

OrizzonteCina

Rivista quadrimestrale di politica, relazioni internazionali
e dinamiche socio-economiche della Cina contemporanea

Volume 11 (2020) n. 2



grafica e impaginazione: www.glamlab.it

Italia e Cina: 50 anni di relazioni

Tra status e agency: Cina e Italia a 50 anni dalla normalizzazione delle relazioni

Giovanni B. Andornino

“Reality check”: le relazioni bilaterali Italia-Cina in ambito economico dagli anni Settanta alle “nuove Vie della Seta”

Giuseppe Gabusi e Giorgio Prodi

L’ascesa del populismo e il suo impatto sulle relazioni sino-europee

Sun Fanglu

Il Mediterraneo allargato e la Cina come “offshore balancer”

Andrea Ghiselli e Maria Grazia Giuffrida

Italia-Cina: le interazioni in ambito navale e la proiezione cinese nel Mediterraneo allargato

Simone Dossi

Osservatorio STIP: Science, Technology, and Innovation Policy

L’Italia e le società di telecomunicazioni cinesi: congiuntura globale e incertezze interne

Francesco Silvestri e Virginia Mariano

CinesItaliani

Quando i cinesi d’Italia mutarono bandiera e diventarono “cinesi d’oltremare patriottici”

Daniele Brigadoi
Cologna

Recensione

Simone Pieranni, *Red Mirror. Il nostro futuro si scrive in Cina* (Bari e Roma: Laterza, 2020)

Giuseppe Gabusi

OrizzonteCina pubblica saggi originali e rigorosi al fine di promuovere, a livello nazionale, una più articolata conoscenza del sistema politico, delle relazioni internazionali e delle dinamiche socioeconomiche della Repubblica popolare cinese e della più ampia collettività sinofona. La rivista ospita contributi di ricercatori affermati ed emergenti con l'obiettivo di agevolare il dialogo tra diverse prospettive disciplinari, anche favorendo la traduzione in italiano di articoli proposti da studiosi stranieri.

OrizzonteCina combina gli strumenti interpretativi propri delle scienze sociali con la sensibilità filologica degli studi d'area sinologici e si compone di una sezione monografica, costituita da articoli e note di ricerca dedicati all'approfondimento critico di una tematica di particolare salienza, e di specifiche rubriche a cura del Comitato editoriale.

Il Comitato editoriale di *OrizzonteCina* condivide e si conforma allo spirito delle raccomandazioni del Committee on Publication Ethics (COPE) al fine di assicurare la costante e rigorosa implementazione delle migliori pratiche internazionali per quanto attiene alla correttezza etica del processo di pubblicazione della rivista.

Il Comitato Editoriale di *OrizzonteCina* accoglie manoscritti in lingua italiana, inglese e cinese, che vengono sottoposti a una doppia *peer-review*:
- una revisione a singolo cieco svolta da un membro del Comitato Editoriale affine all'approccio disciplinare di cui l'articolo è espressione;
- una revisione anonima a doppio cieco svolta da un Revisore esterno al Comitato Editoriale esperto della tematica trattata nell'articolo.

OrizzonteCina è una rivista scientifica quadrimestrale registrata al Tribunale di Torino e censita dall'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR). Promossa dal Torino World Affairs Institute, la rivista è pubblicata in formato *Open Access* dal TOChina Centre, centro del Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università degli Studi di Torino, che ne ha la responsabilità scientifico-redazionale.

Gli autori e le autrici che desiderano sottoporre un manoscritto o comunicare con la redazione sono invitati a scrivere a orizzontecina@tochina.it

DIRETTORE RESPONSABILE

Giovanni B. Andornino, Università degli Studi di Torino

CONDIRETTORE

Daniele Brigadoi **Cologna**, Università degli Studi dell'Insubria

COMITATO EDITORIALE

Giovanni B. Andornino, Università degli Studi di Torino

Davor Antonucci, Sapienza, Università di Roma

Daniele Brigadoi **Cologna**, Università degli Studi dell'Insubria

Daniele Brombal, Università Ca' Foscari Venezia

Carlotta Clivio, The London School of Economics and Political Science

Simone Dossi, Università degli Studi di Milano

Enrico Fardella, Peking University

Giuseppe Gabusi, Università degli Studi di Torino

Andrea Ghiselli, Fudan University

Elisa Giunipero, Università Cattolica del Sacro Cuore

Simona Grano, University of Zurich

Emma Lupano, Università degli Studi di Cagliari

Arianna Ponzini, Università degli Studi di Torino

Giorgio Prodi, Università degli Studi di Ferrara

Flora Sapio, "L'Orientale" Università degli Studi di Napoli

Francesco Silvestri, Beijing Foreign Studies University

COMITATO DI REDAZIONE

Giovanni B. Andornino, Daniele Brigadoi Cologna, Virginia Mariano, Arianna Ponzini (coordinatrice), Zhao Meirong

 **TOCHINA CENTRE**



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TORINO



C P
S
CULTURE
POLITICA
SOCIETÀ



Italia e Cina: 50 anni di relazioni

Tra status e <i>agency</i> : Cina e Italia a 50 anni dalla normalizzazione delle relazioni Giovanni B. Andornino	4
“Reality check”: le relazioni bilaterali Italia-Cina in ambito economico dagli anni Settanta alle “nuove Vie della Seta” Giuseppe Gabusi e Giorgio Prodi	12
L’ascesa del populismo e il suo impatto sulle relazioni sino-europee Sun Fanglu	26
Il Mediterraneo allargato e la Cina come “offshore balancer” Andrea Ghiselli e Maria Grazia Giuffrida	38
Italia-Cina: le interazioni in ambito navale e la proiezione cinese nel Mediterraneo allargato Simone Dossi	50
Osservatorio STIP: Science, Technology, and Innovation Policy L’Italia e le società di telecomunicazioni cinesi: congiuntura globale e incertezze interne Francesco Silvestri e Virginia Mariano	58
Cinesitaliani Quando i cinesi d’Italia mutarono bandiera e divennero “cinesi d’oltremare patriottici” Daniele Brigadoi Cologna	74
Recensione Simone Pieranni, <i>Red Mirror. Il nostro futuro si scrive in Cina</i> (Bari e Roma: Laterza, 2020) Giuseppe Gabusi	78



Tra status e *agency*: Cina e Italia a 50 anni dalla normalizzazione delle relazioni

Giovanni B. Andornino 

Dipartimento di Culture, Politica e Società, Università degli Studi di Torino

Contatto: giovanni.andornino@unito.it

Ricevuto il 12 giugno 2020; accettato il 15 settembre 2020

Abstract

The signing of the Memorandum of Understanding for cooperation on the Belt and Road Initiative marks the culmination of several years of deepening relations between Italy and China. While many observers have emphasised the international implications of the first G-7 country formally adhering to Chinese President Xi Jinping's signature foreign policy agenda, more attention needs to be devoted to the domestic politics and political economy rationales underlying Italy's choices. This article argues that the contentious foreign policy move made by Rome's populist government in 2019 is premised on a trade-off between international status and greater bargaining power on critical trade and investment negotiations.

Keywords

Chinese foreign policy; Italian foreign policy; Belt and Road Initiative; status; hierarchy

Introduzione

La Repubblica italiana e la Repubblica popolare cinese (Rpc) giungono a commemorare il 50° anniversario della normalizzazione delle relazioni diplomatiche in un frangente storico che appare tra i meno abilitanti dalla fine del secondo conflitto mondiale.

Sul fronte sanitario ed economico, dopo aver compromesso la mobilità tra i due paesi fino quasi ad azzerarla nella primavera 2020, la pandemia da COVID-19 sperimenta oggi una recrudescenza destinata ad aggravare la recessione dell'economia globale, con pesanti ricadute sociali che potranno incidere in modo significativo anche sugli equilibri globali reali e percepiti.¹ Una *survey* di recente pubblicata dal Pew Research Center,² condotta nel mese di agosto 2020, mostra come gli italiani riportino la percentuale più alta tra tutti i paesi sondati rispetto a coloro che ritengono che la Cina sia già oggi la prima potenza economica globale (57%). Mentre prende vigore il dibattito sul futuro della globalizzazione, tra contrastate dinamiche di *reshoring* e avventurose ipotesi di *de-linking* dalla Cina, l'opinione pubblica italiana appare dunque molto sensibile alle implicazioni problematiche della tensione tra vincoli di sicurezza nazionale e opportunità legate all'accesso al mercato e agli investimenti cinesi.

¹ Secondo l'Alto Rappresentante dell'Unione Europea per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, Josep Borrell, la pandemia da COVID-19 avrà conseguenze "enormi" sul piano geopolitico: "Josep Borrell : « L'Europe n'a aucun intérêt à mener une croisade antichinoise », *Le Monde*, 15 ottobre 2020, disponibile all'Url https://www.lemonde.fr/international/article/2020/10/15/josep-borrell-il-faut-batir-l-europe-puissance_6056111_3210.html.

² Laura Silver, Kat Devlin e Christine Huang, "Unfavorable views of China reach historic highs in many countries", *Pew Research Center*, 6 ottobre 2020, disponibile all'Url <https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/#in-europe-more-see-china-as-worlds-top-economic-power-than-u-s>.

Tale dialettica è resa più stringente, anche per l'Italia, dal rapido deterioramento delle relazioni tra Stati Uniti e Rpc. Il discorso del Segretario di Stato Mike Pompeo a Yorba Linda il 23 luglio 2020 ha sintetizzato la ragione di fondo per cui a Washington si considera esaurito l'approccio inclusivo inaugurato da Richard Nixon e Henry Kissinger nei primi anni Settanta del secolo scorso: l'*engagement* non ha prodotto i cambiamenti attesi all'interno della Cina e la sua crescente influenza globale va contrastata in quanto espressione di un regime politico leninista che per la propria stessa natura minaccia gli interessi statunitensi.³ Una particolare ambizione maieutica è diffusa in parte dell'*establishment* e della società statunitense sin dal XIX secolo: trasformare la Cina in senso più affine alla modernità "americana". Secondo questo approccio, le riforme economiche in Cina, a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, andavano agevolate mediante investimenti e politiche di integrazione della Rpc nei mercati globali anche per consentire una diffusione del benessere materiale che avrebbe favorito una trasformazione in senso meno autocratico del regime politico cinese.⁴ Questo slancio appare compromesso, essendosi consolidata una frustrazione *bipartisan* a Washington rispetto al fallimento, per il futuro prevedibile, di una prospettiva riformista in Cina che possa essere letta nei termini di un gioco a somma positiva per gli Stati Uniti.

Anche l'Unione Europea ha mutato atteggiamento verso la Cina della "nuova era" di Xi Jinping, tuttora considerata un partner su specifiche agende globali, ma anche qualificata – *apertis verbis* – come un concorrente sui mercati globali e un rivale che promuove sistemi di *governance* alternativi.⁵ Non si tratta di una svolta improvvisa, né transitoria. Le dinamiche che portano le imprese cinesi a competere sempre più efficacemente in settori ad alto valore aggiunto e ragguardevole intensità tecnologica – insidiando ora anche i grandi operatori tedeschi e francesi – si inseriscono in una cornice più ampia di sfide che trascendono la dimensione commerciale e investono l'identità stessa dell'Unione Europea. La filosofia della concorrenza su cui si è storicamente fondato il mercato unico è chiamata a confrontarsi con l'esigenza che l'Europa non sia priva di "campioni continentali" capaci di reggere la pressione dei grandi gruppi statunitensi e cinesi in settori strategici.⁶ I meccanismi di ponderazione del ruolo della mano pubblica nell'economia nazionale vanno aggiornati alla luce del superamento della tradizionale dicotomia Stato/mercato, come evidenziato dall'incipiente politicizzazione della *governance* delle imprese cinesi private, chiamate a perseguire finalità anche "patriottiche" e ad accogliere un ruolo incisivo nel loro *management* da parte delle organizzazioni del Pcc (che sono distinte dalle amministrazioni dello Stato).⁷ Le politiche di allargamento e vicinato devono essere riallineate in rapporto alle agende di connettività euroasiatica della Belt and Road Initiative (BRI), proiettate da Pechino

³ Si vedano, in particolare, Michael Pompeo, "Communist China and the Free World's Future", discorso tenuto a Yerba Linda, 23 luglio 2020, disponibile all'Url <https://www.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future> e Presidenza degli Stati Uniti d'America, National Security Strategy of the United States of America, Washington DC, dicembre 2017, disponibile all'Url <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

⁴ Sottolinea il punto, tra gli altri, Henry Kissinger nel suo *Cina* (Milano: Edizioni Mondadori, 2011).

⁵ Commissione Europea e Alto Rappresentante dell'Unione Europea per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, "EU-China – A strategic outlook", Bruxelles, 12 marzo 2019, disponibile all'Url <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

⁶ Elisa Braun et al., "EU big four press Vestager to clear path for champions", *Politico*, 6 febbraio 2020, disponibile all'Url <https://www.politico.eu/article/eu-big-four-france-germany-italy-poland-press-executive-vice-president-margrethe-vestager-to-clear-path-for-champions>.

⁷ Consiglio per gli affari di Stato della Rpc, "Ye Qing: si promuova l'integrazione organica del ruolo dirigente dell'organizzazione di Partito con il sistema di governance delle imprese private" (Yè Qīng: tuīdòng dāng dì lǐngdǎo zhìdù tǐxì yǔ míngqǐ zhīlǐ tǐxì yōuji rónghé), Pechino, 17 settembre 2020, disponibile all'Url http://www.acfic.org.cn/ldzc_311/jzhd/yq/yqgzhd/202009/t20200917_245057.html.

talora mediante strumenti che possono esaltare la frammentazione dello spazio politico europeo, come nel caso della piattaforma 17+1.⁸ La pressione degli Stati Uniti sul dossier 5G evidenzia quanto sia complesso armonizzare le relazioni transatlantiche – e le politiche di sicurezza nazionale – dei singoli Stati membri con un approccio europeo che risponda a un quadro normativo organico e non all’idiosincrasia di specifiche tensioni geopolitiche con un paese terzo. Infine, per un soggetto come l’Unione, che ha a lungo supplito al basso profilo di molti Stati membri sulla gestione del dossier diritti umani nei rapporti con Pechino, e che presenta un Parlamento sensibile e proattivo sul tema,⁹ è sempre più difficile trovare un posizionamento sostenibile rispetto alle oscure vicende che riguardano le politiche di assimilazione delle minoranze etniche cinesi¹⁰ e alla plateale deviazione di Pechino dallo spirito e dalla lettera della *Sino-British Joint Declaration* che nel 1984 definì i termini del ritorno di Hong Kong sotto la sovranità cinese.¹¹

In un simile contesto, come interpretare l’indirizzo politico che nel 2019 – in evidente controtendenza – ha portato l’Italia a firmare il Memorandum of Understanding (MoU) per la collaborazione sulla Belt and Road Initiative? E quali prospettive è lecito attendersi per le relazioni sino-italiane nel prossimo futuro? La tesi di questo articolo è che per comprendere la logica che ha indotto il governo Conte I a un passo senza precedenti tra i maggiori paesi occidentali, tanto più in questa fase storica, occorra ragionare nei termini di concessione di status da parte dell’Italia a beneficio della Rpc, in cambio di *agency*.

Lo status nelle relazioni internazionali

Lo status è una dimensione centrale della vita sociale, tanto per gli individui, quanto per gli Stati. Esso è un “bene posizionale”, cioè definisce un posizionamento rispetto al quale gli Stati – vale a dire i loro governanti – sono estremamente sensibili.¹² Tale posizionamento può essere inteso come l’appartenenza, in assoluto, a un gruppo¹³ che rafforza l’identità sociale dello Stato – si pensi alla *vexata quaestio* sullo status di grande potenza dell’Italia post-unitaria – oppure come collocazione, relativa, all’interno di una gerarchia sociale alla luce della maggiore o minore dotazione di attributi ritenuti significativi dalla collettività (ricchezza, capacità coercitive, coesione sociale, attrattività culturale, situazione demografica, organizzazione socio-politica, influenza

⁸ Anastas Vangeli, “China’s Engagement with the Sixteen Countries of Central, East and Southeast Europe under the Belt and Road Initiative”, *China and the World Economy* 25 (2017) 5: 101-124.

⁹ La scelta compiuta dal Parlamento Europeo di attribuire il Premio Sakharov al Consiglio di coordinamento dell’opposizione democratica bielorusa (22 ottobre 2020) mostra quanto l’unica istituzione comunitaria eletta direttamente dalla cittadinanza europea sia disposta a intervenire su dossier di stringente attualità politica ed estrema delicatezza diplomatica: Parlamento Europeo, “The 2020 Sakharov Prize awarded to the democratic opposition in Belarus”, comunicato stampa del 22 ottobre 2020, disponibile all’Url <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201016IPR89546/the-2020-sakharov-prize-awarded-to-the-democratic-opposition-in-belarus>.

¹⁰ Liu Zhen, “Xi Jinping defends ‘totally correct’ Xinjiang policies despite growing human rights concerns”, *South China Morning Post*, 26 settembre 2020, disponibile all’Url <https://www.scmp.com/news/china/politics/article/3103187/xi-jinping-defends-totally-correct-xinjiang-policies-despite>.

¹¹ Per una sintetica trattazione del tema e delle sue implicazioni di politica estera si rimanda a Giovanni B. Andornino (a cura di), *La Cina: sviluppi interni, proiezione esterna*, approfondimento per l’Osservatorio di Politica Internazionale, ottobre 2020, disponibile all’Url <http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0163.pdf> pp. 141 e seguenti.

¹² William Wohlforth, “Unipolarity, Status Competition, and Great Power War”, *World Politics* 61 (2009) 1: 28-57.

¹³ David Lake, “Authority, Status, and the End of the American Century”, in T.V. Paul, Deborah Welch Larson, e William C. Wohlforth (a cura di), *Status in World Politics* (New York: Cambridge University Press, 2014), 246–270.

normativa e diplomatica).¹⁴ Lo status ha dunque una natura intrinsecamente comparativa – giacché assume senso nella misura in cui situa un attore rispetto ad altri soggetti rilevanti – e sociale: esso deriva da una convinzione generalizzata rispetto al fatto che le qualità di uno Stato e la sua condotta siano valutate in un certo modo dalla collettività e in particolare dalle “cerchie di riconoscimento” più salienti per lo Stato in questione.¹⁵

I governi tendono a ricercare per il proprio paese uno status commisurato alle sue capacità perché lo status è utile per coordinare le aspettative di prevalenza e deferenza nelle interazioni strategiche nel sistema internazionale.¹⁶ Lo status è dunque tutt’altro che una risorsa di secondaria importanza e, poiché la sua acquisizione non può avvenire in modo unilaterale, in diversi momenti storici si sono innescati conflitti, più o meno estesi, intorno a questioni di status.¹⁷ Quando i vertici di un paese giungono a ritenere che esso non goda dello status che “merita” in ragione delle sue capacità – in termini di dotazioni militari, forza economica, strumenti di influenza, o risorse simbolico-normative – si determina infatti un’insoddisfazione che può trascendere in rivendicazione.¹⁸ È questo, in particolare, il meccanismo sottostante le teorie della transizione di potenza, oggi frequentemente evocate con riferimento all’ascesa della Cina quale potenza globale.

Per un grande paese emergente il tema dello status è particolarmente saliente quando la distribuzione di potenza nel sistema internazionale è tale da configurare una condizione di unipolarità: in un sistema unipolare l’affermarsi di un paese che acquisisce risorse percepite come sufficienti, in prospettiva, a circoscrivere il primato dello Stato titolare della posizione egemonica – se non a sostituirlo – è di per sé destabilizzante.¹⁹ Se, poi, la potenza in ascesa presenta un regime politico e un profilo valoriale eterogenei rispetto all’egemone – cioè se oltre all’unipolarità viene meno anche l’omogeneità del sistema²⁰ – si determina il contesto più problematico per l’attore emergente: quello in cui è il suo stesso sviluppo a qualificarlo come revisionista, a prescindere dall’indirizzo della sua politica estera. Ben consapevole di questo rischio, assai precocemente la dirigenza cinese ha elaborato e proiettato verso l’esterno un discorso di rassicurazione in merito all’“ascesa pacifica” della Cina.²¹

In un simile contesto un paese emergente focalizzato su obiettivi di sviluppo di lungo periodo, e perciò bisognoso di mitigare il rischio di contenimento, opererà per un indirizzo di politica estera che eviti sia intempestive prove di forza, sia un’acquiescenza troppo marcata rispetto a un ordine che riflette le preferenze istituzionali e valoriali dell’egemone. La letteratura scientifica ha messo in luce una varietà di condotte prudenziali che consentono a

¹⁴ Deborah Welch Larson et al., “Status and world order”, in T.V. Paul, Deborah Welch Larson, e William C. Wohlforth (a cura di), *Status in World Politics* (New York: Cambridge University Press, 2014), 7.

¹⁵ Lo status riflette dunque convinzioni di second’ordine: le convinzioni di un attore rispetto a un altro sono convinzioni di prim’ordine; le convinzioni di un attore rispetto alle convinzioni di altri attori sono convinzioni di second’ordine.

¹⁶ Allan Dafoe et al., “Reputation and Status as Motives for War”, *Annual Review of Political Science* (2014) 17: 371–393.

¹⁷ Michael Horowitz et al., “Leader Age, Regime Type, and Violent International Relations”, *Journal of Conflict Resolution* 49 (2005) 5: 661–685.

¹⁸ Jonathan Renshon, “Status Deficits and War”, *International Organization* 70 (2016) 3: 516.

¹⁹ Randall Schweller e Xiaoyu Pu, “After Unipolarity. China’s Visions of International Order in an Era of U.S. Decline”, *International Security* 36 (2011) 1: 41–72.

²⁰ Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations* (Parigi: Calmann-Lévy, 1962).

²¹ Zheng Bijian, “China’s «Peaceful Rise» to Great-Power Status”, *Foreign Affairs* (2005) 84: 5.

uno Stato emergente di segnalare²² – tanto verso l'esterno, quanto verso i pubblici interessati all'interno del paese – la propria insoddisfazione, consentendo al contempo la negazione plausibile di un'agenda attivamente revisionista, soprattutto in campo geopolitico. La tesi di questo contributo è che, tra queste, la dirigenza cinese abbia scelto di adottare una strategia di creatività sociale, puntando a ridefinire le metriche di valutazione dello status per elevare il profilo della Cina rimarcando al contempo le differenze che la distinguono dall'egemone. Pur essendo posizionale, infatti, lo status può non essere un gioco a somma zero: adottando metriche differenziate, per un attore è possibile migliorare il proprio status senza che un altro debba contemporaneamente vedere pregiudicato il proprio.²³ Per un paese emergente, ad esempio, acquisire uno status preminente al di fuori dell'arena geopolitica – attraverso la promozione di nuovi modelli di sviluppo o mediante la rivalutazione di norme in precedenza marginalizzate – significa poter sperimentare l'attivazione di meccanismi di “soft-bandwagoning” non tacciabili di vocazione anti-egemonica. La sua capacità di *leadership* si desumerà dall'efficacia nel generare consenso intorno all'integrazione delle metriche di valutazione dello status presso le cerchie di riconoscimento più rilevanti. Nel caso cinese, l'articolazione di un modello di “modernità sovrana” declinato, sul piano internazionale, lungo la direttrice sviluppatista della “globalizzazione inclusiva” e lungo quella pluralista della “democratizzazione delle relazioni internazionali” corrisponde a questo approccio creativo.²⁴

Per la dirigenza cinese è dunque strategico che si accreditino come valori primari nelle relazioni internazionali l'efficacia della *governance* nella promozione del benessere materiale della collettività e principi come quello dell'“armonia”, intesa come coesistenza pacifica tra paesi con regimi politici irriducibilmente differenti tra loro ma titolari di eguale legittimità.²⁵ Da questi presupposti normativi possono infatti scaturire metriche di valutazione dello status che consentono alla Rpc di guadagnare un primato che non può dirsi in opposizione all'ordine liberale internazionale, se non al prezzo di un'interpretazione che riflette la natura egemonica dell'ordine assai di più di quella liberale.²⁶ È in questo quadro che si può cogliere appieno la portata delle ambizioni cinesi con riferimento alla Belt and Road Initiative: essa assume il suo pieno senso se interpretata come coerente con la strategia di promozione di principi e valori funzionali alle ambizioni di status di Pechino.

Affinché una simile strategia di creatività sociale abbia successo è decisivo che le nuove metriche di valutazione su cui si fondano le convinzioni in merito allo status di un paese emergente siano validate in particolare dalla cerchia di riconoscimento dominante. Tale processo

²² Xiaoyu Pu e Randall Schweller, “Status Signaling, Multiple Audiences, and China's Blue-Water Naval Ambition”, in T. V. Paul et al., *Status and World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014).

²³ Deborah Welch Larson e Alexei Shevchenko, “Status Seekers: Chinese and Russian Responses to U.S. Primacy”, *International Security* 34 (2010) 4: 63-95.

²⁴ Sull'importanza del MoU tra Rpc e Italia quale banco di prova per il “nuovo tipo di relazioni internazionali” (xīnxíng guóji guānxì, 新型国际关系) che Pechino intende promuovere si veda Men Honghua e Jiang Pengfei, “Zhòng-Yì quánmiàn zhànlüè huóbàn guānxì de lìshǐ yǎnjìn yǔ shēnhuà lùjìng” [L'evoluzione storica e il percorso di approfondimento del partenariato strategico globale tra Cina e Italia], *Guóji Zhānwàng* [Global Review] (2020) 5: 1-22.

²⁵ Quella di “armonia nella diversità” (*hé ér bù tóng*, 和而不同) è una delle articolazioni del concetto di “armonia”, concetto centrale nel poliedrico e stratificato sistema di pensiero confuciano, che oggi è oggetto di un recupero selettivo e non di rado strumentale come parte dell'apparato ideologico e di propaganda del Pcc.

²⁶ Per un'articolata riflessione sull'operazionalizzazione del concetto di “ordine” e, conseguentemente, di “revisionista” si veda Alastair Iain Johnston, “China in a World of Orders: Rethinking Compliance and Challenge in Beijing's International Relations”, *International Security* 44 (2019) 2: 9-60.

di legittimazione è però una dinamica sociale che richiede un lasso di tempo prolungato, coerente con il sedimentarsi delle nuove convinzioni collettive, che non sempre è compatibile con i tempi della politica. Per accelerarlo occorrono atti manifesti di forte valenza simbolica da parte di un paese appartenente alla cerchia dominante, che riflettano una “gerarchia di deferenza”²⁷ in cui il paese emergente appare sovraordinato. Deferenza non equivale qui a un tributo occasionale di *kudos*, ma a un sistema di prescrizioni di ruolo che si palesano mediante interazioni reiterate tra attori collocati in posizione asimmetrica.²⁸ Simili interazioni non si determinano spontaneamente, soprattutto tra Stati particolarmente esposti sul piano internazionale. Esse sono il frutto di una dinamica negoziale in cui la gerarchia di deferenza che viene volontariamente generata dalla condotta degli Stati evidenzia l’interdipendenza asimmetrica tra i due. In un’ottica transattiva, il paese emergente ha un interesse politico nell’ottenere dal paese membro della cerchia egemonica una condotta deferente espressa mediante atti di elevata visibilità pubblica per velocizzare la valorizzazione del proprio status, e sarà disposto in cambio ad allinearsi ad alcune preferenze di quest’ultimo. La firma del MoU per la collaborazione sulla Belt and Road Initiative da parte dell’Italia – paese occidentale membro del G7, alleato degli Stati Uniti e fondatore dell’Unione Europea – rivela pienamente la sua portata proprio quando si coglie il ruolo tutt’altro che marginale che essa ha avuto nel progresso della strategia di “status-building” di Pechino.

L’agency italiana nelle relazioni con Pechino a cinquant’anni dalla normalizzazione

La più parte degli osservatori che hanno commentato il *Memorandum of Understanding per la collaborazione sulla Belt and Road Initiative* firmato dall’Italia il 23 marzo 2019 si è concentrata sulle ragioni che hanno indotto il governo italiano a questa scelta, anche considerato il fatto che, come si è già rilevato, essa risultava fuori sincrono rispetto all’andamento delle relazioni tra Rpc e Stati Uniti e tra Rpc e Unione Europea. La riflessione presentata in questo contributo muove dalla domanda opposta, focalizzando le motivazioni che hanno spinto la dirigenza cinese a cercare questo risultato. L’incipit “a braccio” del discorso pronunciato dal Presidente della Rpc Xi Jinping durante la colazione di Stato a Villa Madama, immediatamente a valle della cerimonia di firma e scambio delle intese bilaterali, conferma l’intento politico perseguito proattivamente dal governo cinese: “Sono venuto in Italia per rafforzare le relazioni *politiche* tra i nostri due paesi; ci sono riuscito”.²⁹

Naturalmente, le implicazioni politiche dell’accordo non sono limitate alla valorizzazione dello status della Rpc nel medio periodo. Gli osservatori cinesi hanno evidenziato anche altre ricadute, più immediate: sebbene l’Italia non sia stata né il primo paese europeo, né il primo paese dell’Europa occidentale, e neanche il primo paese mediterraneo a firmare un MoU sulla BRI – tali primati spettano rispettivamente a Ungheria (2015), Portogallo (2018) e Grecia (2018) – essa rappresenta certamente la più grande economia occidentale ad aver compiuto questo

²⁷ Reinhard Wolf, “Taking interaction seriously: Asymmetrical roles and the behavioral foundations of status”, *European Journal of International Relations* 25 (2019) 4: 1186–1211.

²⁸ Kalevi Jaakko Holsti, “National role conceptions in the study of foreign policy”, *International Studies Quarterly* 14 (1970) 3: 240.

²⁹ Appunti di lavoro dell’autore, presente alla colazione di Stato in quanto firmatario di una delle intese istituzionali scambiate in occasione della visita di Stato del Presidente cinese: Ministero dello sviluppo economico della Repubblica italiana, “Elenco delle intese istituzionali sottoscritte a Villa Madama”, Roma, 23 marzo 2020, disponibile all’Url http://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/Italia-Cina_20190323/Intese_istituzionali_Italia-Cina.pdf.

passo, potenzialmente facilitando la successiva adesione di altri Stati europei (Lussemburgo e Svizzera, ad esempio, hanno siglato documenti simili poco dopo). Parte della letteratura scientifica cinese sottolinea l'importanza di questi atti in una fase in cui le istituzioni comunitarie, a partire dalla Commissione Europea, paiono voler superare l'identità dell'Unione quale potenza "civile" o "normativa", perseguendo un orientamento più realista che la qualifichi come attore geopolitico e non mero "campo di gioco" (*yóulè chǎng*, 游乐场) su cui si scontrano gli interessi di potenze extra-regionali.³⁰ Il lessico che emana da Bruxelles, con inediti riferimenti a concetti quali "autonomia strategica" ed "Europa sovrana", viene letto in continuità con le azioni che le istituzioni europee stanno intraprendendo per assicurare un approccio più organico verso la Cina,³¹ a discapito delle singole relazioni bilaterali favorite da Pechino, che più di un autore vede esposte a turbolenze soprattutto nella fase post-pandemia, quando l'ascesa cinese sarà ancora più manifesta.³²

La plausibilità di questo calcolo risulta confermata esaminando il nucleo della posizione italiana nell'ambito della dinamica negoziale che ha portato alla firma dell'accordo. A fronte di quella che il Consiglio per la Sicurezza Nazionale USA ha pubblicamente definito un'"azione di legittimazione dell'approccio predatorio cinese nel campo degli investimenti" da parte italiana,³³ Roma ha rivendicato un incremento della propria *agency*, anzitutto nelle relazioni bilaterali con Pechino.³⁴

Il tema dei margini di manovra di cui l'Italia dispone in politica estera, e della sua capacità di incidere sulle dinamiche regionali e globali, è oggi oggetto di rinnovato dibattito, alla luce del repentino mutamento del sistema internazionale e della crescente instabilità nel vicinato mediterraneo.³⁵ La posizione che emerge tra gli specialisti cinesi di questioni italiane è che, negli ultimi anni, l'influenza internazionale dell'Italia si sia progressivamente affievolita, in corrispondenza di un generalizzato indebolimento del paese anche sotto il profilo economico.³⁶ Il riflesso di questa tendenza, con riferimento ai rapporti italo-cinesi, è una perdita di salienza: nell'interazione con Pechino, l'Italia dispone di un numero limitato di *asset* per indurre la Rpc a considerare le sue priorità nell'elaborazione delle proprie politiche. Tra que-

³⁰ Jie Nannan e Zhang Xiaotong, "Diyuán zhèngzhì Ōuzhōu": Ōuméng lìliàng dì diyuán zhèngzhì zhuǎnxiàng?" ["L'Europa geopolitica": una svolta geopolitica per il potere dell'Unione Europea?], *Ōuzhōu yánjiū* [Chinese Journal of European Studies] (2020) 2: 5.

³¹ Jin Ling, "«Zhǔquán Ōuzhōu»: Ōuméng xiàng «yìng shì lì» zhuǎnxiàng?" [«Europa sovrana»: una transizione dell'Unione Europea verso l'«hard power»?], *Guóji wèntí yánjiū* [International Studies] (2020) 1: 67-88.

³² Men Honghua e Jiang Pengfei, "Zhòng-Yì quánmiàn zhànlüè huòbàn guānxi de lishǐ yǎnjìn yǔ shēnhuà lùjìng" [L'evoluzione storica e il percorso di approfondimento del partenariato strategico globale tra Cina e Italia], *Guóji Zhǎnwàng* [Global Review] (2020) 5: 1-22.

³³ Consiglio per la Sicurezza Nazionale USA, tweet in data 9 marzo 2019, ore 16:25, disponibile all'Url <https://twitter.com/WHNSC/status/1104402719568203776?s=20>.

³⁴ L'allora Vice Presidente del Consiglio, Luigi Di Maio, si spinse oltre, qualificando la scelta di firmare il MoU sulla BRI come un atto che ha reso l'Italia "più sovrana". "Conte: «Si firma Memorandum Cina»", *Adnkronos*, 15 marzo 2019, disponibile all'Url https://www.adnkronos.com/fatti/politica/2019/03/15/via-della-seta-verso-intesa_OMr5xpsr2VHT3ixlkOoJVL.html?refresh_ce.

³⁵ Si vedano, ad esempio, Federico Romero, "Rethinking Italy's Shrinking Place in the International Arena", *The International Spectator* 51 (2016) 1: 1-12; Alessandro Aresu e Luca Gori, *L'interesse nazionale: la bussola dell'Italia* (Bologna: Il Mulino, 2018).

³⁶ Zhong Zhun, "Ōuzhōu biānyuán de juézé. Shì xī Yidàlì, Xilà míncuì zhèngfǔ de duìwài zhèngcè" [Le scelte della periferia dell'Europa. Un'analisi delle politiche estere dei governi populisti di Italia e Grecia], *Ōuzhōu yánjiū* [Chinese Journal of European Studies] (2020) 4: 131. Si veda anche Zhong Zhun, "Yidàlì wàijiāo zhèngcè jì qī zài Ōuméng zhōng de xīn juésè" [La politica estera italiana e il suo nuovo ruolo nell'UE], *Ōuzhōu yánjiū* [Chinese Journal of European Studies] (2016) 4: 118.

sti, un peso di rilievo nel processo decisionale in senso all’Unione Europea, una posizione geopolitica centrale e una storica competenza nella regione del Mediterraneo allargato, un comparto industriale tuttora di notevole valore strategico, un profilo di rischio sistemico per la tenuta dell’eurozona, e una riconosciuta statura mondiale in ambito culturale, che ne fanno appunto un attore significativo nella cerchia egemonica di cui si è trattato nella sezione precedente. Non tutti questi *asset* presentano la medesima capacità di trazione o sono agevolmente spendibili in ogni fase politica: partecipazioni rilevanti in gruppi industriali italiani controllati dallo Stato sono già state cedute a partire dal 2014 e un’ulteriore cessione di quote appare problematica, ad esempio.

Il Governo Conte I ha dunque sostenuto la propria scelta di addivenire al MoU per la collaborazione sulla BRI argomentando l’opportunità di concedere a Pechino un riconoscimento politico, giuridicamente non vincolante, al fine di ottenere *agency* in tre ambiti in cui l’Italia registra una cronica carenza. Questi sono evidenziati nel Comunicato congiunto diramato in occasione della firma:³⁷ il commercio bilaterale, rispetto al quale Roma attende un “graduale riequilibrio e un incremento degli investimenti reciproci”, le infrastrutture (in particolare portuali) per favorire connessioni che portino gli attesi benefici di sviluppo economico in territori potenzialmente molto promettenti per il transito di merci verso il cuore del mercato europeo, e l’interlocuzione politica bilaterale a livello apicale, da rendere più frequente e approfondita.

A distanza di poco più di 18 mesi, lo scenario internazionale è radicalmente mutato, ma non così i presupposti della firma. Sebbene sia prematuro – e comunque intempestivo, data l’attuale congiuntura sanitaria ed economica – stimare l’efficacia della scelta politica compiuta dal precedente governo, è importante riconoscere la cornice entro la quale tale valutazione dovrà essere elaborata nel tempo. Questo contributo si è quindi proposto di problematizzare l’affermazione del Presidente del Consiglio Giuseppe Conte, secondo cui il MoU costituisce un’intesa “squisitamente economico-commerciale”.³⁸ Al contrario: il valore intrinseco dell’accordo, e il motivo per cui Pechino l’ha fortemente voluto, risiede proprio nella natura politica di un atto che porta un grande paese occidentale a sostenere un’iniziativa che incarna i valori e i principi a fondamento della strategia della dirigenza cinese per la ridefinizione dello status internazionale della Rpc. Quando si tratterà di tirare le somme, l’Italia potrà considerare di aver ben operato se la sua maggiore *agency* verso Pechino le avrà consentito di maturare – negli ambiti dichiarati dai suoi governanti – benefici commisurati al risultato acquisito dalla controparte.

³⁷ Governo della Repubblica italiana, “Comunicato congiunto tra la Repubblica Italiana e la Repubblica popolare cinese sul rafforzamento del partenariato strategico globale”, Roma, 23 marzo 2019, disponibile all’Url http://www.governo.it/sites/governo.it/files/ComunicatoCongiunto_Italia-Cina_20190323.pdf.

³⁸ Camera dei Deputati, “Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione al Documento di intesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica popolare cinese sulla collaborazione all’interno del progetto economico «Via della Seta» e dell’iniziativa per le vie marittime del XXI secolo”, resoconto stenografico dell’Assemblea, seduta n. 144, 19 marzo 2019, disponibile all’Url <https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0144&tipo=stenografico#sed0144.stenografico.titoo030.sub00040.intoo060>.



“Reality check”: le relazioni bilaterali Italia-Cina in ambito economico dagli anni Settanta alle “nuove Vie della Seta”

Giuseppe Gabusi

Dipartimento di Culture, Politica e Società, Università degli Studi di Torino

Contatto: giuseppe.gabusi@unito.it

Giorgio Prodi

Dipartimento di Economia e Management, Università degli Studi di Ferrara

Contatto: giorgio.prodi@unife.it

Ricevuto il 3 giugno 2020; accettato il 5 settembre 2020

Abstract

On the occasion of the 50th anniversary of the re-establishment of diplomatic relations between Italy and China, this article assesses the structure, dynamics and evolution of bilateral economic ties from the 1970s to 2020. Although the structures of trade and investment have changed over the past few decades, the article argues that the importance of the Chinese market for the Italian economy has always been overstated. Similarly to its European partners – but from a much weaker position – Italy faces a double dilemma vis-à-vis China: on the one hand, the Chinese market is too large for companies to overlook, but on the other hand political and commercial tensions between China and the West do not guarantee that market potential would inevitably result in profit opportunities. The economic relationship between Italy and China needs a “reality check” to rationally control the politically sensitive China debate after Italy signed the BRI memorandum in 2019.

Keywords

Italy-China; BRI; US-China; trade; COVID-19

Introduzione

Quando la Repubblica popolare cinese (Rpc) e l'Italia ristabilirono i rapporti diplomatici nel 1970 la Cina era un paese impoverito, reduce da due decenni di sostanziale chiusura al resto del mondo e da una pesante recessione nel biennio 1967-68 per effetto della Rivoluzione culturale. Il Prodotto interno lordo (Pil) misurato in dollari statunitensi (costanti 2010) era un quinto di quello italiano e quello pro-capite un settantasettesimo. Nel 2019, prima della pandemia da COVID-19, il Pil cinese ha raggiunto un volume cinque volte maggiore rispetto a quello italiano, mentre il Pil pro-capite cinese si è attestato a circa un quarto, sempre a dollari costanti 2010. In uno scenario caratterizzato dalla continua crescita economica della Rpc e dalla sostanziale stagnazione dell'Italia non può stupire che le relazioni economiche tra i due paesi si siano fortemente modificate e che esse siano destinate a mutare ancora nei prossimi anni. In questo contributo si ripercorre brevemente la storia dei rapporti economici degli ultimi cinquant'anni, con particolare attenzione ai decenni più recenti, per poi analizzare i possibili scenari futuri.

Fin dagli inizi, le aspettative sul ruolo che avrebbero potuto giocare i rapporti bilaterali, all'interno del più ampio quadro delle relazioni economiche internazionali di Roma e Pechino, hanno

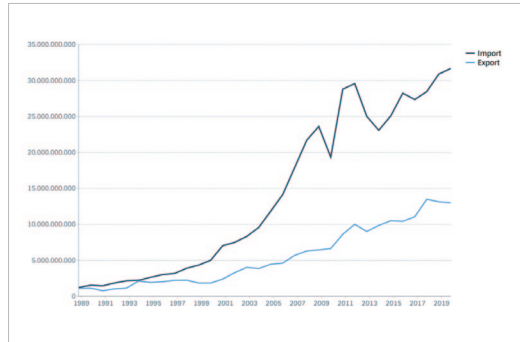
scontato un eccesso di ottimismo. Il richiamo all'antica Via della Seta, alle millenarie civiltà dei due paesi, al vasto potenziale del mercato interno cinese e alla capacità di esportare delle imprese italiane facevano immaginare grandi prospettive per il futuro. La realtà dei numeri, come si vedrà, restituisce una situazione meno brillante, anche se non priva d'interesse. E anche oggi gli auspici per un grande rilancio del partenariato economico e politico bilaterale, culminati con la visita di Stato del Presidente Xi Jinping in Italia nel marzo 2019, si scontrano con dinamiche internazionali molto problematiche, dominate dalle tensioni tra Stati Uniti e Cina e dalla crescente sfiducia reciproca tra i governi europei e Pechino.

Fino al 1978 i rapporti economici tra Italia e Rpc sono stati estremamente limitati, essendo la Cina maoista un paese di fatto autarchico dal punto di vista economico. Le imprese italiane che interagivano con la Cina prima dell'avvio della politica di riforme e apertura erano un numero esiguo. Le più importanti erano la Montedison, che vendeva in Cina fertilizzanti, la Fiat, che esportava piccoli veicoli industriali Iveco, ed Eni, limitatamente al settore vernici. Le esportazioni cinesi verso l'Italia erano ancora più limitate. Il prodotto più esportato era, ancora una volta, la seta che veniva acquistata prevalentemente da imprenditori comaschi. Anche nei primi anni dopo l'apertura commerciale del 1978 i rapporti economici bilaterali rimasero molto limitati fino all'entrata della Cina nell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), nel 2001. Mancò il traino delle grandi imprese, come illustrato dal caso Fiat: negli anni Ottanta e Novanta la Fiat orientò le proprie strategie di crescita verso l'America latina, non seguendo gruppi come Volkswagen nella penetrazione del mercato cinese, fatta eccezione per la già citata Iveco. All'inizio degli anni Novanta l'Italia giocò un ruolo importante per favorire la normalizzazione dei rapporti diplomatici tra l'Unione Europea e la Cina dopo la crisi di piazza Tian'anmen, ma senza apprezzabili conseguenze sul versante commerciale. Fu un'opportunità mancata: il governo cinese aveva aperto alla possibilità per le imprese italiane di partecipare allo sviluppo dell'area di Pudong di Shanghai, vera e propria vetrina della modernizzazione urbana dell'intero paese, ma l'Italia non ebbe la forza di giocare questa partita così decisiva, anche a causa delle turbolenze che affliggevano l'economia e la politica italiana in quegli anni. Ancora, nel 2001 la compagnia di bandiera Alitalia, a seguito di uno degli ennesimi piani di ristrutturazione, preferì abbandonare alcune rotte da e per la Cina per concentrarsi su altri mercati come l'America latina e l'Africa,¹ mentre Lufthansa si avviava a diventare un *player* globale dell'aviazione civile proprio grazie a significativi investimenti sulle tratte asiatiche.

L'entrata della Cina nell'Organizzazione Mondiale del Commercio fu sicuramente un punto di svolta anche per i rapporti economici bilaterali. I dati sul commercio sono molto chiari. I flussi commerciali, in particolare le importazioni in Italia, crescono già dagli anni Novanta, ma è dal 2001 che i valori aumentano notevolmente, come evidenziato nella Figura 1.

● Figura 1

Importazioni dalla Cina in Italia ed esportazioni italiane in Cina (in euro).



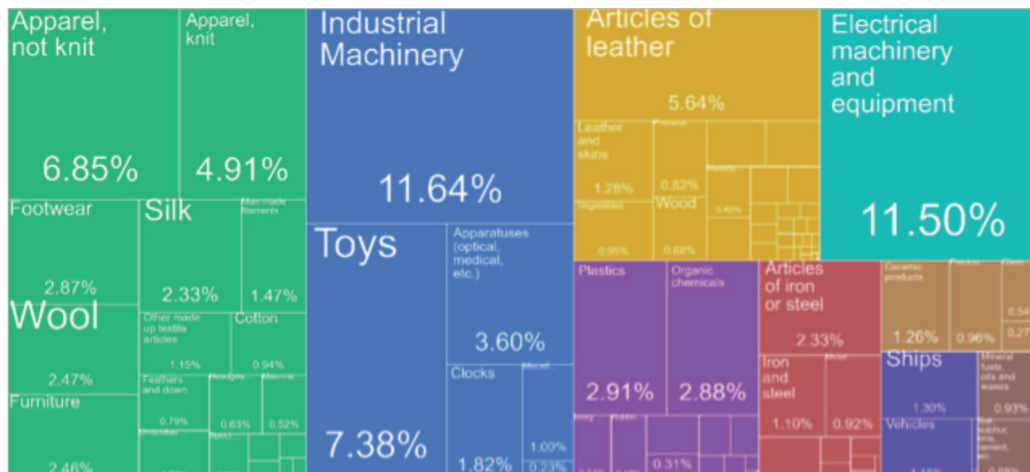
Fonte: Eurostat.

¹ Giorgio Prodi, "Economic relations between Italy and China", in *Italy's encounters with modern China*, a cura di Maurizio Marinelli e Giovanni B. Andornino (Basingstoke: Palgrave, 2014), 171-199.

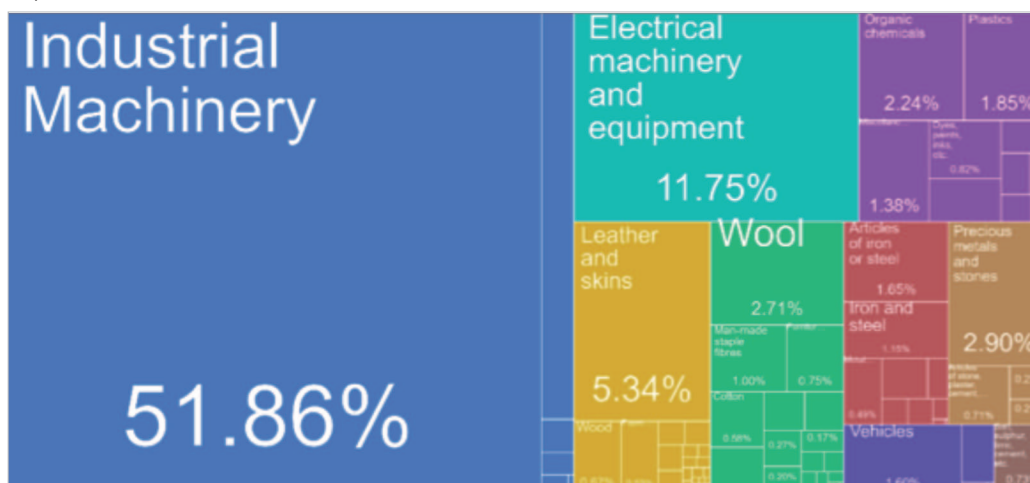
● Figura 2

Composizione dell’interscambio commerciale tra Italia e Cina nel 2001.

Esportazioni dalla Cina verso l’Italia



Importazioni in Cina dall’Italia



Fonte: Università di Harvard, Atlas of Economic Complexity (<https://atlas.cid.harvard.edu>).

La Cina comincia a esportare verso l’Italia ciò che è in grado di produrre per il resto del mondo, in particolare, quindi, beni ad alta intensità di lavoro, quali abbigliamento, giocattoli e mobili, e l’Italia comincia a esportare in Cina ciò di cui la Cina ha bisogno, in particolare meccanica e macchinari.

Insieme all’intensificarsi dei rapporti commerciali, dal 2001 si registra una crescita anche degli investimenti diretti delle imprese italiane in Cina. Minori costi di produzione e accesso al mercato locale sono le motivazioni principali delle scelte d’investimento. I settori coinvolti corrispondono in gran parte a quelli di esportazione: la meccanica e gli impianti industriali – di cui

● Tabella 1

Numero di imprese europee insediate in Cina.²

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Germania	381	470	577	847	987	1.043	1.137	1.275	1.363	1.437	1.547	1.646	1.688	1.716
Francia				764		1.279	1.345	1.588	1.835	1.808	1.918	1.722	2.098	1.914
Italia		472	759	792	816	870	923	840	894	961	975	1.071	1.061	1.155

Fonte: Eurostat - Outward FATS, main variables - NACE Rev.

la Cina necessita – sono i principali. Si spostano in Cina le produzioni meno avanzate per servire il mercato locale e altri mercati che hanno bisogno di prodotti a prezzi competitivi, mentre la fascia alta della clientela internazionale continua a essere servita dalla produzione italiana. Anche per alcuni prodotti tipici del Made in Italy, come l’abbigliamento e l’arredamento, la Cina diventa presto un’opportunità per produrre i beni di fascia media a costi più competitivi, da vendere poi in altri mercati, inclusi Europa e Stati Uniti. Al contrario di quanto avviene con i dati relativi al commercio internazionale, è difficile indicare con precisione il numero delle imprese italiane (o di qualsiasi altro paese) presenti in Cina. La gran parte degli investimenti diretti esteri (Ide) in Cina passa per Hong Kong e molte imprese europee che scelgono di investire nel paese lo fanno attraverso *holding* che sono registrate in Olanda, Lussemburgo o altri centri a fiscalità agevolata. Questo fa sì che i dati ufficiali possano restituire una figura distorta. A metà anni Duemila il valore degli investimenti italiani era circa un quinto degli investimenti tedeschi e un terzo di quelli francesi. Se guardiamo alla numerosità degli investimenti le distanze invece sono meno nette.²

Ne consegue che i singoli investimenti erano, in media, di portata più limitata rispetto a quelli francesi e tedeschi, in linea con le caratteristiche della manifattura italiana, che ha il suo motore principale nelle imprese di piccole e medie dimensioni. Il decennio successivo all’ingresso nell’OMC è caratterizzato da un insieme di opportunità non sempre sfruttate e di sfide spesso perse. In questo periodo, infatti, le esportazioni cinesi hanno spiazzato le produzioni italiane. È un fenomeno che ha colpito molto di più l’Italia rispetto a Francia e Germania, perché l’Italia aveva un profilo produttivo molto più simile a quello cinese. Le grandi opportunità che il mercato cinese sembrava offrire al sistema imprenditoriale italiano non sempre sono state sfruttate. I motivi sono molteplici. Da un lato, alla prova dei fatti il mercato della Rpc si è mostrato molto meno aperto di quanto potesse apparire, continuando a favorire le grandi aziende di Stato cinesi. Dall’altro, l’Italia non disponeva di quella tipologia di prodotti a più alto valore aggiunto che la Cina iniziava a ricercare. In altre parole, negli anni Novanta e nei primi anni Duemila si registrava una duplice dinamica di “competizione asimmetrica” e di “asincronia delle opportunità” che ha inciso negativamente sui rapporti economici bilaterali, mantenendo la bilancia

² I dati di questa tabella sono gli unici che permettano un confronto intertemporale. Tuttavia, si tratta di dati che, in genere, sottostimano le presenze europee in Cina. Una ricerca di Osservatorio Asia del 2005, i cui dati sono stati pubblicati nel volume a cura di Romeo Orlandi e Giorgio Prodi, *A volte producono* (Bologna: il Mulino, 2006), riportava per l’Italia circa 1.500 imprese controllate da capitali italiani per più di 500 investimenti manifatturieri. Si tratta di numeri più elevati rispetto a quelli riportati da Eurostat, che utilizza una metodologia di calcolo diversa. Altri dati ricavati dalle camere di commercio nazionali presentavano numeri simili per la Francia, mentre la Germania aveva un numero più o meno doppio di imprese.

commerciale in perdurante deficit per l'Italia.³ Un mercato grande, complesso e in rapida trasformazione quale quello cinese poco si addiceva a imprese medio-piccole con una propensione all'internazionalizzazione contrastata e non sempre strategica. Chi invece produceva le tecnologie richieste in Cina ha sicuramente avuto un maggiore successo, così come hanno ottenuto ottimi risultati le produzioni del lusso che vedono, oggi, nella Cina il primo mercato di sbocco, tra vendite nella Repubblica popolare cinese e vendite ai cinesi fuori dalla madrepatria.

I rapporti economici oggi

Gli anni più recenti hanno visto cambiare il quadro di riferimento. Le esportazioni verso la Cina hanno rallentato molto la loro crescita, mentre la dinamica delle importazioni, dopo il rallentamento a seguito delle crisi del 2009 e del 2013, ha sostanzialmente ripreso il suo *trend* ascendente. Tuttavia, è cambiata la composizione dei flussi commerciali, in particolare delle importazioni.

Come evidenziato nella Figura 3, la Cina oggi è in grado di esportare in Italia, e non solo, produzioni molto più complesse sia nell'elettronica, sia nella meccanica. Per quanto riguarda la composizione delle importazioni, l'Italia acquista dalla Cina apparecchiature elettriche e macchinari (rispettivamente 21,1% e 17,8% del totale delle importazioni). Le apparecchiature elettriche stanno aumentando di volume e percentuale sull'importazione totale, mentre i macchinari stanno crescendo in volume ma sono stabili in percentuale. La manifattura leggera, come il tessile-abbigliamento e la pelletteria, rappresenta il 15% delle importazioni totali, in calo sia in volume sia in percentuale.

L'Italia esporta in Cina principalmente macchinari e tecnologie, mentre i tradizionali prodotti Made in Italy (alimentari, moda, mobili, etc.) coprono circa il 20% delle esportazioni totali. Sorprendentemente, l'Italia non solo esporta meno macchinari o automobili in Cina rispetto alla Germania, ma anche meno alimentari e bevande: in realtà, i prodotti alimentari di alta qualità dell'Italia si rivolgono a un mercato relativamente di nicchia, mentre la Germania vende principalmente prodotti di largo consumo come birra, latte e carne.

Negli ultimi cinque anni il commercio bilaterale con la Cina è cresciuto da 36,6 miliardi di euro a 44,6 miliardi di euro, passando dal 4,7% del commercio totale italiano al 4,9%.⁴ I numeri dell'Italia sono sostanzialmente in linea con quelli francesi (anche se esportiamo di meno), ma molto inferiori rispetto a quelli della Germania.

La Cina è quindi per l'Italia un partner importante ma non ancora preminente. Se la Cina è il nostro terzo fornitore (31 miliardi di euro) dopo Germania (69 miliardi) e la Francia (36 miliardi), essa è, per contro, soltanto il nono mercato di sbocco per le produzioni italiane, con quasi 13 miliardi esportati, ben distante non soltanto da Germania (58 miliardi), Francia (49 miliardi) e Stati Uniti (45 miliardi), ma anche da mercati che sono sì più vicini ma anche molto più piccoli come quello svizzero (26 miliardi) e belga (14 miliardi).

L'integrazione economica con la Cina non si limita però agli scambi bilaterali. L'Italia contribuisce alla produzione di beni in paesi terzi, che poi trovano in Cina il loro mercato di sbocco finale. L'esempio più importante è rappresentato dalle filiere dell'*automotive*, in cui le aziende italiane vendono in Germania la componentistica che viene assemblata da marchi come Vol-

³ Giovanni B. Andornino, “The Political Economy of Italy’s Relations with China”, *The International Spectator* 47 (2012) 2: 87-101.

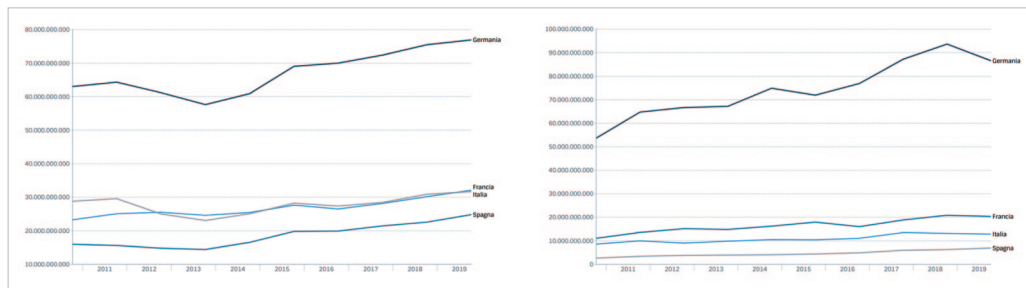
⁴ Se non altrimenti specificato, tutti i dati relativi al commercio internazionale sono di fonte Eurostat.

● **Figura 4**

Interscambio commerciale con la Cina dei principali paesi europei (in euro).

Importazioni dalla Cina

Esportazioni verso la Cina

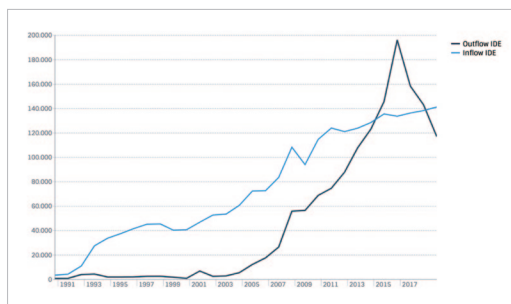


Fonte: Eurostat.

Per quanto riguarda gli investimenti esteri italiani verso la Cina, il flusso negli anni più recenti sembra essere diminuito. La Cina resta un paese con bassi costi complessivi di produzione, ma sempre meno conveniente, visti gli aumenti in particolare del costo del lavoro. Oggi i costi di produzione delle Province costiere – le aree tuttora più orientate all’export – non sono distanti dai costi dei paesi dell’est Europa o del Messico. A questo si aggiunge il fatto che il mercato interno cinese si è rivelato certamente interessante, ma non tanto quanto ipotizzato fino a pochi anni fa. In sostanza chi poteva investire in Cina con buone probabilità di profitto lo ha già fatto nel passato, ed è possibile che si assista a un ri-orientamento delle strategie di investimento. Non sono ancora consistenti le chiusure e lo spostamento delle produzioni verso altri paesi ma ci sono casi di imprese che hanno deciso di aprire nuove installazioni produttive altrove piuttosto che potenziare, come previsto, la propria presenza in Cina. Ciò avviene soprattutto nel caso di aziende che producono in Cina per il mercato nordamericano: il rischio che i dazi imposti da Washington nell’escalation commerciale tra Cina e Stati Uniti colpiscano anche le proprie esportazioni è elevato. Si impone perciò una diversificazione della localizzazione dei siti produttivi.

● **Figura 5**

Investimenti diretti esteri in entrata in Cina e investimenti diretti cinesi in uscita (milioni di dollari statunitensi).



Fonte: Banca Mondiale.

Se negli ultimi anni si è verificato un rallentamento degli investimenti italiani in Cina, si è però registrata, di contro, una crescita importante degli investimenti cinesi nel mondo e anche in Italia.

Secondo i dati raccolti dal Rhodium Group,⁵ tra il 2000 e il 2019 l’Italia è stata il secondo paese europeo destinatario di investimenti cinesi (15,9 miliardi di euro), dopo la Germania (22,7 miliar-

⁵ Rhodium Group e MERICS, “Chinese FDI in Europe: 2019 Update”, 8 aprile 2020, disponibile online all’Url <https://rhg.com/research/chinese-fdi-in-europe-2019-update>.

di di euro). L'acquisizione di Pirelli da parte di ChemChina nel 2015, un'operazione dal valore complessivo di oltre 7 miliardi di euro, fu all'epoca la più grande di sempre da parte di una multinazionale cinese – ma negli anni ce ne sono state molte altre, in diversi settori, dalla meccanica, il più rappresentato, alla moda, agli elettrodomestici, con risultati non uniformi. Secondo il rapporto annuale 2020 del CeSIF,⁶ le imprese italiane partecipate da gruppi cinesi (inclusa Hong Kong) sono oltre 700 per un totale di 43.700 dipendenti, e registrano ricavi per oltre 25 miliardi di euro. Molto importanti sono anche le partecipazioni azionarie di minoranza in imprese e gruppi di rilievo nazionale come Ansaldo Energia e Cdp Reti (di cui la China State Grid ha acquisito una quota del 35%), così come partecipazioni ancora più ridotte in banche come Intesa San Paolo e Unicredit e imprese strategiche come Snam, Terna, Eni, Enel, Sace, Fincantieri.

È interessante notare come spesso le quote possedute siano appena superiori al livello che ne rende obbligatoria la pubblicità, come se questi investimenti, oltre che a una logica finanziaria, rispondessero anche alla volontà della Cina di farsi riconoscere come un partner internazionale di prestigio. Può forse rientrare in questa logica l'acquisto della squadra di calcio Internazionale da parte del gruppo Suning. Pur nel rallentamento degli investimenti cinesi all'estero verificatosi negli ultimi anni, dovuto sia al mutamento delle condizioni interne al mercato cinese (dove l'indebitamento comincia ad essere un problema molto sentito) sia a causa di un atteggiamento meno accondiscendente da parte delle autorità europee e nazionali, le imprese cinesi continuano a cercare opportunità d'investimento in Italia. I settori di maggiore interesse rimangono la meccanica e la meccanica strumentale, ma anche settori come la farmaceutica e il biomedicale sono oggetto di significativa attenzione. In generale, si registra la tendenza a privilegiare gli investimenti che abbiano un *know-how* specifico e/o un *brand* riconosciuto e mostrino una particolare attenzione alla ricerca e sviluppo.

Le dinamiche del futuro: Belt and Road Initiative, COVID-19, e tensioni commerciali Cina-Stati Uniti

Il futuro dei rapporti economici tra Italia e Cina dipende da diversi fattori, alcuni interni ai due paesi, altri esterni, spesso interdipendenti tra di loro. Pechino sembra reagire strategicamente con maggior forza alle politiche di contenimento degli Stati Uniti, da un lato attraverso la Belt and Road Initiative (BRI) – che ha l'obiettivo di consolidare i rapporti economici, ma non solo, con quanti più paesi possibile – e, dall'altro, con politiche interne come il programma *Made in China 2025*, che ha lo scopo di rendere la Cina più autonoma e globalmente competitiva per quanto riguarda le tecnologie nei settori avanzati, e più focalizzata sul rafforzamento del mercato interno. Inoltre, la tensione con gli Stati Uniti in ambito commerciale e tecnologico ha riflessi molto importanti anche sull'Europa e sull'Italia. Infine, la pandemia da COVID-19 sta avendo ripercussioni di breve periodo ma è probabile che anche nel lungo periodo sia destinata a influenzare la percezione del comportamento della Cina nello scenario internazionale.

L'Italia è stato il primo paese fondatore dell'UE e primo dei G7 a firmare un Memorandum of Understanding (MoU) con la Cina relativo alla BRI, destando molte preoccupazioni sia a Washington sia a Bruxelles. La genesi di questa intesa è stata lunga e complessa. Una prima bozza, non ufficiale, prevedeva accordi di collaborazione piuttosto vincolanti, mentre la versione finale è molto più lasca. Il testo dell'MoU richiama comunque, da parte dell'Italia, il

⁶ Centro Studi per l'Impresa Fondazione Italia-Cina, *Cina 2020. XI Rapporto annuale: scenari e prospettive per le imprese*, 16 luglio 2020, disponibile all'Url <https://www.fondazioneitaliacina.it/it/cesif/rapporto-annuale/2020/>.

rispetto delle tradizionali alleanze e dei principi della legislazione europea.⁷ Sicuramente per la Cina si tratta di un importante successo diplomatico, ma da un punto di vista dell'*engagement* economico probabilmente Pechino si aspettava qualcosa di più. Non va dimenticato che il giorno dopo la firma del MoU, avvenuta a Roma nel marzo 2019, il Presidente Xi è volato a Parigi per firmare accordi commerciali del valore di 30 miliardi di euro,⁸ molti di più dei 7 miliardi previsti dai 29 accordi scambiati a margine della firma del MoU a Roma, peraltro più simbolici che economicamente significativi. Inoltre, il *trend* delle esportazioni italiane verso la Cina, al netto degli effetti della pandemia da COVID-19, sembra essere rimasto abbastanza piatto. A titolo aneddotico, merita richiamare uno dei successi che sono stati accreditati alla firma del MoU: le nuove opportunità per l'esportazione di arance italiane in Cina. Mentre è sicuramente troppo presto per dare un giudizio complessivo sull'intesa, si può già constatare come essa abbia generato esportazioni di arance italiane in Cina per 162.460 € nel 2019, mentre l'export spagnolo del medesimo prodotto verso il mercato cinese nello stesso anno ha superato i 43 milioni di euro. Questo a dimostrazione del fatto che per esportare in Cina un MoU non è condizione necessaria né sufficiente: la logica del governo italiano, secondo cui l'accordo sarebbe servito a recuperare terreno in ambito commerciale rispetto agli altri partner europei, trascurava il fatto che per Pechino la firma di un accordo BRI – iniziativa ora iscritta nello statuto del Partito comunista cinese – ha un significato eminentemente politico.⁹ Ciò forse spiega i motivi per cui l'MoU tenda a non dare i frutti sperati.

Uno degli aspetti più importanti della BRI è rappresentato dagli investimenti infrastrutturali. È vero che la gran parte di questi sono concentrati in Asia, ma anche l'Europa ne è coinvolta, se non altro perché il nostro continente è l'approdo finale di molti corridoi della BRI. La Cina ha investito in diversi porti del Mediterraneo, primo fra tutti il porto del Pireo in Grecia, ma grandi aziende cinesi hanno anche investito ed operano in molti scali marittimi italiani. Si tratta di investimenti strategici nella logistica, che permettono di veicolare al meglio le esportazioni cinesi nei mercati europei. Il controllo dei porti ha anche un importante riflesso geopolitico perché permette a un paese come la Cina, dove le imprese agiscono di massima in concerto con le autorità, di indirizzare i traffici commerciali non solo dove è economicamente più efficiente ma anche dove è politicamente più opportuno. In questo senso, gli interessi di mercato e l'interesse del Partito-Stato si confondono, secondo una prospettiva tipica del nazionalismo economico. Non è un caso che l'ambasciatore statunitense a Roma, Lewis Eisenberg, abbia ripetutamente visitato i porti italiani di Venezia, Genova e Trieste, e abbia esplicitamente dichiarato che gli investimenti cinesi in queste infrastrutture comporterebbero un rischio per la sicurezza nazionale.¹⁰ Nell'ambito del MoU sulla BRI, infatti, sono stati siglati due accordi di cooperazione tra l'autorità di sistema portuale del Mare adriatico orientale, l'Autorità di sistema portuale del Mar ligure, e la China Communications Construction Company.

⁷ Il testo dell'accordo è reperibile online all'Url http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum_Italia-Cina_IT.pdf.

⁸ Marine Penetier, “Airbus wins China order for 300 jets as Xi visits France”, *Reuters*, 26 marzo 2019, disponibile all'Url <https://www.reuters.com/article/us-france-china-airbus-idUSKCN1R6tYo>.

⁹ Giuseppe Gabusi, “La Via della Seta porta anche in Italia”, *Internazionale*, 19 marzo 2019, disponibile all'Url <https://www.internazionale.it/opinione/giuseppe-gabusi-2/2019/03/19/cina-memorandum-intesa-italia>.

¹⁰ “Ambasciatore USA: Preoccupati per sicurezza porti italiani”, *AdnKronos*, 29 luglio 2020, disponibile all'Url https://www.adnkronos.com/fatti/esteri/2020/07/29/ambasciatore-usa-preoccupati-per-sicurezza-porti-italiani_NiUKrmKdC67AhmttAlgKfO.html. Peraltro nel mese di settembre 2020 il colosso di Amburgo Hhla ha acquisito la maggioranza della piattaforma logistica del porto di Trieste: si veda Claudio Paudice, “I tedeschi entrano nel porto di Trieste (prima dei cinesi)”, *Huffington Post*, 30 settembre 2020, disponibile all'Url https://www.huffingtonpost.it/entry/i-tedeschi-entrano-nel-porto-di-trieste-prima-dei-cinesi-il-colosso-pubblico-di-amburgo-rileva-la-nuova-piattaforma_it_5f72ec37c5b6f622a0c3eff3.

Il programma *Made in China 2025*, meno noto in Italia, potenzialmente potrà avere sulle relazioni bilaterali un impatto anche maggiore rispetto alla BRI.¹¹ Esso, infatti, si pone l'obiettivo di sviluppare in Cina macro-settori industriali cruciali per lo sviluppo del paese. Alcuni di questi, come la meccanica avanzata o il comparto delle macchine agricole, sono in diretta concorrenza con produzioni italiane. L'obiettivo è quello di aumentare il contenuto indigeno della produzione industriale considerata strategica, e aumentarne l'efficienza. Gli strumenti spaziano dai sussidi al trasferimento tecnologico più o meno forzato, alle condizioni di favore per le imprese che producono in Cina. Si tratta, quindi, di una sfida duplice per le nostre imprese. Da un lato diventa più difficile essere competitivi sul mercato cinese, a meno che non ci si strutturi con una forte presenza *in loco*, dall'altro le imprese cinesi diventano molto più competitive sui mercati terzi, con il rischio di sottrarre quote di mercato ad aziende italiane in essi già presenti.

Le tensioni tra Cina e Stati Uniti avranno un impatto anche in Europa e in Italia. Anche in questo caso le chiavi di lettura possono essere molteplici. Focalizzando l'attenzione sul commercio, l'accordo firmato a inizio 2020 tra Stati Uniti e Cina e noto come *Phase One* (perché avrebbe dovuto rappresentare la prima fase di una tregua) prevede un aumento importante delle importazioni cinesi dagli Stati Uniti, che sicuramente andranno a spiazzare le esportazioni da altri paesi verso la Cina.¹² La Cina si è impegnata in particolare ad aumentare le importazioni di prodotti agricoli di base come soia e cereali, che l'Italia non esporta in grandi quantità, ma anche di altri prodotti come la carne suina e bovina che potrebbero invece spiazzare gli omologhi produttori italiani. Va detto che ad oggi, a causa delle peste suina in Cina, la domanda di carne dall'estero è molto forte e quindi l'accordo con gli Stati Uniti non sembra aver per ora svantaggiato le produzioni italiane. Anche le importazioni manifatturiere dagli Stati Uniti che la Cina si è impegnata ad aumentare non sono in particolare concorrenza con le esportazioni italiane, anche se qualche filiera potrebbe subire delle perdite.

Più complessa è la competizione tecnologica ormai conclamata tra Cina e Occidente. La sfida nel campo del 5G è sicuramente la parte più visibile, ma le ramificazioni sono molto più estese. Le pressioni degli Stati Uniti per non utilizzare tecnologie del colosso delle telecomunicazioni Huawei nelle reti 5G sono molto forti, come illustrato nel contributo di Francesco Silvestri sulle pagine di questa rivista. La motivazione è che la componentistica cinese nelle reti potrebbe costituire una minaccia per la sicurezza nazionale, giacché si teme che i servizi forniti dall'azienda, formalmente privata, possano rivelarsi un cavallo di Troia del Partito-Stato cinese per acquisire informazioni riservate, godendo di indebiti vantaggi strategici.

Nel maggio 2019, il Presidente Trump ha vietato a Huawei l'accesso al mercato statunitense delle apparecchiature per le telecomunicazioni 5G, e ha proibito alle aziende statunitensi di vendere componenti e software alla società cinese. Rinunciare al 5G di Huawei, però, significa rivolgersi ad altri fornitori ad oggi più costosi e arretrati da un punto di vista tecnologico. In altre parole, ridurre la dipendenza da una Cina politicamente più assertiva, fino all'estrema

¹¹ La preoccupazione dell'industria europea riguardo al piano è al centro del rapporto di European Union Chamber of Commerce in China, *China Manufacturing 2025: Putting Industrial Policy Ahead of Market Forces* (Pechino, 2017), disponibile all'Url http://www.cscoc.it/upload/doc/china_manufacturing_2025_putting_industrial_policy_ahead_of_market_force%5Benglish-version%5D.pdf.

¹² Per conoscere il contenuto dell'accordo un'ottima guida è Dorcas Wong, Melissa Cyrill, e Zoey Zhang, "US, China Sign Phase One Trade Deal: How to Read the Agreement", *China Briefing*, 2 marzo 2020, disponibile all'Url <https://www.china-briefing.com/news/us-china-phase-one-trade-deal-takeaways-businesses-global-trade/>.

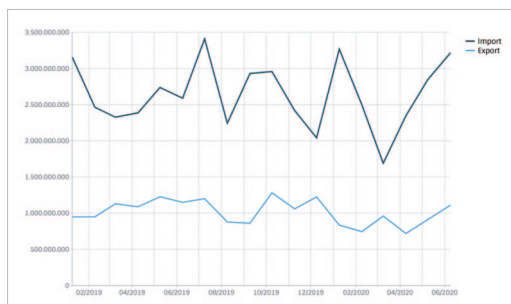
opzione del disaccoppiamento (*decoupling*) dell'economia statunitense da quella cinese, potrebbe costare caro alle aziende occidentali. Ancora più incisive potranno essere le limitazioni che Washington ha adottato verso le imprese che vendono tecnologie anche indirettamente in Cina: nel maggio 2020, infatti, la Casa Bianca ha vietato anche la vendita a Huawei di componentistica che viene realizzata altrove ma utilizzando attrezzature e macchinari di origine statunitense. Attualmente non vi sono notizie di imprese italiane che abbiano dovuto interrompere le loro esportazioni in Cina perché nei loro prodotti erano integrate tecnologie statunitensi che necessitano di autorizzazioni, ma, ad esempio, il Centro di Ricerca e Sviluppo Huawei di Milano è una delle società che non possono liberamente commerciare con gli Stati Uniti. Non si può però escludere che questi vincoli si facciano più stringenti in futuro, così come è plausibile che le inevitabili reazioni cinesi contro le imprese statunitensi finiscano per colpire anche aziende italiane che forniscono quelle statunitensi.

La pandemia da COVID-19 ha un duplice effetto sui rapporti commerciali bilaterali. C'è un effetto di breve periodo, che si può chiaramente vedere nei numeri, e un effetto di medio-lungo periodo più complesso da interpretare. Nel breve periodo, le chiusure rese necessarie dalla diffusione del COVID-19 hanno dapprima rallentato, a partire da febbraio 2020, sia le esportazioni sia le importazioni cinesi e poi, a partire dai mesi successivi, le importazioni ed esportazioni dei paesi europei.

Se guardiamo i dati per l'Italia del mese di marzo 2020, il calo delle importazioni dalla Cina rispetto allo stesso mese del 2019 è importante: più del 25%. I cali sono stati generalizzati, dalla meccanica ai prodotti elettrici ed elettronici, dall'abbigliamento alle calzature e ai mobili. Da aprile vi è però una ripresa sostenuta che ha portato i valori ai livelli pre-COVID-19, se non addirittura superiori. Non si tratta però di un semplice ritorno al passato. La composizione delle importazioni è notevolmente cambiata. In particolare, come è ormai noto, l'Italia ha dovuto importare dalla Cina moltissimi prodotti necessari per affrontare la crisi sanitaria, dalle semplici mascherine, ai più complessi respiratori. Questi prodotti rappresentavano il 3-5% del totale delle importazioni italiane dalla Cina nell'epoca pre-COVID-19. A partire da marzo 2020 questa percentuale è cresciuta esponenzialmente, fino ad arrivare al 32% di giugno 2020.¹³

● Figura 6

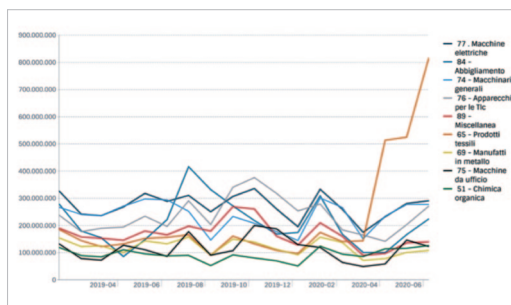
Importazioni dalla Cina in Italia ed esportazioni italiane in Cina 2019-2020 (in euro).



Fonte: Eurostat.

● Figura 7

Importazioni dalla Cina in Italia per principali categorie di prodotto.



Fonte: Eurostat.

¹³ Una parte consistente di questi prodotti è compresa nella categoria SITC 65 – prodotti tessili.

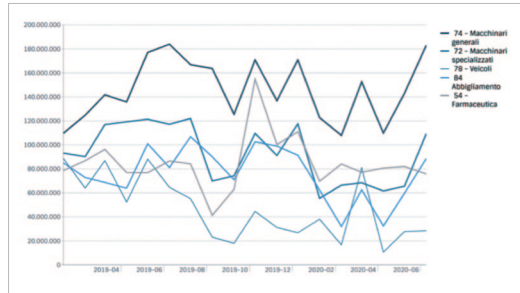
Per quanto riguarda le esportazioni italiane verso la Cina, le produzioni di macchinari specializzati sono quelle che hanno sofferto più a lungo. Da un lato, la produzione in Italia si è interrotta e dall'altro diventava impossibile, a causa della quarantena imposta in Cina, per i montatori delle imprese italiane recarsi nella Rpc per installare e mantenere le linee produttive. Nei primi mesi dell'anno risultano in calo anche l'abbigliamento e l'*automotive*, categorie merceologiche che, per l'Italia, significano prevalentemente beni di lusso. Nei mesi di maggio e giugno le esportazioni sembrano essere tornate ai livelli

pre-COVID-19. Il lusso italiano in Cina sembra, in particolare, avere recuperato il volume di vendite precedenti la pandemia. Stessa parziale sorte è toccata alle esportazioni di vino verso la Cina, che si sono dimezzate nei mesi di confinamento, per poi riprendersi ma senza recuperare ancora i livelli del 2019 mese su mese. Come abbiamo ricordato in precedenza, i consumatori cinesi erano soliti comprare i prodotti di lusso italiani prevalentemente quando si trovavano all'estero, per evitare prezzi più elevati in patria (a causa dei dazi e di una tassazione particolarmente elevata) e per ridurre il rischio di acquistare prodotti contraffatti. Oggi questa possibilità è preclusa a causa delle limitazioni alla mobilità internazionale imposte dai governi per fermare la diffusione della malattia. Poiché dunque comprare in Cina rimane la sola opzione, le vendite di prodotti di lusso in Cina, dopo i mesi di chiusura dei negozi, hanno ripreso con un tasso di crescita molto sostenuto.¹⁴ Va tuttavia ricordato che le vendite in Cina non compensano le mancate vendite ai consumatori cinesi nei mercati esteri. È assai probabile che questa tendenza continui nel medio periodo, anche perché la Cina sta abbassando i dazi alle importazioni e la tassazione di questi prodotti, facendo venir meno le motivazioni maggiori agli acquisti all'estero. Se la dinamica dovesse procedere in questa direzione, il settore del lusso dovrà rivedere le sue strategie di vendita.

Il calo delle importazioni dalla Cina, in una prima fase dovuto a un calo dell'offerta cinese e in seguito a un calo della domanda italiana, ha innescato una serie di riflessioni da parte delle imprese e delle istituzioni. L'esempio più eclatante è rappresentato dalla presa d'atto del fatto che l'Italia – ma si può dire in realtà il mondo intero – era dipendente dalla Cina per prodotti come le mascherine chirurgiche, i guanti monouso, e altri prodotti medicali di base. Si tratta di beni a modesto valore aggiunto, ma che improvvisamente si sono resi indispensabili. Ci si è resi conto che dipendere da un paese terzo per queste tipologie di prodotto espone la sicurezza nazionale a rischi molto elevati. Di conseguenza, le autorità italiane hanno scelto di riportare in Italia la produzione di parte di questi dispositivi di protezione sanitaria. I produttori di macchinari italiani si sono mossi velocemente e in pochi mesi hanno reso disponibili linee produttive specifiche che

● Figura 8

Esportazioni italiane in Cina per principali categorie di prodotto.



Fonte: Istat.

¹⁴ "Chinese Consumers Resume Buying Luxury Brands", *PYMNTS.com*, 1 settembre 2020, disponibile all'Url <https://www.pymnts.com/news/international/2020/chinese-consumers-resume-buying-luxury-brands/>. La società di consulenza McKinsey stima che i consumatori cinesi nel 2025 acquisteranno beni di lusso per 1.200 miliardi di renminbi (circa 154 miliardi di euro), in crescita rispetto ai 700 miliardi di renminbi (circa 90 miliardi di euro) del 2018, si veda: McKinsey & Company, "Annual consumer expenditure on personal luxury goods and worldwide from 2008 to 2017 with a forecast until 2025", aprile 2019, disponibile all'Url <https://www.statista.com/statistics/977803/chinese-and-global-spending-on-luxury-goods/>.

dovrebbero a breve garantire una maggiore indipendenza del nostro paese. Invero, molte sono le imprese che con il *lockdown* e la parziale chiusura delle frontiere si sono rese conto dell'eccessiva dipendenza delle loro produzioni da fornitori esteri.¹⁵

In generale, la pandemia da COVID-19 ha accelerato riflessioni che le imprese stavano già elaborando riguardo ai processi di internazionalizzazione della produzione. Date le incertezze sui mercati internazionali dovute alla crisi sanitaria, ma anche alle tensioni commerciali tra Stati Uniti e Cina e, non va dimenticato, all'aumento dei costi di produzione in Cina, molte imprese stanno rivedendo le proprie scelte produttive e di approvvigionamento privilegiando fornitori e siti produttivi geograficamente più vicini. Tutto questo è destinato a modificare i rapporti commerciali con la Cina, ma in quale misura è difficile prevedere. Da un lato, vi sarà la tendenza a riportare in Italia e in Europa produzioni che si erano spostate in Cina ma, dall'altro, se si vorrà continuare a vendere sul mercato cinese, sarà necessario mantenere una significativa produzione *in loco*. Molti settori produttivi, se vorranno sfruttare le opportunità che l'esteso mercato cinese offre, dovranno dunque modificare le proprie strategie commerciali e produttive: si pensi ai già citati settori della meccanica e del lusso. In questo secondo caso, ad esempio, il fatto che i consumatori cinesi tenderanno sempre di più ad acquistare in Cina costringerà le imprese a rivedere le proprie reti distributive, guardando, se possibile, con ancora maggiore attenzione al mercato interno cinese.

Elaborare una strategia equilibrata che tenga conto di queste due opposte dinamiche sarà una sfida impegnativa, che dovrà anche prendere in considerazione le dinamiche globali, a partire dalle tensioni tra Pechino e Washington e dal ritorno delle politiche industriali in Europa, non più tabù dopo decenni di neoliberalismo condiviso. Imprese e governi – è ormai chiaro – si stanno muovendo in questa direzione. Ad esempio, un importante fornitore di Mazda, la casa automobilistica giapponese, ha spostato la sua produzione dalla Cina al Messico; TSMC, un produttore taiwanese di microchip, costruirà un nuovo impianto industriale in Arizona (mentre il Presidente Xi Jinping ha annunciato che da qui al 2025 la Cina investirà 1.400 miliardi di dollari nell'industria dei chip); infine il Presidente francese Macron ha offerto sostegno alla filiera all'auto elettrica in cambio dell'impegno delle aziende per un ampio ritorno della produzione in Francia. Come abbiamo avuto modo di osservare in altra sede, “per i paesi deboli come l'Italia diventerà difficile resistere a queste tendenze globali e si avvicina il tempo in cui la scelta di collocarsi da una parte o dall'altra diventerà una necessità”.¹⁶

È assai probabile che le limitazioni al movimento delle persone rimangano in vigore ancora per diversi mesi e ci vorrà tempo perché si possa tornare a livelli pre-COVID-19. Dunque, chi opera nella componentistica o nei piccoli macchinari dovrà incrementare la capacità produttiva in Cina e aumentare le scorte per evitare interruzioni della catena di approvvigionamento. Per chi produce macchinari più complessi che devono essere installati da personale altamente specializzato e le cui linee di produzione complete necessitano di manutenzione continua, la sfida principale sarà quella di garantire un adeguato livello di servizi post-vendita, senza avere la possibilità di inviare tecnici dall'Italia. Ci sarà, quindi, una maggiore necessità di monitorare i mercati lontani con una presenza locale o con nuovi servizi online. La manutenzione predittiva e l'assistenza remota per risolvere i problemi sulla linea di produzione saranno un fattore

¹⁵ Domenico Bevere, “Le catene globali del valore post-virus”, *ISPI – Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, 4 settembre 2020, disponibile all'Url <https://www.ispionline.it/it/publicazione/le-catene-globali-del-valore-post-virus-27269>.

¹⁶ Giuseppe Gabusi e Giorgio Prodi, “Presenza nel mezzo? Italia e Cina dopo il COVID-19”, in *L'economia italiana dopo il COVID-19. Come ricominciare a crescere?*, a cura di Giorgio Belletini e Andrea Goldstein (Bologna: Bononia University Press, 2020), 300.

chiave, ma non si può dare per scontato che la *leadership* che le aziende italiane avevano con il vecchio modello di business sia automaticamente trasferibile in quello nuovo.

In fondo, il doppio dilemma che deve affrontare l'Italia nei confronti della Cina è simile a quello dei suoi partner europei, che però registrano una condizione economica e politica più solida. Da un lato, il mercato cinese è troppo ampio per essere trascurato dalle grandi aziende europee, ma dall'altro le tensioni politiche e commerciali tra la Cina e l'Occidente non garantiscono che il potenziale di tale mercato si traduca inevitabilmente in concrete opportunità di profitto. Inoltre, c'è il rischio che – sperando in concessioni da parte cinese che potrebbero rivelarsi illusorie – l'Europa rinunci a difendere i propri valori in tema di Stato di diritto, rispetto delle minoranze e diritto alla libertà di espressione.¹⁷

Molto dipenderà anche dall'esito dei negoziati in corso tra Bruxelles e Pechino per un Trattato sugli Investimenti, anche se le posizioni risultano ancora distanti su due temi cruciali quali la reciprocità (il cosiddetto *level playing field*) e la presenza di vasti sussidi per le aziende di Stato.¹⁸ Se persino il settimanale britannico *The Economist* – pilastro della prospettiva liberale sul mondo e un tempo convinto sostenitore dell'ipotesi che all'apertura economica avrebbe fatto seguito la liberalizzazione del regime politico cinese – si è rassegnato a relazioni tra Occidente e Cina basate sul “commercio senza fiducia”,¹⁹ nemmeno l'Italia, da sola, può pensare di istituire ora una relazione fiduciaria privilegiata con Pechino, in un momento di alta tensione politica su più fronti. Meglio è, per Roma, cercare di lavorare all'interno del contesto europeo per l'adozione di una politica comune verso la Cina, che salvaguardi i principi fondativi dell'UE e allo stesso tempo faccia i conti con la realtà di un'economia che sarà presto la prima al mondo, accompagnata da un sistema politico autoritario ben lontano dai canoni della democrazia occidentale.

¹⁷ Colpisce, ad esempio, che non vi sia stato alcun dibattito pubblico in Italia riguardo all'accordo, scambiato dopo la firma del *Memorandum of Understanding per la collaborazione sulla Belt and Road Initiative*, tra l'Ansa – la principale agenzia giornalistica italiana – e la Xinhua News Agency, l'agenzia di Stato cinese. Quest'ultima accede ora alla piattaforma Ansa veicolando i propri contenuti tradotti in italiano, mentre non è chiara la condizione di reciprocità per la diffusione di contenuti italiani tradotti in cinese per mezzo di Xinhua.

¹⁸ Commissione Europea, “EU and China discuss trade and economic relations”, 28 luglio 2020, disponibile all'Url <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2174>.

¹⁹ “Trade Without Trust: How the West Should Do Business with China”, *The Economist*, 18 luglio 2020, disponibile all'Url <https://www.economist.com/weeklyedition/2020-07-18>.



L'ascesa del populismo e il suo impatto sulle relazioni sino-europee

Sun Fanglu 

School of International Relations and Foreign Affairs, Fudan University

Contatto: sunfanglu@fudan.edu.cn

Ricevuto il 1 giugno 2020; accettato il 3 settembre 2020

Abstract

Although there is no single “populist foreign policy,” populism does have a profound impact on the foreign policies of States, and on international relations by extension. Populist movements not only shape the debate but also substantially influence the way Europe engages with China. However, there is no clear evidence showing that populist governments are more negative toward China than non-populist governments. European populists have neither staked their mandate on the China card, nor focused their negative energies on China very much. Instead, as calls for greater assertiveness grow across Europe, countries governed by mainstream parties seem to take a much more negative stance. Overall, the rise of populism has contributed to fragmentation and uncertainties in European politics; therefore, it presents very significant challenges to Europe-China relations.

Keywords

Populism, Europe-China relations, Chinese foreign policy, European politics, EU

Introduzione

L'avanzata delle forze politiche populiste in Europa è considerata uno degli sviluppi più importanti nella politica europea contemporanea. Secondo le stime del *Guardian*, il numero di cittadini europei che vive in un paese il cui governo comprende almeno un esponente populista è incrementato di 13 volte tra il 2008 e il 2018.¹ Si discute diffusamente del fatto che vari leader di formazioni politiche populiste sono entrati nelle assemblee locali, nei parlamenti nazionali e nel Parlamento Europeo, acquisendo sempre maggiore influenza. Tuttavia, “populismo” resta un termine ambiguo: esso è impiegato, sia dai *policymaker* che da politologi, essenzialmente per indicare una generica ideologia *anti-establishment* che in ultimo divide la società in due gruppi distinti – il “popolo puro” contro la “élite corrotta” – e che invoca una politica nazionale che rifletta la “volontà generale del popolo”.²

¹ Paul Lewis et al., “Revealed: one in four Europeans vote populist”, *The Guardian*, 20 novembre 2018, disponibile all'Url <https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2018/nov/20/revealed-one-in-four-europeans-vote-populist>.

² Cas Mudde, “The populist Zeitgeist”, *Government and Opposition* 39 (2004) 1: 542-563. È opportuno notare come, nel complesso, la polarità sinistra-destra resti più ampiamente utilizzata rispetto alla nozione di “populismo” per definire lo spettro di orientamenti politici rispetto al quale classificare ideologie e partiti. Questo avviene nonostante su un tema particolarmente centrale per l'opinione pubblica europea – l'opinione in merito al futuro dell'integrazione europea – si possa constatare una diversa polarità, definita da un estremo populista scettico e un estremo opposto rappresentato dalle forze politiche tradizionali più favorevoli. Il populismo non è intrinsecamente di sinistra o destra: la combinazione tra orientamento ideologico sinistra-destra e posizioni *anti-establishment* porta all'identificazione di almeno due tipologie principali di populismo: populisti di sinistra (come il Partito socialdemocratico in Germania, Syriza in Grecia, il Partito socialista in Olanda) e populisti di destra (Fidesz in Ungheria e PiS in Polonia).

La ricerca sul populismo in Europa tende a concentrarsi sull'impatto dei partiti e dei movimenti populistici sulla politica interna dei paesi, mentre le implicazioni per la politica estera risultano meno approfondite. Nell'odierno mondo globalizzato, però, è sempre meno realistico concepire una dinamica politica nazionale come avulsa dal contesto internazionale. Le conseguenze dell'affermazione di agende politiche populiste in Europa sono significative per le relazioni regionali e internazionali. La Cina e l'Unione Europea insieme costituiscono fino al 10% del globo terrestre, il 25% della popolazione mondiale e un terzo del Pil globale. Pertanto, è di assoluta importanza comprendere l'impatto dei movimenti populistici sulle relazioni Cina-Europa: qual è il programma di politica estera delle forze populiste europee? Quale posto occupa la Cina nella loro elaborazione politica e nel loro discorso pubblico? Come sono interpretati i partiti e i movimenti populistici europei in Cina e quale posizione può assumere Pechino rispetto al populismo europeo? Sono questi i quesiti intorno a cui ruota questo contributo.

Il populismo e la politica estera

L'agenda politica del populismo è sempre stata di orizzonte fondamentalmente nazionale. Tuttavia, la crescente rilevanza delle questioni internazionali – globalizzazione e regionalizzazione, integrazione europea, immigrazione, commercio e rifugiati – porta le forze politiche populiste a influire in modo sempre maggiore sulle politiche estere dei rispettivi paesi. Sebbene non esista una “politica estera populista” omogenea, si può osservare una certa affinità nei valori e nelle pratiche ideologiche dei partiti e dei movimenti populistici in Europa. Nel complesso, il populismo offre una visione alternativa delle relazioni internazionali: non si riconosce nell'ordinaria rappresentazione del sistema internazionale, critica le istituzioni internazionali contemporanee e contesta le norme e le regole operative su cui esse si basano (ovvero l'“ordine internazionale liberale”) e che hanno prevalso a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale.³

Sebbene tutti i partiti e i movimenti populistici affermino di rappresentare la gente comune, in contrapposizione con l'élite tradizionale, ed esprimano analoghe preoccupazioni circa l'erosione della sovranità nazionale e la necessità di difendere gli interessi nazionali, essi non perseguono politiche estere identiche. Differiscono, infatti, nella loro valutazione riguardo al ruolo della comunità internazionale, alla luce del quale distinguono il “popolo puro” dagli “altri”. A questo proposito, Verbeek e Andrej riconoscono quattro tipologie di partiti o movimenti populistici in base alle loro posizioni in materia di politica estera e alle loro ideologie politiche: forze rivolte a sinistra, esponenti di un credo liberale-mercantista, soggetti di ispirazione regionalista, populistici radicali di destra. Queste quattro espressioni del populismo europeo presentano orientamenti distinti sulle questioni di politica internazionale nel loro complesso, sull'integrazione regionale, sulle tematiche finanziarie, sul commercio globale e, infine, sulle migrazioni transnazionali.⁴

³ Per approfondimenti si vedano: Rosa Balfour et al., “Divide and obstruct: populist parties and EU foreign policy”, *The German Marshall Fund of the United States*, 27 maggio 2019, disponibile all'Url <https://www.gmfus.org/publications/divide-and-obstruct-populist-parties-and-eu-foreign-policy>; Dani Rodrik, “Populism and the economics of globalization”, *Journal of International Business Policy* 1 (2018) 1:12–33; Christina Schori Liang, “Europe for the Europeans: The Foreign and Security Policy of the Populist Radical Right”, in *Europe for the Europeans: The Foreign and Security Policy of the Populist Radical Right*, a cura di Christina Schori Liang (Aldershot: Ashgate, 2007), 1–30.

⁴ Per maggiori dettagli si veda: Bertjan Verbeek e Andrej Zaslove, “Populism and Foreign Policy”, in *The Oxford Handbook of Populism*, a cura di Cristóbal Rovira Kaltwasser et al., (Oxford: Oxford University Press, 2017).

L'UE e la Cina sono soggetti di grande importanza l'una per l'altra: l'UE è il principale partner commerciale della Cina e la Cina è il secondo partner commerciale dell'Unione dopo gli Stati Uniti.⁵ Sebbene gli investimenti diretti esteri (Ide) cinesi in Europa siano inferiori agli Ide europei in Cina, si è registrato un aumento a tassi di crescita senza precedenti fino al 2016.⁶ Da allora, gli investimenti verso l'UE hanno iniziato a diminuire, calando del 33% nel 2019 per riportare il totale al medesimo livello del 2013. Tuttavia, si ritiene che gli Ide cinesi abbiano fornito importanti risorse per l'economia europea.

Nonostante la crescente influenza della Cina in Europa, i populistici europei non si sono tradizionalmente focalizzati su di essa in modo marcato. Tuttavia, quella cinese è un'area del mondo che sta acquisendo un'importanza sempre maggiore man mano che le relazioni sino-europee crescono e che le idee populiste appaiono più integrate nel panorama politico europeo. La Cina è oggetto di maggiore attenzione a causa della rapidità del suo sviluppo e del suo crescente potere, non di rado motivo di inquietudine per l'opinione pubblica europea. Il commercio e gli investimenti sono al centro delle relazioni tra Europa e Cina. In generale, sono due le posizioni principali nei confronti del commercio estero e degli investimenti in Europa: da un lato, l'idea protezionistica secondo cui i sistemi locali debbano rimanere isolati onde evitare una dipendenza da terzi e una perdita di posti di lavoro dovuta all'arrivo di immigrati; dall'altro una posizione favorevole alle logiche del mercato, secondo la quale gli Stati dovrebbero essere aperti al commercio internazionale favorendo mercati aperti e senza vincoli. I partiti populistici europei si affacciano a queste idee in modo diverso, con opinioni differenti su come gestire le squilibrate relazioni commerciali e di investimento dell'Europa con la Cina. Tali opinioni si sono riverberate sulla politica estera degli Stati europei e dell'UE nei confronti della Rpc, non generando tuttavia necessariamente conseguenze negative. È interessante notare che non si osserva un chiaro deterioramento delle relazioni tra Cina e Stati europei sotto i governi populistici. Al contrario, sono i paesi governati da partiti *mainstream*, a partire dai "tre grandi" (Germania, Francia e Regno Unito), a mostrare un crescente scetticismo sulle attività della Cina e sulla sua influenza economica in Europa.

Il dibattito sull'engagement con la Cina

In tutta Europa le opinioni populiste sono penetrate nel dibattito politico e hanno influenzato il discorso pubblico su questioni che spaziano dall'immigrazione al commercio internazionale. Fondamentalmente, il populismo europeo articola il diffuso timore di perdere il controllo sui destini nazionali. Le retoriche e le narrazioni della maggior parte dei partiti populistici in Europa sono articolate attorno al concetto di "riprendere il controllo" dei confini territoriali, dell'economia, della cultura, dell'identità, ecc. Una ramificazione dell'ascesa del populismo europeo è la crescente popolarità della questione cinese nella dialettica politica a livello nazionale e locale, non soltanto nei media, ma anche nell'azione di governo, con impatto sull'azione legislativa. Secondo il *Pew Global Attitudes Survey*, la maggior parte dei paesi non europei riconosce gli Stati Uniti come la principale economia mondiale, mentre solo in Europa è maggio-

⁵ Per le stime esatte si consulti Eurostat https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics.

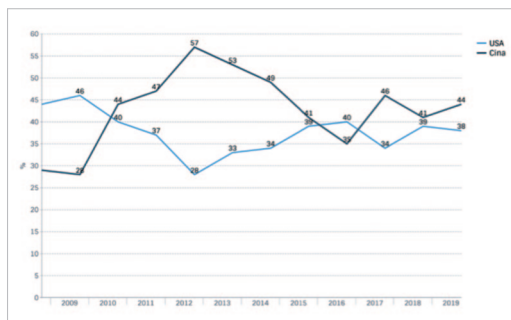
⁶ Secondo le statistiche del Rhodium Group, gli Ide cinesi sono passati da meno di 840 milioni di dollari statunitensi nel 2008 a 42 miliardi di dollari nel 2016 (pari a un incremento di quasi 50 volte in soli otto anni). Per maggiori dettagli si veda: Valbona Zeneli, "Mapping China's investments in Europe", *The Diplomat*, 14 marzo 2019, disponibile all'Url <https://thediplomat.com/2019/03/mapping-chinas-investments-in-europe/>.

ritario il numero dei paesi che assegnano il primo posto alla Cina, in leggera prevalenza rispetto agli Stati Uniti (Figura 1).⁷

La diffusa consapevolezza tra la popolazione europea del potere economico della Cina è stata accompagnata da ampie discussioni sul ruolo internazionale della Rpc. Nelle arene politiche, il dibattito su come interagire con la Cina è stato spesso acceso. Alle elezioni del Parlamento Europeo del 2014 la vittoria di partiti come il *Front National* francese, l'Ukip e il Partito popolare danese ha portato a un "terremoto populista". Tuttavia, come illustrato nella Figura 2, la Cina veniva discussa molto più frequentemente prima dell'ascesa dei partiti populistici di destra alle elezioni del Parlamento Europeo del 2014, con oltre 170 documenti legislativi relativi alla Cina sia nel settimo (2004-2014) che nell'ottavo (2009-2014) Parlamento Europeo, rispetto ai 128 documenti legislativi del nono Parlamento Europeo (2014-2019). Inoltre, i documenti che riflettono un atteggiamento positivo, neutro o negativo risultavano distribuiti quasi uniformemente. I partiti non populistici sembravano essere maggiormente negativi nei confronti della Cina: il Partito popolare europeo (29,4% dei seggi) e l'Alleanza progressista dei socialisti e dei democratici (25,4% dei seggi) erano responsabili di più della metà degli atti. I partiti populistici hanno assunto un quarto dei seggi, prendendo tuttavia l'iniziativa in meno del 15% degli atti legati alla Cina, laddove i conservatori e riformisti (9,3% dei seggi) erano responsabili per quasi l'8% degli atti totali. Nonostante leader europei come Jean-Claude Juncker e Manfred Weber avessero preso una posizione dura nei confronti della Cina, criticando apertamente le attività economiche della Cina in Europa, i politici populistici al Parlamento Europeo non hanno giocato di frequente la "carta cinese". Il "terremoto populista" alle elezioni del Parlamento Europeo del 2014 e la sua scossa di assestamento non hanno portato, quindi, a una svolta negativa dell'atteggiamento dell'UE nei confronti della Cina.

● Figura 1

Percezione della Cina e degli Stati Uniti come prima economia mondiale nell'opinione pubblica europea.



Si considerano i dati mediani di cinque paesi: Francia, Germania, Spagna, Polonia e Regno Unito.

Fonte: Pew Research Center, Global Attitude Survey: 2008-2019 (<https://www.pewresearch.org/global/database/about/>).

● Figura 2

Atti relativi alla Cina nel Parlamento Europeo.



Fonte: Osservatorio legislativo del Parlamento Europeo (<https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do>).

⁷ Laura Silver et al., "China's growth mostly welcomed in emerging markets, but neighbors wary of its influence", *Pew Research Center*, 5 dicembre 2019, disponibile all'Url <https://www.pewresearch.org/global/2019/12/05/chinas-economic-growth-mostly-welcomed-in-emerging-markets-but-neighbors-wary-of-its-influence>.

Guardando al livello nazionale, e al caso specifico dell'Italia, dalla XII legislatura del 1994, quando il Parlamento italiano ha prodotto il primo atto relativo alla Cina, fino alla fine del 2019, sono stati 308 gli atti oggetto di dibattito parlamentare.⁸ Come illustrato nella Figura 3, il tema Cina è diventato sempre più caldo: il rapporto tra atti parlamentari e durata della legislatura è costantemente aumentato negli ultimi venticinque anni. Tuttavia, non è possibile trarre conclusioni chiare circa il ruolo delle forze populiste nell'incoraggiare od ostacolare le relazioni tra Italia e Cina. Sebbene l'attuale XVIII legislatura, che in origine ha espresso

un Governo composto esclusivamente da partiti populistici (la coalizione tra Lega e Movimento Cinque Stelle), sembrasse rendere più probabile la produzione di atti negativi riferiti alla Cina, ciò non si è verificato. Le legislature che hanno espresso un orientamento più sfavorevole verso la Cina sono state quelle considerate "populiste lievi" o *mainstream*, in cui non è stato avviato alcun atto positivo, o in cui il rapporto negativo/positivo era piuttosto alto. Nel complesso, il Parlamento italiano nel primo decennio del XXI secolo ha assunto una posizione più negativa nei confronti della Cina, indipendentemente dal fatto che i partiti populistici fossero inclusi o meno nel governo. Ciò potrebbe avere a che fare con lo squilibrio nelle relazioni commerciali tra Italia e Cina a partire dalla fine degli anni Novanta, aggravatosi all'inizio degli anni Duemila in seguito all'adesione della Cina all'OMC (2001).

L'interesse verso la Cina è aumentato anche al di fuori delle arene politiche. Ad esempio, una semplice ricerca della parola "Cina" nella sezione "Notizie" di Google rivela che il numero di volte in cui la Cina è stata citata dalle principali agenzie di stampa internazionali è aumentato rapidamente da meno di 20.000 *items* all'inizio del 2000 a più di 300.000 alla fine del 2019. Sebbene la Cina non sia diventata un tema di attualità dominante nei media europei, la copertura mediatica sulla Cina è aumentata negli ultimi decenni, con il crescere dell'importanza delle questioni legate all'economia nazionale e al commercio internazionale.⁹ Nimmegeers ha condotto una ricerca sulla rappresentazione della Cina su giornali e blog online britannici, olandesi e belgi, scoprendo che le argomentazioni relative alla Cina erano per lo più negative.¹⁰ Queste fonti mediatiche tendevano spesso a sottolineare la questione della minaccia cinese e a concentrarsi sui grandi problemi della Cina piuttosto che sui suoi "grandi risultati".

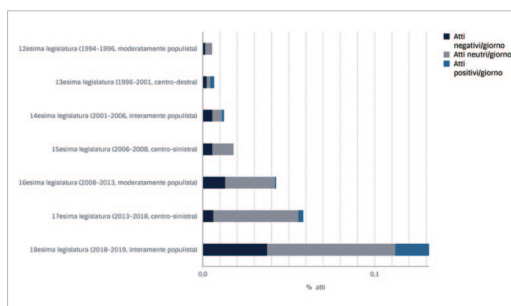
⁸ I documenti includono risoluzioni, ordini del giorno e interrogazioni scritte e orali. Per ottenere i documenti, sono state specificate quattro parole chiave fondamentali utilizzando la ricerca avanzata fornita dal database della documentazione del Parlamento italiano (<http://aic.camera.it/aic/query.html>), tra cui "Cina", "cinese", "cinesi" e "Prc". Si ringrazia in questa sede il dott. Luca Spinosa per la sua assistenza nella ricerca.

⁹ Lars Willnat e Yunjuan Luo, "Watching the Dragon: global television news about China", *Chinese Journal of Communication* 4 (2011) 3: 255-73.

¹⁰ Dirk Nimmegeers, "Presentation of China in online West European media: more fairness and accuracy required" *International Communication Gazette* 78 (2016) 1-2: 104-20.

● Figura 3

Atti relativi alla Cina nel Parlamento italiano.

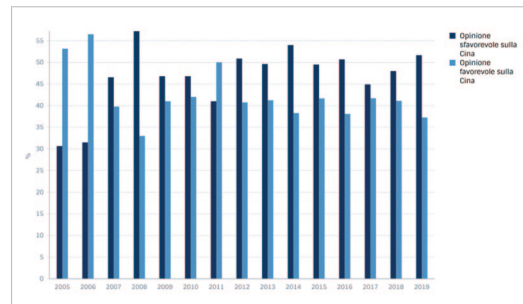


Fonte: banche dati del Parlamento italiano (<http://aic.camera.it/aic/query.html>).

È bene sottolineare che, nel complesso, le percezioni del pubblico nei confronti della Cina hanno mostrato una svolta negativa nella maggior parte dei paesi europei dall'inizio del XXI secolo (Figura 4).¹¹ Il Pew Research Center ha sondato un campione di cittadini in undici Stati membri dell'UE nel 2019, rilevando che le opinioni sulla Cina nel complesso sono peggiorate in tutta Europa, con un 37% degli intervistati a favore e 60% a sfavore, registrando rispettivamente un calo del 5% e un aumento del 6% rispetto al 2018.¹² La percentuale di rispondenti che valuta positivamente la Cina è scesa di due cifre in quasi la metà dei paesi intervistati, tra cui Svezia (-17%), Paesi Bassi (-11%) e il Regno Unito (-11%). La diminuzione della percentuale a favore e la crescente percentuale a sfavore hanno coinciso con l'ascesa del populismo in Europa. Tuttavia, è difficile verificare l'esistenza di una relazione causale tra questi elementi. Ad esempio, i dati del Pew Research Center mostrano anche che le opinioni sulla Cina sono nettamente migliorate nei principali paesi populistici, come la Grecia e l'Italia. Inoltre, più bulgari, lituani e polacchi nutrono opinioni favorevoli che sfavorevoli sulla Cina.

● Figura 4

Opinioni dell'Europa occidentale sulla Cina.



Si riportano i dati mediani di dodici paesi: Repubblica Ceca, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Spagna, Svezia, Slovacchia e Regno Unito.

Fonte: Pew Research Center, Global Attitude Survey: 2005-2019 (<https://www.pewresearch.org/global/database/indicator/24>).

Influenze populiste sulla politica estera verso la Cina: la crescente assertività dell'Europa

Modificando i termini del dibattito sulle principali questioni (in particolare immigrazione, commercio e investimenti), i populistici hanno già esercitato un'influenza sulle politiche europee relative alla Cina. Alcuni governi populistici vedono favorevolmente il commercio con la Cina, gli Ide cinesi e la piattaforma 17+1 che è stata cooptata nella più ampia Belt and Road Initiative (BRI) cinese. Ad esempio, il governo populista italiano Conte I, scettico nei confronti dell'UE, ha elaborato una politica cinese senza precedenti e ha deciso di aderire alla BRI, nonostante l'opposizione di Germania e Francia, che hanno tentato di esercitare pressioni contrarie attraverso canali diplomatici.¹³ Anche la cooperazione tra Cina ed Europa centrale e orientale (CESEE) sotto l'egida dell'iniziativa "17+1" ha continuato a svilupparsi negli ultimi dieci anni. Sebbene il populismo abbia avuto un profondo impatto sulla politica della regione, i paesi dell'Europa centrale e orientale sono stati generalmente ricettivi nei confronti della Cina. In Grecia, le élite politiche dichiarano apertamente di accogliere con favore la Cina, che riempie

¹¹ BBC World Service, "BBC Polling Data Observed Similarly Low Favorability toward China across Europe", 4 luglio 2017, disponibile all'Url https://globescan.com/images/images/pressreleases/bbc2017_country_ratings/BBC2017_Country_Ratings_Poll.pdf.

¹² Nel sondaggio del 2019, le valutazioni più positive della Cina provenivano da Grecia (51% favorevole), Spagna (39%) e Regno Unito (38%). I riscontri più negativi riguardano Svezia (70% sfavorevole), Francia (62%) e Paesi Bassi (58%).

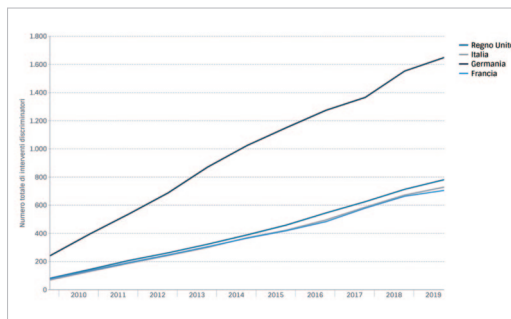
¹³ Lucrezia Poggetti, "Italy charts risky course with China-friendly policy", Merics 11 ottobre 2018, disponibile all'Url <https://merics.org/en/analysis/italy-charts-risky-course-china-friendly-policy>.

il vuoto lasciato dall'UE. Sotto il governo guidato dal Partito diritto e giustizia (PiS), la Polonia ha partecipato attivamente alla BRI ed è stata un membro fondatore della Banca asiatica d'investimento per le infrastrutture (AIIB).¹⁴ L'Ungheria vede la BRI come un modo per il paese di mitigare la sua dipendenza dall'UE e dagli altri Stati europei. Nell'ottobre 2016 il partito ungherese Fidesz, un partito populista ben consolidato guidato da Viktor Orban, ha annunciato la politica di "apertura verso est", sottolineando il potenziale di una rete di infrastrutture che partono da Shanghai e passano attraverso la Russia, con il fine di collegare l'Europa orientale ai mercati asiatici.¹⁵ La Bulgaria, guidata dal leader *anti-establishment* Bojko Borisov, ha ospitato il vertice Cina-CESEE 2018 a Sofia nonostante la contrarietà dell'UE.

Tuttavia, esistono molte questioni controverse tra la Cina e i paesi europei, comprese le preoccupazioni per i deficit commerciali, la protezione dei diritti di proprietà intellettuale, le condizioni di accesso al mercato cinese e le grandi fusioni e acquisizioni condotte da aziende cinesi. Per queste ragioni, altri leader populistici sono stati molto più scettici circa l'*engagement* tra Cina ed Europa. Ad esempio, in Italia, Umberto Bossi, fondatore della Lega Nord, considera le esportazioni tessili cinesi come una minaccia per il settore tessile italiano.¹⁶ Di particolare importanza sono i partiti nazionalisti nei paesi maggiori come Germania, Francia e Regno Unito e l'effetto che potrebbero avere sul resto d'Europa e oltre. Marine Le Pen, a capo del partito di destra francese *Rassemblement National* (precedentemente noto come *Front National*), è stata molto critica nei confronti della Cina, descrivendo la crescente presenza della Cina in Europa come uno "tsunami distruttivo" in un comunicato stampa del *Front National* nel 2015.¹⁷ Dopo anni passati a corteggiare legami economici più stretti con la Cina, l'UE e alcuni paesi europei hanno intensificato la propria retorica e le proprie politiche contro la Rpc. Come affermato nella comunicazione congiunta presentata nel marzo 2019 dalla Commissione Europea e dall'Alto Rappresentante dell'Unione Europea per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, *Ue-Cina – Una prospettiva strategica*, l'UE mira a rendere la sua strategia verso la Cina più realistica, assertiva e multiforme. I segni della crescente assertività dell'Europa nel trattare con la Cina possono essere colti nell'aumento del protezionismo commerciale,

● Figura 5

Propensione al protezionismo commerciale in Francia, Germania, Italia e Regno Unito.



Fonte: Global Trade Alert Database (https://www.globaltradealert.org/data_extraction).

¹⁴ Patrycja Pendrakoska, "Poland perspective on the Belt and Road Initiative," *Journal of Contemporary East Asia Studies* 7 (2019) 2: 190-2016; David Cadier, "How populism spills over into foreign policy," *Carnegie Europe*, 10 gennaio 2019, disponibile all'Url <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/78102>.

¹⁵ John Macri, "How Hungary's path leads to China's Belt and Road," *The Diplomat*, 11 aprile 2019, disponibile all'Url <https://thediplomat.com/2019/04/how-hungarys-path-leads-to-chinas-belt-and-road/>.

¹⁶ Dwayne Woods, "Pockets of resistance to globalization: the case of the Lega Nord", *Patterns of Prejudice* 43 (2009) 2:161-177.

¹⁷ Si veda: Frank Esparraga, "Rhetoric of the right: European populist's view of China", *Policy Brief of the Institute for Security & Development Policy* 205 (2017), disponibile all'Url <https://isdsp.eu/content/uploads/2017/09/2017-205-right-wing-populist-view-china.pdf>.

nello *screening* degli Ide, nel sospetto nutrito verso la piattaforma 17+1 e nel diffondersi del sentimento anti-cinese.

Il 25° *Global Trade Alert Report* mostra come la crescente assertività dell'Europa si sia tradotta in restrizioni al libero commercio.¹⁸ I dati mostrano che il mondo ha assistito a un maggiore protezionismo commerciale negli ultimi dieci anni. Considerando l'UE come entità unitaria, un totale di quindici attori globali sono stati responsabili della maggior parte delle nuove distorsioni commerciali messe in atto durante questo periodo.¹⁹ La Figura 5 presenta il numero di politiche discriminatorie attuate dai maggiori paesi europei a partire dal 2009. Sebbene Francia, Germania, Italia e Regno Unito siano diventate più protettive nella loro politica commerciale, la Germania ha adottato misure più discriminatorie di altri. Di fronte al rallentamento della crescita, gli Stati europei sono passati a una modalità più aggressiva e incentrata sullo Stato per proteggere i propri interessi nazionali.

Un altro indicatore della crescente assertività dell'UE sono i suoi strumenti di *screening* per gli Ide, che implicitamente hanno preso di mira le acquisizioni condotte da imprese cinesi. Negli ultimi anni molti governi europei, tra cui i "tre grandi", hanno istituito o intensificato il loro regime di *screening* degli Ide, aumentando il controllo sulle fusioni e acquisizioni estere in ragione dei potenziali rischi per la sicurezza nazionale.²⁰ Nell'aprile 2019 è entrato in vigore il meccanismo di *screening* degli investimenti esteri dell'UE. Un anno dopo, la Commissione Europea ha ulteriormente esortato gli Stati membri ad aumentare il controllo sulle offerte straniere per l'acquisizione di partecipazioni in società europee. Rispecchiando queste preoccupazioni, il governo tedesco ha approvato la 15ª bozza di emendamento al *Regolamento sul commercio estero e sui pagamenti*, che amplia notevolmente la portata dell'intervento del governo al fine di proteggere le sue risorse e tecnologie critiche. Anche Francia, Italia, Spagna e Regno Unito hanno introdotto nuove misure per migliorare lo *screening* degli investimenti esteri.²¹

Sebbene la Cina non sia la destinataria esplicita delle misure, il quadro di *screening* intensificato è visto come una scelta in gran parte guidata dal desiderio di evitare fusioni e acquisizioni di società europee da parte di entità cinesi, che è la principale forma di investimento cinese in Europa.²² Gli Ide cinesi sono cresciuti in modo significativo fino al 2016: fusioni e acquisizioni di successo includono l'acquisizione da parte di COSCO (China Ocean Shipping Company) di una quota di maggioranza nel porto più grande della Grecia, il Pireo, l'acquisizione da parte di Geely della London Electric Vehicle Company nel 2013 e l'investimento nella casa automobilistica tedesca Daimler. Il rafforzamento dei meccanismi di *screening* degli Ide in Europa ha interrotto

¹⁸ Simon J. Evenett e Johannes Fritz, "Going it alone? Trade policy after three years of populism", *25th Global Trade Alert Report*, 22 dicembre 2019, disponibile all'Url <https://www.globaltradealert.org/reports/48>.

¹⁹ Il database del Global Trade Alert ha documentato interventi di liberalizzazione e protezione delle politiche pubbliche adottati dai governi del G20 dal 2009 al 2019. Il database è disponibile all'Url https://www.globaltradealert.org/data_extraction.

²⁰ Henry Smith, "The Rise of investment screening in Western Europe", *Control Risk*, 4 agosto 2020, disponibile all'Url <https://www.controlrisks.com/our-thinking/insights/the-rise-of-investment-screening-in-western-europe>.

²¹ Ibidem.

²² Gli investimenti *greenfield* consistono in media in meno del 10% degli Ide cinesi in Europa.

questa tendenza crescente. I governi europei hanno bloccato o impedito le acquisizioni cinesi che avrebbero dato agli investitori accesso a tecnologie critiche, informazioni sensibili o influenza su infrastrutture strategiche, ripetendo quanto avvenuto in occasione dell'acquisizione da parte di Midea del produttore avanzato di robotica tedesco Kuka.

Un terzo segno della crescente assertività dell'Europa osservabile nella politica estera verso la Cina è il crescente sospetto nutrito verso la piattaforma 17+1.²³ Diversi paesi dell'Europa centrale e orientale hanno mostrato freddezza e persino ostilità verso la Cina, in particolare nel 2020. Nella Repubblica Ceca guidata dal populista Andrej Babiš, il Consiglio comunale di Praga ha approvato un accordo di gemellaggio con Taipei dopo la "rottura" con Pechino nel marzo 2020.²⁴ La visita a Taiwan del Presidente del Senato ceco ha inasprito ulteriormente le relazioni della Repubblica Ceca con la Rpc, che considera Taiwan come una Provincia ribelle.²⁵ A maggio, il Ministro degli esteri lituano ha invitato Taiwan a ricandidarsi quale osservatore presso l'Organizzazione mondiale della sanità, a dispetto del parere contrario di Pechino.²⁶ Lo stesso mese, il governo rumeno ha annullato un accordo con la China General Nuclear Power Corporation per la costruzione dell'unica centrale nucleare del paese a Cernavoda.²⁷ Dopo gli Stati Uniti e il Regno Unito, anche Repubblica Ceca, Estonia, Grecia, Lettonia, Polonia e Romania hanno indicato che utilizzeranno fornitori diversi dalla società cinese Huawei nelle loro reti 5G. Tali tendenze non sono di buon auspicio per le relazioni della Cina con i paesi dell'Europa centrale e orientale.²⁸

Infine, i movimenti populistici in Europa hanno già contribuito all'indurimento delle politiche di immigrazione, all'aumento del nazionalismo e persino della xenofobia. Come risultato di questa ondata populista, l'Europa sta chiudendo i propri confini e costruendo muri, riducendo le opportunità di immigrazione. Una conseguenza indiretta e forse implicita di questo cambiamento è l'aumento del sentimento anti-cinese che si ritiene abbia avuto un impatto sulle condizioni di vita dei cinesi in Europa in diversi modi.²⁹ Il *Report of the State of*

²³ La piattaforma è stata lanciata nell'aprile 2012 tra la Cina e 16 paesi dell'Europa centrale e orientale (inclusi 11 Stati membri dell'UE) con una forte enfasi su potenziali investimenti cinesi che avrebbero dato impulso alle economie regionali. La Grecia si è unita come 17° membro nel 2019.

²⁴ Henry Smith, "The Rise of investment screening in Western Europe", *Control Risk*, 4 agosto 2020, disponibile all'Url <https://www.controlrisks.com/our-thinking/insights/the-rise-of-investment-screening-in-western-europe>.

²⁵ Robert Muller et al., "Czech Senate speaker to visit Taiwan in trip that could irk China", *Reuters*, 9 giugno 2020, disponibile all'Url <https://www.reuters.com/article/us-czech-taiwan/czech-senate-speaker-to-visit-taiwan-in-trip-that-could-irk-china-idUSKBN23G139>.

²⁶ "Lithuanian Foreign Minister urges WHO to invite Taiwan to international assembly", *The Baltic Times*, 13 maggio 2020, disponibile all'Url https://www.baltictimes.com/lithuanian_foreign_minister_urges_who_to_invite_taiwan_to_international_assembly/.

²⁷ Madalin Necsutu, "Romania Cancels Deals with China to Build Nuclear Reactors", *BalkanInsight*, 27 maggio 2020, disponibile all'Url <https://balkaninsight.com/2020/05/27/romania-cancels-deal-with-china-to-build-nuclear-reactors>.

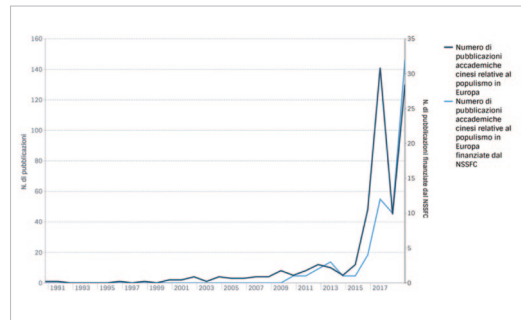
²⁸ Emilian Kavalski, "How China squandered eight years of economic opportunities in Central and Eastern Europe", *Scroll.in*, 1 agosto 2020, disponibile all'Url <https://scroll.in/article/968806/how-china-squandered-eight-years-of-economic-opportunities-in-central-and-eastern-europe>; Emilian Kavalski, "How China lost Central and Eastern Europe", *MENAFN*, 27 luglio 2020, disponibile all'Url <https://menafn.com/1100550876/How-China-lost-central-and-eastern-Europe>.

²⁹ Sebbene parte del continente abbia attraversato un decennio di stagnazione economica, le attività di proprietà cinese in Europa sono state fiorenti, con oltre 200.000 aziende fondate dai cinesi fino al 2019, fatto che potrebbe avere esacerbato questa percezione negativa. Si veda: Wang Huiyao e Kang Rongping, "Report of Overseas Chinese Entrepreneurs 2019", *Center for China & Globalization*, 3 agosto 2020, disponibile all'Url <http://www.ccg.org.cn/archives/58162>.

Overseas Chinese ha stimato che il numero di cinesi continentali immigrati in Europa è aumentato da 50.000 negli anni Ottanta ai 3 milioni di oggi, la maggior parte dei quali sono nuovi immigrati. Il Regno Unito è il più grande paese ospitante (circa 700.000), seguito da Francia (circa 60.000), Italia (35.000), Spagna (20.000), Paesi Bassi (16.000) e Germania (16.000). Secondo un sondaggio sui residenti cinesi in diversi paesi europei condotto dall'Institute of Overseas Chinese dell'Università di Jinan nel 2018, in media il 45,5% degli intervistati ha percepito un aumento del sentimento anti-straniero. L'intensità di tale sentimento appare fortemente correlata all'influenza dei movimenti populistici nei vari paesi: gli intervistati in Italia, Francia e Spagna percepivano questo sentimento più intensamente rispetto alle controparti nel Regno Unito e nei Paesi Bassi. Ad esempio, il 70% degli intervistati in Italia ha riferito che le proprie condizioni di vita erano peggiorate e l'80% di essi ha riferito di aver subito discriminazioni sul lavoro o a scuola.³⁰

● Figura 6

Publicazioni accademiche cinesi relative al populismo in Europa.



Fonte: raccolta dati a cura dell'autrice.

L'interpretazione cinese del populismo europeo e le sue implicazioni

Le forze populiste presentano nuove sfide per la Cina nella gestione delle sue complesse relazioni con l'Europa. In primo luogo, l'ascesa del populismo preoccupa la Cina in due sensi. Da un lato, le forze populiste e *anti-establishment* hanno frammentato la politica europea e hanno contribuito ad accrescere incertezze e rischi che la Cina deve affrontare. In particolare, il nazionalismo populista ha costituito un nuovo fattore che influenza le valutazioni da parte della Cina rispetto ai propri rapporti con l'UE e con i paesi europei. Preoccupa la tendenza dell'Europa a diventare più nazionalista, protettiva, isolata o addirittura caotica. La Cina è fermamente contraria al protezionismo, denunciando i governi protezionisti come una minaccia all'ordine internazionale. D'altra parte, la Cina ha una comprensione limitata dei movimenti populistici di per sé, e in particolare delle loro implicazioni per le relazioni Cina-Europa (soprattutto sulla questione dirimente se i populistici europei siano amici o nemici della Cina).

Queste incognite hanno spinto gli studiosi cinesi a condurre varie ricerche sul populismo in Europa. Dal 1990 all'agosto 2020 nel database CNKI (China National Knowledge Infrastructure), la più grande biblioteca accademica online in Cina, è possibile trovare un totale di 501 pubblicazioni accademiche relative all'argomento. Tuttavia, la crescita esponenziale della ricerca non si è verificata fino a tempi recenti. Come mostrato nella Figura 6, alla fine degli anni Novanta la ricerca sul populismo europeo era estremamente limitata. Fino all'inizio del 2010 sono stati pubblicati in media meno di 10 articoli accademici all'anno. Questo numero è salito a 48 nel

³⁰ Feng Wen, "Perceptions of overseas Chinese on right-wing populism: based on a survey across Europe", *Research on Overseas Chinese* 2 (2019), 22-31.

2016 dopo l'apice della cosiddetta crisi dei rifugiati in Europa. Dopodiché, è maturata un'ondata di pubblicazioni sul populismo nel 2017 (141 articoli pubblicati) a seguito del voto sulla Brexit, evento che ha messo seriamente in dubbio l'integrazione europea. Anche se vi è stato un calo nel 2018, le pubblicazioni sono poi risalite a un livello elevato nel 2019. Pochi temi inerenti alla politica europea hanno ricevuto tanta attenzione da parte degli studiosi cinesi quanto l'ascesa del populismo negli anni passati. Tuttavia, gran parte della ricerca si è concentrata sulla natura e sulle dinamiche elettorali dei partiti populistici, mentre le implicazioni del populismo europeo sulle relazioni Cina-Europa rimangono sotto-esplorate.

Non possono non destare preoccupazione presso la dirigenza cinese i sentimenti anti-globalizzazione e anti-multilateralismo che spesso accompagnano i movimenti populistici. La Cina persegue una politica di apertura, favorevole alla globalizzazione e al multilateralismo, tutti obiettivi in larga misura non condivisi dai populistici. Sebbene finora i partiti populistici europei, e in particolare quelli attualmente al potere, sembrino essere molto pragmatici e si siano impegnati a promuovere buoni rapporti con la Cina, la loro retorica e il loro programma anti-globalista e protezionista potrebbero in effetti andare contro gli interessi della Rpc.

Essendo uno dei principali motori della globalizzazione nel mondo, la Cina è anche preoccupata dal fatto che i movimenti anti-globalizzazione in Europa, spinti dai populistici, possano avere effetti a cascata in altre parti del mondo, da sempre sensibili alle dinamiche europee. Nel complesso, orientarsi nelle relazioni Cina-Europa in tempi di populismo è una sfida complessa per Pechino. Che l'era populista implichi difficoltà per il governo cinese è dimostrato anche dal *trend* crescente dei progetti sostenuti dal National Social Science Fund of China (NSSFC), concepito per finanziare ricerca ai massimi livelli scientifici e strategici sullo sviluppo economico e sociale della Cina e sulle sue relazioni internazionali.³¹ L'NSSFC non ha iniziato a finanziare ricerca su temi relativi al populismo europeo fino al 2010. Negli ultimi dieci anni ha fornito sostegno finanziario a 73 progetti, e si è passati da pochi progetti all'anno negli anni Duemila a più di dieci progetti all'anno nel 2010. Come mostrato nella Figura 6, le pubblicazioni accademiche che beneficiano del sostegno finanziario della NSSFC hanno raggiunto il massimo storico di 32 progetti nel 2019.

Considerazioni conclusive

L'Europa è ben lungi dall'essere unita su un'ampia varietà di questioni, incluso l'*engagement* con la Cina. L'UE, così come i governi nazionali europei, ha adottato un approccio frammentato e incoerente nei confronti della Rpc. Complicando la ricerca del consenso e l'elaborazione di compromessi, l'ascesa del populismo acuisce ulteriormente tale frammentazione e incoerenza sia nell'UE che tra i paesi europei. Tutto questo presenta significative sfide per la Cina, che fatica a orientarsi nelle relazioni sino-europee. Tuttavia, l'impatto del populismo sulla politica estera dell'Europa nei confronti della Cina non dovrebbe essere né esagerato, né ignorato. La posizione generale che i partiti populistici adottano nei confronti degli investimenti e del commercio cinesi è positiva nella maggior parte dei paesi, ma recentemente ha preso una svolta negativa tra attori importanti come Francia e Regno Unito. Fortunatamente, finora, i populistici

³⁰ Il fondo venne istituito nel 1986 dal Comitato centrale del Partito comunista cinese. Si veda "China's social science fund to be used more efficiently", *Xinhua*, 26 maggio 2011, disponibile all'Url http://www.china.org.cn/china/2011-05/26/content_22649899.htm.

in Europa non hanno eccessivamente concentrato le proprie energie sull'articolazione di un discorso critico nei confronti della Cina. Il governo cinese ha sottolineato che, in linea di principio, la Cina non intende essere coinvolta negli affari interni di alcuno Stato sovrano ed è pienamente impegnata nella cooperazione internazionale indipendentemente dall'orientamento ideologico delle sue controparti straniere. Pertanto, Pechino non si oppone all'approfondimento dei legami economici e politici con i governi populistici europei che desiderano sviluppare ulteriormente le proprie relazioni con la Rpc. Nella visione della Cina, la cooperazione internazionale sino-europea non si limita alle questioni economiche, ma mira anche a promuovere comprensione e fiducia reciproche, creando un clima positivo per consolidare le basi delle relazioni bilaterali e multilaterali. Il governo cinese auspica che tale tentativo possa aiutare a resistere alle tentazioni del protezionismo a cui sovente si richiama il populismo, e ad alleviare le preoccupazioni e le ansie che l'Europa esprime riguardo all'ascesa della Cina. Anzitutto in considerazione dell'esacerbarsi delle divisioni tra paesi europei nell'era del populismo, la Cina deve adattare le proprie politiche alle mutate circostanze, che richiedono un *focus* maggiormente differenziato e un nuovo modo di pensare.

Traduzione dall'inglese a cura di Arianna Ponzini



Il Mediterraneo allargato e la Cina come “offshore balancer”

Andrea Ghiselli

School of International Relations and Public Affairs, Fudan University

Contatto: andreaighiselli@fudan.edu.cn

Maria Grazia Giuffrida

ChinaMed Project, TOChina Hub

Contatto: maria_grazia95@hotmail.it

Ricevuto il 1 giugno 2020; accettato il 2 settembre 2020

Abstract

As the wider Mediterranean region makes its return to the centre of international politics, China's role in it is also becoming more prominent. This study argues that China, so far, has adopted a strategy of offshore balancing in order to weaken American influence in that region without, however, making evident attempts to establish its own sphere of influence. China's balancing act is performed through various diplomatic means and multilateral platforms, especially the UN, to maximize the effectiveness of its strategy while minimizing the risks to China's political and economic interests in the region. Within a defensive neorealist framework, this argument is based on the analysis of China's approach to Libya, Syria, and Iran. This study has important implications on how we understand China's approach to regional crises, and regional and extra-regional actors.

Keywords

China; Mediterranean; US; Offshore balancing; Regional balance

Introduzione

Il mondo sta cambiando. Dopo quattro anni di presidenza Trump, le tensioni fra Cina e Stati Uniti continuano ad acuitarsi. Nonostante l'impatto della pandemia da COVID-19 e la consapevolezza della dirigenza cinese rispetto al “profondo modificarsi dell'equilibrio di potenza internazionale”,¹ appare prematuro prefigurare un prossimo sorpasso cinese sugli Stati Uniti in termini di forza economica e, soprattutto, militare. Allo stesso modo è irrealistico contemplare uno scenario di “guerra egemonica” sul modello teorizzato da Robert Gilpin, o immaginare che Washington possa, nel breve o medio periodo, dover adottare una delle tre strategie tipiche degli Stati che si trovano in una posizione di evidente debolezza nei confronti di una potenza superiore, ovvero allinearsi al nuovo egemone (*bandwagoning*), “nascondersi”, o capitolare.²

¹ Il riferimento al mutato equilibrio di potenza (guójì lìliàng duìbǐ shēnkè tiáozhěng, 国际力量对比深刻调整) rappresenta uno dei passaggi più significativi del Comunicato diramato al termine della 5ª sessione plenaria del 19° Comitato centrale del Partito comunista cinese, Pechino, 29 ottobre 2020, disponibile all'Url http://www.xinhuanet.com/politics/2020-10/29/c_1126674147.htm.

² Si vedano: Michael Beckley, “The power of nations: measuring what matters”, *International Security* 43 (2018) 2: 7-44; Andrea Gilli e Mauro Gilli, “Why China has not caught up yet: military-technological superiority and the limits of imitation, reverse engineering, and cyber espionage”, *International Security* 43 (2018/9) 3: 141-89; Robert Gilpin, *War and change in world politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981). Per una descrizione di queste tre strategie si veda Randall L. Schweller, “Managing the Rise of Great Powers: History and Theory”, in *Engaging China: The Management of an Emerging Power*, a cura di Alastair Iain Johnston e Robert S. Ross (New York: Routledge, 1999): 1-32.

Tuttavia, è indubbio che anni di impegni militari in Medio Oriente e in Asia centrale, uniti al declino del consenso interno circa l'indispensabilità della presenza degli Stati Uniti a livello internazionale,³ abbiano reso la posizione statunitense più precaria a livello globale, creando opportunità per altri paesi, Cina inclusa, al fine di dare forma a un sistema internazionale più confacente ai propri interessi.

Secondo John Mearsheimer, il dispiegamento di forze militari in una certa regione è essenziale per una grande potenza che voglia segnalare in maniera inequivoca l'impegno nel difendere la propria posizione e/o negare la supremazia in quello spazio a una potenza rivale.⁴ Da questo punto di vista, quindi, si coglie come il Mediterraneo, soprattutto nella sua accezione più inclusiva di "Mediterraneo allargato" – che comprende anche la regione del Mar rosso e i paesi affacciati sul Golfo persico – sia una delle aree in cui l'indebolimento appena descritto della potenza statunitense si presenta più significativo. Già sotto l'amministrazione Obama era evidente un tentativo di disimpegno, specialmente in senso militare, da Nord Africa, Levante, e Golfo.⁵ A questo indirizzo di politica estera è stata data continuità da Donald Trump, anche se in maniera più disordinata.

È a partire da tale contesto storico e teorico che questo contributo analizza l'approccio cinese alla regione del Mediterraneo allargato, sostenendo la tesi secondo cui la Cina ha adottato una strategia di *offshore balancing* con l'obiettivo di contribuire all'evoluzione dell'equilibrio regionale da unipolare a multipolare. L'articolo è diviso in quattro parti. La prima parte presenta l'approccio cinese al Mediterraneo allargato, come ispirato dai principi del neorealismo difensivo. La seconda, terza e quarta parte prendono in considerazione tre casi studio – Libia, Siria e Iran – per dimostrare la tesi qui proposta. Infine, nelle conclusioni si discuterà come questo studio contribuisca alla nostra conoscenza circa la situazione presente e, eventualmente, futura della regione del Mediterraneo allargato.

La Cina come offshore balancer nella regione del Mediterraneo allargato

Il mondo accademico cinese ha iniziato a dimostrare interesse per il concetto di Mediterraneo molto recentemente, spesso con un approccio simile a quello italiano, ovvero includendo anche il Golfo persico e i paesi affacciati o vicini al Mar rosso. Probabilmente questo è da imputare al fatto che la Cina "arrivi" nel Mediterraneo da oriente ed è quindi naturale per gli studiosi cinesi guardare a quella regione partendo dal Medio Oriente, più che dall'Europa. Infatti, gli esperti di affari mediorientali giocano un ruolo più prominente di altri nelle iniziative dedicate alla regione mediterranea promosse dalle università e dagli enti di ricerca cinesi. La centralità del Medio Oriente e dell'Africa settentrionale è evidente anche guardando il Mediterraneo allargato dal punto di vista del Ministero degli esteri a Pechino. Come la mappa (Figura 1) mette in evidenza, la maggior parte dei paesi della regione cade sotto la responsabilità del Dipartimento

³ Paul Musgrave, "International hegemony meets domestic politics: why liberals can be pessimists", *Security Studies* 28 (2019) 3: 451-78.

⁴ John J. Mearsheimer, "Nuclear weapons and deterrence in Europe," *International Security* 9 (inverno 1984/5) 3: 19-46.

⁵ Nel caso nordafricano, un esempio evidente è stato il rifiuto di intervenire direttamente nel 2011 in Libia contro il regime di Muammar Gheddafi. Per quanto riguarda il Levante, Obama nel 2012 minacciò di intervenire contro il governo siriano di Bashar al-Assad se questo avesse usato armi chimiche, ma in definitiva evitò di agire. Nel Golfo sia il ritiro delle truppe statunitensi dall'Iraq nel 2011 che la firma del Piano d'azione congiunto globale con l'Iran nel 2015 sono esempi del tentativo di disimpegno militare sotto l'amministrazione Obama.

per gli affari dell'Asia occidentale e Nord Africa (in azzurro).⁶ I dipartimenti per gli affari africani (grigio) ed europei (blu) sono meno coinvolti.⁷

Mentre non è da escludere che la diplomazia cinese in futuro possa iniziare a guardare al Mediterraneo allargato come a un'unica macro-regione, per ora è da rilevare la mancanza di documentazione che attesti tale visione integrata. Per ovviare a questo problema, si attinge qui dai lavori degli studiosi appartenenti alla scuola neorealista delle Relazioni Internazionali. In particolare, si fa riferimento ai concetti sviluppati da Michael C. Desch e Tang Shiping.⁸

Secondo Tang, cambiamenti nei modi di produzione della ricchezza, nelle dimensioni medie della popolazione e nella superficie dei vari paesi hanno fatto sì che l'impiego di strategie tipiche del neorealismo offensivo proposto da Mearsheimer sia oggi proibitivo.⁹ In questo contesto, approcci più cauti alle relazioni internazionali, come quelli suggeriti dal neorealismo difensivo, sono diventati molto più attraenti ed efficaci. Questo vale anche per la Cina.¹⁰ Accettando questa interpretazione dei fatti, diventa possibile esaminare il ruolo del Mediterraneo nella politica estera cinese facendo riferimento a Desch e alla sua divisione del mondo in regioni dal valore intrinseco ed estrinseco. Le prime sono regioni il cui controllo può influenzare in maniera decisiva gli equilibri internazionali perché ospitano paesi particolarmente ricchi e/o tecnologicamente avanzati, o posseggono grandi quantità di risorse naturali. Le seconde, invece, possono assumere valore se il loro controllo, o la garanzia che esse non siano controllate da altre potenze, è necessario per il paese oggetto di studio al fine di garantire la propria sicurezza nazionale (valore estrinseco difensivo) o per essere in grado di minac-

● Figura 1

Le componenti della regione del Mediterraneo allargato secondo Pechino.



Fonte: elaborazione a cura del Progetto ChinaMed (www.chinamed.it).

⁶ Sebbene studiosi e diplomatici cinesi usino spesso il termine “Medio Oriente”, la stessa regione viene ufficialmente denominata “Asia occidentale”.

⁷ La riflessione sottesa alla selezione dei paesi è articolata all'Url <https://www.chinamed.it/about>.

⁸ Michael C. Desch, *When the third world matters: Latin America and United States grand strategy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993); Michael C. Desch, “Why realists disagree about the third world (and why they shouldn't)”, *Security Studies* 5 (1996) 3: 358-81. Tang non può essere considerato un appartenente alla scuola neorealista, ma il suo lavoro sull'evoluzione del sistema delle relazioni internazionali chiarisce in maniera significativa la relazione fra neorealismo offensivo e neorealismo difensivo. Tang Shiping, *The social evolution of international politics* (Oxford: Oxford University Press, 2013).

⁹ Essenzialmente, Tang argomenta che la digitalizzazione e la globalizzazione economica hanno fatto sì che la conquista di territori non porti più gli stessi benefici economici del passato. Allo stesso tempo, la crescita delle dimensioni medie dei paesi esistenti nel corso della storia umana fa sì che conquistare e controllare un altro paese per un lungo periodo sia diventato proibitivo in termini di costi.

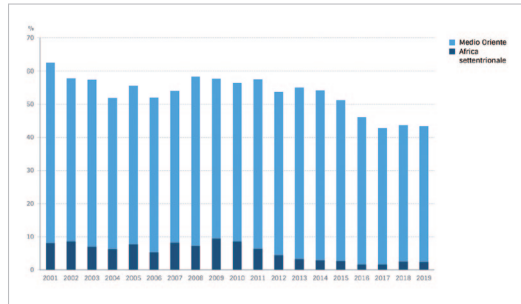
¹⁰ Tang Shiping, “From Offensive to Defensive Realism: A Social Evolutionary Interpretation of China's Security Strategy”, in *China's Ascent: Power, Security, and the Future of International Politics*, a cura di Robert S. Ross e Zhu Feng (Ithaca e Londra: Cornell University Press, 2008): 141-62.

ciare quella di altri paesi (valore estrinseco offensivo). Essenzialmente, un paese dalla politica estera d'ispirazione difensiva dovrebbe puntare a negare ad altre potenze il controllo delle regioni dal valore intrinseco e valore estrinseco difensivo, piuttosto che a prenderne il controllo diretto.

Europa e Medio Oriente sono tradizionalmente considerate dagli studiosi statunitensi come due regioni dal valore intrinseco. I tre grafici di seguito indicano chiaramente che ciò è vero anche dal punto di vista cinese. Da un lato, quasi la metà del petrolio e del gas naturale importato dalla Cina continua a essere fornita da paesi mediorientali e, in maniera minore, da paesi nordafricani, nonostante la strategia di diversificazione energetica a lungo portata avanti da Pechino. Questo è di grande importanza non solo per la sicurezza energetica cinese, ma anche per l'influenza politica ed economica regionale e globale che deriva dall'essere uno dei principali consumatori di petrolio e gas naturale al mondo. Dall'altro lato, la conquista di mercati esteri è di vitale importanza per la Cina.¹¹ I mercati della regione del Mediterraneo allargato sono sicuramente fra i più importanti per le merci cinesi. Seguendo la logica di Desch, è chiaro come sia nell'interesse della Cina far sì che non ci sia una grande potenza dominante nella regione che possa avere un accesso privilegiato ai mercati e alle risorse del Mediterraneo e, allo stesso tempo, possa negare ciò alla Cina attraverso interventi diretti, come il fare pressione sui paesi nella regione per limitare i contatti economici e politici con Pechino, o indiretti, attraverso interventi militari o altre politiche che possano creare instabilità. L'indebolimento della posizione statunitense in una regione, come quella del Mediterraneo allargato, e a livello mondiale procedono a pari passo.¹²

● **Figura 2**

Il peso della regione del Mediterraneo allargato sulle importazioni energetiche cinesi.



Fonte: elaborazione a cura del Progetto ChinaMed su dati UNCTAD (<https://www.chinamed.it/chinamed-data/mediterranean-region>).

● **Figura 3**

Il peso della regione del Mediterraneo allargato sull'export cinese.



Fonte: elaborazione a cura del Progetto ChinaMed su dati UNCTAD (<https://www.chinamed.it/chinamed-data/mediterranean-region>).

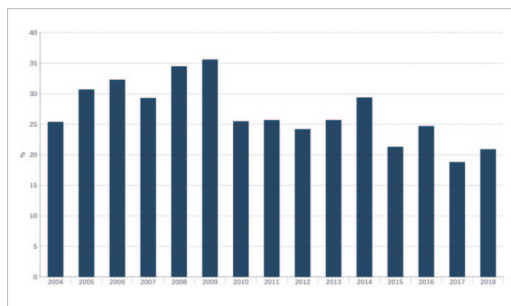
¹¹ Sul ruolo dei mercati esteri in un contesto di interdipendenza economica fra due potenze rivali si veda Markus Brunnermeier, Rush Doshi e Harold James, "Beijing's bismarckian ghosts: how great powers compete economically", *The Washington Quarterly* 41 (2018) 3: 161-76. Sulle motivazioni e sui metodi dell'espansione economica cinese all'estero e su come questa differisca da quella occidentale si vedano Ching Kwan Lee, *The specter of global China: politics, labor, and investment in Africa* (Chicago: University of Chicago Press, 2018); Min Ye, *The Belt Road and beyond: State-mobilized globalization in China: 1998-2018* (Cambridge: Cambridge University Press, 2020).

¹² Joshua R. Itzkowitz Shiffrin, "Partnership or predation? How rising States contend with declining great powers", *International Security* 45 (estate 2020) 1: 90-126.

Una strategia di *offshore balancing*, cioè mirata a evitare che un'altra potenza diventi dominante in una regione diversa da quella “madre”, diventa quindi necessaria per la Cina nel Mediterraneo allargato. Pur essendo stata considerata anche dal padre intellettuale del neorealismo offensivo, ovvero Mearhseimer, l'*offshore balancing* non è una strategia egemonica.¹³ Soprattutto se interpretata in chiave difensiva, e visto che potenze in ascesa spesso devono dividere le proprie energie per raggiungere più obiettivi contemporaneamente, essa è basata principalmente sull'uso della diplomazia e di strumenti economici, piuttosto che militari, cercando di agire quando i costi imposti da un'eventuale reazione negativa da parte di altri paesi sono minimi.¹⁴ Nel caso della Cina, questo significa cercare di limitare l'influenza statunitense, per esempio assicurando la sopravvivenza di regimi non filo-occidentali ed evitando l'instaurazione di quelli che lo sono da parte di forze esterne, dove e quando ci sono altre potenze regionali o extra-regionali a cui la Cina possa unirsi così da minimizzare i costi economici e/o politici dovuti a un'eventuale reazione statunitense e/o da parte di altri attori regionali.¹⁵ Per questo ci si aspetta che la Cina preferisca agire attraverso e/o in difesa di istituzioni multilaterali che servano gli interessi cinesi, soprattutto l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) e organizzazioni regionali, come la Lega araba e, soprattutto, l'Unione africana, a cui la Cina da sempre presta grande attenzione.¹⁶ Questo perché il mancato rispetto delle “regole del gioco”, ovvero di istituzioni e accordi internazionali, riduce le prospettive di cooperazione con quel paese isolandolo e, quindi, riducendone la capacità di perseguire altri obiettivi.¹⁷ Essenzialmente,

● Figura 4

La rilevanza della regione del Mediterraneo allargato come mercato per le società di ingegneria cinesi.



Percentuale del valore dei contratti per progetti ingegneristici firmati/assegnati a compagnie cinesi nella regione del Mediterraneo allargato rispetto al valore dei contratti per progetti ingegneristici firmati/assegnati a compagnie cinesi nel mondo.

Fonte: elaborazione a cura del Progetto ChinaMed su dati dell'Istituto Nazionale di Statistica della Rpc (<https://www.chinamed.it/chinamed-data/mediterranean-region/>).

¹³ John J. Mearsheimer, *The tragedy of great power politics* (New York e Londra: W.W. Norton & Company, 2001): 141-3; Christopher Layne, “From preponderance to offshore balancing: America’s future grand strategy”, *International Security* 22 (estate 1997) 1: 86-124.

¹⁴ Stephen M. Walt, “Alliance formation and the balance of world power”, *International Security* 9 (primavera 1995) 4: 3-43; Jeffrey W. Taliaferro, “Security seeking under anarchy: defensive realism revisited”, *International Security* 25 (inverno 2000/1) 3: 128-61; Joshua R. Itzkowitz Shiffrin, “Partnership or predation? How rising States contend with declining great powers”, *International Security* 45 (estate 2020) 1: 90-126.

¹⁵ A volte ciò è più vicino a quello che Ciorciari definisce “balance of influence” che al classico equilibrio di potenza inteso come la distribuzione delle capacità militari a livello regionale/globale: John David Ciorciari, “The balance of great-power influence in contemporary Southeast Asia”, *International Relations of the Asia-Pacific* 9 (2009) 1: 157-96.

¹⁶ Rosemary Foot, “‘Doing some things’ in the Xi Jinping Era: the United Nations as China’s venue of choice”, *International Affairs* 90 (2014) 5: 1085-1100; Alastair Iain Johnston, “China in a world of orders: rethinking compliance and challenge in Beijing’s international relations”, *International Security* 44 (autunno 2019) 2: 9-60; Courtney J. Fung, *China and intervention at the UN Security Council: reconciling status* (New York: Oxford University Press, 2019); Joel Wuthnow, *Chinese diplomacy and the UN Security Council: beyond the veto* (Londra e New York: Routledge, 2013).

¹⁷ Robert O. Keohane e Joseph S. Nye, *Power and Interdependence* (New York: Longman, 2012, quarta edizione).

il costo per diminuire l'influenza statunitense e, allo stesso tempo, proteggere gli interessi della Cina è diviso con gli altri membri di queste istituzioni. Se, tuttavia, Cina e Stati Uniti condividono la stessa posizione, non si può escludere che cooperino o, quanto meno, non entrino in contrasto attivo.¹⁸

A seguire, si prende in considerazione l'approccio cinese agli avvenimenti in tre paesi, Libia, Siria e Iran, per dimostrare la tesi qui sostenuta. Più le differenze fra Cina e Stati Uniti sono ampie, più l'azione cinese di *balancing* è evidente e assertiva.

Libia

Prima del 2011, la Libia era un mercato importante per le imprese cinesi, specialmente nei settori delle costruzioni, dell'energia e delle telecomunicazioni.¹⁹ Lo scoppio della guerra civile, l'evacuazione di 36.000 cittadini cinesi e il successivo intervento NATO sono stati eventi che hanno fortemente influenzato l'approccio di Pechino al paese nordafricano e alla regione. In particolare, la deposizione di Gheddafi da parte dei paesi europei e degli Stati Uniti è stata vista come un tentativo tragicamente fallito di rinforzare l'egemonia occidentale, ovvero statunitense, che, invece, ha sia causato danni ingenti agli interessi cinesi in Libia che seriamente destabilizzato l'intera regione.²⁰ Da allora, la Cina ha adottato un atteggiamento cauto, caratterizzato da un coinvolgimento limitato nel conflitto libico, cercando di mantenere un equilibrio strategico nel dialogo con le due parti e limitare l'influenza statunitense.

Dal punto di vista diplomatico, la Cina si è allineata all'ONU riconoscendo il Governo di accordo nazionale (GNA, secondo l'acronimo inglese) di Fayez al-Sarraj e, tra il 2016 e il 2020, i diplomatici cinesi si sono incontrati con rappresentanti del GNA nove volte. Nel 2018, il Ministro degli esteri Mohamed Taha Siala ha partecipato all'ottavo *meeting* del Forum sulla cooperazione Cina-Africa (Focac) a Pechino, dove ha incontrato il Ministro degli esteri cinese Wang Yi. Durante l'incontro, i due Ministri hanno siglato un *Memorandum* d'intesa con lo scopo di integrare la Libia all'interno delle nuove "Vie della Seta".²¹ Allo stesso tempo, Pechino continua a essere in contatto con il generale Khalifa Haftar, a capo dell'Esercito nazionale libico (LNA, secondo l'acronimo inglese) con sede a Tobruk.

A differenza della Russia, che ha assunto un ruolo sempre più prominente nel conflitto libico, la Cina si è limitata a stringere accordi economici. Per esempio, nel 2016, anno in cui il GNA è stato riconosciuto, alcune imprese statali cinesi hanno siglato degli accordi con il Premier del governo di Tobruk Abdullah Al-Thani per la costruzione di nuove infrastrutture logistiche in

¹⁸ Robert Jervis, "Cooperation under the security dilemma", *World Politics* 30 (1978) 2: 167-214.

¹⁹ Prima dell'evacuazione, 75 società cinesi operavano in Libia, per un totale di 50 progetti del valore di 18 miliardi di dollari USA. Per una lista dettagliata delle imprese operanti in Libia si veda Sun Degang e Zhang Dandan, "Zhōngguó líng shì bǎo hù de zhèng tí sī xiǎng yǔ jī zhì jiàn shè: yǐ Libià ché qiáo xíng dòng wéi zhōng xīn" [L'idea e l'istituzione del meccanismo di protezione consolare cinese: focus sull'operazione di evacuazione libica], *International Forum* 3 (maggio 2020): 100-118.

²⁰ Per esempio: Yang Zhongjie, "Libià zhànjú shēngbiàn héping jiàn yuǎn" [Pace più lontana che mai per la Libia data l'instabilità della situazione], *PLA Daily*, 22 aprile 2020, disponibile all'Url http://www.81.cn/gfbmap/content/2020-04/22/content_259630.htm.

²¹ "Libya welcomes return of Chinese companies, PM says ahead of FOCAC Beijing summit," *China Daily*, 1 settembre 2018, disponibile all'Url <https://www.chinadaily.com.cn/a/201809/01/WS5b8a2b1aa310add14f389061.html>.

quella città.²² Tuttavia, Pechino ha mantenuto un atteggiamento molto prudente, aspettando che le condizioni di sicurezza migliorassero.²³ Questa cautela è anche mirata alla creazione di un ambiente politicamente favorevole agli interessi economici cinesi, indipendentemente da chi eventualmente riuscirà a vincere il conflitto in corso. In caso di vittoria di al-Sarraj, la Cina beneficerebbe dell'appoggio dato al governo riconosciuto dall'ONU. Tuttavia, dato che l'Esercito nazionale libico controlla la maggior parte dei giacimenti di petrolio nell'est della Libia,²⁴ Pechino potrà trarre vantaggio dagli accordi stretti tra PetroCina e la National Oil Corporation libica nel caso in cui dovesse vincere Haftar.²⁵

In una recente videoconferenza all'ONU, il Ministro degli esteri cinese Wang Yi ha presentato una serie di proposte per la risoluzione del conflitto libico.²⁶ La Cina ha esortato i vari stakeholder ad aderire ai principi di *Libyan-led e Libyan-owned*, affinché il processo di pace venga guidato dai libici senza interferenze esterne. In particolare, Wang ha ribadito l'uso della diplomazia e il rispetto della Carta dell'ONU per evitare cambi di regime e interventi militari da parte di attori terzi che complicherebbero ulteriormente la situazione libica. Secondo vari esperti cinesi, vi è consenso in Cina sul fatto che il coinvolgimento nel conflitto libico di potenze straniere come Turchia ed Emirati Arabi Uniti, che appoggiano al-Sarraj e Haftar rispettivamente, sia un ostacolo verso la pace.

La Cina potrebbe sicuramente giocare un ruolo più attivo in Libia, per esempio interrompendo le comunicazioni con Haftar e/o mandando aiuti economici e militari ad al-Sarraj. Tuttavia, vista la presenza di importanti attori regionali come la Turchia e gli Emirati Arabi schierati da entrambe le parti, prendere una posizione netta nel conflitto rischierebbe di creare problemi

²² “Massive LD 50-billion development of Tobruk unveiled; railway to Sudan to be built”, *Libya Herald*, 26 ottobre 2016, disponibile all'Url <https://www.libyaherald.com/2016/10/26/massive-ld-50-billion-development-of-tobruk-unveiled-railway-to-sudan-to-be-built>.

²³ Nell'estate del 2018, l'ambasciatore cinese in Libia Wang Qimin ha incontrato diverse volte sia il GNA, sia Haftar e ad agosto ha visitato diversi siti in cui le società cinesi avrebbero dovuto costruire unità residenziali prima dello scoppio della guerra, verificando le condizioni per eventualmente riavviare la costruzione. Al-Serraj ha auspicato il ritorno delle imprese cinesi, ma Pechino continua a mantenere un approccio cauto, affermando che bisogna aspettare il momento giusto data la situazione di instabilità nel paese. Si veda, per esempio, “línshí dàibàn bǎihui Lì guómínjūn zǒng sīlǐng Háfütǎěr” [L'ambasciatore cinese in Libia, Wang Qimin, incontra il comandante dell'Esercito nazionale libico Khalifa Haftar], *PRC Embassy in Libya*, 15 agosto 2018, disponibile all'Url <http://ly.chineseembassy.org/chn/zlwl/t1585477.htm>; “Wáng Qímín línshí dài bàn huì jiàn lì tuán jié zhèng fǔ zǒng lǐ Sàlājī” [L'ambasciatore cinese in Libia Wang Qimin si incontra con il Primo Ministro del Governo di accordo nazionale Fayed al-Sarraj], *PRC Embassy in Libya*, 18 agosto 2018, disponibile all'Url <http://ly.chineseembassy.org/chn/zlwl/t1586333.htm>; “Wáng Qímín línshí dàibàn shídì kǎochá wǒ zài Libiyǎ yuán tíng jiàn de gōngchéng xiàngmù” [L'ambasciatore cinese in Libia Wang Qimin visita i luoghi in cui le compagnie cinesi stavano operando], *PRC Embassy in Libya*, 1 agosto 2018, disponibile all'Url <http://ly.chineseembassy.org/chn/zlwl/t1581948.htm>; “Zhuānfāng: Libiyǎ xīwàng jiāqiáng yǔ Zhōngguó duō língyǔ hézuò. Fāng Zhōngguó zhǔ Libiyǎ dàshì guǎn línshí dàibàn wángqímín” [Intervista speciale: la Libia spera di rafforzare la cooperazione con la Cina in diversi settori – Intervista all'ambasciatore cinese in Libia Wang Qimin], *Xinhua*, 29 agosto 2018, disponibile all'Url http://www.xinhuanet.com/finance/2018-08/29/c_1123347420.htm.

²⁴ Per una mappa dettagliata, consultare <https://www.petroleum-economist.com/articles/politics-economics/middle-east/2018/map-libyas-conflict>.

²⁵ Salma El Wardany, Laura Hurst, “PetroChina is said to agree to 2018 deal to lift Libya oil”, *Bloomberg*, 1 marzo 2018, disponibile all'Url <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-01/libya-crude-output-is-said-to-be-stable-despite-key-field-s-halt>.

²⁶ Ministero degli Esteri della Repubblica popolare cinese, “Wang Yi attends a high-level public video conference of the United Nations (UN) Security Council on the Libyan issue”, 8 luglio 2020, disponibile all'Url https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1796699.shtml.

diplomatici di cui un cauto *offshore balancer* come la Cina non ha bisogno. Invece, per quanto di basso profilo, le azioni compiute finora dalla Cina la posizionano in maniera tale che tutti i paesi che supportano militarmente e finanziariamente l’LNA e il GNA debbano fare i conti con essa – oggi e in prospettiva – indipendentemente da chi dovesse prevalere. Infatti, il riconoscimento del GNA come governo legittimo della Libia serve a rafforzare il ruolo dell’ONU e, quindi, amplificare e legittimare politicamente l’influenza della Cina già garantita dal suo potenziale ruolo nella futura ricostruzione del paese nordafricano. Tutto ciò è reso più agevole dal fatto che anche gli Stati Uniti e la Lega araba riconoscono la legittimità del GNA.²⁷ Allo stesso tempo, il mantenersi in contatto con Haftar riduce le probabilità di essere vittima di un’eventuale rappresaglia da parte di Tobruk e dei suoi sostenitori.

Siria

La Siria non è un paese particolarmente importante per la Cina, né politicamente, né economicamente. Eppure, la Cina è intervenuta con decisione all’ONU in difesa del regime siriano all’inizio della guerra civile, fra l’autunno del 2011 e la primavera del 2012 e, in misura minore, nel 2016, per poi adottare un profilo decisamente basso negli anni successivi. Come spiegato in questa sezione, è evidente che le motivazioni delle azioni cinesi riflettono la logica del neorealismo difensivo menzionata in precedenza.

La Cina, insieme alla Russia, ha esercitato il proprio potere di veto in quanto membro del Consiglio di sicurezza dell’ONU tre volte fra ottobre 2011 e luglio 2012 per bloccare risoluzioni proposte dai cosiddetti paesi P3 (Regno Unito, Stati Uniti e Francia) al fine di censurare e imporre sanzioni economiche contro il governo siriano. Cina e Russia hanno votato anche contro due proposte relative alla Siria all’Assemblea generale dell’ONU il 12 febbraio 2012 e nel Consiglio per i diritti umani dell’ONU il 1 marzo dello stesso anno. Non c’è dubbio che la Cina abbia agito in questo modo per evitare che, come in Libia, le potenze occidentali potessero strumentalizzare le risoluzioni dell’ONU come copertura per imporre un cambio di regime.²⁸

In seguito, subito dopo l’inizio dell’intervento militare russo, la Cina ha compiuto altre due azioni importanti a sostegno del governo siriano, ovvero la visita in Siria del neo-nominato inviato speciale del governo cinese per il conflitto siriano, l’Ambasciatore Xie Xiaoyan, nell’aprile 2016, e la visita del direttore dell’Ufficio per la cooperazione militare della Commissione militare centrale del Partito comunista cinese (Pcc), il contrammiraglio Guan Youfei, a Damasco qualche mese dopo. In quei giorni, il contrammiraglio Guan ha incontrato sia il Ministro della difesa siriano, il tenente generale Fahd Jasim al-Furayj, con cui si è accordato per rafforzare la cooperazione militare fra i due paesi, sia l’allora direttore del Russian Reconciliation Center for Syria, il tenente generale Sergei Chvarkov.

²⁷ U.S. Embassy in Libya, “US Ambassador reaffirms partnership with GNA, urges all parties to support peace”, 26 maggio 2020, disponibile all’Url <https://ly.usembassy.gov/us-ambassador-reaffirms-partnership-with-gna-urges-all-parties-to-support-peace/>; “Top Arab League Official recognizes GNA as sole legitimate Libyan authority”, *North Africa Post*, 12 giugno 2020, disponibile all’Url <https://northafricapost.com/41643-top-arab-league-official-recognizes-gna-as-sole-legitimate-libyan-authority.html>.

²⁸ Il lettore può trovare un’analisi dettagliata dell’approccio cinese ai tre veti all’ONU in Courtney J. Fung, *China and intervention at the UN Security Council: reconciling status* (New York: Oxford University Press, 2019), 108-31.

Anche se queste azioni hanno sicuramente contribuito alla sopravvivenza del regime siriano, è importante sottolineare che il supporto cinese è stato essenzialmente diplomatico. Pechino non ha contribuito né con truppe né, per quanto si sa, fornendo materiale bellico alle forze governative siriane. Inoltre, nonostante quanto riportato da molti media occidentali e siriani, il supporto economico cinese alla Siria è stato finora limitato a quantità non significative di aiuti umanitari.²⁹ Fonti cinesi sono esplicite nel descrivere la Siria come un luogo particolarmente difficile in cui operare e che la situazione non cambierà significativamente alla fine del conflitto.³⁰ Anche dal punto di vista diplomatico la Cina si è coordinata con la Russia in sede ONU per continuare a proteggere il governo siriano ma, in ogni caso, ha mantenuto una certa distanza da Russia e Iran, che hanno investito una quantità significativa di risorse economiche e militari in supporto del governo siriano. Per esempio, rappresentanti del governo cinese hanno partecipato ad alcuni degli incontri ad Astana e Sochi, ma la Cina non è mai diventata uno dei membri ufficiali di tale iniziativa diplomatica. I media cinesi, al massimo, descrivono tale iniziativa come un “supplemento” all’ONU.³¹ Come alcuni esperti cinesi hanno evidenziato più volte, il coinvolgimento delle potenze occidentali è necessario se si vuole trovare una soluzione durevole al conflitto siriano.³² Inoltre, mentre la presenza russa in Siria è vista meglio di quella statunitense, il ritiro dei soldati di entrambe le potenze sarebbe lo scenario migliore per la Cina, che così potrebbe far valere di più la propria influenza all’interno del Consiglio di sicurezza.³³

In conclusione, è evidente come la Cina in Siria abbia agito come un *offshore balancer* nelle modalità previste dal neorealismo difensivo. Le sue azioni miravano a conseguire due obiettivi connessi fra di loro. Il primo era impedire che lo *status quo* regionale potesse essere cambiato ulteriormente a favore dell’Occidente dopo la caduta di Gheddafi. Il secondo era fornire copertura diplomatica a Russia e Iran per consolidare ulteriormente la posizione del governo siriano ed effettivamente veder terminare l’epoca di egemonia statunitense nella regione. Allo stesso tempo, la Cina ha cercato di non creare le condizioni perché la Russia potesse sostituire gli Stati Uniti. Pechino, quindi, non ha agito per creare una propria area d’influenza ma, più modestamente, per indebolire quella di un suo avversario. Tutto ciò, come atteso, è avvenuto usando mezzi puramente diplomatici, attraverso l’ONU e agendo in coordinamento con altri paesi, così da minimizzare i costi di tali azioni. Inoltre, visto che la Cina già nel 2009 aveva iniziato a proporsi come intermediario fra Stati Uniti e Iran,³⁴ non è da escludere che fosse al corrente dei negoziati segreti fra quei due paesi iniziati nel luglio 2012 e, quindi, sia stata in grado di esercitare

²⁹ Andrea Ghiselli e Mohammed al-Sudairi, “Syria’s «China Dream»: between the narratives and realities,” *KFCRIS Commentaries*, 15 settembre 2019, disponibile all’Url <http://www.kfcris.com/pdf/5d3b55boe7feb358b59ee9976da485dc5d808e942fo4b.pdf>.

³⁰ Chong Zhao, “Xùlià zhàn hòu zhòngjiàn jí shìcháng tànxī” [Analisi del mercato della ricostruzione siriana], *International Project Contracting & Labour Service II* (2018), 46-9.

³¹ Qingyun Wang e Yitao Sheng, “Xù zhèngfǔ yǔ fānduì pài jiàng zài ā sī tǎ nà duìhuà Zhōngguó wàijiāo bù: Wàng qūdé túpò” [Il governo siriano incontra l’opposizione ad Astana, il Ministero degli Esteri cinese: Speriamo si possano fare dei progressi importanti], *China Daily*, 20 gennaio 2017, disponibile all’Url http://cn.chinadaily.com.cn/2017-01/20/content_28013987.htm.

³² Jiabao Li, “Měiguó zài Xùlià bèi biānyuán huàle?” [Gli Stati Uniti sono stati marginalizzati in Siria?], *People’s Daily*, 19 febbraio 2019, disponibile all’Url <http://world.people.com.cn/n1/2019/0219/c1002-30805257.html>.

³³ Yao Quan, “Měi É zài Xùlià wéiji zhōngdì nuòfú bóyì lǚnxī. Jiānlùn Zhōngguó de zhānlüè xuǎnzé fāngàn” [Analisi delle relazioni fra Russia e Stati Uniti in Siria e le opzioni strategiche della Cina], *Forum of World Economics & Politics* 5 (2018), 57-76.

³⁴ “PRC/Iran: China seeks clarity on U.S. Iran policy, offers help in talking to Iran”, *Wikileaks*, 4 marzo 2009, disponibile all’Url https://wikileaks.org/plusd/cables/09BEIJING972_a.html; “PRC/Iran: Beijing urges Tehran to respond positively to P5-plus-1 overtures”, *Wikileaks*, 13 aprile 2009, disponibile all’Url https://wikileaks.org/plusd/cables/09BEIJING972_a.html.

ulteriori pressioni sull'amministrazione Obama durante le fasi finali della campagna elettorale di quell'anno, in cui la questione nucleare iraniana era fra le più dibattute in politica estera. Fonti diplomatiche statunitensi e iraniane confermano che Obama ha rinunciato a dare seguito alle minacce contro il governo siriano dell'agosto 2012 perché l'Iran minacciò di chiudere le trattative in corso.³⁵

Iran

La Cina ha certamente forti interessi energetici e commerciali in Iran.³⁶ Tuttavia, essi sono solo uno degli elementi su cui si fondano le relazioni sino-iraniane, le quali sono l'esempio più evidente del tentativo di bilanciamento anti-egemonico cinese. Questo approccio ha radici profonde nella storia diplomatica cinese. Infatti, è importante ricordare che la politica cinese nel Golfo continua a ispirarsi a quello che lo storico John Garver ha soprannominato *littoral principle*, enunciato nel 1973 durante la visita del Ministro degli esteri Ji Pengfei a Teheran.³⁷ Secondo questo principio, ciò che succede nel Golfo e la risoluzione di eventuali problemi deve essere deciso dai paesi affacciati su di esso, non da potenze esterne. All'epoca, il bersaglio della Cina era l'Unione Sovietica. Oggi, l'approccio cinese al triangolo Pechino-Teheran-Washington rimane caratterizzato dall'alternarsi di offerte di cooperazione con gli Stati Uniti e l'adozione di misure chiaramente mirate ad aiutare l'Iran a resistere alla pressione statunitense. Questo è particolarmente evidente nel caso delle trattative del Piano d'azione congiunto globale (PACG), approvato dal Consiglio di sicurezza dell'ONU il 20 luglio 2015, e dopo il ritiro statunitense dallo stesso pochi anni più tardi.

Come accennato in precedenza, la Cina ha avuto un ruolo fondamentale come mediatore tra Washington e Teheran. Da una parte, ha appoggiato le quattro risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU che imponevano una serie di sanzioni sull'Iran, dall'altra ha contribuito al ridimensionamento della portata delle sanzioni.³⁸ La risoluzione 1929 del 2010 è un chiaro esempio di come la Cina sia riuscita a indebolire le proposte iniziali per proteggere gli interessi cinesi e ridurre i danni a carico dell'economia iraniana. Insieme alla Russia, la Cina ha bloccato ogni proposta che avrebbe interrotto gli scambi di petrolio dai porti iraniani al proprio paese, necessari per tenere in vita l'economia iraniana.³⁹

Allo stesso tempo, Pechino ha fatto pressione diplomatica attraverso almeno diciassette incontri fra i rappresentanti dei due governi fra il giugno 2013 e il 20 luglio 2015, data dell'approvazione della risoluzione 2231 dell'ONU, per convincere Teheran a cooperare con l'Agenzia internazionale per l'energia atomica e risolvere le crescenti preoccupazioni riguardo la possibile militariz-

³⁵ Pamela Engel, "Obama reportedly declined to enforce red line in Syria after Iran threatened to back out of nuclear deal," *Business Insider*, 23 agosto 2016, disponibile all'Url <https://www.businessinsider.com/obama-red-line-syria-iran-2016-8>.

³⁶ Il lettore può consultare i dati raccolti dal progetto di ricerca ChinaMed, disponibili all'Url <https://www.chinamed.it/chinamed-data/middle-east/iran>.

³⁷ John W. Garver, *China's quest: the history of the foreign relations of the People's Republic of China* (New York: Oxford University Press, 2016): 338.

³⁸ In ordine cronologico: risoluzione 1737 (dicembre 2006), 1747 (marzo 2007), 1803 (marzo 2008) e infine 1929 (giugno 2010).

³⁹ David E. Sanger e Mark Landler, "Major powers have deal on sanctions for Iran," *The New York Times*, 18 maggio 2010, disponibile all'Url <https://www.nytimes.com/2010/05/19/world/19sanctions.html>.

zazione del programma nucleare.⁴⁰ Alla base di questi dialoghi vi era il Piano d’azione congiunto del novembre 2013, in cui il coinvolgimento del Consiglio di sicurezza nei negoziati condotti dai cosiddetti P5+1 (Cina, Francia, Russia, Regno Unito e Stati Uniti; più la Germania) era chiaramente incluso fra i requisiti necessari per il raggiungimento di un accordo.⁴¹

Se con l’approvazione della risoluzione 2231 la Cina era riuscita a “mettere in sicurezza” l’Iran, tutto è cambiato a maggio 2018, quando Trump ha deciso di ritirare gli Stati Uniti dal PACG. Tale decisione è stata aspramente criticata dai rimanenti membri del gruppo P5+1,⁴² isolando gli Stati Uniti a livello diplomatico. I successivi tentativi statunitensi di esercitare “pressione massima” sull’Iran hanno ulteriormente contribuito a ciò, come nel caso del *summit* “Promuovere un futuro di pace e sicurezza in Medio Oriente” organizzato dall’amministrazione Trump nel febbraio 2019.⁴³

Senza alcuna illusione di poter cooperare con Washington, Pechino ha agito su due livelli per continuare a limitare l’influenza statunitense. Da un lato, ha sfruttato il crescente unilateralismo statunitense per presentarsi come uno *stakeholder* fondamentale a livello di sicurezza internazionale, sia nella crisi siriana che durante la questione nucleare iraniana.⁴⁴ Dall’altro lato, ha continuato a cercare modi sempre più elaborati, dal baratto di merci all’uso della Banca Kunlun, controllata dal gigante petrolifero cinese CNPC, per mantenere vivi i contatti commerciali con l’Iran.⁴⁵ Recentemente, Rpc e Iran hanno iniziato a negoziare la firma di un piano per la cooperazione bilaterale della durata di 25 anni.⁴⁶ Mentre Pechino ha sicuramente approfittato della sua posizione per trarre il massimo profitto economico da un Iran fortemente dipendente dalla Cina, non ci sono dubbi sul fatto che l’Iran non avrebbe resistito alle pressioni militari senza l’appoggio cinese.

⁴⁰ John W. Garver “China and the Iran Nuclear Negotiations: Beijing’s Mediation Effort” in *The Red Star and the Crescent: China and the Middle East*, a cura di James Reardon-Anderson (Oxford: Oxford University Press, 2018): 140.

⁴¹ I principi sono: (1) attenersi al processo di dialogo tra i paesi del gruppo P5+1 e l’Iran; (2) cercare una soluzione a lungo termine che sia completa, equa e idonea; (3) perseguire un approccio graduale e reciproco; (4) creare un’atmosfera favorevole per il dialogo e la cooperazione e infine (5) perseguire un approccio olistico e affrontare sia i sintomi che la causa principale del problema. “China’s five principles for a comprehensive solution of the Iranian nuclear issue”, Ministero degli esteri della Repubblica popolare cinese, 19 febbraio 2014, disponibile all’Url https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjwb_663304/zjzg_663340/xybfs_663590/gjlb_663594/2818_663626/2820_663630/t1129941.shtml.

⁴² “JCPOA signatories reaffirm commitment to Iran nuclear deal: Chinese delegate”, *Xinhua*, 29 luglio 2019, disponibile all’Url http://www.xinhuanet.com/english/2019-07/29/c_138265285.htm.

⁴³ In quell’occasione, Germania, Francia, Cina e Russia non hanno inviato alcun rappresentante al summit organizzato per formare un fronte anti-Iran, col risultato di ritorcersi contro gli Stati Uniti isolandoli ulteriormente sulla scena diplomatica. Jin Liangxiang, “Pínggū Yilǎng duìyú Měiguó jíxiàn shǐ yā de fǎn zhì jīnlǎng xiàng” [La resistenza iraniana alla “pressione massima”], *Contemporary International Relations II* (novembre 2019), 21-27.

⁴⁴ A luglio 2018, durante la cerimonia di apertura del settimo *World Peace Forum* all’università Tsinghua, il direttore dell’Ufficio della Commissione centrale per gli affari esteri del Partito comunista cinese, Yang Jiechi, ha sottolineato l’importanza di un accordo politico e diplomatico sulla questione nucleare, sostenendo il ritorno al Piano d’azione congiunto globale. “Working together to build a world of lasting peace and universal security and a community with a shared future for mankind”, Ministero degli esteri, 14 luglio 2018, disponibile all’Url https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1577242.shtml.

⁴⁵ Daniel S. Markey, *China’s Western horizon: Beijing and the new geopolitics of Eurasia* (New York: Oxford University Press, 2020): 119-56.

⁴⁶ Farnaz Fassihi e Steven Lee Myers, “Defying U.S., China and Iran near trade and military partnership,” *The New York Times*, 22 luglio 2020, disponibile all’Url <https://www.nytimes.com/2020/07/11/world/asia/china-iran-trade-military-deal.html>.

Nel caso iraniano, la Cina ha perseguito una strategia di *offshore balancing* per assicurare che l'Iran rimanesse capace di resistere a pressioni statunitensi. Quando la cooperazione con Washington ha fallito, Pechino non ha esitato a fornire assistenza vitale a Teheran. In linea con i principi del neorealismo difensivo, Pechino ha ribadito l'importanza del Consiglio di sicurezza nelle negoziazioni del gruppo P5+1 e della difesa del Piano d'azione congiunto globale. Con il ritiro degli Stati Uniti dall'accordo multilaterale, la Cina ha potuto contare sull'appoggio dei restanti paesi firmatari del PACG per fronteggiare Washington, riducendo i costi per proteggere gli interessi della Cina.

Considerazioni conclusive

In questo articolo si sono applicati alcuni concetti chiave del neorealismo difensivo per studiare l'approccio cinese alla regione del Mediterraneo allargato. Si è prima presentata questa macro-regione, sottolineandone il valore intrinseco per Pechino, che ambisce – attraverso una strategia di *offshore balancing* – a ostacolare il controllo su di essa da parte di altre potenze. Ciò è stato dimostrato attraverso l'analisi di tre casi studio in cui la Cina ha agito sempre più chiaramente e assertivamente con l'obiettivo di indebolire l'influenza statunitense. Sfruttando i propri punti di forza, ovvero una forte economia e il seggio permanente nel Consiglio di sicurezza, e la fluidità dello scenario regionale, la Cina ha utilizzato diversi mezzi diplomatici per massimizzare l'efficacia della propria azione e, allo stesso tempo, minimizzare il rischio che gli Stati Uniti e altre potenze potessero reagire colpendo gli interessi cinesi. È importante sottolineare che a ciò non sono seguiti evidenti tentativi di creare una propria sfera d'influenza.

È difficile dire se e quando l'approccio cinese alla regione cambierà. È improbabile che ciò avvenga fintanto che le relazioni fra la Cina e i suoi vicini e gli Stati Uniti in Asia rimarranno tese. Per ora si può concludere che la Cina nel Mediterraneo possa essere sia una sfida che un'opportunità per gli attori regionali, Italia inclusa. La sua preferenza per l'agire attraverso piattaforme multilaterali, soprattutto l'ONU, fa sì che sia possibile trovare elementi d'interesse comune, soprattutto quando si tratta di questioni relative alla stabilità regionale. In generale, anche se la presenza di governi meno dipendenti da/vicini agli Stati Uniti è sicuramente benvenuta, la Cina tende a favorire lo *status quo* fintanto che i suoi interessi politici ed economici non siano gravemente danneggiati. Quando ciò avviene, è chiaro che essa è in grado di opporre una resistenza significativa, anche se indirettamente.



Italia-Cina: le interazioni in ambito navale e la proiezione cinese nel Mediterraneo allargato

Simone Dossi

Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici, Università degli Studi di Milano

Contatto: simone.dossi@unimi.it

Ricevuto il 13 giugno 2020; accettato il 15 settembre 2020

Abstract

In October 1979, the Italian naval vessels “Ardito” and “Lupo” were welcomed in Shanghai in the first visit by the Italian Navy to the People’s Republic of China. Despite this promising start, exchanges with the People’s Liberation Army Navy remained limited for a long time. Since the early 2010s, however, interactions have intensified, mostly amid China’s growing projection towards the wider Mediterranean region. On the one hand, the two navies have increasingly interacted in the Gulf of Aden, in the context of their respective anti-piracy missions. On the other, such interactions have gradually extended to the Mediterranean Sea, with an increasing frequency of Chinese visits to Italian ports. While China’s naval projection towards the wider Mediterranean region has fostered stability in the region, as demonstrated by Beijing’s contribution to anti-piracy efforts in the Gulf of Aden, its broader strategic implications for Italy should not be overlooked.

Keywords

China, Italy, Mediterranean, Navy, PLAN

Introduzione

Il 3 ottobre 1979 entravano nel porto di Shanghai due navi della Marina militare italiana, il cacciatorpediniere *Ardito* e la fregata *Lupo*. La città costituiva la tappa cinese della ventiquattresima campagna oceanica italiana intorno al mondo, condotta dal 6° Gruppo navale tra il luglio 1979 e il febbraio 1980. Si trattava di una visita storica: a nove anni dallo stabilimento delle relazioni diplomatiche fra la Repubblica italiana e la Repubblica popolare cinese, e a pochi mesi dallo stabilimento delle relazioni diplomatiche fra quest’ultima e gli Stati Uniti, *Nave Ardito* e *Nave Lupo* erano le prime navi militari di un paese membro della NATO a entrare in un porto della Cina continentale.¹ Nel ricordo dell’ammiraglio di squadra Umberto Guarnieri, allora comandante di *Nave Lupo*, l’accoglienza fu trionfale. Enormi striscioni rossi rivolgevano agli equipaggi slogan di benvenuto in cinese e in italiano: “Viva l’amicizia tra il popolo cinese e il popolo italiano!”, “Appoggiamo risolutamente la lotta dei popoli europei contro l’egemonismo” (sovietico), “Italia e Cina uniti contro il comune nemico” (l’Unione Sovietica). Nei cinque giorni di visita a Shanghai, *Nave Lupo* – gioiello della cantieristica italiana e simbolo del livello di progresso tecnologico allora raggiunto dal paese – avrebbe ricevuto a bordo oltre 1.500 visitatori, inclusa un’imponente delegazione di circa 200 militari e tecnici cinesi, guidata dal Ministro della difesa nazionale.²

¹ *Giro del mondo. La campagna addestrativa 1979-1980*, supplemento alla Rivista Marittima, aprile 2019, 15-17, 76-81, disponibile all’Url https://www.marina.difesa.it/media-cultura/editoria/marivista/Documents/Rivista_Maggio_Supplemento_LUPO.pdf.

² *Ibidem*.

A dispetto di un così promettente esordio, la cooperazione in ambito navale fra Italia e Cina è rimasta a lungo limitata. Se le Marine militari rappresentano tradizionalmente uno strumento privilegiato di contatto fra Stati – grazie alla loro elevata mobilità, che consente di “portare la bandiera e il potere di una nazione ai quattro angoli del globo”, e grazie alla “straordinaria impressione” che la vista di navi da guerra suscita, come notava Hans Morgenthau³ – la distanza che separa Italia e Cina ha tuttavia contribuito per decenni a limitare le concrete occasioni di interazione in questo particolare ambito. Così, bisognerà attendere quasi vent’anni per una nuova visita di una formazione navale italiana in Cina. Nel 1996 la venticinquesima campagna oceanica intorno al mondo portava nuovamente a Shanghai il 27° Gruppo navale costituito dal cacciatorpediniere Durand de la Penne e dal pattugliatore Bersagliere.⁴ È l’inizio di una nuova fase, che vedrà interazioni crescenti fra le due Marine: una fase, tuttavia, in cui le occasioni per tali interazioni saranno sempre più create non tanto dalla proiezione della Marina militare italiana in Asia orientale – la campagna oceanica del 1996-97 resta infatti per ora l’ultima – quanto dalla inedita e crescente proiezione della Marina dell’Esercito popolare di liberazione (Epl) verso Occidente.

L’evoluzione della dottrina e delle capacità cinesi

Tale proiezione si inserisce in una più generale espansione degli orizzonti spaziali della politica di difesa cinese al di là del perimetro regionale. Negli ultimi tre decenni, e in particolare in seguito all’ammissione della Cina all’Organizzazione Mondiale del Commercio nel 2001, l’integrazione del paese nel tessuto dell’economia internazionale globalizzata ne ha accresciuto la dipendenza da spazi localizzati al di fuori della sua tradizionale periferia (*zhōubiān*, 周边). L’importazione di materie prime, a partire dagli idrocarburi, è risultata essenziale per alimentare i processi produttivi interni, mentre paesi sempre più lontani diventavano mercati di sbocco delle merci “Made in China”.⁵ In anni più recenti si sono inoltre intensificati gli investimenti diretti esteri cinesi, con il crescente attivismo di imprese cinesi nelle più disparate regioni del pianeta e il conseguente stabilimento di nuove comunità di lavoratori cinesi all’estero.⁶ La garanzia di un persistente sviluppo economico e sociale – identificata come “interesse essenziale” (*héxīn lìyì*, 核心利益) nel 2011 – veniva dunque a dipendere sempre più da sviluppi localizzati al di fuori dell’orizzonte regionale.⁷ La protezione degli “interessi all’estero” (*hǎiwài lìyì*, 海外利益) diveniva così a tutti gli effetti uno degli obiettivi della politica di difesa cinese, come affermato nel 2013 nel *Libro bianco sull’impiego diversificato delle Forze armate cinesi*.⁸

Questa espansione del perimetro degli interessi meritevoli di tutela si è tradotta nella parallela revisione della dottrina militare dell’Epl. In primo luogo, si è progressivamente esteso il raggio d’azione delle Forze armate cinesi, come evidenziato in particolare dall’evoluzione della dottri-

³ Hans J. Morgenthau, *Politics among nations. The struggle for power and peace* (New York: A. Knopf, 1948), 83-84.

⁴ “Un giorno da ricordare: 22 anni fa il periplo del mondo”, *Notizie della Marina*, 12 luglio 2018, disponibile all’Url https://www.marina.difesa.it/media-cultura/Notiziario-online/Pagine/20180712_periplo.aspx. Per una sinossi dei 25 viaggi di circumnavigazione compiuti dalla Marina militare dall’Unità ai giorni nostri, si veda *Giro del mondo. La campagna addestrativa 1979-1980*, supplemento alla Rivista Marittima, aprile 2019, 206-210.

⁵ Sull’integrazione della Cina nel mercato globale si veda Giuseppe Gabusi, *L’importazione del capitalismo. Il ruolo delle istituzioni nello sviluppo economico cinese* (Milano: Vita e Pensiero, 2009), 101-157.

⁶ David Shambaugh, *China goes global. The partial power* (Oxford: Oxford University Press, 2013), 130-146.

⁷ State Council Information Office, “China’s Peaceful Development”, settembre 2011, disponibile all’Url http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2014/09/09/content_281474986284646.htm.

⁸ State Council Information Office, “The Diversified Employment of China’s Armed Forces”, aprile 2013, disponibile all’Url http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2014/08/23/content_281474982986506.htm.

na navale. Si tratta di un processo graduale, che ha le sue origini negli anni Ottanta, ma visibile in particolar modo nell'ultimo decennio. Quando, nel 1979, Nave Ardito e Nave Lupo visitavano Shanghai, la Marina dell'Epl restava ancorata alla dottrina della "difesa costiera" (*jìn'àn fáng yù*, 近岸防御), che limitava il perimetro operativo delle forze navali alle sole acque prospicienti le coste. Nel corso degli anni Ottanta la dottrina della "difesa nei mari vicini" (*jìn'hǎi fángyù*, 近海防御) ampliò considerevolmente tale perimetro, sino a includere per intero gli spazi marittimi regionali costituiti da Mar giallo, Mar cinese orientale e Mar cinese meridionale. A partire dagli anni Duemila si è verificato un graduale e selettivo superamento di questo perimetro meramente regionale, con una crescente proiezione verso "mari lontani" (*yuǎnhǎi*, 远海).⁹ Così, pur riaffermando la dottrina della difesa nei mari vicini, il *Libro bianco sulla difesa nazionale* del 2008 menzionava per la prima volta il potenziamento della "cooperazione in mari lontani".¹⁰ Si è da allora consolidata la definizione di un duplice orizzonte operativo per le Forze navali cinesi: da un lato un orizzonte regionale ampiamente definito (i mari vicini) entro cui la Marina dell'Epl è chiamata a operare ad ampio spettro; dall'altro un orizzonte potenzialmente globale (i mari lontani) entro cui operare selettivamente e in una prevalente logica di cooperazione con altri attori. Come si afferma nel *Libro bianco sulla difesa nazionale nella nuova era* del 2019, la Marina dell'Epl sta così "accelerando la transizione da operazioni di difesa nei mari vicini a operazioni di protezione nei mari lontani".¹¹

Parallelamente al perimetro operativo, la dottrina militare ha ampliato i compiti delle Forze armate al di là dell'ambito strettamente bellico. L'integrazione della Cina nella rete delle interdipendenze internazionali ha infatti prodotto una percepita diversificazione delle minacce alla sicurezza nazionale, con un intreccio sempre più stretto tra minacce tradizionali e non tradizionali e tra minacce esterne e minacce interne. Di qui l'introduzione del concetto di "operazioni militari non belliche" (*fēi zhànzhēng jūnshì xíngdòng*, 非战争军事行动), che riprende il concetto di "military operations other than war" (MOOTW) in uso nella dottrina militare statunitense di metà anni Novanta. Sostenuto inizialmente soprattutto dalla dirigenza civile, tale concetto è stato infine pienamente abbracciato anche dalla dirigenza militare in seguito alle difficoltà riscontrate nelle operazioni di evacuazione dei circa 36.000 cittadini cinesi presenti in Libia all'inizio della guerra civile nel febbraio-marzo 2011.¹² Nel 2013 veniva così pubblicato il citato *Libro bianco sull'impiego diversificato delle Forze armate cinesi*, in cui si delineava una duplice diversificazione delle missioni dell'Epl. Da un lato, in continuità con la lunga tradizione delle Forze armate cinesi come esercito di Partito, si riaffermava il loro ruolo interno nel mantenimento della stabilità e nel sostegno alle politiche pubbliche del Partito-Stato.¹³ Dall'altro lato – e qui è l'elemento di novità – si evidenziava l'impegno dell'Epl al di fuori del territorio nazionale in missioni di natura non bellica, quali la protezione di interessi cinesi all'estero, la partecipazione alle operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite e la protezione della sicurezza delle vie di comunicazione marittima.

⁹ Sull'evoluzione della dottrina navale dagli anni Ottanta agli anni Duemila si rinvia a Simone Dossi, *Rotte cinesi. Teatri marittimi e dottrina militare* (Milano: Università Bocconi Editore, 2014), 98-104 e 140-146.

¹⁰ State Council Information Office, "China's National Defense in 2008", gennaio 2009, disponibile all'Url http://eng.mod.gov.cn/publications/2017-04/11/content_4778231.htm.

¹¹ State Council Information Office, "China's National Defense in the New Era", luglio 2019, disponibile all'Url http://eng.mod.gov.cn/publications/2019-07/24/content_4846452.htm.

¹² Andrea Ghiselli, "Civil-military relations and organisational preferences regarding the use of the military in Chinese foreign policy: insights from the debate on MOOTW", *Journal of Strategic Studies* 43 (2020) 3: 421-442.

¹³ Sull'Epl come esercito di Partito si rinvia a Simone Dossi, "Sotto la «direzione assoluta» del Partito: civili e militari nella Cina contemporanea", in *Il potere dei generali. Civili e militari nell'Asia orientale contemporanea*, a cura di Simone Dossi (Roma: Carocci, 2017), 29-51.

All'evoluzione della dottrina si è accompagnato il potenziamento delle capacità necessarie a operare fuori area. Proprio questo aspetto rappresenta in effetti un elemento di discontinuità nel processo di modernizzazione militare che ha avuto inizio negli anni Ottanta. Se infatti in passato gli sforzi si erano concentrati prevalentemente sul potenziamento delle capacità di interdizione in ambito regionale (con particolare riferimento allo scenario di un conflitto nello stretto di Taiwan), negli ultimi due decenni considerevoli investimenti sono stati destinati anche al potenziamento delle capacità di proiezione a più lungo raggio. Emblematico è in questo senso il programma delle portaerei. Una prima nave, la Liaoning, venne consegnata alla Marina dell'Epl nel 2012, dopo lunghi lavori sullo scafo di costruzione sovietica importato dall'Ucraina alla fine degli anni Novanta, e ha infine raggiunto la capacità operativa iniziale nel 2018. Una seconda portaerei, la Shandong, basata sul modello della Liaoning ma di produzione nazionale, è stata consegnata nel 2019, mentre è attualmente in costruzione una terza portaerei, di progettazione interamente nazionale, che si ritiene presenterà significativi miglioramenti in particolare nel sistema di decollo degli aerei imbarcati.¹⁴ Parallelamente, si segnala il sostenuto ritmo di costruzione e consegna di nuovi cacciatorpediniere (classi Luyang-III – tipo 052D e Renhai – tipo 055), navi d'assalto anfibio (LPD classe Yuzhao – tipo 071, LHD classe Yushen – tipo 075) e rifornitrici di squadra (classe Fuyu – tipo 901).¹⁵ Accanto alla modernizzazione dei sistemi di difesa, un passo cruciale nel potenziamento delle capacità necessarie a operare fuori area è stato compiuto nel 2017 con lo stabilimento della prima base militare cinese all'estero, la “base di supporto” (*bǎozhàng jīdì*, 保障基地) di Gibuti. Questo sviluppo, che segna una netta cesura con la tradizionale politica cinese di “non operare basi all'estero”, rafforza significativamente le capacità di proiezione in una regione di notevole rilevanza strategica, all'intersezione fra Corno d'Africa e Medio Oriente.

Le attività fuori area della Marina militare cinese e le interazioni Italia-Cina

L'evoluzione dottrinale e il potenziamento delle capacità di proiezione costituiscono i presupposti per il crescente attivismo fuori area manifestato nel nuovo secolo dalle Forze armate cinesi e in primo luogo, ancora una volta, dalla Marina. Quest'ultima ha anzitutto ampliato i propri programmi di navigazione oceanica e visite all'estero. Dopo le prime visite nel continente americano e in Oceania nella seconda metà degli anni Novanta, distanza e frequenza delle visite sono notevolmente cresciute a partire dai primi anni Duemila, con il primo periplo del globo compiuto nel 2002 dal cacciatorpediniere Qingdao e dalla rifornitrice Taicang. Parallelamente, la Marina dell'Epl iniziava a utilizzare le visite per condurre esercitazioni congiunte con Marine straniere, a partire dall'esercitazione di ricerca e soccorso condotta nel Mar arabico settentrionale con la Marina del Pakistan nel 2005.¹⁶ Pochi anni dopo, questa crescente proiezione fuori area sarebbe culminata nel primo dispiegamento in compiti operativi al di fuori dei mari dell'Asia orientale. Nel gennaio del 2009, una formazione navale composta dai cacciatorpediniere Wuhan e Haikou e dalla rifornitrice Weishanhu raggiungeva il Golfo di Aden per condurre operazioni a garanzia della sicurezza di navi e personale cinese in transito nella regione e dei trasporti umanitari del Programma

¹⁴ “Tracking China's Third Aircraft Carrier”, *ChinaPower*, 6 maggio 2019, disponibile all'Url <https://chinapower.csis.org/china-carrier-type-002/>.

¹⁵ Massimo Annati, “L'inarrestabile avanzata della tecnologia cinese”, *Rivista Marittima* (aprile 2020), 34-41, disponibile all'Url https://issuu.com/rivistamarittima/docs/rm_aprile_2020. Sulla modernizzazione navale si vedano anche: International Institute for Strategic Studies (IISS), *The military balance 2020* (Londra: IISS, 2020), 231-239; Dipartimento della difesa degli Stati Uniti d'America, “Annual report to congress. Military and security developments involving the People's Republic of China 2020”, 1 settembre 2020, disponibile all'Url <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2332126/dod-releases-2020-report-on-military-and-security-developments-involving-the-pe/>.

¹⁶ Gao Xinsheng, *Zhōngguó gòngchǎndǎng língdǎo jīfēi háifáng sīxiǎng yánjiū, 1949-2009* [Il pensiero di difesa marittima del gruppo dirigente del Partito comunista cinese, 1949-2009] (Beijing: Current Affairs Press, 2010), 430.

alimentare mondiale e di altre organizzazioni internazionali. Da allora, la Cina ha attivamente contribuito alle attività internazionali di contrasto della pirateria nel Golfo di Aden, mantenendo una presenza continuativa nella regione attraverso l'avvicendamento di 36 successive formazioni navali.¹⁷ Secondo i dati ufficiali cinesi, sono oltre 6.600 le imbarcazioni cinesi e straniere cui la Marina dell'Epl ha offerto protezione in questi anni tramite la propria "missione di scorta" (*hùháng rènwù*, 护航任务), e oltre 70 quelle cui è stata offerta assistenza in situazioni di emergenza.¹⁸

Questa espansione delle attività fuori area ha creato i presupposti per il rafforzamento della cooperazione con paesi che per la Cina erano tradizionalmente al di fuori del perimetro delle interazioni in ambito di difesa. Proprio il dispiegamento di unità navali nel Golfo di Aden ha favorito i contatti con la Marina militare italiana, pure impegnata nella regione all'interno dei dispositivi navali dell'Unione Europea e della NATO. In questo contesto, varie forme di cooperazione sono state sperimentate dalle due Marine: dallo scambio di visite a bordo, all'organizzazione di esercitazioni congiunte, sino alla cooperazione operativa nella conduzione delle attività di contrasto della pirateria. Significative interazioni hanno avuto luogo, per esempio, nella prima metà del 2013, nei mesi in cui l'Italia ha guidato con Nave San Marco il Secondo gruppo navale permanente della NATO impegnato nell'Operazione Ocean Shield nel Golfo di Aden. Allo scambio di visite a bordo da parte dei comandanti delle due formazioni in gennaio, seguiva in aprile un'esercitazione congiunta con il primo appontaggio di un elicottero italiano su di un'unità cinese (il cacciatorpediniere Harbin). A giugno, in occasione di una visita del comandante della formazione cinese a bordo di Nave San Marco, veniva quindi realizzato il primo appontaggio di un elicottero cinese su di un'unità italiana. Nello stesso mese, una delegazione cinese partecipava ad attività di assistenza sanitaria condotte dal team medico di bordo di Nave San Marco. Secondo il Ministero della difesa italiano, le interazioni fra le due Marine nella prima metà del 2013 hanno rappresentato non solo un importante passo in avanti nella cooperazione bilaterale, ma anche un originale contributo dell'Italia all'avanzamento della cooperazione fra NATO e Cina.¹⁹

Più di recente, lo stabilimento della base cinese a Gibuti ha creato il presupposto per ulteriori interazioni tra forze cinesi e italiane nella regione. La Base militare italiana di supporto (BMIS) è stata in effetti il primo fra gli apprestamenti militari internazionali presenti a Gibuti a essere visitato da una delegazione cinese: il 25 agosto 2017, poche settimane dopo l'inaugurazione della base cinese, una delegazione guidata dal comandante della base e dal suo commissario politico veniva accolta dal comandante della BMIS, una cui rappresentanza veniva quindi invitata a bordo della nave ospedale cinese Arco di pace, in sosta a Gibuti.²⁰ A questo primo scambio di visite seguiva, nell'aprile del 2018, un'attività di addestramento bilaterale in ambito sanitario, in-

¹⁷ Li Faxin, *Zhōngguó jūnduì yǔ hǎishàng hùháng xíngdòng* [Le Forze armate cinesi e le operazioni di scorta marittima] (Beijing: Wuzhou Communication Press, 2013), 12-19. Per un primo bilancio della missione antipirateria della Marina dell'Epl si veda Andrew S. Erickson e Austin M. Strange, *Six years at sea... and counting: Gulf of Aden anti-piracy and China's maritime commons presence* (Washington, D.C.: Jamestown Foundation, 2015). Dati aggiornati sulla missione antipirateria sono disponibili sul sito del Ministero della difesa nazionale della Rpc http://www.mod.gov.cn/action/node_46960.htm.

¹⁸ State Council Information Office, "China's National Defense in the New Era", luglio 2019 http://eng.mod.gov.cn/publications/2019-07/24/content_4846452.htm.

¹⁹ Ministero della Difesa, "NATO - Cina: rafforzando i legami con l'Oriente", 3 giugno 2013, disponibile all'Url https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/Atalanta_OceanShield/notizie_teatro/Pagine/NATO_CINArafforzandoegamiconOriente.aspx.

²⁰ Ministero della Difesa, "Gibuti: visite di cortesia fra i contingenti militari italiano e cinese nel Corno d'Africa", 25 agosto 2017, disponibile all'Url https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/Atalanta_OceanShield/notizie_teatro/Pagine/gibuti_visite_cortesia_contingenti_militar_italiano_cinese_corno_africa.aspx.

centrata sulla simulazione di un “mass casualty incident” (MASCAL).²¹ Nell’ottobre dello stesso anno, Nave Martinengo – dislocata nel Golfo di Aden all’interno del dispositivo EU NAVFOR – ha condotto un’esercitazione bilaterale di evacuazione medica congiunta (MEDEX) con il team sanitario della base cinese.²²

Un secondo teatro di interazione fra Italia e Cina è sempre più rappresentato dallo stesso Mar mediterraneo, cui la proiezione navale cinese si è gradualmente estesa a partire dal Golfo di Aden. Tradizionalmente lontano dalla sfera di interessi della Cina, il Mar mediterraneo ha acquisito importanza crescente per Pechino sin dall’inizio degli anni Duemila, parallelamente all’intensificarsi delle interdipendenze economiche fra la Cina e la regione del Mediterraneo allargato.²³ Come indicano i dati ChinaMED, dal 2001 sono aumentate le importazioni cinesi dalla regione, così come gli investimenti diretti esteri cinesi ivi indirizzati e il numero di lavoratori cinesi presenti.²⁴ Al tempo stesso, il Mar mediterraneo è divenuto sempre più importante sia come destinazione sia come area di transito per i traffici marittimi per la Cina e dalla Cina.²⁵ Nell’ultimo decennio, gli interessi cinesi nella regione sono stati esposti all’instabilità crescente che ha caratterizzato diversi paesi del Nord Africa e del Medio Oriente: a evidenziare i rischi che tale instabilità comporta per gli interessi cinesi è stato anzitutto il citato caso libico. Proprio l’esperienza dell’evacuazione dalla Libia ha dimostrato la limitata capacità cinese di tutelare nella regione rilevanti interessi nazionali, quali l’incolumità fisica di un consistente numero di propri cittadini. Se infatti le operazioni di evacuazione furono assistite dalla fregata Xuzhou, distaccata al largo delle coste libiche dalle operazioni antipirateria nel Golfo di Aden, il contributo della Marina dell’Epl fu largamente simbolico: l’evacuazione via mare venne infatti effettuata su imbarcazioni civili noleggiate dalle autorità cinesi, né sarebbe stata possibile senza l’assistenza di diversi paesi della regione.²⁶

Negli anni successivi, Pechino ha quindi guardato con crescente attenzione al Mar mediterraneo. Visite ed esercitazioni congiunte vi erano già state effettuate negli anni Duemila: nel 2007, in particolare, il cacciatorpediniere Guangzhou e la rifornitrice Weishanhu avevano condotto esercitazioni congiunte con la Marina militare francese.²⁷ Fu però in seguito all’avvio della missione antipirateria che visite ed esercitazioni nel Mediterraneo si fecero più frequenti, con l’impiego delle navi dislocate nel Golfo di Aden. In particolare, furono tre navi impegnate nelle operazioni di contrasto della pirateria – le fregate Linyi e Weifang e la rifornitrice Weishanhu – a partecipare alle esercitazioni congiunte tenute nella primavera del 2015 nel Mediterraneo con la Marina militare russa,

²¹ Ministero della Difesa, “Missione in Gibuti: addestramento bilaterale in campo medico”, 25 aprile 2018, disponibile all’Url https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/Atalanta_OceanShield/notizie_teatro/Pagine/missione_in_Gibuti_addestramento_bilaterale_in_campo_medico.aspx.

²² Ministero della Difesa, “Nave Martinengo: esercitazione con Marina Militare cinese”, 12 ottobre 2018, disponibile all’Url https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/Atalanta_OceanShield/notizie_teatro/Pagine/Nave_Martinengo_esercitazione_con_Marina_militare_cinese.aspx.

²³ Enrico Fardella, “China’s debate on the Middle East and North Africa: a critical review”, *Mediterranean Quarterly* 26 (2015) 1: 5-25.

²⁴ Si veda il database ChinaMED, disponibile all’Url <https://www.chinamed.it/chinamed-data/mediterranean-region>.

²⁵ Massimo Deandrei, “La geo-economia marittima, la Cina e la nuova centralità del Mediterraneo”, *OrizzonteCina* 7 (2016) 6: 5-6; Alessandro Panaro e Olimpia Ferrara, “Gli investimenti cinesi, la nuova centralità del Mediterraneo e il ruolo dell’Italia”, *OrizzonteCina* 9 (2018) 1: 8-14.

²⁶ Simone Dossi, “The EU, China, and nontraditional security: prospects for cooperation in the Mediterranean region”, *Mediterranean Quarterly* 26 (2015) 1: 77-96.

²⁷ Gao Xinsheng, *Zhōngguó gòngchǎndǎng língdǎo jīfēi hǎifáng sīxiǎng yánjiū, 1949-2009* [Il pensiero di difesa marittima del gruppo dirigente del Partito comunista cinese, 1949-2009] (Beijing: Current Affairs Press, 2010), 430.

nella prima edizione dell'esercitazione bilaterale annuale a essere tenuta nella regione.²⁸ È in questo contesto che si intensificano anche le visite in Italia. Le prime due navi della Marina dell'Epl giunte in visita nella penisola erano state il cacciatorpediniere Shenzhen e la rifornitrice Weishanhu, nel 2001 a La Spezia. La frequenza delle visite cresce a partire dal 2010: quell'anno visitano Taranto il cacciatorpediniere Guangzhou e la fregata Chaohu, seguite due anni dopo dalla nave scuola Zheng He, che nell'occasione effettua un'esercitazione congiunta con il cacciatorpediniere Andrea Doria, e nel 2015 dalle fregate Linyi e Weifang e dalla rifornitrice Weishanhu. Nel luglio del 2017, il cacciatorpediniere Changchun, la fregata Jingzhou e la rifornitrice Chaohu visitano il porto di Civitavecchia e conducono con la fregata Margottini attività di addestramento navale, inclusi decolli e appontaggi degli elicotteri imbarcati sui reciproci ponti di volo.²⁹

Prospettive e implicazioni

A quarant'anni dalla visita di Nave Ardito e Nave Lupo a Shanghai, è dunque la crescente proiezione fuori area della Marina dell'Epl a offrire il contesto per le interazioni fra quest'ultima e la Marina Militare italiana. Navi cinesi operano ormai continuamente nel Golfo di Aden e con frequenza crescente nello stesso Mar Mediterraneo, rendendo la Marina dell'Epl un attore rilevante all'interno del nostro orizzonte spaziale più immediato. Se in Asia orientale il potenziamento delle capacità navali cinesi ha contribuito all'intensificarsi di fenomeni di competizione, alimentando in particolare una dinamica di riarmo navale ben visibile dai dati sulle spese militari nella regione,³⁰ nel Golfo di Aden e nel Mediterraneo la crescente proiezione cinese pare essersi sinora inserita in un contesto prevalentemente cooperativo. La partecipazione cinese alle operazioni di contrasto della pirateria nel Golfo di Aden, in particolare, ha offerto un decisivo contributo alla sicurezza di vie di comunicazione cruciali per i traffici internazionali. Ciò nonostante, gli sviluppi di tale proiezione andranno seguiti con attenzione per monitorarne le potenziali implicazioni per la sicurezza nazionale. Due aspetti, in particolare, appaiono particolarmente delicati per gli equilibri regionali e dunque meritevoli di attenzione, specialmente nel contesto delle crescenti tensioni fra Stati Uniti e Cina.

Il primo riguarda la base di supporto stabilita a Gibuti, paese che, in virtù della propria posizione geografica, ospita importanti basi di altri paesi. È il caso in particolare della base statunitense di Camp Lemonnier che, con i suoi circa 4.000 addetti fra militari e civili, è la principale base per le operazioni degli Stati Uniti nella regione.³¹ Come ricordato, Gibuti ospita anche i circa 100 militari italiani della BMIS, base che “fornisce supporto logistico alle operazioni militari nazionali che si svolgono nell'area del Corno d'Africa, Golfo di Aden, bacino somalo, Oceano indiano, nonché al personale italiano in transito sul territorio della Repubblica di Gibuti o impiegato in Somalia”.³² La base dell'Epl è stata stabilita nel 2017 al fine di garantire supporto alle operazioni antipirateria nel

²⁸ Yu Shenfang, *Zhōng É Dìzhōnghái jūn yàn jīnrì qìdòng liǎng guó jūn pàichū zhūlì jiàntíng* [Esercitazioni militari Cina-Russia avviate oggi nel Mar Mediterraneo, i due paesi inviano navi da guerra], *Xinhua*, 11 maggio 2015, disponibile all'Url http://www.xinhuanet.com/world/2015-05/11/c_127785141.htm.

²⁹ Ministero della Difesa, “Sosta unità navali cinesi a Civitavecchia”, 21 luglio 2017, disponibile all'Url <https://www.marina.difesa.it/media-cultura/Notiziario-online/Pagine/20170721-civitavecchia.aspx>.

³⁰ Si vedano i dati dello Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) sulle spese militari nella regione, disponibili all'Url <https://www.sipri.org/databases/milex>.

³¹ Commander, Navy Region Europe, Africa, Central, “Camp Lemonnier”, disponibile all'Url https://www.cnic.navy.mil/regions/cnreurafcnt/installations/camp_lemonnier_djibouti.html.

³² Ministero della Difesa, “Gibuti – Base Militare Italiana di Supporto (BMIS)”, disponibile all'Url https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/BMIS/Pagine/Missione.aspx.

Golfo di Aden e alle operazioni di *peacekeeping* che vedono l'Epl impegnato nel continente africano. Si è scritto, tuttavia, che le caratteristiche della base ne suggeriscono una gamma di missioni potenzialmente più ampia: essa potrebbe infatti ospitare all'occorrenza diverse migliaia di militari e sarebbe dotata di strutture sotterranee per operazioni *cyber* ed elettroniche.³³ Localizzata a poca distanza da Camp Lemonnier, la base dell'Epl ha da subito suscitato proteste da parte statunitense: nel 2018, in particolare, il Dipartimento della difesa ha accusato il personale cinese di aver ripetutamente interferito con le proprie operazioni nella regione puntando laser contro aerei statunitensi in volo.³⁴ La base dell'Epl si inserisce per altro nel più ampio quadro delle relazioni fra Cina e Gibuti, caratterizzato da considerevoli investimenti cinesi nel paese.³⁵ L'evoluzione della presenza cinese a Gibuti rappresenta quindi un fenomeno da seguire con attenzione per le sue potenziali implicazioni sugli equilibri regionali.

Il secondo aspetto riguarda invece gli investimenti cinesi nelle infrastrutture portuali del Mediterraneo. Parallelamente alla crescita della rilevanza del Mar mediterraneo nei traffici marittimi per e dalla Cina, è cresciuto l'interesse degli operatori cinesi per infrastrutture portuali nella regione, con importanti investimenti sia sulla sponda sud sia sulla sponda nord.³⁶ Ulteriori opportunità sono ora offerte dalla Belt and Road Initiative, che prevede il potenziamento delle infrastrutture marittime lungo l'intero arco costiero che congiunge l'Asia orientale all'Europa meridionale. Benché tali investimenti vengano effettuati da operatori civili, sono state avanzate preoccupazioni riguardo la possibile rilevanza militare, specialmente per infrastrutture nella regione dell'Indo-Pacifico. Così, un recente rapporto dell'Asia Society Policy Institute individua Gwadar in Pakistan, Koh Kong in Cambogia, Hambantota in Sri Lanka e Kyaukphyu in Myanmar quali potenziali "roccaforti strategiche" con una "funzionalità *dual-use*" civile-militare. Si ipotizza cioè che la stretta collaborazione fra attori civili e militari, incentivata dalla strategia cinese di cosiddetta "fusione militare-civile" (*jūn-mín róng-hé*, 军民融合), garantisca alla Marina dell'Epl il supporto di tali infrastrutture e delle retrostanti basi produttive.³⁷ Se gli investimenti nel Mediterraneo paiono sotto questo profilo meno problematici, non vanno tuttavia sottovalutate le implicazioni strategiche anche in assenza di diretta rilevanza militare. Gli Stati Uniti non hanno mancato di manifestare la propria opposizione a investimenti cinesi in infrastrutture portuali contigue a basi utilizzate dalla U.S. Navy. A Haifa, per esempio, la concessione del terminal container alla cinese Shanghai International Port Group è vista con sospetto da parte statunitense per la vicinanza alla base periodicamente utilizzata dalla VI Flotta e non è da escludere che ciò possa in futuro contribuire a un ridimensionamento delle attività della U.S. Navy.³⁸ Non vanno dunque sottovalutate le conseguenze strategiche che investimenti cinesi – ancorché privi di diretta rilevanza militare – potrebbero sortire nel contesto delle crescenti tensioni fra Stati Uniti e Cina.

³³ Jean-Pierre Cabestan, "China's Djibouti naval base increasing its power", *East Asia Forum*, 16 maggio 2020, disponibile all'Url <https://www.eastasiaforum.org/2020/05/16/chinas-djibouti-naval-base-increasing-its-power/>.

³⁴ Paul Sonne, "U.S. accuses China of directing blinding lasers at American military aircraft in Djibouti", *The Washington Post*, 4 maggio 2018, disponibile all'Url <https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2018/05/03/u-s-accuses-china-of-directing-blinding-lasers-at-american-military-aircraft-in-djibouti/>.

³⁵ Yu Jincui, "The truth behind China's presence in Djibouti", *Global Times*, 10 gennaio 2019, disponibile all'Url <https://www.globaltimes.cn/content/1135256.shtml>.

³⁶ Alessandro Panaro e Olimpia Ferrara, "Gli investimenti cinesi, la nuova centralità del Mediterraneo e il ruolo dell'Italia", *OrizzonteCina* 9 (2018) 1: 8-14.

³⁷ Daniel R. Russel e Blake H. Berger, *Weaponizing the Belt and Road Initiative* (Washington, D.C.: Asia Society Policy Institute, 2020), disponibile all'Url <https://asiasociety.org/policy-institute/weaponizing-belt-and-road-initiative>.

³⁸ Joshua Mitnick, "Why the U.S. can't get Israel to break up with China", *Foreign Policy*, 16 giugno 2020, disponibile all'Url <https://foreignpolicy.com/2020/06/16/us-israel-china-deals>.



L'Italia e le società di telecomunicazioni cinesi tra congiuntura politica globale e incertezze interne

Francesco Silvestri 

School of International Relations, Beijing Foreign Studies University

Contatto: francesco.silvestri@tochina.it

Virginia Mariano

Dipartimento di Culture, Politica e Società, Università degli Studi di Torino

Contatto: virginia.mariano@tochina.it

L'interdizione delle società di telecomunicazioni cinesi nel contesto globale

Il 2020 non sarà ricordato solo per la pandemia da COVID-19 e per gli enormi costi umani, sociali ed economici da essa causati, ma rimarrà anche nella memoria storica come l'anno in cui le relazioni tra Cina e Stati Uniti hanno toccato il punto più basso dalla fine della Guerra fredda. Dopo aver inizialmente investito l'ambito commerciale, il deteriorarsi dei rapporti tra l'egemone che ha fondato l'attuale ordine internazionale e la principale potenza emergente ha evidenziato come sia un altro il dominio in cui si registra la tensione più acuta e strutturale: quello tecnologico. In questo quadro, l'opera di interdizione avviata dagli Stati Uniti nei confronti delle aziende di telecomunicazioni cinesi è la manifestazione più evidente di quello che Lim e Ferguson hanno definito il "dilemma della sicurezza tecnologica".¹ L'accentuarsi di una spirale di reciproca insicurezza sta rafforzando – da entrambi i lati – le posizioni di chi invoca un *decoupling* tecnologico, con effetti imprevedibili nel lungo periodo. Per via della profonda integrazione dei processi commerciali, industriali, culturali e scientifici, le implicazioni che il deteriorarsi di questa relazione porta con sé sono di rilevanza globale. In questo contributo, il campo d'analisi verrà ristretto alle sole tecnologie delle telecomunicazioni (ICT), ambito in cui è possibile osservare una delle evoluzioni più critiche nella relazione bilaterale.

Intensificando le misure restrittive applicate finora ai produttori cinesi, gli Stati Uniti stanno mettendo in atto una revisione dell'industria delle telecomunicazioni con l'obiettivo di minimizzare le vulnerabilità e l'esposizione alle interferenze esterne. L'interdizione delle aziende di telecomunicazioni cinesi dalle infrastrutture federali statunitensi è pressoché assoluta e gode di un consenso *bipartisan*; sembra dunque improbabile un cambio di direzione indipenden-

¹ Lim Darren e Victor Ferguson, "Conscious Decoupling: the Technology Security Dilemma", in *China Dreams* (China Story Yearbook 2019), a cura di Jane Golley, Ben Hillman, Linda Jaivin e Sharon Strange (Acton: ANU Press, 2019).

temente dagli esiti del ciclo elettorale che si è appena concluso. Obiettivo di queste misure è salvaguardare i dati di privati e imprese dalle interferenze di attori che il governo statunitense identifica come ostili. Tra questi vi è Huawei, considerata dal Dipartimento di Stato USA un'estensione dell'apparato di sorveglianza della Rpc. L'articolo 7 della *Legge nazionale della Rpc sull'intelligence* (che impone a organizzazioni e cittadini di sostenere, assistere e cooperare con il lavoro di *intelligence* statale)² viene frequentemente citato a supporto di questa categorizzazione. La direzione è quindi tracciata nonostante la stretta sulla tecnologia cinese ponga alcune aziende statunitensi di rilievo (come Apple, Microsoft e Qualcomm per citarne solo alcune) in una condizione di alta esposizione alle possibili ritorsioni da parte di Pechino a causa del loro forte posizionamento nel mercato cinese. Il Dipartimento di Stato ha uniformato le misure restrittive verso la tecnologia cinese nella cornice di un programma denominato "Clean Network", formulando un approccio che i paesi alleati sono invitati ad adottare; a questo scopo l'amministrazione Trump ha avviato un'azione persuasiva utilizzando come leva la cooperazione tra servizi di *intelligence*.³

La risposta delle aziende cinesi a queste accuse è stata netta. Secondo Ren Zhengfei, suo fondatore, Huawei è un'azienda privata e risponde solamente ai suoi dipendenti-azionisti. Gli azionisti (circa 97.000 nel 2018), che devono essere necessariamente dipendenti dell'azienda, eleggono un Comitato dei rappresentanti, che a sua volta elegge il Consiglio di amministrazione e il Consiglio di supervisione.⁴ Vari dibattiti sono emersi in merito alla struttura societaria di Huawei, in particolare dopo l'articolo pubblicato da Balding e Clarke nel 2019⁵ e alla conseguente eco propagatasi nei media occidentali su questo tema. I due autori osservano che la Huawei Investment & Holding Co., l'entità controllante, è a sua volta controllata per il 98,9% da un Comitato sindacale composto dai dipendenti-azionisti; secondo gli autori, questa tipologia di sindacato è direttamente subordinata alla Federazione nazionale dei sindacati cinesi (FNSC, *Zhōnghuá quánquó zōnggōnghuì*, 中华全国总工会), un organismo a sua volta controllato dal Partito comunista cinese (Pcc). Altri hanno rilevato come la quota di proprietà dei dipendenti, gestita tramite un *Employee stock ownership plan*,⁶ corrisponda ad azioni cosiddette "sintetiche": questa tipologia di azioni non è trasferibile al di fuori dell'azienda e non garantisce alcun potere di partecipazione all'amministrazione o agli assetti patrimoniali societari ma dà esclusivamente il diritto a riscuotere una quota dei profitti. La *governance* di ZTE è invece più esplicitamente legata alle imprese in mano pubblica, essendo nata come controllata dalla municipalità di Shenzhen, diventando successivamente una società per azioni a responsabilità limitata quotata nelle borse di Shenzhen e Hong Kong. Zhongxingxin è la holding controllante con il 30,34% della proprietà ed è controllata a sua volta da quattro azionisti, due dei quali (Xi'an Microelectronics e Aerospace Guangyu) sono controllati da

² Assemblea nazionale del popolo della Rpc, "National Intelligence Law of the PRC", 2017, disponibile all'Url https://cs.brown.edu/courses/cscir800/sources/2017_PRC_NationalIntelligenceLaw.pdf.

³ Dipartimento di Stato degli Stati Uniti d'America, *The Clean Network*, 2020, disponibile all'Url <https://www.state.gov/the-clean-network>.

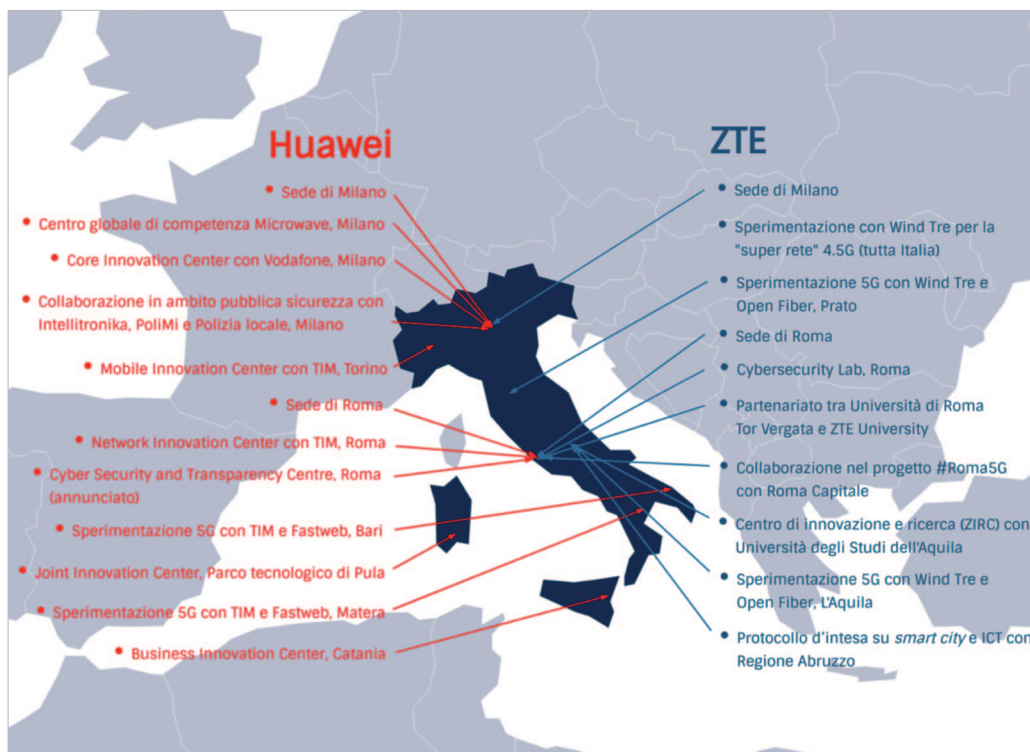
⁴ Huawei, "Who owns Huawei?", disponibile all'Url <https://www.huawei.com/en/facts/question-answer/who-owns-huawei>.

⁵ Christopher Balding e Donald Clarke, "Who Owns Huawei?", *SSRN 3372669* (2019), disponibile all'Url https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3372669.

⁶ David De Cremer e Tao Tian, "Huawei: A case study of when profit sharing works", *Harvard Business Review* 24 (2015), disponibile all'Url <https://hbr.org/2015/09/huawei-a-case-study-of-when-profit-sharing-works>.

● Figura 1

Principali sedi e iniziative di Huawei e ZTE in Italia.



Le attività e gli investimenti di Huawei e ZTE in Italia sono cresciuti in volume e varietà comprendendo, oltre alla commercializzazione dei prodotti consumer, le sperimentazioni nelle infrastrutture di rete, i servizi alle aziende e le attività di ricerca e sviluppo. La presente mappa non intende essere esaustiva di tutte le attività delle due aziende in Italia.

Fonte: Siti ufficiali e comunicati stampa di Huawei Italia, ZTE Italia, Governo italiano e agenzie di stampa.

due imprese di Stato, *China aerospace science and industry corporation* (Casic) e *China aerospace science and technology corporation* (Casc).⁷

In entrambi i casi, l'analisi della struttura societaria non è di per sé sufficiente a confermare o confutare una volta per tutte il controllo delle autorità cinesi sulle due aziende. Come hanno notato Li e Cheong in uno studio sulla struttura societaria di ZTE,⁸ il graduale processo di riforma delle imprese in Cina ha prodotto un progressivo ridimensionamento della proprietà statale nel settore privato senza tuttavia che questa riduzione corrispondesse a un proporzionale alleggerimento della guida statale nell'economia. Tale guida non si esprime necessariamente in un ruolo diretto del Pcc o dello Stato nella gestione dell'impresa o nella definizione degli obiettivi aziendali; si tratta invece di un meccanismo di definizione degli elementi contestuali

⁷ ZTE Corporation, "Annual report 2018", 2018, p. 93, disponibile all'Url <https://res-www.zte.com.cn/mediares/zte/Investor/20190410/E1.pdf>.

⁸ Li Ran e Cheong Kee Cheok, "How Much «State» is in China's State Enterprises? A Case Study of ZTE Corporation in an Era of Reform", *International Journal of China Studies* 7 (2016), 3: 245.

e degli incentivi entro cui questi attori si muovono. L'influenza statale si esprime dunque nella conformità delle strategie aziendali rispetto agli obiettivi di medio-lungo periodo stabiliti a livello nazionale. Questa conformità permette alle imprese cinesi di crescere e consolidarsi grazie a sussidi, all'accesso privilegiato ai mercati – interno e in paesi terzi – a barriere non tariffarie che restringono i margini d'azione delle imprese straniere, ai partenariati pubblico-privati, alle gare di fornitura per progetti su larga scala e a un facilitato accesso al credito. Vi è in sostanza una complessa sinergia tra settore privato e politiche pubbliche che, a dispetto della formale separazione dei due ambiti, rende l'operato delle imprese cinesi coerente con la programmazione strategica del Partito-Stato.

È alla luce di questo scenario di incentivi e interessi – che risultano perlopiù opachi ai decisori nel mondo occidentale – che l'amministrazione Trump ha potuto legittimare un approccio di radicale chiusura alle società di telecomunicazioni e digitali cinesi. Le azioni intraprese per raggiungere questo obiettivo sono principalmente: limitazione degli investimenti cinesi (anche in *venture capital*); controllo delle esportazioni per le tecnologie chiave e *dual use*; divieto di appalto a imprese che utilizzano forniture cinesi. Più recentemente il governo statunitense ha introdotto un'altra modalità: la messa al bando delle applicazioni *social* cinesi più utilizzate al mondo, Tik Tok e WeChat. Questa soluzione è tuttavia incorsa in ostacoli giuridici non ancora risolti. L'amministrazione Trump ha intanto intrapreso un'azione di persuasione verso i paesi alleati per l'adozione del medesimo approccio. I paesi della cosiddetta "Alleanza *Five Eyes*" (Usa, Regno Unito, Canada, Australia e Nuova Zelanda) hanno infatti adottato misure analoghe, a eccezione del Canada (che si trova ancora in una fase consultiva). Londra, dopo l'iniziale apertura ai fornitori cinesi segnalata a inizio gennaio 2020, ha assecondato le richieste statunitensi (e di parte del Partito conservatore britannico) annunciando un *phase-out* di Huawei da completarsi entro il 2027.

L'emergere di un approccio europeo

Nello scenario appena delineato l'Europa si trova politicamente ed economicamente condizionata dalle strategie statunitensi e cinesi, mentre il potenziale dell'Unione Europea quale terza polarità si esprime tuttora in modo incerto. Nell'ambito della competizione per il primato tecnologico, la complessità e la frammentazione dei processi decisionali nell'Unione, unite all'assenza di imprese digitali di dimensioni equiparabili a quelle cinesi o statunitensi, hanno finora complicato il formarsi di una posizione chiara e univoca e la definizione di un modello di *governance* tecnologica in grado di porsi come riferimento globale. Pur se collocati nell'alleanza atlantica, i paesi europei hanno consentito nell'ultimo decennio una penetrazione significativa degli investimenti cinesi in settori strategici, con acquisizioni di imprese d'eccellenza e interventi importanti nelle infrastrutture e in snodi logistici. Accentuatesi in maniera diversificata e discontinua a partire dal lancio della Belt and Road Initiative (BRI), le preoccupazioni legate all'influenza cinese in Europa stanno oggi assumendo dei contorni più spiccati e uniformi.

Nel rapporto *EU-China - A strategic outlook* del 2019,⁹ l'UE definisce la Cina un partner negli ambiti di interesse comune e allo stesso tempo un "rivale sistemico", concetto indirettamente ribadito

⁹ Commissione Europea e Alto Rappresentante dell'Unione Europea per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, *EU-China - A strategic outlook*, 12 marzo 2019, disponibile all'Url <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

dalla Presidente della Commissione Europea von der Leyen¹⁰ in seguito agli incontri del Summit sino-europeo di giugno e settembre 2020. Il negoziato UE-Cina sugli investimenti vive una fase di stallo a causa delle spiccate asimmetrie nelle condizioni di accesso al mercato, circostanza ribadita dai governi europei in diverse sedi e sottolineata regolarmente nei *Position paper* annuali della Camera di commercio europea in Cina.¹¹ A ciò si aggiungono l'approccio maggiormente assertivo della Cina all'estero (associato a uno stile diplomatico sempre più pungente) e le denunce sempre più frequenti e circostanziate in merito alla gestione delle periferie del paese – da Hong Kong allo Xinjiang – da parte del governo cinese. Se a partire dall'inizio del 2019 le pressioni statunitensi avevano prodotto in Europa risultati disomogenei, oggi la comunità europea si sta gradualmente ricompattando.¹² Questo è anche dovuto al fatto che i generici ammonimenti diplomatici di Washington sugli alleati europei si sono trasformati, nel corso del 2020, in richieste più esplicite e puntuali, che richiamano gli alleati a un riallineamento rispetto a tematiche di sicurezza e a valori condivisi.

Nonostante questi fattori, l'Unione Europea non ha espresso un veto esplicito verso Huawei e ZTE, né verso altri operatori extra-UE. Vengono invece stabiliti requisiti di sicurezza rigorosi che confluiscono nelle raccomandazioni del Toolbox 5G.¹³ Questo documento, pubblicato dal Gruppo di cooperazione NIS (Network and Information Security) a inizio 2020, identifica misure strategiche e misure tecniche che i paesi membri sono chiamati ad adottare per mitigare i rischi di sicurezza nelle reti di quinta generazione. Il *Toolbox* incoraggia l'adeguamento del sistema normativo e il rafforzamento di alcune funzioni di tutela, come il coordinamento della risposta in caso di attacchi cibernetici e i processi di *testing* e *auditing* delle reti. Particolare enfasi viene posta sulla diversificazione dei fornitori, sui criteri adottati nella loro selezione, e sulla necessità di un'analisi approfondita degli stessi, in modo da mitigare l'esposizione a eventuali interferenze di paesi extra-UE; viene infatti raccomandata l'esclusione dei “fornitori ad alto rischio” dalle cosiddette funzioni core della rete. Per quanto riguarda la diversificazione della catena di fornitura, il *Rapporto sui progressi nell'attuazione del Toolbox 5G*¹⁴ individua l'applicazione del Golden power in Italia come un caso illustrativo; secondo il Rapporto, il governo italiano richiede agli operatori di rete mobile di diversificare sia in senso verticale (impiego di diversi fornitori per gli strati *hardware*, virtualizzazione e applicativo di ciascuna componente dell'infrastruttura di rete) sia in senso orizzontale (diversi fornitori per le diverse tipologie di componenti dell'infrastruttura di rete).

¹⁰ European Commission Press Corner, “Von der Leyen following EU-China Summit: We must make progress, one that implies reciprocity and trust”, 22 giugno 2020, disponibile all'Url https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ac_20_1170.

¹¹ Camera di Commercio dell'Unione Europea in Cina, *European Business in China – Position Paper 2020/2021*, disponibile all'Url <http://www.eurochamber.com.cn/en/publications-position-paper>.

¹² Janka Oertel, “The new China consensus: How Europe is growing wary of Beijing”, *European Council on Foreign Relations*, 7 settembre 2020, disponibile all'Url https://www.ecfr.eu/publications/summary/the_new_china_consensus_how_europe_is_growing_wary_of_beijing.

¹³ Commissione Europea, NIS Cooperation Group, *Cybersecurity of 5G networks - EU Toolbox of risk mitigating measures*, 29 gennaio 2020, disponibile all'Url <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/cybersecurity-5g-networks-eu-toolbox-risk-mitigating-measures>.

¹⁴ Commissione Europea, NIS Cooperation Group, *Report on Member States' progress in implementing the EU Toolbox on 5G Cybersecurity*, 24 luglio 2020, p. 22, disponibile all'Url <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/report-member-states-progress-implementing-eu-toolbox-5g-cybersecurity>.

Osservando le prassi dei singoli paesi membri si può rilevare come nei maggiori paesi europei (Francia, Italia, Spagna e Germania) l'approccio verso i fornitori cinesi sia stato graduale e privo di interdizioni formali dal forte valore simbolico e politico. Vi sono invece altri paesi membri il cui approccio, dopo una lunga fase di incertezza, è stato decisamente più netto. La Repubblica Ceca ha interdetto Huawei in seguito al parere vincolante dell'agenzia nazionale per la sicurezza cibernetica Nukib, che identifica la società cinese come una minaccia per la sicurezza cibernetica.¹⁵ Estonia, Lettonia e Bulgaria hanno aderito al programma Clean Network tramite dichiarazioni congiunte con il governo statunitense.¹⁶ L'ultimo paese membro ad attuare un'interdizione di Huawei e ZTE è stata, ad oggi, la Svezia: l'Autorità svedese per le poste e le telecomunicazioni, dopo una valutazione delle Forze armate e dei Servizi di sicurezza, ha deciso di vietare l'utilizzo di componentistica delle due società cinesi per i bandi di gara nelle frequenze 3,5 e 2,3 GHz e di avviare un phase-out da completare entro il 1° gennaio 2025.¹⁷

Huawei e ZTE in Italia: investimenti, partenariati e progetti in corso

Mentre i paesi europei attraversano una fase interlocutoria e valutano i costi di un phase-out dei progetti ICT cinesi già in corso, è utile fare il punto su cosa avviene nella nostra penisola. L'intensificarsi del *decoupling* tecnologico ha chiaramente riflessi evidenti sulla presenza delle due società di Shenzhen in Italia. A partire dalla seconda metà degli anni Duemila, gli investimenti in Italia e in Europa si sono intensificati, non solo per quanto riguarda la commercializzazione di prodotti *consumer*, ma anche nelle infrastrutture di rete. Da questo punto di vista, l'Italia ha avuto un ruolo di primo piano come centro di sviluppo per le attività dei due fornitori di tecnologia in Europa occidentale.

Huawei in Italia

Huawei è ben radicata nella penisola, dove opera nel segmento *consumer* (telefoni cellulari, *tablet*, *smartwatch*, domotica, e altri dispositivi), nel segmento *enterprise* (soluzioni per le aziende) e nel segmento *carrier* (sviluppo delle reti), quest'ultimo coinvolto nella partecipazione ai bandi di gara 5G. Secondo i dati divulgati dall'azienda, Huawei impiega in Italia circa 800 persone¹⁸ generando un volume d'affari di 1,5 miliardi di euro, di cui metà provengono dai segmenti *enterprise* e *carrier*.¹⁹ La presenza di Huawei in Italia risale al 2004, anno di apertura del primo ufficio a Milano, che continuerà a essere il principale centro delle attività societarie nel paese. Nei primi anni di attività, Huawei contribuisce alla messa in opera di reti per la telefonia mobile,

¹⁵ National Cyber and Information Security Agency (Nukib), "Warning - File Number 110-536/2018", 17 dicembre 2018, disponibile all'Url <https://nukib.cz/en/cyber-security/>.

¹⁶ Si vedano: Presidenza degli Stati Uniti d'America, "United States-Estonia Joint Declaration on 5G Security", 1 novembre 2019, disponibile all'Url <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/united-states-estonia-joint-declaration-5g-security/>; Dipartimento di Stato degli Stati Uniti d'America, "Joint Statement on United States-Latvia Joint Declaration on 5G Security", 27 febbraio 2020, disponibile all'Url <https://www.state.gov/joint-statement-on-united-states-latvia-joint-declaration-on-5g-security/>; Dipartimento di Stato degli Stati Uniti d'America, "United States - Republic of Bulgaria Joint Declaration on 5G Security", 23 ottobre 2020, disponibile all'Url <https://www.state.gov/united-states-republic-of-bulgaria-joint-declaration-on-5g-security/>.

¹⁷ The Swedish Post and Telecom Authority, "Four companies approved for participation in the 3,5 GHz and 2,3 GHz auctions", 20 ottobre 2020, disponibile all'Url <https://pts.se/en/news/press-releases/2020/four-companies-approved-for-participation-in-the-3.5-ghz-and-2.3-ghz-auctions/>.

¹⁸ Huawei, "Huawei inaugura i nuovi uffici a Milano", 12 marzo 2019, disponibile all'Url https://solar.huawei.com/it/news/it_20190312.

¹⁹ Huawei, "Huawei Enterprise", 2020, disponibile all'Url <https://e.huawei.com/it/about/huawei-enterprise>.

lavorando in particolare sui protocolli della famiglia *high speed packet access* (HSPA).²⁰ Uno dei primi progetti su ampia scala viene realizzato in collaborazione con Telecom Italia, che nel 2007 seleziona Huawei come partner tecnologico per l'espansione della propria rete nel Sud Italia.²¹ La cooperazione con gli operatori Telecom presenti in Italia è proseguita fino a oggi: sono attive sperimentazioni in partenariato su vari protocolli di rete fissa e rete mobile single-RAN.²²

La presenza italiana di Huawei non è limitata allo sviluppo delle reti, ma si esprime anche nel campo della ricerca e sviluppo (R&S). A Segrate è stato inaugurato nel 2011 il Centro globale di competenza *microwave*²³ che è per Huawei il riferimento mondiale per lo sviluppo della tecnologia *wireless* a microonde; il centro ha attivato collaborazioni di ricerca con diversi atenei italiani tra cui i politecnici di Milano e Torino. Secondo una dichiarazione alla stampa dell'amministratore delegato di Huawei, Thomas Miao, il piano aziendale in Italia prevede investimenti per circa 2,75 miliardi di euro di cui 50 milioni in R&S.²⁴ Nell'ottobre 2019 Huawei ha inaugurato a Roma l'*Innovation experience and competence center* dedicato alla dimostrazione di soluzioni e casi d'uso negli ambiti *smart city* e 5G.²⁵ Il 30 settembre 2020 è stata annunciata l'apertura nella capitale di un *Cybersecurity and transparency center*,²⁶ con funzioni analoghe al *Cybersecurity lab* inaugurato da ZTE nel 2019.

Cooperazione con la Regione Sardegna

Tra i progetti legati alle *smart city*, degno di nota è il *Joint Innovation Center* (JIC) presso il Parco Tecnologico di Pula (Cagliari) dove Huawei è il partner tecnologico di un partenariato pubblico-privato costituito dalla Regione Sardegna, dal CRS4 (centro di ricerca fondato dal premio Nobel Carlo Rubbia), da Fastweb e altri attori pubblici e privati, come atenei e piccole-medie imprese del territorio.²⁷ L'accordo di collaborazione, firmato ad Hannover durante la fiera CeBIT del 2016, prevede lo sviluppo di servizi ICT nei settori della sicurezza, dei trasporti, della salute, dei servizi ambientali e della manifattura. Huawei è incaricata di realizzare la parte tecnica del progetto pilota che prevede la distribuzione di sensori diffusi nell'area urbana di Cagliari (semafori, telecamere, sensori di parcheggio, ecc.), la raccolta e l'elaborazione dei dati generati e il conseguente

²⁰ "Mobile IP surges across Europe", *Huawei Technologies* 38 (2008), 16, disponibile all'Url https://www.huawei.com/mediafiles/CORPORATE/PDF/Magazine/communicate/38/HW_081661.pdf.

²¹ Xu Yan, "LTE, Are you ready?", *Huawei Technologies* 38 (2008), 54-55, disponibile all'Url https://www.huawei.com/mediafiles/CORPORATE/PDF/Magazine/communicate/38/HW_081688.pdf.

²² "Editoriale", *Notiziario tecnico Telecom Italia* 3, 2010, disponibile all'Url <https://www.gruppopotim.it/content/dam/telecomitalia/it/archivio/documenti/Innovazione/MnisitoNotiziario/archivio/numeri%20vecchi/3-2010.pdf>.

²³ "Huawei apre a Segrate il centro di ricerca sul microwave", *Corriere Comunicazioni*, 17 novembre 2011, disponibile all'Url <https://www.corrierecomunicazioni.it/telco/huawei-apre-a-segrate-il-centro-di-ricerca-sul-microwave>.

²⁴ "Miao (Huawei): «Investiremo in Italia 3,1 miliardi di dollari nei prossimi tre anni»", *La Repubblica*, 15 luglio 2019, disponibile all'Url https://www.repubblica.it/economia/2019/07/15/news/miao_huawei_investiremo_in_italia_3_1_miliardi_di_euro_nei_prossimi_tra_anni_-231227220/.

²⁵ Huawei, "Huawei inaugura i nuovi uffici a Roma", 24 ottobre 2019, disponibile all'Url https://e.huawei.com/it/news/it/2019/20191024_Huawei_nuovi_uffici_Roma.

²⁶ Huawei, "Huawei annuncia il suo «Italy Cyber Security and Transparency Center» di Roma", 30 settembre 2020, disponibile all'Url https://e.huawei.com/it/news/it/2020/20200930_Huawei_Italy_Cyber_Security_Transparency_Center.

²⁷ Regione Autonoma della Sardegna, "Continua il processo di innovazione in Sardegna: annunciati nuovi progetti del Joint Innovation Center di Huawei e CRS4 per le Smart & Safe City", 7 novembre 2018, disponibile all'Url <https://www.regione.sardegna.it/j/v/2568?s=378283&v=2&c=392&t=1>.

raccordo con i servizi urbani per la gestione del traffico, la riduzione dell'inquinamento, la previsione meteorologica e l'invio di notifiche a cittadini e autorità. I dati generati grazie ai sensori confluiscono nell'*Intelligent operation center*,²⁸ una centrale di controllo che è abilitata a comunicare con le autorità e i servizi pubblici locali. Il progetto ha molte caratteristiche analoghe al sistema *ET City Brain* che Alibaba Cloud ha sviluppato nella città di Hangzhou e sta esportando in alcune città del Sud-Est asiatico.²⁹

L'utilizzo delle tecnologie di ultima generazione per la risoluzione di problemi di *governance* urbana è uno degli ambiti su cui la Cina sta sperimentando a pieno regime. Huawei ha promosso questo pacchetto di soluzioni per le amministrazioni locali definendolo "*Smart & Safe City*", volendo indicare sia l'ottimizzazione delle funzioni di gestione urbana sia l'ambito della sicurezza. Secondo quanto divulgato dall'azienda, Huawei ha contribuito a oltre 160 progetti *smart city* nel mondo in oltre 100 paesi.³⁰ La collaborazione con la Regione Sardegna prevede, inoltre, la ricerca sulla tecnologia *cloud* e sulla nuova generazione di reti e-LTE, sviluppate da Huawei per lo sviluppo di un *wireless* a banda larga.

Partecipazione ai bandi di gara 5G

In linea con il "5G Action Plan" della Commissione Europea,³¹ il Ministero dello sviluppo economico ha avviato nel 2018 la sperimentazione pre-commerciale del 5G in cinque centri urbani, mettendo a gara 1275 MHz di spettro di frequenza.³² La gara è stata aperta a operatori e fornitori di tecnologia per sperimentare la rete nelle città di Milano, Prato, L'Aquila, Bari e Matera; nel settembre 2018 sono state presentate le offerte economiche iniziali.³³ Huawei ha vinto come partner tecnologico di Vodafone il bando per l'area di Milano. È presente come partner tecnologico anche a Bari e Matera per le frequenze di spettro 3,6-3,8 GHz insieme a Telecom Italia e Fastweb, per un investimento totale di 60 milioni di euro.³⁴ Il progetto prevede una cooperazione con oltre cinquanta enti internazionali, nazionali e locali, e include soggetti privati, pubbliche amministrazioni, atenei e centri di ricerca. Mentre Matera è stata selezionata in quanto capitale della cultura per il 2019, puntando dunque sulla digitalizzazione dell'esperienza museale e archeologica, la scelta di Bari mira allo sviluppo tecnologico del

²⁸ Joint Innovation Center, Regione Autonoma della Sardegna, "The journey in the digital transformation of Italy stages in Sardinia", disponibile all'Url <http://www.jicsardegna.it/en/news-en/huawei-and-the-digital-transformation-in-sardinia-the-smart-region-of-the-future-is-already-here>.

²⁹ Jenny W. Hsu, "Alibaba Cloud launched «ET City Brain 2.0» in Hangzhou", *Alizila*, 20 settembre 2018, disponibile all'Url <https://www.alizila.com/alibaba-cloud-launched-city-brain-2-0-hangzhou/>.

³⁰ Yao Jiankui, "AI + Cloud-Pipe-Device Promotes Smart Society", *ICT Insights Issue 23*, Huawei Enterprise, agosto 2018, disponibile all'Url https://e.huawei.com/en/publications/global/ict_insights/201806041630/focus/201808170838.

³¹ Commissione Europea, *5G for Europe: An Action Plan*, 14 settembre 2016, disponibile all'Url <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-5g-europe-action-plan-and-accompanying-staff-working-document>.

³² Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, *Delibera n.231/18/CONS*, 8 maggio 2018, disponibile all'Url https://www.agcom.it/documentazione/documento?p_p_auth=fLw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_FnOw5lVOIXoE&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_FnOw5lVOIXoE_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_FnOw5lVOIXoE_assetEntryId=10721193&_101_INSTANCE_FnOw5lVOIXoE_type=document.

³³ Ministero dello sviluppo economico, *Gara 5G: presentate le offerte iniziali da parte degli operatori*, 10 settembre 2018, disponibile all'Url <https://www.mise.gov.it/index.php/it/per-i-media/notizie/it/198-notizie/2038588-5g>.

³⁴ Gruppo Tim, "Telecom Italia, TIM, Fastweb e Huawei: insieme per il progetto «Bari Matera 5G»", 8 novembre 2017, disponibile all'Url <https://www.gruppotim.it/it/archivio-stampa/corporate/2017/CS-Progetto-Bari-Matera-5G-8-11-2017-ITA.html>.

porto della città che aspira a diventare un “porto 4.0” dotato di servizi connessi, automatizzati e collegati al *cloud*. I progetti 5G a Bari e Matera prevedono inoltre lo sviluppo della sensoristica, della videosorveglianza e della telemedicina.³⁵

ZTE in Italia

Entrata in Italia nel 2005, un anno dopo Huawei, l'altra grande società di telecomunicazioni di Shenzhen è ZTE. L'azienda dirige le attività in Italia dalle sedi di Roma e Milano, quest'ultima considerata dall'azienda il suo *hub* europeo;³⁶ il CEO per l'Europa occidentale, Hu Kun, ha affermato che l'Italia è per ZTE il più importante mercato in Europa (soprattutto per lo sviluppo del 5G e del *Fixed wireless access*), oltre a essere un centro strategico a livello mondiale.³⁷ Vi sono inoltre sedi minori in altre dodici città della penisola, operate tramite la sussidiaria ZTE Italia, attive nella vendita e manutenzione di equipaggiamento *software* e *hardware* per le telecomunicazioni, nella formazione e nella consulenza. ZTE Italia ha costituito due sussidiarie, ZTE Italia Servizi (con sede a Milano, attiva nella gestione delle infrastrutture e nell'internet delle cose) e *ZTE Italia research & innovation center* (con sede a L'Aquila e impegnata in R&S e commercializzazione del 5G).³⁸

Secondo i vertici aziendali, vi sono nel nostro paese circa 700 dipendenti (nel 2017),³⁹ con un indotto di oltre duemila lavoratori e un fatturato di oltre 170 milioni di euro nel 2017. ZTE Italia ha stabilito collaborazioni e partenariati con oltre un centinaio di aziende nazionali. Nel 2016, in partenariato con Telecom Italia, ZTE ha vinto la gara per l'aggiornamento della rete fissa per la diffusione del segnale broadcast video a Siena⁴⁰ e l'anno dopo ha ottenuto l'appalto per due sperimentazioni 5G con Wind Tre e Open Fiber, come sarà dettagliato in seguito. Per il quinquennio 2019-2023, l'azienda ha dichiarato un obiettivo di 250 milioni di euro in ricavi annui e un volume di investimenti pari a 500 milioni di euro,⁴¹ rimarcando come gli investimenti in Italia facciano parte di una logica di lungo periodo. L'azienda ha dichiarato un investimento del 14,6% del fatturato in attività di R&S nei primi nove mesi del 2020 con particolare attenzione all'ambito 5G.⁴²

³⁵ Camera dei Deputati – IX Commissione Trasporti, poste e telecomunicazioni, “Audizione Fastweb nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle nuove tecnologie delle telecomunicazioni, con particolare riguardo alla transizione verso il 5G ed alla gestione dei big data”, 18 dicembre 2018, disponibile all'Url https://www.camera.it/leg18/824?tipo=I&anno=2018&mese=12&giorno=18&view=filtered_scheda&commissione=09. Secondo l'audizione di Fastweb presso la Camera dei Deputati, nel porto di Bari saranno testate soluzioni “di logistica avanzata, videosorveglianza, people counting e controllo degli accessi grazie a telecamere ad altissima definizione e sensoristica”.

³⁶ “China's ZTE Corp to set up 5G tech hub in Italy”, *Xinhua*, 30 giugno 2017, disponibile all'Url http://www.xinhuanet.com/english/2017-06/30/c_136405001.htm.

³⁷ Andrea Biondi, “L'Italia è l'hub europeo di ZTE. Collaboriamo su 5G e smart city”, *Il Sole 24 Ore*, 25 ottobre 2019, disponibile all'Url <https://www.ilssole24ore.com/art/l-italia-e-l-hub-europeo-zte-collaboriamo-5g-e-smart-city-ACmxW8t>.

³⁸ ZTE, “ZTE in Italy”, 2018, disponibile all'Url <http://www.zteitalia.it/wp-content/uploads/2018/09/ZTE-Italia-Eng.pdf>.

³⁹ ZTE, “Dichiarazioni aziendali”, 2019, disponibile presso il sito web della Camera dei Deputati della Repubblica italiana all'Url https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/002/358/ZTE_Documento_completo.pdf.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ “ZTE punta sul 5G italiano, fatturato verso 250 milioni di euro”, *La Repubblica*, 23 ottobre 2019, disponibile all'Url https://www.repubblica.it/economia/rapporti/impresa-italia/tecnologia/2019/10/23/news/zte_punta_sul_5g_italiano_fatturato_verso_250_milioni_di_euro-239260923.

⁴² ZTE, “ZTE: nei primi 9 mesi dell'anno il fatturato sale a 74,13 miliardi di RMB” 28 ottobre 2020, disponibile all'Url <http://www.zteitalia.it/2020/10/28/zte-nei-primi-9-mesi-dell'anno-il-fatturato-sale-a-7413-miliardi-di-rmb>.

Come illustrato nella Figura 2, ZTE è attualmente al terzo posto nella classifica globale delle famiglie di brevetti per le reti di quinta generazione.

Accordo con Roma Capitale e Regione Abruzzo

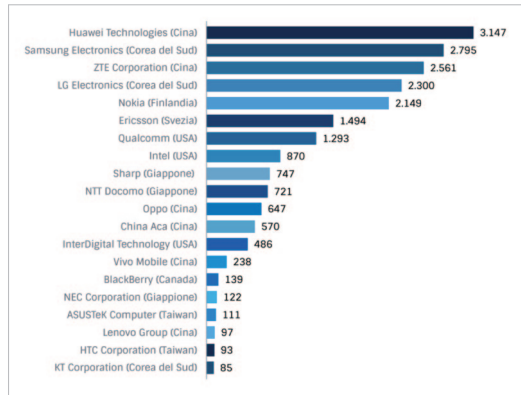
Nel 2018, ZTE Italia ha firmato un'intesa con Roma Capitale per entrare come partner tecnologico nel progetto “#Roma5G”, di cui fanno parte anche Fastweb e Ericsson, e sperimentare soluzioni per la videosorveglianza, le *smart city* e il turismo.⁴³ L'azienda ha inoltre attivato una collaborazione tra ZTE University e Università di Roma Tor Vergata, che si aggiunge alle numerose convenzioni firmate con le università italiane per consolidare i rapporti con il mondo scientifico e formativo e favorire l'inserimento di personale qualificato nell'azienda.⁴⁴ Nel maggio 2019 è stato inaugurato il *ZTE Cybersecurity lab*, il primo centro privato in Europa dedicato alla formazione e alla ricerca congiunta sul tema della sicurezza cibernetica. Il laboratorio servirà anche da spazio dimostrativo per la sicurezza dei prodotti ZTE, fornendo a clienti, decisori e regolatori un punto di confronto per la valutazione dei prodotti (ad esempio, per facilitare la revisione dei codici sorgente, l'*audit* in fase di progettazione e i test delle scatole nere).⁴⁵ ZTE ha inoltre stabilito una solida cooperazione con la Regione Abruzzo sul tema *smart city* e banda ultralarga, proponendosi come uno dei partner privati impegnati nei piani di ripresa post-sisma. Nell'aprile 2018, ZTE e Università de L'Aquila hanno inaugurato presso il Tecnopolo d'Abruzzo il Centro di innovazione e ricerca (ZIRC), dedicato alla sperimentazione pre-commerciale di casi d'uso del 5G.⁴⁶

Partecipazione ai bandi di gara 5G

I due principali partenariati di ZTE Italia per la realizzazione delle reti di quinta generazione sono stati avviati con Wind Tre e Open Fiber (controllata di CDP Reti ed Enel). Nel 2016, ZTE e Wind Tre hanno firmato un accordo per il “golden network”, la rete unica di Wind Tre.⁴⁷ L'anno successivo, ZTE ha avviato insieme a Open Fiber una collaborazione per la banda ultralarga a Forlì e Vercelli e nel 2019 le due aziende hanno inaugurato a Milano la prima connessione con

● Figura 2

Famiglie di brevetti 5G dichiarate.



Huawei e ZTE si collocano rispettivamente alla prima e terza posizione a livello globale per numero di famiglie di brevetti dichiarate; le aziende coreane Samsung e LG si collocano al secondo e quarto posto.

Fonte: Tim Pohlmann, “Fact finding study on patents declared to the 5G standard”, Berlin Institute of Technology, commissionato dal Ministero tedesco per l'economia e la tecnologia, gennaio 2020.

⁴³ Comune di Roma, “#Roma5G: arte e innovazione per il futuro del patrimonio”, 4 febbraio 2020, disponibile all'Url <https://www.comune.roma.it/web/it/notizia.page?contentId=NWS522717>.

⁴⁴ Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”, “Accordo ZTE - Ateneo di “Tor Vergata” per formare i manager del futuro”, 6 ottobre 2017, disponibile all'Url https://web.uniroma2.it/module/name/Content/action/showpage/content_id/49325.

⁴⁵ “Dichiarazioni aziendali”, ZTE, 2019.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Ibidem.

standard XGS-PON in Italia (che garantisce 10 Gbps di velocità).⁴⁸ Nel 2017, Wind Tre e Open Fiber hanno vinto il bando di gara per le sperimentazioni 5G a Prato e L'Aquila, con ZTE come partner tecnologico.⁴⁹ Nelle due città, la cordata sperimenterà la rete 5G nelle frequenze 3,6-3,8 GHz e saranno coadiuvate dalle amministrazioni locali, le piccole medie imprese del territorio, il Polo Universitario Città di Prato, l'Università di Firenze e l'Università de L'Aquila. ZTE Italia ha inoltre affiancato Wind Tre nel progetto “super rete 4,5G”, ovvero la costruzione di 20.000 siti di trasmissione, distribuiti capillarmente nel territorio italiano con tecnologia idonea alla trasmissione 5G.⁵⁰

La posizione del governo italiano

La posizione del governo italiano è ancora sospesa in uno stato di relativa indeterminazione, sebbene sia emerso un vivo e articolato dibattito – tra ministeri, amministrazioni dello Stato, partiti e stampa – e siano stati attuati interventi significativi con riferimento all'impianto normativo in materia di sicurezza cibernetica e di protezione delle infrastrutture critiche nazionali. Se, da una parte, dopo la breve esperienza di governo della coalizione Lega–Movimento Cinque Stelle, il paese torna a presentarsi come saldamente inserito nell'alleanza atlantica, dall'altra, gli interessi economici e sociali legati agli investimenti cinesi in Italia sono ragguardevoli e non possono essere oggetto di interventi senza una ponderata riflessione di lungo periodo. Nel dibattito pesa un evidente problema di *path-dependancy*: gli investimenti nelle reti e nelle infrastrutture, nei centri di ricerca, nelle catene di fornitura e nei contratti di lavoro sono elementi non facilmente reversibili e impongono alti costi di riconversione e un marcato impatto socio-economico. In effetti, la presenza di Huawei e ZTE sul territorio nazionale, come si è rilevato nei precedenti paragrafi, è significativa e rappresenta una parte importante nello sviluppo tecnologico del settore ICT nazionale. Se ci si sofferma sull'impatto occupazionale, sommando i dati di entrambe le aziende, è verosimile stimare che il numero dei soli dipendenti superi le 1.500 unità, senza valutare l'indotto.⁵¹

⁴⁸ Ibidem.

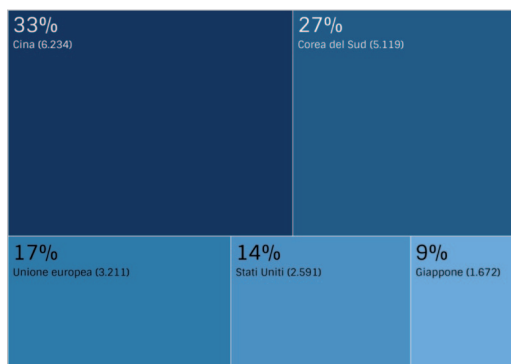
⁴⁹ ZTE, “ZTE partners with Wind Tre and Open Fiber to build Europe's first 5G pre-commercial network”, 2017, disponibile all'Url <https://www.zte.com.cn/global/about/news/1025ma3>.

⁵⁰ ZTE Italia, “ZTE e WindTre celebrano la fine del progetto della Super Rete”, 16 dicembre 2019, disponibile all'Url <http://www.zteitalia.it/2019/12/16/zte-e-windtre-celebrano-la-fine-del-progetto-della-super-rete>.

⁵¹ ZTE, “Presentazione ZTE”, 2019, documento disponibile presso il sito web della Camera dei Deputati della Repubblica italiana, disponibile all'Url https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/002/035/01_PresentazioneZTE_072019_ITA.pdf.

● **Figura 3**

Famiglie di brevetti 5G a livello globale (per provenienza).



Huawei e ZTE si collocano rispettivamente alla prima e terza posizione a livello globale per numero di famiglie di brevetti dichiarate; le aziende coreane Samsung e LG si collocano al secondo e quarto posto.

Fonte: Tim Pohlmann, “Fact finding study on patents declared to the 5G standard”, Berlin Institute of Technology, commissionato dal Ministero tedesco per l'economia e la tecnologia, gennaio 2020.

È inoltre opinione diffusa che l'esclusione delle due aziende dai bandi di gara provocherebbe differimenti nell'attuazione dei piani di sviluppo del 5G in Italia, causando un ritardo nella tecnologia che rappresenta il prossimo *standard* nelle telecomunicazioni e, come enfatizzato dalla Commissione Europea, uno dei più importanti elementi costitutivi dell'economia digitale nei decenni a venire.⁵² È dunque difficile perimetrare con precisione i costi economici, tecnologici e sociali dell'interdizione dei fornitori cinesi. Secondo le dichiarazioni rese da Huawei Italia durante un'audizione alla Camera dei Deputati,⁵³ escludere le due aziende comporterebbe anche uno smantellamento della componentistica 4G già in uso, che rappresenta oggi il 40% di tutta l'infrastruttura 4G a livello europeo; i costi stimati dalla GSMA Association⁵⁴ relativi a un'eventuale esclusione di Huawei e ZTE nella costruzione del 5G in Europa sono di 55 miliardi di euro. Questo stato d'incertezza emerge in un contesto già di per sé difficile per il settore delle telecomunicazioni, che attraversa da anni una fase di contrazione degli utili. Secondo un'audizione di Assotelecomunicazioni-Asstel presso la IX Commissione Trasporti, poste e telecomunicazioni della Camera dei Deputati, i ricavi netti aggregati degli operatori nel decennio compreso tra il 2007 e il 2017 hanno subito una contrazione del 25%, il margine lordo è diminuito del 30% e la capacità di auto-finanziamento del 52%.⁵⁵

Per le reti 5G, il quadro di riferimento entro cui si muove il Governo italiano è l'approccio europeo definito nel sopraccitato *Toolbox 5G* che raccomanda la diversificazione della catena di fornitura ed evidenzia il rischio di esposizione a interferenze di paesi extra-UE, sottolineando dunque l'importanza di un'analisi approfondita del profilo dei singoli fornitori e la messa a punto di un impianto normativo stringente. Le pressioni statunitensi per escludere le due società cinesi sono state sostanzialmente arginate per tutto l'arco del 2019. Nel febbraio 2019, il Ministero dello sviluppo economico aveva specificato l'impraticabilità di un blocco degli operatori cinesi alla luce dell'assenza di prove certe in merito a rischi per la sicurezza e in virtù del principio di libero accesso al mercato.⁵⁶ È inoltre opportuno rilevare che nel quadro del sistema legale italiano l'interdizione di imprese specifiche presenta notevoli complessità giuridiche che ne rendono incerto l'esito, a differenza invece del sistema statunitense dove gli *executive order* della Presidenza possono essere implementati con maggiore agilità. Il rischio di una messa al bando degli operatori cinesi da parte del Governo italiano è dunque quello di avviare un lungo iter giudiziario dall'esito non scontato; da qui l'esigenza di intervenire sull'impianto normativo che possa giustificare misure di sicurezza straordinarie.

⁵² Commissione Europea, *Towards 5G*, 2020, disponibile all'Url <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/towards-5g>.

⁵³ Camera dei Deputati della Repubblica italiana, *5G e big data: audizione Huawei Italia*, Roma, 17 luglio 2019, disponibile all'Url https://www.camera.it/leg18/1132?shadow_primapagina=9383.

⁵⁴ Gwénaëlle Barzic, "Europe's 5G to cost \$62 billion more if Chinese vendors banned: telcos", *Reuters*, 7 giugno 2019, disponibile all'Url <https://www.reuters.com/article/us-huawei-europe-gsma-idUSKCN1T80Y3>.

⁵⁵ Camera dei Deputati della Repubblica italiana, "Audizione di Assotelecomunicazioni-Asstel sulle nuove tecnologie delle telecomunicazioni, con particolare riferimento al 5G e big data, con attenzione al tema dell'elettromagnetismo", Roma, 9 aprile 2019, disponibile all'Url https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/001/516/Memoria_ASSTEL.pdf.

⁵⁶ Ministero dello Sviluppo Economico, *Huawei e ZTE, nessun blocco per il 5G*, 7 febbraio 2019, disponibile all'Url <https://www.mise.gov.it/index.php/it/198-notizie-stampa/2039194-huawei-e-zte-nessun-blocco-per-il-5g>.

Dal punto di vista normativo, la politica di sicurezza italiana per lo spazio cibernetico si basa sui DPCM 24/1/2013⁵⁷ e 17/2/2017,⁵⁸ che definiscono l'architettura istituzionale per la protezione delle infrastrutture critiche nazionali, oltre che sui principi indicati a livello europeo dalla Direttiva (UE) 2016/1148,⁵⁹ la cosiddetta "Direttiva NIS". Sulla base dei due DPCM sono stati definiti il Quadro strategico nazionale per la sicurezza dello spazio cibernetico (2013)⁶⁰ e il Piano nazionale per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica (2017),⁶¹ che identificano nella Presidenza del Consiglio dei Ministri (PdC) l'organo apicale del sistema di sicurezza cibernetica, altresì deputato a impartire direttive al Dipartimento di Informazioni per la Sicurezza (DIS). All'interno del DIS, il Nucleo per la sicurezza cibernetica (NSC) è il centro dell'architettura nazionale a protezione delle infrastrutture critiche materiali e immateriali. La PdC presiede inoltre il *Computer security incident response team* (CISRT), istituito per adeguarsi alla Direttiva NIS.⁶² Questa architettura è stata integrata con il rafforzamento della disciplina sul Golden power (già stabilita con il DL 21/2012), che conferisce poteri speciali al governo al fine di salvaguardare gli assetti delle imprese operanti in ambiti ritenuti strategici e di interesse nazionale. Il DL sul Golden power è stato infatti modificato nel 2019 tramite l'introduzione dell'articolo 1-bis che estende gli ambiti strategici alle tecnologie 5G.⁶³ In seguito a una Comunicazione della Commissione Europea del marzo 2020,⁶⁴ il Golden power è stato ancora rafforzato nel mese di aprile 2020 (durante la fase più acuta della pandemia di coronavirus) tramite il DL 23/2020⁶⁵ che espande ulteriormente gli ambiti e i poteri di controllo del governo per proteggere gli assetti e le tecnologie critiche del paese. Il DL 105/2019⁶⁶ ha introdotto nella normativa italiana il "Perimetro di sicurezza nazionale cibernetica", de-

⁵⁷ Gazzetta Ufficiale, *Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 gennaio 2013. Direttiva recante indirizzi per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica nazionale*, disponibile all'Url <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2013/03/19/66/sg/pdf>.

⁵⁸ Gazzetta Ufficiale, *Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 17 febbraio 2017. Direttiva recante indirizzi per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica nazionale*, disponibile all'Url <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2017/04/13/87/sg/pdf>.

⁵⁹ Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, *Direttiva UE 2016/1148 recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione*, 6 luglio 2016, disponibile all'Url <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L1148&from=IT>.

⁶⁰ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Quadro Strategico Nazionale per la Sicurezza dello Spazio Cibernetico*, dicembre 2013, disponibile all'Url <https://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2014/02/quadro-strategico-nazionale-cyber.pdf>.

⁶¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Piano Nazionale per la Protezione Cibernetica e la Sicurezza Informatica*, marzo 2017, disponibile all'Url <https://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2017/05/piano-nazionale-cyber-2017.pdf>.

⁶² Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, *Relazione sulle politiche e gli strumenti per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica, a tutela dei cittadini, delle istituzioni, delle infrastrutture critiche e delle imprese di interesse strategico nazionale*, 11 dicembre 2019, disponibile all'Url https://documenti.camera.it/_dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/034/001/intero.pdf.

⁶³ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Golden Power*, disponibile all'Url <http://www.governo.it/it/dipartimenti/dip-il-coordinamento-amministrativo/dica-att-goldenpower/9296>.

⁶⁴ Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, *Comunicazione della Commissione – Orientamenti agli Stati membri per quanto riguarda gli investimenti esteri diretti e la libera circolazione dei capitali provenienti da paesi terzi, nonché la protezione delle attività strategiche europee, in vista dell'applicazione del regolamento (UE) 2019/452*, 26 marzo 2020, disponibile all'Url <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2020:099I:FULL&from=EN>.

⁶⁵ Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, *Decreto Legge 8 aprile 2020*, n. 23, disponibile all'Url <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/04/08/20G00043/s>.

⁶⁶ Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, *Decreto Legge 21 settembre 2019*, n. 105, disponibile all'Url <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/09/21/19G00111/sg>.

● Figura 4

Misure salienti a livello nazionale ed europeo a tutela delle infrastrutture critiche.



La normativa a tutela delle infrastrutture critiche in Italia si è evoluta in parallelo alle raccomandazioni della Commissione Europea nell'ambito dello sviluppo e della protezione delle reti 5G.

Fonte: Commissione Europea, Governo italiano.

finendo gli organi incaricati della tutela della sicurezza cibernetica e i loro compiti, e dando disposizioni per la definizione dei soggetti e delle aree della rete inclusi nel perimetro. Il DL stabilisce inoltre le sanzioni per l'inosservanza delle misure di sicurezza, chiarisce i compiti del Centro di Valutazione e Certificazione Nazionale (CVCN) e conferisce alla PdC il potere di disattivare gli apparati all'interno del perimetro su deliberazione del Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica. Il DL 105/2019 è stato convertito con modificazioni in legge (133/2019) nel novembre 2019.⁶⁷

In occasione della visita di Stato in Italia del Presidente Xi Jinping, nel marzo 2019, è stato firmato il *Memorandum of Understanding per la collaborazione sulla Belt and Road Initiative*, il cui testo – nonostante le forti pressioni di cui fu oggetto il Governo Conte I – contiene esplicita menzione della collaborazione nello sviluppo della connettività nell'ambito delle telecomunicazioni.⁶⁸ Nel dicembre 2019, il Ministro dello sviluppo economico Patuanelli ha ribadito che, con le opportune garanzie, le società cinesi avrebbero potuto accedere ai bandi di gara per il 5G,⁶⁹ nonostante il parere negativo espresso dalla Relazione del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copasir) lo stesso mese.⁷⁰ È utile rilevare che il Copasir, organo bicamerale composto da cinque senatori e cinque deputati rappresentanti in modo

⁶⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Sicurezza cibernetica. Disposizioni urgenti in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica (decreto-legge)*, 19 settembre 2019, disponibile all'Url <http://www.governo.it/it/articolo/consiglio-dei-ministri-n-4/12844>.

⁶⁸ Governo italiano, *Memorandum of Understanding per la collaborazione sulla Belt and Road Initiative*, disponibile all'Url http://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/Italia-Cina_20190323/Memorandum_Italia-Cina_IT.pdf.

⁶⁹ "L'Italia, la Cina e il 5G. L'audizione di Patuanelli al Copasir", *Formiche.net*, 30 gennaio 2020, disponibile all'Url <https://formiche.net/2020/01/5g-cina-banche-copasir-patuanelli>.

⁷⁰ Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, 2019, si veda la precedente nota 62.

paritario maggioranza e opposizione (e presieduto da un esponente dell'opposizione), ha approvato la Relazione all'unanimità, esprimendo dunque preoccupazioni che attraversano trasversalmente lo spettro politico del paese. La Relazione ripercorre l'aggiornamento in più fasi della politica di cybersicurezza nazionale e identifica la presenza dei fornitori cinesi come un pericolo per la sicurezza nazionale a causa dei legami con il governo cinese; la *Legge sulla sicurezza nazionale* e la *Legge sulla Cybersicurezza* della Rpc sono il fondamento su cui si basa la valutazione espressa dal Copasir.

In un'audizione di Huawei Italia presso la Camera dei Deputati nel luglio 2019,⁷¹ durante la quale è stato interpellato anche il responsabile di Huawei per la sicurezza, sono condivise le specifiche delle attività aziendali in Italia e vengono date garanzie sui punti seguenti: Huawei Italia dichiara di essere soggetto autonomo rispetto alla società controllante cinese ed è vincolata al rispetto della legislazione italiana; non esiste una legislazione cinese che induca proattivamente all'attività di spionaggio; non esistono precedenti in tal senso nei paesi in cui l'azienda è presente; Huawei non possiede le chiavi di accesso ai dati trasmessi sulle reti; le vulnerabilità per la sicurezza dei dati provengono da un'inadeguata protezione degli stessi e non da vulnerabilità intrinseche della rete. L'audizione non ha però soddisfatto appieno il Copasir, che nella Relazione sottolinea come ritenga necessario innalzare gli *standard* di sicurezza, valutando anche l'ipotesi di escludere le aziende cinesi dalle reti 5G.

Alla luce di quanto espresso nella Relazione del Copasir, non sorprende come nel corso del 2020 l'approccio delle autorità italiane abbia iniziato a mutare. Influenzato anche dai nuovi equilibri politici del Governo Conte II e, più in generale, dal riallineamento dei paesi europei rispetto alle richieste statunitensi, si intensifica la cautela nei confronti di Huawei e ZTE.⁷² Nel luglio 2020, Telecom Italia ha escluso Huawei dai bandi di gara per l'acquisto di apparecchiature 5G in Italia e Brasile citando un'esigenza di diversificazione dei fornitori;⁷³ questa decisione rappresenta dunque il primo caso di esclusione di fatto di un fornitore cinese nella rete 5G in Italia.⁷⁴

⁷¹ Camera dei Deputati della Repubblica italiana, *5G e big data: audizione Huawei Italia*, si veda la precedente nota 53.

⁷² Alcune fonti di stampa hanno riportato la formulazione di linee guida che la Presidenza del Consiglio avrebbe condiviso con i principali operatori mobili in merito alle forniture di rete da parte di aziende extra-UE. Secondo tali fonti, le verifiche imposte sarebbero a tal punto stringenti da rendere di fatto impossibile la partecipazione di Huawei e ZTE nello sviluppo del 5G in Italia; in particolare si fa riferimento a ispezioni settimanali della componentistica e alla condivisione del codice sorgente. Non vi sono tuttavia fonti ufficiali che riportano la formulazione o i contenuti di tali linee guida.

⁷³ "Huawei esclusa dalla gara Telecom Italia per il 5G", *Ansa*, 10 luglio 2020, disponibile all'Url https://www.ansa.it/sito/notizie/tecnologia/tlc/2020/07/10/huawei-esclusa-dalla-gara-italiana-per-il-5g_b35603aa-f910-468d-8ebe-29027ae212d7.html.

⁷⁴ *Formiche.net* ha inoltre riportato l'esistenza di un DPCM firmato il 7 agosto recante disposizioni che non interdicono l'utilizzo di apparecchiature Huawei da parte di Telecom Italia ma richiedono il coinvolgimento della funzione Sicurezza dell'azienda nelle attività di controllo e ispezione. Tra le azioni richieste all'operatore, vi sono l'attivazione di adeguate misure di controllo degli accessi alla rete, verifiche di sicurezza semestrali, diversificazione verticale e orizzontale dei fornitori, e comunicazioni periodiche alla PdC in merito alle misure di sicurezza adottate. Si veda: Andrea Monti, "Il Dpcm Tim-Huawei e il superamento del nodo Cina. L'opinione del prof. Monti", *Formiche.net*, 23 agosto 2020, disponibile all'Url <https://formiche.net/2020/08/dpcm-tim-huawei-superamento-del-nodo-cina-lopinione-del-prof-monti>. *Formiche.net* riporta, inoltre, che il 23 ottobre il Governo Italiano, esercitando il Golden power, ha temporaneamente vietato all'operatore Fastweb l'utilizzo di componentistica Huawei nella parte core della rete, fino al momento in cui l'operatore chiarirà la sua strategia di sviluppo del 5G. Si veda: Otto Lanzavecchia, "Italy creates another roadblock for Huawei's 5G", *Formiche.net*, 23 ottobre 2020, disponibile all'Url <https://formiche.net/2020/10/italy-temporary-ban-huawei-5g-fastweb>.

Considerazioni conclusive

L'approccio italiano, evitando una formale esclusione delle due società cinesi o una scelta di campo dal forte valore simbolico, sembra dunque optare per un progressivo, seppur complicato, affrancamento dalla tecnologia cinese. Ciò si realizza, da una parte, irrobustendo la normativa nazionale a protezione delle infrastrutture critiche (sforzo che trova pieno riconoscimento in ambito europeo), dall'altra lasciando emergere un certo grado di incertezza tra gli operatori privati rispetto all'utilizzo delle forniture cinesi. Questo approccio ricalca per certi aspetti la posizione già adottata da altri paesi europei, tra cui la Francia. A fine settembre 2020 si è svolto un confronto sul tema del 5G presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, qualche giorno prima della visita del Segretario di Stato statunitense Pompeo. Qualificate notizie di stampa riportano una sostanziale comunità d'intenti tra maggioranza e opposizione nel procedere con l'approccio sopra descritto: la progressiva messa a punto della normativa, in senso sempre più stringente, e l'esclusione di fatto – non formalizzata – delle due società cinesi dalla rete di telecomunicazione nazionale. È opportuno inoltre segnalare l'esistenza di un dibattito in merito a un potenziale “open 5G”⁷⁵ che si baserebbe sulla costruzione di un ecosistema aperto e interoperabile che non si appoggi esclusivamente su pochi fornitori ma possa incoraggiare la partecipazione di una pluralità di imprese, vincolate da standard e requisiti di sicurezza comuni, in grado di offrire soluzioni per le varie componenti della rete, favorendo così la competizione e l'innovazione (come proposto dalla *O-Ran alliance*, di cui fanno parte alcuni tra i maggiori operatori mobili globali tra cui Tim e Vodafone).⁷⁶

In Italia sembra dunque consolidarsi un approccio che a livello nazionale prevede un aggiornamento dell'impianto normativo in senso sempre più restrittivo e una dotazione di poteri speciali agli organi di governo per la protezione delle infrastrutture critiche. A livello europeo, l'Italia si muove all'interno delle raccomandazioni della Commissione Europea seguendo il principio della sovranità tecnologica dell'UE, enunciato nella strategia *Shaping Europe's digital future* (2020).⁷⁷ Come descritto nel documento, la sovranità tecnologica europea si sostanzia nell'integrità e nella resilienza dell'infrastruttura di dati, reti e comunicazioni, riducendo la dipendenza dai paesi extra-UE e potenziando le capacità tecnologiche comunitarie. In ambito globale, si rileva un riallineamento dei paesi europei, compresa l'Italia, verso le richieste di Washington. Le misure messe in atto dall'amministrazione Trump e l'appoggio unanime del Congresso hanno contribuito a ridefinire la struttura degli incentivi per gli alleati europei e globali degli Stati Uniti. L'intensificarsi del conflitto tecnologico tra USA e Rpc non appare più inquadrato in una logica estemporanea e meramente reattiva della Casa Bianca, ma come una postura di medio-lungo periodo destinata a consolidarsi. La cristallizzazione di questa postura ha dunque incrementato sensibilmente i costi di un avvicinamento verso Pechino, facilitando la ricomposizione delle divergenze interne al campo atlantico.

⁷⁵ John Watts, “A framework for an open, trusted, and resilient 5G global telecommunications network”, *Atlantic Council*, 4 marzo 2020, disponibile all'Url <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/a-framework-for-an-open-trusted-and-resilient-5g-global-telecommunications-network>.

⁷⁶ O-Ran Alliance, “Operator members”, 2020, disponibile all'Url <https://www.o-ran.org/membership>.

⁷⁷ Commissione Europea, *Shaping Europe's Digital Future*, febbraio 2020, disponibile all'Url https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf.



Quando i cinesi d'Italia mutarono bandiera e divennero "cinesi d'oltremare patriottici"

Daniele Brigadoi Cologna

Dipartimento di Scienze Umane per l'Innovazione del Territorio, Università degli Studi dell'Insubria

Contatto: daniele.cologna@uninsubria.it

All'indomani dell'ufficializzazione dell'apertura delle relazioni diplomatiche tra Repubblica italiana e Repubblica popolare cinese (Rpc), tra i cinesi di Milano, che all'epoca erano 277 individui (verosimilmente la metà circa di tutti i cinesi allora residenti in Italia),¹ serpeggiava una certa inquietudine. A parte 27 naturalizzati italiani, i restanti erano ancora pressoché tutti cittadini della Repubblica di Cina (RdC), cioè detentori di un passaporto riferito a uno Stato cinese che non esisteva più, *de facto*, in forma unitaria. Dopo la vittoria del Partito comunista cinese nella guerra civile nel 1949, la nuova Repubblica popolare cinese, con capitale Pechino, esercitava la propria sovranità sull'intero territorio della Cina continentale, con l'eccezione delle colonie di Hong Kong e Macao, mentre la giurisdizione della Repubblica di Cina, governata dal Partito nazionalista cinese (Kuomintang), si era ristretta all'isola di Taiwan e a piccoli arcipelaghi ad essa contigui, sotto la protezione statunitense. Le logiche della Guerra fredda avevano congelato la situazione, facendo sì che i due governi di Pechino e Taipei continuassero a rivendicare la titolarità dell'autorità legittima sull'intera Cina.

In questo quadro, era dunque impossibile preservare la presenza istituzionale della Repubblica di Cina sul suolo italiano nel momento in cui si formalizzavano le relazioni diplomatiche con la Rpc. La chiusura delle sedi diplomatiche della Cina nazionalista, compreso il suo Consolato a Milano in piazza della Repubblica 25, lascia quindi improvvisamente orfana la piccola minoranza cinese d'Italia. Al giornalista Arnaldo Giuliani, inviato dal Corriere della Sera a sondare gli animi dei cinesi di via Canonica, nessuno dei cinesi del quartiere rilascia commenti che riflettano apertamente le diffuse preoccupazioni.² Ma nel ricordo dei cinesi che al tempo venivano considerati di "seconda o di terza generazione" – ossia i figli e i nipoti della "vecchia guardia", i cinesi stabilitisi nel capoluogo lombardo in epoca fascista – i quindici anni che separano il riconoscimento del governo di Pechino, il 6 novembre 1970, dall'apertura di un Consolato generale della Rpc a Milano, nel luglio del 1986, saranno un'epoca segnata dalla più significativa lacerazione intestina che la comunità cinese abbia mai vissuto. Fino a quel momento, la comunità cinese o, più propriamente, "italo-cinese", dato che era costituita in gran parte da uomini cinesi

¹ La stima è modellata sulla base della distribuzione territoriale dei cinesi d'Italia all'epoca del censimento del 1961. Purtroppo per il censimento dell'anno 1961 non è disponibile il dato sui cittadini soggiornanti ("temporaneamente presenti"), mentre per i censimenti degli anni 1971 e 1981 manca il dato relativo agli stranieri residenti disaggregato per nazionalità. Il primo dato ufficiale nazionale è relativo ai cittadini cinesi soggiornanti in Italia nel 1980, 730 persone, cfr. dati Istat riportati in: Antonio Cortese, *Le particolari vocazioni professionali di una comunità immigrata. I cinesi: dalla pelletteria alla ristorazione* - Quaderni di Economia, Matematica e Statistica, Facoltà di Economia e Commercio, n. 18 (Urbino: Università degli Studi di Urbino, 1991).

² Arnaldo Giuliani, "Dopo il riconoscimento di Pechino. Alla finestra i cinesi di Milano", *Corriere della Sera*, 7 novembre 1970, p. 8.

che avevano sposato donne italiane e dai loro figli e nipoti, in massima parte iscritti in anagrafe come cittadini cinesi (Repubblica di Cina), era stata pressoché compatta nella sua lealtà al Kuomintang. Questo non soltanto per il fatto di essere oriundi di una provincia cinese, il Zhejiang, che era stata una vera roccaforte per il Partito nazionalista, partito guidato dal 1925 e fino alla morte, avvenuta esattamente cinquant'anni più tardi, da Chiang Kai-shek, figlio illustre della medesima provincia. Ma anche per aver incarnato fedelmente la *forma mentis* e le aspirazioni di riscatto sociale dell'imprenditore cinese all'estero, la cui parabola "rags to riches" è testimonianza vivente, e multigenerazionale, di una mentalità che la Cina comunista bollava senza appello come capitalista e reazionaria.

Poco meno di vent'anni prima, qualcuno era in effetti tornato in Cina, con moglie italiana e figli al seguito. Chi era riuscito a sfuggire all'internamento aveva investito i proventi dei lunghi anni di duro lavoro in Italia nell'acquisto di immobili e terreni tanto nel proprio villaggio natio, dove era imperativo costruire una dimora più confortevole (e una tomba monumentale) per i propri genitori, quanto nei centri urbani di Qingtian e di Wenzhou. In questa città, il più importante porto della zona, sorse un quartiere in stile moderno "straniero" in cui alloggiare era anche un attributo di distinzione e di status. Le famiglie "europee" erano spesso domiciliate in quest'area della città, dove nel breve interludio tra la fine della Seconda guerra mondiale e il successo della Rivoluzione comunista, fiorì una piccola società meticcica e cosmopolita, in cui accanto alla lingua cinese di Wenzhou (l'impenetrabile *wenzhouhua*, che diverse mogli italiane impararono a parlare) si sentiva parlare anche il francese, l'olandese e il tedesco. A chi era stato internato e riuscì a far valere le proprie istanze di risarcimento, la neonata Repubblica italiana erogò anche una somma considerevole (da 100.000 a 180.000 lire, un ammontare equivalente a circa un anno dello stipendio di un operaio italiano a fine anni Quaranta) a titolo di compensazione per le angherie e i danni economici subiti durante la guerra: i cinque anni di prigionia, il bombardamento delle proprie abitazioni e botteghe, la bancarotta delle proprie piccole attività artigiane, ecc.³

Tuttavia, quel che nella Repubblica di Cina era considerato riscatto sociale e *status symbol*, nella Cina comunista – specie durante i difficili anni della riforma agraria e delle campagne contro i controrivoluzionari – era un chiaro marchio d'infamia: qualcuno riuscì a trasferirsi a Taiwan al seguito dell'esercito nazionalista in evacuazione, oppure a scampare le persecuzioni in tempo per tornare in Italia nei primi anni successivi alla fondazione della Repubblica popolare cinese. Per i vent'anni seguenti, i rapporti tra i cinesi rimasti in Italia e i loro parenti in Cina si diradarono considerevolmente, perché durante le ripetute campagne di mobilitazione politica di massa dell'epoca maoista avere parenti all'estero esponeva l'intera famiglia al sospetto di accogliere nel proprio seno pericolosi elementi controrivoluzionari, quando non addirittura spie nazionaliste. Le liturgie dell'associazionismo comunitario del tempo contemplavano la regolare celebrazione del "doppio dieci", la festa della fondazione della Repubblica di Cina, che ricorre ogni dieci di ottobre. Le testimonianze fotografiche di queste celebrazioni, conservatesi negli album delle famiglie cinesi di più antico lignaggio migratorio, non lasciano adito a dubbi sui sentimenti di lealtà alla madrepatria nazionalista dei cinesi d'Italia negli anni della ricostruzione e del miracolo economico.

³ Si veda Daniele Brigadoi Cologna, *Aspettando la fine della guerra. Lettere dei prigionieri cinesi nei campi di concentramento fascisti* (Roma: Carocci, 2020), pp. 83-93.

Ma vi erano anche, tra loro, persone che da tempo guardavano con aperta simpatia alla giovane Repubblica popolare cinese, come il più influente leader della comunità cinese di Milano del dopoguerra, il signor Hu Suzan (Hu Xizhen). A fine agosto del 1945 egli fondò l'Associazione dei commercianti e lavoratori cinesi in Milano (*Milán Huáqiáo gōngshāng liánhéhuì*, 米蘭華僑工商聯合會), che è tuttora la principale associazione di riferimento per i cinesi di Milano, e nei primi vent'anni del dopoguerra lo fu per i cinesi di tutta Italia. Hu Xizhen era uno dei veterani dell'epopea migratoria che ha visto protagonisti i cinesi di Qingtian e di altri distretti dell'entroterra di Wenzhou negli anni Venti del secolo scorso. Giovanissimo, nel 1923 emigrò in Giappone e sopravvisse miracolosamente ai tremendi eventi del terremoto del Kantō. Oltre al sisma violentissimo, un cataclismico incendio e il successivo massacro di migliaia di coreani e centinaia di cinesi, innocenti capri espiatori di una rabbia popolare che assunse subito le tinte del più brutale odio razziale, decimarono la piccola colonia di cinesi del Zhejiang insediatisi nelle circoscrizioni di Kanagawa e Ōshima, nei pressi di Yokohama, il principale porto di Tokyo.⁴ La durezza del trattamento inflitto ai lavoratori cinesi anche prima del terremoto ne stimolò non solo i sentimenti nazionali, ma anche la coscienza di classe. Hu fu tra i primi cinesi del Zhejiang a trasferirsi in Francia nel 1926, con la migrazione dei venditori ambulanti di perle finte. Negli anni Trenta si spostò in Italia, a Milano, dove nel 1941 fondò una delle prime e più prospere aziende di manifattura di articoli in finta pelle, la S.C.I.C.E.N (Società cinese in Italia per il commercio estero e nazionale). Nel dopoguerra, come racconta il figlio Ivo e come testimoniano molti italo-cinesi che lo conobbero da vicino, fu fin da subito tra coloro che approvavano l'avvento della "nuova Cina" – la Rpc – ai suoi occhi vera erede dell'afflato rivoluzionario della prima Repubblica di Cina, prima cioè della svolta anticomunista di Chiang Kai-shek e del cosiddetto "decennio di Nanchino" (1927-1937).

All'indomani del riconoscimento della Rpc da parte del governo italiano, Hu Xizhen divenne presto un punto di riferimento per le prime visite di notabili della Cina comunista in Italia. Nel 1972 Hu accolse a Milano il sindaco di Shanghai: pochi anni più tardi, nel 1979, Milano e Shanghai stipuleranno un accordo di gemellaggio. In quest'opera di *rapprochement* politico-economico, si fece intermediario dei primi accordi per l'avvio di scambi economici tra i due paesi, lavorando a stretto contatto con la Camera di commercio italo-cinese di Vittorino Colombo. La sua deliberata politica di convincimento all'adesione alla Rpc finì per persuadere o cooptare buona parte dei cinesi d'Italia, che come lui rinunceranno al "passaporto blu" della Repubblica di Cina per acquisire il "passaporto rosso" della Repubblica popolare cinese. Questa svolta fu grandemente agevolata dal nuovo corso della politica cinese verso la diaspora, ora sempre più vista da Pechino come possibile sostegno al rilancio dell'economia cinese, sfinita dalla fase più turbolenta della Rivoluzione culturale. Queste dinamiche subiranno una fortissima accelerazione dopo l'avvento al potere di Deng Xiaoping nel 1978, e i cinesi del Zhejiang rimasti fedeli alla Cina nazionalista diventeranno presto un'esigua minoranza. Tra di loro vi furono però figure chiave della diaspora del Zhejiang in Italia, come Umberto Sun (Sun Yaoguang) a Bologna, che militò nei ranghi del Guomindang fin dal 1959 e nel 1973 divenne il rappresentante ufficiale dei cinesi cittadini della Roc residenti in Europa, oppure Hu Bunko, detto Gionsà (Hu Zhongshan), fondatore della celeberrima fabbrica di borse Nanchino e del primo ristorante cinese di Milano, La Pagoda, nel 1962.⁵

⁴ J. Charles Shencking, *The Great Kantō Earthquake and the Chimera of National Reconstruction in Japan* (New York: Columbia University Press, 2013).

⁵ Si vedano le testimonianze raccolte in: Ciaj Rocchi e Matteo Demonte, *Chinamen. Un secolo di cinesi a Milano* (Padova: Becco Giallo, 2017). Si veda anche Mario Tschang, *E finalmente imparerò il cinese* (Padova: CasadeiLibri, 2011).

I “taiwanesi” d’Italia sarebbero rimasti numericamente un’esigua minoranza, destinata presto a scomparire nel *mare magnum* dei flussi migratori sempre più impetuosi che avrebbero raggiunto l’Italia dal Zhejiang a partire dagli anni Ottanta. Entrambi i gruppi, tuttavia, erano uniti da vincoli di lignaggio, compaesanità, amicizia e parentela: condividevano il medesimo retaggio ancestrale, la stessa lingua (varianti locali della lingua di Qingtian e della lingua di Wenzhou, tra le lingue sinitiche che vantano la minore intellegibilità con il cinese moderno standard e con altre lingue e dialetti della Cina), lo stesso travagliato passato intessuto dei maggiori drammi che avevano scosso e riconfigurato il continente eurasiatico nel Novecento. Lo strappo fu tanto più doloroso e difficile da sanare e le relazioni tra queste due anime della storica immigrazione cinese in Italia rimangono ancora oggi in balia delle ondivaghe – e ora decisamente tempestose – relazioni tra i governi della Rpc e di quella che oggi si chiama “Repubblica di Cina (Taiwan)”. Sul piano politico, economico e sociale, prevalsero nettamente i “cinesi d’oltremare patriottici” (*àiqú huáqíáo*, 爱国华侨), bene inquadrati nei dispositivi di raccordo politico e ideologico della Rpc, le *qiao-lian* e le *qiao-ban*, ossia le organizzazioni dei cinesi d’oltremare sottoposte al coordinamento dell’Ufficio per gli affari dei cinesi d’oltremare del Consiglio per gli affari di Stato della Rpc. Nel trentennio della politica di riforma e apertura, queste realtà agirono soprattutto sul desiderio duplice di tornare a far visita alle famiglie rimaste nei propri villaggi ancestrali e di contribuire allo sviluppo della madrepatria, magari cogliendo anche qualche importante occasione per fare affari. Spinte più che sufficienti a motivare la stragrande maggioranza dei cinesi d’Italia degli anni Settanta a cambiare bandiera, per ritrovare la via di casa, rilanciare la migrazione dal Zhejiang all’Europa e partecipare da protagonisti all’ascesa della Cina nel mondo.

DOCUMENTI DI POLICY IN PRIMO PIANO

“Memorandum d’intesa tra il governo della Repubblica italiana e il governo della Repubblica popolare cinese sulla collaborazione nell’ambito della «Via della seta economica» e dell’«Iniziativa per una Via della Seta marittima del XXI secolo»”, Villa Madama (Roma), marzo 2019, disponibile all’Url http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum_Italia-Cina_EN.pdf.

“Military and security developments involving the People’s Republic of China 2020”, Dipartimento della difesa degli Stati Uniti d’America, Washington D.C., settembre 2020, disponibile all’Url <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>.



Simone Pieranni,
Red Mirror. Il nostro futuro si scrive in Cina
(Bari e Roma: Laterza, 2020)

Giuseppe Gabusi 

Dipartimento di Culture, Politica e Società, Università degli Studi di Torino

Contatto: giuseppe.gabusi@unito.it

Qualche anno fa, nel corso di una lezione all'Università degli Studi di Torino, ebbi modo di ascoltare l'intervento di un collega cinese sul tema dell'intelligenza artificiale in Cina. Rimasi colpito perché il docente sottolineò agli studenti come una parte dell'umanità sia pronta a mettere il proprio destino nelle mani delle macchine, siano esse computer o robot – una sorta di grande balzo che solleva inquietanti interrogativi etici e filosofici. Occorre, pertanto, collocare questo tema al centro del dibattito pubblico. Ben venga, dunque, il libro di Simone Pieranni – giornalista de *Il Manifesto* – che *OrizzonteCina* ha scelto di recensire su questo numero. *Red Mirror* è uno sguardo a 360° sul nuovo rapporto che nei nostri giorni si sta instaurando tra tecnologia, individuo e società, in grado di incidere sugli scenari politico-economici globali.

Si avverte un grande bisogno di testi di questo genere, soprattutto in un paese come l'Italia, in cui un'ampia parte dell'opinione pubblica resta ancorata a una visione anacronistica della Cina come “fabbrica del mondo”, in cui schiere di operai sono intente a replicare prodotti e modelli industriali occidentali. Pieranni sottolinea come sia ormai vero quasi il contrario: “Dopo anni di imitazione da parte della Cina di tutto quanto era prodotto in Occidente, è l'Occidente – oggi – che guarda alla Cina per trovare nuove idee e nuovi utilizzi per le proprie «invenzioni»” (p. 7). Cinque sono i temi che l'autore affronta nel testo: la nuova Silicon Valley e le *smart cities* cinesi, la sinizzazione dell'industria digitale mondiale, il sistema dei crediti sociali, e la ricerca in ambito hi-tech – questioni che *OrizzonteCina* approfondisce nella rubrica STIP a cura di Francesco Silvestri.

Per Pieranni il successo cinese è frutto di un costante investimento nel digitale, che risale almeno agli anni Novanta del secolo scorso: “Mentre gli USA erano indaffarati a scovare nemici in giro per il mondo e l'Europa cominciava a ripiegarsi su sé stessa alla ricerca di un'improbabile struttura politica comune, i cinesi ponevano le basi del loro attuale successo” (p. 20). Scorrono davanti ai nostri occhi personaggi come Ma Huateng (oggi conosciuto come Pony Ma), che nel 1998 – allora ventisettenne – fondò Tencent e, partendo da un sistema di messaggistica (QQ) ispirato da un software israeliano, avrebbe sviluppato WeChat, la super-app, o il “portale dei portali”, che ha rivoluzionato la quotidianità dei cinesi. Grazie al collegamento con il proprio conto corrente bancario, WeChat permette di svolgere ogni genere di attività socio-economica, dagli acquisti alle prenotazioni di hotel e mezzi di trasporto (incluso il taxi), alla richiesta di un

finanziamento in banca, all'impegno di fondi come caparra per un contratto di affitto, alla partecipazione a eventi... Su WeChat è persino possibile raccogliere i documenti per la celebrazione del matrimonio, e, quando si è stanchi del compagno o della compagna, divorziare. WeChat ha mandato in un solo colpo in soffitta il denaro contante, la carta di credito e anche, grazie alla condivisione dei contatti tramite il QR code, i biglietti da visita. Insomma, "in Cina lo *smartphone* è WeChat. E WeChat sa tutto di ognuno di noi" (p. 5).

Un tema cruciale che attraversa il libro, infatti, è quello della disponibilità dei *big data*, la vera miniera d'oro del XXI secolo. Usando WeChat per tutte le principali attività di interazione sociale quotidiana, gli utenti consentono automaticamente alle aziende di conoscere abitudini, gusti e preferenze che, opportunamente rielaborati dagli algoritmi, si traducono in nuove proposte commerciali difficili da rifiutare, in un turbinio continuo di pagamenti, spostamenti, opportunità. A un certo punto l'autore si chiede – se è vero che WeChat permette di risparmiare tempo – come il cinese medio intenda passare questo "tempo ritrovato", e la risposta paradossale è "forse a stare al cellulare" (p. 5). La pervasività dell'utilizzo di WeChat in una popolazione di 1,4 miliardi di persone, all'interno di un paese autoritario in cui non è garantita la *privacy*, genera una mole impressionante di dati che sono, come vedremo, la condizione necessaria per dare vita a un sistema compiuto di intelligenza artificiale. Per questo aziende come Facebook invidiano WeChat e aspirano a poterne seguire l'esempio in Occidente. Il problema, per l'autore, è che, se ciò dovesse avvenire, in futuro i cittadini europei (e non solo) potrebbero trovarsi di fronte alla scelta obbligata di dover consegnare i propri dati alle imprese statunitensi, oppure alle autorità cinesi, poiché in Cina la porosità dei confini tra Partito-Stato e mercato è sempre più evidente, rendendo possibile un sistema di sorveglianza con tratti orwelliani. Senza contare che il caso Snowden ha evidenziato come anche in Occidente i governi siano alquanto propensi a monitorare le comunicazioni e gli spostamenti dei propri cittadini.

La sorveglianza a tutela della tranquillità dei residenti sarà garantita anche nelle *smart cities*, le città intelligenti del futuro. Qui si potrà godere di una vita paradisiaca: strade pulite, con traffico scorrevole grazie alla diffusione dei veicoli a guida autonoma, in grado di interagire con i semafori; case che si autogestiscono e liberano gli abitanti da noiose incombenze, dotate di rete 5G che permette una diffusione capillare dei servizi dell'internet delle cose (*IoT, Internet of Things*); e infine servizi online ovunque, dispensando l'umanità dalle code ai negozi e dalle pastoie burocratiche degli uffici. Anche in questo settore la Cina è all'avanguardia, disponendo già oggi di cruciali risorse naturali quali le terre rare, indispensabili per la produzione di molte apparecchiature elettroniche, e della tecnologia necessaria per trasformare in realtà conurbazioni apparentemente futuristiche.

Pieranni – che racconta anche il nuovo progetto della Xiong'an New Area, nella Provincia dello Hebei, a circa 100 km da Pechino – riflette sul fatto che le *smart cities* potranno accogliere solo un limitato numero degli abitanti della Terra e si domanda se approderemo a uno scenario distopico finale (già mostrato in una serie televisiva brasiliana) in cui due classi di cittadini saranno separate da un fossato (fisico) oltre che da un incolumabile gap di reddito. Vi è da chiedersi se ciò non rappresenti una variante estrema delle *gated communities* già così diffuse anche in Occidente. L'esempio delle città ipercontrollate è ormai imitato in tutto il mondo, tanto che "il mercato globale della videosorveglianza è stato valutato a 40,37 miliardi di dollari nel 2018 e dovrebbe raggiungere un valore di 95,98 miliardi di dollari entro il 2024" (p. 45).

Un altro tema ricorrente nel libro – e che sta particolarmente a cuore all'autore – è il trattamento riservato ai lavoratori, certo non in linea con gli *standard* occidentali. Mentre anni fa le notizie delle pessime condizioni di lavoro nei reparti di assemblaggio di Foxconn, nel Guangdong, fecero il giro del mondo – suscitavano scalpore i numerosi suicidi tra gli operai – pare nessuno si inquieti per la replicazione di quel modello nel settore informatico. Nella Innoway, la zona di Pechino vicina alla fermata Zhongguancun della metropolitana, dove ogni giorno si crea il futuro digitale prossimo venturo del paese, Pieranni racconta di giovani programmatori immersi in un'attività lavorativa permanente, che non consente svaghi, affetti, o distrazioni di sorta. L'autore allude a una certa acquiescenza degli imprenditori occidentali, “attratti dalla dedizione e dalla libertà che la Cina concede ai datori di lavoro” (p. 68). Anche questo mondo ha i suoi operai, che occupano la fascia più bassa del valore aggiunto: sono gli “etichettatori”, schiere di giovani e meno giovani che ogni giorno passano al setaccio migliaia di foto e di video, “taggandone” il contenuto e facendone “mangime” per gli algoritmi e le macchine dell'intelligenza artificiale – esilarante e ironico è il richiamo al “Turco meccanico”, l'uomo-robot che dal Settecento di Maria Teresa d'Austria ci porta all'attualità di Amazon. Così come in Giappone, Taiwan e Corea nella seconda metà del XX secolo, ciò che spinge i lavoratori all'impegno estremo – l'approccio “996”, dalle 9 di mattina alle 9 di sera, 6 giorni a settimana – non è tanto un'idealtipica cultura confuciana, quanto un forte senso di responsabilità verso lo sviluppo economico della Cina, nel quadro di un diffuso nazionalismo economico, orchestrato ad arte dal Partito-Stato.

Ancora una volta, nella storia del capitalismo, un mutamento dei modi di produzione dovuto all'innovazione tecnologica – nel quadro però di una già nota tendenza allo sfruttamento della manodopera – comporterà una modifica del concetto di cittadinanza: ed è qui che *Red Mirror* affronta il tema dei crediti sociali. Il controllo della moralità dei cittadini ha radici antiche nella cultura cinese: “Nel 500 a.C. circa Confucio si pose come obiettivo quello di coordinare tutte le aspirazioni presenti nella società attraverso una serie di regole per mantenere l'ordine. (...) In pratica, divenne lo Stato a decidere cosa è morale e cosa no, arrogandosi il diritto di stabilirlo anche per i cittadini” (p. 98). Come nella nostra patente a punti, il sistema è molto semplice: a ogni cittadino si assegnano dei crediti, che vengono sottratti per ogni illecito compiuto. A differenza però degli sbadati autisti d'Italia – che nei casi più estremi si vedono costretti a superare nuovamente l'esame di guida – i cinesi possono vedersi comminare sanzioni assai sproporzionate. Se ti sei dimenticato di pagare una multa, ad esempio, molto probabilmente quando starai per meterti in viaggio scoprirai che, essendo finito su una “black list” o “red list”, non potrai acquistare il biglietto del treno o dell'aereo. Ritorna quindi il tema della sorveglianza dei comportamenti individuali, anche perché, in assenza di uno Stato di diritto, il confine tra l'illecito e il comportamento politicamente inopportuno è assai labile.

Va dato merito a Pieranni di rifuggire esplicitamente il “teco-orientalismo” – l'idea che a Pechino risieda un despota asiatico deliberatamente intento a propagandare nel mondo il controllo sulle vite degli altri –, precisando due elementi. Innanzitutto, il sistema dei crediti sociali non è stato uniformemente adottato su scala nazionale, ma esistono svariati progetti locali, non sempre oggetto di approvazione da parte del governo centrale. In secondo luogo, l'apparente adesione entusiastica dei cittadini al *social credit system* si spiega con un'indubbia funzione di ordine, chiarezza e trasparenza in ambito economico: gli anni del turbo-capitalismo senza regole hanno lasciato in molti cittadini e aziende, vittime spesso di articolati raggiri e truffe, un profondo senso di sfiducia. In ambito finanziario, dunque, un sistema di controllo del merito creditizio

appare più accettabile (come del resto avviene in Occidente, dove ogni bancario può accedere ai dati della Centrale rischi), un elemento fondamentale dell'economia "reputazionale".

Se l'Occidente si guarda allo specchio e vede il suo futuro riflesso dalla Cina di oggi non c'è da rallegrarsi, sembra suggerire l'autore. C'è però un settore in cui prendere la Cina come metro di paragone sarebbe utile: gli investimenti in ricerca universitaria. Mentre Pechino ha investito enormemente in università e centri di ricerca, soprattutto nel settore delle scienze dure, aumentando a dismisura il numero di studenti di scuola superiore, universitari e dottorati, negli Stati Uniti la parabola della spesa pubblica per ricerca è di segno opposto: nel 1938 era dello 0,075% del Pil, nel 1944 dello 0,5%, tra il 1940 e il 1964 quadruplica (guarda caso, negli anni d'oro dell'egemonia statunitense), a inizio anni Ottanta torna all'1,2%, e nel 2017 allo 0,6% (pp. 128-129). Forse, quando i posteri scriveranno la storia del neoliberalismo a cavallo tra XX e XXI secolo, evidenzieranno come credere che i soggetti privati, rispetto allo Stato, avrebbero investito più e meglio nella ricerca scientifica, sia stato uno dei maggiori errori dell'Occidente, concausa del declino relativo statunitense.

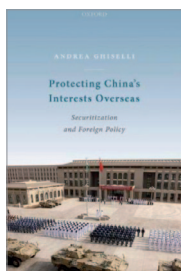
Pieranni è convinto che il sistema meritocratico cinese, temperato dalla pervasività di "network, mazzette e rilevanza del nucleo familiare" è "un modello ibrido e con molti difetti, ma sufficiente a essere pronto a diventare il modello che vincerà sugli altri nel mondo del futuro" (p. 135). Non ne sono così convinto: un recente libro dello svedese Johan Norberg – peraltro uno dei più devoti cantori della globalizzazione – dal titolo *Open: The Story of Human Progress* mostra come le civiltà più prospere e durature, a partire da quella romana, siano state caratterizzate dall'apertura a flussi commerciali, idee diverse, contaminazioni di popoli. Se una parte di popolazione mondiale è pronta a fare il salto tecnologico e tecnocratico di cui parlava il collega cinese, non è detto che la restante parte veda in ciò un'evoluzione della civiltà e non vi si opponga – ogni cambiamento epocale suscita resistenza. Certamente, mi domando perché un dibattito di tale filosofica rilevanza non sia al centro della scena massmediatica, e piacerebbe anche sapere che cosa pensa la sinistra europea di un Partito comunista che continua a studiare Marx e governare una burocrazia leninista, servendosi degli strumenti del capitalismo di sorveglianza. Perciò *Red Mirror*, con la sua prosa chiara e scorrevole di grande accessibilità – il libro si legge in tre ore – è un buon passo nella direzione auspicata.

Le opinioni espresse dagli autori dei saggi pubblicati su questa rivista non riflettono necessariamente quelle dei direttori e del comitato editoriale di *OrizzonteCina*.

Dal 2010 a oggi hanno contribuito a *OrizzonteCina*, tra gli altri, **Edoardo Agamennone** (Edf e T.wai), **Marco Aliberti** (ESPI), **Alessia Amighini** (UNCTAD), **Giovanni B. Andornino** (Università degli Studi di Torino e T.wai), **Attilio Andreini** (Università Ca' Foscari Venezia), **Sabrina Ardizzoni** (Università degli Studi di Bologna), **Alessandro Arduino** (Shanghai Academy of Social Sciences), **Fernando Ascensão** (Università di Lisbona e Consejo Superior de Investigaciones Científicas), **Gabriele Battaglia** (China Files), **Sara Beretta** (Università degli Studi di Milano Bicocca), **Ester Bianchi** (Università degli Studi di Perugia), **Ettore Bompard** (Politecnico di Torino), **Alberto Bradanini** (Ambasciata d'Italia presso la Rpc), **Daniele Brigadoi** (Università degli Studi dell'Insubria, T.wai e Codici), **Fabrizio Bozzato** (Sapienza Università di Roma), **Martina Bristot** (University of Hong Kong), **Daniele Brombal** (Università Ca' Foscari Venezia e T.wai), **Eugenio Buzzetti** (AGI e AGIChina24), **Anna Caffarena** (Università degli Studi di Torino e T.wai), **Andrea Canapa** (Ministero degli Affari Esteri), **Yue Cao** (T.wai), **Maria Adele Carrai** (Princeton-Harvard China and the World Program), **Giuseppe Carteny** (Università degli Studi di Milano – NASP), **Nicola Casarini** (IAI), **Martina Caschera** (Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" di Chieti e Pescara), **Larry Catá Backer** (Pennsylvania State University), **Francesca Celi** (TOChina Hub), **Epaminondas Christofilopoulos** (Praxi/Forth), **Chen Chunhua** (George Washington University), **Vannarith Chheang** (Cambodian Institute for Cooperation and Peace), **Carlotta Clivio** (LSE e T.wai), **Roberto Coisson** (Università degli Studi di Parma), **Andrea Critto** (Università Ca' Foscari Venezia), **Giuseppe Cucchi** (Nomisma), **Da Wei** (CICIR), **Massimo Deandreis** (SRM), **Laura De Giorgi** (Università Ca' Foscari Venezia), **Lidia De Michelis** (Università degli Studi di Milano), **Simone Dossi** (Università degli Studi di Milano e T.wai), **Nicolas Douay** (Université Paris Diderot e UMR Géographie-Cités), **Corrado Druetta** (COMAU S.p.A e ICC Belt and Road Commission), **Ceren Ergenç** (Middle East Technical University), **Fang Kechang** (Southern Weekly - 南方周末), **Paolo Farah** (Edge Hill University), **Enrico Fardella** (Peking University e T.wai), **Feng Zhongping** (China Institutes of Contemporary International Relations), **Susan Finder** (University of Hong Kong), **Clarissa Forte** (Collegio Umberto I), **Ivan Franceschini** (Australian National University), **Duncan Freeman** (College of Europe), **Fu Chenggang** (International Finance Forum), **Giuseppe Gabusi** (Università degli Studi di Torino e T.wai), **Edoardo Gagliardi** (Sapienza Università di Roma), **Gao Mobo** (University of Adelaide), **Michele Geraci** (Nottingham University Business School e Zhejiang University), **Andrea Ghiselli** (Fudan University e T.wai), **Davide Giglio** (Ufficio italiano di promozione economica, commerciale e culturale d'Italia a Taipei), **Gabriele Giovannini** (Northumbria University), **Elisa Giubilato** (Università Ca' Foscari Venezia), **Andrea Goldstein** (UNESCAP), **Simona Grano** (Università di Zurigo), **Ray Hervandi** (T.wai), **Huang Jing** (CICIR), **Jean-François Huchet** (Inalco), **Massimo Iannucci** (Ministero degli Affari Esteri), **Joan Johnson-Freese** (US Naval War College), **Kairat Kelimbetov** (Banca centrale della Repubblica del Kazakistan), **Andrey Kortunov** (Russian International Affairs Council), **Fabio Lanza** (University of Arizona), **Yuan Li** (University of Duisburg-Essen), **Liang Zhiping** (Accademia nazionale cinese delle arti), **Liang Yabin** (Scuola centrale del Pcc), **Lin Zhongjie** (University of North Carolina), **Shahriman Lockman** (Institute of Strategic and International Studies, Malaysia), **Luo Hu** (China COSCO Shipping Group), **Emma Lupano** (Università degli Studi di Milano), **Giovanna Mapelli** (Università degli Studi di Milano), **Antonio Marcomini** (Università Ca' Foscari Venezia), **Maurizio Marinelli** (Goldsmiths University of London), **Daniele Massaccesi** (Università degli Studi di Macerata), **Christopher A. McNalty** (East-West Center e Chaminade University), **Alberto Melloni** (Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia e Università degli Studi di Bologna), **Silvia Menegazzi** (LUISS), **Marina Miranda** (Sapienza Università di Roma), **Dragana Mitrović** (Università di Belgrado), **Lara Momesso** (University of Portsmouth), **Sonia Montrella** (AGIChina24), **Angela Moriggi** (Università Ca' Foscari Venezia), **Gianluigi Negro** (Università della Svizzera Italiana), **Elisa Nesossi** (Australian National University), **Giovanni Nicotera** (UNODC), **Niu Xinchun** (China Institutes of Contemporary International Relations), **Paola Paderni** (Università degli Studi di Napoli "L'Orientale"), **Raffaello Pantucci** (RUSI), **Dragan Pavlicevic** (Xi'an Jiaotong Liverpool University), **Roberto Pedretti** (Università degli Studi di Milano), **Peng Jingchao** (SIPRI), **Stefano Pelaggi** (Sapienza Università di Roma e Taiwan Center for International Strategic Studies), **Gaia Perini** (Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Bologna, Forlì), **Andrea Perugini** (Ministero degli Affari Esteri), **Lisa Pizzol** (Università Ca' Foscari Venezia), **Arianna Ponzini** (University of Oxford e T.wai), **Giorgio Prodi** (Università degli Studi di Ferrara e T.wai), **Anna Paola Quaglia** (T.wai), **Ming-yeh T. Rawnsley** (University of Nottingham), **Xavier Richet** (University of the New Sorbonne), **Alessandro Ripa** (University of Aberdeen), **Giulia C. Romano** (IN-EAST Universität Duisburg-Essen e SciencesPo), **Francesca Rosati** (Università di Leida e EHESS di Parigi), **Stefano Ruzza** (Università degli Studi di Torino e T.wai), **Marco Sanfilippo** (Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EU), **Flora Sapio** (Australian National University e T.wai), **Maurizio Scarpari** (Università Ca' Foscari Venezia), **Dini Sejko** (Chinese University of Hong Kong), **Francesco Silvestri** (Beijing Foreign Studies University e T.wai), **Eugene Simonov** (RwB), **Francesca Spigarelli** (Università degli Studi di Macerata), **Jonathan Sullivan** (University of Nottingham), **Sun Fanglu** (Fudan University), **Sun Hongzhe** (Peking University), **Justyna Szczudlik-Tatar** (Polish Institute of International Affairs), **Matteo Tarantino** (Università di Ginevra), **Patricia Thornton** (University of Oxford), **Plamen Tonchev** (IIER), **Konstantinos Tsimonis** (King's College London), **Alexander Van de Putte** (IE Business School), **Anastasia Vangelis** (Polish Academy of Sciences), **Wang Jinyan** (Chinese Academy of Social Sciences), **Wang Ming** (Tsinghua University), **Wang Zheng** (Seton Hall University), **Christopher Weidacher Hsiung** (Norwegian Institute for Defense Studies e University of Oslo), **Gerda Wielander** (University of Westminster), **Chloe Wong** (Foreign Service Institute of the Philippines), **Xu Xiaojie** (Chinese Academy of Social Sciences), **Yu Hongjun** (Dipartimento per gli Affari Internazionali del Pcc), **Zha Daojiong** (Peking University), **Zhang Jian** (Peking University), **Zhang Weiliang** (Hangzhou Normal University), **Zhang Zhenjun** (China Institute of Space Law), **Zhao Minghao** (China Center for Contemporary World Studies), **Zhou Tianyang** (University of Sussex), **Zhu Feng** (Peking University), **Zhu Shaoming** (Pennsylvania State University), **Zhu Zhongbo** (China Institute of International Studies), **Fabiano Zinzone** (Esercito Italiano).

*Le affiliazioni qui riportate sono riferite al momento in cui gli autori hanno contribuito a *OrizzonteCina*.

DAL FONDO "T.WAI" DELLA BIBLIOTECA "NORBERTO BOBBIO" DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO



Andrea Ghiselli

Protecting China's interests overseas

(Oxford: Oxford University Press, 2020)

Il volume elabora una nuova prospettiva sulla politica estera e di sicurezza della Rpc. In particolare, esamina come la securitizzazione delle questioni di sicurezza non tradizionale all'estero abbia portato all'emergere della strategia cinese di difesa dei propri interessi oltremare. Questo libro offre un contributo articolato e particolarmente tempestivo, in concomitanza con l'inaugurazione da parte della Cina della sua prima base di supporto all'estero a Gibuti, che fissa una presenza militare cinese a lungo termine al di fuori dell'Asia.



Giorgio Belletini e Andrea Goldstein (a cura di)

L'economia italiana dopo il COVID-19. Come ricominciare a crescere?

(Bologna: Bononia University Press, 2020)

L'obiettivo di questo libro è offrire una prima riflessione sistematica sull'impatto che l'epidemia da COVID-19 sta avendo sull'Italia. In un frangente storico tanto delicato quanto confuso, il volume interviene nel dibattito con contributi basati su evidenze empiriche che consentono di ragionare sul futuro dell'economia nazionale, anche nei rapporti con la Cina, e sulle politiche necessarie per salvaguardare il benessere della società e la vitalità della democrazia italiana.



Matteo Tarantino

Il tecno-dragone.

L'immaginario tecnologico cinese ieri, oggi e domani

(Milano: Vita e Pensiero, 2020)

La Cina ha acquisito negli ultimi decenni una centralità crescente, prima sul piano economico e in seguito su quello scientifico-tecnologico. Smentendo sistematicamente le aspettative degli osservatori, la Rpc ha perseguito un originale modello di rapporto fra società e tecnologia: ciò è avvenuto anzitutto mediante la diffusione di internet nel paese, con una popolazione connessa che oggi è la più numerosa al mondo; successivamente, sviluppando un'efficace capacità innovativa in domini di frontiera come *biotech* e *big data*. Ma si è trattato davvero di un "tradimento delle aspettative"? O piuttosto tali aspettative erano basate su premesse non condivise?



Francesco De Filippo

La nuova Via della Seta: voci italiane sul progetto globale cinese

(Roma: Castelvecchi, 2019)

La nuova Via della Seta è il più ambizioso progetto di connettività trans-continente mai elaborato da un paese emergente. Questo volume presenta interviste a economisti, imprenditori e specialisti di logistica con diretta esperienza di relazioni con la Cina, che riflettono sulle prospettive aperte dalla Belt and Road Initiative.

OrizzonteCina è sostenuta da:



Fondazione
Compagnia
di San Paolo

Partner editoriale



formiche