰

Altrimenti priva di un quadro politico internazionale di riferimento, la diplomazia cinese è impegnata in una fitta rete di negoziazioni bilaterali per favorire la firma di altrettanti Memorandum of Understanding (MoU) sulla BRI. Si tratta in larga misura di documenti quadro che identificano aree di collaborazione tra la Cina e la controparte lungo la Via della Seta. Tra i paesi del G7, l’Italia ha firmato nel marzo 2019 il MoU sulla collaborazione nell’ambito della “Via della Seta Economica” e dell’“Iniziativa per una Via della Seta Marittima del XXI secolo”. L’accordo firmato non pone l’Italia in discontinuità con le sue tradizionali alleanze. Inoltre, esplicita “l’importanza di procedure di appalto aperte, trasparenti e non discriminatorie” e riafferma l’impegno dei governi a integrare le iniziative prese in ambito BRI con quelle della UE (in particolare il progetto TEN-T, Reti di Trasporto Trans-europee).

In un intervento ad aprile 2018 a Pechino, la *managing director* del FMI, C. Lagarde (2018), ha sottolineato che le principali criticità sono: (i) la difficoltà di valutare l’effettiva necessità dei progetti e (ii) la loro sostenibilità finanziaria e le possibili ricadute sulla bilancia dei pagamenti e la stabilità macroeconomica dei paesi interessati. Sul primo aspetto, l’evidenza è ancora piuttosto scarsa. De Soyres *et al.* (2018) stimano che, se completata, la BRI comporterebbe una

³⁹ Tobin (2018).

⁴⁰ “Forse più preoccupante, l’impegno economico cinese potrebbe dare il via a relazioni bilaterali pericolosamente sbilanciate e creare opportunità per Pechino di impiegare una maggiore coercizione economica contro i paesi partner più piccoli”.

riduzione dei costi commerciali e dei tempi di trasporto compresa, rispettivamente, tra 2,8 e 3,5 per cento e tra 3,2 e 4 per cento. Circa la sostenibilità finanziaria, Hurley *et al.* (2018) identificano otto paesi ad alto rischio di eccessivo indebitamento a causa della BRI: Mongolia, Laos, Tajikistan, Kirgizstan, Pakistan, Montenegro, Djibuti e Maldive. Fra questi, il Pakistan è il paese economicamente più rilevante, con un PIL di quasi 300 miliardi di dollari e un debito esterno di quasi 60 miliardi (vedi Box 3).⁴¹

Per alcuni commentatori,⁴² inoltre, le precarie condizioni finanziarie che caratterizzano questi paesi rischiano di trasformare la cooperazione cinese in un legame di tipo neocoloniale. Lungo la rotta euroasiatica, l'India teme che la BRI eroda il perimetro della propria area di influenza (Small, 2018). Il Primo Ministro malese, durante una visita a Pechino, ha indicato come la BRI rischi di diventare “*a new version of colonialism*” mettendo in dubbio i benefici dei progetti infrastrutturali concordati con la Cina dal precedente governo della Malaysia.⁴³ Secondo Hillman (2018b e 2018c), ad esempio, l'89 per cento dei progetti infrastrutturali della BRI sarebbe stato assegnato a imprese cinesi, contro il 30 di quelli finanziati dalla Banca Mondiale in cooperazione con la ADB, limitando così l'impatto occupazionale sui mercati locali.

Secondo uno studio recentemente pubblicato dalla società di consulenza Rhodium Group,⁴⁴ i rischi connessi alla mancata sostenibilità finanziaria di alcuni progetti lungo la BRI sarebbero stati eccessivamente enfatizzati. Complessivamente, l'ammontare di crediti ristrutturati sarebbe pari a circa 50 miliardi di dollari, ma i casi di escussione della garanzia sarebbero limitati a due eventi (il porto di Hambantota in Sri Lanka e la cessione alla Cina di alcuni territori contesi con il Tajikistan). In generale, le rinegoziazioni del credito hanno dato esiti bilanciati, grazie alla disponibilità di fonti di finanziamento internazionali alternative. In circa un terzo delle occorrenze vi è stata la cancellazione del debito, spesso legata alla volontà della Cina di rafforzare i legami diplomatici con paesi ritenuti strategici. L'elevato ammontare di debiti ristrutturati evidenzerebbe la limitata capacità delle istituzioni creditizie cinesi nel valutare l'effettivo merito di credito della controparte, possibilmente combinata con la necessità di rispondere all'agenda politica nazionale piuttosto che ai fondamentali finanziari delle operazioni.⁴⁵

In occasione del secondo *Belt and Road Forum* (aprile 2019), l'intervento di Xi ha teso a rassicurare la comunità internazionale circa questi elementi di criticità. In particolare, ha riaffermato l'importanza del multilateralismo e la necessità di salvaguardare la sostenibilità finanziaria e ambientale della BRI. Inoltre, ha sottolineato l'intenzione di intensificare la protezione della proprietà intellettuale e il contrasto alla corruzione nell'ambito della BRI. A tal fine, è stato predisposto, con l'assistenza di FMI e Banca Mondiale, un manuale di analisi della

⁴¹ La gravità della situazione finanziaria ha indotto il nuovo governo pakistano, formatosi dopo le elezioni dell'agosto 2018, ad avviare una trattativa con il Fondo Monetario Internazionale per un possibile intervento di salvataggio.

⁴² Vedi, tra gli altri, Chellaney (2017).

⁴³ Sui programmi di investimento concordati dalla Cina e Malaysia sotto il governo di Najib Razak gravano forti sospetti di corruzione che hanno portato alla sospensione di progetti per 20 miliardi di dollari e alla cancellazione di altri per 3 miliardi.

⁴⁴ Kratz *et al.* (2019).

⁴⁵ Hancock (2019).

sostenibilità finanziaria dei progetti in ambito BRI.⁴⁶ Nella stessa occasione, C. Lagarde ha mostrato un orientamento molto più favorevole al progetto rispetto a quanto fatto solo un anno prima. Per la *managing director* del FMI, l'adozione del manuale e la maggiore attenzione dedicata alla sostenibilità ambientale rappresentano degli importanti passi in avanti nella giusta direzione.

BOX 3: Il China Pakistan Economic Corridor

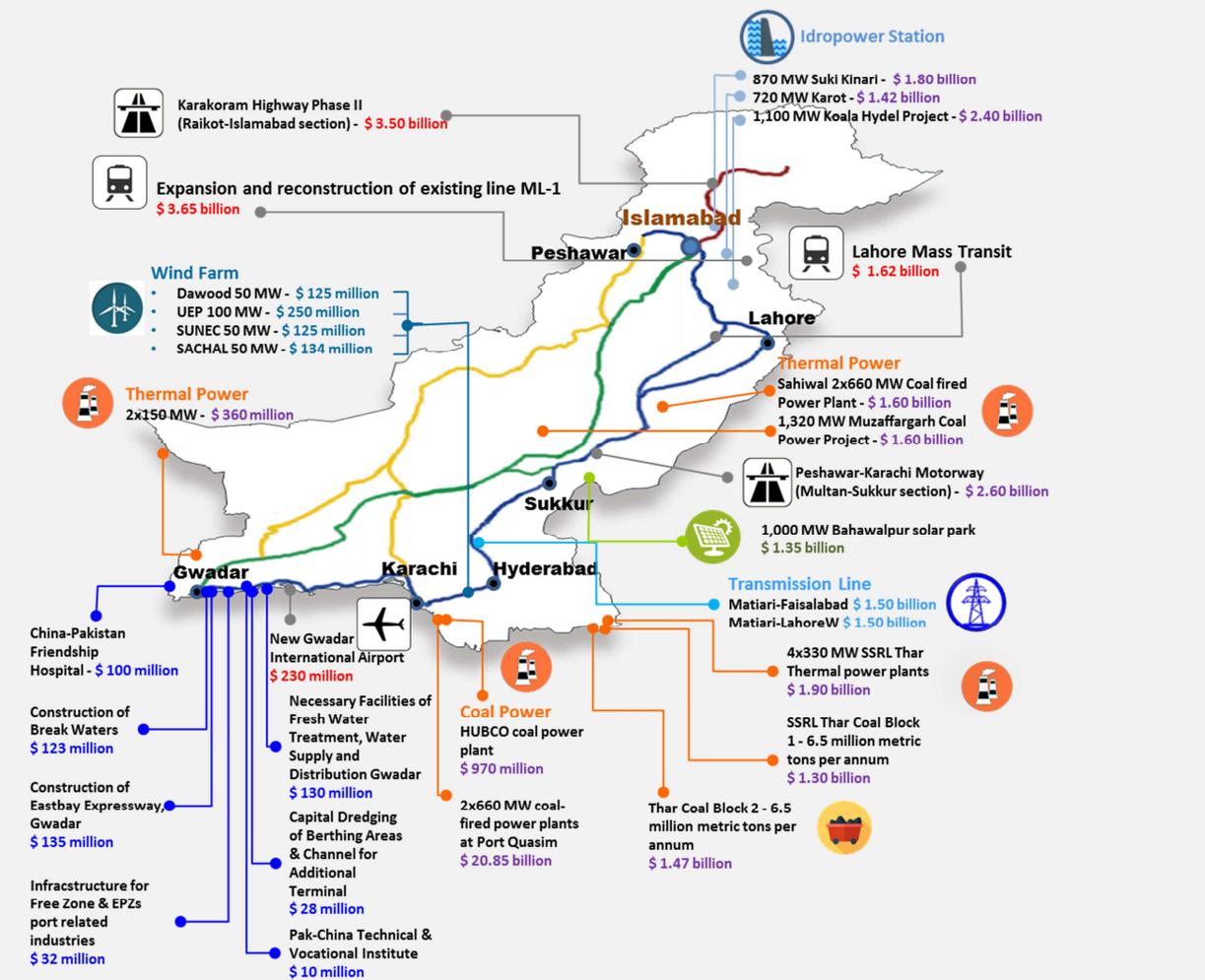
Il Pakistan ospita il progetto probabilmente più significativo tra quelli della BRI approvati finora: il *China Pakistan Economic Corridor* (CPEC). Esso costituisce un banco di prova dell'intero progetto per la presenza di una serie di elementi di fragilità quali la sostenibilità finanziaria, la pervasività della corruzione nell'amministrazione pubblica, il terrorismo e la scarsità di reti infrastrutturali.

Il CPEC è un progetto ad ampio spettro che dovrebbe collegare Kashgar, nella provincia occidentale cinese dello Xinjiang, con il porto di Gwadar in Pakistan (distante oltre 2.000 km) che dovrebbe essere notevolmente ampliato. Il progetto prevede anche la costruzione di impianti per la produzione e trasmissione di energia (a carbone, idroelettrica, eolica e solare)⁴⁷, autostrade, ferrovie ad alta velocità, collegamenti a fibra ottica e aree economiche speciali (Figura B3.1) per un totale di investimenti pari a circa 62 miliardi di dollari, realizzati da numerosi soggetti pubblici (aziende di Stato, società finanziarie, banche di sviluppo in particolare). Si stima che i prestiti legati alla BRI faranno aumentare il costo annuo del debito estero pakistano di 3,5 miliardi di dollari (Venkatachakam, 2017). Mentre alcuni progetti, infatti, sono finanziati a un tasso concessionale, intorno al 2-2,5 per cento annuo (in alcuni casi anche a tasso zero), per circa tre quarti dei piani di sviluppo la remunerazione del capitale avviene a un interesse di mercato, tra il 5 e l'8 per cento. A questo si deve aggiungere il pagamento iniziale di un 7 per cento sul valore complessivo del progetto previsto dai regolamenti cinesi a titolo di assicurazione contro l'interruzione anticipata dei lavori.

⁴⁶ MoF (2019).

⁴⁷ Il Pakistan soffre di un gap annuale tra domanda e offerta di energia pari a circa 4.000 MW rispetto ai 15.000 MW immessi nella rete, Shaik e Tunio (2017), con un costo stimato superiore al 2 per cento del PIL, Naviwala (2017). Gli investimenti cinesi dovrebbero garantire una fornitura di 6.000 megawatt entro la fine del 2018 e altri 10.000 MW su un orizzonte di medio termine. Circa tre quarti di tale incremento sarà generato da centrali termoelettriche a carbone, costruite secondo tecnologie di vecchia generazione, alimentando le critiche sulla sostenibilità ambientale della BRI.

B3.1: Il Corridoio sino-pakistano



Rielaborazione da *Chongyang Institute of Renmin University of China e Caijing Magazine.*

Il nuovo governo pakistano ha manifestato l'intenzione di ridiscutere gli accordi siglati per la BRI, che offrirebbero degli ingiustificati vantaggi alle imprese cinesi e risulterebbero troppo onerosi per il paese. Un apposito Comitato istituito dal Primo Ministro avrà il compito di valutare i progetti CPEC. Tuttavia, nel corso del secondo Belt and Road Forum (aprile 2019), il capo del governo pakistano, Imran Kahn, ha ammorbidito le proprie posizioni sottolineando come il corridoio possa rappresentare un'importante fonte di sviluppo per il proprio paese.

Se da una parte la preoccupazione per il livello elevato di corruzione sta portando alla cancellazione o alla messa in discussione di alcuni progetti, dall'altra le regole applicate sull'aggiudicazione degli appalti risultano particolarmente penalizzanti per il governo e la popolazione pakistana. A dispetto delle affermazioni pubbliche, secondo le quali solo il 20 per cento dei finanziamenti sarebbero destinati a progetti per i quali il committente può scegliere solamente tra imprese cinesi, di fatto queste si sarebbero aggiudicate circa il 90 per cento dei piani di sviluppo avviati (Kynge, 2018). A ciò, si aggiunga che le imprese esecutrici importano macchinari, materiali e lavoratori, limitando l'impatto sull'economia pakistana.

2.3 L'internazionalizzazione del renminbi

Una valuta è considerata internazionale se impiegata per il regolamento di transazioni commerciali e finanziarie, come riserva di valore e come unità di conto anche tra parti non immediatamente collegate con il paese emittente. Un prerequisito fondamentale è che la valuta sia liberamente scambiabile su mercati sufficientemente liquidi.

Per la Cina, l'internazionalizzazione del renminbi rappresenta un obiettivo di importanza primaria anche nell'ottica di rafforzare il proprio posizionamento politico ed economico globale. Il governo nel 2009 ha, infatti, deliberato l'avvio di tutte le misure considerate necessarie per il compimento di tale processo. Da allora, l'utilizzo internazionale della valuta è stato attivamente incoraggiato, dapprima limitatamente alle transazioni di conto corrente della bilancia dei pagamenti, poi anche per quelle del conto finanziario, inclusi gli investimenti diretti e di portafoglio, nell'ambito dei limiti consentiti.

L'internazionalizzazione di una valuta è un fenomeno che si articola su più dimensioni. Gli elementi determinanti in questo ambito sono rappresentati dal tipo di transazioni regolate (commerciali o finanziarie), dalla numerosità e dalla liquidità dei mercati sui quali è negoziata e dal tipo di attività finanziarie denominate in tale divisa. Pertanto non esiste un indicatore unico per identificare lo stadio raggiunto in tale processo. Nel quinquennio 2010-15 l'uso del RMB nelle transazioni internazionali della Cina è cresciuto rapidamente, raggiungendo un massimo nella prima metà del 2015, quando circa il 30 per cento delle operazioni commerciali transfrontaliere veniva regolato in RMB (da un valore nullo nel 2010), prevalentemente a scapito del dollaro statunitense, principale valuta di riferimento per i paesi dell'Asia emergente. Dall'estate del 2015, l'ascesa del RMB ha subito una battuta d'arresto, riflettendo i timori di un brusco rallentamento dell'economia cinese, cui si sono associate pressioni al deprezzamento del tasso di cambio.

Nella graduatoria delle valute più usate al mondo per l'esecuzione di pagamenti stilata da *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications* (SWIFT), alla fine del 2017 l'utilizzo del RMB si collocava al 5° posto (dopo il dollaro, l'euro, la sterlina e lo yen), con una quota delle transazioni globali pari circa l'1,8 per cento, valore assai contenuto rispetto alla dimensione economica del paese, a causa non solo di fenomeni di inerzia nell'uso delle valute, ma anche della limitata integrazione finanziaria della Cina con il resto del mondo.⁴⁸

Il RMB si va affermando soprattutto come mezzo di pagamento negli scambi commerciali della Cina con i paesi della regione Asia-Pacifico. Il 60 per cento dell'interscambio internazionale del paese e oltre l'80 dei pagamenti transfrontalieri in RMB avvengono all'interno di questa regione (Figura 5). In prospettiva, è verosimile che la valuta cinese possa acquisire una funzione regionale sempre più importante. Questo si riflette anche nell'andamento dei cambi di mercato e nelle politiche del cambio dei paesi asiatici: le evidenze disponibili indicano che dal 2005, all'aumentare della flessibilità del tasso di cambio del RMB, le valute della regione hanno

⁴ La Cina è diventata il primo paese al mondo, con il 15,5 per cento del PIL mondiale (misurato alle parità dei poteri d'acquisto), contro il 11,5 degli Stati Uniti e il 11,1 dell'area dell'euro. Le esportazioni di beni e servizi della Cina rappresentano circa il 11 per cento di quelle mondiali, come gli Stati Uniti, ma meno dell'area dell'euro (26 per cento). Ciononostante, sulla base dei più recenti dati SWIFT, il dollaro utilizzato nel 40 per cento circa delle transazioni globali, l'euro nel 26 per cento e il RMB in meno del 2 per cento.

mostrato una crescente sincronia con quella cinese nei movimenti rispetto al dollaro statunitense (Marconi, 2018).

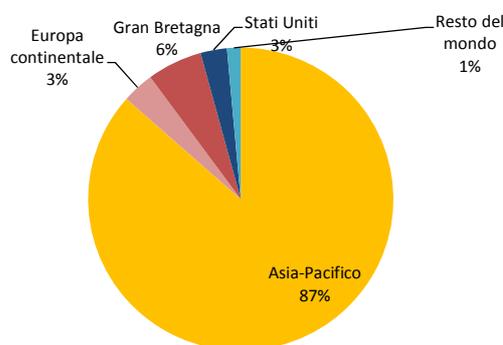


Figura 5: Distribuzione geografica dei volumi di pagamenti internazionali in RMB. Fonte: SWIFT, RMB Tracker, Gennaio 2018. - Nota: L'Asia-Pacifico esclude la Cina continentale. L'Europa continentale include: Germania, Francia, Lussemburgo, Olanda e Belgio.

Per sostenere l'internazionalizzazione del RMB, le autorità cinesi hanno incoraggiato la nascita di vari centri *offshore* – attualmente circa 20, di cui il principale è quello di Hong Kong – dove la valuta posseduta dai non residenti è liberamente scambiabile, a un tasso di cambio flessibile, e investibile in prodotti finanziari denominati in RMB emessi su questi mercati.⁴⁹

I vincoli ai movimenti di capitale imposti dalla Cina determinano una segmentazione tra i mercati *offshore* e quello domestico, impedendo un pieno arbitraggio sui tassi di cambio e di interesse. La liquidità sui mercati *offshore* è garantita da tre fattori: (a) la designazione di una banca commerciale cinese come *clearing bank*, che effettua la compensazione delle posizioni interbancarie in RMB e assicura la regolazione delle transazioni tra i mercati *offshore* e *onshore*; (b) un accordo bilaterale tra la banca centrale cinese e quella del paese ospitante per lo scambio delle rispettive valute (linee di *swap*); (c) l'accesso al mercato finanziario cinese *onshore* entro una quota fissata in RMB (*Renminbi Qualified Foreign Institutional Investor Program*, R-QFII), assegnabile a investitori istituzionali qualificati dietro richiesta. Attualmente la *People Bank of China* (PBoC) ha sottoscritto più di 36 accordi di *swap* bilaterali con altrettante banche centrali, inclusa la BCE, per un controvalore complessivo superiore ai 3.000 miliardi di dollari.

Il processo di internazionalizzazione del RMB è stato accompagnato in Cina da un graduale, ma ancora incompleto, allentamento dei vincoli ai movimenti di capitali, da numerose misure di liberalizzazione del sistema finanziario e da una maggiore flessibilità del tasso di cambio. Questa strategia ha avuto un'accelerazione nel corso del 2015, in linea con l'intento delle autorità cinesi di ottenere l'inclusione del RMB nel paniere delle valute che compongono il

⁴⁹ I centri *offshore* per la negoziazione e il *clearing* in RMB costituiscono una crescente fonte di business per le grandi banche cinesi statali, le uniche sinora autorizzate dalla PBoC a effettuare operazioni di *clearing* in valuta. I principali mercati *offshore* del RMB sono: Hong Kong e Singapore, in Asia; Toronto (2015) e New York (2016) in Nord America; Londra, Francoforte, Lussemburgo, Parigi, Zurigo e Budapest, in Europa (sorti tra il 2014 e il 2015). Questi mercati, ancora di modeste dimensioni nel segmento del RMB, concorrono tra loro per attrarre un più ampio volume di affari in RMB, sfruttando i propri vantaggi comparati. Londra sfrutta la sua specializzazione nel *trading* delle valute; Parigi, il ruolo e il posizionamento delle grandi banche francesi in Africa; Francoforte, le infrastrutture di pagamento e le transazioni di titoli.

Diritto speciale di prelievo (DSP), l'unità di conto utilizzata dal FMI per le proprie operazioni. In occasione dell'ultima revisione quinquennale del paniere, nel 2015, il FMI ha riconosciuto al RMB la qualifica di moneta "liberamente utilizzabile" a livello internazionale e ne ha deciso l'inclusione nel paniere a partire dall'ottobre del 2016, assegnandole lo status di valuta di riserva ufficiale. La composizione dei DSP non veniva modificata dal 1999, quando il franco francese e il marco tedesco furono sostituiti dall'euro. Il paniere è ora composto di cinque valute: dollaro statunitense (41,73 per cento), euro (30,93), renminbi cinese (10,92), yen giapponese (8,33) e sterlina inglese (8,09 per cento).

Nel corso degli ultimi mesi diversi paesi hanno dichiarato l'intenzione di inserire il RMB nel portafoglio delle proprie riserve ufficiali. La BCE ha modificato la composizione delle proprie riserve ufficiali per includere il RMB, riducendo marginalmente la quota in dollari. Oltre a una strategia di diversificazione, l'investimento riflette l'importanza della Cina come partner commerciale per l'area dell'euro. La ricomposizione è stata completata nel giugno 2017 per un ammontare pari a 500 milioni di euro (l'1,2 per cento del riserve ufficiali della BCE). Secondo le stime dell'FMI, nel secondo trimestre del 2018 circa l'1,8 per cento delle riserve ufficiali mondiali di valuta estera erano detenute in attività denominate in RMB (Tavola 2).

Tavola 2: Composizione delle riserve ufficiali di valuta estera (in % di quelle allocate)

	2016	2017Q2	2017Q3	2017Q4	2018Q1	2018Q2
Claims in U.S. dollars	65.4	63.8	63.5	62.7	62.5	62.3
Claims in euros	19.1	20.0	20.1	20.2	20.4	20.3
Claims in Japanese yen	4.0	4.6	4.5	4.9	4.8	5.0
Claims in pounds sterling	4.3	4.4	4.5	4.5	4.7	4.5
Claims in Canadian dollars	1.9	1.9	2.0	2.0	1.9	1.9
Claims in Chinese renminbi	1.1	1.1	1.1	1.2	1.4	1.8
Claims in Australian dollars	1.7	1.7	1.8	1.8	1.7	1.7
Claims in Swiss francs	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Claims in other currencies	2.3	2.2	2.3	2.4	2.5	2.4

Fonte: FMI, COFER.

La scarsa diffusione della moneta cinese come valuta di riserva riflette i limiti alla sua convertibilità; solo dalla fine del 2015 è consentito alle banche centrali estere che detengono depositi *onshore* in RMB presso banche cinesi di convertirli liberamente in altre valute sul mercato valutario cinese.

Secondo i più recenti risultati dell'indagine condotta annualmente da *HSBC* si conferma, tuttavia, la fiducia dei principali gestori di riserve nei confronti del RMB, il cui peso, nelle loro valutazioni, potrebbe arrivare nel 2020 all'8,5 per cento delle riserve mondiali. Dei 79 manager consultati, 29 ritengono che il RMB possa arrivare a rappresentare il 10-20 per cento del loro portafoglio di valuta entro il 2020 (ECB-2018).

Lo sviluppo del processo di internazionalizzazione del RMB e la sua affermazione come valuta di riserva globale dipendono tuttavia, in ultima istanza, dai tempi e dagli esiti della completa rimozione delle restrizioni ai movimenti di capitali. I recenti episodi di instabilità sui mercati finanziari cinesi hanno evidenziato i rischi derivanti da una maggiore permeabilità del mercato domestico al clima di fiducia degli investitori esteri; è plausibile, pertanto, che le autorità cinesi procedano con cautela e che i mercati *offshore* continuino a svolgere un ruolo importante nel processo di integrazione finanziaria della Cina con il resto del mondo.

Per le autorità cinesi, assertività militare e volontà di cooperazione sono i due elementi fondanti di affermazione della propria influenza regionale e di difesa degli interessi cinesi nel mondo. Il progressivo disimpegno da alcuni fronti storici da parte degli Stati Uniti (in particolare, la difesa della globalizzazione e il multilateralismo) rappresentano per il governo cinese un'opportunità da sfruttare in una finestra temporale di durata incerta. La spinta allo sviluppo tecnologico e qualitativo, unita ad una strategia di investimenti utilizzata come strumento di diplomazia economica ad ampio spettro, appare destinata a rafforzare il ruolo della Cina nel quadro internazionale.

3. Le relazioni USA-Cina sotto la presidenza Trump

L'elezione di Trump alla presidenza degli Stati Uniti ha messo fine alla "svolta asiatica" (*pivot to Asia*) della amministrazione Obama, che prevedeva il rafforzamento della presenza militare nel Pacifico e la costruzione di un sistema di relazioni commerciali con al centro la *Trans Pacific Partnership* (TPP), dalla quale era esclusa la Cina. La nuova amministrazione statunitense ha adottato un orientamento di tipo più difensivo, con il ritiro degli Stati Uniti dalla TPP e la riduzione dell'impegno americano in Asia e un diverso atteggiamento nei confronti della Cina in campo commerciale, che ha generato tensioni crescenti.

3.1 L'origine delle tensioni commerciali tra Pechino e Washington

Con l'attuale amministrazione Trump, allo slogan "*Make America Great Again*" si sono nel tempo associate iniziative commerciali volte a incoraggiare il rimpatrio di alcune produzioni manifatturiere delocalizzate negli anni precedenti e, soprattutto, a ridurre gli squilibri commerciali, accumulatisi anche per la debolezza negoziale delle passate amministrazioni. Inizialmente, all'interno dell'amministrazione Trump la compagine favorevole a un approccio negoziale con la Cina e quella più aggressiva si erano sostanzialmente bilanciate. Nel corso dei mesi, però, il progressivo affermarsi dell'ala mercantilista si è tradotto in una sequenza di iniziative sempre più protezionistiche soprattutto, ma non esclusivamente, nei confronti della Cina. Tale linea strategica non ha riguardato solo il problema del disavanzo commerciale bilaterale, ma anche questioni più ampie, dalla sicurezza nazionale al trasferimento tecnologico.

A sostegno delle proprie posizioni, l'amministrazione statunitense ha addotto tre motivi: (i) il calo dell'occupazione nel settore manifatturiero, che troverebbe origine nell'ingresso della Cina nel WTO; (ii) il sistema tariffario sfavorevole alle esportazioni americane e (iii) il piano MIC2025 sul progresso tecnologico cinese, che utilizzerebbe scorrettamente, secondo il governo USA, le aziende statunitensi che operano in Cina.⁵⁰

⁵⁰ In un discorso presso l'*Hudson Institute*, il Vice Presidente Pence ha integrato questa visione con tre elementi: (i) la Cina traduce la propria forza economica in dividendi strategici attraverso la "trappola del debito" a danno di paesi terzi; (ii) la Cina sviluppa dotazioni militari che possono compromettere la supremazia USA; (iii) la Cina influenza altri paesi cercando di plasmare un ordine fondato su valori antitetici a quelli USA. Nonostante la vicinanza alle elezioni di metà mandato abbia portato numerosi

Nel primo caso, l'*Annual Report* del *Council of Economic Advisers* (CEA)⁵¹ riconduce il calo degli occupati nella manifattura all'ingresso della Cina nel WTO nel 2001 (Figura 6).

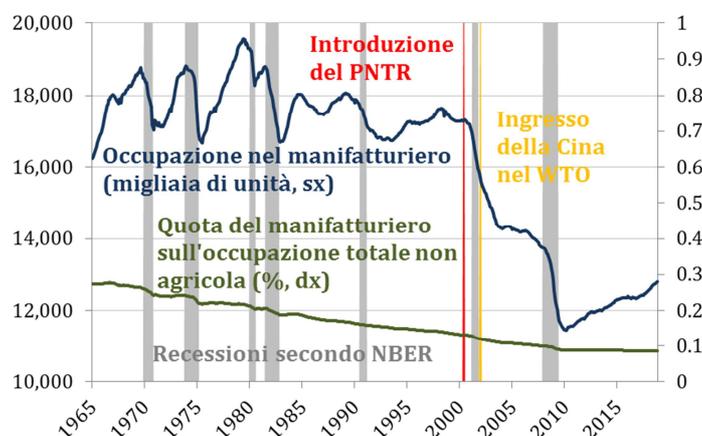


Figura 6: Occupazione nel settore manifatturiero US e “China shock”. Fonte: elaborazioni su dati Datastream ed Economic Report of the President (2018). Nota: PNTR sta per *Permanent Trade Relation with China* (15 maggio 2000) come da *Trade Act* del 1974.

Il documento cita vari studi⁵² secondo cui il *China shock* sarebbe responsabile della perdita di un numero di posti di lavoro stimato tra 0,8 e 3,2 milioni. Inoltre, osserva che la continua crescita dell'economia nei sette anni successivi alla crisi finanziaria internazionale non ha consentito di recuperare i livelli occupazionali precedenti, forse anche perché chi ha perso il lavoro nel settore manifatturiero è mediamente meno istruito e più anziano e quindi con maggiori difficoltà di reimpiego.

La seconda argomentazione a sostegno dell'irrigidimento della posizione negoziale degli USA riguarda lo sbilanciamento nel sistema tariffario internazionale (non necessariamente limitato alle relazioni commerciali con la Cina). Secondo il CEA, gli esportatori americani sarebbero soggetti nei mercati di sbocco a barriere tariffarie più alte di quelle che gli USA applicano ai produttori esteri. Questo aspetto è confermato dai dati del WTO (Tavola 3), secondo i quali a una tariffa media del 4 per cento sulle importazioni USA di prodotti cinesi, corrispondono tariffe medie del 15,1 e del 9 per cento della Cina sulle importazioni, rispettivamente, di prodotti agricoli e non-agricoli dagli USA.

commentatori a ricondurre tale assertività alla necessità di ricompattare il fronte repubblicano intorno alla *leadership* di Trump, l'intervento di Pence ha contribuito ad acuire la contesa tra le due nazioni.

⁵¹ WH (2018).

⁵² Acemoglu *et al.* (2016); Kimball e Scott (2014); Caliendo *et al.* (2015); Asquith *et al.* (2017).

Tavola 3: Dazi su importazioni e esportazioni in Stati Uniti, Cina e Europa 2016

		Importazioni					
		Prodotti agricoli			Prodotti non agricoli		
		USA	Cina	Europa	USA	Cina	Europa
Esportazioni	USA	-	15,9	13,8	-	8,9	4,4
	Cina	4,2	-	12	4	-	4,5
	Europa	6,8	15,8	-	3,9	9	-

Fonte: WTO ITC Unctad, World Tariff Profile 2018.

Tale disparità si riscontra anche a livello disaggregato, mostrando che, ad eccezione di prodotti caseari e del petrolio, i due flussi commerciali sono colpiti in maniera asimmetrica per ogni categoria merceologica. L'introduzione dei dazi sui pannelli solari e sulle lavatrici in seguito alle investigazioni condotte secondo la *Section 201* del *Trade Act* del 1974 (*global safeguards*, che si avvia su richiesta delle industrie interessate) sarebbero riconducibili a questo argomento.

La terza e più rilevante motivazione addotta è legata alla protezione dei diritti di proprietà intellettuale e, più in generale, alla volontà di contenimento della Cina come superpotenza tecnologica. Da questo punto di vista, la contesa non tocca solamente i rapporti commerciali tra Cina e Stati Uniti, ma anche gli aspetti collegati ai flussi di investimenti diretti. Più specificamente, gli USA contestano il sostegno offerto dal governo cinese alle proprie imprese nel quadro del MIC2025 e la sottrazione illecita di proprietà intellettuale statunitensi.

Nel rapporto dello *United States Trade Representative* (USTR-2018) sull'appropriazione cinese di proprietà intellettuale, avviato in conformità con la *Section 301* del *Trade Act* del 1974 (*unfair trade practices*), si sostiene che il governo cinese: usa vari strumenti - tra cui l'applicazione discrezionale delle procedure amministrative e l'obbligo di operare in società con partner locali - per favorire il trasferimento di tecnologie e diritti di proprietà intellettuale a favore di imprese nazionali; limita deliberatamente il potere negoziale delle aziende americane nelle trattative sulle cessioni tecnologiche, riducendone di fatto il controllo e la disponibilità; orienta e facilita l'azione delle aziende cinesi che investono negli USA per acquisire tecnologie di avanguardia. Inoltre, lo USTR si riserva di raccomandare indagini in merito a possibili intrusioni informatiche finalizzate alla sottrazione di informazioni confidenziali e segreti industriali.

Il documento, infine, analizza dettagliatamente il piano MIC2025 sottolineandone la natura pianificata e il ruolo delle acquisizioni di tecnologia dall'estero. Queste preoccupazioni si aggiungono a quelle di un altro rapporto da parte del *United States Department of Defense* secondo cui le imprese cinesi di alta tecnologia beneficerebbero di finanziamenti governativi agevolati e con i loro investimenti nella Silicon Valley potrebbero avere accesso a tecnologie militari (Brown e Singh, 2018).

La sicurezza delle comunicazioni ha aperto un nuovo fronte di contesa tra i due governi in merito alla fornitura di attrezzature per la tecnologia internet di quinta generazione (5G) da parte della cinese Huawei, che avrebbe un vantaggio competitivo rispetto a numerosi concorrenti occidentali. Secondo gli Stati Uniti, il materiale fornito da tale conglomerato

potrebbe essere impiegato per l'acquisizione di dati sensibili e ne è stato perciò proibito l'utilizzo.⁵³ Su tale posizione si sono allineati i governi di Australia e Nuova Zelanda, che hanno bandito la vendita di tali materiali agli operatori telefonici nazionali, mentre il Canada starebbe valutando di procedere nella stessa direzione (South China Morning Post, 2019). Al momento, Regno Unito e Germania hanno stabilito di non poter negare l'accesso di Huawei alle gare di appalto per la fornitura di attrezzatura 5G, anche se il primo limitatamente alle infrastrutture "non fondamentali".

3.2 Le richieste statunitensi

Date queste premesse, la strategia negoziale americana si incentra su tre richieste nei confronti della Cina formulate nell'incontro tra Trump e Xi in occasione del summit del G20 a Buenos Aires nel novembre del 2018: (i) diminuzione dell'avanzo commerciale cinese di 200 miliardi di dollari entro il 2020; (ii) fine del riconoscimento alla Cina dello stato di economia emergente e conseguente riduzione della protezione statale delle industrie domestiche consentita dal WTO e (iii) cessazione del sostegno pubblico cinese ai settori ad alto contenuto tecnologico.

Vi sono almeno due elementi che ostacolano un riequilibrio commerciale. In primo luogo, l'amministrazione statunitense è contraria a un aumento delle esportazioni di merci a elevato contenuto tecnologico che possa mettere a rischio la propria preminenza industriale e militare. In secondo luogo, l'obiettivo di riassorbimento del deficit commerciale appare difficilmente conciliabile con la politica fiscale espansiva varata dall'esecutivo americano (per questo motivo, secondo una stima di *S&P Global*,⁵⁴ il disavanzo di parte corrente sarebbe destinato a salire a 700 miliardi di dollari entro il 2020, dai 465 del 2017).

La richiesta di migliorare le condizioni di accesso al mercato cinese è riconducibile alle mutate condizioni della Cina, non più economia emergente con industrie nascenti da tutelare, ma ormai potenza economica globale. In questo ambito rientrano, da una parte, la riduzione dei dazi all'importazione e, dall'altra, l'abbattimento delle barriere amministrative, come l'obbligo di creare di *joint venture*, e la semplificazione dei processi autorizzativi. Su questo fronte, il governo cinese ha manifestato maggiore apertura, ventilando una riduzione di numerose tariffe e l'eliminazione del requisito di maggioranza cinese nelle *joint venture* straniere in alcuni settori come l'*automotive*, particolarmente esposto al rischio di trasferimento tecnologico, e il comparto finanziario non bancario.

La richiesta di cessazione del sostegno pubblico ai settori ad alto contenuto tecnologico e delle operazioni di acquisizione di proprietà intellettuale, infine, appare indirizzata a ostacolare la corsa cinese alla supremazia tecnologica globale. Va in questa direzione il fatto che molti dei prodotti ad alto contenuto tecnologico che gli USA vogliono assoggettare a dazi all'importazione non siano finora esportati dai produttori cinesi. Si tratta cioè di tariffe "dissuasive", con le quali il governo americano intende proteggere l'industria del domani.

⁵³ Nel maggio 2019, sulla base di tali considerazioni, il governo statunitense ha deciso di sottoporre a preventiva autorizzazione la vendita di materiali e componenti alla Huawei.

⁵⁴ Bovino e Panday (2018).

3.3 Le posizioni del settore privato

L'inasprimento delle tensioni commerciali con la Cina, a differenza di quanto osservato in altre occasioni, ha incontrato il consenso diffuso delle imprese americane. È tuttavia possibile individuare una varietà di posizioni che dipendono da settori di appartenenza e dal grado di esposizione al commercio internazionale.

Tra i sostenitori di una posizione più aggressiva vi sono i produttori di acciaio e alluminio, quelli di pannelli solari e le aziende che hanno subito danni diretti dalle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale.

Pur condividendo le ragioni alla base della contesa commerciale, le imprese del commercio e della grande distribuzione hanno invece più volte manifestato la loro contrarietà all'imposizione di tariffe che, oltre a penalizzare i consumatori, rischiano di generare incertezza nell'approvvigionamento globale. Anche le industrie radicate negli USA con un fondamentale mercato di sbocco in Cina hanno manifestato la propria contrarietà all'irrigidimento delle politiche commerciali: la Boeing, per esempio, che vende in Cina un aereo su quattro per una previsione totale di 7.000 unità nei prossimi 20 anni (in questo caso, l'imposizione di tariffe sui 737 favorirebbe inevitabilmente l'europea Airbus) o i produttori di semi di soia, che rischiano di essere spiazzati da quelli del Sud America.

Un discorso a parte meritano le grandi imprese di *Information and Communication Technologies* (ICT), che hanno in Cina sia una delle principali basi produttive e di assemblaggio, sia un importante mercato di sbocco. Pur considerando che le fasi a maggiore valore aggiunto rimangono attualmente negli Stati Uniti, questo settore è uno dei più vulnerabili alle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale. Fino a oggi, l'*Information Technology Industry Council* (ITIC), l'organizzazione che unisce i maggiori produttori come *Google, Apple, Facebook* e *Amazon*, si è detta contraria sia all'imposizione di nuovi dazi commerciali, che potrebbero avere un impatto considerevole sui prezzi alla vendita e sugli approvvigionamenti degli input, sia alla ventilata esclusione di cittadini cinesi dai dipartimenti di ricerca di università e imprese americane.⁵⁵

Tra i settori meno esposti alle conseguenze negative della contesa commerciale vi è invece quello finanziario per la limitata presenza sul mercato cinese che, però, potrebbe aumentare in seguito a un ammorbidimento della regolamentazione in Cina.

L'orientamento assertivo dell'amministrazione Trump nei confronti della Cina si è riflesso nella *Foreign Investment Risk Review Modernization Act* (FIRRMA), la riforma del *Committee for Foreign Investment in the US* (CFIUS) approvata nel 2018 con una larga e inusuale maggioranza bipartisan. Con questa legge viene ampliato il novero di investimenti esteri negli USA sottoposti alla preventiva autorizzazione del CFIUS, includendo non più solo le operazioni che potrebbero portare in mani straniere la proprietà di aziende americane, ma anche quelle che possano dare accesso a informazioni sensibili su infrastrutture e tecnologie critiche o ai dati personali di cittadini statunitensi. Contestualmente al FIRRMA, è stata approvata una legge che permette al Dipartimento del Commercio di imporre misure restrittive sull'esportazione di *emerging and foundational technologies essential to the national security of the United States*. Al momento non esiste una lista di tali tecnologie; tuttavia, è verosimile che questa ricalcherà quella del

⁵⁵ Swanson e Bradsher (2018).

MIC2025 (intelligenza artificiale, nanotecnologie, semiconduttori, veicoli a guida autonoma). Qualsiasi investimento estero in uno di questi settori sarà sottoposto a preventivo controllo del CFIUS che avrà 30 giorni per valutare se l'operazione possa portare il soggetto estero all'acquisizione di informazioni sensibili, richiedere eventuali modifiche all'accordo o, eventualmente, rigettare la transazione.

BOX 4: Il Ruolo del WTO

Negli ultimi vent'anni il WTO ha rappresentato lo snodo delle discussioni per lo sviluppo del sistema multilaterale di scambi e per la risoluzione del contenzioso tra i paesi membri. Il deterioramento delle relazioni commerciali tra la Cina e gli USA pare difficilmente riconponibile secondo le regole dell'organizzazione, per almeno due motivi. In primo luogo, vi è la chiara preferenza dell'amministrazione Trump per negoziati bilaterali che, per definizione, escludono le istituzioni multilaterali dalla composizione delle dispute. I segni dell'insofferenza USA per un'azione multilaterale nei confronti della Cina sono molteplici e potrebbero mettere in una posizione scomoda il WTO: l'introduzione unilaterale di tariffe sull'acciaio e sull'alluminio in eccesso sui limiti imposti dal WTO; la negoziazione bilaterale con la Cina, in violazione dell'accordo per la ricerca di soluzioni multilaterali tra paesi membri; la mancata nomina dei membri dell'*Appellate Body*,⁵⁶ che rischia di non avere un numero sufficiente di persone per poter operare; il ricorso alla clausola di sicurezza nazionale per motivare l'introduzione di nuove tariffe. Quest'ultimo punto potrebbe rivelarsi particolarmente delicato: se il WTO deliberasse a favore degli USA, si creerebbe un precedente tale da indurre molti altri paesi a proteggere il mercato domestico con il pretesto della sicurezza nazionale; se, invece, il WTO condannasse l'azione statunitense, l'amministrazione potrebbe addirittura decidere l'uscita dall'organizzazione.

In secondo luogo, la partecipazione cinese costituisce di per sé un fattore che pone in discussione l'attuale sistema di regolamentazione degli scambi internazionali, pensato per economie di mercato e non per sistemi economici ibridi che associano elementi di mercato e altri tipici delle economie pianificate (Wu, 2016).⁵⁷ L'idea che dopo un periodo sufficientemente lungo l'economia cinese avrebbe acquisito le connotazioni di un'economia di mercato rifletteva le convinzioni prevalenti quando fu negoziato l'accesso della Cina al WTO. Negli anni dopo la caduta del muro di Berlino, l'affermazione dell'economia di mercato sembrava inevitabile (Fukuyama, 1992). Negli anni seguenti all'adesione al WTO l'economia cinese si apprestava, invece, a seguire un percorso diverso da quello delle altre economie in transizione - forse non previsto dalla stessa dirigenza cinese del tempo - avviandosi a divenire una realtà unica, con aspetti sia di un'economia di mercato sia di una pianificazione centrale. Contrariamente alle previsioni, quindi, gli USA e la UE non hanno concesso alla Cina il riconoscimento dello status di economia di mercato.

⁵⁶ L'*Appellate Body* è un organismo composto da sette persone che analizza le richieste di appello contro le decisioni dei *Panels* (i "tribunali" del WTO). Esso può modificare o ribaltare le disposizioni del *Panel* e la sua decisione deve essere accettata da tutte le parti in causa. Si tratta in pratica della corte d'appello del WTO.

⁵⁷ Lo scenario attuale non è la prima avvisaglia della crisi del sistema multilaterale: nel 2008 le negoziazioni del *Doha Development Round* hanno subito un definitivo arresto, soprattutto per i contrasti tra economie sviluppate e in via di sviluppo.

Un aspetto collegato e di difficile interpretazione secondo le odierne regole del WTO riguarda la definizione di intervento statale. È spesso difficile determinare quali entità debbano essere considerate come una diretta estensione del governo cinese e definire il rapporto che intercorre tra lo Stato e le imprese, anche per il ruolo guida svolto dal PCC nei confronti sia del primo sia delle seconde. Spesso questi collegamenti danno luogo a un controllo informale, difficilmente inquadrabile. Pertanto, la Cina è divenuta una delle cause dell'indebolimento del WTO, nonostante si sia sempre dimostrata molto attenta a seguire le indicazioni del WTO nel crescente numero di casi in cui è stata coinvolta.

Sembra difficile prevedere se l'approccio multilaterale che ha caratterizzato il WTO finora possa sopravvivere in assenza di un ampio consenso su un'eventuale revisione del suo modus operandi. L'alternativa è rappresentata da un aumento dei trattati bilaterali o plurilaterali. In questo contesto, le frizioni commerciali USA-Cina non sarebbero altro che un esempio del nuovo ordine globale.

3.4 Gli sviluppi più recenti

A margine del Summit G20 di Buenos Aires, nel dicembre 2018, i presidenti Trump e Xi hanno concordato una tregua di 90 giorni nella disputa commerciale. Gli Stati Uniti si sono impegnati a sospendere il previsto aumento, dal 10 al 25 per cento, delle tariffe su 200 miliardi di beni importati dalla Cina; questa, per parte sua, si è impegnata ad incrementare significativamente le importazioni di beni agricoli ed energetici americani con l'obiettivo di ridurre il surplus commerciale bilaterale.

Ambedue i paesi sono arrivati alla tregua di Buenos Aires da posizioni più deboli di quanto le rispettive *leadership* non avessero previsto. Da una parte la Cina si sta trovando ad affrontare un rallentamento della propria economia più severo delle attese. Dall'altra, alla fine del primo anno di applicazione delle tariffe sulle importazioni dalla RPC, il deficit commerciale bilaterale americano è al suo massimo storico e risulta sempre più evidente la sottostima dell'importanza del mercato cinese per la manifattura statunitense. Ne sono state testimonianze recenti gli annunci da parte di *Apple*, che ha tagliato le proprie stime di fatturato a causa del rallentamento cinese, e *General Motors*, che ha previsto la riduzione del 15 per cento della propria forza lavoro negli USA a fronte del mantenimento della propria struttura produttiva in Cina.

La tregua, anticipata da reciproche offerte di riavvicinamento, è stata accolta con particolare ottimismo da ambedue le parti e ha portato a una serie di *round* negoziali. A dispetto degli iniziali segnali di distensione, a maggio 2019 vi è stato un inasprimento della contesa. L'amministrazione statunitense ha infatti deciso di dare attuazione alla minaccia di rialzo dei dazi al 25 per cento, che andranno così a colpire circa la metà delle importazioni dalla Cina. Il governo cinese ha varato a stretto giro una serie di misure protezionistiche che, a decorrere dal primo di giugno 2019, innalzeranno le tariffe esistenti su un ammontare di beni acquistati dagli USA pari a circa 60 miliardi di dollari.

4. Gli equilibri economici e politici in Asia orientale e meridionale

Gli equilibri politici ed economici nella regione asiatica rappresentano il primo degli elementi di proiezione internazionale nell'azione politica di Xi Jinping. Il governo cinese ha sviluppato una strategia che da una parte ha portato a difendere – in diverse occasioni - i propri interessi nazionali e dall'altro ha sviluppato una politica di cooperazione internazionale volta a proporre piani di investimento e di intensificazione dei flussi commerciali.

L'Asia orientale e meridionale ospita paesi a stadi molto diversi di sviluppo: a economie avanzate come Giappone, Corea del Sud, Taiwan e Singapore, se ne affiancano alcune nello stadio intermedio (Tailandia, Malaysia e Cina) e altre ancora emergenti (India, Indonesia, Myanmar, Pakistan, Bangladesh, Vietnam, Laos, Cambogia, Filippine). Tale eterogeneità si riflette nell'assenza di strategie di cooperazione e sviluppo condivise, salvo per alcune iniziative localizzate. Per la sua disunità, il Sud Est asiatico è una regione di confronto naturale tra potenze regionali.

4.1 Il Sud – Est asiatico

Nel secondo dopoguerra, l'Asia sud-orientale ha ospitato un fronte della guerra fredda non meno rilevante di quello tra Europa orientale e mondo occidentale, con la sostanziale differenza che la contrapposizione tra le superpotenze non si è riflessa nella costituzione di chiare aree d'influenza caratterizzate da continuità territoriale. La contesa politica si è innestata su un coacervo di fattori etnici, culturali e religiosi che ne hanno influenzato significativamente l'esito. Attualmente, permane una frammentazione sia dal punto di vista politico sia da quello economico, mitigata dalla presenza dell'area di libero scambio *Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)*⁵⁸ e dal complesso degli altri accordi che, nel corso del tempo, è stato chiamato *Alphabet Soup*.⁵⁹

Sotto il profilo politico, Cina, Vietnam, Cambogia e Myanmar hanno tradizionalmente costituito un'area in contrapposizione a Singapore, Tailandia, Malaysia e Indonesia benché all'interno di ciascuno dei due gruppi le relazioni politiche si siano evolute in maniera tutt'altro che lineare nel corso del tempo: nel primo, Myanmar ha più volte rimarcato la propria indipendenza, mentre nel secondo, l'Indonesia, con la Conferenza di Bandung del 1955, si è distinta come cofondatrice del movimento dei paesi non allineati. Da un punto di vista religioso, inoltre, Malaysia e Indonesia rientrano nell'alveo della cultura islamica, Tailandia e Vietnam fanno riferimento alla tradizione buddista, le Filippine a quella cattolica e Singapore a quella sino-confuciana. Vi sono poi le relazioni di sicurezza che gli Stati Uniti hanno voluto intessere con Tailandia, Singapore e, benché a fasi alterne, Filippine. Infine, è rilevante rammentare che le migrazioni dalla Cina hanno condizionato l'evoluzione economica non solo di Singapore, ma

⁵⁸ L'ASEAN, nata nel 1967 per iniziativa di Tailandia, Malaysia, Singapore, Indonesia e Filippine, è un'area di libero scambio tra i paesi del sud-est asiatico. Allo scopo iniziale di contenere l'espansionismo sovietico e cinese nella regione si è gradualmente sostituito quello dell'integrazione economica e commerciale, soprattutto dalla metà degli anni 80 quando sono stati ammessi Brunei, Vietnam, Birmania, Laos e Cambogia.

⁵⁹ Gli interessi protetti dagli accordi della *Alphabet Soup* sono talvolta confliggenti. Al regionalismo asiatico, che coinvolge l'Asia nord-orientale e il sud-est asiatico, organizzato all'interno dell'ASEAN, si contrappone quello più ampio volto a interessare l'anello dei paesi che si affacciano sul Pacifico (*Pacific Rim*); Ha (2018).

anche di Malaysia e Indonesia, dove le comunità cinesi ricoprono soprattutto ruoli di natura economica.

A dispetto di questa eterogeneità, il Sud-Est asiatico è integrato dal punto di vista economico e commerciale, sia al proprio interno sia con Cina, Giappone e Corea del Sud. Per ciascuna delle maggiori economie della regione, circa il 60 per cento delle esportazioni avviene verso altri paesi dell'Asia orientale (Figura 7). La Cina conta per circa un quinto dei flussi di vendite all'estero, mentre UE e Stati Uniti ne assorbono, rispettivamente, circa il 15 e il 10 per cento, grazie anche alla proliferazione degli accordi di libero scambio (alla fine del 2015 ne erano in vigore 18 bilaterali tra le economie dell'Asia orientale e 42 verso la regione Asia-Pacifico).⁶⁰

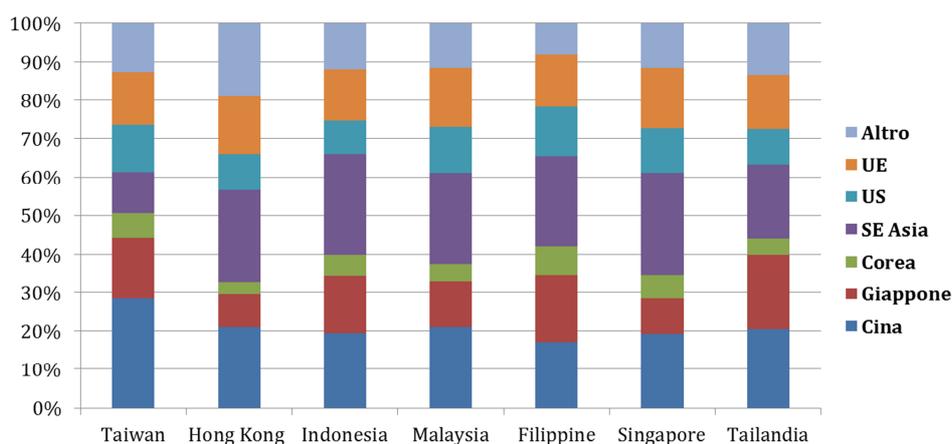


Figura 7: Quote di esportazione dei maggiori partner commerciali per le economie del Sudest asiatico nella media del periodo 2010-2013. Note: SE Asia si riferisce alle esportazioni verso tutti i paesi a eccezione di quello in colonna. Fonte: elaborazioni su dati BIS *Effective foreign exchange statistics*.

L'integrazione commerciale con la Cina e le iniziative della BRI fanno sì che nessuno dei paesi della regione sia realmente intenzionato a distanziarsi eccessivamente dal governo cinese. Questo elemento è stato centrale nelle negoziazioni che hanno portato la RPC a fondare la *China-ASEAN Free Trade Area*, che si aggiunge agli accordi di libero scambio già firmati con Singapore e Corea del Sud.

Prima di diventare uno degli elementi chiave della politica estera di Xi Jinping, l'affermazione economica della Cina in Asia sud-orientale è il portato della sua dimensione relativa e della sua centralità nei flussi commerciali regionali. Per la BRI, il Sud-Est asiatico rappresenta un punto nevralgico sia per la sua posizione geografica sia per il largo deficit infrastrutturale che il progetto cinese vuole colmare. Allo stesso tempo, lo stretto di Malacca, dal quale passa circa il 40 per cento del traffico commerciale globale marittimo, è nei fatti un collo di bottiglia, sia logistico sia strategico. La volontà cinese di costruire i due corridoi commerciali terrestri attraverso Pakistan e Myanmar va letta proprio alla luce dell'esigenza di dotarsi di soluzioni alternative.

La *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP) fu lanciata nel 2011 al vertice ASEAN come risultato del dibattito sulla necessità di creare uno spazio economico integrato che includesse l'Asia orientale e il Pacifico. Oltre ai paesi ASEAN, le negoziazioni per il RCEP hanno coinvolto Cina, Giappone, Corea del Sud, Australia, Nuova Zelanda e India, rappresentando poco

⁶⁰ Dent (2017).

meno di metà della popolazione e circa il 40 per cento del PIL mondiali. All'interno degli equilibri formati nella regione Asia – Pacifico nel corso della presidenza Obama, la RCEP è stata percepita da molti come la risposta cinese alla *Trans Pacific Partnership*. Se, da una parte, la TPP si poneva lo scopo di creare un'area economica di libero scambio fondata sulla condivisione di standard di tutela del lavoro, dell'ambiente, dei mercati e dei consumatori, dall'altra la RCEP si configura come un accordo "tradizionale" che si concentra sulla riduzione negoziata multilaterale delle barriere commerciali. Il governo cinese ha accolto con favore la RCEP, particolarmente dopo il ritiro dalla TPP deciso dall'amministrazione Trump, primo segnale, agli occhi cinesi, di disimpegno americano dalla regione asiatica.

Con l'obiettivo di contenere strategicamente l'espansione cinese nella regione, USA, Giappone, Australia e India hanno elaborato il concetto di confluenza "indo-pacifica", impiegato per dare avvio ai lavori del *Quadrilateral Security Dialogue* (QUAD). La coesione della regione bagnata dai due oceani è stata più volte ripresa in numerosi *fora* tra i paesi coinvolti, sebbene non sia mai stata circostanziata per interessi tutelati né sostanziata in accordi formali (Tang, 2018). Negli auspici del primo ministro giapponese Abe, si tratta della creazione di un aggregato geografico caratterizzato dal rispetto dei principi alla base dello stato di diritto e della libertà di navigazione, concetto reso più urgente dall'attivismo cinese nel Mare della Cina Meridionale.

Sebbene alcuni analisti sostengano che ASEAN e regionalismo indopacifico siano tra loro complementari, i paesi ASEAN appaiono più incerti: secondo Singapore, per esempio, il secondo resta un concetto ancora troppo vago e privo di obiettivi definiti. Inoltre, nessuno dei paesi ASEAN intende costruire un soggetto che si contrapponga chiaramente alla Cina. Resta, infine, da definire se con il termine "Indo" s'intenda coinvolgere la sola India o anche, impresa forse un po' troppo ambiziosa, tutti i paesi che si affacciano sull'oceano Indiano (13 sulla costa africana, 11 stati arabi mediorientali e 4 stati del subcontinente indiano).

Tra gli elementi di incertezza che gravano sulla possibilità di costituire una regione indopacifica vi è la partecipazione indiana alla *Shanghai Cooperation Organization* (SCO).⁶¹ La SCO è un'iniziativa trainata dall'asse sino-russo con un focus specifico sul contrasto del terrorismo in Asia centrale, sebbene nel corso degli anni la cooperazione sia stata estesa ad altri ambiti, come quello economico e finanziario. In seguito al summit di Dushanbe del 1999,⁶² i paesi aderenti si sono impegnati a non interferire nelle questioni interne di altri membri sulla base di argomenti collegati alla protezione umanitaria o alla tutela dei diritti civili e umani. Pur non contrapponendosi esplicitamente, SCO e QUAD rappresentano visioni del mondo diverse e, per certi versi, contrastanti e la partecipazione dell'India ad ambedue le iniziative desta perplessità sul suo posizionamento strategico (Dogar, 2018).

4.2 La crescente influenza della Cina in Asia orientale: le implicazioni per l'economia del Giappone e le sue risposte di policy

La crescita del peso geo-economico della Cina, cui il Giappone ha ceduto il ruolo di centro di gravità e di volano per la crescita in Asia orientale, ha modificato i rapporti di forza nell'area,

⁶¹ La SCO raggruppa Cina, Kazakistan, Kirghizstan, Russia, Tajikistan, Uzbekistan, India e Pakistan.

⁶² All'epoca il gruppo era chiamato *Shanghai Five Group* e non includeva Uzbekistan (entrato nella SCO nel 2001), India e Pakistan (membri dal 2017).

mentre la ricostruzione di un nuovo equilibrio economico regionale è resa ancor più complessa dalle incertezze circa l'impegno degli Stati Uniti in ambito multilaterale.

Il cambiamento dei rapporti di forza è illustrato dall'evoluzione della dimensione relativa delle due economie, nonché della rispettiva capacità di penetrazione nei mercati regionali. Il PIL della Cina ai prezzi correnti e cambi di mercato, fino a metà degli anni 90 pari a meno di un quarto di quello del Giappone, nel 2017 lo superava di circa 2,5 volte. A parità di potere d'acquisto, tale dinamica risulta ancor più accentuata: il rapporto tra il prodotto cinese e quello giapponese è passato nello stesso periodo da 70 a 400 per cento; di conseguenza, il peso dell'economia giapponese su quella mondiale si è quasi dimezzato rispetto ai primi anni 2000.

Le relazioni economiche bilaterali fra il Giappone e la Cina sono caratterizzate dalla presenza di importanti elementi di complementarità e di crescenti aree di competizione. Gli intensi rapporti commerciali e di investimento accrescono le interdipendenze e rendono le sorti dell'economia giapponese legate in misura non trascurabile al successo di quella cinese. Due fattori rafforzano tale interdipendenza: da un lato, l'invecchiamento della popolazione nipponica tende a comprimere la domanda interna; dall'altro, la transizione dell'economia cinese verso un modello più basato sui consumi continuerà a offrire numerose opportunità alle imprese giapponesi, grazie alla dimensione del mercato e all'impulso che la crescita dei redditi medi è destinata a esercitare sulla domanda di prodotti di elevata qualità. La Cina è, assieme agli USA, la principale destinazione delle esportazioni giapponesi, di cui assorbe una quota attorno al 20 per cento del totale.

Prima di diventare un importante mercato di sbocco, però, la Cina è stata a lungo anche la principale base produttiva per le strategie di delocalizzazione delle imprese giapponesi, con uno stock di investimenti che, a fine 2016, ammontava a 108 miliardi di dollari. Circa i due terzi degli investimenti diretti giapponesi in Cina interessano i settori della manifattura, con particolare riferimento a quelli dei macchinari e dei mezzi di trasporto (il commercio pesa per circa la metà dello stock di investimenti diretti non manifatturieri). Secondo i dati del Ministero dell'economia giapponese, la trasformazione dell'economia della RPC si è inoltre riflessa nella quota delle vendite sul mercato cinese delle affiliate di aziende giapponesi sul territorio locale, passate da circa un terzo a inizio 2000 a oltre il 70 per cento nel 2017.⁶³

Allo stesso tempo, la tumultuosa crescita economica della Cina ha posto il Giappone di fronte a un temibile concorrente. Il progressivo rafforzamento dell'industria cinese in produzioni manifatturiere a valore aggiunto più elevato ha fatto emergere imprese capaci di rivaleggiare con quelle giapponesi in terreni tradizionalmente di forza dell'industria nipponica, come quello dei beni capitali.

All'aumento del peso economico cinese si è accompagnata una presenza sempre più intensa dei suoi prodotti sui mercati dei paesi ASEAN e di nuova industrializzazione.⁶⁴ Circa il 30 per cento delle importazioni aggregate di tali paesi proviene attualmente dalla Cina (era appena il 10 nel 2000; Figura 8a). Contestualmente, il peso del Giappone, poco meno del 20 per cento nel 2000, è sceso all'8, in parte riflettendo le strategie di delocalizzazione dell'industria giapponese, ma

⁶³ Ministry of Economy, Trade and Industry, *Quarterly Survey of Overseas Subsidiaries* <http://www.meti.go.jp/english/statistics/tyo/genntihou/index.html>.

⁶⁴ Corea del Sud, Hong Kong, Macao, Singapore e Taiwan.

soprattutto la perdita di competitività in alcuni dei tradizionali settori di punta dell'export nipponico, come quello dei beni capitali (Figura 8b).

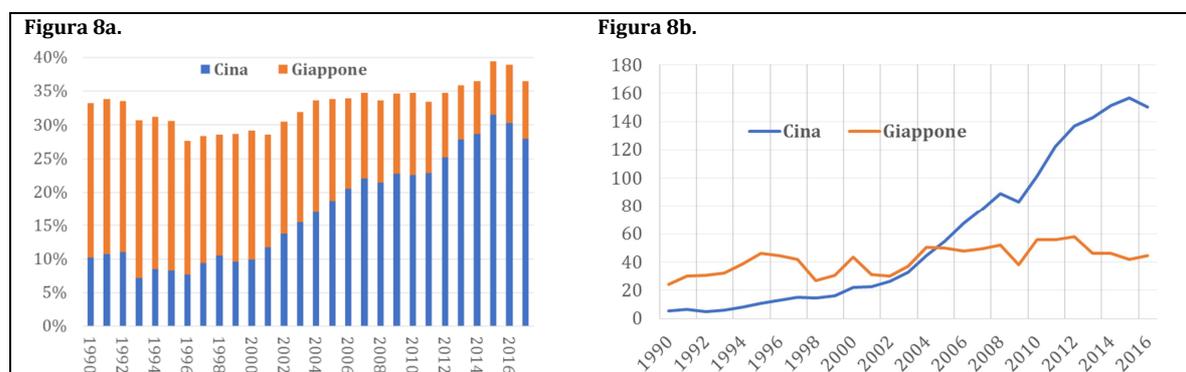


Figura 8: Importazioni paesi ASEAN e NIEs da Giappone e Cina (Figura 8a, in percentuale delle importazioni totali) ed esportazioni di beni capitali di Giappone e Cina in Asia orientale al netto dell'interscambio bilaterale (Figura 8b, USD miliardi). Fonte IMF e Research Institute for Economy, Trade and Industry.

La duplice natura delle relazioni tra i due paesi è alla base delle risposte di policy del governo giapponese alla crescente presenza cinese in un'area da sempre considerata nella propria sfera di influenza. La politica di rilancio economico del paese (*Abenomics*) avviata nel 2013 dall'attuale governo ha, fra i suoi obiettivi, quello di sostenere la proiezione internazionale del sistema produttivo giapponese, con particolare riferimento ai mercati ad elevata crescita dell'Asia orientale.

Sul fronte della politica economica estera, l'azione si concretizza lungo due direttrici principali: la promozione delle esportazioni (con particolare riguardo ai grandi progetti infrastrutturali, più condizionabili dall'azione della diplomazia economica nipponica) e la ricerca di accordi di liberalizzazione degli scambi con paesi terzi. Lungo la prima direttrice, l'amministrazione Abe ha fissato per il 2020 l'obiettivo di triplicare il valore delle commesse estere di infrastrutture a vantaggio di imprese giapponesi ottenute nel 2010 (portandolo a 30.000 miliardi di yen, o 230 miliardi di euro).⁶⁵ A sostegno dell'azione di promozione delle esportazioni di infrastrutture, inoltre, nel 2013 è stato creato un comitato presieduto dal *Chief Cabinet Secretary* e composto dai ministri competenti in materia, con il mandato di formulare la strategia e di coordinare le varie iniziative.

I paesi dell'ASEAN, e in generale il continente asiatico, sono i principali obiettivi della politica di espansione del comparto infrastrutturale. Tale enfasi rifletterebbe anche la volontà di rafforzare i legami con i paesi emergenti dell'Asia orientale, contenendo la crescente influenza cinese nella regione. Il Giappone offrirebbe a questi paesi la possibilità di coprirsi dai rischi di un'eccessiva dipendenza economica dal sostegno cinese. In questo ambito, la politica di approccio al mercato si concentra sulla qualità delle infrastrutture, con lo scopo di presentare un'offerta diversificata rispetto a quella cinese, mettendone in luce i vantaggi in termini di tecnologia, sicurezza, affidabilità, sostenibilità ambientale e finanziaria, il costo misurato lungo

⁶⁵ Sulla base degli ultimi dati resi noti dal governo, Nel 2016 gli ordini per commesse infrastrutturali sono cresciuti a 210.000 miliardi di yen, un importo pari a poco più del doppio rispetto al 2010 e all'incirca esattamente a metà del cammino verso il raggiungimento dell'obiettivo per il 2020.

l'intero ciclo di vita dei progetti.⁶⁶ La promozione delle esportazioni di infrastrutture poggia su un utilizzo più mirato e sinergico degli strumenti di assistenza a favore dei paesi terzi e delle imprese giapponesi. Ciò è perseguito attraverso l'aumento delle risorse per il finanziamento dei progetti infrastrutturali, la creazione di nuove agenzie specializzate⁶⁷ e un rafforzamento del coordinamento delle istituzioni coinvolte.⁶⁸

Ad accompagnare questa azione di policy vi è anche l'uso strategico degli aiuti ufficiali allo sviluppo. Nel *Development Cooperation Charter* del 2015 (“*ensuring Japan’s national interest*” appare fra gli obiettivi enunciati nel documento),⁶⁹ si riscontra una maggiore focalizzazione sui progetti infrastrutturali, che cerca nel contempo di incoraggiare la partecipazione delle imprese nipponiche alle iniziative selezionate.⁷⁰ Nel periodo 2013-2016, gli aiuti nipponici per infrastrutture hanno rappresentato quasi i due terzi di quelli concessi in Asia dal complesso dei paesi che aderiscono al *Development Assistance Committee* (DAC) dell’ *Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico* (OCSE, quota che sale all’80 per cento nel caso delle reti di trasporto).⁷¹ All’azione sul fronte degli aiuti bilaterali si affianca il continuo impegno nella ADB e nella Banca Mondiale di cui il Giappone è un importante finanziatore.

Il focus del governo Abe sulla promozione dell’export di infrastrutture ha avuto riflessi anche sull’operatività della *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC), banca pubblica attiva nel sostegno all’internazionalizzazione delle imprese giapponesi.⁷² Nel 2016, la JBIC ha approvato impegni finanziari per circa 18 miliardi di dollari (sotto forma di prestiti, garanzie o partecipazioni) a favore di oltre 200 progetti infrastrutturali promossi all’estero da società nipponiche. Una recente revisione del *JBIC Act* ha rafforzato la gamma di strumenti a disposizione per il sostegno degli investimenti infrastrutturali, con l’introduzione di nuove operazioni che rendono possibile il finanziamento di un numero più ampio di paesi e di progetti.

Infine, gli sforzi finanziari sono accompagnati da un’intensa attività di diplomazia economica, che si concretizza in numerose missioni promozionali guidate da esponenti politici di primo piano. A conferma della priorità strategica assegnata alla regione asiatica, nel corso del primo

⁶⁶ Ne è conferma la “*Expanded Partnership for Quality Infrastructure*”, varata nel 2016 che prevede un impegno al finanziamento di progetti infrastrutturali di elevato standard per circa 200 miliardi di dollari in 5 anni.

⁶⁷ Si veda, per esempio, la *Japan Overseas Infrastructure Investment Corporation for Transport and Urban Development* (JOIN), che sostiene (anche con capitale di rischio) la promozione di sistemi infrastrutturali giapponesi all’estero. Istituita nel 2014, ha una capacità di investimento di circa 1 miliardo di dollari.

⁶⁸ Il coordinamento è assicurato dal citato comitato interministeriale.

⁶⁹ Consultabile a <https://www.mofa.go.jp/files/000067701.pdf>.

⁷⁰ Ciò può avvenire assicurando la diffusione presso le imprese di informazioni sulle opportunità esistenti, ma anche selezionando progetti che favoriscano la partecipazione dell’industria domestica e, in alcuni casi, concedendo ai paesi beneficiari condizioni finanziarie vantaggiose nei progetti dove si utilizza tecnologia giapponese (*tied loans*).

⁷¹ Il DAC è il forum all’interno dell’OCSE che raccoglie i maggiori tra i paesi finanziatori di aiuti allo sviluppo.

⁷² La JBIC è un’istituzione finanziaria con un capitale di 1.683 miliardi di yen (circa 13 miliardi di euro), interamente detenuto dal governo giapponese. L’attività è dominata dai prestiti, che a fine marzo 2017 ammontavano a 14.309 miliardi di yen (circa 110 miliardi di euro), con garanzie per circa 2.400 miliardi di yen (18,5 miliardi di euro).

anno del suo mandato il primo ministro Abe ha visitato tutti i 10 paesi ASEAN, oltre all'India e alla Mongolia.

La seconda direttrice dell'azione di politica economica estera è il rafforzamento dell'accesso ai mercati esteri attraverso un ampliamento della rete di accordi di liberalizzazione degli scambi con paesi terzi, che intenderebbe innalzare al 70 per cento la quota di commercio estero coperta da esenzioni tariffarie. Tale obiettivo è alla base dell'attivismo mostrato dal Giappone nei negoziati per la conclusione di nuovi accordi.⁷³ Con riferimento all'area dell'Asia-Pacifico, il ruolo determinante svolto dal Giappone nel rilancio del TPP ha condotto alla firma di un accordo (ridenominato *Comprehensive and Progressive Trans Pacific Partnership*, CPTPP) fra gli 11 paesi rimasti dopo il ritiro degli Stati Uniti. La percentuale di commercio estero interessata da accordi di libero scambio (in essere o firmati) è salita al 50 per cento, da circa il 20 per cento nel 2012.

Allo stesso tempo, prosegue la partecipazione del Giappone ai negoziati per le iniziative regionali nelle quali è coinvolta anche la Cina, quali la RCEP e un accordo trilaterale di libero scambio con Cina e Corea del Sud.⁷⁴

Le intense relazioni economiche esistenti fra i due paesi e le opportunità che, in prospettiva, la crescita e il ribilanciamento dell'economia cinese continueranno a offrire ai produttori nipponici, sono fattori che sostengono la cooperazione con la Cina. Vanno in questa direzione anche alcune recenti dichiarazioni, rilasciate da esponenti di rilievo del governo giapponese, da cui sembra affiorare un atteggiamento di maggiore apertura nei confronti di alcune iniziative cinesi (fra cui, ad esempio, la BRI). Il tutto all'interno di una strategia complessiva che, attenta ad assicurare opportunità di business a favore delle imprese nipponiche, cerchi nel contempo di incanalare le iniziative cinesi verso standard (in termini di apertura dei mercati, trasparenza, rispetto della *rule of law* e della proprietà intellettuale) meno lesivi degli interessi, commerciali e di investimento, dell'imprenditoria giapponese.

4.3 L'insofferenza indiana per l'intraprendenza della Cina

Pur con le dovute differenze, buona parte dell'Asia meridionale è entrata nell'ultimo decennio (o sta lentamente entrando) nell'orbita cinese. Con la sua diplomazia economica, la Cina ha da tempo attratto nella propria sfera di influenza Pakistan e Bangladesh e, più recentemente, ha intensificato i rapporti anche con quei paesi dell'Asia meridionale (Sri Lanka, Nepal e Maldive) con i quali l'India ha cercato di mantenere intense relazioni bilaterali. In assenza di un'adeguata dotazione di risorse da affiancare all'iniziativa diplomatica, la capacità dell'India di contrastare l'avanzata cinese riflette una posizione oscillante, che alterna improvvise chiusure al dialogo a proposte di maggiore cooperazione.

Il PIL dell'India è un quinto di quello cinese, quello pro capite, valutato a parità di poteri d'acquisto, poco più del 40 per cento⁷⁵ e l'inferiorità genera un'ovvia frustrazione. Per tornare

⁷³ Fra cui l'*Economic Partnership Agreement* siglato nel luglio 2018 con l'UE ed entrato in vigore il 1 febbraio 2019.

⁷⁴ Il Giappone ha in essere un accordo commerciale con l'ASEAN e una serie di accordi bilaterali con numerosi paesi della stessa area (Singapore, Malaysia, Thailandia, Indonesia, Brunei, Filippine e Vietnam). Vari osservatori auspicano che le iniziative regionali (RCEP, CPTPP) possano in futuro condurre a un accordo di libero scambio, ad ampia partecipazione ed elevati standard, che coinvolga l'area dell'Asia-Pacifico nel suo complesso.

⁷⁵ Il PIL della Cina nel 2017 è stato pari a 12.014 miliardi di dollari, contro i 2.602 dell'India (rispettivamente,

ad avere un ruolo sulla scena economica globale, nel 2015 il premier indiano Narendra Modi ha proposto l'India come nuovo *hub* manifatturiero in funzione chiaramente anti-cinese, con un programma, *Make-in-India* che ha avuto fino a questo momento un successo limitato. Benché le autorità indiane aspirino ad avere rapporti preferenziali con la Cina, pur riconoscendo che essi non possono essere paritari, le iniziative di ingaggio sono state contrassegnate da scarsa concretezza.⁷⁶

Le relazioni tra Cina e India si sono riaperte nel 1988, quando l'allora primo ministro Rajiv Gandhi fece visita a Pechino per discutere dei reciproci confini. Alla discussione, mai conclusa, sul Kashmir, conteso tra India,⁷⁷ Cina e Pakistan, si sono aggiunti ulteriori elementi di tensione collegati a dispute territoriali irrisolte, come quello che ha portato nel 2017 all'invasione cinese dell'altopiano di Doklam, sull'Himalaya, di pertinenza del Bhutan (paese considerato dall'India come un proprio protettorato). Lo "sconfinamento" della Cina nella sfera d'influenza indiana si è manifestato anche con la recente crisi delle Maldive,⁷⁸ nel febbraio 2018, quando navi da guerra cinesi hanno fatto rotta verso l'arcipelago in appoggio all'allora presidente Yameen che aveva appena dichiarato lo stato d'emergenza. Infine, i progetti BRI di realizzazione dei corridoi commerciali in Pakistan e Myanmar (ambidue strategici per la Cina per ridurre la dipendenza dal traffico commerciale attraverso lo stretto di Malacca)⁷⁹ hanno esacerbato l'insofferenza indiana. A tutte queste fonti di irritazione per le autorità indiane si deve aggiungere il voto cinese contrario all'ingresso dell'India nel gruppo dei produttori nucleari.⁸⁰

L'India ha mantenuto per decenni solidi legami diplomatici ed economici con i paesi limitrofi, in parte per ragioni storiche e culturali, in parte per le sue dimensioni relative. Ne sono un riflesso le rimesse dei migranti (Tavola 4): ogni anno, dall'India escono quasi 6 miliardi di dollari indirizzati in particolare a Bangladesh e Nepal (dalla Cina appena 120 milioni). Dall'altro lato, l'India è il principale fornitore di manodopera nell'area, dalla quale riceve rimesse per circa 9 miliardi di dollari,⁸¹ la Cina poco più di un miliardo, per la quasi totalità dal Bangladesh.

23.208 e 9.474 miliardi valutati a parità dei poteri d'acquisto). Il reddito pro capite aggiustato per il potere d'acquisto della Cina era pari a 16.695 dollari, 7.194 quello dell'India.

⁷⁶ Più sostanziali sono invece i rapporti internazionali che l'India intrattiene con gli Stati Uniti, l'Australia e il Giappone nel QUAD con cui vi è anche un'intensa collaborazione militare che prevede, tra le altre, esercitazioni navali del programma "*Malabar*" nell'Oceano indiano.

⁷⁷ L'India riconosce la sovranità della Cina sul Tibet, ma il governo tibetano in esilio è residente, dal 1950, a Dharamsala, nello stato indiano di Himachal Pradesh, suscitando l'irritazione cinese.

⁷⁸ Fino al 2012, le Maldive erano nella sfera d'influenza indiana. Da allora, c'è stato un progressivo avvicinamento (soprattutto del presidente Yameen) alla Cina, che oggi gestisce più di quindici atolli, concessi nell'ambito di un programma di sviluppo infrastrutturale. Nel 2017 è stato siglato un accordo di libero scambio tra i due paesi.

⁷⁹ Attraverso l'Oceano indiano transita metà del traffico container globale, il 70 per cento del petrolio greggio trasportato via mare e l'80 per cento di quello importato annualmente dalla Cina.

⁸⁰ Nel 2017, la Cina ha votato contro l'adesione dell'India per la scelta di quest'ultima di non sottoscrivere il trattato di non-proliferazione. L'India ha reagito votando contro l'ingresso della Cina nella *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC, creata nel 1985 con sede a Katmandu, in Nepal), di cui fanno parte Bangladesh, Bhutan, India, Maldive, Nepal, Pakistan e Sri Lanka, con un accordo di libero scambio con l'Afghanistan dal 2004.

⁸¹ A fronte di circa 20 milioni di lavoratori all'estero, l'India è il primo paese al mondo per afflussi di rimesse, equivalenti a circa 70 miliardi di dollari, il 3 per cento del PIL nel 2017. L'afflusso di redditi primari supera quelli complessivi per investimenti diretti e di portafoglio ed è essenziale per assicurare

Tavola 4: Rimesse di redditi primari da Cina e India verso i paesi dell'Asia meridionale nel 2017 (USD miliardi).

	Paese ricevente								Totale Regione	Totale Mondo
	Bangladesh	Bhutan	Cina	India	Maldive	Nepal	Pakistan	Sri Lanka		
India	4033	3	41	-	1	1021	520	5618	5711
Cina	9	..	-	64	0	5	22	22	123	2828
Per memoria										
Italia	155	..	1177	612	..	5	247	310	2506	17370

Fonte: World Bank – Migration and Remittance data, aprile 2018.

A dispetto dei flussi migratori, l'integrazione commerciale dell'Asia meridionale è ancora scarsa a causa dell'insufficiente dotazione infrastrutturale, delle numerose barriere doganali e della difficoltà dell'India nell'assumere la *leadership* di qualsiasi iniziativa di coesione regionale. In questo contesto, i saldi commerciali bilaterali di tutti i paesi dell'area con la Cina si sono ampliati: il disavanzo indiano, ad esempio, dal 2014 in poi ha superato i 50 miliardi di dollari (2,5 per cento del PIL, Figura 9b).

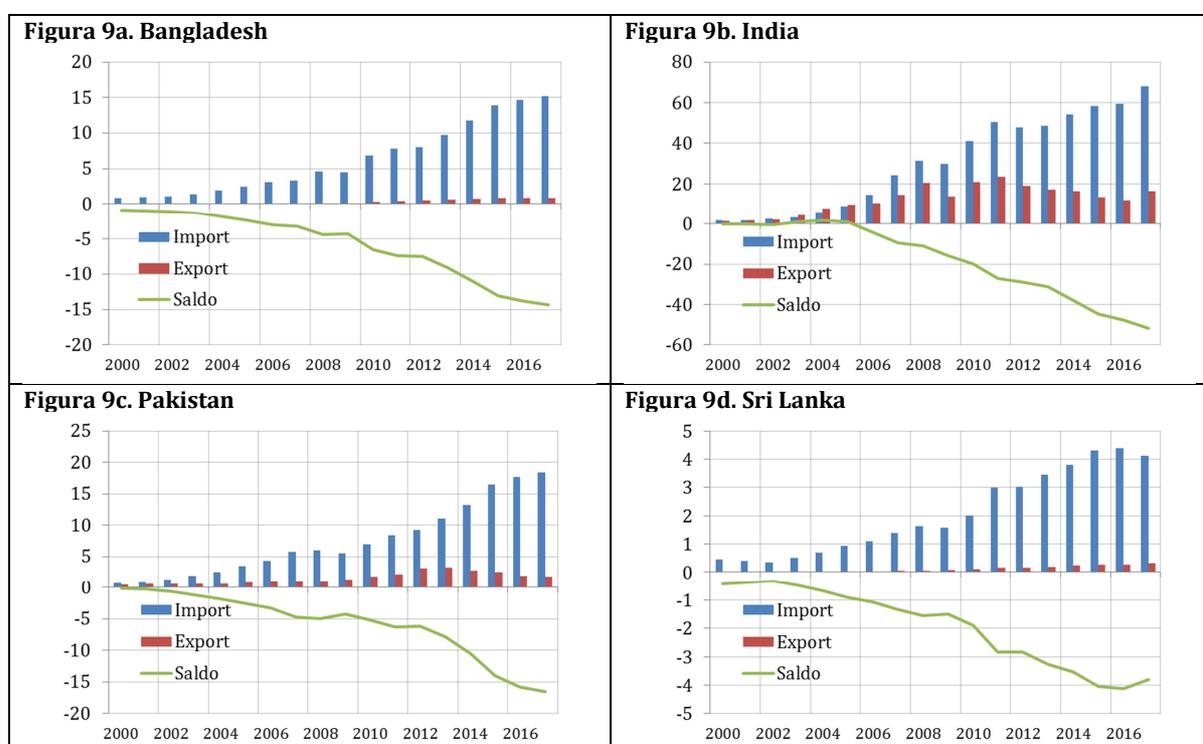


Figura 9: Commercio bilaterale dei paesi su indicati con la Cina; USD miliardi. Fonte: CEIC.

Sebbene i dati *FDI Stock Abroad* elaborati dall'*United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) e riferiti al 2012 forniscano un'immagine piuttosto nitida sulle relazioni finanziarie bilaterali nella regione (Figura 10). Pakistan e Sri Lanka sono la manifestazione più evidente del crescente interessamento cinese all'Oceano indiano, ambedue per il loro ruolo strategico all'interno della BRI. Nello Sri Lanka, la Cina ha investito nella costruzione di un porto, un aeroporto e uno stadio di cricket nella città orientale di Hambantota. La città cingalese è una base naturale per operazioni di *transshipment* di merci destinate al mercato indiano e il controllo del porto rappresenta una sostanziale integrazione verticale dei processi logistici nell'Oceano indiano.

la sostenibilità del conto corrente. Circa il 18 per cento di tale flusso proviene dagli Stati Uniti, seguiti dagli Emirati Arabi Uniti.

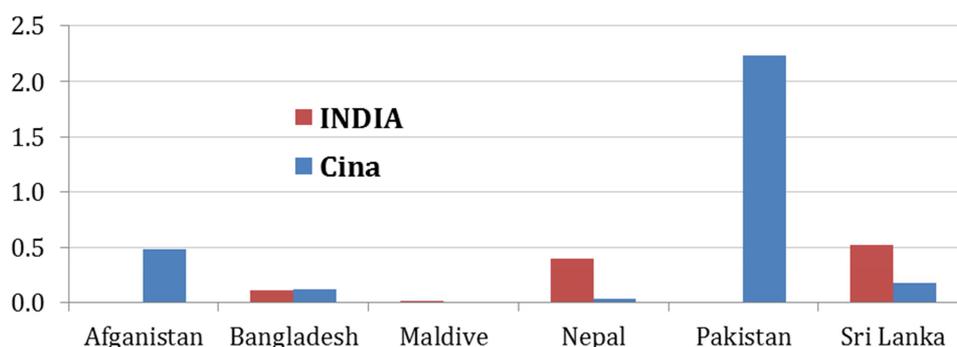


Figura 10: Stock di investimenti diretti esteri di India e Cina nei principali paesi dell'Asia meridionale (USD miliardi). Fonte: UNCTAD

Nel 2013, inoltre, Cina e Sri Lanka hanno siglato una *strategic partnership* che prevedeva un impegno finanziario di 2,5 miliardi di dollari nel triennio 2013-2016 (contro i 660 milioni impiegati dall'India). Dall'insediamento del nuovo presidente, Maithripala Sirisena, i rapporti si sono irrigiditi, con la sospensione del progetto cinese da 1,4 miliardi per lo scalo merci navale di Colombo, date le condizioni economiche e finanziarie in cui si trova il paese.⁸² Inoltre, la ristrutturazione del debito relativo ad Hambantota si è trasformata nella concessione per 99 anni dell'infrastruttura portuale al conglomerato cinese *China Merchants Port Holdings Company*.

L'insofferenza indiana verso l'intraprendenza cinese in Asia meridionale si indirizza in maniera particolare verso la BRI. Pur riconoscendone i benefici, il governo indiano lamenta alcune carenze di fondo nella formulazione del piano cinese, che riguardano soprattutto il finanziamento, la sostenibilità socio-ambientale e il rispetto delle sovranità territoriali. Nel dettaglio, gli indiani lamentano la progressiva militarizzazione dell'oceano Indiano (la Cina ha recentemente aperto una base militare a Djibouti) e il rischio che la BRI si trasformi per molti paesi in una trappola del debito, analogamente a quanto avvenuto in Sri Lanka. Gli argomenti sollevati hanno spinto il governo indiano a non inviare a Pechino una delegazione di alto livello al primo *Belt and Road Forum for Global Connectivity* nel 2014.

Complessivamente, la reazione indiana nei confronti delle iniziative cinesi è stata finora lenta e non sempre efficace, complice il ritardo di sviluppo dell'economia che ha limitato le risorse e la capacità tecnica. Le vie d'uscita da questa situazione sono sempre più anguste, come testimoniato dall'adesione del Nepal (tradizionalmente equidistante dalle due superpotenze) alla BRI, nonostante la recente intensificazione delle relazioni da parte del governo indiano con Katmandu. Altri tentativi come "la diplomazia dello spazio", collegata al lancio di un satellite SAARC, o la "diplomazia militare a doppio binario", che poggia, da una parte, sull'approfondimento della cooperazione in ambito QUAD e, dall'altra, sulle relazioni con Iran e Oman, suscitano perplessità circa la loro efficacia. Uno scenario diverso si potrebbe aprire con l'avvio di una nuova stagione di relazioni con la RPC, che tenga conto dei rapporti di forza tra le due superpotenze e porti a una discussione aperta sul corridoio commerciale India – Bangladesh – Myanmar – Cina.

⁸² Nel 2017, la crescita ha rallentato al 3,1 per cento. Il debito è salito a 75 miliardi di dollari (80 per cento del PIL) di cui metà in valuta estera, con pagamenti per interessi che ammontano al 14,1 per cento del PIL.

5. L'Asia centro - occidentale e il Medio Oriente

5.1 La Russia

La BRI ha accelerato le relazioni sino-russe: nel 2001 le diplomazie dei due paesi avevano già cominciato a superare la tradizionale, reciproca diffidenza con il “trattato di buon vicinato”, siglato per porre termine ad alcune contese territoriali che si protraevano dal secondo dopoguerra. Secondo Putin, le relazioni con la RPC sarebbero oggi “ai migliori livelli mai registrati”. Il governo russo considera la Cina un alleato imprescindibile nel processo di ammodernamento del proprio settore industriale, grazie ai capitali e alle tecnologie disponibili, mentre per le autorità cinesi la Russia è un elemento fondamentale nelle politiche di *procurement* militare in seguito all’embargo stabilito da EU e Stati Uniti dopo i fatti di Tiananmen del 1989.⁸³

I due paesi manifestano numerose complementarità strategiche, con la prima esportatrice di materie prime e la seconda orientata sul settore manifatturiero. La nuova stagione delle relazioni, tuttavia, sembrerebbe il risultato di una convergenza dettata da elementi contingenti e dalla retorica anti occidentale. Pesano, infatti, alcuni fattori strutturali e di contesto che, per il momento, sembrano di difficile superamento. Per la Russia la Cina pone problemi non secondari, con una popolazione dieci volte superiore, un’economia circa quattro volte⁸⁴ e un sistema industriale proiettato sui mercati internazionali assai più di quello russo. Tali elementi rischiano di retrocederla a un ruolo di *junior partner* della Cina.

Tra i nodi di non semplice soluzione vi è anche il potenziale conflitto di interessi nel Centro Asia, dove la Russia, con l’Unione Economica Euroasiatica (UEE), intende riaffermare la propria egemonia. Pur in teoria potendosi dire complementari, BRI e UEE sono progetti volti ad espandere le rispettive aree di influenza sulla stessa regione, e rischiano quindi di creare occasioni di attrito.

Nel 2017, la somma dei flussi commerciali tra Russia e Cina è stata pari a circa 87 miliardi di dollari, un valore limitato se si considera la dimensione delle due economie, e comunque molto lontano da quota 200, obiettivo fissato per il 2020, o dal valore degli scambi bilaterali tra Russia e Unione europea (246 miliardi nello stesso anno, Figura 11). La stessa asimmetria si ritrova nelle quote di mercato: la Cina rappresenta il 25% dell’interscambio commerciale russo complessivo, mentre la Russia appena il 2 per cento di quello cinese.

⁸³ Emblematica è la partecipazione dell’Esercito di Liberazione Popolare cinese all’esercitazione di settembre 2018 delle forze armate russe.

⁸⁴ A parità di potere d’acquisto (in dollari del 2017), però, il PIL russo pro capite è di circa 10.000 dollari superiore a quello cinese.

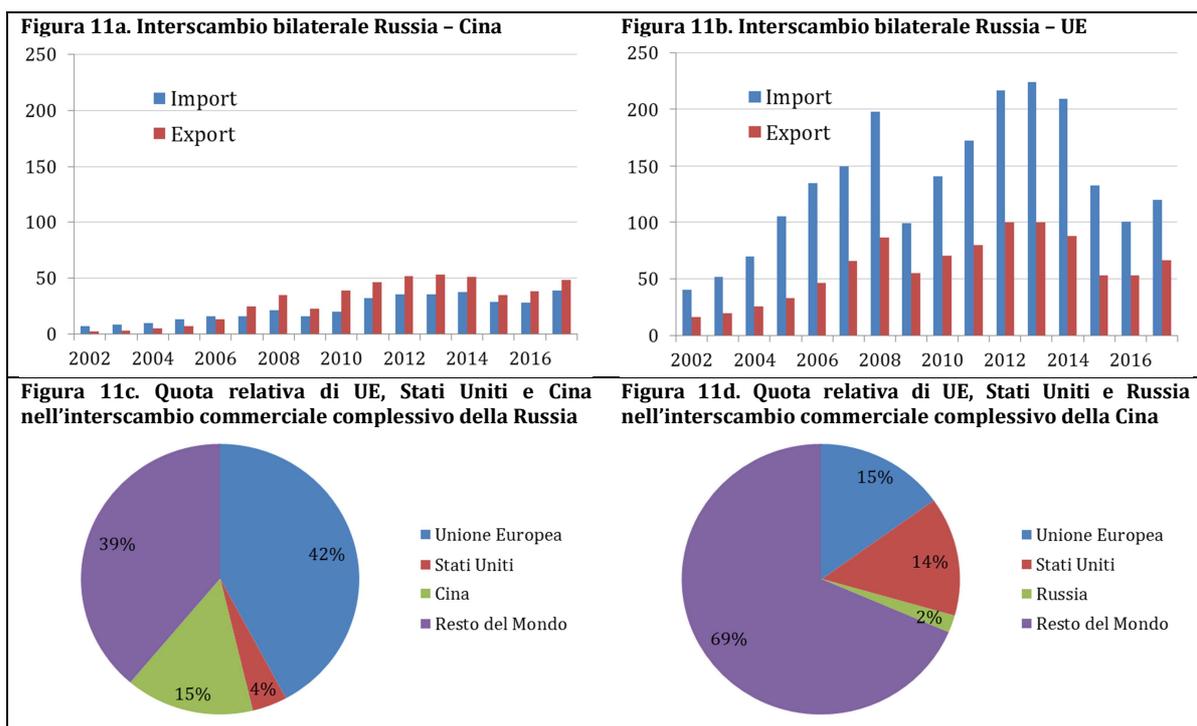


Figura 11: Flussi commerciali tra Russia, Cina e Unione europea (USD miliardi) e quote di mercato. Fonte: IMF-DOTS.

La Russia, tuttavia, è il primo fornitore di petrolio della Cina e si avvia a diventare anche il primo fornitore di gas quando il gasdotto *Power of Siberia* (oltre 2200 km di lunghezza) sarà attivato alla fine del 2019. Il fabbisogno cinese di materie prime viene soddisfatto dalla Russia non solo attraverso il tradizionale canale delle esportazioni, ma anche e in misura crescente con la partecipazione diretta⁸⁵ di aziende cinesi a nuovi progetti in Russia, come quello di Bystrinskij, situato nel territorio del Trans-Bajkal, a pochi chilometri dal confine con la Cina. Si tratta di un impianto per l'estrazione di rame e oro, le cui potenzialità sono stimate in circa 350 milioni di tonnellate, che il gigante minerario russo *Norilsk Nickel* ha attivato insieme ai cinesi di *Highland Fund*, presenti con una quota superiore al 13 per cento.

La BRI sta trasformando fisicamente la geografia economica dei due paesi. Si pensi, per esempio, al ponte sul fiume Amur, in costruzione da parte di una *joint venture* russo-cinese, che renderà più agevoli i collegamenti tra Russia e Cina e quindi anche le importazioni cinesi di materie prime dalla vicina Siberia. Un'altra importante iniziativa infrastrutturale nell'ambito della BRI è il corridoio economico Cina-Mongolia-Russia: si tratta di una linea stradale/ferroviaria diretta a nord con lo scopo di intensificare gli scambi di merci tra la Cina e i due paesi confinanti. Più in generale, la BRI prevede l'ammodernamento di linee di trasporto attraverso la Russia verso l'Europa, dei porti russi situati a est, in particolare di quello di Vladivostok, e la costruzione, del cosiddetto corridoio polare,⁸⁶ ovvero la linea di

⁸⁵ In passato, il governo russo aveva guardato con estremo sospetto a *joint venture* con la Cina nel settore delle materie prime, considerato strategico e quindi escluso agli investitori internazionali (specialmente asiatici). Il mutato contesto internazionale ha determinato un cambio di visione e l'apertura del comparto agli investitori cinesi.

⁸⁶ Il 26 gennaio 2018, l'Ufficio informazioni del Consiglio di Stato della Repubblica popolare cinese ha pubblicato un *white paper*, intitolato "La politica artica cinese", che sottolinea gli interessi della Cina nella

comunicazione forse più ambiziosa della BRI. Nell'ambito di questi progetti, i due governi hanno promosso la costituzione del *Russia-China Investment Fund* (RCIF). L'obiettivo per le autorità russe è mantenere una qualche forma di controllo sul finanziamento delle opere che andranno a incidere sul centro Asia.

Il riavvicinamento tra i due governi ha avuto un impatto anche sui paesi limitrofi, che si sono sentiti più liberi di condurre le proprie relazioni con la Cina autonomamente, senza indisporre il governo russo. Tra questi, il Kazakhstan ricopre un ruolo particolare, visto sia il suo posizionamento geografico come principale *gateway* della BRI, sia l'ammontare di risorse energetiche presenti sul suo territorio.⁸⁷

5.2 Iran, Turchia e il terzo corridoio della BRI

Il terzo corridoio economico della BRI attraversa Turchia e Iran, due paesi con approcci diversi rispetto all'iniziativa cinese: il primo mira a intensificare i rapporti con la RPC, per ottenere i capitali e la tecnologia che sempre più faticano ad arrivare da Occidente; il secondo cerca di ridurli, data la già elevata dipendenza dalla Cina che, non applicando le sanzioni Usa, è il primo cliente e il primo fornitore di Teheran.

Secondo dati UNCTAD, alla fine del 2015 la Cina si collocava al ventiduesimo posto tra i paesi che investono in Turchia. Alla base dei deboli rapporti economici e finanziari tra i due paesi, nonostante la crescente forza commerciale e finanziaria della RPC, vi è la storica contrapposizione in merito al trattamento degli Uiguri, la minoranza cinese turcofona e musulmana che vive nella regione dello Xinjiang. Un punto di svolta nei rapporti tra i due paesi si è registrato nel 2016, dopo il fallito golpe in Turchia. Il tentato *putsch* ha rappresentato un momento di cesura nelle relazioni tra Ankara e l'Occidente, spingendo la Turchia a rivolgere il proprio sguardo sempre più a est. Dal secondo semestre del 2016, gli investimenti cinesi in Turchia hanno iniziato a crescere, mentre sono state gettate le basi per un sensibile rafforzamento della presenza di operatori della RPC in 3 settori: bancario, energetico e infrastrutturale. Con riferimento al primo, la ICBC e la *Bank of China* (BoC) hanno ottenuto la possibilità di operare sul territorio turco, la prima grazie a un'operazione di acquisizione⁸⁸ la seconda in forza di una licenza per la costituzione di una nuova banca.

Nel settore energetico e infrastrutturale è stato siglato un accordo per la costruzione da parte della Cina della terza centrale nucleare, che sorgerà nella parte europea della Turchia, mentre alcune imprese cinesi⁸⁹ hanno firmato contratti per lo sviluppo di impianti fotovoltaici in Anatolia. La cinese *Baosteel* ha vinto la gara per partecipare alla costruzione del gasdotto *Trans Anatolian Gas Pipeline* (TANAP), il più importante progetto geostrategico turco nel settore

regione artica e suggerisce la costruzione di una *Polar Silk Road*, State Council Information Office of the People's Republic of China (2018).

⁸⁷ Secondo i dati *China Global Investment Tracker*, dal 2005 a oggi gli investimenti cinesi in Kazakhstan avrebbero superato i 30 miliardi di dollari, dei quali 22 nel comparto energetico; le operazioni di acquisizione successive all'annuncio della BRI nel 2013 e a essa collegate ammonterebbero a più di 8 miliardi.

⁸⁸ ICBC ha acquistato la banca retail *Tekstil bank* avviando un rafforzamento patrimoniale e strategico che ha consentito un maggiore sviluppo territoriale dell'intermediario e il suo *re-branding* come "ICBC"

⁸⁹ La *Shanghai Aerospace Automobile Electromechanical Co. Ltd*, la *Phono Solar Technology Co. Ltd*, la *China Sunergy Co. Ltd* e la *AVIC International Holding Co. Ltd*.

energetico, che collegherà il gas azero all'Europa tramite la *Trans Adriatic Pipeline* (TAP) che dovrebbe avere come sbocco la Puglia.

Nell'ambito del terzo corridoio economico (Cina, Medio-Oriente e Sud-est asiatico) è previsto lo sviluppo di due linee ferroviarie ad alta velocità: la prima, denominata Baku-Tbilisi-Kars, collegherà Azerbaijan, Georgia e Turchia; la seconda, interamente in territorio turco, partirà da Kars e arriverà a Edirne, ai confini della Bulgaria e quindi della UE. Se la partecipazione turca alla via terrestre è ormai consolidata, altrettanto non si può dire di quella marittima. Lo sviluppo del porto del Pireo, gli accordi con l'Egitto su Suez e la presenza di almeno due porti alternativi a Istanbul nel Mar Nero – Analakia in Georgia e Constanta in Romania – rischiano di escludere la Turchia dai flussi commerciali marittimi. In questo quadro, è strategica per Ankara la presenza cinese nel porto di Kumport, situato nella parte europea della Turchia a circa 22 miglia dal Bosforo. Si tratta di una struttura specializzata nella movimentazione dei container e potrebbe integrarsi al Pireo, specialmente se quest'ultimo non dovesse essere in grado di gestire efficientemente gli arrivi delle navi cargo.

La Turchia ha aderito alla BRI con qualche riluttanza. Oltre alla possibilità che la questione uigura torni a incidere sulle relazioni bilaterali, resta la diffidenza di Ankara di fronte alle condizioni imposte dalla Cina per realizzare i progetti della BRI, tra cui, ad esempio, l'impiego esclusivo di imprese e manodopera cinesi a scapito di quelle locali.

Il terzo corridoio della BRI prevede la costruzione di due linee ferroviarie ad alta velocità anche in Iran: la Teheran-Qom, in corso di costruzione, e la Qom-Isfahan. L'iniziativa cinese si scontra con la volontà iraniana di ridurre la dipendenza dalla Cina che ha notevolmente rafforzato la propria presenza nel paese durante gli anni delle sanzioni economiche che hanno colpito l'economia della Repubblica Islamica dal 2012 al 2015. Negli ultimi anni Teheran si è prefissa di riequilibrare la relazione con la Cina. In questa ottica va letta la sua partecipazione all'*International North-South Transport Corridor*, un progetto infrastrutturale a guida indiana non incluso nella BRI. Recentemente è stato firmato un accordo tra Iran e India per la cessione e lo sviluppo del porto iraniano di Chababar, che godrebbe anche di un finanziamento da parte indiana per l'equivalente di 85 milioni di dollari.

5.3 Il Medio Oriente

Il governo cinese considera i paesi del Golfo dei partner naturali, a motivo della loro posizione geografica e del ruolo che giocano nel garantire la sicurezza energetica. All'interno della BRI, la stabilizzazione dell'area rappresenta un elemento chiave per la sicurezza degli investimenti. Ne è derivata una progressiva intensificazione dell'azione diplomatica cinese nella regione. Il posizionamento della Cina (accompagnato da ingenti investimenti e donazioni) è decisamente ben visto dai governi del Consiglio di Cooperazione del Golfo (*Gulf Cooperation Council, GCC*), come testimoniato dall'intervento del Capo di Stato del Kuwait, che ne ha enfatizzato il ruolo stabilizzatore nelle crisi regionali (Palestina, Somalia, Yemen, Siria e Libia) grazie al "suo peso e influenza internazionali".

Il governo cinese ha enucleato e pubblicato la chiave di lettura delle relazioni sino-arabe nel documento *Arab Policy Paper* pubblicato nel 2016. La formula impiegata è "1+2+3" secondo la quale: (1) il settore degli idrocarburi continua a essere l'asse portante delle relazioni diplomatiche e commerciali; (2) infrastrutture e servizi (in particolare commerciali e

finanziari) dovrebbero svolgere l'azione catalizzatrice, mentre (3) *high tech*, energie alternative e tecnologie aerospaziali dovrebbero rappresentare il punto di svolta.

Idrocarburi. Nel periodo tra il 2010 e il 2017, le importazioni cinesi di petrolio sono cresciute da 4,8 milioni di barili al giorno a 8,4 (Figura 12a), facendo della Cina il primo importatore al mondo nel 2017.

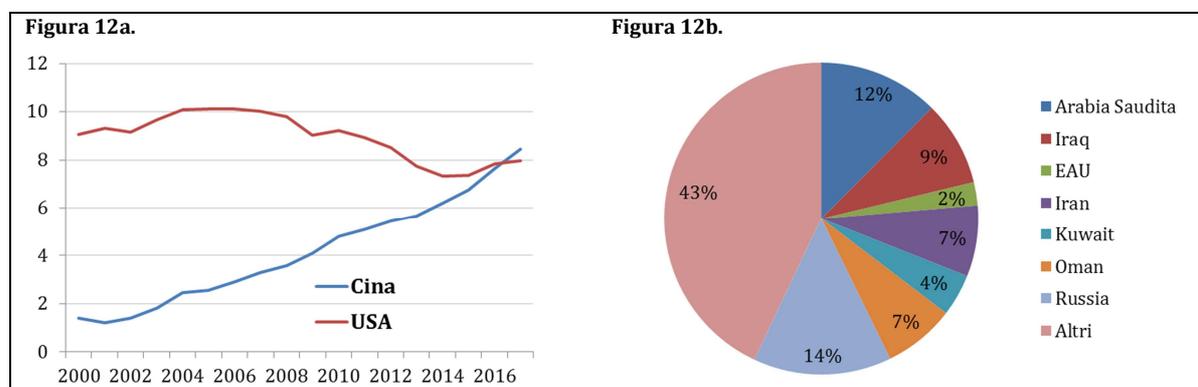


Figura 12: Petrolio, importazioni di Cina e Stati Uniti (Figura 12a, milioni di barili al giorno) e distribuzione per origine delle importazioni cinesi (Figura 12b, valori percentuali). Fonte: EIA e China Customs

Benché le fonti di approvvigionamento cinesi siano numerose e geograficamente diversificate (Figura 12b), nel 2017 il Medio Oriente (paesi del Golfo più Iran) ha fornito il 43 per cento del petrolio importato, più di metà del quale estratto nei paesi del GCC.⁹⁰ L'Arabia Saudita – secondo fornitore di greggio dopo la Russia – ha esportato verso la Cina circa un milione di barili al giorno, il 12 per cento degli acquisti totali di petrolio. Per numerosi paesi dell'area, le vendite sui mercati cinesi sono diventate progressivamente più importanti: per l'Oman, per esempio, il 77 per cento delle esportazioni di idrocarburi si dirige verso la Cina.

Al fine di garantire la sicurezza energetica del paese, il governo della RPC sta promuovendo il consolidamento delle proprie posizioni sia sul segmento *upstream* sia su quello *downstream*. Sul primo, compagnie cinesi stanno ottenendo sempre più contratti di sfruttamento ed esplorazione di giacimenti petroliferi in tutta la regione⁹¹ e hanno manifestato un forte interessamento ad acquisire (anche con trattativa privata) il 5 per cento della compagnia petrolifera di Stato saudita *Saudi Aramco*. Nel secondo, è appena stato siglato un accordo di cooperazione tra *Saudi Basic Industry Co.*, principale società petrolchimica del Golfo, e la cinese *Sinopec*, per lo sviluppo di progetti nel settore petrolchimico in Cina e in Arabia Saudita.

Infrastrutture e servizi. All'interno della BRI, i paesi arabi ricoprono un ruolo di una certa importanza grazie principalmente al loro posizionamento geografico, a metà strada tra India e Suez. In questo contesto, il coinvolgimento cinese nell'ammodernamento dei porti emiratini – in particolare Port Khalifa ad Abu Dhabi, Jebel Ali a Dubai e Duqm in Oman – appare strategico. Al fine di facilitare gli investimenti, la Cina e i paesi del GCC stanno strutturando veicoli di investimento congiunti, come il fondo sino-saudita istituito nel 2017, con una dotazione iniziale

⁹⁰ La Cina è uno degli otto paesi ad aver ricevuto dagli Stati Uniti l'esenzione dalle sanzioni per le importazioni di petrolio iraniano. Si tratta di una misura di durata limitata (180 giorni) ma rinnovabile che risponde all'esigenza di attenuare le fluttuazioni dei prezzi sui mercati internazionali.

⁹¹ Numerosi organi di stampa riportano notizie sulla concessione a società cinesi di permessi di esplorazione di campi petroliferi. Nel 2017, per esempio, una sussidiaria della *China National Petroleum Corp.* ha ottenuto un contratto di esplorazione su un'ampia area dell'Arabia Saudita.

di 20 miliardi di dollari e il mandato di sostenere progetti collegati alla BRI e alla *Vision 2030* (il piano di riforme strutturali di medio termine adottato dal governo di Riyad). Entità finanziarie cinesi sono già attive nella regione dal *Dubai International Financial Center*. Gli *asset* finanziari loro attribuibili rappresentano circa un quarto del totale delle attività negoziate e, in occasione della visita di Stato di Xi negli Emirati Arabi Uniti a luglio 2018, è stata aperta la *Abu Dhabi Global Market*, filiale del cinese *Industrial Capacity Cooperation Financial Group*, un conglomerato nato con lo scopo di facilitare il finanziamento di progetti in ambito BRI. Per sostenere la liquidità su questi segmenti di mercato, la PBoC ha siglato due *currency swap agreement* con le banche centrali di Qatar ed Emirati Arabi Uniti, ciascuno dei quali per 35 miliardi di renminbi (circa 5,1 miliardi di dollari).

Energie alternative. Per i paesi del Golfo, diversificare il mix energetico significa aumentare la quantità di greggio destinata all'esportazione, migliorando i conti pubblici e il saldo di bilancia commerciale. Per l'economia cinese, un impegno maggiore dei paesi arabi sul fronte delle energie alternative aprirebbe un mercato di sbocco per le proprie aziende del comparto energetico ed elettro-meccanico. Proprio per la convergenza d'interessi, tra i settori ad alto contenuto tecnologico menzionati nell'*Arab Policy Paper*, la sezione dedicata al tema delle fonti energetiche non fossili è quella che coglie meglio le possibili sinergie tra Cina e paesi arabi. Un primo esempio di collaborazione è la costruzione a Dubai di quello che, una volta terminato, sarà il più grande impianto al mondo di energia solare, con una potenza installata di 700 MW.

5.4 Il Mediterraneo Meridionale

Con una popolazione di oltre 200 milioni di abitanti, l'Africa del Nord rappresenta un importante mercato di esportazione per i prodotti cinesi. Dal 2004 al 2017 l'interscambio commerciale tra Cina e Nord Africa è cresciuto a un tasso medio annuo del 20 per cento, passando da circa 4,4 miliardi di dollari a 28,7 (Figura 13); l'obiettivo delle autorità della RPC è raddoppiare tale cifra entro il 2020. L'export cinese nel Nord Africa è stato superiore all'import dalla regione, con un ampio surplus commerciale a favore della Cina.

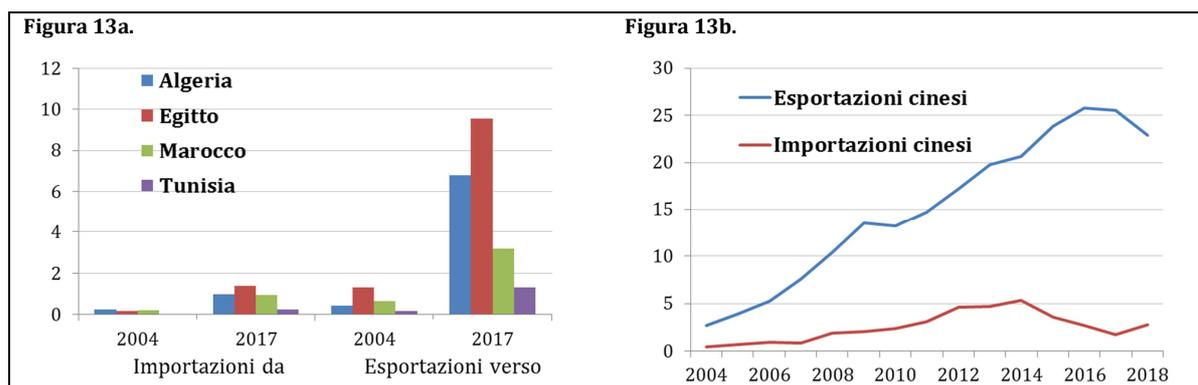


Figura 13: Interscambio commerciale tra Cina e Nord Africa per paese (Figura 13a, USD miliardi) e complessivo (Figura 13b, USD miliardi). Fonte: CEIC

L'interesse cinese nella regione non si limita solo ai rapporti commerciali. In linea con il disegno governativo di ribilanciare la propria economia, la Cina ha iniziato a esternalizzare nell'Africa del Nord produzioni ad alta intensità di lavoro, come abbigliamento e assemblaggio di automobili. Secondo la *China - Africa Research Initiative*, lo stock di investimenti diretti cinesi nel Nord Africa nel 2017 era pari a 3,4 miliardi di dollari, circa il 10 per cento del totale

dei flussi verso l’Africa.⁹² La presenza della Cina nella regione è funzionale ad approfondire i canali commerciali con l’Europa, tramite i paesi del Nord Africa che hanno accordi di libero scambio con i paesi UE e dell’*European Free Trade Association* (EFTA).⁹³ La rotta navale della BRI passa attraverso due colli di bottiglia: lo stretto di Malacca e il Canale di Suez. Nel caso del Canale di Suez, l’assenza di alternative spinge le autorità cinesi a presidiare direttamente l’area tramite massicci investimenti diretti e il rafforzamento delle relazioni diplomatiche tra i due paesi.

Nel 2015, l’ampliamento del Canale è stato completato e ha consentito di raddoppiare la capacità giornaliera di transito delle navi cargo, abbattendo i tempi di attesa in entrambe le direzioni. A differenza del canale di Panama, anch’esso recentemente allargato, quello di Suez è l’unico a consentire il transito delle navi di grande portata.⁹⁴ Questi elementi stanno rafforzando le economie e la competitività della rotta Europa-Estremo Oriente, che, in diversi casi, grazie anche alle agevolazioni fornite dalla *Suez Canal Authority*, è più conveniente della rotta transpacificca per i cargo che dalla Cina puntano verso la costa orientale degli Stati Uniti. Suez sta diventando sempre più centrale non solo per i commerci verso l’Europa, ma anche per quelli destinati alla costa orientale del Centro-Nord America.

Secondo il centro Studi e Ricerche per il Mezzogiorno,⁹⁵ nel 1995 le rotte transpacificche rappresentavano il 53 per cento dei traffici marittimi globali, mentre quella Europa-Estremo Oriente, attraverso Suez, solo il 27 per cento. Oggi il gap è sostanzialmente chiuso: nel 2015 la prima è scesa al 44 per cento, mentre la seconda ha raggiunto il 43 per cento.

Per il governo cinese, l’Egitto è quindi una delle prime cinque destinazioni per operazioni di finanza straordinaria sotto la BRI. Durante la visita a gennaio del 2016 di Xi al Cairo, i due paesi hanno firmato un memorandum d’intesa che prevede 17 miliardi di dollari di investimenti collegati alla BRI. Nell’accordo si propone di avviare numerosi progetti di cooperazione, inclusi l’espansione della zona economica speciale sino-egiziana, già presente nella *Suez Canal Zone*, e investimenti nei trasporti marittimi e stradali. Se, da una parte, l’Egitto aspira a completare le sue infrastrutture per diventare il principale *trading hub* per la logistica tra i paesi BRI, dall’altra la Cina cerca di aumentare la propria influenza (e possibilmente il controllo) su un’infrastruttura strategica.

Consapevoli di questa trasformazione e grazie all’ombrello fornito dalla BRI, le imprese cinesi, in particolare le SOEs, stanno investendo massicciamente nelle infrastrutture portuali e nella costruzione di zone economiche speciali, facendo della Cina il più grande investitore estero nel *Suez Canal Corridor Area Development Project*. Si tratta di un programma di investimenti lanciato nel 2014 e del valore di 8,5 miliardi di dollari, teso a potenziare le capacità di trasporto fluviale e a trasformare la regione del canale in un centro di sviluppo economico e *hub* industriale e logistico. A oggi gli investimenti cinesi si attestano a meno di 1,5 miliardi di dollari, ma ci si attende che possano superare i 10 miliardi nei prossimi anni, grazie a un

⁹² Secondo Eid-Oakden (2017), gli investimenti cinesi in Nord Africa sarebbero pari al 30 per cento del totale degli investimenti nel mondo arabo.

⁹³ Norvegia, Svizzera, Islanda e Lichtenstein.

⁹⁴ Panama può far transitare navi portacontainer della dimensione massima di 14.000 TEU (*Twenty-foot Equivalent Unit*, la misura standard dei contenitori trasportati via nave) a fronte dei 20.000 TEU di Suez.

⁹⁵ SRM (2016).

recente accordo tra Egitto e *China State Construction Engineering Corporation* (CSCEC). Questi investimenti seguono quelli avviati nel 2009 per la costruzione della *China-Egypt Suez Economic and Trade Cooperation Zone*, zona economica speciale poi confluita nell'ambito dei progetti BRI. A Port Said, all'imboccatura nord del Canale di Suez, la *China Ocean Shipping Company* (COSCO), la più grande società di Stato cinese specializzata in *shipping*, cantieristica e logistica, ha investito nella *joint venture* di controllo del *Suez Canal Container Terminal*. La *China Harbour Engineering Company* (CHEC) ha firmato un contratto per la costruzione di un terminale *multi-purpose* nel Porto di Alessandria. Inoltre, la *China Railway Construction Corporation* sta attualmente costruendo una rete ferroviaria di 70 km nell'area metropolitana della capitale del Cairo.

L'ambito d'azione della BRI nella regione si estende oltre il canale di Suez e comprende tratte marittime lungo la sponda sud del Mediterraneo, in particolare Marocco e Algeria. Il *Tanger Med Port*, nei pressi dello stretto di Gibilterra, è già un porto logistico mondiale connesso a 174 destinazioni nel mondo con una capacità di 9 milioni di container, che costituisce un *hub* industriale con più di 750 società nei settori dell'automobile, aeronautica, logistica, tessile e commerciale. Nelle sue prossimità, il conglomerato cinese *Sichuan Haite High-Tech* sta costruendo un grande parco industriale che ospiterà duecento multinazionali cui garantirà l'accesso all'Africa occidentale e all'Europa.⁹⁶ Per la struttura, che si estende su circa duemila ettari, da realizzare nell'arco di 10 anni, l'investimento previsto è di 10 miliardi di dollari. Inoltre, con la prospettiva che il Marocco faccia parte della Comunità economica degli Stati dell'Africa Occidentale, a cui ha chiesto di unirsi nel 2017, la strada del commercio della Cina si potrebbe espandere ulteriormente verso l'Africa occidentale e centrale.

Più a est, in Algeria, prima destinazione per volume d'investimenti cinesi nel Nord Africa, la Cina ha firmato nel 2016 un accordo da 3,3 miliardi di dollari per ampliare il centro di trasbordo del porto di Cherchell, a 60 chilometri da Algeri, che consentirebbe anche l'accesso al mare ai paesi limitrofi che ne sono privi, come il Mali. Il porto, con 23 moli capaci di processare 26 milioni di tonnellate di beni ogni anno, è diventato un punto fondamentale nello sviluppo economico cinese nel Mediterraneo. Il progetto dovrebbe essere completato entro il 2023 e la *China Shanghai Port Group* dovrebbe assicurarsene la gestione.

L'espansione del business cinese in Nord Africa negli anni più recenti non ha portato benefici occupazionali significativi e molti dei posti di lavoro creati localmente hanno interessato principalmente lavoratori non qualificati, nonostante gli elevati tassi di disoccupazione tra la popolazione giovane e istruita. Il bisogno di risorse finanziarie dei governi della regione li ha spinti a esonerare gli investitori cinesi da una serie di condizioni sull'impiego di manodopera locale che generalmente vengono posti agli operatori europei. Ciò ha portato a percezioni contrastanti in merito alla crescente influenza della Cina nella regione. Da una parte, i paesi dell'area sono preoccupati per lo squilibrio commerciale;⁹⁷ dall'altra, le promesse di finanziare un sostanzioso programma infrastrutturale e di investimenti risultano molto attraenti. A tutto

⁹⁶ Dall'altra parte dello Stretto, la COSCO ha acquisito il 51 per cento della spagnola *Noatum Port Holdings*, che gestisce il più grande terminal container nel porto di Valencia, tra i primi porti del Mediterraneo.

⁹⁷ Le numerose visite di esponenti dei governi della regione a Pechino dovevano servire anche a sollecitare una maggiore apertura del mercato domestico cinese ai prodotti nord-africani.

ciò si aggiunge, da parte di molti governi dei paesi interessati, l'apprezzamento per l'approccio di non ingerenza delle autorità della RPC nei loro affari interni e il fatto che la Cina non cerchi di assicurarsi una *leadership* nelle questioni regionali. Il recente avvicinamento del Cairo al governo cinese segue il deterioramento delle relazioni con gli Stati Uniti, a causa del tentativo americano di interferire negli affari interni egiziani a seguito della primavera araba.

6. La Cina in Africa Subsahariana

Dal 2001 l'Africa Subsahariana (*Sub Saharian Africa, SSA*) è diventata una destinazione privilegiata degli investimenti e dei prestiti cinesi all'estero, benché più di recente i progetti collegati alla BRI e al MIC2025 abbiano in parte spostato l'attenzione della politica di investimenti cinese verso altri paesi.

BOX 5: Il fabbisogno cinese di materie prime

La Cina ha cominciato a far sentire il proprio peso sui mercati internazionali delle *commodities* a partire dagli anni 90, sebbene abbia assunto un ruolo dominante in tali mercati solo dopo il 2000. Se inizialmente il fattore trainante degli acquisti cinesi era la trasformazione di prodotti destinati all'esportazione, l'esigenza di soddisfare la domanda interna è progressivamente diventata centrale. Nonostante il governo si sia impegnato a favorire politiche per il reimpiego di materiali usati e per l'ottimizzazione dei processi produttivi al fine di limitare il consumo e le importazioni di materie prime, la domanda cinese per materiali di base è destinata a rimanere sostenuta nel corso dei prossimi decenni.

Al di là dei fattori demografici (la popolazione cinese rappresenta il 18,5 per cento di quella mondiale), la forte domanda di materie prime dalla Cina può essere spiegata da quattro fattori:

(a) La domanda da parte del settore industriale per le produzioni destinate all'esportazione e alla domanda interna, oltre che quella generata dal flusso di investimenti.

(b) Il consumo fisico da parte della popolazione nel processo di inurbamento, che incide sulla domanda di edilizia residenziale (ferro ed acciaio, rame e metalli base, vetro), di servizi pubblici (fornitura di acqua, di energia e di trasporti) e beni domestici di consumo durevole. Inoltre, l'evoluzione delle abitudini di consumo da un modello agricolo-*proto-industriale* e di autoconsumo a un modello di rivoluzione *post-industriale* con una forte domanda di nuovi prodotti e un dinamico cambiamento nei comportamenti alimentari (proteine animali in particolare) ha avuto un impatto considerevole sulla domanda di materie prime.

(c) La volontà del governo centrale di promuovere una politica di stoccaggio per ragioni strategiche, che si riflette sulle strategie di investimento nelle aree esportatrici di materie prime con l'obiettivo di garantirsi continuità negli approvvigionamenti e di limitare i rischi collegati a possibili embarghi internazionali.⁹⁸

(d) L'uso di alcune materie prime (oro in primis) come riserva di valore da parte degli investitori che le utilizzano come strumento di copertura contro il rischio di cambio sulla propria ricchezza denominata prevalentemente in renminbi.

⁹⁸ Sow (2018) e Chalmin (2018).

Nel **settore agricolo**, pur essendo tra i primi produttori al mondo in numerose colture, la Cina è anche tra i primi importatori al mondo di numerose categorie di beni; le importazioni cinesi interessano in particolare cereali, riso e soia.

Tavola B5.1

Posizione della Cina nella graduatoria mondiale per produzione e importazione			
	Produzione	Importazione	% su Import. Mondiale
Mais	2	5	6.4
Grano	2	8	2.5
Orzo	13	2	25
Sorgo	8	1	73
Riso paddy	1	1	14
Riso decorticato	6	1	15
Soia - Grani	4	1	65
- Olio	1	1	25
- Farina	1	3	25
Colza	3	2	15
Zucchero	4	1	12
Carne - Bovina	4	2	15
- Ovina	1	1	35
- Suina	1	1	27
- Avicola	2	5	8
Latte	4	2	10
Pesce	1	1	33

Fonte: elaborazioni su dati USA, FAO, IWC, Statista.

Il settore siderurgico cinese è il maggiore al mondo, con una produzione cinque volte superiore a quella dell'Unione europea. Nonostante l'eccesso di capacità installata, la Cina rimane il terzo importatore mondiale di acciai speciali, la cui produzione nazionale non è tale da soddisfare la domanda interna. Questi fattori fanno sì che le importazioni cinesi di minerale ferroso rappresentino il 78 per cento dei volumi scambiati sui mercati globali.⁹⁹ Con riferimento ai metalli non ferrosi, la Cina è il maggiore produttore mondiale di alluminio, rame raffinato, stagno e zinco (rispettivamente il 53, 33, 40 e 45 per cento della produzione mondiale), per molti dei quali è anche il primo importatore globale dei minerali di base. Per piombo, zinco e alluminio, l'estrazione locale soddisfa quasi per intero la domanda nazionale.

Un discorso a parte meritano le c.d. terre rare, termine con il quale ci si riferisce ad alcuni metalli alcalini, refrattari e semi conduttori, come antimonio, fluorite, gallio, germanio grafite, indio, magnesio e tungsteno. Si tratta di materiali sempre più impiegati nelle produzioni elettroniche ad alta tecnologia, e la loro estrazione e lavorazione comportano un alto impatto ambientale. Il livello di tolleranza del governo cinese per l'inquinamento prodotto è stato in passato molto superiore a quello di altri paesi che ne ospitano giacimenti, facendone così il

⁹⁹ Nonostante la domanda interna di materiali ferrosi, le importazioni cinesi di ferraglie sono appena il 10 per cento di quelle europee, riflettendo la capacità limitata della siderurgia cinese di operare con materiali di recupero. Dall'inizio del 2017, l'industria siderurgica cinese ha sostituito i forni a induzione con quelli ad arco elettrico, adatti per la lavorazione delle ferraglie; nello scorso giugno, il governo ha imposto il divieto di importazioni su 24 tipi di ferraglie per razionalizzare il settore.

principale produttore al mondo.¹⁰⁰ Le terre rare sono state tenute al di fuori della recente contesa commerciale tra Stati Uniti e Cina.¹⁰¹ La decisione del 12 febbraio 2017 del Ministero per la Protezione dell'Ambiente, volta a ridurre drasticamente l'inquinamento dell'aria, del suolo e dell'ambiente causato dai settori minerario e industriale, potrebbe avere un impatto, per il momento ancora non quantificato, sui costi di estrazione e lavorazione delle terre rare.

Nonostante sia il primo produttore al mondo di cotone e il secondo di lana (dopo l'Australia la cui produzione è circa un quarto di quella mondiale), la Cina è anche il primo importatore di ambedue le materie. Agli ingenti acquisti per il consumo interno, si aggiungono quelli per la produzione destinata all'esportazione di tessuti. Con riferimento alla lana, le importazioni cinesi sono circa il doppio di quelle dell'Italia, il secondo maggiore importatore mondiale.

Tavola B5.2

Posizione della Cina nella graduatoria mondiale per produzione e importazione			
	Produzione	Importazione	% su Import. Mondiale
Ferro	1	1	78
Alluminio	1	n.d.	n.d.
Rame	1	1	35
Stagno	1	1	25
Zinco	1	3	8
Nickel	1	1	50
Piombo	1	1	10
Cotone	2	1	16
Lana	2	1	18

Fonte: elaborazioni su dati WMBS, ILSZG, IAI, ITA.

Secondo l'ultimo rapporto di *British Petroleum* (BP-2017), alla fine del 2016 la Cina rappresentava il 23 per cento del consumo globale di energia elettrica, responsabile da sola di circa un quarto dell'incremento mondiale. Nel suo *energy mix*, l'economia cinese privilegia il carbone, che copre il 62 per cento del fabbisogno nazionale, in calo dal 74 di inizio millennio. Sebbene i ricchi giacimenti del nord del paese le consentano l'autosufficienza (e anche l'esportazione) di carbone coke, circa un quinto degli scambi internazionali di carbone da vapore è destinato alla Cina, che ne è il primo importatore globale. La stessa posizione le spetta sul mercato del petrolio, che il sistema industriale cinese richiede in misura pari a tre volte la produzione nazionale. Nel corso degli anni, la RPC ha siglato accordi commerciali con alcuni grandi esportatori (in particolare Nigeria, Angola, Sud Sudan e Malaysia) per assicurarsi una quota costante della loro produzione. Ciononostante, il governo cinese ha deciso di sviluppare la produzione sul proprio suolo di petrolio da rocce di scisto (*shale oil*).¹⁰²

Sebbene rappresenti ancora una componente tutto sommato modesta della produzione nazionale di energia (circa il 6 per cento), il gas naturale è destinato a raddoppiare entro il 2040 la sua incidenza sull'*energy mix* cinese (IEA-2018). Pur essendone il terzo produttore mondiale, la dinamica attesa della domanda nazionale lascia pensare che la quota di gas

¹⁰⁰ Giraud (2017).

¹⁰¹ Henry (2018).

¹⁰² S&P (2018).

importato dalla Cina sui mercati internazionali (attualmente pari all'8 per cento) sia destinata a salire, pur in presenza del contributo che verrà dalla riattivazione dei giacimenti scistosi del Sichuan. In prospettiva, il completamento delle *pipeline* dalla Siberia orientale e dal Centro Asia e l'imminente messa in funzione degli impianti di rigassificazione nel sud della Cina sono destinati a imprimere un'accelerazione agli acquisti di gas naturale dall'estero.

Tavola B5.3

Posizione della Cina nella graduatoria mondiale per produzione e importazione			
	Produzione	Importazione	% su Import. Mondiale
Carbone	1	1	20
Petrolio	6	2	15
Gas naturale	5	3	8

Fonte: elaborazioni su dati BP, AIE, Sand's, Platts, ENGIE, World Bank, US-DoE.

I dati sull'interscambio commerciale forniscono già un'idea dell'importanza della relazione tra Cina e SSA, soprattutto per quest'ultima. La Cina rappresenta uno dei principali partner commerciali per molti paesi africani.¹⁰³ La crescita dei flussi commerciali, costante dal 2010, ha subito una battuta d'arresto nel 2015 (Figura 14), riflettendo da un lato il rallentamento delle economie africane seguito al calo dei prezzi delle *commodities*, dall'altro, la graduale transizione dell'economia della Cina verso un modello maggiormente incentrato sulla produzione di servizi e beni ad alto valore aggiunto. Il calo delle esportazioni dalla SSA alla Cina a partire dal 2015 ha portato il saldo commerciale bilaterale in territorio negativo per la SSA.



Figura 14: Flussi commerciali di soli beni tra Cina e SSA (USD mld). Fonte: IMF - DOTS

Il principale partner commerciale della Cina nella regione è il Sudafrica, da cui proviene il 18 per cento delle esportazioni dell'Africa Sub-Sahariana in Cina (prevalentemente minerali e metalli preziosi) e che assorbe il 30 per cento delle importazioni della SSA dalla Cina. Il secondo maggiore esportatore è l'Angola, che esporta quasi esclusivamente petrolio.

Secondo i dati del *China – Africa Research Initiative*, della *Duke University*, dall'inizio del 2000 la Cina avrebbe prestato ai paesi del SSA 139 miliardi di dollari, due terzi dei quali provenienti dalla *China Exim Bank* (Figura 15), con una crescita marcata, benché discontinua, a partire dal

¹⁰³ Il Sud Africa nel 2016 ha destinato alla Cina quasi il 30 per cento delle proprie esportazioni, acquistando dal colosso asiatico il 18 per cento delle proprie importazioni, quote superate solo dall'Unione europea in aggregato.

2011. Il flusso di investimenti diretti, negli anni dal 2010 al 2015 (ultimo per i quali sono disponibili i dati) si è collocato tra i 2 e i 3 miliardi l'anno. Dal punto di vista della distribuzione settoriale, il credito ha alimentato i settori dei trasporti (35 per cento), elettrico (generazione e distribuzione, 27 per cento), minerario e telecomunicazioni, rispettivamente l'11 e l'8 per cento. Il settore minerario e le costruzioni sono tra i principali destinatari di investimenti diretti, rispettivamente 26 e 28 per cento dello stock totale.

Nel settore finanziario si rileva un solo grande investimento diretto in SSA (la partecipazione azionaria della cinese ICBC nella sudafricana *Standard Bank*), ma ciò non significa che non vi sia una presenza cinese. Al contrario, negli ultimi anni si sono registrate aperture di filiali di banche cinesi in SSA o accordi di partnership tra banche cinesi e banche locali, allo scopo di finanziare le crescenti attività di investimento delle imprese cinesi in Africa. Ne è un esempio la filiale della BoC aperta lo scorso anno in Angola (prima presenza di banca asiatica nel paese), mentre quella presente a Johannesburg svolge anche la funzione di *clearing bank* per il renminbi supportata da un accordo di *swap* tra le banche centrali sudafricana e cinese, analogo a quelli stipulati anche con altre banche centrali del continente. Da citare anche l'attività della cinese *Exim Bank*, che opera in diversi paesi del SSA per garantire crediti all'esportazione o finanziare opere infrastrutturali (es. in Mozambico e Tanzania). L'espansione del settore finanziario cinese in Africa risponde a una logica di prossimità dei finanziatori verso i progetti e i soggetti destinatari dei finanziamenti.

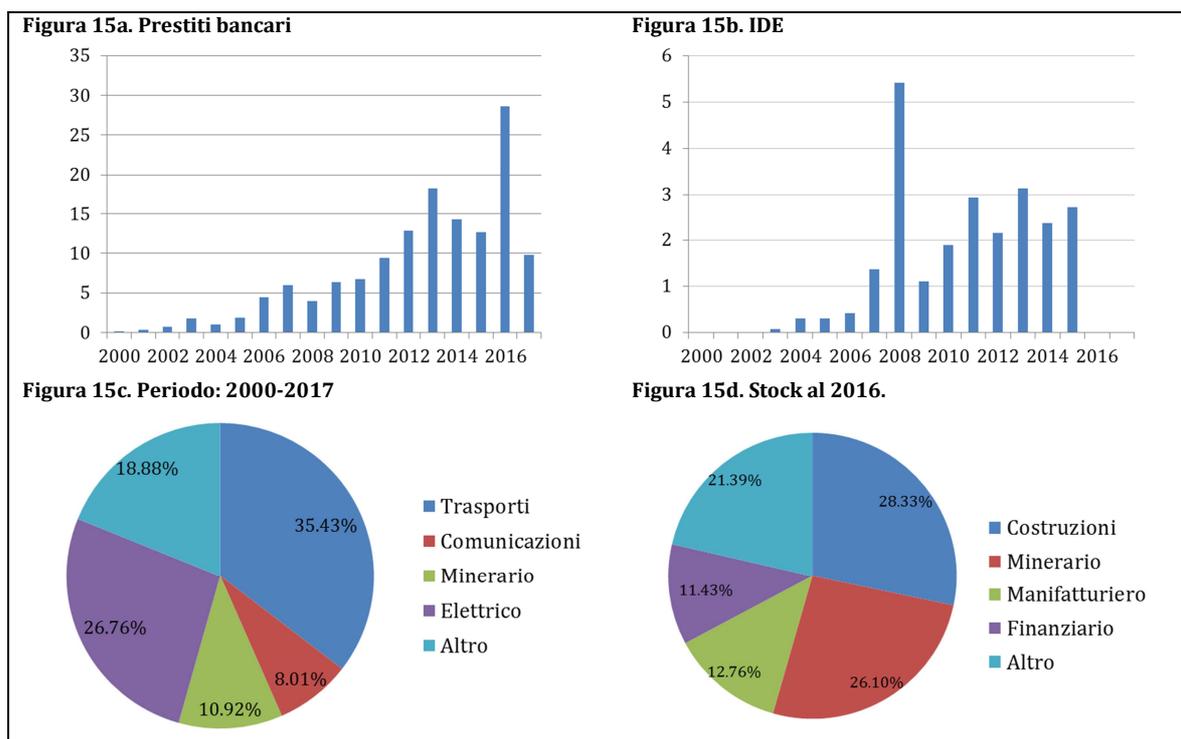


Figura 15: Prestiti bancari e IDE cinesi in SSA (Figure 15a e 15b, USD miliardi) e distribuzione per settore di attività (Figure 15c e 15d, valori percentuali). Fonte: *China - Africa Research Initiative*.

Nel corso del *Forum on China-Africa Cooperation (FoCAC)* di Johannesburg nel 2015, la Cina aveva preso impegni per 60 miliardi di dollari da spendere nel triennio terminante nel 2018 così ripartiti:

- 35 miliardi per prestiti concessionali e aiuti, linee di credito preferenziali e crediti all'esportazione;
- 5 miliardi per donazioni e prestiti a interesse zero;
- 5 miliardi per il fondo per le piccole e medie imprese (portato dalla dotazione iniziale di 1 miliardo a 6);
- 10 miliardi per la costituzione del *China-Africa Industrial Capacity Cooperation Fund*;
- 5 miliardi destinati ad ampliare la dotazione del *China-Africa Development Fund* (dai 5 iniziali).

Oltre all'impegno finanziario, nella stessa occasione il presidente cinese Xi ha preso impegni per iniziative di *capacity building* e per il mantenimento della sicurezza e della pace nella regione. In merito al primo aspetto, Eom e coautori (2018) fanno notare che si sarebbe trattato in larga misura di iniziative formative e viaggi di studio impiegati anche come strumenti di *soft power* e per diffondere una "narrativa alternativa" sulla Cina. Il leader cinese ha promesso assistenza militare in previsione della costituzione di una forza di crisi continentale, scambi di competenze e informazioni e attività anti pirateria nel Golfo di Aden, da svolgersi attraverso la base navale aperta a Djibouti nel 2017.

Nell'agosto del 2018 gli impegni finanziari cinesi sono stati lievemente ridotti (la dotazione del governo passa da 60 a 50 miliardi nel triennio, 10 miliardi essendo demandati al settore privato), con una ricomposizione a favore degli aiuti e delle donazioni, passate da 5 a 15 miliardi di dollari lungo il triennio di programmazione. Nel pacchetto è inoltre prevista la cancellazione dei debiti in scadenza tra quelli concessionali.

L'intensificazione della presenza cinese in SSA va oltre il mero scambio di materie prime e mercati di sbocco con infrastrutture e finanziamenti. Per i paesi africani, credito e investimenti dalla Cina non sono esplicitamente soggetti a condizioni o all'obbligo di portare a termine determinati programmi di riforme, come avviene per il ricorso a istituzioni finanziarie internazionali. Inoltre, il governo della RPC non interviene nelle questioni interne ai paesi con cui fa affari. Tuttavia, vi è il rischio che tali flussi finanziari spingano l'indebitamento di alcuni dei paesi africani oltre la soglia di sostenibilità, ponendo tali paesi in condizioni di debolezza negoziale di fronte a richieste da parte cinese di ulteriori concessioni sia sui prezzi delle materie prime sia in termini di supporto politico nei fora internazionali.

Sempre secondo Eom e coautori (2018), la sostenibilità dell'esposizione cinese non rappresenta un problema in generale. Quando si sono manifestate, le tensioni finanziarie hanno avuto origine per lo più in fattori di contesto, come guerre interne o il declino del prezzo delle materie prime. Solo per quanto riguarda Djibouti e Zambia, verso i quali istituzioni finanziarie della Cina detengono circa tre quarti dell'indebitamento estero totale, e la Repubblica del Congo, dove la situazione è talmente confusa che il presidente dello Stato africano è dovuto andare di persona a chiarirla a Pechino, il debito verso istituzioni cinesi rappresenta il fattore di maggiore criticità.

Tra gli altri elementi di criticità del rapporto SSA-Cina, oltre all'indebitamento, rientrano anche le carenze nella qualità delle infrastrutture costruite dalle imprese cinesi e un'insufficiente creazione di posti di lavoro e trasferimento di *know-how* alla popolazione locale. Infine, l'asimmetria nei rapporti commerciali – materie prime africane verso prodotti manufatti cinesi

- rischia di spiazzare l'industria manifatturiera locale, come sottolineato a più riprese dal Ministro del Commercio e dell'Industria sudafricano Davies in occasione dell'ultimo summit dei BRICS¹⁰⁴ ospitato in Sud Africa alla fine di agosto del 2018.

7. Gli investimenti in America Latina

L'integrazione commerciale dell'America Latina con la Cina è iniziata da quasi due decenni: nel 2000, la Cina rappresentava il 3 per cento dell'interscambio dei principali paesi della regione (Argentina, Brasile, Cile, Colombia e Perù), molto lontano dalle quote di Europa e Stati Uniti (25 e 23 per cento rispettivamente); da allora è cresciuto di quasi diciotto volte superando quello con gli Stati Uniti (18 per cento dell'interscambio totale contro il 16 per cento) e fermandosi appena al di sotto di quello con l'Europa (21 per cento). Più dell'80 per cento delle esportazioni dall'America Latina verso la Cina è rappresentato da materie prime (sia minerali che agricole), concentrate in pochi prodotti: soia, ferro, petrolio e rame per quasi il 70 per cento dell'export totale (Figura 16).

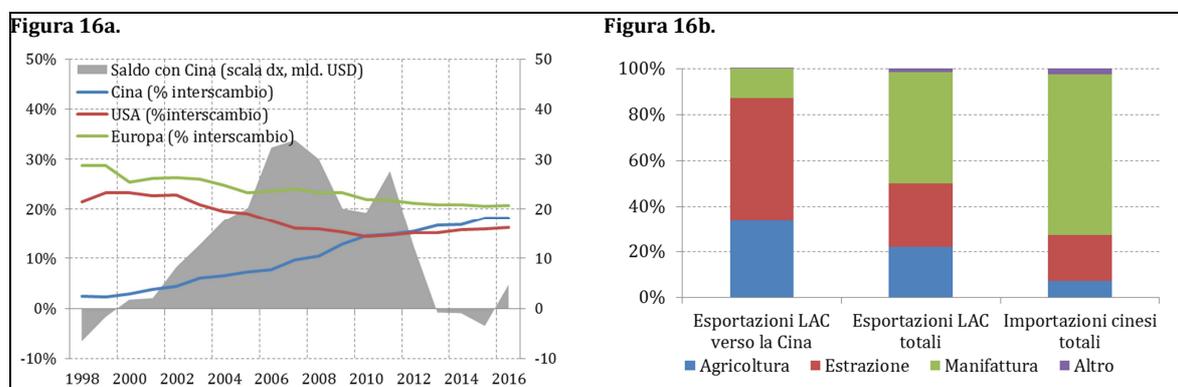


Figura 16: Commercio bilaterale di America Latina con Cina, Europa e Stati Uniti (Figura 16a, USD miliardi e valori percentuali) e distribuzione per settore di attività (Figura 16b, valori percentuali). Fonte: IADB e UN - Comtrade.

L'integrazione attraverso gli investimenti diretti cinesi in America Latina è relativamente più recente rispetto a quella commerciale e risale agli anni successivi alla grande crisi finanziaria. I dati ufficiali sottostimano il fenomeno per il fatto che molti investimenti cinesi transitano da paesi che hanno trattamenti fiscali privilegiati. Secondo i dati di *China Global Investment Tracker* (che tuttavia considera anche alcuni investimenti di portafoglio), gli afflussi di investimenti cinesi in America Latina avrebbero superato i 150 miliardi negli ultimi dodici anni (in testa il Brasile con 62 miliardi e l'Argentina con 28), facendo della Cina uno dei principali investitori nella regione (il dato, pur significativo, è comunque lontano da quello per l'Africa, che ha ricevuto circa 280 miliardi di dollari).

Per quanto riguarda il Brasile, se inizialmente gli investimenti erano per lo più legati alla necessità cinese di garantirsi l'accesso alle risorse naturali (in particolare nel settore petrolifero e minerario), più recentemente la motivazione andrebbe cercata anche nella volontà di sfruttare l'ampio mercato interno brasiliano e diversificare la presenza nei settori dell'industria manifatturiera, come la produzione e trasmissione di energia elettrica.

¹⁰⁴ Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica.

Secondo i dati elaborati dal *Global Development Policy Center* dell'Università di Boston, gli investimenti *greenfield* cinesi in Sud America si sono storicamente concentrati in pochi settori (in particolare l'estrazione di minerali – Figura 17a) con un profilo stabile nel tempo e senza evidenti scostamenti rispetto al totale degli investimenti esteri nella regione. Per quanto concerne l'attività di M&A, il settore elettrico ha assunto una particolare importanza negli ultimi anni (in particolare, si sottolinea l'acquisizione nel 2017 di *CPFL Energia* da parte di *State Grid Corporation of China* per oltre 12 miliardi di dollari), un periodo nel quale è calato il peso del settore estrattivo (Figura 17b).

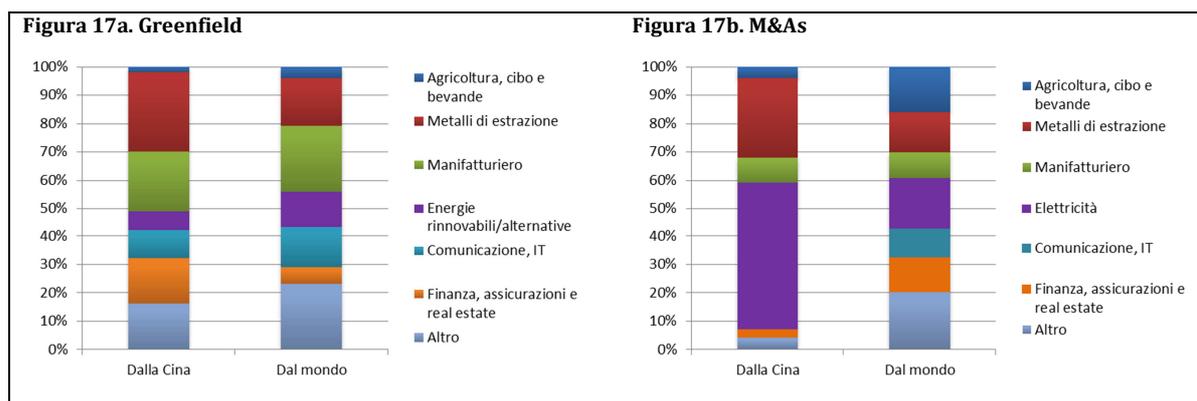


Figura 17: IDE in America Latina da Cina e resto del mondo, *greenfield* (Figura 17a, valori percentuali) e M&As (Figura 17b, valori percentuali); periodo: 2013-2017. Rielaborazione da *Global Development Policy Center*.

Un aspetto importante dell'integrazione finanziaria tra Cina e America Latina è rappresentato dai prestiti bilaterali che, negli ultimi dodici anni, sono stati pari a 150 miliardi di dollari (di cui 62 al solo Venezuela), erogati dalle due maggiori banche di sviluppo cinesi, la *China Development Bank* e la *China Exim Bank*. Negli ultimi anni, i prestiti hanno finanziato soprattutto il settore petrolifero (molto spesso per garantire le forniture di petrolio). Più recentemente, sta crescendo l'importanza del finanziamento alle infrastrutture, come ferrovie e strade.

L'accresciuto ruolo della Cina come investitore in America Latina ha riflessi importanti nei rapporti con gli Stati Uniti, visto che l'America Latina è da sempre considerata un ambito geografico sotto l'influenza statunitense. In ogni caso, la Cina è guidata con tutta probabilità da obiettivi essenzialmente commerciali: promuovere nuovi mercati per le proprie esportazioni, alleviare l'eccesso di capacità produttiva domestica e aiutare le proprie imprese a globalizzarsi con l'acquisizione di *asset* a buon mercato e in qualche modo strategici (vedi gli investimenti per assicurarsi l'approvvigionamento di materie prime). La Cina ha firmato partnership strategiche con quasi tutti i paesi della regione (con l'unica eccezione della Colombia). A livello multilaterale opera in stretta relazione con la *Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* (CELAC), che riunisce tutti i paesi dell'America Latina e dei Caraibi, verso il quale ha adottato dal 2015 la c.d. "strategia 1+3+6": un piano di integrazione, tre motori (commercio, investimenti e finanza) e sei priorità (i settori dell'energia e risorse naturali, infrastrutture, agricoltura, manifattura, scienza e tecnologia e IT).

I paesi della regione valutano positivamente l'approccio cinese del c.d. "capitale paziente". Enfatizzando la non interferenza in questioni sovrane e astenendosi dall'imporre condizioni di austerità fiscale o di trasparenza (come hanno fatto in passato i governi occidentali), la Cina

assicura ai paesi partner di avere un orizzonte più lungo del breve termine. Questo approccio consentirebbe loro di avere la necessaria flessibilità durante le fasi negative del ciclo e potrebbe aiutare l'America Latina a evitare i suoi tipici cicli di *boom and bust*.

D'altra parte, si fa strada anche la consapevolezza dei rischi inerenti al rapporto con la Cina, come quello della deindustrializzazione. Mentre le esportazioni latinoamericane verso la Cina sono limitate a un numero contenuto di materie prime, le importazioni si concentrano in prodotti manufatti (elettronica di consumo, strumenti ottici, tessile etc.), la cui concorrenza potrebbe impoverire l'industria locale. Inoltre, molti osservatori sollevano la questione degli standard inadeguati di protezione del lavoro e di tutela dell'ambiente negli investimenti diretti cinesi. Infine, non si può negare che le ingenti risorse finanziarie fornite dai cinesi pongono un potenziale problema di *moral hazard*: prestando senza alcun tipo di condizionalità, la Cina potrebbe incoraggiare un'eccessiva accumulazione di debito (come in parte è già accaduto nel caso del Venezuela).

8. La posizione europea: il dibattito sullo *screening* degli investimenti diretti esteri, tra volontà di cooperazione e necessità di protezione dei settori sensibili

Nel 2016, il flusso di investimenti diretti esteri in entrata nell'UE ha raggiunto i 538 miliardi di dollari, il 3 per cento del PIL; la quota proveniente dalla Cina è progressivamente cresciuta, dallo 0,3 per cento del 1995 al 2 nel 2015, pur rimanendo lontana da quelle degli attori tradizionali (41,1 per cento gli investimenti USA).¹⁰⁵ Secondo la stampa specializzata cinese, nel 2017 gli investimenti diretti cinesi in Europa sono aumentati del 72,7 per cento, raggiungendo i 18,46 miliardi di dollari, il valore più alto di sempre (Han, 2018).

Le istituzioni di Bruxelles hanno sempre mantenuto un regime di apertura nei confronti degli investimenti esteri, come sancito dagli stessi trattati dell'Unione (TFEU), riconoscendone i numerosi benefici: (i) stimolo per innovazione, ricerca e competitività e quindi per la crescita della produttività, (ii) miglioramento nell'allocazione delle risorse, (iii) creazione di posti di lavoro e (iv) apertura dei mercati internazionali.

Al contempo, tuttavia, gli IDE possono porre sfide importanti quando toccano interessi economici fondamentali e strategici, per la potenziale acquisizione da parte delle imprese straniere di un'influenza o controllo su imprese che utilizzano o gestiscono tecnologie e infrastrutture critiche, fattori produttivi e informazioni sensibili per la sicurezza nazionale. Ne potrebbero derivare tre rischi: (i) processi di trasferimento tecnologico non adeguatamente remunerati; (ii) integrità delle informazioni industriali; (iii) *dumping regolamentare*, ovvero la possibilità che, nell'ambito di un mercato unico, alcuni paesi decidano di mantenere una regolamentazione più blanda per attrarre maggiori flussi a sfavore degli altri membri. Tali rischi sono amplificati se gli IDE sono riconducibili a stati che agiscono tramite imprese statali o fondi sovrani.

¹⁰⁵ CE-2017a.

Un paese può seguire una politica d'investimento volta ad acquisire tecnologie utilizzabili anche per fini militari (cosiddetto, "uso duale"),¹⁰⁶ un problema ancor più rilevante nel caso cinese alla luce dell'embargo sulle forniture di armi imposto nel 1989 dalla UE e dagli Stati Uniti dopo i moti di piazza Tiananmen. Tra le recenti acquisizioni cinesi di aziende europee, nel 2016 ve ne sono state due il cui potenziale uso duale ha aperto la discussione sulle finalità e sui pericoli legati agli IDE: l'acquisto della principale azienda tedesca di robotica *Keller Und Knappich Augsburg* (KUKA) da parte della cinese *Midea Group* e il fallito tentativo di *takeover* del conglomerato tedesco *Aixtron*, attivo nel comparto dei semiconduttori, da parte del fondo *China's Fujian Grand Chip Investment Fund* (FGC). In tali occasioni, hanno pesato le preoccupazioni espresse dal CFIUS, spingendo nel primo caso il conglomerato tedesco a vendere la divisione aeronautica prima della chiusura della transazione e, nel secondo, impendendone la conclusione.¹⁰⁷

Secondo la Commissione Europea,¹⁰⁸ l'apertura dei mercati europei combinata al sostegno statale di cui godono molti investitori esteri potrebbe indurre distorsioni dei meccanismi concorrenziali. Molti investitori cinesi possono ricadere in questa casistica. Le aziende europee in Cina, inoltre, sono soggette a numerosi vincoli legali e regolamentari che ancora oggi ne limitano le possibilità di investire in numerosi settori, creando un terreno competitivo impari (ECCC-2018). Tra le conseguenze di tale mancanza di reciprocità vi è che sovente le imprese UE cercano controparti cinesi solo allo scopo di garantire l'accesso dei propri prodotti ai mercati della RPC.

Un'altra questione sensibile è stata sollevata dall'acquisizione della maggioranza relativa della società elettrica portoghese *Energias de Portugal* (EDP) da parte della *China Three Gorges* per le sue possibili ricadute su *asset* collocati in paesi terzi (tra i quali Italia, Polonia e Regno Unito).¹⁰⁹ Secondo alcuni commentatori (Godement 2017, Seaman *et al.* 2017, Benner *et al.* 2018), gli IDE cinesi sollevano preoccupazioni connesse all'influenza negoziale della RPC. Per tali autori, alcuni tra gli stati dell'Unione più favorevoli agli investimenti cinesi avrebbero impedito che si formasse una linea comune europea sfavorevole agli interessi di Pechino in numerose questioni di interesse geostrategico.¹¹⁰ La creazione del *gruppo "16+1"*, volta a intensificare il dialogo e la cooperazione economica, commerciale e culturale tra la Cina e gli stati dell'Europa

¹⁰⁶ La Commissione europea ha definito un elenco di prodotti che, benché progettati per usi civili, trovano impiego in ambiti militari o per infliggere torture e per eseguire pene capitali. I settori correlati a tecnologie a duplice uso sono definiti in CE (2017b).

¹⁰ Secondo il *Wall Street Journal*, il CFIUS avrebbe esercitato pressioni politiche sulla Germania affinché ritirasse l'autorizzazione preventivamente accordata all'acquisizione di *Aixtron*. La stessa *Aixtron* ha rilasciato un comunicato stampa nel quale si affermava che il CFIUS raccomandava di astenersi dal completare l'operazione per motivi di sicurezza nazionale, senza entrare nei dettagli delle motivazioni né delle possibili sanzioni in caso di rifiuto di ottemperare. Maggiori dettagli sull'acquisizione di KUKA sono discussi nella prossima sezione.

¹⁰⁸ CE (2017a).

¹⁰⁹ Ad aprile 2019, l'assemblea degli azionisti di EDP ha rigettato la richiesta di *China Three Gorges* di eliminare il tetto ai diritti di voto che possono essere espressi da ciascun partecipante (attualmente fissato al 25 per cento). Tale delibera ha di fatto chiuso ogni negoziazione per l'acquisizione da parte della società cinese della restante parte del capitale di EDP.

¹¹⁰ Nel luglio 2016, ad esempio, Grecia e Ungheria hanno bloccato una risoluzione della UE che condannava la militarizzazione del Mar della Cina Meridionale da parte della marina militare cinese.

centro-orientale (CEE), è stata interpretata da molti analisti come un tentativo cinese di indebolire la coesione del blocco europeo (Godement, 2017; v. Box).

BOX 6: L'iniziativa diplomatica e commerciale cinese in Europa centro - orientale: il "16+1"¹¹¹

Nel 2012 la RPC ha promosso la creazione di una piattaforma diplomatica, il China – CEEC Business Council, rivolta a 16 economie dell'Europa centrale e orientale e per questo nota come "16+1".¹¹² Confluita dal 2013 nella BRI, tale iniziativa si pone l'obiettivo di rafforzare la cooperazione economica, commerciale e culturale fra la Cina e i 16 partner, al fine di rendere la regione CEE una via di accesso privilegiata ai mercati della UE.

Le risorse cinesi sarebbero particolarmente importanti per i paesi candidati e potenziali candidati all'ingresso nell'Unione, che non beneficiano dei fondi strutturali. Sul fronte diplomatico, l'iniziativa consente ai 16 paesi partner di intrattenere relazioni dirette e privilegiate con la Cina e quindi di affermare una parziale autonomia rispetto alle posizioni assunte dalle principali economie della UE (Barisitz e Radzyner, 2018).

L'approccio "16+1" è stato definito "sperimentale e innovativo" (Grieger, 2018), con un processo decisionale imperniato su consenso, inclusività, non condizionalità, volontarietà, vantaggio reciproco (*win-win*). L'assetto organizzativo, inizialmente lasco, si è progressivamente istituzionalizzato mediante la nascita di gruppi di lavoro e comitati multi-livello e di coordinamento settoriale.

Per la Cina i motivi di interesse nei confronti dei "16" sono legati al grado elevato di apertura agli scambi commerciali, alla disponibilità di manodopera qualificata a un costo relativamente contenuto e, in alcuni casi, a un contesto istituzionale generalmente favorevole agli investimenti dall'estero. Inoltre, rileva la vicinanza dei 16 paesi CEE ai mercati di sbocco europei più sviluppati, nonché la loro posizione lungo le direttrici tracciate dalla BRI.

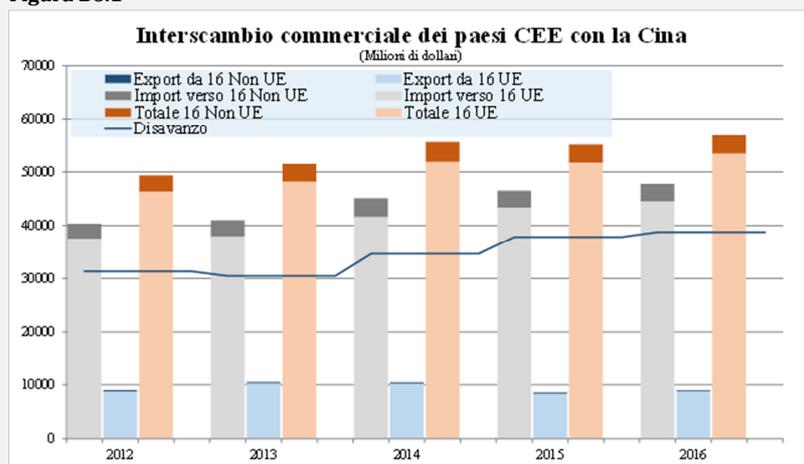
Nel 2016 l'interscambio commerciale dei "16" con la Cina è stato pari a circa 57 miliardi di dollari (di cui 53,5 miliardi per gli 11 paesi appartenenti alla UE; Figura B6.1)¹¹³ e la regione ha assorbito il 9,3 per cento del commercio complessivo cinese con la UE. Nel periodo 2012-2016, i "16" hanno registrato una forte crescita delle importazioni di beni dal partner asiatico (cumulativamente il 18,5 per cento, rispetto a un incremento dell'1,7 nella UE), a fronte di esportazioni pressoché costanti. Il disavanzo commerciale con la Cina è passato da 31 a 39 miliardi di dollari (pari a circa il 2,8 per cento del PIL per il complesso dei "16", da circa il 2,1 per cento nel 2013).

¹¹¹ Ad aprile 2019 si è tenuto il nono summit 16+1 al quale ha partecipato anche la Serbia come nuovo stato membro. Il gruppo è stato così rinominato 17+1.

¹¹² I paesi interessati sono 11 membri della UE (Bulgaria, Croazia, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria) e 5 paesi candidati e potenziali candidati all'ingresso nell'Unione (Albania, Bosnia Erzegovina, Macedonia, Montenegro e Serbia). La piattaforma 16+1 si avvale di un Segretariato generale permanente, con sede a Pechino, che coordina le conferenze ministeriali tematiche.

¹¹³ Nel 2016, per i 16 l'interscambio commerciale con la Cina rappresentava circa il 5,5 per cento del totale (5,2 nel caso della UE); due terzi dei flussi complessivi da e verso i 16 erano ascrivibili a Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria (1,22 e 1,22 per cento, rispettivamente).

Figura B6.1



Fonte: elaborazioni su dati FMI-DOTS.

Secondo i dati *China Global Investment Tracker*, nel quinquennio precedente l'avvio dell'iniziativa gli investimenti cinesi nei paesi CEE erano stati inferiori ai 4 miliardi di dollari; nei successivi cinque anni l'ammontare ha superato i 17 miliardi. Tra il 2012 e il 2016 gli investimenti diretti della Cina nei "16" paesi si sono diretti essenzialmente in Serbia, Ungheria, Romania, Bosnia-Erzegovina, Repubblica Ceca, Polonia e Montenegro.¹¹⁴ Per un raffronto, si ricorda che i paesi CEE membri della UE dovrebbero ricevere, tra il 2014 e il 2020, più di 224 miliardi di euro in fondi strutturali, 86 dei quali destinati alla sola Polonia.

Gli investimenti cinesi nei paesi del gruppo dei "16" si sono concentrati principalmente nel settore dei trasporti (infrastrutture e mezzi di trasporto), dei prodotti energetici e chimici, e delle tecnologie avanzate, in linea con la volontà cinese di accrescere il contenuto tecnologico della propria manifattura, di avvicinarsi ai principali mercati di sbocco e di irrobustire le linee di collegamento fisico con l'Europa.

Nonostante le grandi aspettative, la piattaforma non ha sinora funzionato come negli auspici iniziali dei paesi europei aderenti, e hanno continuato a prevalere approcci di natura bilaterale. Secondo alcuni commentatori sembra essere emersa una competizione tra paesi, sfruttata appieno dalla controparte asiatica (Godement e Vasselier, 2017). Ne è risultata una forte difformità dei flussi verso il gruppo dei "16", che si sono concentrati in particolare verso Ungheria e Serbia.

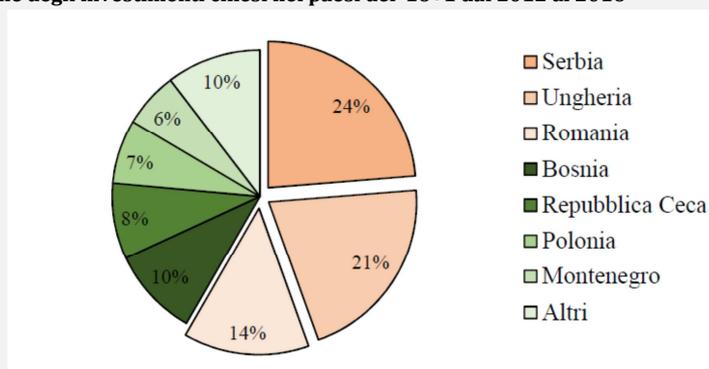
I progetti delineati hanno evidenziato una forte divergenza di interessi e aspettative tra i "16" e la Cina. Se, da una parte, la Cina ha dimostrato di essere più interessata ad acquisizioni di aziende esistenti per penetrare nel mercato europeo, dall'altra il gruppo dei "16" sarebbe più favorevole verso progetti *greenfield*, ritenuti in grado di sostenere più efficacemente esportazioni e occupazione. Tra le ragioni del disappunto dei CEE, Godement (2017) cita la marcata preferenza delle autorità cinesi per l'apertura di linee di credito in contrapposizione agli investimenti diretti. Tuttavia, in presenza di tassi di finanziamento più bassi in Europa che in Cina, questo orientamento si è rivelato generalmente poco appetibile per i paesi dei "16" appartenenti alla UE. Sempre secondo lo studioso francese, il governo della RPC tenderebbe ad

¹¹⁴ La distribuzione tra i paesi del 16+1 degli investimenti cinesi riflette non solo la scala e la presenza di un ambiente favorevole per la conduzione degli affari, ma anche la qualità delle relazioni bilaterali.

applicare all'erogazione dei finanziamenti condizioni vincolanti, come l'impiego di attrezzature e materiali cinesi o l'accesso privilegiato a infrastrutture locali nevralgiche. Infine, per alcuni dei paesi più piccoli l'erogazione di prestiti cinesi di rilevante ammontare potrebbe comportare severi rischi per la sostenibilità del debito.¹¹⁵

Nonostante le sue dimensioni, la **Polonia** non è storicamente il maggior destinatario di IDE cinesi nell'area. Alla base della sproporzione tra dimensione relativa e esposizione cinese vi sarebbe la trasformazione del tessuto industriale polacco, attualmente in corso, che lo pone in diretta concorrenza con la stessa Cina. La Polonia è peraltro uno dei due paesi del 16+1 ad aver aderito alla AIIB.

Figura B6.2: distribuzione degli investimenti cinesi nei paesi del 16+1 dal 2012 al 2016



Fonte: elaborazioni su dati American Enterprise Institute.

In **Repubblica Ceca**, nonostante il fortissimo attivismo, anche personale, del Presidente Zeman (rieletto nel 2018 per il secondo mandato) nella promozione delle relazioni politiche ed economiche con la Cina, il volume di IDE cinesi è ancora contenuto. Finora, le acquisizioni hanno riguardato piccoli volumi in settori diversificati. Il maggiore protagonista è il gruppo di investimenti cinese *CEFC*, la cui attività in Europa centrale è culminata con il controllo della compagnia aerea di bandiera *Czech Airlines* tramite *Travel Services*.¹¹⁶

Un ruolo particolare è giocato dall'**Ungheria** che, tra i partecipanti più attivi dell'iniziativa "16+1", ha ricevuto un ammontare di investimenti cinesi sproporzionato rispetto alla sua dimensione relativa tra i paesi CEE. Il governo Orbán ha: (i) attuato una campagna di attrazione degli investimenti esteri volta a favorire in maniera particolare gli operatori non UE; (ii) promosso la nascita di una piattaforma di *clearing* in renminbi appoggiandosi su un accordo di *swap* tra le banche centrali dei due paesi per 10 miliardi di renminbi (iniziato nel 2013 e rinnovato nel 2016) e (iii) aderito alla AIIB nel 2016.

Le istituzioni europee, e, tra gli stati membri, la Germania, guardano con crescente preoccupazione al consolidarsi del gruppo "16+1", rilevando un atteggiamento della controparte cinese talora apertamente orientato a creare divisioni nella UE. Nell'autunno del

¹¹⁵ Secondo il FMI, la costruzione della prima fase dell'autostrada Bar – Bojave in Montenegro ha aumentato il rapporto tra debito e PIL di 21 punti percentuali, obbligando le autorità di Podgorica a intraprendere un piano di consolidamento fiscale altrimenti non necessario. Il completamento dell'opera potrebbe porre ulteriori rischi per la sostenibilità complessiva del debito (IMF-2018).

¹¹⁶ Nel 2015 l'allora Presidente di *CEFC*, Ye Jianming, era stato nominato da Zeman consigliere economico onorario. Contestualmente, *CEFC* ha scelto di aprire a Praga un ufficio di rappresentanza per il mercato europeo.

2017 il Ministro degli Esteri tedesco Gabriel ha affermato: *“If we do not succeed for example in developing a single strategy towards China, then China will succeed in dividing Europe”*.¹¹⁷ Una risoluzione del Parlamento europeo del 2015 ha invitato gli stati membri dell'UE a parlare *“with one voice to the Chinese government, particularly in view of Beijing’s present diplomatic dynamism”*,¹¹⁸ sottolineando che il gruppo del 16+1 *“should not divide the EU or weaken its position vis-à-vis China and should also address human rights issues.”*¹¹⁹

La possibilità che gli investimenti esteri diretti da parte cinese possano mirare ad acquisire *know-how* e tecnologie sensibili si lega al timore che la UE possa perdere il proprio vantaggio competitivo nei settori più innovativi. Circa metà degli stati della UE dispone di un meccanismo di *controllo* degli investimenti esteri in entrata. Esistono però differenze nell'estensione dei controlli a livello settoriale, a livello geografico (a seconda che si applichino solo agli investimenti provenienti dai paesi extra-UE o anche a quelli intracomunitari). Allo stato dei fatti, quindi, non vi è ancora un sistema armonizzato a livello europeo per affrontare le nuove sfide poste dalla Cina come attore emergente sul mercato UE. Nel febbraio del 2017, i ministri dell'economia di Germania, Francia e Italia, con una lettera pubblica al Commissario europeo Malmström, segnalavano la propria preoccupazione sulla possibilità che le frequenti acquisizioni di aziende e tecnologie strategiche europee da parte di investitori esteri potessero comportare una “svendita” di eccellenze europee. Parimenti, sottolineavano la mancanza di reciprocità di trattamento degli investitori europei all'estero.

Il 13 settembre 2017 la Commissione europea ha presentato una proposta di *“Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione europea”*.¹²⁰ Il Regolamento è stato approvato nel marzo 2019 ed è entrato in vigore nell'aprile dello stesso anno. Il testo prevede un quadro giuridico che, pur senza imporre agli stati membri di modificare il proprio meccanismo di *screening* o di adottarne uno, e lasciando inalterata la sovranità decisionale dei singoli governi, incoraggia e facilita la cooperazione in questo campo (EU-2019).

Il difficile compromesso tra le esigenze nazionali e quelle di sicurezza dei Paesi membri ha portato alla definizione di alcuni requisiti essenziali cui devono adeguarsi i diversi sistemi di *screening* già adottati sul territorio europeo, senza però imporre agli stati membri che ancora non abbiano sentito la necessità di effettuare controlli sugli IDE l'obbligo di introdurli. Nella definizione di tali requisiti rientrano la trasparenza dei sistemi di revisione vigenti nel singolo paese membro per motivi di sicurezza o di ordine pubblico; la non discriminazione tra paesi terzi; una tempistica certa per le deliberazioni sull'ammissibilità dell'investimento e la possibilità per l'investitore di fare ricorso.

Il Regolamento prevede la possibilità per la Commissione di esaminare gli investimenti esteri diretti qualora questi possano incidere sulla sicurezza di *“progetti o programmi di interesse*

¹¹⁷ Poggetti (2017). “Se non riusciremo, ad esempio, a sviluppare una strategia unica nei confronti della Cina, essa riuscirà a dividere l'Europa”.

¹¹⁸ “Con una sola voce al governo cinese, in particolare in vista dell'attuale dinamismo diplomatico di Pechino”.

¹¹⁹ EP (2015). “Non dovrebbe dividere l'UE o indebolire la sua posizione nei confronti della Cina e dovrebbe anche affrontare questioni relative ai diritti umani”.

¹²⁰ CE (2017b).

dell'Unione",¹²¹ o se uno Stato membro ritenga che un investimento già attuato o in programma in un altro Stato possa ledere la sicurezza sul proprio territorio.¹²² Al termine dei controlli, la Commissione potrà emettere un parere che, benché non vincolante, dovrà essere tenuto in massima considerazione dal governo dello Stato che riceve l'investimento estero. Il testo invita, infine, i paesi membri a considerare le circostanze nelle quali l'operazione è stata pianificata, in particolare se l'acquirente sia controllato dal governo di un paese terzo o agisca nell'ambito di un'agenda statale avente proiezione internazionale.

Il Regolamento mira alla creazione di un meccanismo per lo scambio di informazioni basato sulla collaborazione e la trasparenza. Gli Stati membri dovranno informare annualmente la Commissione e gli altri Stati in merito agli investimenti diretti esteri realizzati sul proprio territorio. Viene inoltre proposta la formazione di un gruppo permanente di coordinamento per lo scambio di informazioni, per l'analisi sugli investimenti e sui settori strategici e per la condivisione delle *best practices*. Il tema della reciprocità non viene affrontato.

8.1 Le relazioni tra la Germania e la Cina

A ridosso della riunificazione tedesca le relazioni economiche e diplomatiche tra Germania e Cina si sono fatte sempre più intense. H. Kohl, G. Schröder ed A. Merkel, avvicendatisi alla Cancelleria federale a partire dagli anni '80, hanno curato in modo assai personale le relazioni con la Cina, anche tramite un intenso programma di missioni e visite. L'ufficialità degli incontri era resa operativa dalla cospicua presenza di delegazioni ministeriali e del mondo produttivo. Nel solo periodo 1993-1998 si sono svolti 52 incontri bilaterali a livello ministeriale. La Cancelliera Merkel si è recata 11 volte in Cina nel periodo 2005-2018. Insieme alle relazioni diplomatiche è cresciuto il volume dell'interscambio commerciale, fino a fare della Cina, nel 2017, il principale partner commerciale e industriale extraeuropeo della Germania, superando gli USA. Dal canto suo, la Germania è diventata l'unico grande paese europeo a vantare un avanzo commerciale bilaterale con la Cina (Figura 18). Sulle dinamiche commerciali tra i due paesi hanno pesato nell'ultimo decennio le importazioni cinesi di autovetture tedesche, il 15 per cento delle esportazioni tedesche totali (13,2 miliardi di euro).

¹²¹ Tra questi, *Horizon 2020* (ricerca), *Galileo* (spazio), *Trans-european Networks for Transport* (trasporti), *TEN-E* (energia) e lo *European Defence Industrial Development Programme*, EP (2018).

¹²² Il Regolamento considera come aree sensibili le infrastrutture critiche, sia fisiche sia virtuali, i centri di archiviazione e analisi dei dati, le infrastrutture spaziali o finanziarie, le tecnologie critiche e le produzioni a uso duale (intelligenza artificiale, robotica, semiconduttori, etc.), la *cybersecurity*, l'approvvigionamento dei fattori produttivi critici, l'accesso o il controllo delle informazioni sensibili, la libertà e il pluralismo dei mezzi di informazione. Si escludono dall'ambito di applicazione il settore finanziario e gli investimenti di portafoglio.

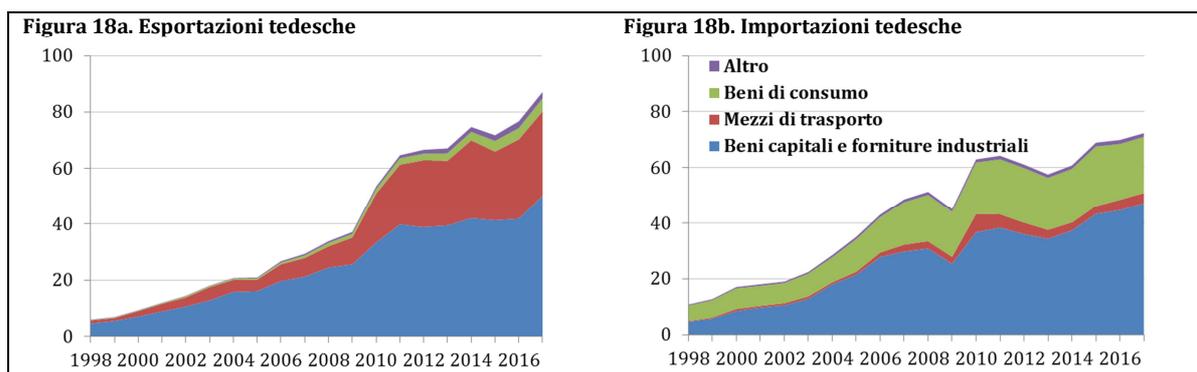


Figura 18: Interscambio commerciale di beni bilaterale tra Cina e Germania: esportazioni (Figura 18a, euro miliardi) e importazioni (Figura 18b, euro miliardi) tedesche. Fonte: Eurostat.

Gli IDE cinesi in Germania sono cresciuti stabilmente dal 2004 al 2011, soprattutto nel settore energetico, *automotive* e immobiliare. Nel 2016 investitori cinesi hanno portato a termine alcune operazioni di finanza straordinaria di elevato volume e importanza strategica: tra queste, l'acquisizione del colosso tedesco dello smaltimento rifiuti *EEW* da parte di *Beijing Enterprises* (1.44 miliardi di euro); la *KraussMaffei Group* (macchinari) acquisita da *ChemChina* (925 milioni di euro); la divisione lampade di *Osram*, acquistata da un consorzio guidato dalla cinese *MLS* (400 milioni di euro); il *robot maker* *KUKA*, comprato da *Midea* per 4,4 miliardi di euro.

L'OPA lanciata su *KUKA* nel maggio 2016 ha assunto una rilevanza particolare nel dibattito che ne è scaturito sia per le dimensioni complessive (circa 4,4 miliardi di euro) sia per i risvolti strategici. La *KUKA* è una storia di successo tutta tedesca: fondata nel 1898, ha prodotto il primo robot industriale al mondo nel 1973 ed è oggi leader mondiale nel campo dell'automazione industriale. Si tratta di un operatore alla frontiera nella c.d. "quarta rivoluzione industriale": il suo più recente brevetto è relativo a un robot piccolo e maneggevole, in grado di consentire interazioni tra uomo e macchina tali da renderlo efficace sia per scopi industriali sia per l'assistenza riabilitativa ai pazienti.

I risvolti dell'acquisizione di *KUKA* in termini di *technology transfer* e integrità delle informazioni custodite hanno suscitato in Germania reazioni politiche e una profonda discussione. Durante il periodo in cui l'OPA è rimasta aperta vi sono state numerose esortazioni perché si facesse avanti un'offerta tale da mantenere il controllo dell'impresa in mani tedesche o perlomeno europee.¹²³ L'offerta cinese, tuttavia, con un premio del 36 per cento sulla quotazione di borsa, è risultata inviccinabile per i possibili compratori europei. Per parte loro, i cinesi di *Midea* hanno mantenuto un comportamento finalizzato a consolidare la propria immagine presso il sistema manifatturiero locale come operatore industriale affidabile, prendendo precisi impegni sui livelli occupazionali e sulla presenza di figure di riferimento tedesche all'interno del comitato di sorveglianza almeno fino al 2023. Secondo la legge tedesca, tale operazione non ha potuto essere soggetta a interventi governativi atti a impedirne il completamento poiché non era relativa a infrastrutture e non presentava insormontabili problemi di sicurezza.

¹²³ Tra tutte, i pubblici riferimenti dell'allora commissario europeo al digitale Gunther Oettinger e dell'allora ministro tedesco dell'economia e dell'energia Sigmar Gabriel.

Pur non potendosi stabilire un nesso causale tra l'evoluzione del dibattito sul controllo degli IDE cinesi e la loro evoluzione, è un fatto che dal 2017 questi siano fortemente diminuiti, da 11 miliardi di euro (più della somma dei 10 anni precedenti) a 1,8 miliardi di euro. L'attivismo finanziario cinese ha continuato però a manifestarsi nell'aumento del volume di *venture capital* e investimenti di portafoglio, come l'acquisizione di partecipazioni in *Daimler* e *Deutsche Bank*.¹²⁴

Nonostante le relazioni economiche bilaterali tra Germania e Cina siano particolarmente intense, il governo Merkel ha adottato un orientamento più prudente: alla fine del 2018, ha approvato una legge che abbassa la soglia minima sufficiente a far scattare una procedura di scrutinio sugli investimenti non UE in infrastrutture sensibili, dall'attuale 25 per cento al 10.¹²⁵ La finalità di questa iniziativa è quella di mantenere fermi i principi di apertura dei mercati interni, confrontandosi con la necessità di garantire alle proprie imprese uguali condizioni di accesso su quelli esteri, aspetto di importanza crescente alla luce della prospettata transizione della manifattura cinese a uno stadio più maturo. Sulla base di questi argomenti, il governo tedesco si sta adoperando perché il *Bilateral Investment Agreement* (BIA) tra Cina e UE possa concludersi, così da garantire la definizione di un quadro condiviso per la protezione degli investimenti e l'accesso ai reciproci mercati.

Il 5 febbraio 2019 il ministro tedesco dell'economia e dell'energia Altmaier ha pubblicato il documento "*Nationale Industriestrategie 2030*"¹²⁶ che indica le linee strategiche di politica industriale tedesca per il prossimo decennio.¹²⁷ Con l'obiettivo dichiarato di portare il contributo della manifattura al valore aggiunto lordo al 25 per cento in Germania e al 20 per cento nell'Unione Europea entro il 2030,¹²⁸ il documento fa esplicito riferimento a due direttrici: a) il ricorso a strumenti di mercato basati su assunzione di responsabilità privata, ma anche a forme di sostegno statale "limitato, residuale e temporaneo" a determinate imprese e/o settori;¹²⁹ b) l'individuazione di più stringenti criteri di delimitazione degli investimenti diretti

¹²⁴ Per ragioni diverse, ambedue queste operazioni finanziarie hanno suscitato un certo numero di discussioni. Nel primo caso, si è notato che la partecipazione in *Daimler* è stata acquistata dalla *Geely*, società cinese proprietaria di *Volvo* dal 2010 e sua concorrente diretta in vari segmenti merceologici e mercati. Nel caso di *Deutsche Bank*, invece, la discussione ha riguardato l'affidabilità finanziaria del gruppo acquirente, la cinese *HNA* che, già fortemente indebitata ai tempi dell'acquisto del pacchetto azionario, è oggi in una fase di ristrutturazione profonda e di cessione di numerose attività estere. A settembre 2018 *HNA* ha annunciato la vendita di alcuni *asset* di portafoglio, tra i quali proprio la partecipazione in *Deutsche Bank* acquisita all'inizio del 2017.

¹²⁵ La stessa soglia viene applicata agli investitori non tedeschi nel settore della difesa e della trasmissione di dati crittografati.

¹²⁶ <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/nationale-industriestrategie.pdf>

¹²⁷ "Le strategie di politica industriale stanno vivendo un momento di rinascita in molte parti del mondo: quasi nessun paese di successo fa ormai affidamento esclusivamente sulle forze del mercato per il raggiungimento dei propri compiti economici. Si intravedono strategie di rapida espansione, apertamente volte ad aprire nuovi mercati per i propri beni puntando, ove possibile, al monopolio... Le questioni della sovranità e della capacità industriale e tecnologica della nostra economia costituiscono la sfida decisiva per la sostenibilità futura del nostro paese".

¹²⁸ Nel 2017 tali quote si attestano rispettivamente al 23,4 e al 16,4 per cento (Fonte: Eurostat).

¹²⁹ Tale sostegno può giungere fino all'acquisizione temporanea di quote di proprietà di singole imprese per il tramite di un fondo appositamente costituito.

verso imprese tedesche.¹³⁰ Secondo il ministro Altmaier, opponendosi alle interferenze di altri Paesi nei processi di economia di mercato e preservando i propri interessi economici, la Germania e l'Unione europea contribuiranno, anche a lungo termine, all'emergere di un'"economia sociale di mercato globale".

Che un "paese emergente" diventi un investitore globale è un fatto nuovo che costringe a rivedere tutti gli assetti normativi e negoziali.¹³¹ Nella visione tedesca, la dialettica tra accordi e competizione si declina a livello di sistema, piuttosto che di singole imprese. Ciò fa sì che la Germania tenda a rimanere un sistema paese coeso, caratterizzato da obiettivi condivisi a livello nazionale e con i maggiori partner europei, solide alleanze strategiche internazionali e mano ferma sul rispetto del *level playing field*.

8.2 La Cina e il Regno Unito: fine della *Golden era*?

A differenza di quelli commerciali, i rapporti politico-istituzionali tra Cina e Regno Unito sono stati spesso contraddistinti da incomprensioni e conflittualità legate al passato coloniale. Ciononostante, l'apertura delle relazioni diplomatiche nel 1972 e il negoziato per il trasferimento della sovranità su Hong Kong (retaggio della prima guerra dell'oppio) hanno favorito una maggiore conoscenza reciproca e il progressivo riavvicinamento tra i due Stati.¹³²

La strategia del "*constructive engagement*" nasce nel 1997, con il premierato di Tony Blair, e accelera con l'inizio del mandato di Cameron¹³³, che puntava a lanciare una *partnership* privilegiata tra i due paesi. Il periodo seguente è stato caratterizzato dalla progressiva "de-politicizzazione" dell'azione di governo che, insieme all'attivismo del Cancelliere dello Scacchiere Osborne, ha portato le relazioni bilaterali a una fase chiamata "*golden era*", basata su un "*constructive and incremental engagement*". In tale ottica si può leggere sia la decisione britannica di astenersi dal prendere posizioni politiche sui dossier più critici nei rapporti con la Cina, anche al costo di frizioni con gli alleati storici come UE e USA, sia l'adesione alla neo-costituita AIIB.¹³⁴ La scelta di privilegiare iniziative bilaterali, principalmente non a guida UE, ne è stato il corollario.

¹⁰ Il divieto di acquisizione di imprese da parte di concorrenti stranieri deve continuare a essere soggetto a condizioni rigorose e può essere utilizzato solo caso per caso, se necessario, per difendersi dalle minacce alla sicurezza nazionale, inclusa l'area delle infrastrutture critiche. Il documento auspica anche una modifica del diritto della concorrenza in Germania e nell'Unione Europea, tale da consentire alle imprese europee e tedesche una competizione internazionale ad armi pari.

¹¹ Opinioni raccolte nel corso di una conversazione con il Prof. Gerhard Stahl, docente di economia presso la Peking University HSBC Business School, sede di Shenzhen, durante una sua visita a Berlino.

¹² Il Regno Unito è stato il primo paese al di fuori del blocco comunista a riconoscere la RPC nel 1950: nel 1954 si sono aperte le relazioni ufficiali a livello di incaricati d'affari e solo nel 1972 le rispettive ambasciate.

¹³ Il governo uscito dalle elezioni del maggio 2010 si era posto come obiettivo il rafforzamento delle relazioni con i paesi emergenti a maggiore crescita, nella consapevolezza che il Regno Unito, l'Europa e l'Occidente avrebbero superato la crisi finanziaria del 2008 economicamente e finanziariamente indeboliti.

¹⁴ Di fronte alla proposta di avviare una nuova istituzione multilaterale a iniziativa cinese, i maggiori paesi dell'Europa occidentale hanno mostrato dapprima un atteggiamento molto cauto, per l'opacità del processo negoziale, il timore che la nuova istituzione potesse lavorare su standard non riconosciuti e l'inopportunità politica di partecipare a una banca di sviluppo potenzialmente in competizione con

A determinare il cambio di passo della politica del Regno Unito concorrono, da una parte, il pieno riconoscimento del ruolo della RPC nei prossimi decenni e, dall'altra, la volontà di valorizzare i punti di contatto e degli interessi comuni alle due economie. Ne è conseguito uno sforzo sinergico tra settore pubblico e privato intorno alla *City*, il maggiore *asset* di cui dispone il Regno Unito. In questa prospettiva, la fase di relazioni bilaterali è facilmente inquadrabile come una collaborazione basata sui "reciproci opportunismi": Londra serve a Pechino per internazionalizzare il RMB, mentre la Cina serve alla *City* e all'industria dei servizi finanziari e professionali per confermarsi come primaria piazza mondiale.

Le storiche difficoltà nelle relazioni politiche tra i due paesi non hanno mai compromesso lo sviluppo dei loro rapporti commerciali e finanziari (Figura 19). Le esportazioni britanniche verso la Cina sono rimaste fino al 2010 di valore modesto, essenzialmente concentrate su beni capitali e forniture industriali, per poi diversificarsi progressivamente a favore della componentistica per mezzi di trasporto. Al contrario, le importazioni, circoscritte ai beni capitali e di consumo, mostrano un trend crescente già a partire dall'inizio del secolo. Nel complesso, il saldo commerciale appare fortemente sbilanciato a favore della Cina, con un disavanzo bilaterale del Regno Unito di quasi 34 miliardi di euro nel 2017.

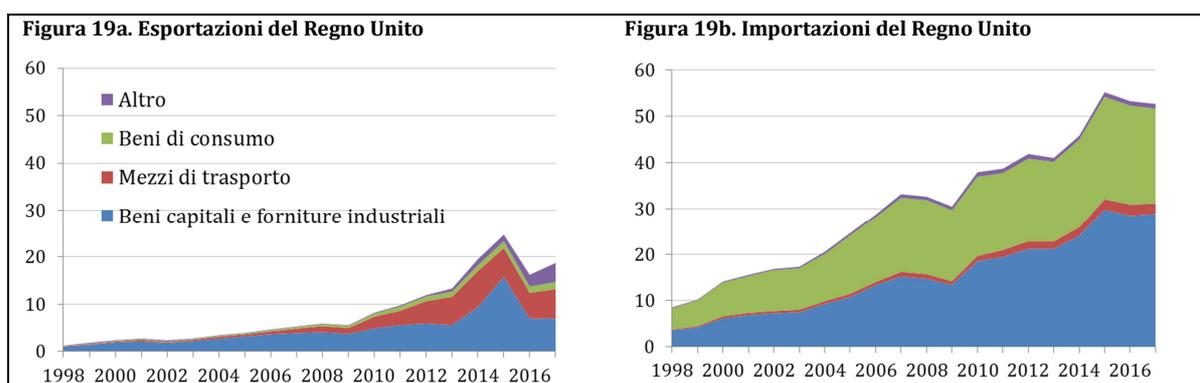


Figura 19: Interscambio commerciale di beni bilaterale tra Cina e Regno Unito: esportazioni (Figura 19a, euro miliardi) e importazioni (Figura 19b, euro miliardi) britanniche. Fonte: Eurostat.

La prospettiva della *Brexit* e l'uscita di scena di Osborne, principale promotore del nuovo corso delle relazioni bilaterali, hanno portato molti osservatori a ritenere conclusa anzitempo la "golden era". Ciò, tuttavia, non considera il fatto che il nuovo contesto rafforza l'interesse del Regno Unito verso la Cina e, possibilmente, spinge il governo britannico a cercare un nuovo avvicinamento. In particolare, si sottolinea la necessità britannica di controbilanciare gli effetti della *Brexit* sulla *City*, puntando sulla capacità di attrarre IDE, e di dimostrare la fattibilità dell'obiettivo di una "Global Britain".

Per la Cina il Regno Unito è importante non solo per l'internazionalizzazione del RMB, ma anche come punto di riferimento per settori di crescente interesse per la *leadership* del PCC come la *green finance*. Il finanziamento della BRI rappresenta un ulteriore ambito sul quale il governo britannico punta per consolidare un legame privilegiato con la RPC, facendo leva sulle professionalità presenti nella *City*.

quelle già esistenti. Nell'incertezza generale, la decisione del governo britannico, nel marzo 2015, di aderire alla AIIB ha spinto anche Germania, Francia e Italia ad aderire come soci fondatori.

Nel corso del *9th UK-China Economic and Financial Dialogue* del dicembre 2017 sono stati siglati vari accordi di cooperazione in numerosi settori per circa 9 miliardi di sterline, con la costituzione di diversi tavoli tecnici congiunti che si dovranno riunire sotto l'egida dei due governi. Dato l'interesse reciproco che ispira la relazione privilegiata tra i due governi,¹³⁵ è lecito aspettarsi che le relazioni sino-britanniche non vengano danneggiate significativamente dall'uscita del Regno Unito dalla UE, a meno che questo processo non comprometta anche la rilevanza della *City* nel panorama finanziario internazionale.

9. Conclusioni

In questo lavoro sono stati descritti alcuni dei fatti più rilevanti collegati alla proiezione internazionale della Cina. Si tratta di un processo su scala globale che va attentamente analizzato con strumenti specifici. A differenza di quanto era successo con l'ascesa di altre superpotenze globali che hanno imposto la propria supremazia militare prima di quella economica, l'affermazione cinese nel contesto mondiale comincia con la tessitura capillare di relazioni commerciali e finanziarie bilaterali. Comprenderne la natura e le motivazioni, in un contesto geopolitico non più bipolare ma profondamente interconnesso e globalizzato, è un utile strumento per confrontarsi con questo fenomeno sulla base di un approccio cooperativo e non conflittuale.

In un recente saggio, la studiosa di relazioni internazionali E. C. Economy (2018) suggerisce di rivisitare complessivamente l'approccio verso la Cina, combinando tra loro gli strumenti analitici impiegati in passato con altri più adeguati alle nuove sfide poste dalla presidenza di Xi Jinping. In particolare, gli Stati Uniti (e per estensione l'Europa) dovrebbero fare leva sulle ambizioni cinesi di porsi al centro della *governance* globale inducendola ad assumersi le responsabilità che questo ruolo richiede. Le diplomazie dei due paesi hanno già dato prova in passato di saper cooperare sul tema del cambiamento climatico o nell'affrontare l'espansione dell'epidemia di ebola in Africa. Una forma di responsabilizzazione simile a quella applicata nell'affrontare queste due crisi potrebbe essere utilmente impiegata nel dare soluzioni alla crisi globale dei rifugiati o nella gestione della minaccia nucleare proveniente dalla Corea del Nord. Lo stesso approccio dovrebbe essere applicato anche al campo economico e finanziario, senza compromettere i principi cardine di un sistema di commercio libero e concorrenziale e sensibilizzando le autorità della RPC sull'adozione di standard e *best practices* internazionali.

L'Unione Europea sembra volersi muovere in questa direzione: , ha promosso nel dicembre 2018 un'azione legale contro la Cina al WTO per fermare la pratica delle "*systemic practices that force European companies to give up sensitive technology and know-how as a precondition for doing business in China*".¹³⁶ Secondo la Commissaria al Commercio Malmström, la prassi oggetto dell'iniziativa "*clearly goes against the rules that China committed itself to when it joined the*

¹³⁵ Nel corso del *12th Asia-Europe Meeting (ASEM) Summit* tenutosi a ottobre 2018, i due premier avrebbero promosso un ulteriore rafforzamento delle relazioni tra i rispettivi paesi ("*diamond era*").

¹³⁶ "Pratiche sistematiche che costringono le aziende europee a rinunciare a tecnologia e *know-how* sensibili come prerequisito per fare affari in Cina". http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6882_en.htm.

*WTO*¹³⁷ e sottolinea la volontà delle Istituzioni europee di richiamare la Cina alle responsabilità assunte verso la comunità internazionale.

¹³⁷ “chiaramente va contro le regole che la Cina si è impegnata (a seguire) quando è entrata a far parte dell'OMC”.

Indice delle abbreviazioni

ADB - Asian Development Bank
AIIB - Asian Infrastructure Investment Bank
APEC - Asian Pacific Economic Cooperation
ASEAN - Association of Southeast Asian Nations
ASEM - Asia-Europe Meeting
BIA - Bilateral Investment Agreement
BoC – Bank of China
BRI - Belt and Road Initiative
BRICS – Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica
CBRC - China Banking Regulatory Commission
CDB - China Development Bank
CEA - Council of Economic Advisers
CEE - Europa centro-orientale
CELAC - Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CFIUS - Committee for Foreign Investment in the US
CHEC - China Harbour Engineering Company
CM2025 - China Manufacturing 2025 Key Area Technology Roadmap
COSCO - China Ocean Shipping Company
CPEC - China Pakistan Economic Corridor
CPTTP - Comprehensive and Progressive Trans Pacific Partnership
CSCEC - China State Construction Engineering Corporation
CSIS - Center for Strategic and International Studies
DAC - Development Assistance Committee (OCSE)
DSP - Diritto speciale di prelievo
ECCC - European Chamber of Commerce in China
EFTA - European Free Trade Association
EXIM – Export Import Bank of China
FGC - China's Fujian Grand Chip Investment Fund
FIRRMA - Foreign Investment Risk Review Modernization Act
FMI -Fondo Monetario Internazionale
FoCAC - Forum on China-Africa Cooperation
GCC - Gulf Cooperation Council
ICBC - Industrial and Commercial Bank of China
ICT - Information and Communication Technologies
IDE - Investimenti diretti esteri
ITIC - Information Technology Industry Council
JBIC - Japan Bank for International Cooperation
JOIN - Japan Overseas Infrastructure Investment Corporation for Transport and Urban Development
KUKA - Keller Und Knappich Augsburg
MIC2025 - Made in China 2025
MIIT - Ministry of Industry and Information Technology
MoF - Ministero delle Finanze
National IC Fund - National Integrated Circuit Investment Fund
OCSE - Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
ONU - Organizzazione Nazioni Unite
OPA – Offerta pubblica di acquisto
PBoC - People's Bank of China
PCC - Partito Comunista Cinese
QUAD - Quadrilateral Security Dialogue
RCEP - Regional Comprehensive Economic Partnership
RCIF - Russia-China Investment Fund
RPC - Repubblica Popolare Cinese
R-QFII - Renminbi Qualified Foreign Institutional Investor Program

SAARC - South Asian Association for Regional Cooperation
SCO - Shanghai Cooperation Organization
SOE - State Owned Enterprise
SSA - Sub Saharian Africa
SWIFT - Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications
TANAP - Trans Anatolian Gas Pipeline
TAP - Trans Adriatic Pipeline
TFEU – Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea
TPP - Trans Pacific Partnership
UE/EU – Unione Europea
UEE - Unione Economica Euroasiatica
UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development
USTR - United States Trade Representative
WTO – Organizzazione Mondiale del Commercio; World Trade Organization

Riferimenti bibliografici

AA.VV. (ADB-2017), "Meeting the Asia's Infrastructure Needs", *ADB Special Reports*, febbraio.

AA.VV. (BP-2017), "BP Statistical Review of World Energy", *British Petroleum*.

AA.VV. (CE-2017a), "Welcoming Foreign Direct Investment while protecting Essential Interests", *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, European Commission, Brussels settembre.

AA.VV. (CE-2017b), "Data and information collection for EU dual-use export control policy review – Annexes", maggio.

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/may/tradoc_155610.pdf

AA.VV. (CE-2019), "UE-Cina – Una prospettiva strategica", *Comunicazione Congiunta al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo e al Consiglio*, Commissione Europea, marzo.

AA.VV. (ECB-2018), "The international role of the euro", *ECB Interim Report*, giugno.

AA.VV. (ECCC-2017), "China Manufacturing 2025 – Putting Industrial Policy Ahead of Market Forces", *European Chamber of Commerce in China*.

AA.VV. (ECCC-2018), "The European Business in China 2018/2019", *The European Union Chamber of Commerce in China*.

AA.VV. (EP-2015), "Texts adopted: EU-China Relations European Parliament resolution of 16 December 2015 on EU-China relations", *European Parliament*, dicembre.

AA.VV. (EU-2019), "Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for screening of foreign direct investments into the Union", *European Parliament, The Council*, 19 marzo 2019. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-72-2018-REV-1/en/pdf>

AA.VV. (IEA-2017), "World Energy Outlook 2017", *International Energy Agency*.

AA.VV. (IMF-2014), "China – 2014 Article IV Consultation", *IMF Country report*, N. 14/235, luglio.

AA.VV. (IMF-2018), "Montenegro – 2018 Article IV Consultation", *IMF Country report*, N. 18/121, maggio.

AA.VV. (MoF-2019), "Debt Sustainability Framework for Participating Countries of the Belt and Road Initiative", *Ministry of Finance of People's Republic of China*, aprile. <http://m.mof.gov.cn/czxw/201904/P020190425513990982189.pdf>

AA.VV. (OECD-2017), "Sharing the benefits of growth by providing opportunities to all", *OECD Economic Survey: China*, Thematic Chapter 2, pp 100-130.

AA.VV. (S&P-2018), "Asia energy's landscape in 2018", *S&P Global Platt's Report*.

AA.VV. (SRM-2016), "Italian Maritime Economy – Third Annual Report", *Studi e Ricerche per il Mezzogiorno*.

- AA.VV. (USTR-2018), "Findings of the investigation into China's acts, policies and practices related to technology transfer, intellectual property and innovation under section 301 of the Trade Act of 1974", *Office of the United States Trade Representative Executive Office of the President*, marzo.
- AA.VV. (WH-2018), "2018 Economic Report of the President - Together with the Annual Report of the Council of Economic Advisers", *The White House*, febbraio.
- AA.VV. (WTO-2018), "World Tariff Profiles 2018", *WTO - ITC - UNCTAD*.
- Acemoglu, D., D. Dorn, G. Hanson, e B. Price (2016), "Import Competition and the Great U.S. Employment Saga of the 2000S", *Journal of Labor Economics*, Vol.34, no.S1 (Part 2, January), pagg. S141-S198.
- Anderlini, J. (2018), "Interview: 'We say, if you want to get rich, build roads first'", *Financial Times*, 25 settembre. <https://www.ft.com/content/4ec28916-9c9b-11e8-88de-49c908b1f264>
- Andornino, G.B. (2018), "Cina: le nuove 'Via della Seta'", *Osservatorio di politica internazionale*, N. 140, ottobre.
- Asquith, B., S. Goswami, D. Neumark, e A. Rodriguez-Lopez (2017), "U.S. Job Flows and the China Shock", *NBER Working Paper* 24080, novembre.
- Barisitz, S., e A. Radzyner (2018), "The New Silk Road: Implications for Europe", *SUERF Policy Note* N.25, gennaio.
- Benner, T., J. Gaspers, M. Ohlberg, L. Poggetti, e K. Shi-Kupfer (2018), "Authoritarian Advance - Responding to China's Growing Political Influence in Europe", *GPPI, MERICS*.
- Biliang, H., e J. Zhuang (2015), "Knowledge Work on Excess Capacity in the People's Republic of China", *ADB Consultant's report*, Project Number: SC 103697, luglio.
- Bovino, B.A., e S. Panday (2018), "Twin Deficit: Mind the Gap(s)", *S&P Global*, Maggio. <https://www.spglobal.com/our-insights/Twin-Deficits-Mind-the-Gaps.html>
- Brown, M., e P. Singh (2018), "China's Technology Transfer Strategy: How Chinese Investments in Emerging Technology Enable A Strategic Competitor to Access the Crown Jewels of U.S. Innovation", *Defense Innovation Unit Experimental*, gennaio. [https://admin.govexec.com/media/diux_chinatechnologytransferstudy_jan_2018_\(1\).pdf](https://admin.govexec.com/media/diux_chinatechnologytransferstudy_jan_2018_(1).pdf)
- Caliendo, L., M. A. Dvorkin, e F. Parro (2015), "The Impact of Trade on Labor Market Dynamics", *NBER Working Paper* N. 21149, maggio.
- Chalmin, P. (eds; 2018), "World Commodity Market - 2018", *Cyclope Year Book, Economica*, pp. 247-252.
- Chellaney, B. (2017), "China's Creditor Imperialism", *Project Syndicate*, 23 gennaio.
- Coase, R., e N. Wang (2012), "How China became capitalist", *McMillan*.
- Davis B., e L. Wei (2018), "China Prepares Policy to Increase Access for Foreign Companies", *The Wall Street Journal*, 12 dicembre. https://www.wsj.com/articles/china-is-preparing-to-increase-access-for-foreign-companies-11544622331?mod=hp_lead_pos4

- Dent, C.M. (2017), "East Asia Integration Towards an East Asian Economic Community", *ADB Working Paper Series*, N. 665, febbraio.
- de Soyres, F., A. Mulabdic, S. Murray, N. Rocha, e M. Ruta (2018), "How Much Will the Belt and Road Initiative Reduce Trade Costs?", *World Bank Policy Research Working Paper* N. 8614, ottobre.
- Dogar, F.E. (2018), "India, SCO and the QUAD", *South Asia Program at Hudson Institute*, 26 giugno. <http://www.southasiaathudson.org/blog/2018/6/26/india-sco-and-the-quad>
- Economy, E.C (2018), "The Third Revolution – Xi Jinping and the New Chinese State", *Oxford University Press*.
- Eid-Oakden, F. (2017), "China's growing North Africa footprint", *ACT Middle East*, estate.
- Eom, J., D. Brautigam, e L. Benabdallah (2018), "The path ahead: the 7th forum on China-Africa cooperation", *China Africa Research Initiative Briefing Paper* N. 1.
- Fukuyama, F. (1992), "The End of History and the Last Man", *Free Press*, 1992.
- Gabusi, G. (2017), "Crossing the River by Feeling the Gold': The Asian Infrastructure Investment Bank and the Financial Support to the Belt and Road Initiative", *China and World Economy*, Vol. 25, N. 5.
- Garcia Herrero, A. e J. Xu (2019), "Countries' perceptions of China's Belt and Road Initiative: a big data analysis", *Bruegel Working Paper* N. 1, 6 febbraio.
- Giraud, A. (2017), "The Pantagruel Hunger of the South China Sea Basin for all Commodities", *The Geostrategic Maritime Review* n.9, *l'Harmattan*, inverno, pp. 81-91.
- Godement, F., e A. Vasselier (2017), "China at the gates: a new power audit of EU-China relations", *ECFR*, dicembre.
- Grieger, G. (2018), "China, the 16+1 format and the EU", *European Parliamentary Research Service* (EPRS).
- Ha, T.H. (2018), "Evolving Regionalism in Asia-Pacific", *ASEAN Focus*, issue 3/2018.
- Hallward-Driemeier, M., e G. Nayyar (2018), "Trouble in the Making? The Future of Manufacturing-Led Development", *The World Bank Group*.
- Han W. (2018), "China's Outbound Investment Falls for First Time on Record", *Caixin*, 28 settembre. www.caixinglobal.com/2018-09-28/chinas-outbound-investment-falls-for-first-time-on-record-101331199.html?rkey=4jojpercento2BU9DvvtuaHc2n7nIpercento2FFLpercento2FE7ci4pKhuUjGF04r1HarW9zC1fHpercento2Bgpercento3Dpercento3D&cxg=web&Sfrom=twitter
- Hancock, T. (2019), "China renegotiated \$50bn in loans to developing countries", *Financial Times*, 29 aprile. <https://www.ft.com/content/0b207552-6977-11e9-80c7-60ee53e6681d>
- Hass, R. (2017), "The trajectory of Chinese foreign policy: From reactive assertiveness to opportunistic activism", *The Asan Forum*, 4 novembre. <http://www.theasanforum.org/the-trajectory-of-chinese-foreign-policy-from-reactive-assertiveness-to-opportunistic-activism/>

- Henry, S. (2018), "US spare rare earths in China trade war", *Financial Times*, 16 luglio. <https://www.ft.com/content/a776dd74-bb26-11e8-94b2-17176fbf93f5>
- Hillman, J. (2018a), "China's Belt and Road Is Full of Holes", *CSIS Briefs*, settembre.
- Hillman, J. (2018b), "The Belt and Road's Barriers to Participation", *Center for Strategic and International Studies*, 7 febbraio. <https://reconnectingasia.csis.org/analysis/entries/belt-and-road-barriers-participation/>
- Hillman, J. (2018c), "China must play fair over BRI contracts", *NIKKEI Asia Review*, 6 febbraio. <https://asia.nikkei.com/Viewpoints/Jonathan-Hillman/China-must-play-fair-over-BRI-contracts>.
- Hillman, J. (2018d), "China's Belt and Road Initiative: Five Years Later", *Statement Before the US-China Economic and Security Review Commission of US Senate*, 25 gennaio.
- Holbig, H. (2009), "Remaking the CCP's Ideology: Determinants, Progress and Limits under Hu Jintao", *Journal of Current Chinese Affairs*, 38, 3, 35-61.
- Hurley, J., S. Morris, e G. Portelance (2018), "Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective", *Center for Global Development*, CGD Policy paper N. 21, marzo.
- Kimball, W., e R. Scott (2014), "China Trade, Outsourcing, and Jobs", *Economic Policy Institute Briefing Paper* N. 385, dicembre.
- Kratz, A., A. Feng e L. Wright (2019), "New Data on the "Debt Trap" Question", *China Macro*, Rhodium Group, aprile.
- Kynge, J. (2018), "Chinese contractors grab lion's share of Silk Road projects", *Financial Times*, 24 gennaio. <https://www.ft.com/content/76b1be0c-0113-11e8-9650-9c0ad2d7c5b5>
- Lagarde, C. (2018), "Belt and Road Initiative: Strategies to Deliver in the Next Phase", discorso tenuto in occasione della conferenza congiunta IMF - PBoC, 12 aprile. <http://www.imf.org/en/News/Articles/2018/04/11/sp041218-belt-and-road-initiative-strategies-to-deliver-in-the-next-phase>
- Lague, D. e B. Kang Lim (2019), "New missile gap leaves U.S. scrambling to counter China", *Reuters*, 25 aprile. <https://www.reuters.com/investigates/special-report/china-army-rockets/>
- Li, C., e E. Cary (2011), "The Last Year of Hu's Leadership: Hu's to Blame?", *China Brief*, Volume 11 Issue 23, The Jamestown Foundation, dicembre.
- Liu, Y., e T. Sun (2013), "Local Government Financing Platforms in China: a Fortune or Misfortune?", *International Monetary Fund Working Paper* 13-43, ottobre.
- Lund, S., J. Woetzel, E. Windhagen, R. Dobbs e D. Goldshtein (2018), "Rising corporate debt: Peril or promise?", *McKinsey Global Institute Discussion Paper*, giugno.
- Ma, G. (2006), "Sharing China's Bank Restructuring Bill", *China & World Economy*, 19 - 37, Vol. 14, N. 3.
- Marconi, D., (2018), "Currency comovements in Asia-Pacific: The regional role of the renminbi", *Pacific Economic Review*, 2018; 23:150-163.

- Martina, M., K. Yao, e Y. Chen (2018), "Exclusive: Facing U.S. blowback, Beijing softens 'Made in China 2025' message", *Reuters*, 25 giugno. <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-madeinchina2025-exclu/exclusive-facing-u-s-blowback-beijing-softens-made-in-china-2025-message-idUSKBN1JL12U>
- Miller, L. (2005), "China an Emerging Superpower?", *Stanford Journal of International Relations*, Vol. 6 N. 1, inverno.
- Musu, I. (2018), "Eredi di Mao, Economia, società, politica nella Cina di Xi Jinping", *Donzelli editore*.
- Naviwala, N. (2017), "Pakistan's \$100B deal with China: What does it amount to?", *Devex*, 24 agosto.
- O'Trakoun, J. (2018), "China's Belt and Road Initiative and Regional Perception of China", *Business Economics*.
- Poggetti, L. (2017), "One China – One Europe? German Foreign Minister's Remarks Irk Beijing", *The Diplomat*, 9 settembre. <https://thediplomat.com/2017/09/one-china-one-europe-german-foreign-ministers-remarks-irk-beijing/>
- Rudd, K. (2018), "How Xi Jinping Views the World – the core interest that shape China's behaviour", *West Point*, marzo.
- Seaman, J., M. Huotari, e M. Otero-Iglesias (eds; 2017), "Chinese Investment in Europe - A Country-Level Approach", *ETNC*, dicembre.
- Shaik, S., e S. Tunio (2017), "Pakistan ramps up coal power with Chinese-backed plants", *Reuters*, 3 maggio. <https://www.reuters.com/article/us-pakistan-energy-coal/pakistan-ramps-up-coal-power-with-chinese-backed-plants-idUSKBN17Z019>
- Skylar Mastro, O. (2019), "The Stealth Superpower - How China Hid Its Global Ambitions", *Foreign Affairs*, gennaio/febbraio.
- Small, A. (2018), "The Backlash to Belt and Road", *Foreign Affairs*, 16 febbraio.
- South China Morning Post (2019), "Huawei likely faces 5G ban in Canada, security experts say – but the trick will be how and when to announce it", 7 febbraio. <https://www.scmp.com/news/world/united-states-canada/article/2185229/huawei-likely-faces-5g-ban-canada-security-experts>
- Sow, M. (2018), "Figures of the week: Chinese Investments in Africa", *Brookings Institution*, settembre. <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2018/09/06/figures-of-the-week-chinese-investment-in-africa/>
- State Council Information Office of the People's Republic of China (2018), "China's Arctic Policy", *Xinhua*, gennaio. http://www.xinhuanet.com/english/2018-01/26/c_136926498.htm
- Swanson, A., e K. Bradsher (2018), "White House Considers Restricting Chinese Researchers Over Espionage Fears", *The New York Times*, 30 aprile. <https://www.nytimes.com/2018/04/30/us/politics/trump-china-researchers-espionage.html>
- Tang, S. M. (2018), "ASEAN's Hard Look at Indo-Pacific", *ASEAN Focus*, issue 3/2018.

- The Economist (2018), "China has a vastly ambitious plan to connect the world", *The Economist*, 26 luglio. <https://www.economist.com/briefing/2018/07/26/china-has-a-vastly-ambitious-plan-to-connect-the-world>
- Tobin, K. C. (2018), "Opening Statements", in *Hearing on China's Belt and Road Initiative: Five Years Later*, Hearing before the US – China Economic and Security Review Commission, One Hundred Fifteenth Congress, Second Session, 25 gennaio.
- Venkatachakam, K.S. (2017), "Can Pakistan Afford CPEC?", *The Diplomat*, 16 giugno. <https://thediplomat.com/2017/06/can-pakistan-afford-cpec/>
- Wong, C. (2011), "The Fiscal Stimulus Programme and Public Governance Issues in China", *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 2011/33.
- Wu, M. (2016), "The 'China, Inc.' Challenge to Global Trade Governance", *Harvard International Law Journal*, Vol. 57, 1001-1063; *Harvard Public Law Working Paper*, N. 16-35, maggio. <https://ssrn.com/abstract=2779781>
- Wübbecke, J., M. Meissner, M.J. Zenglein, J. Ives, e B. Conrad (2016), "Made in China 2025 – The making of a high-tech superpower and consequences for industrial countries", *Merics*, dicembre.
- Xiong, W. (2018), "The Mandarin Model of Growth", *NBER Working Paper* n.25296, novembre.
- Zhang, L. (2016), "Rebalancing in China--Progress and Prospects", *IMF Working Paper No. 183*, settembre.
- Zhu, X. (2012), "Understanding China's Growth: Past, Present, and Future", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 26, N. 4, Pages 103–124, autunno.

