

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Cina 2020: implicazioni globali del nuovo ciclo di riforme e prospettive per il partenariato strategico con l'Italia

n. 112 - novembre 2015

Approfondimenti

a cura di T.wai (Torino World Affairs Institute)

Approfondimento del Torino World Affairs Institute (T.wai) su

**CINA 2020: IMPLICAZIONI GLOBALI DEL NUOVO CICLO DI RIFORME
E PROSPETTIVE PER IL PARTENARIATO STRATEGICO CON L'ITALIA**

a cura di Giovanni Andornino

con il contributo di Daniele Brigadoi Cologna, Daniele Brombal, Simone Dossi, Enrico Fardella,
Giuseppe Gabusi, Michele Geraci, Andrea Ghiselli, Martina Poletti, Giorgio Prodi, Flora Sapio

Giovanni Andornino, vice presidente T.wai e docente Università di Torino

Daniele Brigadoi Cologna, docente Università degli Studi dell'Insubria

Daniele Brombal, docente Università Ca' Foscari Venezia

Simone Dossi, research associate T.wai e assegnista di ricerca Università degli Studi di Milano

Enrico Fardella, research associate T.wai e docente Peking University

Giuseppe Gabusi, head of research T.wai e docente Università di Torino

Michele Geraci, head of China, Global Policy Institute e docente Nottingham University Ningbo

Andrea Ghiselli, research assistant T.wai e dottorando Fudan University (Shanghai)

Martina Poletti, research assistant e program manager T.wai a Pechino

Giorgio Prodi, docente Università di Ferrara

Flora Sapio, visiting scholar Australian Center on China in the World, ANU

INDICE

EXECUTIVE SUMMARY.....	5
1. CINA 2020: IL NUOVO CICLO DI RIFORME VERSO IL “SOGNO CINESE”	7
1.1 Il profilo della Cina come nuovo attore globale	7
1.2. La transizione verso l’“economia socialista di mercato”	8
1.3. Obiettivi e sfide del nuovo ciclo di riforme: il 13° Piano quinquennale	9
1.4. Il sistema finanziario in Cina: ruolo e riforma	10
1.5. La costruzione dello stato di diritto in Cina	13
1.6. La sfida della sostenibilità ambientale	14
1.7. La sostenibilità socio-economica	15
1.8. Dinamismo e vincoli della società civile cinese	16
2. LE RELAZIONI DELLA CINA CON IL MONDO E CON L’ITALIA	18
2.1 La “periferia” e le relazioni con gli Stati Uniti	18
2.2 La proiezione esterna della Cina quale “potenza responsabile”	19
2.3. La regione mediterranea nel calcolo strategico di Pechino.....	20
2.4. “Una cintura, una strada”: le nuove Vie della seta secondo Pechino	21
2.5. La politica economica dell’integrazione cinese nel mercato globale	22
2.6. Le relazioni economico-commerciali con l’Italia	23
2.7. Il rilancio delle relazioni politiche bilaterali e degli investimenti cinesi in Italia.....	25
2.8. I cinesi d’Italia: profilo di una comunità emergente	27
CONCLUSIONI.....	30

EXECUTIVE SUMMARY

Nell'arco di appena quarant'anni la Repubblica Popolare Cinese ha saputo abbandonare il radicalismo autarchico di epoca maoista per emergere come seconda economia al mondo, forza trainante per la crescita economica globale, caso emblematico di successo in fatto di sviluppo umano e infrastrutturale, e attore credibile nella *governance* dell'ordine internazionale. Il governo del paese è tuttora retto dal Partito Comunista Cinese, che legittima il proprio perdurante monopolio politico in ragione della straordinaria performance economica cui ha condotto il paese, ma anche mediante l'attiva sollecitazione di un diffuso patriottismo presso la società cinese. Ufficialmente aperto alla rappresentanza delle forze produttive più avanzate, inclusi i rappresentanti del vigoroso capitalismo privato e di Stato, il Partito-Stato cinese è guidato da Xi Jinping, *primus inter inferiores* in un ordinamento di matrice leninista che punta a realizzare una "società moderatamente prospera" entro il 2020 e a restituire piena autorevolezza alla Cina nel sistema internazionale. A tal fine la dirigenza di Pechino ritiene strategico impiegare la finestra di opportunità rappresentata dall'attuale contingenza politica ed economica internazionale per irrobustire l'economia cinese, in particolare stimolando la competitività delle imprese nazionali a livello globale. Riforme molto ambiziose sono state varate nell'ultimo triennio in questa logica, nella consapevolezza che il sistema economico e finanziario cinese presenta numerosi elementi di fragilità, a partire dalle inefficienze e distorsioni generate dalla commistione di interessi che coinvolge operatori economici, funzionari del Partito, organi dello Stato e le rispettive reti clientelari. La costruzione di un moderno stato di diritto, indicata come strumento per rendere l'amministrazione pubblica meno permeabile a fenomeni di corruzione è tuttavia contraddetta dal principio di insindacabilità dell'azione politica del Partito. Il percorso delle riforme è delineato nel 13° Piano quinquennale (2016-2020) il cui varo è atteso nella primavera 2016: all'assestamento della crescita annua del PIL intorno al 6,5% si prevede si accompagnino politiche volte a promuovere la sostenibilità dello sviluppo economico in campo ambientale e sociale. Sul fronte politico-istituzionale, eventuali innovazioni potranno scaturire dagli equilibri che emergeranno all'indomani del XIX Congresso del Partito, previsto nel 2017, quando una porzione molto consistente della suprema leadership del paese sarà tenuta ad abbandonare la carica per raggiunti limiti d'età. Al momento, la straordinaria concentrazione di potere nella figura di Xi Jinping, unita a una decisa stretta in fatto di libertà di associazione e di pubblico dibattito – soprattutto nella sfera culturale e accademica – non consente di prevedere scenari di apertura.

Sul versante dei rapporti bilaterali, il biennio 2014-2015 è stato caratterizzato da un inedito dinamismo: sebbene permanga un sensibile squilibrio commerciale, si è assistito a un repentino e rilevante incremento degli investimenti – diretti e di portafoglio – da parte della Cina in Italia, per un valore complessivo che ha superato i 14 miliardi di euro. Unita a una maggiore assiduità delle visite istituzionali e all'auspicabile incremento degli investimenti nella formazione di capitale umano specializzato nella conoscenza dei rispettivi paesi, la crescente sinergia tra Cina e Italia in ambito economico e finanziario potrà beneficiare di una riduzione dell'ancora diffusa diffidenza presso l'opinione pubblica italiana.

1. CINA 2020: IL NUOVO CICLO DI RIFORME VERSO IL “SOGNO CINESE”

1.1 Il profilo della Cina come nuovo attore globale

Nell'arco di appena quarant'anni la Repubblica Popolare Cinese (RPC) è passata dalla condizione di Stato *paria* ai margini della società internazionale allo status – non dichiarato ma comunemente accettato – di attore determinante per la salvaguardia del sempre più fragile ordine globale. Quando i governi di Roma e Pechino siglarono la normalizzazione delle relazioni bilaterali il 6 novembre 1970, la RPC contava poco più della metà degli abitanti di oggi (818 milioni contro gli attuali 1,36 miliardi) e il suo prodotto interno lordo (PIL) era inferiore a quello italiano. Oggi l'economia cinese vale circa cinque volte quella italiana e la sua continua espansione contribuisce in modo decisivo allo sviluppo dell'economia mondiale.

La repentina scalata cinese ai vertici delle più salienti classifiche globali – primo paese per volumi di commercio con l'estero, produzione manifatturiera, riserve di valuta estera, consumo di energia ed emissioni di gas serra, e seconda economia al mondo dopo gli Stati Uniti – ha stimolato un dibattito sempre più vivace sull'“ascesa” della Cina. Questa lettura non coglie appieno la portata del fenomeno: sebbene la Cina emerga oggi effettivamente per la prima volta come attore globale – mancando dei trascorsi coloniali ottocenteschi che hanno invece caratterizzato molti paesi europei, gli Stati Uniti e in parte anche il Giappone –, il discorso pubblico dello Stato e la percezione comune della società cinese sono piuttosto di un *ritorno* a una posizione di primato. Posizione ritenuta naturale e doverosa, essendo stato l'Impero cinese per secoli un magnete culturale e un'esperienza politico-istituzionale all'avanguardia, oltre che una potenza economica la cui ricchezza aggregata è stata stimata storicamente superiore a quella dell'Europa occidentale fino alla prima metà dell'Ottocento.

Il successo nel riportare la Cina alla grandezza perduta durante il “secolo dell'umiliazione nazionale” (1839-1949) è una delle più potenti fonti di legittimazione per il Partito Comunista Cinese (PCC), dal 1949 detentore del monopolio del potere politico nel paese. Connesso in modo simbiotico alle istituzioni statali a costituire una peculiare forma di Partito-Stato, dopo la morte di Mao Zedong (1976) il PCC ha rapidamente abbandonato il precedente progetto totalitario di costruzione di una società comunista attraverso sistemi invasivi di controllo e di mobilitazione delle masse. Le successive quattro generazioni di leader – guidate da Deng Xiaoping (1978-1992), Jiang Zemin (1992-2002), Hu Jintao (2002-2012) e dall'attuale Segretario generale Xi Jinping (2012-) – hanno adottato una pragmatica agenda sviluppatista, nel solco dell'esperienza di paesi come Giappone e Corea del Sud, adattandola alla particolare situazione del paese. Dall'inizio degli anni 2000, ufficialmente il Partito non rappresenta più solo il proletariato, bensì “le forze produttive più avanzate, gli orientamenti della cultura più avanzata e gli interessi fondamentali della larga maggioranza della popolazione”.

Accanto al riconoscimento storico per aver “condotto il popolo cinese a rialzarsi” grazie alla fondazione della Repubblica Popolare, dunque, la più essenziale fonte di legittimità per il PCC risiede oggi nella sua capacità di proporsi come credibile portatore di benessere a settori sempre più ampi della società. A ciò si aggiunge una pervasiva sollecitazione del patriottismo popolare da parte del Partito-Stato, esercizio divenuto sistematico all'indomani della repressione del movimento a guida studentesca di piazza Tian'anmen nel giugno 1989. Una capillare campagna di educazione patriottica, in particolare, è lo strumento attraverso cui, ancora oggi, si enfatizzano i traumi patiti dalla Cina ad opera delle potenze straniere e si sottolinea l'incompatibilità dei valori e delle prassi liberali e democratiche occidentali con le peculiari condizioni del paese. L'attuale dirigenza cinese, capitanata da Xi Jinping – al contempo Segretario generale del PCC, Presidente della RPC e capo delle forze armate – sintetizza attraverso la retorica del “sogno cinese” proprio il duplice obiettivo di realizzare una “società moderatamente prospera” entro il 2020 e restituire piena autorevolezza alla Cina nel sistema internazionale, partendo dal presupposto che la sua mancata adesione al modello politico-istituzionale e socio-economico occidentale non debba considerarsi un'eccezione, bensì un'esperienza irriducibilmente distinta e pienamente legittima.

Questo secondo traguardo si declina anzitutto nei termini del perseguimento di un catalogo di “interessi irrinunciabili”, che comprende, secondo una precisa gerarchia di priorità:

1. l'intangibilità dell'assetto politico-istituzionale del Partito-Stato cinese;
2. il mantenimento di condizioni ambientali a livello internazionale che consentano il proseguimento dello sviluppo economico del paese;
3. la tutela dell'integrità territoriale, a ricomprendere sia la provincia "irredenta" di Taiwan (oggi *de facto* uno Stato indipendente), sia le turbolente "regioni autonome" di Tibet e Xinjiang, ma anche – secondo un'interpretazione estensiva che trova spazio nell'ambiguità dei pronunciamenti ufficiali – scogli e acque territoriali contesi nel Mar Cinese orientale e meridionale.

La Cina, con cui l'Italia si relaziona lungo la "Road to 50" – ossia il quinquennio che si vuole costruttivamente proteso verso le celebrazioni per il 50° anniversario delle relazioni bilaterali nel 2020 – è dunque un paese che dispone dell'ambizione e dei mezzi necessari per registrare un nuovo salto di qualità nella modernizzazione del proprio sistema economico e nello sviluppo di un capitale umano già straordinario. La sfida è rappresentata dal fatto che questa nuova fase di transizione richiede riforme politicamente impopolari, che investano le posizioni di rendita consolidate all'interno di quel frammentato regime autoritario che ha costituito la reale fisionomia della RPC degli ultimi tre decenni, e che sradichino la struttura degli incentivi che ha sin qui animato l'imprescindibile galassia di funzionari di Partito a livello centrale e locale, ridisegnando – in definitiva – le relazioni tra Partito-Stato, sistema economico e società civile.

L'eccezionale concentrazione di potere nella figura carismatica di Xi Jinping, oggi un *primus inter inferiores* come la Cina non ha conosciuto dai tempi di Deng Xiaoping, è un segnale contraddittorio di cui si potrà comprendere meglio il senso dopo il XIX Congresso del Partito nel 2017. Considerata da taluni una condizione necessaria per l'elaborazione di significative riforme politiche, essa sembra finora aver preluso piuttosto a un sensibile restringimento dei margini del dibattito pubblico e a una rinnovata pressione omologatrice, che ha particolarmente colpito il mondo accademico e la comunità intellettuale. Una tendenza preoccupante non solo per l'essenziale contributo che la promozione dello spirito critico può offrire allo sviluppo della capacità di innovazione e all'incremento della produttività, ma anche per i riflessi sull'opinione pubblica internazionale, in molti paesi – tra i cui proprio l'Italia – tradizionalmente assai diffidente nei confronti della Cina.

1.2. La transizione verso l'“economia socialista di mercato”

Dalla fine del 1978, con l'avvio delle riforme economiche propuginate da Deng Xiaoping, la Cina è cresciuta ad un tasso medio del 10% annuo, sollevando circa 500 milioni di persone dalla povertà (dati Banca Mondiale) e rappresentando l'esempio di maggior successo di trasformazione di un'economia socialista pianificata in un'economia mista, definita dalla dirigenza nel 1992 come "economia socialista di mercato". Adottando politiche di liberalizzazione controllata del mercato in un contesto caratterizzato dalla forte presenza del Partito-Stato nell'economia, il decollo economico cinese ha sfidato le prescrizioni liberiste a lungo sostenute dall'Occidente (il cosiddetto "Washington Consensus") e rappresenta potenzialmente un esempio per molti Paesi in via di sviluppo.

Le componenti principali dell'esperienza di sviluppo cinese sono sei:

1. pragmatismo della leadership, che ha introdotto incentivi di mercato come strumenti di rafforzamento della crescita, rigettando i pregiudizi anti-capitalisti dell'era maoista;
2. gradualismo e sperimentalismo, poiché le nuove politiche economiche sono state applicate dapprima a livello locale e soltanto in seguito – laddove avessero prodotto risultati soddisfacenti – adottate a livello nazionale;
3. sistemi ibridi di diritti di proprietà poco chiari e fluidi, dal momento che la proprietà privata veniva gradualmente accettata e garantita mentre al contempo si manteneva una robusta presenza delle (riformate) aziende di Stato nei settori strategici (armamenti, energia elettrica, petrolio e industria chimica, telecomunicazioni, carbone, aviazione, cantieristica navale) e nei settori comunque considerati "pilastri" dell'economia (macchinari, automobili, tecnologie dell'informazione, edilizia, acciaio, metalli comuni, ricerca e sviluppo);
4. integrazione "strategica" nei mercati globali, con una vasta gamma di sussidi, restrizioni di mercato, misure di sostituzione delle importazioni, che permanevano in vigore accanto a politiche di

promozione delle esportazioni e ad aperture selettive del mercato in specifici settori e in aree geograficamente limitate (le “Zone Economiche Speciali”), soprattutto nelle province costiere orientali;

5. forte enfasi sulla crescita del prodotto interno lordo, al punto che la sostenibilità della crescita è sovente stata relegata in secondo piano, con elevati costi ambientali e gravi inefficienze nell'utilizzo delle risorse;
6. pervasiva presenza, a tutti i livelli di governo, di un sistema politico autoritario, pur se frammentato.

Oggi la RPC rappresenta la seconda economia al mondo in termini assoluti, con un PIL pari a USD 10.360 miliardi, mentre il PIL pro capite è di soli USD 10.771 dollari (in parità di potere d'acquisto 2011), sostanzialmente allo stesso livello dell'Egitto. All'interno dell'indice di sviluppo umano elaborato dall'*United Nations Development Programme* (UNDP), la Cina si colloca soltanto al novantunesimo posto. In altre parole, la Cina è una potenza economica globale ma allo stesso tempo un Paese che ancora deve affrontare le sfide tipiche di un Paese in via di sviluppo, a cominciare dalla rapida urbanizzazione, dalla riduzione della povertà (secondo i dati ufficiali del governo cinese, alla fine del 2012 ancora 98,99 milioni di persone vivevano sotto la soglia nazionale della povertà) e dalla distribuzione più equa dei benefici della crescita (l'indice di Gini, che misura il livello di disuguaglianza su una scala da 0 a 1, nel 2013 era pari a 0,52, comparabile ai livelli registrati in vari Paesi latinoamericani).

Se la Cina negli ultimi decenni è nota per essere divenuta “la fabbrica del mondo”, la composizione settoriale del PIL rivela un trend simile a quello delle economie più industrializzate, con il settore dei servizi (48,2%) ormai superiore a quello dell'industria (42,6%), mentre l'agricoltura contribuisce alla creazione della ricchezza in maniera residuale (9,2%). L'economia cinese si basa ancora su una quota preponderante di investimenti (46,38% del PIL) rispetto a quanto viene risparmiato o consumato, anche se la tendenza è quella di una progressiva riduzione di tale quota (stime del FMI parlano del 44,31% nel 2015), e di un aumento dei consumi delle famiglie, che nel 2013 costituivano soltanto il 36% del PIL. A titolo di comparazione, la percentuale dei consumi delle famiglie rispetto al PIL si colloca stabilmente al di sopra del 60% in Paesi come il Brasile, il Giappone o nella stessa Italia. L'aumento della spesa per consumi è storicamente rallentato dall'alta propensione al risparmio della società cinese, accentuata dalla necessità di provvedere alle spese sanitarie e alle spese per l'istruzione, in un contesto caratterizzato dallo smantellamento del *welfare state* socialista. I servizi pubblici, d'altra parte, sono stati in modo crescente affidati ai governi locali, senza prevedere il trasferimento a questi di adeguate risorse finanziarie: le amministrazioni hanno ovviato al problema facendo cassa grazie alla cessione dei diritti di uso della terra (che in Cina rimane di proprietà pubblica), contribuendo così alla creazione di una bolla immobiliare e finanziaria che potrebbe rivelarsi non sostenibile nel lungo periodo.

1.3. Obiettivi e sfide del nuovo ciclo di riforme: il 13° Piano quinquennale

L'economia cinese si avvicina al termine di un ciclo di espansione caratterizzato da tassi annuali di incremento del PIL a doppia cifra. Il Presidente Xi Jinping fa oggi esplicito riferimento a una “nuova normalità”, caratterizzata da una crescita a ritmi più moderati, ma più oculata in termini di efficienza economica, inclusione sociale e rispetto dell'ambiente. L'occasione per ribadire questa nuova impostazione si è presentata nel novembre 2015, quando la 5ª Sessione plenaria del XVIII Comitato centrale del PCC ha approvato il 13° Piano quinquennale (2016-20), che verrà varato in via definitiva nella primavera 2016 con un pronunciamento dell'Assemblea Nazionale del Popolo, sede del potere legislativo nell'ordinamento dello Stato cinese. Il piano quinquennale rappresenta un'eredità del periodo maoista, quando all'interno di un sistema di matrice leninista esso era l'unico strumento di governo dell'economia, provvedendo quote fisse di produzione dei principali beni e materie prime. Da molti anni i piani quinquennali hanno perso questa rigida impostazione dirigista, divenendo il catalogo delle direttive e degli obiettivi di medio periodo cui tutti gli amministratori sono tenuti a ispirarsi, e che anche il sistema finanziario, le imprese di Stato e le aziende private (come pure gli investitori stranieri) non possono permettersi di ignorare.

Il 13° Piano quinquennale punta a un raddoppio entro il 2020 sia del PIL, sia del reddito pro capite rispetto al 2010 – con una crescita media del PIL pari al 6,5% su base annua –, al fine di conseguire l'obiettivo di una società “moderatamente prospera” in cui tutti i residenti rurali siano usciti dalla condizione di povertà. Le linee di azione del Piano riguardano non solamente le politiche economiche in senso stretto, ma anche quelle

ambientali, sociali e relative alla pubblica amministrazione che dovrebbero essere funzionali al raggiungimento dei suddetti obiettivi.

Dal punto di vista economico, il Piano contiene i seguenti indirizzi principali:

- recuperare l'attenzione del governo sul comparto agricolo, di cui si vuole fortemente stimolare la produttività;
- accelerare le riforme del sistema finanziario (con l'obiettivo di ottenere la convertibilità in conto capitale e la completa internazionalizzazione della valuta nazionale, il renminbi, RMB);
- assicurare una migliore vivibilità nelle aree urbane (riformando anche l'*hukou*, il sistema di registrazione della residenza che sovente impedisce ai lavoratori migranti provenienti dalle campagne e alle loro famiglie di avere accesso ai servizi del *welfare* urbano);
- conferire rinnovato slancio alle politiche per l'innovazione, anche attraverso nuovi margini di concorrenza in settori strategici precedentemente mantenuti in condizioni di monopolio o oligopolio.

In materia ambientale – settore cruciale, considerati i pericolosi livelli di inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo, discussi più diffusamente in seguito – vengono incentivate forme di produzione industriale “pulita”, il ricorso ai veicoli elettrici, l'adozione di più efficaci sistemi di gestione delle risorse idriche, l'attuazione di rigidi controlli per chi viola le norme anti-inquinamento, la promozione della riforestazione.

Le politiche sociali, infine, dovranno mirare alla completa estensione a tutti i cittadini di un adeguato sistema di assicurazione sociale e pensionistica, accompagnato dal graduale innalzamento dell'età pensionabile, dall'abbandono della politica del figlio unico in favore di una regola “dei due figli”, e da una riforma della sanità pubblica che ponga fine agli eccessi del mercato registrati negli ultimi decenni. Infine, si evidenzia la necessità di una riforma fiscale che doti gli enti locali di risorse proprie, slegate dalla pratica della vendita dei diritti d'uso della terra, che si è rivelata fonte di corruzione e di gravi tensioni tra popolazione e autorità locali.

1.4. Il sistema finanziario in Cina: ruolo e riforma

Cardine e volano del nuovo ciclo di riforme economiche, il sistema finanziario cinese – in ragione della sua arretratezza e isolamento – è stato sinora una barriera contro gli effetti di contagio derivanti da shock finanziari esogeni. Esso ha però contribuito a creare gravi distorsioni nel mercato interno, sostenendo imprese poco efficienti, agevolando gli interessi di gruppi di potere e ridistribuendo la ricchezza del paese dai cittadini alle grandi imprese, così concorrendo al profondo squilibrio in cui l'economia della RPC versa oggi. Riforme strutturali sarebbero dunque necessarie per far prevalere le logiche del mercato, stimolando la crescita della produttività quale propulsore fondamentale di uno sviluppo economico sostenibile. Tale obiettivo si scontra però con la realtà di un sistema economico la cui fragilità è evidenziata dalla politica monetaria fortemente espansiva praticata dalla Banca centrale, e che rischia di essere destabilizzato da riforme troppo ambiziose e troppo repentine.

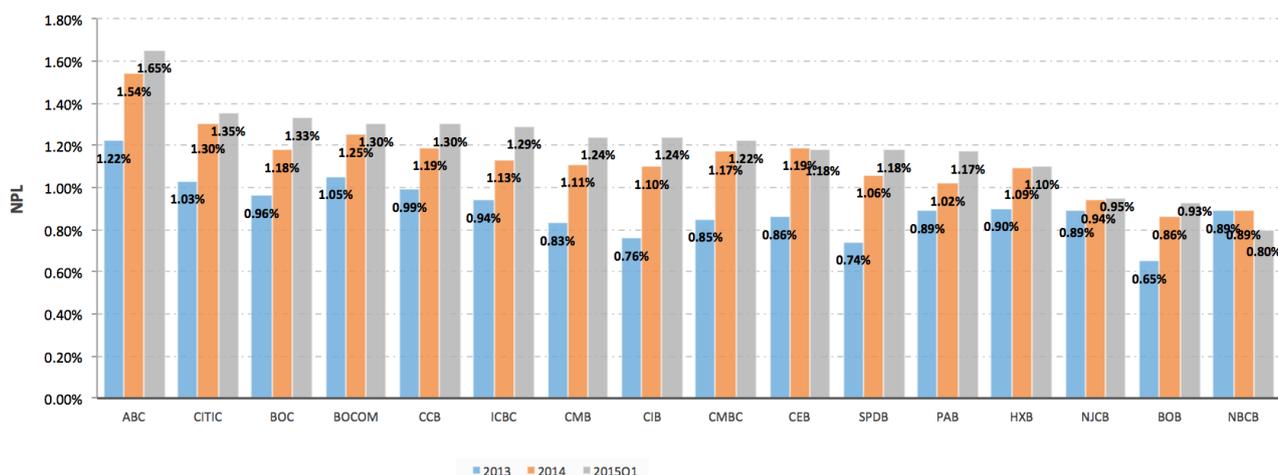
La Cina presenta infatti un sistema finanziario di tipo statalista, in cui i prezzi di molti tra i principali prodotti finanziari vengono tuttora fissati dalle autorità – attraverso una rete di agenzie governative –, relegando il mercato a un ruolo ancora limitato, anche se in rapida espansione. La direzione delle attuali riforme del settore finanziario va pertanto nel senso di una maggiore apertura alle dinamiche del mercato: un sistema finanziario più competitivo è una leva tanto cruciale quanto eccezionalmente delicata nel processo di ristrutturazione del sistema economico cinese.

Il sistema bancario è strutturato su più piani: al vertice si trovano le cinque grandi banche di Stato (ICBC, Bank of China, Agricultural Bank of China, China Construction Bank, Bank of Communications), che forniscono prestiti preferenzialmente alle imprese di Stato a tassi relativamente bassi (5-7%), configurando una grave distorsione nell'accesso al credito in Cina. Se, da una parte, i prestiti alle imprese di Stato espongono le banche al rischio di dissipare risorse (pubbliche) per azzardo morale – nell'ipotesi che lo Stato stesso sia sempre e comunque garante ultimo della solvibilità delle imprese di sua proprietà, anche qualora queste si impegnino in investimenti non performanti (Figura 1) –, dall'altra si restringono i margini di accesso al credito per le piccole e medie imprese, soprattutto private, costrette a ricorrere a un articolato sistema finanziario informale (*shadow banking*) che pratica tassi d'interesse ben più alti, pur essendo esse mediamente più efficienti e innovative delle loro controparti in mano pubblica.

A un livello inferiore si collocano le banche commerciali, la cui operatività è più in linea con i principi di mercato, ponendo una maggiore enfasi sull'analisi dei ritorni attesi dagli investimenti finanziati, da cui derivano prestiti a tassi che riflettono, almeno parzialmente, l'effettivo rischio del cliente. Questa categoria di banche comprende anche le "city commercial banks", presenti nelle maggiori città cinesi (Bank of Beijing, Bank of Shanghai...) e focalizzate sulle esigenze di una clientela prettamente locale.

Su un piano ulteriore operano le tre grandi "policy banks": China Development Bank, Export Import Bank, Agricultural Development Bank. Scopo di questi bastioni del sistema-Cina è finanziare grandi opere pubbliche, soprattutto infrastrutturali, per sostenere lo sviluppo economico del paese, e fornire robuste linee di credito alle aziende cinesi che si espandono all'estero.

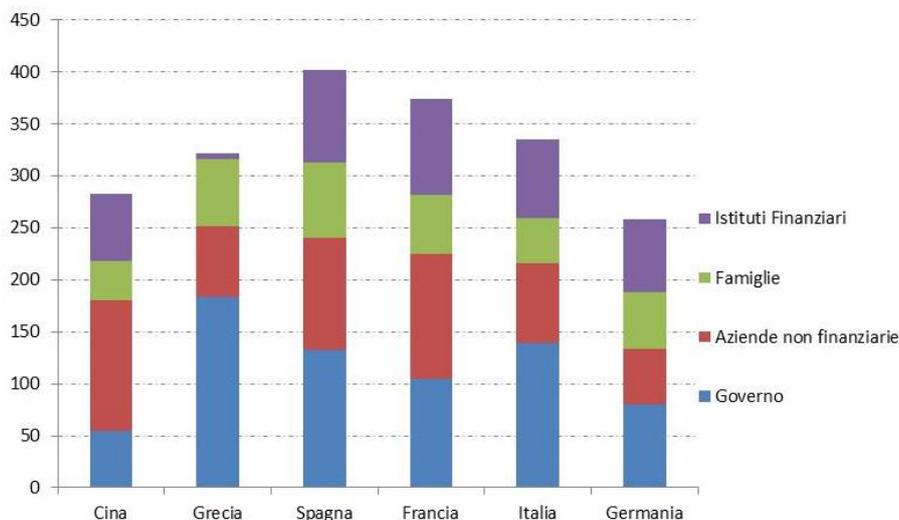
Figura 1 – Rapporto tra prestiti concessi e Non performing loans per le maggiori banche cinesi



Fonte: Elaborazione su dati KPMG

La leggerezza con cui molti prestiti sono stati elargiti, unita a una politica monetaria espansiva, ha anche contribuito a far lievitare il rapporto debito nazionale lordo / PIL: questo parametro risulta particolarmente saliente nel caso cinese, poiché prende in considerazione non soltanto il debito della pubblica amministrazione (modesto), ma anche quello delle famiglie e – soprattutto – delle imprese e degli istituti finanziari, di cui una quota rilevante è riconducibile allo Stato. Ne emerge un rapporto stimato intorno al 300%, non lontano dai valori europei (Italia 340%, Grecia 325%, Francia 375%). Il dato è quasi doppio rispetto al 2008, quando tale rapporto era stabile intorno al 170%, immediatamente prima che il governo cinese implementasse un massiccio piano di stimolo per consentire all'economia cinese di non subire traumatici contraccolpi dalla crisi finanziaria degli anni successivi (Figura 2).

Figura 2 – Rapporto debito nazionale lordo / PIL, 2014



Fonte: Elaborazione su dati McKinsey Global Institute

In questo contesto, la politica monetaria adottata dalla People's Bank of China, la banca centrale della RPC, riveste un ruolo fondamentale, rimanendo la principale determinante della curva dei tassi d'interesse. In assenza di un mercato efficiente, la curva dei tassi viene di fatto determinata per *fiat* dalle autorità, riproducendo i propri effetti sull'intero sistema finanziario ed economico: è questa curva, infatti, il riferimento in base al quale vengono fissati i prezzi dei principali prodotti finanziari, incluse obbligazioni aziendali, azioni e derivati. Mancando di una prezzatura ancorata alle dinamiche di domanda e offerta, per lo più scollegato dall'andamento dell'economia reale, e frequentemente distorto dalle manifestazioni più spregiudicate del capitalismo di relazione affermatosi nel paese, il mercato azionario cinese è lungi dall'aver raggiunto un livello di maturità che possa collocarlo su un piano di parità con le altre piazze finanziarie globali.

In questo quadro il governo cinese ha stabilito di intervenire con provvedimenti che si propongono i seguenti obiettivi per i prossimi anni:

- liberalizzazione dei tassi d'interesse;
- miglioramento del sistema del credito, introducendo criteri più stringenti per una migliore analisi del rischio del creditore;
- agevolazione di fonti alternative al sistema bancario per l'accesso al credito delle imprese, ad esempio il mercato azionario;
- migliore regolamentazione del medesimo mercato azionario, con l'introduzione di un più ampio novero di prodotti avanzati;
- sviluppo del mercato obbligazionario;
- ristrutturazione delle funzioni degli enti regolatori.

Se, da un lato, il punto d'approdo di questo ambizioso programma di riforme è chiaro – allineare la RPC agli standard finanziari internazionali, facendone un'economia di mercato a tutti gli effetti – dall'altro è diffusa la consapevolezza che, in una fase di riduzione della crescita economica, una trasformazione strutturale del sistema degli incentivi nel comparto finanziario è tanto urgente quanto ad alto rischio di episodi di tensione potenzialmente destabilizzanti (ad esempio, le turbolenze nella borsa di Shanghai nell'agosto 2015).

Un tributo di fiducia nella credibilità del percorso di riforma del sistema finanziario intrapreso da Pechino è stato recentemente offerto dal Fondo Monetario Internazionale (FMI), che ha raccomandato l'inserimento del renminbi (RMB) nel paniere dei Diritti Speciali di Prelievo (SDR). Se approvato, come da attese, entro il 2015, si tratterebbe del primo nuovo ingresso nel novero delle principali valute al mondo dalla costituzione dell'euro nel 1999. Questa decisione non è peraltro suscettibile di produrre effetti immediati nel sistema monetario internazionale – gli SDR sono, ad oggi, una minima frazione del capitale che viene usato per transazioni o come riserva – e l'inclusione nel paniere sarebbe soltanto una tappa formale in un processo di internazionalizzazione del RMB che richiederà comunque anni prima di essere completo. Si consideri, infatti, che il valore totale del commercio con l'estero della Cina (sommando esportazioni ed importazioni) rappresenta l'11,3% del valore del commercio mondiale, mentre il RMB viene utilizzato per transazioni che non raggiungono il 2,5% del valore totale. Per contro, il dollaro statunitense è utilizzato nel 43% delle transazioni commerciali internazionali, mentre gli Stati Uniti contribuiscono soltanto per il 10,6% al valore del commercio mondiale. Per emergere come valuta di riferimento internazionale il RMB dovrà essere utilizzato per transazioni internazionali che non coinvolgano la RPC, così come il dollaro è ampiamente usato per regolare scambi commerciali di cui gli Stati Uniti non sono parte attiva.

Il valore del RMB è fissato dalla Banca centrale cinese quotidianamente in rapporto al dollaro statunitense: i mercati possono esercitare un'influenza limitata nel prezzare la valuta, potendo trattare soltanto entro una banda del +/- 2% dal valore fissato. Inoltre, ogni giorno, la Banca centrale ha la facoltà di fissare il cambio ad un valore che può non tenere conto dei movimenti del giorno precedente, rendendo così le eventuali fluttuazioni più un test sull'effettivo andamento di domanda e offerta di valuta che una vera e propria forma di liberalizzazione controllata del tasso di cambio. Occorre tenere presente che la teoria economica internazionale del "trio inconciliabile" limita il campo di scelta di ogni paese in termini di politica monetaria. Uno Stato può optare contemporaneamente per un massimo di due delle seguenti tre politiche: 1) perseguire una politica monetaria indipendente; 2) mantenere il cambio fisso; 3) consentire la completa mobilità dei

capitali. Se, da un lato, i paesi della zona Euro hanno rinunciato ad avere una politica monetaria indipendente, e mantengono un cambio fisso e flusso di capitali illimitato, dall'altro, Stati Uniti e Regno Unito hanno invece optato per una politica monetaria indipendente e mobilità dei capitali. La Cina, ad oggi, ha scelto una politica monetaria indipendente ed un cambio fisso, ma controlla fortemente il flusso di capitali da e verso l'estero. Supponendo che non rinunci alla propria sovranità nel campo della politica monetaria, una maggiore apertura del mercato dei capitali dovrà necessariamente portare a una maggiore flessibilità del cambio, e viceversa. Per il momento, anche a causa del rallentamento della crescita economica, aspettative di riforme radicali dei due cardini della politica monetaria e finanziaria cinese – flessibilità del cambio e apertura del conto capitale – appaiono irrealistiche, potendo risultare anch'esse gravemente destabilizzanti per l'economia nazionale.

1.5. La costruzione dello stato di diritto in Cina

L'incentivo a costruire uno stato di diritto deriva dalla necessità, per il Partito-Stato cinese, di preservare la stabilità sociale e politica, cogliendo al meglio le opportunità di sviluppo economico fornite dall'attuale congiuntura internazionale, ritenuta strategica. A questo scopo è imperativo che la RPC possa contare su un'amministrazione pubblica efficiente, il cui operato viene oggi inquadrato all'interno di un "ordinamento giuridico socialista con caratteristiche cinesi". La logica di sviluppo di tale ordinamento, insindacabilmente guidato dal PCC, è definita da valori e principi politici indicati e interpretati dal Partito stesso.

La salienza attribuita dal PCC a una più compiuta realizzazione di uno stato di diritto in Cina è dimostrata dalla scelta della dirigenza di dedicare, per la prima volta, nell'ottobre 2014, un'apposita Sessione plenaria del Comitato centrale del Partito a deliberazioni in merito agli obiettivi che si intende raggiungere mediante la costruzione di uno stato di diritto, ai principi che debbano ispirarlo e alle specifiche riforme da attuare in merito.

Tra i principi, è stata ribadita in primo luogo la leadership del PCC, in coerenza con il dettato costituzionale: il Partito definisce il profilo dell'agenda legislativa e regolamentare a livello nazionale e locale, e – coordinando l'attività degli organi legislativi, esecutivi e giurisdizionali dello Stato – sovrintende nei fatti all'interpretazione e all'attuazione della norma giuridica. L'attività del PCC è regolamentata da una legislazione prodotta dal PCC stesso e distinta dalla legge dello Stato, *interna corporis* effettivamente sottratta a qualsiasi vaglio esterno, incluso il sindacato di costituzionalità.

In secondo luogo è stato confermato il principio di sovranità popolare, implicando che il processo di riforma dell'ordinamento giuridico debba concretizzarsi in misure che rechino beneficio anzitutto alla popolazione della RPC, in termini di maggiore tutela dei diritti, accresciuto benessere sociale, e partecipazione alle attività di *governance* secondo modalità coerenti con il ruolo di guida del PCC.

In stretto collegamento a questo orientamento, nuova enfasi è stata posta sul principio di uguaglianza, da intendersi nei termini del rispetto dell'autorità della costituzione e delle leggi da parte di tutte le persone fisiche e giuridiche, e dell'esercizio delle funzioni individuali e collettive entro i limiti posti dalla legge. Si tratta di un concetto che coinvolge non soltanto i cittadini, ma soprattutto gli organi dello Stato e – entro certi margini – del Partito, tenuti a operare entro un quadro di legalità che riduce i margini di discrezionalità.

Infine, i principi dell'unità tra norma giuridica e norma morale e della coerenza dell'ordinamento giuridico con la specifica realtà cinese sono richiamati espressamente, al fine di agevolare la trasmissione di un (più o meno definito) catalogo di "valori imprescindibili del socialismo" adeguati all'esperienza storica della Cina. In questo senso i modelli giuridici stranieri non sono da respingersi in modo automatico, ma vanno studiati ed eventualmente parzialmente emulati alla luce della vicenda politica e della tradizione giuridica cinese.

Gli ambiti maggiormente interessati dalla riforma del sistema giuridico della RPC sono stati scelti in base agli obiettivi e ai principi sin qui descritti. Nella sfera costituzionale e legislativa l'indirizzo della dirigenza cinese prevede un accrescimento dei poteri di controllo costituzionale da parte dell'Assemblea Nazionale del Popolo (ANP, formalmente la sede del potere legislativo nello Stato cinese), nonché un'espansione dei suoi poteri di interpretazione della costituzione. Tali poteri riguarderanno in prevalenza l'annullamento di atti legislativi dei governi provinciali e locali. In merito ai processi legislativi, l'intenzione è di rafforzare il ruolo del Partito nell'elaborazione degli orientamenti legislativi, precisando in maniera più compiuta le rispettive funzioni dell'ANP e del Consiglio di Stato (sede del potere esecutivo), che al momento presentano sovrapposizioni ed incoerenze. Una più chiara ripartizione delle competenze tra Partito e Stato è ritenuta utile a realizzare un quadro legislativo favorevole all'economia di mercato, che beneficerà altresì di una

rafforzata legislazione in materia di tutela del diritto alla proprietà intellettuale, di garanzia della concorrenza, di tutela dei diritti di proprietà e di repressione delle pratiche di corruzione, *insider trading* e concorrenza sleale.

Sul versante del diritto amministrativo, le riforme hanno l'obiettivo di accrescere l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, limitando il ricorso ad atti amministrativi arbitrari o illegali e stimolando una maggiore trasparenza nella gestione della cosa pubblica. Una maggiore efficienza dovrebbe essere prodotta anche dal previsto snellimento dell'apparato amministrativo, mediante l'accorpamento di alcune categorie di funzionari pubblici ai livelli inferiori delle amministrazioni, e soprattutto dalla regolamentazione delle funzioni di polizia amministrativa, distinte dalla funzione di polizia giudiziaria.

Le riforme dell'apparato giurisdizionale, infine, sono tese a diminuire l'interferenza di singoli membri del Partito o di singoli organi del Partito nei processi giurisdizionali, in modo da accrescere l'efficienza e la credibilità complessive del PCC in quanto guida politica. Una serie di controlli è stata disposta a interessare giudici, procuratori e funzionari di pubblica sicurezza, con l'obiettivo di contrastare abusi di potere da parte delle autorità locali e diffuse pratiche di corruzione. Da leggere in questo quadro anche la soluzione di problematiche attinenti alla conduzione dei processi penali, civili ed amministrativi, con l'intento, tra gli altri, di ridurre i casi di errori giudiziari e stimolare la fiducia della cittadinanza nel sistema giudiziario.

1.6. La sfida della sostenibilità ambientale

Il tema della sostenibilità è presente nell'agenda politica cinese sin dagli anni '70 del secolo scorso. Esso è stato declinato in una prima fase quale necessità di perseguire un equilibrio fra consumo delle risorse e crescita della popolazione. Le politiche di controllo delle nascite (la cosiddetta "politica del figlio unico", recentemente rilassata) vanno inquadrare in tale prospettiva. Nell'ultimo decennio il concetto di sostenibilità è stato declinato sulla base del principio di "Visione scientifica dello sviluppo" (*Scientific Outlook on Development*). Tale prospettiva sottolinea la necessità di bilanciare performance economica, salvaguardia ambientale e sviluppo sociale. L'approccio cinese è dunque allineato con pratiche consolidate nei paesi più sviluppati, dove le dimensioni ambientale e sociale sono considerate elementi fondanti dello sviluppo.

In Cina, tuttavia, la logica politica di tale approccio rimane ancorata alla necessità di garantire la legittimità del regime politico cinese. Tra le maggiori cause di instabilità sociale figurano, infatti, i fenomeni di inquinamento di aria, acqua e suolo e i conseguenti danni sulla salute umana. L'orientamento politico corrente è giustificato altresì dai danni economici provocati da degrado ambientale e malattie non trasmissibili a questo riconducibili, nonché dalla necessità di creare le basi per l'espansione dei consumi interni attraverso una maggiore copertura sanitaria e pensionistica.

Attualmente, le maggiori fonti di inquinamento dell'aria sono impianti industriali, centrali termoelettriche e trasporti, il cui impatto è particolarmente percepito nelle aree più industrializzate: quadrante nord-orientale del paese, corridoio Pechino-Shanghai, aree costiere, valli del Fiume Giallo e dello Yangtze, Delta del Fiume delle Perle. Il problema ha tuttavia ricadute ben più ampie, interessando l'intera sezione centrale e orientale del paese, nonché i paesi limitrofi di Corea del Sud e Giappone. Il 38% della popolazione cinese è esposta a concentrazioni medie annuali di particolato sottile PM2.5 superiori a 55 microgrammi/m³, classificabili come "insalubri"; il 45% è esposto a concentrazioni superiori a 35 microgrammi/m³, "insalubri per gruppi sensibili". La Cina è il maggiore emettitore di biossido di carbonio (CO²) e anidride solforosa (SO²), con il 25% delle emissioni mondiali. Pesanti le ripercussioni socio-sanitarie ed economiche: il numero di decessi annuali riconducibili all'esposizione ad agenti inquinanti dell'aria è stimato fra 1,2 e 1,6 milioni (13-17% sul totale). Il costo in termini di morti premature e malattia è stimato fra il 7% e il 13% del PIL.

In termini di inquinamento dell'acqua, il problema principale sono le fonti di inquinamento diffuse, specie di matrice agricola, con l'emissione di nutrienti (azoto, fosforo) responsabili di estesi fenomeni di eutrofizzazione delle acque di superficie. Presente anche un diffuso inquinamento di origine industriale, specialmente dovuto alla dispersione nell'ambiente di metalli pesanti. Secondo dati governativi, il 30% dell'acqua dei maggiori fiumi cinesi sarebbe di qualità "cattiva", "molto cattiva" o "pessima", inadatta a usi civili (classi IV, V e V+). Lievi miglioramenti sono stati registrati durante l'implementazione del 12° Piano quinquennale (2011-2015). La qualità delle acque di falda, principale fonte di approvvigionamento di acqua potabile, è invece in sensibile deterioramento: ad oggi, il 60% è di qualità "cattiva" o "molto cattiva" (classi IV e V) e sono circa 60.000 i decessi causati annualmente da malattie non trasmissibili (cancro a fegato o apparato digerente) riconducibili alla contaminazione delle acque. L'inquinamento è esacerbato

dall'eccessivo sfruttamento delle risorse idriche, con effetti negativi sulla capacità di auto-depurazione dei corpi idrici. La scarsità dell'acqua è particolarmente pesante nel nord del paese, con ricadute negative sulla capacità di approvvigionamento per usi agricoli, industriali e civili.

La contaminazione del suolo è estesa sia nei terreni ad uso agricolo che industriale. Secondo dati governativi, il 19,4% dei terreni agricoli non soddisfa gli standard nazionali di qualità ambientale. La percentuale sale al 36,3% nel caso dei siti industriali e al 33,4% nelle aree di miniera; stime conservative pongono a 500.000 il numero di siti contaminati. Fra i contaminanti più diffusi si trovano metalli (cadmio, nichel, rame, arsenico, mercurio e ferro), idrocarburi policiclici aromatici e composti organici (in particolare DDT). La contaminazione del suolo è fra le maggiori cause della diffusione di forme tumorali in aree a elevato inquinamento di origine mineraria e industriale (i cosiddetti "villaggi del cancro").

Altrettanto forti, infine, le preoccupazioni circa il cambiamento climatico. La vulnerabilità alle inondazioni è elevata nelle metropoli costiere (in special modo Shanghai e Guangzhou, con una popolazione totale di 36 milioni di abitanti). La frequenza di eventi meteorologici estremi in anni recenti è attribuibile al cambiamento climatico, mentre il previsto aumento delle temperature e la diminuzione nell'umidità media del terreno sono destinati ad avere effetti negativi sulla produzione cerealicola, in un contesto già caratterizzato da scarsità di terre coltivabili e contaminazione di parte considerevole delle stesse.

Il combinato di interventi disposti dal governo cinese in ambito ambientale interessa le aree legislativa, amministrativa, di pianificazione macroeconomica, tecnologica, infrastrutturale e di pianificazione territoriale. Nel 2015 è stata emendata la Legge sulla protezione dell'ambiente, prevedendo responsabilità più chiare per quanti siano responsabili di reati ambientali. Significativamente, la nuova legge sembra voler precludere a un maggiore coinvolgimento degli attori sociali nella *governance* ambientale. Alacre la produzione di leggi, regolamenti e standard nell'ambito dell'acqua e del suolo, dove principi generali e architettura normativa sono in larga misura comparabili a quelli presenti nei paesi più sviluppati. È in atto un rafforzamento dei meccanismi sanzionatori per industrie che eccedano limiti prestabiliti le emissioni di inquinanti, specie dell'aria, mentre sono stati posti in essere strumenti locali di *carbon trading*, la cui applicazione dovrebbe essere estesa all'intero territorio nazionale entro il 2016.

A fronte di tali sviluppi, permangono forti ostacoli all'applicazione di leggi, regolamenti e standard, tra cui in particolare frammentazione burocratica, conflitti di attribuzione fra organi statali e diffusa presenza di interessi occulti in seno agli organi del Partito-Stato, legati all'industria pubblica e privata. In termini di pianificazione macroeconomica e tecnologia, è da notare la presenza di meccanismi di incentivo all'industria "verde", inserita fra i settori strategici di sviluppo nel 12° Piano Quinquennale (2011-2015). Ad oggi, è prevedibile che tale tendenza sia confermata nel 13° Piano Quinquennale (2016-2020), il cui varo ufficiale è previsto nella primavera 2016. Ingenti investimenti pubblici per la creazione di parchi industriali "verdi" (con ampio utilizzo di energie pulite e tecnologie di efficientamento energetico) sono già in essere a livello locale, mentre, dal punto di vista infrastrutturale, forti investimenti sono in atto per l'ammodernamento o la costruzione ex-novo di infrastrutture idrauliche, in specie reti di distribuzione di acqua potabile e impianti di trattamento delle acque. In termini di pianificazione territoriale, si assiste a una forte spinta verso l'urbanizzazione, intesa quale modello più efficiente di uso delle risorse. Fra i maggiori progetti figura la prevista creazione di un'area metropolitana denominata "Jing-Jin-Ji", comprendente la capitale Pechino (Beijing), la città portuale di Tianjin e le prefetture limitrofe della provincia dello Hebei, con una popolazione totale di 110 milioni di abitanti.

1.7. La sostenibilità socio-economica

La Cina contemporanea è attraversata da forti iniquità sociali, con uno squilibrio nella distribuzione della ricchezza assestatosi in anni recenti su livelli comunemente associati a un forte rischio di diffusa instabilità sociale. A fronte di un lieve miglioramento successivo al 2010, le disparità sembrano essere nuovamente aumentate in anni più recenti.

Permangono al contempo gli storici squilibri inter-regionali, con le province situate nell'interno del paese sensibilmente più povere di quelle costiere, e profonde iniquità dovute al sistema di registrazione familiare (*hukou*), che suddivide la popolazione in residenti urbani e rurali, aventi un diverso diritto di accesso alle prestazioni sociali (il sistema è in fase di riforma dal 2014). Tali squilibri sono particolarmente tangibili negli ambiti dell'istruzione (specialmente secondaria e superiore) e della sanità, ma anche in fatto di assistenza ad anziani, bambini e infermi. Quello dei servizi sanitari è un caso esemplificativo: nonostante sia stata

raggiunta una copertura assicurativa universale nel 2011, permangono ampie disparità nell'accesso alla sanità di base e alle cure fra residenti urbani e rurali, nonché fra fasce di reddito diverse. A Pechino la mortalità sotto i 5 anni di età nel 2013 era inferiore al 4%, contro il 25% delle province occidentali, economicamente più arretrate, di Xinjiang e Tibet. In termini complessivi, la mortalità sotto i 5 anni di età nelle aree rurali è del 40% più alta rispetto alle aree urbane. Desto preoccupazione il rapido invecchiamento della popolazione, in larga misura conseguenza delle politiche di controllo delle nascite: l'indice di dipendenza degli anziani – ossia il rapporto percentuale fra la popolazione oltre i 65 anni e la popolazione in età lavorativa (15-64) – ha raggiunto il 12% e rimane in crescita, con potenziali ripercussioni negative su crescita economica e sostenibilità del sistema pensionistico.

In quest'ambito l'azione governativa si concentra sulla riforma del sistema di gestione, finanziamento ed erogazione dei servizi sociali (sanità, istruzione, pensioni). Tra gli interventi più rilevanti attuati in anni recenti figurano l'estensione della copertura assicurativa sanitaria all'intera popolazione, attraverso la riforma del sistema assicurativo dei lavoratori urbani (1998), e l'introduzione di un'assicurazione per i residenti rurali (2003) e di schemi assicurativi per residenti rurali domiciliati nelle città (2007-8). Ad oggi, la copertura assicurativa sanitaria è sostanzialmente universale. Nel 2010 è stato varato un piano decennale per il sistema dell'istruzione (2010-2020), volto a migliorarne la qualità e a garantire maggiore equità nell'accesso alla stessa, in un contesto in cui una delle maggiori sfide in ambito educativo rimane l'inclusione nei programmi di istruzione obbligatoria nelle aree urbane dei figli di quanti sono immigrati dalle campagne. Negli ultimi anni, la copertura delle pensioni di vecchiaia è aumentata considerevolmente nelle aree rurali e nel febbraio 2014 il Consiglio di Stato ha annunciato l'intenzione di unificare il sistema pensionistico in vigore nelle aree urbane con quello delle aree rurali, una riforma molto ambiziosa, tesa a incoraggiare i consumi delle famiglie e incoraggiare la mobilità sociale.

1.8. Dinamismo e vincoli della società civile cinese

All'incentivo alla mobilità verticale degli individui nella società cinese non corrisponde un'analogha disponibilità a favorire forme di aggregazione e azione collettiva a livello orizzontale: il naturale dinamismo della società civile cinese resta, infatti, ancora oggi fortemente compresso. Una moderna sfera pubblica – intesa come spazio intermedio di interazione tra lo stato e la società, quantomeno nella sua componente costituita dagli strati più acculturati della popolazione urbana – è venuta in essere solo in epoca relativamente tarda in Cina, tra la fine dell'ultima dinastia Qing (in particolare negli anni 1890-1911) e gli inizi della breve esperienza repubblicana (1912-1937). Con la proclamazione della Repubblica Popolare ogni espressione della vita politica e lavorativa – ma anche familiare e collettiva – della società cinese venne progressivamente incanalata all'interno di spazi ben definiti e gestiti in monopolio dalle organizzazioni di massa facenti capo al Partito Comunista Cinese.

Saranno le riforme economiche inaugurate nel 1978 da Deng Xiaoping a restituire alla società civile cinese margini di autonomia rispetto al Partito-Stato. Negli anni '80 del secolo scorso, in particolare, le autorità abbandonarono progressivamente la pretesa di controllo totalitario sulla vita degli individui, autorizzando e spesso sponsorizzando la creazione di organizzazioni non governative (ONG), con l'intento di trasferire alcune funzioni di welfare dall'amministrazione pubblica al mondo del no-profit, dimostratosi capace di aggregare risorse umane e finanziarie talora carenti nei contesti locali. Oltre un milione di espressioni organizzate della società civile vide la luce in questa fase nei campi più svariati, facendo registrare una forte propensione alla partecipazione da parte dei cittadini cinesi in un momento storico caratterizzato al contempo da un'emancipazione dello spirito critico della cittadinanza – specialmente nelle università e nei media – del tutto inedita. È da questo fermento culturale che scaturisce il cuore dell'agenda politica che porterà vasti settori della società urbana cinese a saldarsi al movimento studentesco di piazza Tian'anmen: una richiesta di sostanziale *accountability* del Partito di fronte alla cittadinanza cinese, più che di adozione delle forme procedurali della democrazia occidentale.

La repressione delle istanze espresse nelle manifestazioni di piazza a Pechino – epilogo ben diverso rispetto a quanto avveniva contestualmente in Europa orientale – manifestò nel modo più violento l'indisponibilità del Partito Comunista Cinese a superare l'impostazione leninista, secondo la quale un'avanguardia illuminata (lo stesso PCC) ammette il dibattito entro le proprie fila nella fase di articolazione delle politiche, ma non consente alle "masse" di esercitare attivamente la sovranità di cui sono teoricamente depositarie, ad esempio mediante la supervisione dell'azione di governo o l'autonoma aggregazione di interessi. Dopo il 1989 le organizzazioni non governative cinesi furono pertanto oggetto di una stringente regolamentazione, che

prevede ancora oggi la presentazione della domanda di registrazione al Ministero degli Affari Civili e la certificazione obbligatoria di un ente supervisore all'interno dell'apparato statale, che rispecchi il livello amministrativo (nazionale, provinciale o locale) e il settore di attività in cui l'organizzazione vuole operare. Il combinato disposto tra questi e altri requisiti — inclusa una soglia minima quanto a dotazione finanziaria e numero di partecipanti, il divieto di operare al di fuori del proprio ambito geografico e il principio di non competizione, secondo cui per ogni livello amministrativo si può registrare una sola ONG per settore — consente di comprendere perché negli ultimi vent'anni siano state registrate soltanto 500.000 ONG circa, a fronte di stime che parlano di un numero dieci volte maggiore di organizzazioni che, non potendo registrarsi, scelgono di operare al di fuori del perimetro legale.

Ben consapevoli della situazione, la autorità utilizzano lo stato di forzata semi-clandestinità della maggior parte delle ONG come strumento di pressione, al fine di orientarne la condotta. Finché queste sono ritenute utili per la stabilità sociale e lo sviluppo di una “società armoniosa”, come nel caso di organizzazioni che si occupano di istruzione nelle zone rurali o di sostegno a anziani e disabili, vi è ragionevole certezza che non siano ostacolate nel loro operato. Ben diversa la situazione nel caso di ONG che operano in ambiti sensibili, quali ad esempio la promozione dei diritti dei lavoratori o la tutela legale di soggetti che scelgono di denunciare abusi da parte di funzionari del Partito-Stato. Anche i legami delle organizzazioni non governative cinesi con partner stranieri sono visti con estremo sospetto e scoraggiati dalle autorità, che hanno più volte denunciato il ruolo di catalizzatore occulto giocato da ONG straniere nella promozione delle “rivoluzioni colorate” in vari paesi del mondo.

Attualmente la società civile cinese è interessata da due distinti processi di costruzione di spazi di azione collettiva organizzata: il primo parte dal basso e si esprime attraverso organizzazioni di carattere locale, solitamente dotate di fondi esigui e affidate al lavoro di volontari — specialmente giovani — dediti ad attività di sostegno delle fasce più deboli o dimenticate della popolazione. Il secondo, orchestrato dall'alto, agevola la costituzione delle cosiddette GONGO (*government-organized non-governmental organizations* (GONGOs), dicitura ossimorica che fa riferimento alla strategia di ridimensionamento dell'ipertrofico apparato burocratico dello Stato attraverso il trasferimento di parte dello staff di ministeri e dipartimenti verso questa particolare tipologia di terzo settore, fortemente connesso con lo Stato, ma abilitato a ottenere fondi da organizzazioni internazionali e fondazioni private per l'avvio di programmi di sviluppo sociale.

Se il 2008 ha segnato uno spartiacque nello sviluppo della società civile cinese, con la straordinaria manifestazione di solidarietà e capacità di collaborazione tra ONG, governo e autorità locali durante le operazioni di soccorso seguite al devastante terremoto di Wenchuan, nella regione centro-occidentale della provincia del Sichuan, l'attuale dirigenza a Pechino ha optato per un inasprimento delle politiche di controllo da parte del Partito-Stato nei confronti degli operatori del settore. È cresciuto il numero di attivisti arrestati e condannati a lunghe pene detentive, mentre si teme che la nuova disciplina per l'amministrazione delle ONG straniere operanti in Cina e la nuova Charity Law, attualmente in fase di perfezionamento e prossime alla promulgazione, possano ulteriormente ridurre i margini di esercizio della libertà di associazione nel paese.

2. LE RELAZIONI DELLA CINA CON IL MONDO E CON L'ITALIA

2.1 La “periferia” e le relazioni con gli Stati Uniti

Riferimento spaziale prioritario per la politica estera della RPC è la regione all'interno della quale il paese si colloca, ciò che viene abitualmente definito come la sua “periferia” (*zhoubian*). Il termine indica tutto ciò che “sta attorno” alla Cina: non solo, dunque, i paesi dell'Asia orientale, ma anche quelli dell'Asia centrale e meridionale. Quest'ampia regione è oggetto di una componente specifica della politica estera cinese, frutto di organica elaborazione: la politica di vicinato – o, meglio, le “relazioni esterne con la periferia”. Per lungo tempo, l'attenzione della RPC si è rivolta prioritariamente ai quadranti continentali della periferia, specialmente quelle frontiere settentrionali su cui gravava la minaccia sovietica. Dai primi anni '80 del secolo scorso, tuttavia, l'attenzione si è gradualmente spostata verso i quadranti marittimi, che hanno acquisito importanza strategica crescente e restano tuttora il teatro di maggior tensione nelle relazioni tra Pechino e i suoi vicini. È appunto alle controversie in atto nei mari della regione che bisogna guardare, per cogliere alcune delle dinamiche fondamentali nella fase attuale della politica estera cinese.

Nel Mar cinese orientale la Cina continua a contestare la sovranità giapponese sulle isole Senkaku (in cinese Diaoyu), controllate da Tokyo ma rivendicate da Pechino. La fase di più recente tensione risale alla fine del 2012, quando il governo giapponese decise di nazionalizzare talune delle isole, anche per evitare che fossero acquistate da elementi della destra nazionalista giapponese. Ne derivarono forti tensioni con Pechino, acuite a fine 2013 dalla decisione cinese di istituire unilateralmente una propria zona di identificazione aerea nel Mar cinese orientale. Persiste da allora una situazione di sostanziale stallo, benché vada segnalato un significativo allentamento delle tensioni nel corso dell'ultimo anno, in seguito all'incontro di novembre 2014 tra il Presidente cinese Xi Jinping e il Primo Ministro giapponese Shinzo Abe ai margini del vertice annuale dell'APEC (forum per la cooperazione economica nella regione dell'Asia-Pacifico). Si aprì allora una fase di disgelo che sarebbe continuata nei mesi successivi, a dispetto di persistenti elementi di disturbo, in particolare le controversie sulla memoria storica e la revisione della politica di difesa giapponese. L'attivazione di un meccanismo bilaterale di comunicazione in ambito marittimo, negoziato nel corso del 2015, potrebbe contribuire notevolmente alla stabilizzazione delle relazioni bilaterali, benché una vera e propria risoluzione della controversia resti al momento fuori orizzonte.

Ancor più complessa è la situazione nel Mar cinese meridionale, dove Pechino è coinvolta direttamente in due distinte controversie: quella attorno alle isole Paracel (Xisha in cinese), rivendicate da Cina e Vietnam (oltre a Taiwan, le cui rivendicazioni corrispondono sostanzialmente a quelle di Pechino); e quella attorno alle isole Spratly (Nansha), in cui ai tre attori sopra citati si aggiungono anche Filippine, Brunei e Malaysia. La Cina rivendica di fatto una qualche forma di autorità su buona parte del Mar cinese meridionale, uno spazio molto vasto all'interno della cosiddetta “linea a nove tratti” il cui esatto significato non è mai stato chiarito da Pechino. Le più recenti tensioni hanno coinvolto soprattutto la RPC da un lato e le Filippine e il Vietnam dall'altro. Con Hanoi, in particolare, la situazione ha rischiato di precipitare nella primavera del 2014, in seguito al posizionamento di una piattaforma di trivellazione cinese nei pressi delle isole Paracel e alla conseguente esplosione della rabbia popolare anticinese in Vietnam. Un ulteriore elemento di tensione è stato introdotto di recente dai lavori effettuati dalla Cina su alcuni degli scogli sotto proprio controllo, in taluni casi ampliati sino a divenire vere e proprie isole artificiali in grado di ospitare significative infrastrutture militari.

In questo contesto un ruolo cruciale è giocato dagli Stati Uniti, che nella regione hanno intensificato la propria presenza diplomatica, economica e militare in coerenza con la politica di “riequilibrio verso l'Asia-Pacifico” perseguita dalle due amministrazioni Obama. Washington ha rafforzato anzitutto la propria tradizionale alleanza con Tokyo, lavorando per un ampliamento del suo raggio d'azione. Così, le nuove Linee-guida dell'alleanza adottate nel 2015 e la parallela revisione della politica di difesa giapponese voluta dal governo Abe hanno posto le basi per un maggior attivismo giapponese nella regione. Al tempo stesso, gli Stati Uniti hanno esteso la propria cooperazione con alcuni paesi del Sud-Est asiatico, in particolare le Filippine – tradizionale alleato – ma anche con il Vietnam. È su questo sfondo che a fine ottobre 2015 Washington ha scelto di sfidare apertamente la Cina, inviando una propria nave militare – la USS Lassen – in prossimità di Subi Reef e Mischief Reef, due degli scogli del Mar cinese meridionale oggetto dei lavori di potenziamento infrastrutturale da parte cinese nei mesi precedenti.

Per la Cina, gli Stati Uniti costituiscono dunque una variabile determinante nell'equazione strategica della periferia – e della periferia marittima in particolare. Per questo Pechino ha impostato le relazioni con Washington cercando di ottenerne anzitutto il riconoscimento dei propri peculiari interessi nella regione. Va in questo senso il costante richiamo da parte cinese ai già citati “interessi irrinunciabili”, inseriti per esempio – e proprio su iniziativa cinese – all'interno della Dichiarazione congiunta adottata nel novembre 2009 a conclusione della visita di Barack Obama in Cina. Più di recente, il tentativo di ottenere riconoscimento per i propri interessi è passato attraverso la retorica delle “relazioni di nuovo tipo tra grandi potenze” (*xinxing daguo guanxi*). Come spiegato da parte cinese nel 2013, in occasione dell'incontro tra Xi Jinping e Barack Obama a Sunnylands, il concetto intende proporre alla controparte un modello di relazioni tra potenza affermata e potenza in ascesa che eviti la conflittualità sperimentata nella storia passata. L'enfasi viene posta così sul mutuo rispetto per i reciproci “interessi irrinunciabili” e su forme di cooperazione *win-win*. Accolto a Washington con una buona dose di scetticismo, il concetto è oggi l'impalcatura teorica della politica cinese verso gli Stati Uniti. La realtà delle relazioni bilaterali resta tuttavia assai più complessa, in particolare all'interno del contesto regionale. Mentre, infatti, su scala globale non mancano gli esempi di positiva cooperazione tra Cina e Stati Uniti (come nel settore del contrasto ai cambiamenti climatici), è nella periferia della Cina che le frizioni tra le due potenze paiono più difficili da comporre. È infatti proprio in Asia orientale che l'ascesa – politica, economica e militare – della Cina pone la sfida più complessa per gli Stati Uniti, mettendone in discussione la credibilità dinanzi ai propri alleati asiatici. È dunque nella periferia che si gioca oggi la partita decisiva per l'ascesa della Cina e insieme per il futuro delle relazioni sino-americane.

2.2 La proiezione esterna della Cina quale “potenza responsabile”

Grazie al rapido ammodernamento dei mezzi a disposizione dell'Esercito Popolare di Liberazione (EPL) – denominazione ufficiale della forza armata del Partito-Stato cinese – e alle sue nuove capacità di proiezione in teatri extra-regionali, negli ultimi anni si è andata consolidando quella che è stata definita una “presenza militare leggera” cinese in Africa e Medio Oriente. I principali obiettivi che la Cina si prefigge con questi esperimenti di dispiegamento di unità militari all'estero sono, da un lato, la protezione del crescente volume di investimenti e cittadini cinesi in aree caratterizzate da elevata instabilità politica e, dall'altro, la diffusione di un'immagine di potenza in ascesa che si assume le necessarie responsabilità per la promozione della sicurezza globale. Sono essenzialmente due le forme in cui oggi si manifesta la presenza militare cinese: scorte navali anti-pirateria nel Golfo di Aden e contingenti di *peacekeeper* impegnati in varie missioni sotto l'egida delle Nazioni Unite. Anche in ragione dell'attuale mancanza di basi d'appoggio, l'aeronautica militare cinese è invece praticamente assente: solo nel 2010 e nel 2011 alcune sue unità sono state schierate per brevi periodi in occasione di un'esercitazione in collaborazione con la NATO in Turchia e per evacuare cittadini cinesi che, nelle fasi iniziali dell'intervento franco-britannico in Libia nel 2011, si trovavano troppo lontani dalle coste per essere altrimenti tratti in salvo.

Dall'inizio delle operazioni nel Golfo di Aden nel 2008, con le quali le forze di Pechino contribuiscono a proteggere i mercantili cinesi e non dagli attacchi dei pirati, la marina militare cinese ha dispiegato più di trenta navi fra le più moderne a sua disposizione. Nonostante gli iniziali dubbi sui costi e sulle notevoli difficoltà logistiche da superare, 21 task force si sono finora succedute garantendo una presenza ininterrotta sui mari che nel tempo si è trasformata in un importante strumento di politica estera per la Cina. Oltre a garantire la protezione di più di 6.000 mercantili di varie nazionalità, le navi cinesi sono state interpreti di una robusta diplomazia militare fatta di esercitazioni congiunte e visite nei principali porti mediorientali, africani ed europei. Vascelli cinesi hanno anche fatto parte della scorta organizzata per trasferire le armi chimiche siriane nel 2014, mentre nel 2015 la marina cinese è stata protagonista dell'evacuazione di cittadini cinesi e stranieri dallo Yemen.

Africa e Medio Oriente sono anche le zone in cui si riscontra la maggiore presenza di caschi blu cinesi. Attualmente la Repubblica Popolare Cinese contribuisce alle missioni internazionali di *peacekeeping* con 161 ufficiali di polizia, 36 osservatori militari e 2.882 soldati, principalmente dispiegati in Mali, Sud Sudan, Sudan, Libano, Sahara Occidentale, Congo, Liberia e Costa d'Avorio. Anche se la RPC – oggi il maggior contributore di *peacekeeper* fra i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza ONU – partecipa alle missioni di *peacekeeping* sin dai primi anni '90, solo dal maggio 2013 essa ha iniziato a schierare unità combattenti, oltre a medici ed ingegneri militari. Il primo ridotto gruppo di fanti è stato inviato in Mali nel 2013. Un secondo gruppo numericamente più consistente è invece operativo in Sud Sudan dal 2014. Stando a quanto dichiarato da Xi Jinping in occasione del 70° anniversario della fondazione dell'ONU, l'impegno cinese è destinato a crescere ancora in modo significativo con la creazione di una forza di pronto intervento

forte di 8.000 soldati, il dispiegamento di elicotteri e la donazione di un miliardo di dollari per le missioni di pace.

Sebbene sia evidente la volontà cinese di impiegare in modo più attivo lo strumento militare all'interno della propria politica estera, le forze dell'EPL all'estero sono mobilitate pressoché esclusivamente sotto mandato ONU. Azioni al di fuori di questo perimetro continueranno verosimilmente ad essere estremamente rare e limitate a contesti specifici come nel caso dell'evacuazioni di civili dallo Yemen. Diversi fattori politici e tattici rendono improbabili sviluppi ulteriori nel breve periodo, tra cui, in particolare:

- l'adesione di Pechino al principio di non interferenza nella politica interna di altri Stati, in base al quale un intervento militare cinese all'estero deve avvenire con il consenso dello Stato interessato;
- la mancanza di basi permanenti all'estero che possano consentire una migliore logistica a sostegno della proiezione di forza;
- la carenza di esperienza operativa in contesti bellici, che pone le forze armate cinesi su un piano molto diverso da quelle di paesi come gli Stati Uniti, le cui forze sono state impegnate in molteplici teatri di guerra negli ultimi anni.

2.3. La regione mediterranea nel calcolo strategico di Pechino

Il Mediterraneo non ha costituito tradizionalmente un'area di interesse primario per la Repubblica Popolare Cinese e ciò spiega l'assenza, sino ad ora, di una strategia coerente dedicata a questa regione. Le strutture del Partito-Stato cinese che concorrono all'elaborazione della politica estera del paese, tra cui il Ministero degli Esteri, non presentano competenze specifiche sul Mediterraneo, bensì dipartimenti dedicati alle politiche verso l'Europa, da una parte, e all'Asia Occidentale e Nord Africa (West Asia and Northern Africa, WANA), dall'altra.

Negli ultimi anni, tuttavia, la presenza economica cinese lungo entrambe le sponde del Mediterraneo si è andata rafforzando. La Cina non è più soltanto il secondo partner commerciale dell'Unione Europea, ma anche il primo dell'area WANA: la salienza della regione nel calcolo strategico di Pechino è quindi sempre più spiccata. La crescente instabilità regionale rischia infatti di compromettere i traffici commerciali cinesi verso l'Europa – il 60% delle esportazioni cinesi verso il vecchio continente passa attraverso il canale di Suez – così come l'export cinese nell'area WANA – il 12.2 % delle importazioni dell'intera regione. La sola destabilizzazione della Libia del 2011 ha causato notevoli perdite alla Cina (oltre USD 18,8 miliardi secondo fonti cinesi) e perdite ancora più ingenti potrebbero derivare da un'eventuale espansione dello Stato islamico al sud dell'Iraq, dove sono concentrati i maggiori investimenti energetici delle società petrolifere di Pechino.

L'ambito energetico è quello più direttamente influenzato dai conflitti in essere nella regione. Nel 2014 nove dei dieci principali partner commerciali di Pechino nell'area erano esportatori di petrolio e insieme fornivano alla Cina oltre il 51% del totale delle sue importazioni di greggio. Secondo i dati più recenti, la dipendenza cinese complessiva dalle importazioni di petrolio aumenterà dal 65% nel 2015 al 70% nel 2030: i principali esperti cinesi sottolineano come, nonostante gli sforzi per la diversificazione dei propri approvvigionamenti energetici, la Cina non potrà emanciparsi facilmente dagli idrocarburi della regione per almeno altri due decenni. La sicurezza delle forniture energetiche della regione è dunque interesse primario per la dirigenza cinese.

Se la crescente balcanizzazione dell'area colpisce direttamente il commercio e le forniture energetiche di Pechino, il rafforzarsi dei collegamenti tra l'Islam radicale e i separatisti Uiguri dello Xinjiang – l'estesa provincia occidentale cinese a maggioranza musulmana – minaccia dall'interno la sicurezza stessa della Cina. Sin dalle ribellioni del 2009 nello Xinjiang, il governo cinese ha riscontrato una trasformazione genetica della lotta separatista uigura. Le proteste del 2009 erano per lo più laiche, indirizzate contro le autorità e limitate allo Xinjiang; nel 2014 le azioni del movimento separatista hanno acquisito invece una dimensione religiosa sempre più marcata, si rivolgono principalmente contro civili inermi in diverse province del paese e presentano una regia coordinata con cellule di gruppi fondamentalisti esterni al paese come il Turkestan Islamic Party (TIP), di base in Pakistan ma diretto da gruppi Uiguri. L'addestramento ricevuto in Afghanistan e Pakistan e la crescente partecipazione di combattenti uiguri nei conflitti in Siria e Iraq sta consentendo a questi gruppi di trasformare la lotta per l'indipendenza dello Xinjiang in uno degli

obiettivi della *ji*had internazionale. Questa dinamica, sempre più marcata, è oggi uno dei fattori di maggiore preoccupazione per le autorità cinesi.

Se è ormai chiaro che la stabilizzazione delle coste meridionali e orientali del Mediterraneo rappresenta un obiettivo vitale per la Cina, non è altrettanto chiaro quali debbano essere gli strumenti che essa sia pronta e disposta a utilizzare per raggiungerlo. La maggior parte degli analisti cinesi ritiene che la RPC non abbia ancora le capacità – in termini sia di *hard* che di *soft power* - per presentarsi come un garante credibile della sicurezza regionale. La fragile presenza militare cinese nella regione e la percezione negativa dell'opinione pubblica musulmana per il trattamento riservato dal governo di Pechino alle minoranze uigure limitano notevolmente i margini di azione. Il governo cinese sta tuttavia cercando di correggere questi limiti strutturali attraverso la strategia euroasiatica della “One Belt, One Road” – di cui il Mediterraneo è il terminale – indirizzata a rafforzare il network di partenariati bilaterali e multilaterali con gli attori locali al fine di promuovere stabilità, sviluppo e modernizzazione: un processo integrato che sintetizza chiaramente la direzione di lungo termine dell'interesse cinese in questa regione.

2.4. “Una cintura, una strada”: le nuove Vie della seta secondo Pechino

Quando nel 1978 la dirigenza cinese decise di chiudere l'epoca del totalitarismo maoista e avviare la profonda transizione economica e istituzionale da cui è emersa la Cina di oggi, Deng Xiaoping, architetto del nuovo corso, sottolineò con decisione la necessità di procedere con prudenza e non coltivare premature ambizioni di leadership nella politica internazionale.

Trent'anni dopo, vista la dimensione sempre più globale degli interessi cinesi e la strategia di contenimento promossa dagli Stati Uniti e da altri attori nella regione dell'Asia-Pacifico nei confronti delle ambizioni regionali di Pechino, i vertici della Repubblica Popolare sembrano imboccare una nuova direttrice, alla ricerca di “un nuovo tipo di rapporti tra le grandi potenze”, secondo la formulazione ufficiale usata dal Presidente Xi Jinping.

La manifestazione più evidente di questo nuovo approccio della politica estera cinese è rappresentata dal recente varo di una “nuova Via della seta”, iniziativa meglio nota come “*One Belt, One Road*”. Inaugurata nel 2013 dal Presidente Xi con un discorso presso l'Università di Astana, in Kazakhstan, questa iniziativa si propone di accelerare le sinergie tra la Cina e i paesi del continente eurasiatico attraverso processi complementari di integrazione economica sviluppati lungo due direttrici: una continentale – la “cintura” che collega la parte occidentale della Cina all'Europa settentrionale attraverso l'Asia Centrale e il Medio Oriente – e una marittima, la “Via”, che connette la costa cinese al Mediterraneo tramite l'Oceano Indiano.

La definizione ufficiale resa pubblica nel marzo 2015 dal Consiglio di Stato ha inquadrato la “*One Belt, One Road*” al contempo come un’“iniziativa” e un “progetto sistemico”. In qualità di “iniziativa”, essa si presenta come una proposta flessibile e *in fieri*, di cui è importante cogliere l'aspetto processuale, ossia l'orientamento inclusivo e aperto al contributo di tutti i paesi coinvolti sulla base delle sensibilità di ciascuno e senza specifiche finalità predeterminate da Pechino. L'approccio fortemente pragmatico è, invece, colto dai riferimenti alla sua natura quale “progetto sistemico”, che esprime strumenti poderosi (ad esempio un Silk Road Fund da USD 40 miliardi che si è già reso protagonista di un robusto investimento nell'italiana Pirelli) e induce geometrie politico-istituzionali innovative (come nel caso dell'Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB cui hanno aderito 57 paesi) al fine di sviluppare gradualmente una “comunità di interessi” in uno spazio euroasiatico oggi diviso e sottosviluppato, e tuttavia ricco di risorse e capitale umano.

Sarebbe un errore interpretare questa iniziativa come una mera narrazione, seppur sofisticata, dietro cui Pechino celi il proprio interesse al consolidamento di alcune partnership strategiche avviate da tempo con paesi quali la Russia o il Pakistan. L'enorme potenziale di questa proiezione dello “*smart power*” cinese su vasta scala – fondata su robuste dotazioni finanziarie e sul dinamismo del capitalismo di Stato cinese – emerge dai dati diffusi dall'Istituto per le Ricerche sull'Economia Internazionale della Commissione Nazionale per la Riforma e lo Sviluppo, che stima in un totale di USD 1.200 miliardi gli investimenti diretti esteri della Cina tra il 2014 e il 2020, di cui la più parte incanalati verso i paesi interessati dalla “*One Belt, One Road*”. Uniti alla previsione di circa USD 15.000 miliardi in importazioni da parte della Cina nello stesso periodo, si tratta di una combinazione che Pechino ritiene capace di sostenere la crescita globale e generare circa sette milioni di nuovi posti di lavoro nel mondo.

Se occorreranno alcuni anni per valutare la natura degli investimenti perseguiti sotto l'egida della “*One Belt, One Road*” – secondo le autorità cinesi rivolti in primis allo sviluppo ambientale, all'innovazione, alla

diffusione della tecnologia avanzata e alla promozione delle piccole e medie imprese – ciò che è sin d'ora evidente è la scelta di un approccio di tipo plurilaterale, più che multilaterale. Si tratta di una sfida politico-diplomatica qualitativamente diversa da ogni altra affrontata sin qui dalla Repubblica Popolare: la realizzazione di investimenti profittevoli non è, infatti, una funzione della disponibilità di risorse finanziarie, bensì della capacità di promuovere condizioni di stabilità durature e abilitanti allo sviluppo. Se il vasto spettro delle politiche mobilitate da questo progetto riuscirà a liberare il potenziale dei partner internazionali della Cina lungo la “*One Belt, One Road*”, Pechino potrebbe dimostrare di possedere la capacità di costruire un orizzonte comune che includa gli interessi dei suoi partner, costruendo relazioni improntate a una durevole fiducia reciproca.

2.5. La politica economica dell'integrazione cinese nel mercato globale

Se nell'arco dei prossimi dieci anni l'ambizioso progetto “*One Belt, One Road*” potrà accreditare presso l'opinione pubblica dei paesi interessati la percezione di una Cina che punta a costruire la propria ascesa in termini di sviluppo condiviso, nel momento attuale la credibilità dell'approccio *win-win* costantemente richiamato da Pechino nei suoi pronunciamenti di politica estera è anzitutto legata all'atteggiamento delle autorità cinesi in campo commerciale. Primo paese esportatore e secondo importatore al mondo dopo gli Stati Uniti, la RPC è oggi al centro del secondo più importante *hub* produttivo e commerciale regionale al mondo dopo l'Europa (oltre il 50% delle importazioni cinesi proviene dai paesi asiatici e circa il 45% delle esportazioni cinesi rimane nella stessa area). Stabilità politica, rapido sviluppo economico, crescente capacità produttiva e un mercato interno in costante espansione hanno fatto del paese, nelle diverse fasi di sviluppo, una terra di straordinarie opportunità per paesi e imprese di ogni parte del mondo, da Africa, America Latina e Australia (esportatrici di materie prime), a Giappone, Stati Uniti ed Europa (grandi artefici della delocalizzazione della produzione manifatturiera in Cina nei decenni scorsi, e ora sempre più interessati a commercializzare in loco beni intermedi e beni di consumo).

Consapevole del ruolo di traino che la crescita economica cinese ha per l'economia globale, Pechino ha tradizionalmente disciplinato con grande attenzione tanto l'influsso di investimenti diretti esteri nel paese, quanto l'accesso di operatori stranieri nel proprio mercato interno. Le imprese straniere interessate a commercializzare i propri prodotti in Cina sono state sistematicamente incoraggiate a insediare siti produttivi nel territorio della RPC con un combinato disposto di incentivi e vincoli definiti dalle autorità cinesi ai vari livelli. A loro volta, i paesi interessati a esportare materie prime in Cina sono stati invitati ad aprire i propri mercati ai prodotti cinesi, mentre, in anni più recenti, i paesi alla ricerca di investimenti cinesi nella propria economia hanno goduto di particolare attenzione da parte dello Stato cinese nella misura in cui hanno dimostrato la propria disponibilità a cedere il controllo di asset strategici (*brand*, tecnologie, *know-how*, infrastrutture).

Se è vero che il valore aggiunto generato e trattenuto in Cina è soltanto una parte di quanto indicato nelle più note statistiche aggregate – il 52% del valore totale delle esportazioni cinesi, ad esempio, è incamerato da entità straniera – occorre rilevare la tendenza al costante calo di questa percentuale. Contestualmente si riduce gradualmente la dipendenza tecnologica della RPC da imprese estere, mentre grandi campioni nazionali aprono la strada alla proiezione commerciale di aziende cinesi verso i più avanzati mercati globali. I casi più noti sono quelli di Huawei, oggi tra i leader mondiali nel campo delle telecomunicazioni e Lenovo, che ha acquisito – tra le altre – la divisione home computer (2005) e piccoli server (2014) di IBM ed è oggi il principale produttore di PC al mondo, con una crescente presenza nel mercato della telefonia cellulare.

In questo contesto, l'espansione del mercato interno e la sua maturazione, favorita dal dilatarsi di un ceto medio dotato di potere d'acquisto crescente (stime attendibili prevedono che oltre il 50% delle famiglie cinesi residenti in contesti urbani avranno un reddito tra USD 16.000 e 34.000 entro il 2020, rispetto al 14% del 2012), costituiscono un volano imprescindibile per consentire alle imprese nazionali di irrobustirsi per competere a livello globale da una posizione di forza nel futuro prossimo. Non stupisce, quindi che, sebbene migliorato rispetto al passato, l'ambiente in cui le imprese straniere si trovano ad operare in Cina non sia oggi pienamente soddisfacente. Come riportato dal *Position paper* della Camera di Commercio UE 2015/16, la protezione dei diritti di proprietà intellettuale rimane debole, l'accesso agli appalti pubblici è sovente interdetto e in un vasto numero di settori gli investimenti stranieri sono formalmente vietati o di fatto impediti. Soprattutto, però, cresce la frustrazione per la mancata trasparenza e parità di trattamento tra imprese straniere e locali, non soltanto statali, ma anche private, specialmente quando ben connesse con i decisori politici.

2.6. Le relazioni economico-commerciali con l'Italia

La Cina rappresenta l'ottavo mercato di sbocco per le merci italiane, per un valore pari a EUR 10,5 miliardi nel 2014 (dati Eurostat). A livello europeo il primato per valore delle esportazioni spetta alla Germania (EUR 74,8 miliardi), seguita da Regno Unito (EUR 19,6 miliardi) e Francia (EUR 16,2 miliardi). Per l'Italia la Cina è dunque un mercato importante ma non ancora strategico: solo il 2,6% dell'export italiano è assorbito dalla Cina, mentre questa percentuale sale al 3,8% per la Francia, al 5,1% per il Regno Unito e al 6,6% per la Germania. Nella prospettiva cinese, l'Italia è solo il suo ventiseiesimo paese fornitore e il ventiduesimo mercato di sbocco per le merci prodotte in Cina (dati UN Comtrade).

Questa, relativa, minore integrazione con il mercato cinese rispetto ai principali competitor europei è dovuta a diversi fattori, tra cui, in particolare:

- la natura del sistema produttivo italiano e la conseguente composizione delle esportazioni;
- la ridotta dimensione delle aziende italiane, che rende più complesso interagire con mercati anche culturalmente lontani;
- una diffusa frammentazione e mancanza di coordinamento tra diversi attori strategici, dalle istituzioni centrali dello Stato alle imprese, passando per regioni e associazioni di categoria.

L'Italia è conosciuta da decenni nel mondo della produzione manifatturiera cinese anzitutto come esportatore di tecnologia: quasi il 40% delle esportazioni italiane sono tuttora riferibili al settore meccanico, mentre i prodotti per cui l'Italia è più nota al vasto pubblico (moda, lusso, mobili, alimentare) rappresentano meno di un quarto dell'export. In questi settori le esperienze sono diverse. Per i beni di alta e altissima gamma la Cina è ormai un mercato fondamentale, rappresentando – a seconda dei prodotti – dal primo al terzo mercato di sbocco a livello globale. A questi numeri vanno aggiunti gli acquisti che i cittadini cinesi compiono quando si trovano all'estero, in particolare a Hong Kong ma sempre più spesso anche in Europa o negli Stati Uniti, dove possono evitare la tassazione piuttosto elevata che il governo cinese impone ai prodotti di lusso venduti nel paese. Il numero di viaggi turistici compiuti all'estero da cittadini cinesi nel 2014 è salito a 109 milioni, poco meno del 10% del mercato turistico globale, per una spesa complessiva che si stima sfiori USD 500 miliardi. Per i prodotti italiani di fascia media la penetrazione è più difficile: per le aziende che operano in quest'ambito la Cina è più un mercato di approvvigionamento che di sbocco. Il settore alimentare sconta invece una serie di difficoltà rispetto ai partner europei che sono in sostanza riconducibili, oltre alla già citata ridotta dimensione delle aziende italiane e ai problemi di coordinamento, alla mancanza di catene distributive italiane in Cina che possano fungere da traino.

Figura 3 – Principali esportazioni italiane in Cina per tipologia di prodotto, 2014 (EUR)

Totale	10.494.125.969
Macchine e apparecchi industriali per uso generale	1.620.882.756
Macchine e apparecchi specializzati per particolari industrie	1.211.308.906
Veicoli su strada	951.351.479
Vestiti e accessori di abbigliamento	558.380.658
Macchine e apparecchi per la lavorazione dei metalli	552.661.942
Prodotti medicinali e farmaceutici	428.553.171
Macchine ed apparecchi elettrici	381.681.156
Filati, tessuti, articoli tessili confezionati e prodotti connessi	347.863.465
Macchine generatrici, motori e loro accessori	322.161.755

Fonte: elaborazione su dati Istat

L'Italia importa, invece, beni dalla Cina per oltre EUR 25 miliardi e patisce quindi un consistente passivo della bilancia commerciale bilaterale, pari a EUR 14,6 miliardi nel 2014. Sebbene questa condizione di squilibrio sia comune alla gran parte dei paesi europei (esclusa la Germania, in attivo per EUR 13,9 miliardi), l'impatto sull'economia italiana è profondamente diverso. L'export cinese, infatti, spaziando dai prodotti elettronici alla meccanica e al tessile, presenta una forte sovrapposizione con le produzioni tradizionali. In paesi come la Francia o il Regno Unito le importazioni dalla Cina hanno sostituito analoghe importazioni provenienti da altri paesi (compreso il Made in Italy, come nei casi di abbigliamento e calzature), non producendo effetti evidenti sulla produzione nazionale. Per le produzioni italiane l'effetto di spiazzamento è stato molto più forte. D'altro canto, va segnalato che nelle importazioni in Italia – ma anche nelle esportazioni verso la Cina – vi è una percentuale significativa di componenti e parti, a testimonianza del fatto che le *supply chains* delle imprese italiane e cinesi vanno integrandosi sempre di più secondo una dinamica che mitiga parzialmente la concorrenza diretta tra il sistema produttivo italiano e quello cinese.

L'evoluzione futura dei rapporti commerciali e delle dinamiche di investimento tra Italia e Cina sarà inevitabilmente condizionata da due politiche di matrice comunitaria: la concessione del *Market Economy Status* alla Repubblica Popolare Cinese da parte dell'UE e la conclusione del negoziato per l'ambizioso *EU-China Bilateral Investment Agreement* (BIA). In merito al primo punto, la Cina ritiene – in base agli accordi con cui Pechino venne ammessa all'Organizzazione Mondiale del Commercio nel 2001 – di potere acquisire automaticamente nel 2016 lo status di economia di mercato, passaggio che renderebbe più complesso per l'UE applicare i dazi anti-dumping alle merci cinesi. Molti stati membri – tra cui l'Italia – sostengono, invece, che la concessione debba comunque essere frutto di una valutazione delle condizioni attuali dell'economia cinese, caratterizzata ancora in molti settori da una massiccia presenza dello Stato, che opera in maniera discriminatoria nei confronti delle imprese straniere. Una decisione dell'UE è attesa per il 2016.

Bruxelles sta inoltre negoziando con Pechino un *Bilateral Investment Agreement* con l'obiettivo di definire una cornice normativa omogenea in Europa per l'attrazione e la tutela degli investimenti cinesi, cui corrispondano analoghe garanzie in Cina, in particolare in tema di accesso al mercato. In questo senso, le priorità per l'Italia sono la protezione della proprietà intellettuale, la tutela delle Indicazioni Geografiche Tipiche, e l'uguale opportunità di accesso alle procedure di concessione degli appalti pubblici. L'accordo sugli investimenti è considerato un test decisivo, che – in caso di esito positivo – potrebbe agevolare un futuro accordo di libero scambio, con l'obiettivo finale di garantire un accesso non discriminatorio al mercato cinese sulla base di un'equa competizione fondata su regole comuni, uniformemente applicate ad aziende cinesi e straniere, sia pubbliche sia private (il cosiddetto *level-playing field*).

Pur non essendo disponibile un'anagrafe completa degli investimenti italiani in Cina si può stimare che siano circa duemila le imprese con una qualche presenza stabile nel paese. Alcune sono presenti con semplici uffici di rappresentanza, altre attraverso società in joint-venture con soci cinesi, altre ancora con uno o più stabilimenti di proprietà o con un mix di queste opzioni. Con il diffondersi di una migliore conoscenza del mercato e con la parziale diminuzione dei limiti agli investimenti esteri, cresce il numero di imprese italiane impegnate in investimenti autonomi. Il settore che vanta la maggior presenza di imprese è la meccanica: in particolare, in termini di capitali investiti, l'*automotive* rimane l'ambito più importante. La presenza italiana nel settore dei servizi è in crescita, ma generalmente con imprese di dimensioni ridotte.

In termini di distribuzione geografica, la principale concentrazione di imprese italiane si trova nel quadrante del Delta dello Yangtze, che riunisce Shanghai, la parte meridionale della provincia del Jiangsu e la parte settentrionale della provincia dello Zhejiang. Di particolare interesse è la concentrazione che si è formata nella zona di Suzhou, dove, in un territorio relativamente circoscritto, vi sono oltre 170 imprese italiane. Altre aree importanti sono la provincia del Guangdong, nel sud del paese, e l'area intorno alla capitale, Pechino. In ragione della crescente importanza del mercato interno e dell'aumento dei costi di produzione (dal costo del lavoro, a quello dei siti produttivi e del mercato immobiliare), negli ultimi anni alcune imprese hanno iniziato a investire nelle province centro-occidentali della Cina: si tratta di casi limitati, ma che vedono prime aggregazioni in alcune aree strategiche, tra cui la municipalità di Chongqing, dove l'Italia ha recentemente aperto un nuovo Consolato Generale.

La sfida che devono affrontare oggi gli imprenditori italiani in Cina è molto diversa da quella anche solo di un decennio fa. Se per lungo tempo il paese ha presentato un mercato estremamente competitivo sul fronte dei costi, ma con diffuse carenze infrastrutturali, scarsità di competenze e significativi deficit nel corpus legislativo e nell'implementazione di leggi e regolamenti, oggi, almeno nelle province costiere, le imprese affrontano costi che si avvicinano a quelli dell'Europa orientale, a fronte di infrastrutture, servizi e capitale

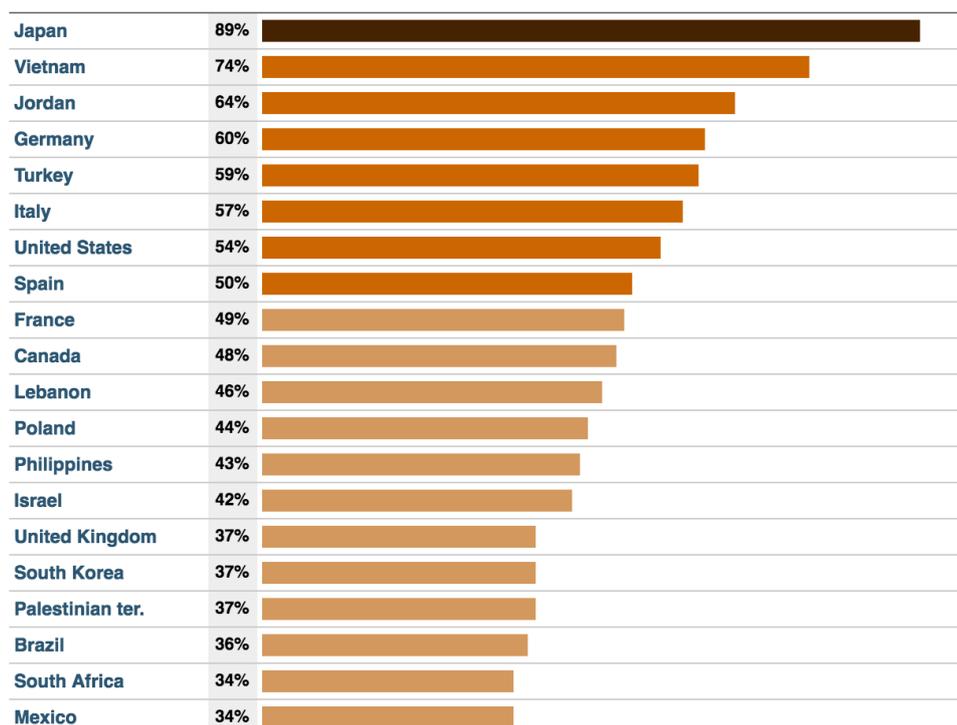
umano capaci di garantire una produttività molto più elevata. Non si tratta di una realtà uniforme: in settori tradizionali come tessile, abbigliamento e meccanica di base gli aumenti di produttività sono più limitati, mentre in ambiti quali ICT, meccanica avanzata e *automotive* possono essere notevoli, più che compensando gli aumenti dei costi di produzione.

Il cambiamento dei vantaggi competitivi del paese e l'emergere di una concorrenza nazionale sempre più robusta in un mercato che cresce a tassi più ridotti rispetto al passato sta portando alcune imprese straniere a rivedere la propria presenza nel paese. Per la maggioranza, la Cina resta un contesto produttivo e un mercato imprescindibile, nonostante le difficoltà elencate. Per altre, in particolare quelle attive in settori in cui la produttività è cresciuta meno, è invece in corso un ripensamento della presenza, che sfocia in un rientro delle attività in Italia (il fenomeno del *reshoring*), o, più spesso, nel loro trasferimento in paesi con costi di produzione inferiori, ad esempio in paesi dell'Asia sud-orientale.

2.7. Il rilancio delle relazioni politiche bilaterali e degli investimenti cinesi in Italia

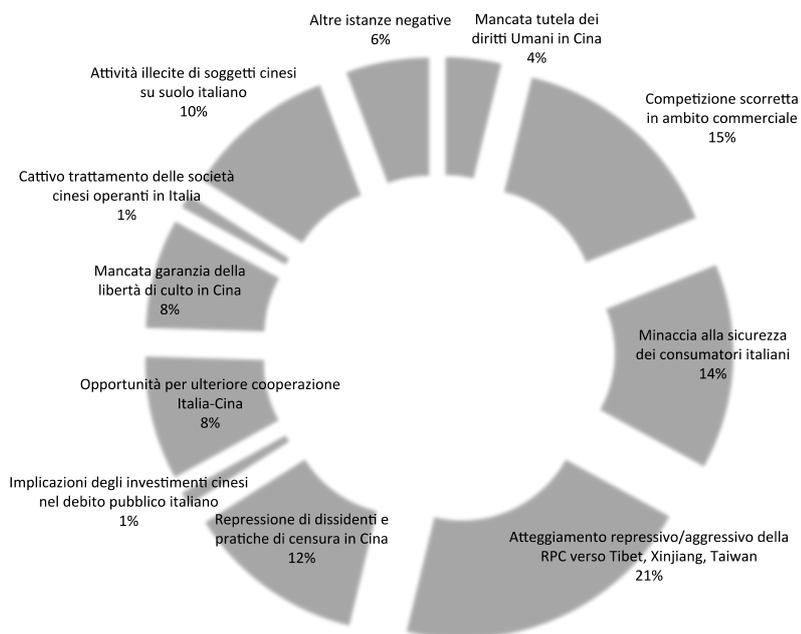
I forti effetti di spiazzamento patiti dal sistema produttivo italiano a motivo dell'integrazione della Cina nel mercato globale costituiscono uno dei principali fattori alla base della diffidenza che l'opinione pubblica italiana dimostra nei confronti della Cina. La serie storica di affidabili sondaggi europei e statunitensi mostra come l'Italia e la Germania siano stabilmente i due paesi europei in cui si registra il minor tasso di fiducia nella RPC (Figura 4). Anche la classe dirigente italiana riflette questa postura: un'analisi dei lavori del Parlamento italiano durante la XVI legislatura (2008-2012) mostra come in circa il 90% dei casi le discussioni che preludono o conducono all'adozione di atti formali – interrogazioni, interpellanze, mozioni, strumenti legislativi – relativi alla Cina da parte di Camera dei Deputati e Senato della Repubblica siano improntate a una rappresentazione di tale paese in termini essenzialmente negativi (Figura 5).

Figura 4 – Percentuale del campione sondato che risponde “sfavorevole” alla domanda “Lei ha un’opinione favorevole o sfavorevole della Cina?”



Fonte: Pew Global Attitudes project, survey 2015

Figura 5 – Rappresentazione della Cina nelle discussioni in Commissione e in Aula nel Parlamento italiano, XVI Legislatura (29 aprile 2008 – 22 dicembre 2012)



Fonte: ricerca condotta dal curatore del presente Approfondimento, discussa in *Italy's encounters with modern China. Imperial dreams, strategic ambitions* (a cura di M. Marinelli e G. Andornino), Palgrave Macmillan, New York, 2014.

Questa condizione di complessivo scetticismo – unita a una certa marginalità della RPC nel calcolo strategico dei governi italiani dopo la fine della c.d. "Prima Repubblica", all'inizio degli anni '90 – ha lasciato il passo a un inedito dinamismo delle relazioni bilaterali a partire dal 2014. Due visite ufficiali a livello di capo di governo e oltre EUR 14 miliardi di investimenti (Figura 6) perfezionati da parte cinese in Italia costituiscono i risultati più tangibili conseguiti nel biennio in cui ricorrevano tanto il decennale della firma del partenariato strategico Italia-Cina (2004), quanto il 45° anniversario dalla normalizzazione dei rapporti diplomatici (1970). Si tratta della chiusura di dossier ambiziosi, la cui genesi è antecedente agli esecutivi attualmente in carica, e sui quali si è a lungo negoziato. Proprio la portata degli accordi in discussione ha richiesto la maturazione di condizioni politiche che innescassero la convergenza di interessi tra Cina e Italia – entrambe impegnate in riforme che ne accrescano la competitività sostenibile a livello globale –, consentendo di aprire quello che è stato definito “un nuovo capitolo di amicizia e cooperazione”.

Pechino riserva da tempo particolare attenzione alle dinamiche economiche e socio-politiche che interessano l'Italia, e non soltanto perché qui risiede la più ampia comunità di origine cinese d'Europa che conserva la cittadinanza della Rpc, come discusso nel paragrafo successivo. L'Italia rimane al contempo uno snodo logistico di eccezionale potenziale nella regione euro-mediterranea, un attore fondamentale per la tenuta dell'area euro – dalla cui stabilità dipende la capacità dell'Unione europea di confermarsi primo mercato al mondo per il *Made in China* –, e un'economia ricca di asset strategici, tra cui marchi di fama mondiale, *know-how* tecnologico e infrastrutturale d'avanguardia, e un ampio numero di imprese sotto-capitalizzate ma sane e spesso inserite in posizioni chiave all'interno di filiere redditizie. La cessione a imprese di Stato cinesi di una significativa partecipazione in CDP Reti da parte della Cassa Depositi e Prestiti, così come della proprietà di una società-simbolo della manifattura italiana quale Pirelli (la più grande acquisizione di una società quotata europea da parte cinese mai avvenuta, per un valore di oltre EUR 7 miliardi) si collocano in questo quadro e dimostrano la salienza della Cina come possibile partner non soltanto finanziario ma anche industriale.

A frenare l'approfondimento della relazione bilaterale sin qui è stata soprattutto l'Italia, sia per lo stato di incertezza contingente determinato dalla crisi economica e dalla volatilità del ciclo politico, sia per un'ambivalenza strutturale circa gli allineamenti strategici del paese. Il 2014 ha visto l'iniziale superamento di questa fase. I primi effetti delle riforme varate dai governi Monti e Letta (2011-2014), uniti a un'interazione più strutturata con interlocutori cinesi sensibili, e – aspetto decisivo – alla definizione di un

chiaro indirizzo politico da parte del nuovo Presidente del Consiglio, favorevole a un “reale rilancio” del partenariato con la Cina, ha portato alla firma del “Piano d’azione per il rafforzamento della cooperazione economica tra Italia e Cina per il periodo 2014-2016” durante la visita di Matteo Renzi in Cina (giugno 2014), e a una successiva Dichiarazione congiunta in occasione della visita del premier cinese Li Keqiang a Roma il successivo 14 ottobre 2014.

Il primo di questi passaggi istituzionali ha consentito di focalizzare il potenziale inespresso nell’interazione economico-commerciale tra i due paesi, che si professano impegnati a promuovere “una solida crescita dell’interscambio di beni e servizi, anche allo scopo di favorire un accelerato, seppur graduale, riequilibrio” (i dati provvisori sul 2015 non autorizzano peraltro particolare ottimismo su questo versante). Sono da leggersi in questo senso sia la costituzione del Business Forum Italia-Cina – nuovo strumento di dialogo tra i rappresentanti dei settori industriali e finanziari dei due paesi –, sia i molteplici investimenti di portafoglio perfezionati dal fondo sovrano cinese (riconducibile alla People’s Bank of China) in Italia in rapida sequenza tra 2014 e 2015. Attestandosi in tutti i casi appena al di sopra del 2% della compagine azionaria – soglia che determina una partecipazione rilevante, con conseguente obbligo di comunicazione pubblica da parte delle autorità di vigilanza – Pechino ha scelto di trasmettere un forte segnale di fiducia nel futuro dell’economia italiana in un’importante fase di rilancio di quest’ultima. In taluni casi (Unicredit, Intesa Sanpaolo, Terna, ENEL), la partecipazione cinese si è riposizionata sotto il 2% negli ultimi giorni di novembre 2015.

Figura 6 – Principali investimenti cinesi in Italia nel biennio 2014-15 (M&A e portafoglio)

Anno	Investitore	Quota	Società partecipata
2014	People’s Bank of China	2,10 %	ENEL
2014	People’s Bank of China	2,10 %	ENI
2014	Shanghai Electric	40,00 %	Ansaldo Energia
2014	People’s Bank of China	2,02 %	Prysmian
2014	People’s Bank of China	2,00 %	FCA
2014	People’s Bank of China	2,01 %	Telecom Italia
2014	People’s Bank of China	2,01 %	Generali
2014	State Grid Corp. of China	35,00 %	CDP Reti (Terna, Snam)
2014	People’s Bank of China	2,00 %	Mediobanca
2015	People’s Bank of China	2,04 %	Saipem
2015	ChemChina	95,97 %	Pirelli (4,4% RCS; 29% Prelios)
2015	People’s Bank of China	1,99 %	Terna
2015	People’s Bank of China	1,98 %	Intesa San Paolo
2015	People’s Bank of China	2,00 %	Unicredit
2015	People’s Bank of China	2,00 %	Monte dei Paschi di Siena

Fonte: CONSOB, Cassa Depositi e Prestiti

2.8. I cinesi d’Italia: profilo di una comunità emergente

All’intersezione sociale e culturale tra i due paesi, ad un tempo animatori delle relazioni bilaterali “sul campo” e figure di raccordo dal potenziale tuttora trascurato dalle istituzioni, i cittadini cinesi residenti in Italia sono 265.820 (Istat, 2014), mentre quelli in possesso di un regolare permesso di soggiorno sarebbero 320.794 (Istat, 2013). Considerando anche l’incidenza della componente irregolare, è possibile stimare la presenza cinese complessiva nell’ordine delle 350.000 persone. Questi numeri fanno dei cinesi la quarta

popolazione straniera in Italia, ma il vero primato racchiuso in queste cifre è un altro: l'Italia è oggi il paese europeo con la maggiore presenza di cittadini della RPC. Altri paesi europei, come Francia e Regno Unito possono vantare un numero assai più ampio di propri cittadini di origine cinese, i quali però non hanno mai avuto la cittadinanza cinese, oppure vi hanno rinunciato in favore di quella dei paesi in cui risiedono.

Per il nostro paese, quella cinese rappresenta anche la prima e più antica immigrazione straniera. Il primo insediamento stabile di cinesi – per lo più originari del distretto di Qingtian nella parte meridionale della provincia costiera dello Zhejiang – nel nostro paese risale, infatti, alla seconda metà degli anni '20 del Novecento, quando una piccola colonia di commercianti ambulanti elesse Milano a propria base logistica e luogo di residenza. Dato che singoli mercanti di Qingtian, apripista per i flussi a venire, si erano stabiliti a Milano fin dall'epoca dell'Esposizione Universale del 1906, è possibile affermare che ci apprestiamo a celebrare un secolo di presenza cinese in Italia. Buona parte dei cinesi che oggi vivono nel nostro paese vi sono giunti o vi sono nati nell'arco degli ultimi trent'anni, ma molti di loro appartengono ai medesimi lignaggi famigliari e provengono dagli stessi villaggi di montagna nell'entroterra della città costiera di Wenzhou da cui erano partiti i loro avi prima del secondo conflitto mondiale.

Si tratta di una popolazione dal profilo demografico complesso, costituita prevalentemente da famiglie, in cui oltre una persona residente su quattro è un minore. Più del 60% di questi minori è nato in Italia. Da diversi anni l'afflusso di nuovi migranti adulti dalle regioni di provenienza è in graduale contrazione, ma nel 2013 i cinesi costituivano ancora il flusso di nuovi immigrati stranieri più numeroso. Considerato che si tratta di una popolazione molto giovane (l'età media è di 29 anni), in cui i giovani tendono a sposarsi prima dei trent'anni e ad avere in media due figli per coppia, il trend demografico della popolazione cinese in Italia si manterrà in crescita continua anche nell'eventualità di un ulteriore calo dei nuovi arrivi, e potrebbe superare per numerosità quella marocchina nei prossimi cinque anni, divenendo così la più numerosa minoranza non europea in Italia. La maggioranza degli adulti sperimenta un certo grado di isolamento linguistico-culturale, in ragione della distanza linguistica e della lunga permanenza in settori occupazionali in cui il contatto con gli italiani è stato relativamente scarso (manifattura), ma l'integrazione socio-economica nel contesto italiano è nel complesso notevole e in continua intensificazione. Una vivace e ben distribuita stampa periodica in lingua cinese (con relativi canali online) rappresenta il principale mezzo di informazione sull'attualità italiana ed europea per coloro che non padroneggiano la lingua italiana.

Circa un cinese residente in Italia su cinque è imprenditore, il che significa che mediamente lo è almeno una persona in seno a ciascun nucleo famigliare. Per numero di imprenditori individuali i cinesi sono secondi solo ai marocchini: rispettivamente 48.116 e 66.273 unità, secondo i dati più recenti (Unioncamere, 2015). Il 65% di questi imprenditori è attivo nel settore dei servizi, soprattutto nel commercio e nella ristorazione: comparti in cui è cruciale la padronanza della lingua italiana e una buona capacità di rapporto con una clientela diversificata. Il rapido assorbimento della componente più giovane e scolarizzata in Italia in seno a questo settore sta rapidamente accelerando l'integrazione socio-culturale di questa minoranza, malgrado a livello mediatico prevalga ancora lo stereotipo della comunità chiusa e autoriferita. Oggi solo il 35% degli imprenditori è attivo nella manifattura, soprattutto nell'ambito delle confezioni di articoli di abbigliamento, settore che resta però il principale datore di lavoro per gli immigrati cinesi, soprattutto quelli più recente arrivo.

Il modello di inserimento economico è tuttora orientato al costante reinvestimento dei propri guadagni in attività imprenditoriali, anche a costo di notevoli livelli di autosfruttamento. Circuiti di prestito e credito informale in seno a reti di relazioni privilegiate, mantenute all'interno di cerchie famigliari o amicali, consentono il rapido accesso a capitali da destinare alla creazione di impresa. Tali movimenti di denaro contante sono generalmente non tracciabili e tali circuiti sono un potenziale veicolo di evasione fiscale e di riciclaggio. Le rimesse degli immigrati cinesi in Italia nel 2014 erano pari a 819 milioni di euro. Benché in calo dal 2012, tale cifra rappresenta tuttora il maggiore flusso di denaro verso la propria madrepatria espresso da una singola popolazione immigrata in Italia. È opportuno rimarcare però che tale cifra comprende anche trasferimenti in denaro connessi con l'importazione di merci o semilavorati dalla Cina da parte dei cinesi che in Italia sono attivi nell'ambito dell'import-export e dell'abbigliamento pronto-moda.

La forte vocazione al lavoro autonomo in seno alla popolazione cinese in Italia – un dispositivo di adattamento al contesto economico italiano che ha permesso a immigrati di recente arrivo di garantirsi strategie di sussistenza e di ascesa sociale lavorando per i propri connazionali fino al momento in cui hanno potuto avviare le proprie attività imprenditoriali – ha dato vita fin dal secondo dopoguerra a un vivace associazionismo imprenditoriale. Le associazioni di imprenditori cinesi in Italia sono assai numerose, ma

nelle città italiane in cui è presente una rappresentanza diplomatica della RPC ve n'è generalmente una che funge da raccordo politico, agevolando l'incontro con i maggiorenti delle diverse comunità locali in occasione della visita di esponenti del governo cinese o di delegazioni commerciali espresse da imprese di stato o da autorità amministrative di medio e basso livello. Negli ultimi vent'anni l'azione del governo cinese nei confronti dei propri cittadini all'estero si è molto intensificata, sia nell'ottica di una promozione di scambi e di opportunità di investimento, sia con l'obiettivo di irrobustire il senso di appartenenza e d'identità nazionale tra i cinesi ormai stabilmente trasferitisi in altri paesi, con particolare riguardo all'educazione delle giovani generazioni. Tali politiche tendono a contrastare la tendenza – ancora debole, ma in crescita – alla richiesta della cittadinanza italiana da parte dei giovani nati o cresciuti in Italia.

Negli ultimi dieci anni in Italia sono emerse diverse realtà associative tese a dare voce alle istanze dei cinesi di seconda generazione, come Associna, oppure la prima associazione datoriale più spiccatamente rivolta al dialogo con il mondo dell'associazionismo datoriale italiano, l'Unione degli Imprenditori Italiani e Cinesi. Queste associazioni si distinguono da quelle espresse dall'immigrazione di prima generazione per il fatto di prediligere l'italiano come lingua d'uso e per la loro dichiarata volontà di promuovere la cittadinanza attiva dei cinesi d'Italia. Entrambi questi universi associativi, assai dinamici e volti a tessere relazioni sempre più strette e diversificate tanto in Cina quanto in Italia, sono interlocutori naturali per la promozione delle relazioni italo-cinesi. Sul versante commerciale, per esempio, si devono soprattutto a imprenditori cinesi membri di tali “camere di commercio in miniatura” alcuni interessanti casi di successo nella promozione dell'agroalimentare italiano in Cina: dal vino all'olio, dagli alimentari per l'infanzia al caffè.

CONCLUSIONI

Dinamiche strutturali e circostanze contingenti orientano le relazioni tra Italia e Cina nella direzione di una crescente sinergia tra i due sistemi economici, cui fa da sfondo una significativa sintonia in politica estera. In particolare, il nuovo, ambizioso ciclo di modernizzazione del sistema produttivo cinese necessita di partner industriali nei paesi più avanzati che siano disponibili e capaci di intercettare i massicci flussi di investimento provenienti dalla Cina allo scopo di sviluppare tecnologie e *know-how* essenziali per reggere la competizione globale. Al contempo, se aperto a una più equilibrata presenza di imprese straniere, il mercato cinese presenta uno straordinario potenziale di espansione e maturazione in settori strategici per l'economia italiana. La scelta di Pechino di potenziare la proiezione economica e finanziaria verso l'Europa e il Mediterraneo è d'altronde inquadrata in un orizzonte di medio termine, attraverso l'iniziativa "*One Belt, One Road*", che risponde alle priorità del paese anche in termini di sicurezza energetica e sviluppo delle province centro-occidentali, mediante il volano di una migliore connettività euro-asiatica. La prospettiva di una maggiore esposizione cinese verso la regione euro-mediterranea favorisce un allineamento delle priorità di Roma e Pechino anche in campo politico, nel perseguimento di una strategia di contrasto del terrorismo di matrice fondamentalista che pone l'enfasi non tanto sull'utilizzo dello strumento militare, quanto sull'esigenza di costruire le condizioni politico-economiche necessarie a una durevole stabilità della regione.

Pur promettenti, i fattori di contesto non sono, però, sufficienti a garantire di per sé la piena realizzazione del potenziale delle relazioni bilaterali. Lungo la "*Road to 50*" – ossia il quinquennio che condurrà al 50° anniversario della normalizzazione dei rapporti diplomatici tra Italia e Cina, e che coincide significativamente con il 13° Piano quinquennale cinese (2016-2020) e con la fase culminante della strategia "Europa 2020" – entrambi i paesi sono attesi a uno sforzo politico lungimirante e non rituale. Sul versante italiano, in particolare, da lungo tempo si auspica la costituzione di una funzione di "regia" delle relazioni con la Cina, preferibilmente collocata presso la Presidenza del Consiglio, capace di evitare l'impressionante dispersione di energie e opportunità registrata sin qui a causa della scarsa sistematicità con cui istituzioni e imprese italiane danno seguito agli input provenienti dalle rappresentanze italiane in Cina o direttamente da interlocutori cinesi. Pechino, di contro, ha accentuato una già consolidata tendenza a incunarsi strumentalmente tra le diverse sensibilità dei paesi membri dell'Unione Europea, un motivo di frustrazione per l'Italia che si unisce all'atteggiamento spesso rigidamente transattivo degli interlocutori istituzionali cinesi e alla loro scarsa reattività su dossier particolarmente salienti per Roma (ad esempio in tema di bilancia commerciale). Entrambi i paesi, infine, necessitano di estendere significativamente sia il bacino dei talenti cui operatori economici, istituzioni e società civile possono attingere per dotarsi di efficaci interpreti delle sinergie tra Italia e Cina, sia le comunità dei *China-watchers* in Italia e (soprattutto) degli *Italy-watchers* in Cina, oggi fortemente sottodimensionate nel mondo accademico e nei centri di ricerca rispetto alle ambizioni che Roma e Pechino prospettano per il futuro del loro partenariato.

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- n. 96 L'Africa centrale (CeSPI - giugno 2014)
- n. 97 L'Africa e le trasformazioni in corso. Tra persistenza dei problemi strutturali e nuove opportunità (CeSPI - giugno 2014)
- n. 98 L'Africa occidentale (CeSPI - luglio 2014)
- n. 99 Agenda di sviluppo post 2015 e accordo sui cambiamenti climatici (CeSPI - settembre 2014)
- n. 100 Tra Europa e Asia: strutture di *governance* economica e finanziaria (ISPI - settembre 2014)
- n. 101 La sicurezza alimentare in 13 paesi asiatici in via di sviluppo dell'ASEM (CeSPI - settembre 2014)
- n. 102 Le relazioni tra Ue e Africa dopo il 4° Vertice del 2-3 aprile 2014 (CeSPI - ottobre 2014)
- n. 103 Turchia: evoluzione politica interna e dinamiche regionali (ISPI - dicembre 2014)
- n. 104 L'Italia nelle missioni internazionali: problematiche operative e giuridiche (IAI - dicembre 2014)
- n. 105 Traiettorie di sviluppo dei bilanci della difesa dei paesi BRICS (CeSI - gennaio 2015)
- n. 106 Eserciti in miniatura? La spesa militare di Francia, Gran Bretagna e Germania al tempo della crisi (IAI - maggio 2015)
- n. 107 L'Agenda di sviluppo post 2015 e l'accordo sui cambiamenti climatici (CeSPI - settembre 2015)
- n. 108 Italia-America latina e il Foro italo-latinoamericano dei Parlamenti (CeSPI - settembre 2015)
- n. 109 Le incognite per l'Afghanistan nel passaggio da ISAF a Resolute Support (CeSI - settembre 2015)
- n. 110 Le sabbie mobili della crisi libica (CeSI - ottobre 2015)
- n. 111 Rilancio della cooperazione Euro-Mediterranea (ISPI - ottobre 2015)

*Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.
Coordinamento redazionale a cura della:*

Senato della Repubblica

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67063666- e-mail: segreteriaAAII@senato.it

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>