

Osservatorio di Politica internazionale



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

La Cina: sviluppi interni, proiezione esterna

Parte II
Le dinamiche socio-economiche

Ottobre 2020

163

Approfondimenti

“La Cina: sviluppi interni, proiezione esterna”

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

AUTORI

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

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

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

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

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

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

Francesca Celi (TOChina Hub e T.wai)

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

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

Enrico Fardella (Peking University e TOChina Hub)

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

Valeria Garbui (TOChina Hub)

Andrea Ghiselli (Fudan University e TOChina Hub)

Maria Grazia Giuffrida (TOChina Hub)

Elisa Giunipero (Università Cattolica di Milano)

Simona Grano (Università di Zurigo)

Emma Lupano (Università degli Studi di Cagliari)

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

Raimondo Neironi (T.wai)

Martina Poletti (TOChina Hub e T.wai)

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

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

Anastas Vangeli (T.wai)

Francesco Silvestri (Beijing Foreign Studies University e TOChina Hub)

Approfondimento

“LA CINA: SVILUPPI INTERNI, PROIEZIONE ESTERNA”

2. LE DINAMICHE SOCIO-ECONOMICHE

2.1 Trasformazioni e prospettive dell'economia cinese

2.2 I rapporti economici Italia - RPC

2.3 La Cina e il divario di genere

2.4 Lineamenti della società civile cinese

2.5 Ambiente, ecologia e cambiamento istituzionale

2.6 Cambiamento climatico e governance globale

2. LE DINAMICHE SOCIO-ECONOMICHE

2.1 Trasformazioni e prospettive dell'economia cinese

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

In occasione dell'ultima crisi economica globale, innescatasi negli Stati Uniti nel 2008, Pechino reagì rapidamente con una drastica espansione del credito e un massiccio intervento di stimolo sotto forma di investimenti pubblici destinati in particolare al settore infrastrutturale, riportando una crescita economica poco al di sotto del 10% nel 2009 mentre l'economia globale entrava in recessione. Il risvolto problematico di questo approccio, volto a stabilizzare la dinamica economica nazionale e a prevenire ricadute sociali politicamente tossiche, è consistito nell'aumento del debito, soprattutto a carico degli enti locali e delle imprese, a partire dalle imprese in mano pubblica. Tra il 2007 e il 2018 il debito aggregato totale della RPC – comprensivo dell'indebitamento di Stato, famiglie e imprese non finanziarie – è passato dal 140% a oltre il 250%.¹ L'indebitamento non è di per sé un fattore di criticità, ma lo diventa nella misura in cui esso sostiene la crescita nell'immediato anche a discapito della redditività degli investimenti nel medio termine, oltre che nel caso in cui esso sia detenuto da investitori internazionali. Per quanto riguarda la RPC, la limitata esposizione debitoria verso l'estero, nel quadro di un'ancora parziale integrazione del sistema finanziario nazionale in quello globale, scherma il paese da pressioni esterne e pericolose dinamiche speculative. Meno rassicurante è la situazione della performance del debito: tra economisti e *policy makers* cinesi è ben noto il tema dell'azzardo morale favorito da un sistema bancario quasi totalmente in mano pubblica e dai particolari veicoli di finanziamento degli enti locali,² da cui peraltro dipendono in buona parte la stabilità sociale e le carriere dei vertici della nomenclatura del Partito. Sotto la leadership di Xi Jinping le autorità hanno mostrato un'inattesa propensione per politiche di relativa austerità, che riportino sotto controllo la leva finanziaria, prevenendo ulteriori eccessi. In questa cornice si deve leggere anche la bozza di regolamentazione recentemente pubblicata dalla Banca Popolare Cinese e dalla China Banking and Insurance Regulatory Commission per la definizione di parametri di resilienza del profilo di rischio di liquidità delle banche cinesi considerate “too big to fail”, che entro il 1° gennaio 2025 dovranno rispettare requisiti quantitativi minimi per il rischio di liquidità e, tre anni dopo, dovranno essere in grado di assorbire perdite per non meno del 6,75% del totale delle loro esposizioni.³

La scelta tra stabilità finanziaria e sociale si pone, tuttavia, in modo più stringente nel contesto di un'economia globale ancora seriamente indebolita dalla pandemia da Covid-19. Come sottolineato da Yu Yongding, una delle voci più autorevoli in seno al dibattito economico cinese e certamente non un

¹ Fondo Monetario Internazionale (2020), *Global financial stability report. Markets in the Time of COVID-19*, Washington D.C., p. 48, <https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2020/04/14/global-financial-stability-report-april-2020>.

² Un'utile risorsa online per mappare l'esposizione debitoria degli enti locali nella RPC è la seguente: <https://macropolo.org/digital-projects/china-local-debt-hangover-map/>.

³ Si veda la bozza aperta alle osservazioni del pubblico sul sito della China Banking and Insurance Regulatory Commission, <http://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=932533&itemId=951>.

fattore di politiche espansive spregiudicate, nell'immediato non si può contare su export e domanda interna per mantenere un livello di crescita capace di generare i 9 milioni di posti di lavoro nelle aree urbane previsti dal Premier Li Keqiang nella Relazione sul lavoro del Governo presentata alla 3^a sessione dell'Assemblea Nazionale del Popolo nel maggio 2020.⁴ Questo obiettivo potrà essere raggiunto soltanto per mezzo di massicci investimenti e di una conseguente crescita importante del deficit, le cui inevitabili ripercussioni negative dovranno essere gestite dopo l'attuale fase di crisi.⁵ Secondo questa linea di pensiero, in assenza di interventi di stimolo, la brillantezza della ripresa cinese nei primi mesi post-lockdown potrà rivelarsi aleatoria, a causa della fragilità della posizione finanziaria delle PMI cinesi e dalla strutturale debolezza dei consumi. Questi ultimi hanno storicamente rappresentato una percentuale del PIL molto più bassa nella RPC rispetto alla media globale – nel 2019 il 39%, a fronte del 63% della media globale. La crisi sanitaria ha messo in luce una delle cause fondamentali di questa anomala dinamica: in assenza di un sistema sanitario e di welfare sufficientemente sviluppati, una parte consistente del reddito della popolazione cinese non può tradursi in consumo. Il tema è squisitamente politico: l'elevata propensione al risparmio delle famiglie cinesi dipende dal fatto che la quota della ricchezza aggregata generata dal paese che si traduce in reddito disponibile è ancora insufficiente per permettere ai consumatori di incidere sulla crescita economica nazionale in misura proporzionata ai loro pari nel resto del mondo. Non è dunque possibile, nel breve periodo, sostituire lo stimolo alla crescita derivante dagli investimenti con la spinta dei consumi: un simile riequilibrio richiede infatti tempo e la disponibilità ad accettare tassi di crescita molto più modesti. Non solo: incrementare il reddito delle famiglie cinesi in via diretta, attraverso le dinamiche salariali, e indiretta, trasferendo ricchezza mediante uno stato sociale più universale e performante,⁶ è politicamente oneroso almeno per ulteriori due ragioni. La prima è che in un simile scenario vi sarebbero soggetti perdenti, in particolare le grandi imprese di Stato che sinora più hanno beneficiato del clima favorevole agli investimenti e del credito a buon mercato. La seconda è di ordine socio-politico e, per certi versi, ideologico: una politica macroeconomica che privilegia gli investimenti consente al PCC di esercitare pervasivamente il proprio ruolo di "avanguardia" indirizzando gli investimenti medesimi e, di conseguenza, definendo l'orizzonte di sviluppo del paese. Passare a un approccio centrato sui consumi, per converso, deconcentra le risorse distribuendole alla cittadinanza, favorendo un maggiore protagonismo dei consumatori cinesi e così alterando l'efficacia delle tradizionali leve di potere di un Partito-Stato tuttora ancorato a una cultura politica leninista.

La politica economica di Pechino non è, naturalmente, una questione esclusivamente interna: alla Cina vengono oggi contestate con crescente fermezza scelte antecedenti la pandemia da Covid-19 che la crisi economica globale da essa causata ha reso sempre meno tollerabili per larga parte della comunità internazionale. La presenza troppo pervasiva del Partito-Stato nella dinamica economica nazionale, il limitato accesso al mercato cinese per le imprese straniere e il trasferimento forzoso di tecnologie e proprietà intellettuale sono solo alcune delle contestazioni che la comunità imprenditoriale e finanziaria internazionale da tempo muovono a Pechino.⁷ Le autorità cinesi hanno reagito accelerando

⁴ Li Keqiang, "Relazione sul lavoro del Governo", Pechino, 22 maggio 2020, <https://www.caixinglobal.com/upload/2020-government-work-report.pdf>.

⁵ Yu Yongding, "Opinion: China Can't Juice Its Economy Without Increasing Its Deficit", *Caixin*, 30 settembre 2020, <https://www.caixinglobal.com/2020-09-30/opinion-china-cant-juice-its-economy-without-increasing-its-deficit-101611790.html>.

⁶ Si noti, ad esempio, come meno della metà dei lavoratori nei contesti urbani e meno del 20% dei lavoratori migranti godano di sussidi di disoccupazione nella RPC. Anche il Fondo Monetario Internazionale sottolinea l'utilità di rafforzare le reti di protezione sociale per rendere più sostenibile la ripresa cinese post-Covid-19: Geoffrey Okamoto, "Securing China's Post-Pandemic Recovery: Deepening Reforms and Pursuing Rebalancing", 24 settembre 2020, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/09/24/sp092420-securing-china-s-post-pandemic-recovery>.

⁷ Per anni la Cina è stata anche accusata di adottare politiche monetarie concepite per ottenere un vantaggio improprio in ambito commerciale. Nel mese di gennaio 2020 il Dipartimento del Tesoro USA ha però cessato di qualificare la RPC come stato responsabile di manipolazione del cambio valutario, uno dei risultati del negoziato per la firma della "Fase 1" dell'accordo commerciale USA-Cina.

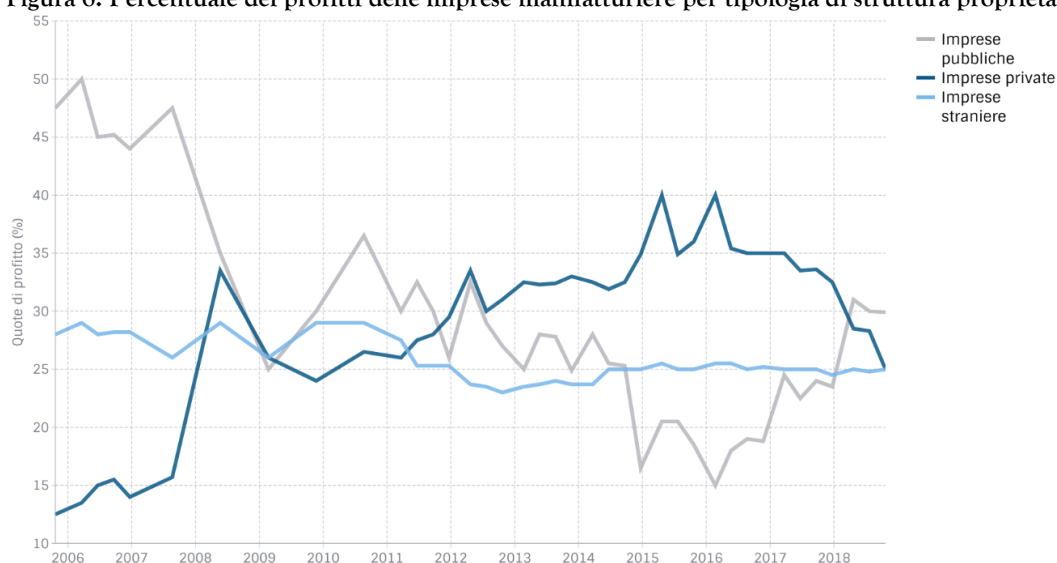
diversi processi di riforma, già in atto prima dell'inizio della pandemia, ma che potranno ricevere ulteriore impulso nel particolare quadro economico determinatosi dopo la crisi sanitaria.

Il ruolo del Partito-Stato nell'economia cinese

Sin dall'avvio della politica di riforme e apertura alla fine degli anni '70 del secolo scorso l'obiettivo dei vertici della RPC è stato di ristrutturare progressivamente l'economia nazionale in modo da consentire alle poderose energie imprenditoriali presenti nella società cinese di concorrere all'arricchimento materiale del paese – evitando così lo storico fallimento dell'Unione Sovietica – senza che ciò portasse a concentrazioni di ricchezza capaci di condizionare il potere politico. Nell'arco di quarant'anni, tra il 1978 e il 2018, si è così sviluppato un dinamico settore privato che è arrivato a rappresentare tra il 60% e il 70% del PIL cinese, al contempo generando l'80% dell'occupazione e il 70% dell'innovazione tecnologica.⁸ Sino alla metà dello scorso decennio permaneva tra gli osservatori la convinzione che le logiche di mercato avrebbero continuato a prevalere, conducendo a una progressiva ritirata del Partito-Stato entro un ruolo di arbitro non direttamente coinvolto in attività d'impresa. La scarsa redditività di molte imprese pubbliche veniva sottolineata, mentre l'aggravarsi della posizione debitoria di diversi enti locali suggeriva la possibilità che i medesimi enti si sarebbero trovati a dover riequilibrare i propri conti ricorrendo alla cessione di quote di imprese controllate. Gli eventi dell'ultimo lustro mostrano uno scenario più complesso.

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

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



Fonte: The Economist Intelligence Unit

⁸ "China's private sector contributes greatly to economic growth: federation leader", *Xinhua*, Pechino, 6 marzo 2018, <https://www.chinadaily.com.cn/a/201803/06/WS5a9e7735a3106e7dcc13fef8.html>.

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

Una seconda ondata di concentrazioni è stata avviata a partire dal 2015/2016 con obiettivi riferiti non più soltanto alla competizione nel mercato interno, ma al potenziamento della competitività delle imprese cinesi sul mercato globale. Nel 2015 sono avvenute le fusioni tra la China South Locomotive & Rolling Stock Corporation e la China CNR Corporation per dare vita alla CRRC Corporation, il più grande produttore al mondo di veicoli ferroviari, e quella tra il China Railway Group e il China Railway Construction Group, al fine di creare il più grande *player* mondiale nella costruzione di infrastrutture ferroviarie. Successivamente si è passati al settore delle materie prime e dell'energia, con fusioni come quella tra la China Guodian Corporation (uno dei principali produttori di energia elettrica cinesi) e il Shenhua Group (il più grande produttore al mondo di carbone) per costituire nel 2017 la China Energy Investment Corporation, e, nel 2018, l'acquisizione da parte della China National Nuclear Corporation (il principale operatore di centrali nucleari in Cina) della China Nuclear Engineering & Construction Corporation (tra i principali costruttori di centrali nucleari), consentendo alla RPC di compiere un significativo balzo in avanti rispetto all'ambizione dichiarata di divenire leader mondiale nella produzione di energia nucleare. Operazioni simili hanno avuto luogo nei settori dell'aviazione, dell'*automotive*, della manifattura di microchip, fino all'ambito agricolo. In tutti i casi, i piani di consolidamento sono stati imposti o quantomeno fortemente incentivati dalle autorità cinesi attraverso un insieme variegato di misure: esercizio diretto delle proprie partecipazioni azionarie in imprese di stato, *moral suasion* da parte dei vertici del Partito-Stato, variazione dell'accesso al credito e diverse forme di regolamentazione ad hoc. L'obiettivo di Pechino resta quello di creare sinergie e economie di scala tra i propri campioni nazionali in mano pubblica e, indirettamente, rafforzare la posizione del paese sui mercati interni e internazionali. È anche in relazione a questa dinamica di consolidamento in Cina che va letta la protesta di Francia e Germania contro la decisione della Commissione Europea nel 2019 di opporsi alla fusione tra le divisioni ferroviarie di Siemens e Alstom, il cui scopo era, tra gli altri, quello di creare un "campione europeo" che potesse competere con la CRRC Corporation.⁹

⁹ Axel Höpner e Till Hoppe, "Alstom and Siemens to thrive despite EU's rejection of train merger", *Handelsblatt*, 18 gennaio 2019, <https://www.handelsblatt.com/english/companies/connection-canceled-alstom-and-siemens-to-thrive-despite-eus-rejection-of-train-merger/23882614.html?ticket=ST-2482707-0wNucSBzbKRcyBIHos5Y-ap1>.

L'asserzione di controllo sull'economia da parte del Partito-Stato non si esaurisce, tuttavia, con la funzione normativo-regolamentare e con la proprietà dei campioni nazionali in mano pubblica. Come già richiamato nell'Introduzione di questo Approfondimento, la funzione di guida del Partito "su tutti gli sforzi che si compiono in ogni parte del paese"¹⁰ include una capacità di indirizzo anche del settore privato dell'economia, dall'interno. Un esempio è offerto dalle relazioni intercorrenti tra le autorità e le maggiori imprese tecnologiche cinesi, in particolare il tritico di vertice, Baidu, Alibaba e Tencent (le "BAT"): a partire dal 2015 si sono susseguite voci secondo le quali il governo avrebbe acquisito partecipazioni dirette in selezionate società tecnologiche. Il progetto è stato sinora accantonato, soprattutto per ragioni di immagine, ma le autorità cinesi hanno comunque progressivamente accresciuto la propria influenza sulle attività di tali aziende in via indiretta. Questo è avvenuto inizialmente attraverso un tacito accordo in base al quale le aziende in questione sarebbero state protette dalla concorrenza internazionale¹¹ in cambio di cooperazione e partecipazione alle politiche governative. Dal 2017, con l'adozione della *Legge sulla cybersicurezza*, il governo cinese ha formalizzato la possibilità di monitorare direttamente le attività di tutte le imprese attive nel dominio digitale. Ancora più di recente, nell'ultimo trimestre del 2019, è stato annunciato che le autorità locali avrebbero inviato propri funzionari presso circa 100 tra le maggiori imprese private al fine di "facilitare le relazioni istituzionali".¹²

Queste politiche non sono limitate ai settori emergenti o strategici: il 15 settembre 2020 il Comitato Centrale del PCC ha reso noti i "Pareri sul rafforzamento del lavoro di fronte unito nel campo dell'economia privata nella nuova era".¹³ Il documento riecheggia gli ammonimenti susseguitisi sin dal 2017 affinché il mondo dell'impresa privata cinese coltivi una sensibilità "patriottica" e incoraggia gli imprenditori a mantenersi aggiornati rispetto alle politiche governative, apportandovi il proprio contributo. Maggiore chiarezza sulle finalità ultime dei "Pareri" può essere ricavata incrociandoli con le successive dichiarazioni di Ye Qing, Vice Presidente della Federazione nazionale cinese dell'industria e del commercio,¹⁴ da cui si desume come, secondo Pechino, lo sviluppo di un moderno sistema di imprenditoria privata "con caratteristiche cinesi" richieda di coinvolgere l'organizzazione del PCC a livello aziendale nelle principali funzioni di governo dell'impresa. Si determina così un salto di qualità rispetto alla pervasività della presenza del Partito-Stato nell'economia privata cinese: alle aziende private (anche straniere) era già stato imposto di assicurare la presenza di un'articolazione del Partito dentro l'impresa, presenza che sembra ora destinata a non avere un mero ruolo di collegamento con le autorità, bensì di pieno concorso alla gestione aziendale. Al netto delle conseguenze che questo assetto potrà avere con riferimento alla competitività delle imprese cinesi, occorre rilevare come esso configuri una significativa ibridazione del concetto stesso di azienda privata, con imprevedibili ricadute in campo

¹⁰ Xi Jinping, "Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era", Relazione politica presentata in occasione del 19° congresso nazionale del Partito Comunista Cinese, 18 ottobre 2017, p. 17.

¹¹ Con riferimento a Baidu, Alibaba e Tencent i principali concorrenti internazionali (rispettivamente Google, Amazon e Facebook) non possono legalmente offrire i propri servizi in Cina a causa di divieti o restrizioni agli investimenti esteri.

¹² Lulu Yilun Chen, "China Boosts Government Presence at Alibaba, Private Giants", *Bloomberg* 23 settembre 2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-09-23/china-steps-up-government-presence-at-alibaba-private-giants>.

¹³ Ufficio per gli Affari Generali del Comitato Centrale del PCC, "Pareri sul rafforzamento del lavoro di fronte unito nel campo dell'economia privata nella nuova era" (*Zhonggong zhongyang bangong ting yinfa "Guanyu jiaqiang xin shidai minying jingji tongzhan gongzuo de yijian"*, 关于加强新时代民营经济统战工作的意见), Pechino, 15 settembre 2020, http://www.gov.cn/zhengce/2020-09/15/content_5543685.htm.

¹⁴ Consiglio per gli Affari di Stato della RPC, "Ye Qing: si promuova l'integrazione organica del ruolo dirigente dell'organizzazione di Partito con il sistema di governance delle imprese private" (*Ye Qing: tuidong dang de lingdao zhidu tixi yu minqi zhili tixi youji ronghe*, 叶青: 推动党的领导制度体系与民企治理体系有机融合), Pechino, 17 settembre 2020, http://www.acfic.org.cn/ldzc_311/jzhld/yq/yqgzhd/202009/t20200917_245057.html.

giuridico, in una fase in cui l'affiliazione al PCC sta divenendo una discriminante per alcune fattispecie di interazioni internazionali.¹⁵

Gli investimenti esteri in Cina

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

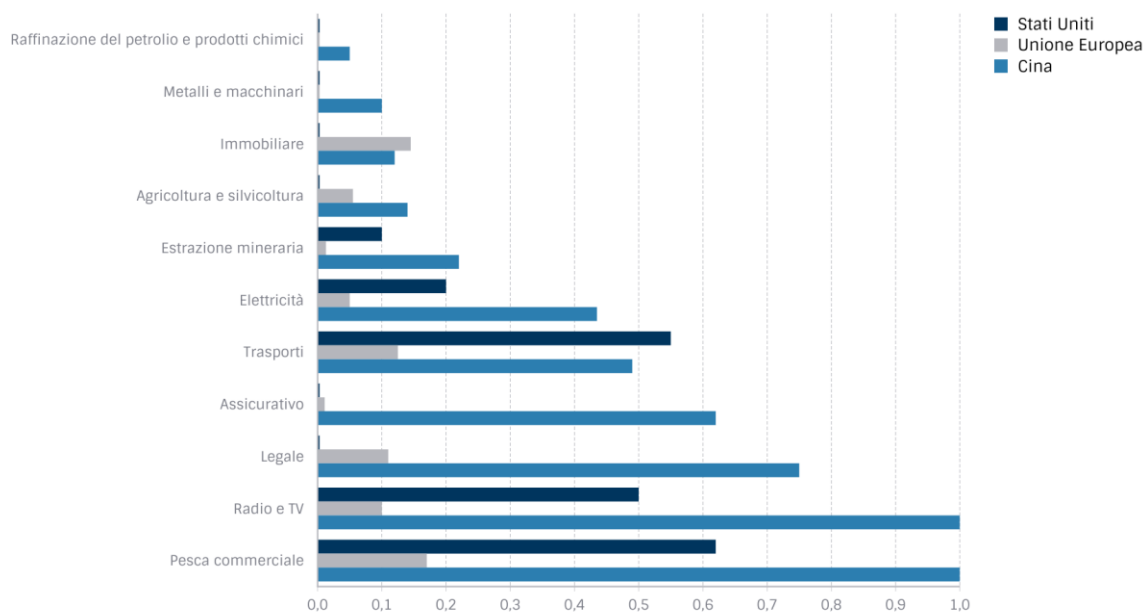
Al fine di preservare l'attrattività della Cina presso gli investitori esteri e di mitigare le critiche internazionali, nel marzo 2019 l'Assemblea Nazionale del Popolo ha adottato una nuova *Legge sugli investimenti esteri* (FIL, secondo l'acronimo in lingua inglese), che è entrata in vigore il 1° gennaio 2020.¹⁶ La richiesta della comunità imprenditoriale internazionale in Cina era di eliminare ogni forma di discriminazione tra imprese a partecipazione straniera e imprese locali, equiparando pienamente le due tipologie di aziende: le imprese italiane, statunitensi o giapponesi in Cina avrebbero dovuto godere di un trattamento corrispondente a quello riservato alle imprese cinesi che operano in Italia, Stati Uniti o Giappone. Sebbene tale intento non sia stato conseguito, con forte disappunto di molte istituzioni straniere, a partire dalla Camera di Commercio dell'Unione Europea in Cina,¹⁷ la FIL riduce effettivamente in modo molto sensibile la differenza di trattamento tra le imprese cinesi e quelle straniere, facilitando le attività di queste ultime.

¹⁵ Si vedano, ad esempio, le nuove linee guida ufficializzate il 2 ottobre 2020 in merito al divieto di immigrazione negli Stati Uniti da parte di individui affiliati al Partito Comunista Cinese: U.S. Citizenship and Immigration Services, <https://www.uscis.gov/news/alerts/uscis-issues-policy-guidance-regarding-inadmissibility-based-on-membership-in-a-totalitarian-party>.

¹⁶ Per il testo completo della Legge in lingua inglese si veda http://www.fdi.gov.cn/1800000121_39_4872_0_7.html.

¹⁷ Comunicato della Camera di Commercio dell'Unione Europea in Cina sulla FIL, Pechino, 15 marzo 2019, <https://www.europeanchamber.com.cn/en/press-releases/2937/european-chamber-s-stance-on-the-foreign-investment-law>.

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



Fonte: OCSE e Unione Europea

Le ricadute pratiche della FIL e i benefici da essa portati non possono ancora essere ponderati a causa delle distorsioni alla normale operatività delle aziende determinate dalla pandemia da Covid-19, scoppiata nel territorio della RPC subito dopo l'entrata in vigore della FIL. Occorrerà quindi attendere i prossimi mesi per una valutazione suffragata da dati più consolidati, anche alla luce del fatto che dopo sei mesi di blocco totale agli ingressi di cittadini stranieri in Cina (anch'esso imposto in modo asimmetrico rispetto al trattamento dei cittadini cinesi in Europa), la Cina consente oggi l'accesso soltanto ai residenti stranieri e non ancora agli imprenditori e ai rappresentanti di aziende straniere interessati ad investire nel paese. Le autorità cinesi appaiono pienamente coscienti del fatto che occorrerà andare oltre la FIL e aprire ulteriormente agli investimenti esteri per soddisfare le cancellerie occidentali, soprattutto quelle europee. Da almeno un lustro, Francia e Germania, storici sostenitori degli scambi commerciali con la Cina, hanno infatti assunto una posizione di progressiva maggiore fermezza nei confronti di Pechino e la recente missione del Ministro degli Esteri cinese Wang Yi in Europa non solo non sembra aver sbloccato l'accordo commerciale EU-Cina sugli investimenti, da tempo in sospenso, ma non ha neanche prodotto significativi effetti sulla tendenza che vede l'Unione Europea allinearsi - nella sostanza, se non nei toni - a talune posizioni statunitensi di forte critica rispetto alle politiche perseguite dal Partito-Stato nella RPC e a livello internazionale.

Il ruolo di Hong Kong come centro finanziario e commerciale

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

Cina sviluppare la propria economia ai ritmi che questa ha conosciuto negli scorsi decenni ed essere quindi nella sua condizione attuale.

La migliore metafora per definire il ruolo di Hong Kong rispetto alla Cina è quella di un trasformatore,¹⁸ capace di trasferire energia tra due circuiti con tensioni differenti. Per consentire a un sistema economico, finanziario e giuridico relativamente chiuso e fortemente controllato come quello cinese di relazionarsi con l'economia globale è stata necessaria una giurisdizione di compensazione: è esattamente questo ciò che Hong Kong ha potuto offrire alla Cina, ancor prima del suo ritorno sotto la sovranità della RPC. I grandi gruppi internazionali (dalla moda alle materie prime, dalle banche e assicurazioni alle società della logistica) hanno utilizzato Hong Kong come base fisica, logistica e giuridica per i propri investimenti in Cina, beneficiando di un sistema legale e giudiziario solido e imparziale, di un'amministrazione efficiente, di un porto e un aeroporto connessi con il mondo intero, di una società locale istruita, anglofona e cosmopolita. Lo stesso è avvenuto, specularmente, per i grandi gruppi cinesi interessati a investire all'estero: Hong Kong è stata la piattaforma di lancio di investimenti nelle materie prime da parte di società di stato, di fondi di investimento (anche sovrani), di quotazioni in borsa di grandi gruppi privati ecc. Anche la quasi totalità delle maggiori acquisizioni cinesi in Europa annunciate sulla stampa è avvenuta attraverso una o più società localizzate nell'ex colonia inglese.

Questa particolare funzione di Hong Kong è stata favorita dal peculiare statuto politico e giuridico del territorio, noto secondo la formula "un paese, due sistemi":¹⁹ pur essendo parte della RPC, Hong Kong rappresenta ai sensi del diritto cinese (civile, amministrativo, penale e commerciale) un ordinamento giuridico estero a tutti gli effetti. Tutte le gravose limitazioni e restrizioni previste dal diritto cinese (sugli investimenti esteri, sull'esportazione di valuta, sul trasferimento di tecnologia ecc.) non si applicano al territorio di Hong Kong. Ad accrescere l'attrattività di Hong Kong come piattaforma finanziaria e commerciale vi erano (e in larga parte permangono) benefici ulteriori come la possibilità di avere visti di ingresso in Cina a condizioni più favorevoli, una fiscalità di vantaggio anche e soprattutto per investimenti da e per la Cina, canali di accesso privilegiati tra la borsa locale e quelle di Shanghai e Shenzhen e una forte convertibilità della valuta cinese presso banche ed istituzioni finanziarie locali.

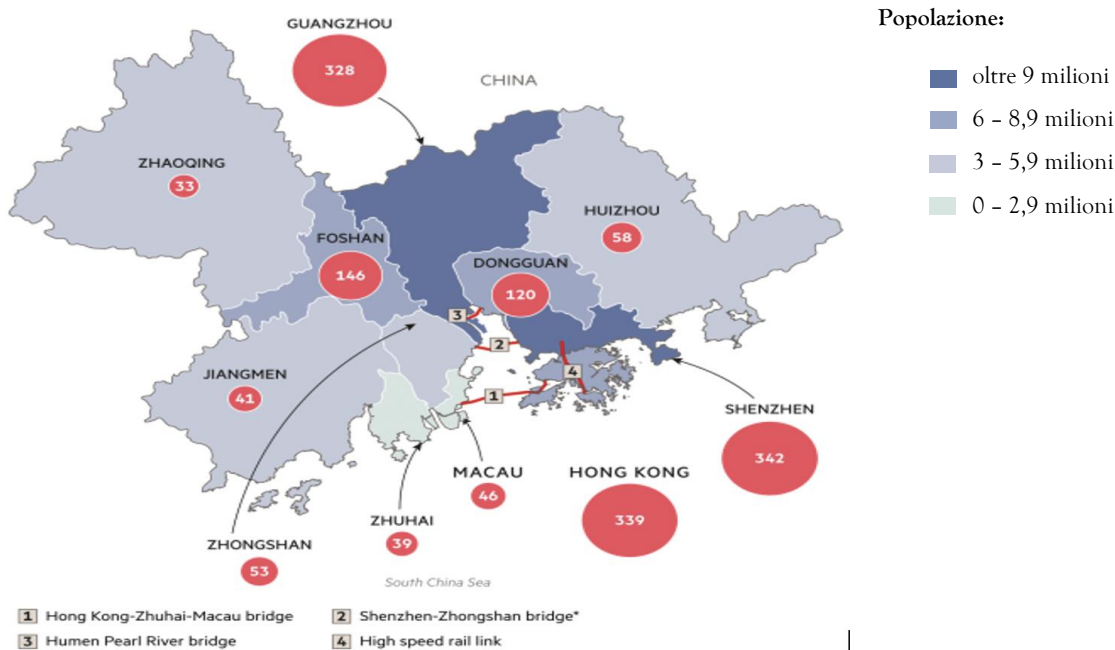
Gli eventi degli ultimi 18 mesi e l'evidente erosione dell'autonomia del territorio, a dispetto della *Sino-British Joint Declaration* del 1984 che definì i termini del ritorno di Hong Kong sotto la sovranità cinese, hanno stimolato un ampio dibattito con riferimento al calcolo che può giustificare la scelta delle autorità di Pechino di affrancarsi dal ruolo di "trasformatore" di Hong Kong. Al netto delle considerazioni di ordine politico e geo-politico, vi sono stringenti valutazioni economiche e commerciali. La prima è che molti dei vantaggi sin qui discussi sono venuti meno nel corso degli anni: gli aeroporti e i porti cinesi sono oggi all'avanguardia tecnologica e connessi con il resto del mondo; la Cina ha stipulato accordi di libero scambio e trattati fiscali con la gran parte dei paesi più avanzati; le imprese cinesi preferiscono investire direttamente dalla Cina senza passare per Hong Kong e lo stesso avviene per molte imprese occidentali. La seconda valutazione è di ordine geo-economico: Hong Kong non è più una realtà autonoma isolata, l'enclave occidentale su suolo cinese che fu dalla fine della prima Guerra dell'Oppio (1842) al 1997: essa è oggi sempre più parte integrante di un'aggregazione urbana creata con l'espansione delle città vicine. La Greater Bay Area (GBA) è oggi una incipiente realtà infrastrutturale, urbana, economica e sociale, oltre che un progetto politico di ridefinizione e assimilazione dell'identità di questa intraprendente regione liminale all'estremità meridionale della Repubblica Popolare. Se considerato nella cornice della GBA, il peso di Hong Kong è già oggi assai più

¹⁸ The Economist, "Can Hong Kong remain a global financial centre?", 6 giugno 2020, <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/06/06/can-hong-kong-remain-a-global-financial-centre>.

¹⁹ Per una trattazione più articolata si veda anche il capitolo 7.1 di questo Approfondimento, "Le relazioni tra Repubblica Popolare Cinese e Taiwan", in particolare la sezione *Taiwan, Hong Kong e la formula "un paese, due sistemi"*.

relativo e verosimilmente destinato a diminuire ancora con il tempo. Per una dirigenza del Partito-Stato preoccupata di socializzare alla propria visione di modernità economica, sociale, e di governance la totalità del territorio cinese e della popolazione (in Cina e al di fuori) che si riconosce parte della “cinesità” (*Zhonghua* 中华), la perdita di specificità di Hong Kong recherà un beneficio molto più rilevante di quanto sovente non si comprenda in Occidente, e non potrà non presentare un sottinteso senso di rivincita storica.

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



Fonte: Financial Times

2.2 I rapporti economici Italia – RPC

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

Se si osservano esclusivamente i numeri relativi alle importazioni, alle esportazioni e agli investimenti si potrebbe concludere che vi sia un’eccessiva enfasi sia sui rischi sia sulle opportunità che la Cina offre all’economia italiana. La Cina non è ancora uno dei principali mercati di sbocco dei nostri prodotti e la sua importanza non è particolarmente cresciuta negli ultimi anni. Anche gli investimenti italiani in Cina e quelli cinesi in Italia permangono, nel complesso, non particolarmente significativi. Tuttavia, i numeri non riflettono appieno l’importanza dei rapporti economici bilaterali.²⁰

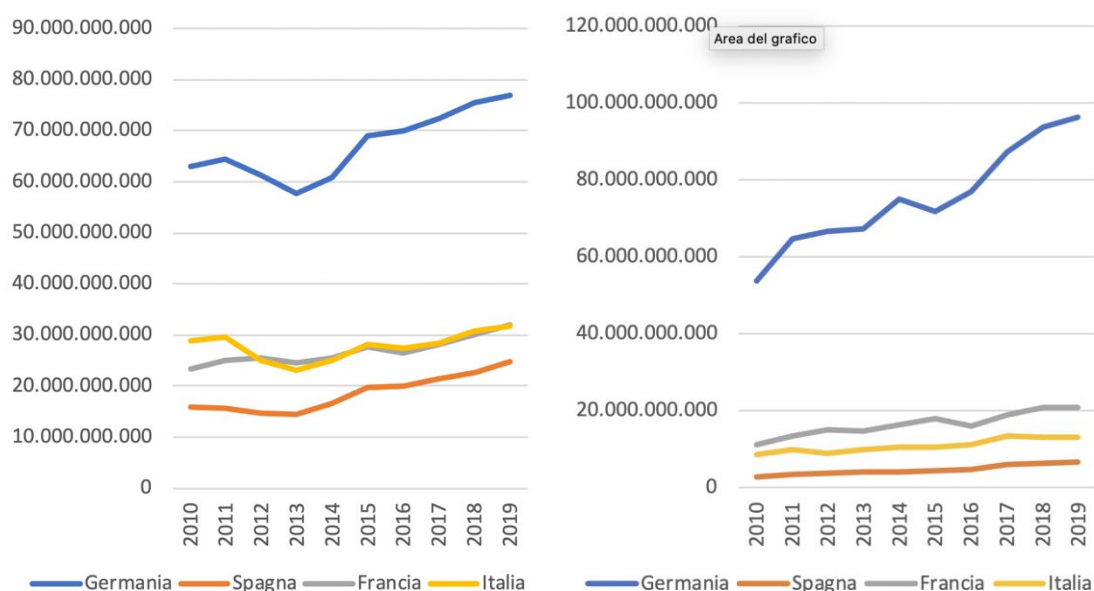
²⁰ Si fa qui riferimento ai rapporti commerciali e agli investimenti da/verso la Cina volendo intendere quelli che coinvolgono la porzione continentale della Repubblica Popolare Cinese, con l’esclusione delle Regioni Amministrative Speciali di Hong Kong e Macao, per le quali vige una contabilità separata, presentando queste due realtà – pur sotto la sovranità della RPC – una struttura

Per analizzare le relazioni economiche tra Italia e Cina occorre tenere in considerazione anche il contesto internazionale in cui esse si sviluppano. Sono diversi i fattori destinati a modellare i rapporti economici tra Italia e Cina nel prossimo futuro. Due sono strategie strettamente cinesi, la Belt and Road Initiative e il piano *Made in China 2025*, una è la grave tensione commerciale/tecnologica in atto tra RPC e Stati Uniti, che presenta inevitabili ripercussioni anche sull'Europa e sull'Italia. Da ultimo, ma non meno importante, vi è l'impatto che la pandemia da Covid-19 sta avendo sull'economia globale.²¹

I rapporti commerciali e gli investimenti

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

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



Fonte: Eurostat²²

Il tasso di crescita è stato leggermente più rapido per le importazioni (+26%) rispetto alle esportazioni (+24%) e il deficit commerciale è passato da 14,6 miliardi di euro a 18,6 miliardi di euro. Sono numeri non trascurabili, soprattutto se si guarda ai tassi di crescita, ma in valori assoluti essi non appaiono ancora particolarmente significativi. Per collocare queste cifre nella giusta prospettiva, è opportuno confrontarle con quelle dei principali partner e concorrenti europei. La Francia mostra numeri simili. Il commercio bilaterale è aumentato da 41,7 miliardi di euro a 52,3 miliardi di euro, passando dal 4,4%

economica peculiare, maggiormente integrata nell'economia globale, anche in forza di normative meno rigide rispetto a quelle invalse nel resto della Cina.

²¹ Si veda anche Giuseppe Gabusi e Giorgio Prodi (2020), "Presenza nel mezzo: Italia e Cina dopo il Covid-19", in Giorgio Bellettini e Andrea Goldstein (a cura di), "L'Economia italiana dopo il Covid-19", Bologna, Bononia University press.

²² Se non altrimenti specificato, tutti i dati relativi al commercio internazionale qui menzionati sono di fonte Eurostat.

al 4,8% dell'interscambio commerciale francese totale. Il tasso di crescita delle importazioni è stato del 23%, mentre il tasso di crescita delle esportazioni è stato del 29%, e il disavanzo commerciale è aumentato da 9,3 miliardi di euro a 10,5 miliardi di euro. La Germania è sicuramente più integrata con la Cina. Il commercio totale è passato da 135,8 miliardi di dollari a 173,2 miliardi di euro, incrementando la quota dal 6,7% al 7,2% dell'intercambio totale tedesco. Il tasso di crescita delle importazioni è stato del 26%, mentre il tasso di crescita delle esportazioni è stato del 29%. La Germania è l'unico grande paese europeo con un surplus commerciale con la Cina, passato da 14 miliardi di euro nel 2014 a 19,3 miliardi di euro nel 2019.

Va inoltre ricordato che l'Italia pesa per circa l'1% delle esportazioni e delle importazioni della Cina. Se ci limitiamo ai dati relativi al commercio siamo, per Pechino, un partner obiettivamente non particolarmente importante.

Si tratta, inoltre, di relazioni commerciali dinamiche, che stanno mostrando una repentina trasformazione. La Cina si è presentata sui mercati globali a partire dal 1978 esportando prodotti semplici a basso costo prevalentemente di settori tradizionali e consolidati come l'abbigliamento e le calzature, che andavano in concorrenza diretta con molte produzioni italiane. Oggi le esportazioni cinesi si sono spostate verso prodotti con un più alto contenuto tecnologico, dai telefonini, ai server, ai televisori, entrando in competizione con quei paesi europei che più si erano specializzati in simili produzioni.

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

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

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

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

Fonte: Eurostat

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

Tabella 2. Interscambio commerciale Italia-Cina per categoria (Nomenclatura Combinata)²³

Importazioni dalla Cina in Italia 2019	Euro	Esportazioni italiane verso la Cina 2019	Euro
85 - Macchine, apparecchi e materiale elettrico e loro parti; apparecchi per la registrazione o la riproduzione del suono	6.685.029.950	84 - Reattori nucleari, caldaie, macchine, apparecchi e congegni meccanici; parti di queste macchine o apparecchi	3.943.571.183
84 - Reattori nucleari, caldaie, macchine, apparecchi e congegni meccanici; parti di queste macchine o apparecchi	5.632.768.373	30 - Prodotti farmaceutici	956.912.802
62 - Indumenti ed accessori di abbigliamento, diversi da quelli a maglia	1.411.995.066	87 - Vetture automobili, trattori, velocipedi, motocicli ed altri veicoli terrestri, loro parti ed accessori	656.553.539
90 - Strumenti ed apparecchi di ottica, per fotografia e per cinematografia, di misura, di controllo o di precisione; strumenti ed apparecchi medico-chirurgici; parti ed accessori di questi strumenti o apparecchi	1.320.322.009	62 - Indumenti ed accessori di abbigliamento, diversi da quelli a maglia	605.218.621
29 - Prodotti chimici organici	1.277.344.548	85 - Macchine, apparecchi e materiale elettrico e loro parti; apparecchi per la registrazione o la riproduzione del suono,	561.821.178
94 - Mobili; mobili medico-chirurgici; oggetti letterari e simili; apparecchi per	1.124.843.424	90 - Strumenti ed apparecchi di ottica, per fotografia e per cinematografia, di misura, di	552.132.993

²³ Si vedano ICE, Area Studi, Ricerche e Statistiche, "Classificazioni merceologiche", https://www.ice.it/it/statistiche/pdf_data/nota_esplicitiva.pdf ed Eurostat, RAMON - Eurostat's Metadata Server, https://ec.europa.eu/eurostat/ramon/index.cfm?TargetUrl=DSP_PUB_WELC.

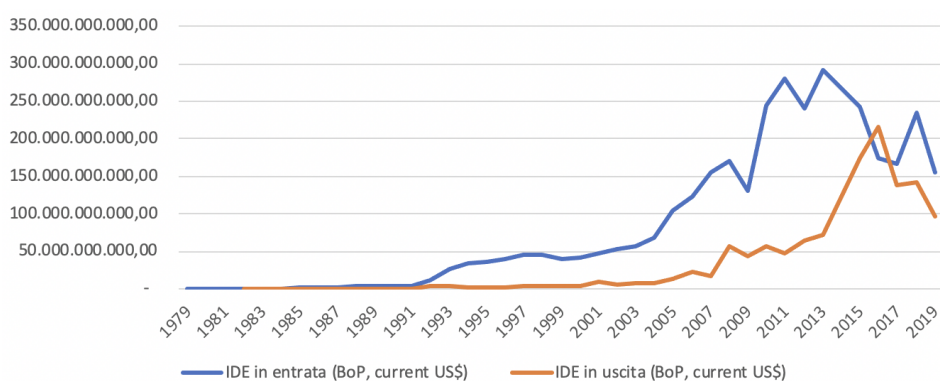
L'illuminazione non nominati nè compresi altrove		controllo o di precisione; strumenti ed apparecchi medico-chirurgici; parti ed accessori di questi strumenti o apparecchi	
39 - Materie plastiche e lavori di tali materie	1.106.687.374	94 - Mobili; mobili medico-chirurgici; oggetti lettereci e simili; apparecchi per l'illuminazione non nominati nè compresi altrove	522.108.427
72 - Ghisa, ferro e acciaio	1.020.041.952	42 - Lavori di cuoio o di pelli; oggetti di selleria e finimenti; oggetti da viaggio, borse, borsette e simili contenitori	497.396.444
61 - Indumenti ed accessori di abbigliamento, a maglia	1.015.109.895	39 - Materie plastiche e lavori di tali materie	442.589.058
42 - Lavori di cuoio o di pelli; oggetti di selleria e finimenti; oggetti da viaggio, borse, borsette e simili contenitori; lavori di budella	900.097.237	61 - Indumenti ed accessori di abbigliamento, a maglia	326.955.443

Fonte: Eurostat

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

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

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



Fonte: Banca Mondiale

È piuttosto problematico analizzare gli IDE italiani in entrata ed uscita con la Cina, dato il ruolo peculiare che gioca Hong Kong come piattaforma sia in ingresso per gli investimenti stranieri, sia in uscita per gli investimenti cinesi nel resto del mondo. Secondo le statistiche ufficiali, Hong Kong nel 2018 ha rappresentato più del 60% del totale degli IDE in entrata in Cina e il 58% degli IDE cinesi in uscita – ma questi flussi includono anche investimenti di entità cinesi che vengono instradati attraverso Hong Kong in altri mercati ma che hanno poi la Cina come destinazione finale. L'Italia, sulla base di queste fonti, rappresentava nel 2018 rispettivamente meno dell'1% e dell'1,5% dei flussi totali di IDE verso e dalla Cina.²⁴

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

²⁴ OCSE (2019), "Benchmark definition, 4th edition (BMD4): Foreign direct investment: financial flows by partner country (edition 2018)", OECD International Direct Investment Statistics (database), <https://doi.org/10.1787/68f80512-en>.

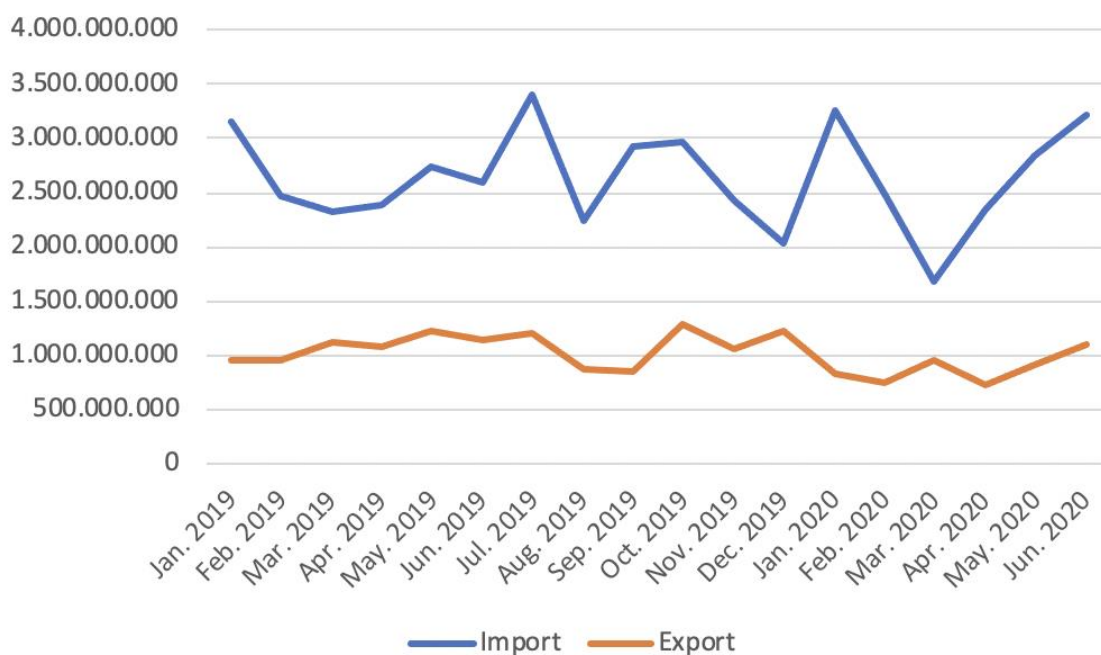
²⁵ CeSIF (2020), *XI rapporto annuale: scenari e prospettive per le imprese*, Milano, Fondazione Italia Cina.

Il numero di imprese di proprietà italiana in Cina è molto inferiore a quello delle imprese tedesche e francesi (rispettivamente 1.155, 1.716 e 1.914) e lo stesso vale per il fatturato generato (rispettivamente 18, 186 e 71 miliardi di euro).²⁶ Anche in questo caso il settore più importante è quello della meccanica, che in Cina è anche politicamente strumentale per lo sviluppo industriale del paese. Anche gli investimenti italiani in Cina hanno visto un rallentamento negli ultimi anni. Le motivazioni sono molteplici: da un lato, chi aveva i prodotti e le dimensioni adatte per investire in Cina lo ha già fatto in passato; dall'altro il rallentamento dell'economia italiana ha reso più difficile le attività d'investimento all'estero. Inoltre, i risultati avuti in Cina non sono sempre stati all'altezza delle aspettative e l'aumento dei costi di produzione nel paese ha portato molte imprese a riconsiderare le proprie scelte d'investimento.

Covid-19 e post-Covid-19

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

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



Fonte: Eurostat

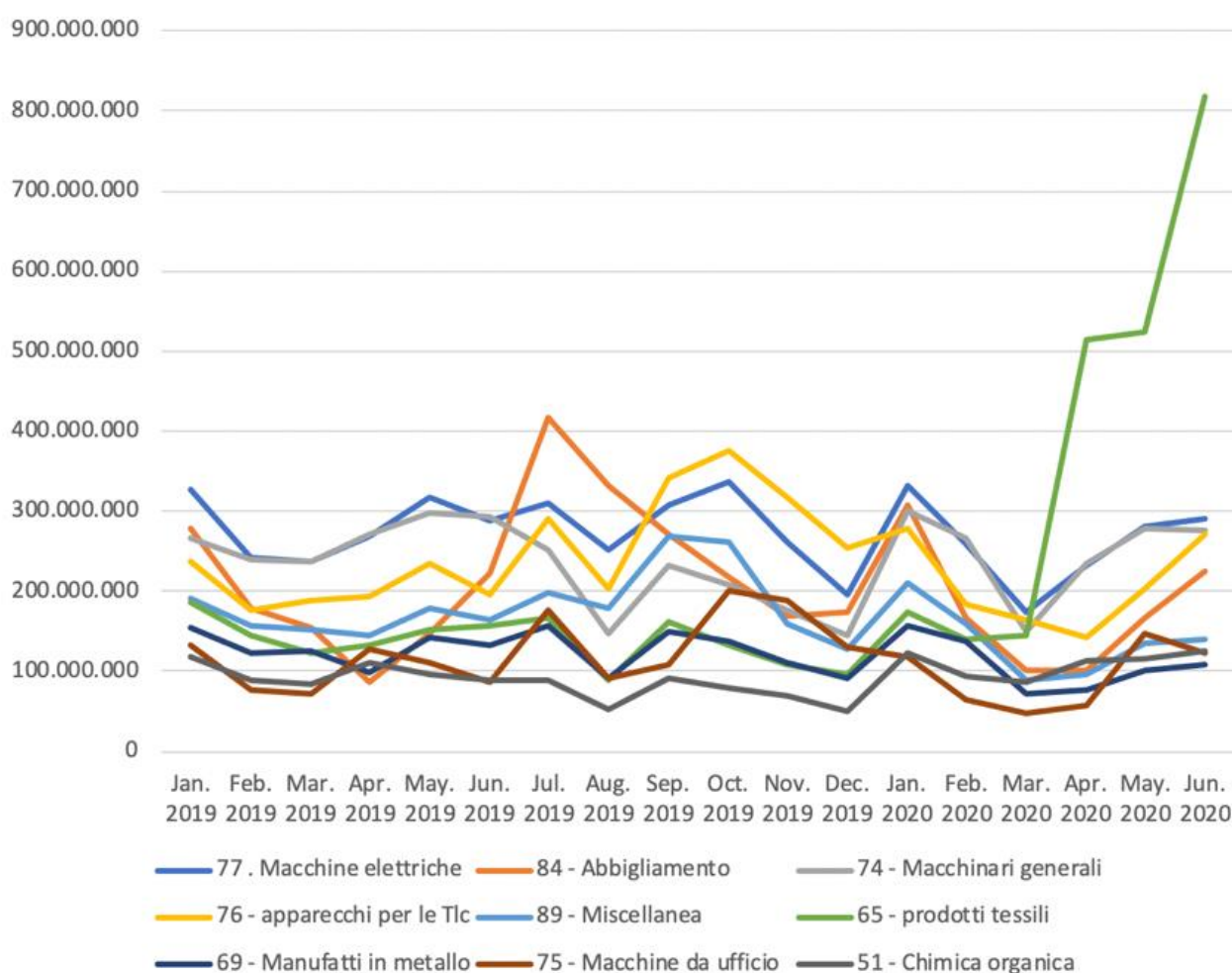
Osservando i dati per l'Italia, il calo delle importazioni dalla Cina è importante, più del 25%, ma limitato al mese di marzo (confrontando il dato con quello del medesimo mese del 2019). I cali sono stati generalizzati, dalla meccanica ai prodotti elettrici ed elettronici, all'abbigliamento, alle calzature, ai

²⁶ Dati Eurostat: i numeri per l'Italia sono stimati. Per tutti i paesi UE, le elaborazioni Eurostat non considerano le imprese che operano in Cina utilizzando veicoli finanziari registrati a Hong Kong. Ultimo dato disponibile: 2017.

mobili. Da aprile vi è però una ripresa sostenuta che ha portato i valori ai livelli pre-Covid-19 se non superiori. Non si tratta però di un semplice ritorno al passato. La composizione delle importazioni è notevolmente cambiata. In particolare, come è ormai noto, l'Italia ha dovuto importare dalla Cina grandi quantità di prodotti necessari per affrontare la pandemia, dalle semplici mascherine, ai più complessi respiratori. Questi prodotti rappresentavano il 3-5% del totale delle importazioni italiane dalla Cina prima dell'epidemia. A partire da marzo 2020 questa percentuale è cresciuta esponenzialmente fino ad arrivare al 32% nel giugno 2020.²⁷

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

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

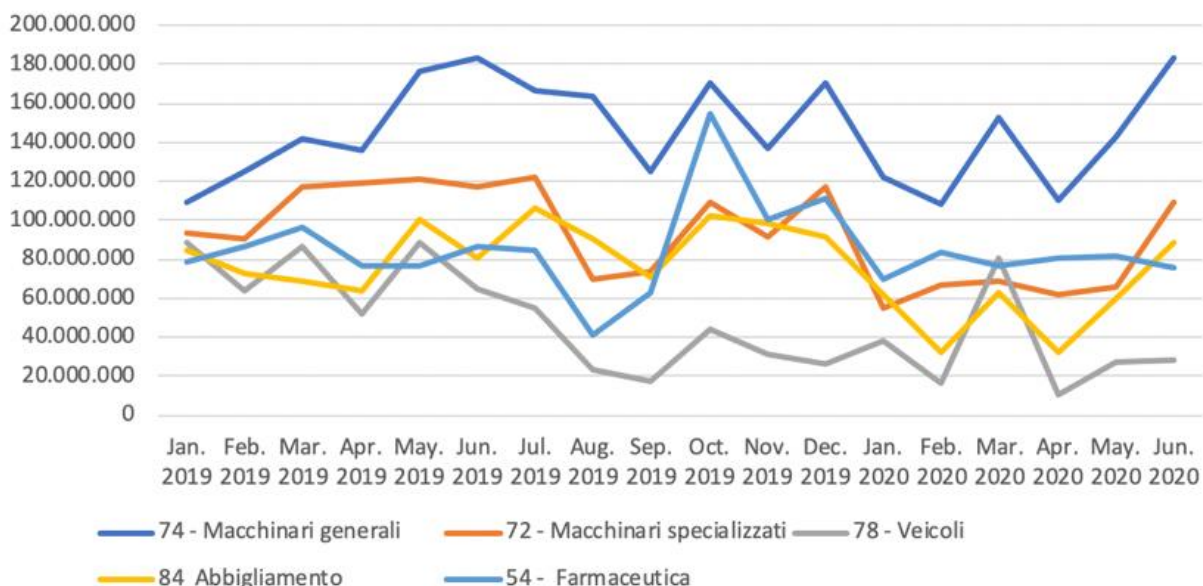


Fonte: Eurostat

²⁷ Una parte consistente di questi prodotti è compresa nella categoria SITC 65, prodotti tessili.

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

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



Fonte: Eurostat

La pandemia da Covid-19 ha innescato una serie di riflessioni da parte di imprese e istituzioni. L'esempio più eclatante è stata la presa d'atto che l'Italia, ma si può dire il mondo intero, era dipendente dalla Cina per prodotti come le mascherine chirurgiche, i guanti monouso, ecc. Si tratta di beni a bassissimo valore aggiunto ma che improvvisamente si sono resi indispensabili. Ci si è resi conto che dipendere da un paese terzo per queste tipologie di prodotto espone la società di qualsiasi paese a rischi molto elevati. Da qui la scelta di riportare in Italia la produzione di parte di questi prodotti. I produttori di macchinari italiani si sono mossi velocemente e in pochi mesi hanno reso disponibili linee produttive specifiche che dovrebbero a breve garantire una maggiore indipendenza del nostro paese. Ma sono moltissime le imprese che dinnanzi al *lockdown* e alla parziale chiusura delle frontiere si sono rese conto che le loro produzioni dipendevano in modo eccessivo da fornitori esteri. In generale, la pandemia ha accelerato riflessioni che le imprese stavano già conducendo riguardo ai processi d'internazionalizzazione della produzione. Date le incertezze sui mercati internazionali dovute alla

situazione sanitaria, ma anche alle acute tensioni commerciali tra Stati Uniti e Cina, e - non va dimenticato - all'aumento dei costi di produzione in Cina, molte imprese stanno riflettendo sulle proprie scelte produttive e di approvvigionamento, ponderando la possibilità di riferirsi, almeno in parte, a fornitori e siti produttivi geograficamente più prossimi e collocati in paesi politicamente meno esposti.

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

Politiche internazionali

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

Meno noto, ma potenzialmente più rilevante per l'economia italiana e per i rapporti bilaterali con la Cina, è il piano decennale di ammodernamento manifatturiero *Made in China 2025*, lanciato da Pechino nel 2015. Come illustrato nella sezione 3.1 di questo Approfondimento, obiettivo del piano è trasformare la Cina in una potenza manifatturiera leader in dieci settori: tecnologie informatiche di nuova generazione, automazione e robotica, aerospazio e aeronautica, settore navale, ferrovie, veicoli ad energia alternativa, energia, agricoltura, nuovi materiali, biotecnologie e prodotti medicali avanzati. Si tratta di una politica industriale complessa, articolata e ambiziosa, che segnala l'impegno determinato

di Pechino a completare la transizione della Cina dall'essere la "fabbrica del mondo" per i prodotti di fascia bassa a un produttore ad alto valore aggiunto. Per le produzioni italiane è una sfida importante perché molti settori selezionati sono pilastri della manifattura italiana. Molte delle politiche che verranno messe in atto da Pechino in termini di sussidi e accesso privilegiato al mercato daranno alle imprese cinesi un vantaggio competitivo decisamente importante. La concorrenza cinese è destinata quindi ad aumentare non soltanto nel mercato interno cinese ma in tutto il mondo. Il tema di come aiutare le imprese italiane in questo nuovo contesto competitivo diventa sempre più urgente. Non sorprende che Washington veda in questo piano la sfida finale alla leadership tecnologica degli Stati Uniti, ed è per questo che commercio, tecnologia e politiche di sicurezza sono ora indissolubilmente interconnessi nel definire la postura USA. L'amministrazione Trump sta spingendo per un "decoupling", una separazione tra i sistemi economici cinese e statunitense. Il blocco delle attività di Huawei negli Stati Uniti e la pressione affinché ciò accada anche nei paesi alleati è solo un primo, evidente, esempio. Ormai anche da parte cinese la fine della globalizzazione, per come è stata concepita negli ultimi decenni, è data per scontata. Questo porterà Pechino a concentrarsi sempre di più sul mercato interno e su una dinamica di crescita per quanto possibile indipendente dalle tecnologie estere. In questo quadro, anche per l'Italia ci saranno implicazioni di rilievo: molte imprese italiane, infatti, utilizzano a vario titolo tecnologie statunitensi nei propri prodotti e processi produttivi. Nell'eventualità di un ulteriore salto di qualità nella competizione tra i due paesi, non possono essere escluse politiche di embargo da parte degli USA che rischierebbero di costringere le realtà produttive e finanziarie italiane a dover scegliere tra il consolidato mercato e sistema di relazioni statunitense e l'eterna promessa di un miliardo e mezzo di consumatori cinesi.

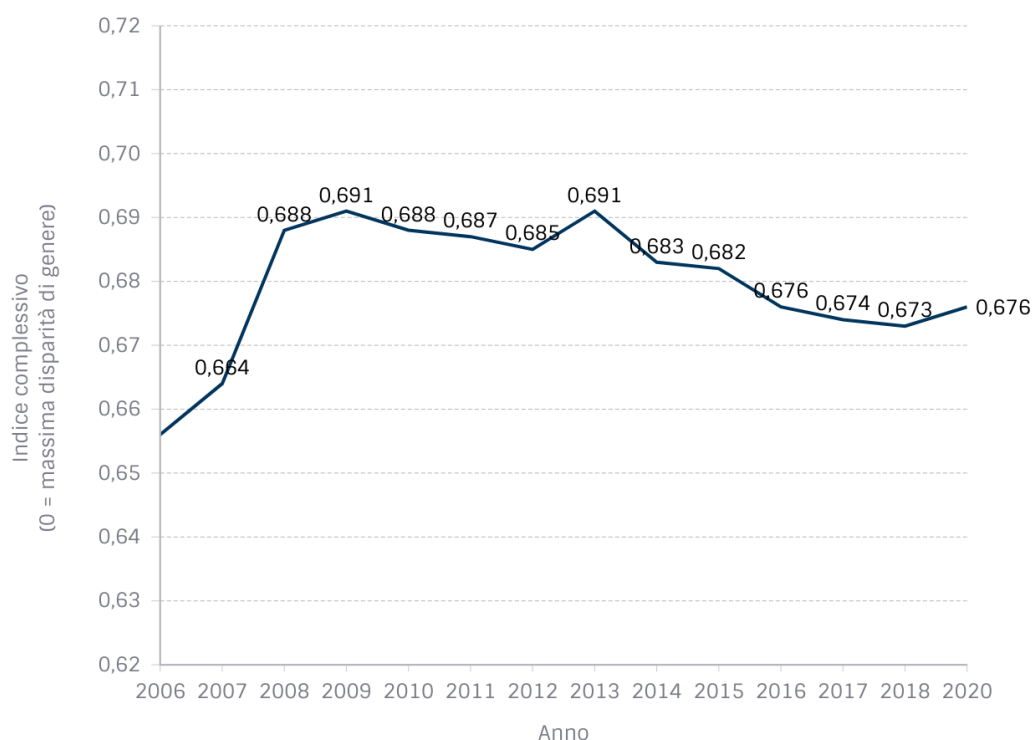
2.3 La Cina e il divario di genere

La disparità di genere è una delle dimensioni fondamentali della disuguaglianza sociale, ed è legata alle opportunità di sviluppo e benessere degli uomini e delle donne nella società. Al fine di misurare il divario di genere nei diversi paesi, la comunità internazionale ha elaborato diversi sistemi di indicatori, tra cui il *Global Gender Gap Index* (GGGI) del World Economic Forum, che ha avuto ad oggi l'impatto più significativo.²⁸ Questo particolare indice è in grado di rilevare la salienza della disparità di genere a livello globale in maniera completa e sistematica, monitorandone l'evoluzione nel corso degli anni e valutando il divario di genere in quattro sfere sociali distinte: 1) partecipazione e opportunità economica; 2) livello di istruzione; 3) salute e sopravvivenza; 4) *empowerment* politico. Il livello di parità di genere per ciascun paese viene ricostruito nei *Global Gender Gap Report* annuali attraverso due strumenti di sintesi: punteggio (0 - 1) e *ranking*. Mentre il primo è l'indice complessivo che riflette il livello assoluto di disuguaglianza di genere in un dato paese (più il punteggio si avvicina allo 0, maggiore è il divario), il secondo è un dato relativo che si basa sul confronto con gli altri paesi partecipanti.

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

²⁸ Per accedere ai dati del GGGI e ai relativi Rapporti, si veda World Economic Forum, <https://www.weforum.org/>.

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

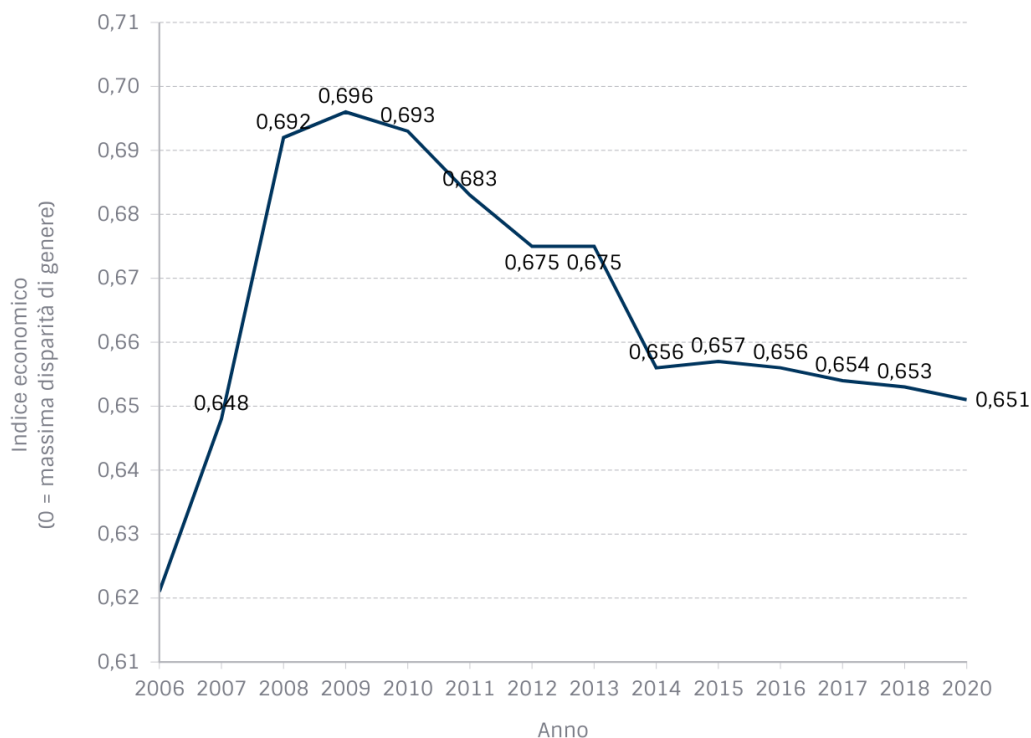


Fonte: elaborazione a partire dai *Global Gender Gap Report* 2006-2020

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

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

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



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

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

In ultimo, analizzando i due sotto-indicatori relativi al divario rispetto alle opportunità di avanzamento lavorativo per uomini e donne, è possibile notare come entrambi abbiano segnato un miglioramento in Cina. In particolare, il miglioramento più significativo si ha nell'indice che riflette la percentuale di lavoratrici tecniche e professioniste, che ha visto un incremento del 22% (o di 0,18 punti) dal 2006 a oggi. Su quest'ultimo sotto-indicatore, la Cina ha raggiunto la piena parità di genere (con un punteggio di 1 nel 2020), un dato che può essere facilmente attribuibile alla rapida espansione dell'istruzione

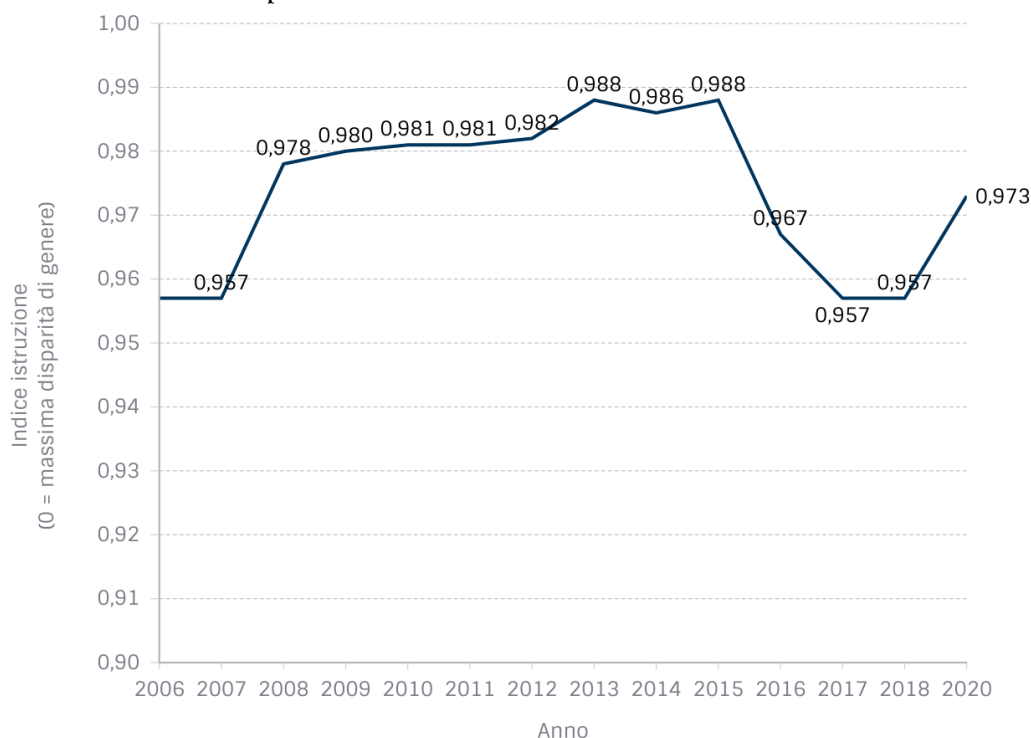
universitaria in Cina negli ultimi anni. Per contro, le donne in Cina presentano una maggiore probabilità di affrontare barriere più alte rispetto alle controparti in altri paesi nella conquista di posizioni lavorative come legislative, alte funzionarie e dirigenti.

Nel 2020, il punteggio della Cina per quest'ultimo sotto-indicatore è stato 0,201: sebbene l'indice sia aumentato del 43,6% (o di 0,061 punti) dal 2006, la Cina resta ancora molto indietro in confronto alla media globale (con un *ranking* in 125^a posizione nel 2020). È osservabile, pertanto, una contraddizione intrinseca alla dimensione economica del divario di genere. Se la rapida riduzione del divario di genere relativo alla dimensione dell'istruzione - con conseguente incremento del livello di istruzione femminile in Cina - produce sufficiente capitale umano per consentire alle donne di entrare in settori professionali ad alto reddito, assistiamo allo stesso tempo a un incremento del divario salariale tra uomini e donne per mansioni comparabili, oltre che a un limitato accesso femminile a opportunità manageriali nel mercato del lavoro. Tale contraddizione può trovare le sue origini nella crescente segregazione occupazionale di genere che caratterizza il mercato del lavoro cinese fin dai tempi della trasformazione dell'economia dalla formula collettivistica e di pianificazione centralizzata propria della fase maoista (1949-1978) al nuovo "socialismo di mercato" varato da Deng Xiaoping. Infatti, maggiore è il grado di commercializzazione dell'economia, maggiore è l'impatto della segregazione occupazionale di genere, maggiore è il divario di reddito tra uomini e donne.

In ultimo, il fenomeno della segregazione occupazionale può essere sia orizzontale che verticale: i dati mostrano infatti come, anche in uno stesso settore, le donne cinesi tendono a essere concentrate ai livelli più bassi della piramide occupazionale. Pertanto, il divario di reddito tra uomini e donne in Cina resta alquanto ampio, nonostante i progressi a livello di istruzione e capitale umano.

Passando, quindi, alla dimensione relativa al livello di istruzione femminile, nel 2020 il punteggio complessivo per questo indicatore risulta superiore rispetto alla media globale (0,973 contro 0,954). L'andamento in questo ambito riflette quello dell'indice complessivo: rapida crescita nel periodo 2006-2008 (del 2,2% o di 0,021 punti), per poi calare soprattutto a partire dal 2016. Tuttavia, è interessante notare che tra il 2018 e il 2020 il punteggio della Cina per questo indicatore vede un aumento del 1,6% (o di 0,015 punti), che consente una ripresa positiva della traiettoria. Di nuovo, come per gli altri indicatori, il *ranking* relativo al livello di istruzione vede sempre un *trend* in calo per la Cina, passando dalla 78^a posizione del 2006 alla 100^a nel 2020.

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



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

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

Nel caso specifico del contesto cinese, questo indicatore relativo all'istruzione secondaria va esaminato più criticamente. Se, infatti, la percentuale femminile di iscrizione alla scuola secondaria è inferiore rispetto a quella maschile, la proporzione di ragazze iscritte a scuole secondarie regolari (quindi non scuole professionali) è in costante aumento, superando il 50% nel 2020 secondo i dati del Ministero dell'Istruzione cinese (il dato era 46,8% nel 2006). La struttura di genere nell'ambito dell'istruzione secondaria regolare non sembra, pertanto, essere influenzata da preferenze di genere in Cina, ma collegata piuttosto al superamento di rigorosi esami di selezione meritocratica in fase di accesso. La crescita costante della percentuale femminile in scuole regolari è un fenomeno in linea con quanto già affermato contestualmente al miglioramento generale nella sfera dell'istruzione per il genere femminile, la cui performance scolastica supera quella della controparte maschile dal 2015 (sempre secondo i dati del Ministero dell'Istruzione cinese). Un'ultima nota circa le scuole secondarie regolari in Cina è la netta preferenza dei genitori per questo tipo di scuola rispetto a una scuola professionale, che non garantisce i medesimi vantaggi nell'accesso all'istruzione universitaria. Pertanto, la competizione per entrare in una scuola secondaria regolare in Cina è estremamente agguerrita (come dato esemplificativo,

nel 2020 nella città di Shanghai solo il 60% degli studenti ha avuto l'opportunità di conquistarsi un posto in una scuola secondaria regolare), a differenza delle controparti professionali. In conclusione, le basse barriere d'entrata nelle scuole professionali implicano che non vi siano ostacoli evidenti che prevengono l'accesso alle ragazze, le quali, per quanto argomentato poc'anzi, tendono volontariamente a preferire un'istruzione secondaria regolare. Infine, per quanto concerne il tasso di alfabetizzazione, il punteggio della Cina nel 2020 è superiore alla media globale (0,966 su 0,899), pur posizionandosi solo come 90^a nel *ranking* globale.

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

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



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

Per questo indicatore, i sotto-indicatori da monitorare sono i seguenti: 1) rapporto tra generi alla nascita e 2) aspettativa di vita in salute. Per la Cina, entrambi questi sotto-indicatori presentano un punteggio inferiore rispetto alla media globale, in particolare il primo, che considera il fenomeno delle “donne mancanti” (un fenomeno non raro in quei paesi in cui vi è una forte predilezione per il figlio maschio per ragioni culturali ed economiche). Questo sotto-indicatore collocava la Cina al penultimo posto nel 2006 e in ultimo posto nella classifica globale dei 153 paesi del 2020. Il rapporto tra generi alla nascita è un dato chiave nella valutazione della parità di genere alla nascita. Nel caso della Cina, questo divario è incrementato significativamente tra gli anni '90 del secolo scorso e il 2010, come conseguenza di una diffusa preferenza per il figlio maschio e delle politiche di controllo delle nascite attuate nel paese. In ultimo, nonostante l'iniziale rivisitazione della politica del figlio unico e la sua successiva abolizione nel 2013, i dati dei *Global Gender Gap Report* mostrano come il rapporto tra generi alla nascita nel 2020 in

Cina sia in realtà identico al 2014 (0,89), riflettendo il basso impatto delle nuove politiche di pianificazione familiare sulle famiglie cinesi (questo per via di fattori istituzionali, sociali e culturali che tendono in generale a scoraggiare le famiglie ad avere più di un figlio, pur essendo loro consentito). In quanto, invece, al secondo sotto-indicatore relativo all'aspettativa di vita attiva, il punteggio cinese è andato calando, come anche il *ranking*: la Cina è passata dalla 87^a posizione nel 2006 alla 136^a nel 2020. Questi dati relativi al secondo sotto-indicatore sono, in realtà, una diretta conseguenza del primo: in generale, quei paesi che presentano un divario di genere marcato alla nascita tendono ad avere punteggi altrettanto bassi in quanto ad aspettativa di vita attiva.

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



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

Da ultimo, l'*empowerment* politico. Questo quarto indicatore è quello in cui la Cina ha registrato il miglioramento più notevole, mantenendo tuttavia un livello di disparità di genere più elevato rispetto alla media globale. Nel periodo 2006-2020, il punteggio per questo indicatore è aumentato del 38,7% (o di 0,043 punti), con una velocità però significativamente inferiore alla media degli altri paesi.

In quanto a quest'ultimo indicatore, è possibile scomporlo in tre sotto-indicatori: 1) numero di donne nelle assemblee legislative; 2) donne in posizioni ministeriali; 3) proporzione donne/uomini in posizione di Primo Ministro o Capo di Stato negli ultimi 50 anni. Quanto al numero di donne che siedono nell'Assemblea Nazionale del Popolo, nel 2020 il punteggio della Cina è leggermente sopra la media: 0,332 punti (la media è di 0,298 punti), collocando la Repubblica Popolare alla 62^a posizione nel *ranking*. In quanto a posizioni ministeriali, la Cina si posiziona molto al di sotto della media: nel 2020, il punteggio è solo 0,070 (132^a nel *ranking*), contro una media di 0,255. Tuttavia, è opportuno notare che in Cina il livello di partecipazione politica femminile è maggiore a livello locale piuttosto che negli organi centrali a Pechino. L'Articolo 6 della legge elettorale della Repubblica Popolare Cinese

per l'Assemblea Nazionale del Popolo e per le Assemblee del Popolo a tutti i livelli afferma che sia l'Assemblea Nazionale del Popolo sia le Assemblee locali a ogni livello dovrebbero avere un numero appropriato di rappresentanti femminili e dovrebbero continuare a incrementare la percentuale di tali rappresentanti. Il governo cinese sta adottando, inoltre, una serie di strategie per promuovere la partecipazione delle donne in politica a ogni livello di *management* e *decision-making*. Si cita qui il più recente Piano d'azione nazionale per i diritti umani (2016-2020), il quale promuove un incremento della percentuale di partecipazione femminile sia nell'Assemblea Nazionale del Popolo sia nella Conferenza Politico-Consultiva del Popolo Cinese per membri di ogni livello. Tuttavia, questi obiettivi rappresentano tutt'oggi una sfida per la Cina e la percentuale di donne in politica continua a rimanere bassa.

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

2.4 Lineamenti della società civile cinese

Per società civile si può intendere quella sfera di attività e organizzazioni di carattere non governativo – diverse dallo stato, dal mercato e dalla famiglia – che riuniscono una pluralità di individui tramite diverse forme di interazione ed azione collettiva, aventi come fine ultimo il bene pubblico, ivi incluso il miglioramento delle condizioni di vita di soggetti disagiati e marginalizzati.²⁹ La presenza della società civile non è una caratteristica esclusiva dei paesi democratici ed è dunque improprio, oltre che fuorviante, considerare l'esistenza e lo sviluppo di una società civile in un regime autoritario come inevitabile innesco o tappa intermedia in un processo di transizione verso la democrazia. Tra gli specialisti che negli ultimi decenni hanno approfondito il ruolo della società civile nei regimi autoritari si è affermata la consapevolezza che, nella maggior parte dei casi, questa è in grado di crescere e svilupparsi proprio grazie agli spazi e alle risorse resi disponibili dal regime stesso, fornendo servizi e supporto all'operato dello stato. In questa dinamica, la società civile fortifica, invece di indebolire, il regime autoritario.³⁰ Ciò, naturalmente, non implica che una società civile di ben diversa natura non potrebbe svilupparsi laddove gli apparati coercitivi dello stato lo consentissero. Il punto è che non è vero il contrario: la presenza di un forte controllo poliziesco non inibisce di per sé la presenza di una società civile.

²⁹ Berthold Kuhn (2018), "Changing spaces for civil society organizations in China", *Open Journal of Political Science*, 8, 467-494, <https://www.scirp.org/journal/paperinformation.aspx?paperid=88179>.

³⁰ Carolyn Hsu (2020), "How the ideology of 'quality' protects civil society in Xi Jinping's China", *China Information*, 1-21, <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0920203X19897167>.

Questa premessa è particolarmente rilevante per analizzare in modo efficace l'attuale fisionomia della società civile cinese. Le organizzazioni sociali cinesi,³¹ a differenza di quanto accade in Occidente, non possono considerarsi articolazioni d'avanguardia della società, aventi il diritto-dovere di promuovere istanze anche dialettiche rispetto all'indirizzo politico dello stato, né come un settore indipendente con funzioni distinte. Esse si configurano piuttosto come complementari – in una posizione di subordinazione – rispetto alla funzione sociale del Partito-Stato. La società civile cinese, dunque, non solo non si caratterizza per un'autonoma capacità di mobilitazione (eventualmente anche contro lo stato), ma viene considerata dalle autorità come espressione organizzata di istanze di attenzione, assistenza e maggior efficienza da parte dello stato verso la popolazione (le “masse”) e, sovente, anche come strumento per soddisfarle.

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

Negli ultimi anni, con l'ascesa al potere di Xi Jinping, la natura autoritaria del Partito-Stato cinese si è ulteriormente evidenziata attraverso una più capillare repressione di proteste e manifestazioni di dissenso, che hanno portato all'arresto e all'incriminazione di centinaia di attivisti e avvocati per la difesa dei diritti umani e dei lavoratori, accusati di voler sovvertire l'ordine pubblico e minare la stabilità del paese. Allo stesso tempo, l'ambito delle organizzazioni non governative (ONG), nazionali e straniere, è stato regolamentato: da una parte, il settore filantropico cinese vive una fase di poderosa espansione (oltre 16 miliardi di euro di donazioni a scopo caritatevole nel 2019, +27% sul 2010),³² dall'altra si sono rafforzati i canali ufficiali che i cittadini possono utilizzare per denunciare problemi che lo stato è chiamato a gestire direttamente o tramite l'appalto di intere categorie di servizi appunto alle organizzazioni sociali. Questa forma di “leninismo consultivo” e, parzialmente, “partecipativo”³³ dà origine a un “Terzo settore” cinese che può agire creativamente per trovare spazi di attuazione delle proprie agende collocandole all'interno della cornice di sviluppo disegnata dal Partito-Stato a livello centrale, e negoziando di volta in volta la propria operatività con le autorità locali nella consapevolezza di poter offrire a queste ultime risorse preziose per raggiungere gli obiettivi di governance.

Dopo decenni di repressione dell'autonomo agire sociale organizzato in epoca maoista, e una fase di altalenante apertura a partire dagli anni '80, il modello che prevale oggi è dunque quello dell'incorporazione, in cui le autorità hanno sì allentato alcune restrizioni sulle organizzazioni sociali, arruolandole nella produzione di una gamma sempre più vasta di servizi di utilità sociale, ma senza rinunciare a una funzione di controllo, divenuta anzi ancor più capillare tramite la presenza

³¹ Si preferisce utilizzare il termine “organizzazione sociale” (*shehui zuzhi* 社会组织) rispetto a “organizzazione non governativa” perché nella lingua cinese la traduzione della dicitura “non governativo” *feizhengfu* 非政府 ha una connotazione negativa, “anti-governativa”.

³² Yang Dan (2020), *Zhongguo cishan fazhan baogao* 中国慈善发展报告 [Annual Report on China's Philanthropy Development (2020)], Pechino, Social Sciences Academic Press.

³³ Gao, Hong e Adam Tyson (2017), “Administrative reform and transfer of authority to social organizations in China”, *The China Quarterly*, 232, 1050-1069, <https://doi.org/10.1017/S030574101700087X>.

generalizzata, al loro interno, di gruppi di Partito (*dangzu*, 党组) con funzioni “consulenziali”.³⁴ L’obiettivo non solo non è agevolare un processo di democratizzazione, ma anzi, se mai, poter vantare un sistema di governance più efficace di quanto non avvenga anche nell’Occidente democratico.

Tipologia delle organizzazioni sociali e quadro legislativo

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

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

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

La *Legge sulla gestione delle fondazioni* del 2004³⁵ ha creato una distinzione tra fondazioni pubbliche e fondazioni private e dato nuovo slancio alla crescita del comparto filantropico. Nel primo periodo di sviluppo del settore, dalla fine degli anni ’70 al 2003, la maggior parte delle fondazioni era istituita da agenzie governative e organizzazioni statali di massa. Date le precarie condizioni economiche in cui versava il paese agli inizi del periodo di riforme, l’obiettivo principale dello stato nella creazione delle fondazioni filantropiche risiedeva nella possibilità di ottenere donazioni dai cinesi d’oltremare e dalle organizzazioni filantropiche straniere.

In seguito, sull’onda delle riforme economiche degli ultimi decenni, è stato possibile per un numero crescente di soggetti privati nella RPC accumulare grandi patrimoni. Come rilevato nell’Introduzione di questo Approfondimento, fonti qualificate hanno registrato un totale di 621 miliardari cinesi (in dollari USA), di cui 22 a capo di società Fortune Global 500 e 52 fondatori di imprese “unicorno” nel 2019, anno in cui la Cina ha superato gli USA per numero di “unicorni”, 206 a 203.³⁶ Molti dei detentori di questi patrimoni sono divenuti pilastri della filantropia cinese, disposti ad impiegare le proprie risorse – denaro, tempo e competenze – per rispondere ai pressanti bisogni sociali e agli squilibri creati in parte dalle riforme economiche stesse. La *Hurun Charity List 2019* ha censito 104 casi di

³⁴ La prima manifestazione dell’intendimento del PCC di rafforzare la propria presa sulle organizzazioni sociali risale alla quarta sessione plenaria del 16° Comitato Centrale del Partito nel 2004. L’accelerazione della linea politica che porta le organizzazioni sociali a prevedere la presenza di gruppi di Partito al loro interno si riscontra all’indomani del 18° congresso nazionale del PCC nel 2012, durante il quale Xi Jinping assurge alla posizione di Segretario Generale.

³⁵ Assemblea Nazionale del Popolo della RPC, *Jijinhui guanli tiaoli* 基金会管理条例 [Legge sulla gestione delle fondazioni], 11 febbraio 2004, http://www.gov.cn/zwzk/2005-05/23/content_201.htm.

³⁶ Si vedano i rapporti dell’Istituto di Ricerca Hurun (<https://www.hurun.net>).

filantropi cinesi che hanno individualmente donato oltre 20 milioni di renminbi nel 2018 (2,4 milioni di euro) per un totale di 2,76 miliardi di euro.³⁷ Se, poi, sul finire degli anni '80 si contavano meno di un centinaio di fondazioni, a distanza di 15 anni dal varo della normativa del 2004 risultano costituite in Cina 7.938 fondazioni, di cui il 68% opera sulla base di fondi privati, mentre il restante 32% è autorizzato alla raccolta di fondi pubblici.³⁸

È interessante notare come solamente l'1% delle fondazioni filantropiche cinesi fornisca attivamente contributi economici alle organizzazioni sociali, a differenza del 92% negli Stati Uniti: la quasi totalità degli enti cinesi preferisce sponsorizzare progetti propri, piuttosto che supportare organizzazioni no-profit indipendenti. Questo denota come il settore sia ancora agli inizi del suo percorso verso la piena maturità. Per superare la cronica mancanza di fiducia e di opportunità di scambio e contatto tra donatori ed esecutori occorrerà attendere lo sviluppo di attori intermedi, che fungano da facilitatori nel connettere i detentori di risorse e i soggetti che hanno la capacità di impiegarle per scopi sociali. Nel complesso, la filantropia in Cina ha mobilitato nel 2019 un volume complessivo stimato di donazioni a scopo caritatevole pari a 133 miliardi di renminbi (oltre 16 miliardi di euro). Sebbene si tratti di un dato di poco superiore allo 0,13% del PIL cinese,³⁹ ben lontano dal 2,1% degli Stati Uniti⁴⁰ e modesto anche rispetto alle altre maggiori economie mondiali, il trend di sviluppo è nondimeno significativo, segnando un +27% sul 2010.

La *Legge sulle organizzazioni caritatevoli* è entrata in vigore il 1° settembre 2016.⁴¹ Prima di questa legge, il sistema di rapporti tra stato e organizzazioni della società civile in Cina era gestito sul modello della “Doppia supervisione”: impostato nel 1989 e aggiornato nel 1998, tale approccio prevedeva come regola fondamentale per la presentazione della domanda di registrazione al Ministero degli Affari Civili la certificazione di uno sponsor governativo, ossia un ente pubblico cinese che rispecchiasse il livello amministrativo (nazionale, provinciale o locale) e il settore di attività in cui l'organizzazione volesse operare e che si facesse carico di supervisionare e guidare l'operato dell'organizzazione sociale. In aggiunta, vi erano altri requisiti – una soglia minima di dotazione finanziaria e di numero di partecipanti, il divieto di operare al di fuori del proprio ambito geografico e il principio di non-competizione, secondo cui per ogni livello amministrativo si potesse registrare una sola organizzazione sociale per ogni settore – che spiegano facilmente perché negli ultimi trent'anni siano state registrate legalmente soltanto circa 500.000 enti no-profit, a fronte di stime che parlano di un numero dieci volte maggiore di organizzazioni che invece hanno continuato ad operare nell'illegalità, impossibilitate ad intraprendere il percorso di registrazione ufficiale. La nuova legge ha semplificato il processo di registrazione, ora gestito totalmente dagli uffici del Ministero degli Affari Civili, incaricati inoltre della supervisione e della guida dell'intero settore. In aggiunta, viene introdotta la possibilità per tutte le organizzazioni, registrate correttamente da almeno due anni, di potere ottenere la licenza per attività di raccolta di fondi. Per migliorare il livello di trasparenza e la circolazione delle informazioni all'interno del settore, ogni organizzazione è tenuta a redigere annualmente rapporti che illustrino le attività svolte e pianificate per il futuro, oltre alla composizione e utilizzo delle dotazioni finanziarie e delle donazioni ricevute.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Asian Venture Philanthropy Network (2018), *Philanthropy in China*, <https://avpn.asia/insights/philanthropy-in-china/>.

³⁹ Yang Dan (2020), *Zhongguo cishan fazhan baogao* 中国慈善发展报告 [Annual Report on China's Philanthropy Development (2020)], Pechino, Social Sciences Academic Press.

⁴⁰ Giving USA Foundation, *Giving USA 2020*, <https://givingusa.org/>.

⁴¹ Assemblea Nazionale del Popolo della RPC, *Zhonghua Renmin Gongheguo Cishanfa* 中华人民共和国慈善法 [Legge sulle organizzazioni caritatevoli], 16 marzo 2016, http://www.gov.cn/zhengce/2016-03/19/content_5055467.htm.

La Legge sulla gestione delle attività delle organizzazioni non governative di origine straniera operanti sul territorio della Repubblica Popolare Cinese, entrata in vigore il 1° gennaio 2017,⁴² è invece la prima regolamentazione specifica formulata per regolare e guidare le ONG straniere, le quali per oltre trent'anni hanno operato in Cina senza alcuna copertura legale, non potendo registrarsi e decidendo di lavorare nel paese mediante partner locali o registrandosi come imprese commerciali, in una zona grigia in cui erano accettate dallo stato per la loro capacità di erogazione di servizi sociali, raccolta fondi e trasferimento di capacità e risorse ai propri partner cinesi, ma solo se attive in alcuni specifici settori di pubblica utilità e comunque in uno stato di perenne soggezione rispetto al clima politico del momento. Organizzazioni apertamente dedite ad attività di *advocacy* e difesa dei diritti umani non sono mai state accettate dalle autorità cinesi: nell'ultimo decennio controllo e repressione si sono radicalmente intensificati. La nuova legge prevede due opzioni per le organizzazioni straniere che intendono operare in Cina: per progetti di lunga durata, la registrazione di un ufficio di rappresentanza deve avvenire presso il Ministero della Pubblica Sicurezza, dopo aver ottenuto l'approvazione di un'unità di supervisione professionale (sostanzialmente un'agenzia affiliata al governo cinese che operi nella stessa area dell'ONG straniera); per attività di carattere temporaneo è necessario stabilire una collaborazione con organizzazioni cinesi legalmente registrate, secondo la legge del 2016, che dovranno ottenere l'approvazione dell'attività dal Ministero della Pubblica Sicurezza.

Secondo i dati del portale dei servizi per le organizzazioni non governative straniere,⁴³ al 31 dicembre 2019 si contavano 511 uffici di rappresentanza di ONG straniere, mentre erano 2.442 le attività temporanee attivate da 724 ONG. Nella maggior parte dei casi si tratta di progetti nei campi dell'istruzione, della cultura, della scienza, della riduzione della povertà, e della salvaguardia dell'ambiente. Sono escluse le tematiche che potrebbero essere ritenute politicamente compromettenti, come, ad esempio, la tutela dei diritti dei lavoratori e delle minoranze etnico-religiose. La nuova legislazione vieta inoltre alle ONG straniere di avviare attività di raccolta fondi in Cina.

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

2.5 Ambiente, ecologia e cambiamento istituzionale

Il rapporto fra esseri umani e ambiente naturale in Cina è storicamente ancorato a un rigido antropocentrismo. Sin dall'epoca premoderna, le relazioni socio-ambientali sono state definite dalle classi dirigenti in modo strumentale al raggiungimento di obiettivi economici e militari. Questi tratti si sono accentuati nella seconda metà del XX secolo, a causa del convergere di (a) una cultura politica

⁴² Comitato Permanente dell'Assemblea Nazionale del Popolo della RPC, *Zhonghua renmin gongheguo jingwai feizhengfu zuzhi jingnei huodong guanlifa* 中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法 [Legge sulla gestione delle attività delle organizzazioni non governative di origine straniera operanti sul territorio della Repubblica Popolare Cinese], 28 aprile 2016, http://www.gov.cn/xinwen/2016-04/29/content_5069003.htm.

⁴³ Report annuale 2019 del Portale dei servizi per le organizzazioni non governative straniere, *Jingwai feizhengfu zuzhi banshi fuwu pingtai 2019 niandu baogao* 境外非政府组织办事服务平台 2019 年度报告 https://ngo.mps.gov.cn/ngo/portal/view.do?p_articleId=272557&p_topmenu=1.

autoritaria e refrattaria alla sensibilità ambientalista; (b) una crescente capacità di modificare la natura attraverso la tecnologia; (c) rapidissimi processi di trasformazione economica, produttiva e dei modelli di consumo, specie dagli anni '90.⁴⁴


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

Problematiche ambientali

Il quadro ambientale nella Cina continentale è pesantemente compromesso, in particolare nelle province costiere e lungo il medio-basso corso dei fiumi maggiori (Fiume Giallo, Yangtze, Fiume delle Perle), dove sono insediate le maggiori conurbazioni e distretti industriali. All'inquinamento di aria, acqua e suolo si accompagna la diffusa distruzione di habitat e un rapido declino della biodiversità. Pur in un quadro critico, i dati di monitoraggio ambientale dell'ultimo quinquennio restituiscono un miglioramento della qualità di aria e (almeno parzialmente) dell'acqua,⁴⁵ in virtù di cambiamenti tecnologici e istituzionali.

L'inquinamento dell'aria espone la popolazione cinese a concentrazioni medie annuali di particolato sottile (PM 2.5) pari a 52,7 microgrammi/m³, cinque volte superiori alla soglia massima raccomandata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità. Nel 2017, il numero di decessi annuali riconducibili all'inquinamento atmosferico veniva stimato fra 1 e 1,2 milioni. La tendenza di medio e lungo periodo mostra un timido ma costante miglioramento della qualità dell'aria, più sensibile in anni recenti.⁴⁶







Tabella 6. Problematiche ambientali in Cina: quadro di sintesi

	Maggiori problematiche	Fonti	Tendenza
Atmosfera	Alti livelli di particolato sottile (PM 2.5) e ossidi di azoto (NO _x), nocivi per la salute umana. Alti livelli di anidride solforosa (SO ₂), dannosa per salute umana e qualità ambientale (i.e., piogge acide).	<ul style="list-style-type: none"> • Produzione industriale • Centrali termoelettriche • Trasporto • Riscaldamento domestico • Costruzione infrastrutture 	

⁴⁴ Daniele Brombal (2019), "L'antropocene cinese", *Sinosfere*, 7, <https://sinosfere.com/2019/10/01/daniele-brombal-lantropocene-cinese/>.

⁴⁵ Zhonghua Renmin Gongheguo Shengtai Huanjing bu 中华人民共和国生态环境部 [Ministero dell'Ecologia e dell'Ambiente della RPC] (2020), *Zhongguo shengtai huanjing zhuankuang gongbao 2019*, 中国生态环境状况公报 2019 [Rapporto 2019 sullo stato dell'ecologia e dell'ambiente cinese], <https://www.mee.gov.cn/hjzl/sthjzk/zghjzkgb/202006/P020200602509464172096.pdf>.

⁴⁶ Yin Peng et al. (2020), "The effect of air pollution on deaths, disease burden, and life expectancy across China and its provinces, 1990–2017: an analysis for the Global Burden of Disease Study 2017", *The Lancet Planetary Health*, 4, 9, [https://www.thelancet.com/journals/lanplh/article/PIIS2542-5196\(20\)30161-3/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanplh/article/PIIS2542-5196(20)30161-3/fulltext). Si veda anche Lu Xi et al. (2020), "Progress of Air Pollution Control in China and Its Challenges and Opportunities in the Ecological Civilization Era", *Engineering*, in corso di stampa, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2095809920301430>.

Idrosfera	Alta concentrazione di nutrienti quali azoto (N) e fosforo (P), causa di estesi fenomeni di eutrofizzazione delle acque di superficie. Inquinamento da metalli pesanti e residui di lavorazioni farmaceutiche. Scarsità di acqua di falda, specie nel Nord del paese.	<ul style="list-style-type: none"> • Agricoltura, zootecnia • Produzione industriali • Scarichi domestici • Carenze nel trattamento dei rifiuti 	<i>Acque di superficie</i>  <i>Acque sotterranee</i> 
Litosfera	Inquinamento da metalli pesanti, idrocarburi policiclici aromatici, composti organici (DDT). Presenza di un largo numero di siti contaminati in aree urbane e periurbane. Erosione del terreno.	<ul style="list-style-type: none"> • Produzione industriale • Uso di pesticidi e fertilizzanti in agricoltura • Espansione urbanistica e infrastrutturale • Carenze nel trattamento dei rifiuti 	
Biosfera	Estesa distruzione degli habitat naturali. Rapido ed esteso calo della biodiversità.	<ul style="list-style-type: none"> • Espansione urbanistica e infrastrutturale • Zootecnia • Caccia e traffico illegale di specie selvatiche 	
Cambiamento Climatico	Maggiore frequenza di eventi meteo estremi. Aggravio delle problematiche di scarsità dell'acqua, degrado della qualità del suolo e perdita della biodiversità. Primo emettitore mondiale (CO ₂).	Emissioni gas climalteranti da: <ul style="list-style-type: none"> • Produzione industriale • Zootecnia • Produzione energetica • Trasporti • Riscaldamento domestico 	<i>Emissioni climalteranti</i>  <i>Vulnerabilità</i> 

La cattiva qualità dell'acqua è fonte di allarme. Nel 2019, il 25,1% delle acque di superficie (fiumi, laghi) era inadatta a usi civili (classi IV, V e V+).⁴⁷ Questi dati presentano tuttavia un lieve miglioramento rispetto a quelli registrati negli anni precedenti. Al contrario, la qualità delle acque di falda, importante fonte di approvvigionamento di acqua potabile, è stabile o in leggero deterioramento. Secondo gli ultimi dati governativi disponibili, l'85,7% delle acque sotterranee è di qualità cattiva o molto cattiva (classi IV e V).⁴⁸ L'inquinamento è esacerbato dall'eccessivo prelievo di acqua, che incide sulla capacità di auto-depurazione dei corpi idrici. La scarsità d'acqua è aggravata dal cambiamento climatico, in particolare nelle aree centro-occidentali e settentrionali.

La contaminazione del suolo interessa sia terreni a uso agricolo che industriale. Stando ai risultati di un'indagine governativa ultimata nel 2014, il 19,4% dei terreni agricoli e il 36,3% dei siti industriali non soddisfa i requisiti minimi di qualità ambientale. Stime conservative quantificano in 500.000 il numero di siti contaminati.⁴⁹ I contaminanti più comuni sono metalli (cadmio, Ca; nichel, Ni; rame, Cu; arsenico, As; mercurio, Hg; ferro, Fe), idrocarburi policiclici aromatici e composti organici (DDT). Pur se in misura minore rispetto all'inquinamento atmosferico, la contaminazione di acqua e suolo è responsabile di gravi malattie (specie cancro al fegato e all'apparato digerente), diffuse in aree rurali a elevato inquinamento di origine mineraria e industriale (i cosiddetti "villaggi del cancro").

La distruzione sistematica di habitat naturali e biodiversità ha una lunga storia in Cina. Alimentata in epoca maoista (1949-1976) dalla ricerca di terreni coltivabili e dal controllo delle specie cosiddette

⁴⁷ China Water Risk, "2019 State of Ecology & Environment Report Review", 18 giugno 2020, <https://www.chinawaterrisk.org/resources/analysis-reviews/2019-state-of-ecology-environment-report-review/>.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Brombal et al. (2015), "Soil environmental management systems for contaminated sites in China and the EU. Common challenges and perspectives for lesson drawing", *Land Use Policy*, 48, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0264837715001556>.

“nocive”, questa dinamica ha in tempi recenti subito un’accelerazione significativa. Ciò è avvenuto in particolare a causa di fenomeni di espansione infrastrutturale e urbana senza precedenti nella storia dell’umanità (la Cina ha consumato più calcestruzzo fra 2008 e 2011 che gli Stati Uniti nell’intero XX secolo).⁵⁰ A fronte di iniziative per la protezione di specie singole dall’alto valore ecologico e simbolico (ad esempio il panda gigante), fra il 1985 e il 2010 la Cina ha perso addirittura la metà della propria popolazione di vertebrati, con picchi del 78% per i mammiferi in habitat di foresta e del 97% per anfibi e rettili.⁵¹ Pesano in tal senso anche i fenomeni di bracconaggio e traffico illegale di animali selvatici, sovente impiegati nella medicina tradizionale cinese. Come appreso nel caso della pandemia da Covid-19, la distruzione di habitat selvatici concorre nel creare le precondizioni per zoonosi potenzialmente devastanti per la salute globale.

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

Dinamiche di cambiamento istituzionale

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

Sul fronte della regolamentazione ambientale, nel 2015 è stata emendata la *Legge sulla tutela dell’ambiente*, prevedendo responsabilità più chiare per quanti siano responsabili di reati ambientali. Nel complesso, l’ultimo decennio si è caratterizzato per l’alacre produzione di leggi, regolamenti e standard mirati alla prevenzione e controllo dell’inquinamento di aria, acqua e suolo, i cui principi generali e architettura normativa sono comparabili a quelli presenti nei paesi più sviluppati. Sono stati al contempo rafforzati e irrigiditi i meccanismi sanzionatori per le industrie che eccedano i limiti di emissioni inquinanti stabiliti dalla legge. Tale sviluppo è stato accompagnato da crescenti investimenti nel monitoraggio ambientale e dal lancio di campagne di ispezione periodiche. Al tema dell’ecologia e della biodiversità è stata riservata un’attenzione crescente, con l’introduzione di misure finalizzate a una più accurata zonizzazione ecologica.⁵² La pandemia da Covid-19 ha inoltre innescato un processo di revisione della *Legge sulla protezione della fauna selvatica*. Sul piano delle politiche di pianificazione macroeconomica, il 13° *Programma Quinquennale* (2016-2020) ha confermato la priorità riservata a industria verde (già da

⁵⁰ Vaclav Smil (2014), *Making the Modern World. Materials and Dematerialization*, Chichester, John Wiley & Sons, p. 91.

⁵¹ World Wide Fund for Nature (WWF), *Living Planet Report – China 2015*, https://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/living_planet_report_china_2015_fin.pdf; China Council for International Cooperation on Environment and Development (CCICED) (2018), *Special Policy Study on Post 2020 Global Biodiversity Conservation - 2018 Policy Recommendation Report (For Discussion)*, Pechino, <https://cciced.eco/wp-content/uploads/2020/06/Post-2020-Recommendation-Report-Interim-FINAL1-1022.pdf>.

⁵² Gao Jixi et al. (2020), “China’s ecological conservation redline: A solution for future nature conservation”, *Ambio*, 49, pp. 1519-1529, <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31970688/>.

tempo inserita fra i settori strategici), economia circolare, efficienza energetica, riduzione delle emissioni inquinanti e climalteranti.⁵³

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

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

Queste dinamiche sono state accompagnate da un graduale cambiamento della sfera valoriale, dove l'antropocentrismo tipico della tradizione cinese è stato temperato da una maggiore consapevolezza ambientale. Questo cambiamento è sostenuto dal Partito-Stato attraverso il recupero di valori presenti nella cultura tradizionale e nel retaggio educativo e propagandistico comunista (ad esempio la promozione di "stili di vita frugali [. . .] [come] norma sociale", proposta nel 13° Programma Quinquennale, in esaurimento nel 2020).⁵⁴ Parimenti, emergono comportamenti individuali motivati da un tentativo di recuperare un rapporto di maggior prossimità con l'ambiente naturale, quali la nascita di fattorie sociali e di attività di *citizen science* per la raccolta di osservazioni sullo stato dell'ambiente. Si tratta di dinamiche ancora estremamente limitate nella loro diffusione, ma che testimoniano una nascente sensibilità ambientale, specie nella classe media urbana.

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

Inoltre, l'irrigidimento della temperie politica evidenziatosi negli ultimi 5-7 anni ha chiuso gli spazi di espressione per istanze più avanzate da parte della società civile, che storicamente ha svolto una funzione di pungolo all'operato delle autorità in materia ambientale. Infine, sul piano dei valori è evidente come

⁵³ Comitato Centrale del PCC (2006), *The 13th Five-Year Plan For Economic And Social Development Of The People's Republic Of China 2016-2020*, Pechino, Central Compilation & Translation Press.

⁵⁴ Ivi, Section 7, p. 125.

la centralità attribuita al desiderio e al consumo di beni materiali (cresciuto esponenzialmente negli anni del boom economico) sia legato a doppio filo a stili di vita scarsamente sostenibili. Il richiamo a una condotta “frugale” da parte del Partito-Stato cozza con le aspirazioni di benessere materiale che hanno fatto presa sulla società cinese sin dagli anni '80.

2.6 Cambiamento climatico e governance globale

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

Sul piano politico interno, si attende la pubblicazione del 14° *Programma quinquennale*, prevista per marzo 2021, una sezione del quale sarà dedicata al settore energetico e richiederà all'Amministrazione Nazionale per l'Energia (NEA, secondo l'acronimo inglese) di stabilire nuovi obiettivi per l'inclusione di fonti rinnovabili nel mix energetico del paese fino al 2025. Nel frattempo, entro la fine del mese di settembre 2020 è prevista la finalizzazione del rapporto di ricerca relativo al 14° *Programma quinquennale per lo sviluppo delle energie rinnovabili*, oltre che dell'attività di coordinamento per la stesura dei piani energetici redatti dai governi delle singole province, e dell'organizzazione dei gruppi di lavoro per la valutazione di quanto è stato incluso nel *Programma* fino ad oggi.⁵⁵

Sul fronte della diplomazia del clima, Pechino si prepara alla consegna al Segretariato della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) – se non di una nuova, seconda serie – quantomeno di un aggiornamento della sua prima serie di contributi determinati a livello nazionale (*nationally determined contributions*, NDCs). Gli NDCs del 2015 attualmente in vigore impegnano la Cina: a raggiungere il picco delle proprie emissioni di CO₂ intorno al 2030, compiendo significativi sforzi per raggiungerlo prima; a ridurre le emissioni di CO₂ per unità di Pil tra il 60%-65% rispetto ai livelli del 2005; ad incrementare fino a circa il 20% la quota di combustibili non fossili nel consumo di energia primaria e ad incrementare il volume delle scorte forestali di circa 4,5 miliardi di m³ rispetto ai livelli del 2005.⁵⁶ Benché vari studi abbiano indicato che la Cina è prossima non solo a raggiungere, ma addirittura a superare i suoi NDCs,⁵⁷ i nuovi contributi dovranno nondimeno “rappresentare un progresso” rispetto ai precedenti, in questo modo confermando la determinazione di Pechino a tener fede a quell'aspetto dell'Accordo di Parigi che impegna ciascuno degli Stati firmatari a porsi obiettivi della “più alta ambizione possibile”, pur rispecchiando le loro “responsabilità comuni ma differenziate” e le “rispettive capacità” alla luce delle diverse circostanze nazionali.⁵⁸ Infine, nel suo

⁵⁵ Amministrazione Nazionale per l'Energia, *Guojia nengyuan ju zonghe si guanyu zuo hao ke zai sheng nengyuan fazhan “shi si wu” guihua bianzhi gongzuo you guan shixiang de tongzhi* 国家能源局综合司关于做好可再生能源发展“十四五”规划编制工作有关事项的通知 [Avviso del Dipartimento generale dell'Amministrazione nazionale per l'energia in merito alla preparazione del “14° Programma quinquennale” per lo sviluppo delle energie rinnovabili], n. 29/2020, 9 aprile 2020, http://zfxgk.nea.gov.cn/2020-04/09/c_138978661.htm.

⁵⁶ Commissione nazionale per lo sviluppo e le riforme, *Qianghua yingdui qihou bianhua xingdong – Zhongguo guojia zizhu gongxian* 强化应对气候变化行动 — 中国国家资助贡献 [Azioni rafforzate per rispondere ai cambiamenti climatici – i contributi determinati a livello nazionale della Cina], 30 giugno 2015,

<https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/China%20First/China%27s%20First%20NDC%20Submission.pdf>.

⁵⁷ UNEP, *Emissions Gap Report 2019*, 26 novembre 2019, p. 10, <https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report-2019>.

⁵⁸ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, *Accordo di Parigi*, L 282/4, art. 4 comma 3, 19 ottobre 2016, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:22016A1019\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:22016A1019(01)).

discorso alla 75^a sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il Presidente Xi Jinping ha citato un nuovo, ambizioso obiettivo di neutralità carbonica della Cina da raggiungere entro il 2060,⁵⁹ rispetto al quale si attenderanno documentati passi formali.

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

Il quadro normativo vigente

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

Sebbene esistano diverse norme e politiche aventi come effetto secondario la tutela del clima (come, ad esempio, i provvedimenti dedicati alla tutela dell'ambiente in generale), si ritiene siano di specifico interesse per il raggiungimento dei già menzionati NDCs il 13[°] *Programma quinquennale* (2016-2020), i sub-programmi da esso derivati e gli istituti giuridici direttamente interessati alla riduzione delle emissioni di anidride carbonica (CO₂) e di altri gas serra, alla riduzione dell'inquinamento particolato atmosferico e all'accelerazione dei processi di rimboschimento. Merita dunque evidenziare un breve catalogo normativo:

- Il 13[°] *Programma quinquennale* delinea il percorso di sviluppo della Cina dal 2016 al 2020 e comprende obiettivi concreti di tutela dell'ambiente e di efficienza energetica. Se, da una parte, il *Programma* continua a conferire priorità massima allo sviluppo economico, dall'altra esso pone limiti alle emissioni nazionali di anidride carbonica e degli altri gas serra, all'utilizzo di acqua e di energia, introduce obiettivi di efficienza energetica per il settore industriale e punta all'eliminazione di impianti produttivi dalle tecnologie ormai obsolete. Il *Programma* mira inoltre all'aumento della produzione di energia tramite fonti rinnovabili, e allo sviluppo di infrastrutture a basso impatto ambientale.⁶⁰
- Entro il primo anno dalla pubblicazione di un *Programma quinquennale*, ciascun paragrafo in esso contenuto è trasformato a sua volta in un sub-programma. Benché i sub-programmi pubblicati dal 2016 in poi siano centinaia e molti di questi non siano esplicitamente identificati come effettive

⁵⁹ Valerie Volcovici, "China calls for global «green revolution» as Trump goes solo on climate", *Reuters*, 22 settembre 2020, <https://www.reuters.com/article/us-un-assembly-climatechange-idUSKCN26D2DH>.

⁶⁰ Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, "13th Five-Year Plan", *Climate Change Laws of the World*, <https://climate-laws.org/geographies/china/policies/13th-five-year-plan>.

derivate dei Programmi quinquennali,⁶¹ si segnalano in questa sede il *Piano di lavoro per il controllo delle emissioni di gas serra*, il *13° Programma quinquennale per lo sviluppo energetico*, il *13° Programma quinquennale per lo sviluppo del settore energetico*, e il *13° Programma quinquennale per lo sviluppo delle energie rinnovabili*.

- Il *Piano di lavoro per il controllo delle emissioni di gas serra*⁶² reitera la determinazione di Pechino a raggiungere il picco delle proprie emissioni di CO₂ entro il 2030 e a sforzarsi di raggiungerlo prima, ad attuare una riduzione dell'intensità di carbonio del 18% e dell'intensità energetica del 15%, ad aumentare la componente rinnovabile del mix energetico della Cina del 15%, e ad aumentare le riserve e la copertura boschiva rispettivamente di 16,5 miliardi di m³ e del 23,04% entro il 2020. Il *Piano di lavoro* impone inoltre tetti massimi di 5 miliardi di tonnellate equivalenti di CO₂ e di 4,2 miliardi di tonnellate di carbone consumato.
- Il raggiungimento degli obiettivi sopracitati è sostenuto anche grazie all'implementazione dal *Programma per lo sviluppo energetico*.⁶³ Questo reitera gli obiettivi contenuti nel *Piano di lavoro* e, per la prima volta, ribadisce l'obbligatorietà di attuare una sensibile riduzione della quota di carbone nel consumo di energia elettrica nazionale, portandolo al di sotto del 58%. A favorire il raggiungimento di tale traguardo sono le disposizioni contenute anche nel *Programma per lo sviluppo del settore energetico*.⁶⁴ Esso stabilisce, *inter alia*, che la capacità complessiva delle centrali elettriche a carbone non dovrà superare i 1100 GW entro la fine del 2020. Sebbene diversi osservatori internazionali abbiano espresso preoccupazione nel constatare come nel primo trimestre del 2020 si siano installati GW pari a quelli installati nel corso dell'intero 2019, un recente avviso della Commissione per lo sviluppo e le riforme e della NEA ricorda che la sicurezza energetica del paese passa non solo dall'apertura di centrali a carbone ad ampia capacità, ma anche e soprattutto dalla conseguente chiusura di centrali di capacità inferiore, gestite con tecnologie obsolete.⁶⁵ Il contenuto del prossimo *Programma quinquennale* dovrebbe fornire ulteriori informazioni sul ruolo che il governo centrale assegnerà al carbone fino al 2025.

⁶¹ Oliver Melton, "China's five-year planning system: implications for the reform agenda", *Testimony for the U.S.-China Economic and Security Review Commission*, 22 aprile 2015, p. 3, <https://www.uscc.gov/sites/default/files/Melton%20-%20Written%20Testimony.pdf>.

⁶² Consiglio per gli affari di Stato della Repubblica popolare cinese, *Guowuyuan guanyu yinfa "shi san wu" kongzhi wenshi qiti paifang gongzuo fang'an de tongzhi* 国务院关于印发“十三五”控制温室气体排放工作方案的通知 [Avviso del Consiglio per gli Affari di Stato in merito alla pubblicazione del Piano di lavoro per il controllo delle emissioni di gas serra del 13° Programma quinquennale], n 61/2016, 27 ottobre 2010, http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-11/04/content_5128619.htm.

⁶³ UN ESCAP Asia Pacific Energy Portal, "China: 13th Five Year Plan for energy development", <https://policy.asiapacificenergy.org/node/2918>.

⁶⁴ China Energy Storage Alliance, "Power sector reforms announced in China's 13th Five Year Plan", 22 novembre 2016, <http://en.cnesa.org/latest-news/2016/11/22/power-sector-reforms-announced-in-chinas-13th-five-year-plan>.

⁶⁵ Commissione nazionale per lo sviluppo e le riforme e Amministrazione nazionale per l'energia, *Guojia fazhan gaige wei Guojia nengyuan ju guanyu zuo hao 2020 nian nengyuan anquan baozhang gongzuo de zhidao yijian* 国家发展改革委 国家能源局关于做好 2020 年能源安全保障工作的知道意见 [Pareri guida della Commissione Nazionale per lo Sviluppo e le Riforme e dell'Amministrazione Nazionale per l'Energia sul fare un buon lavoro in ambito di sicurezza energetica nel 2020], 12 giugno 2020, http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-06/18/content_5520311.htm.

- Il *Programma per lo sviluppo delle energie rinnovabili*⁶⁶ prevede: l'incremento della quota di fonti di combustibili non-fossili nel consumo totale di energia primaria della Cina del 15% entro il 2020 e del 20% entro il 2030, l'incremento di 680 GW di potenza installata a fonte rinnovabile, 210 GW dei quali di sola potenza da fonte eolica. Il Programma prevede inoltre lo sviluppo dell'eolico *offshore* e il supporto allo sviluppo dell'industria delle energie rinnovabili in Cina, con una conseguente riduzione della dipendenza dalle attività di aziende estere attive nel settore.
- Il *Piano d'azione triennale* (conosciuto anche come *Piano d'azione triennale per vincere la battaglia difensiva del cielo blu*)⁶⁷ approvato dal Consiglio per gli Affari di Stato nel giugno 2018, estensione del *Piano d'azione per la prevenzione e il controllo dell'inquinamento atmosferico* che ha esercitato i suoi effetti solo fino al 2017. I cambiamenti principali introdotti dal nuovo *Piano* comprendono l'esplicita indicazione a coordinare le politiche di gestione dell'inquinamento atmosferico con quelle sulla riduzione delle emissioni di gas serra e la ridefinizione delle regioni cinesi che hanno raggiunto i livelli di inquinamento atmosferico più alti. Sul primo punto, i due ambiti di *policy* (cambiamento climatico e inquinamento particolato atmosferico) sono sempre stati trattati separatamente nel contesto istituzionale cinese fino alla fondazione del Ministero dell'Ecologia e dell'Ambiente nell'aprile 2018. Sul secondo, alla regione del Delta del Fiume delle Perle, segnalata come regione dagli elevati livelli di inquinamento atmosferico nel *Piano d'azione* del 2013, si è sostituita la pianura compresa tra i Fiumi Fen e Wei: una regione comprendente la città di Xi'An e parte delle province di Shaanxi, Henan, e Shanxi e che si unisce alle già individuate regioni di Pechino-Tianjin- Hebei, (Jing-Jin-Ji) e del Delta del Fiume Yangtze. Tra il 2015 e il 2017, la pianura ha registrato i più alti livelli di anidride solforosa della Cina, oltre ad aver assistito ad un incremento dei suoi livelli di particolato fine (PM2.5) del 27%.⁶⁸ Non a caso, il *Piano d'azione* comprende anche obiettivi specificamente mirati alla riduzione delle emissioni di anidride solforosa, ossidi di azoto e composti organici volatili (COV) a livello nazionale, prevedendo una diminuzione nelle emissioni dei primi due gas serra di almeno il 15%, e del 10% delle emissioni dei COV entro la fine del 2020 rispetto ai livelli del 2015.
- La *Roadmap tecnologica per la cattura, lo stoccaggio e il riutilizzo del carbonio in Cina*.⁶⁹ Pubblicata dal Ministero della Scienza e della Tecnologia per la prima volta nel 2011 e aggiornata nel 2019, la *Roadmap* punta allo sviluppo di tecnologie cosiddette CCUS (*carbon capture, utilization and storage*) e al loro dispiegamento a livello nazionale, nonostante i costi ancora relativamente elevati dell'applicazione *congiunta* di tecnologie di cattura, trasporto, stoccaggio e riutilizzo delle emissioni di CO₂ a centrali elettriche già esistenti. La *Roadmap* fissa traguardi fino al 2030 e specifica quali

⁶⁶ UN ESCAP Asia Pacific Energy Portal, "13th Five Year Plan for renewable energy development", <https://policy.asiapacificenergy.org/node/2837>.

⁶⁷ Ministero dell'Ecologia e dell'Ambiente della Repubblica Popolare Cinese, "The State Council rolls out a three-year action plan for clean air", 13 luglio 2018, http://english.mee.gov.cn/News_service/news_release/201807/t20180713_446624.shtml.

⁶⁸ Feng Hao, "China releases 2020 action plan for air pollution", *China Dialogue*, 6 luglio 2018, <https://chinadialogue.net/en/pollution/10711-china-releases-2-2-action-plan-for-air-pollution/>.

⁶⁹ Ministero dell'Ecologia e dell'Ambiente della Repubblica Popolare Cinese, *China's policies and actions for addressing climate change* (2019), novembre 2019, <http://english.mee.gov.cn/Resources/Reports/reports/201912/P020191204495763994956.pdf>.

siano le priorità di sviluppo del paese, incluse la ricerca scientifico-tecnologica di base da intraprendere nel prossimo decennio e il dispiegamento di impianti dimostrativi.⁷⁰

- Le politiche a tutela delle foreste, la cui implementazione avrebbe portato la Cina a raggiungere il suo quarto NDC con 11 anni di anticipo.⁷¹ Queste comprendono il *Piano nazionale di riforestazione e inverdimento (2016-2020)*, il *Piano nazionale di gestione delle foreste (2016-2050)*, il *Piano d'azione per i cambiamenti climatici nelle foreste nel 13° Programma quinquennale*, e il *Piano d'azione per l'adattamento della silvicoltura ai cambiamenti climatici (2016-2020)*. Prese nel loro insieme, queste misure sono volte all'incremento dei "pozzi di assorbimento carbonio" (*carbon sinks*, strumenti che sottraggono e immagazzinano l'anidride carbonica) e a prevenire le alluvioni e la desertificazione tramite la riforestazione.⁷²

Priorità del Governo centrale e proiezioni esterne

Al netto di posizioni legate alle specifiche modalità di implementazione di disposizioni contenute nei protocolli, che possono mutare anche nel corso di pochi anni, vi sono una serie di priorità per la RPC negli ambiti di *policy* e di diplomazia del clima che sono rimaste pressoché costanti dalla sua firma dell'UNFCCC (1992) ad oggi. Ciò non significa che esse rendano la posizione della Cina su questi temi *ipso facto* immutabile, né tantomeno che l'apparato istituzionale degli organi preposti alla gestione delle politiche e della diplomazia sui cambiamenti climatici in Cina sia da considerarsi rigido o inerte.⁷³

Il primo di questi interessi è la tutela della sovranità statale. Partendo dal presupposto per cui le sfide poste dai cambiamenti climatici sono di portata tale da richiedere l'impegno di tutti i firmatari dell'UNFCCC, la preoccupazione di Pechino è che la natura globale di queste sfide possa essere usata come pretesto per imporre alla Cina l'implementazione di politiche di tutela ambientale che non ne rispettino le priorità di politica interna (sviluppo economico, alleviamento della povertà e sicurezza energetica).⁷⁴ A livello internazionale, similmente si intende evitare che si crei consenso attorno a protocolli o accordi che le delegazioni cinesi non hanno contribuito a definire,⁷⁵ o che la comunità internazionale esprima giudizi in merito alla gestione delle autorità centrali di Pechino delle politiche a tutela dell'ambiente e del clima. Di conseguenza, nel corso delle Conferenze delle Parti dell'UNFCCC le delegazioni cinesi si sono tradizionalmente opposte all'imposizione di limiti giuridicamente vincolanti alle emissioni di gas serra, percepite come dannose per la Cina e per gli altri paesi in via di sviluppo. Prima dell'avvenuta firma dell'Accordo di Parigi, l'opposizione della Cina era estesa anche all'idea di consegnare contributi volontari di riduzione delle emissioni all'UNFCCC. Dunque, la reale

⁷⁰ Per approfondire: Jiang Kai et al. (2020), "China's carbon capture, utilization and storage (CCUS) policy: a critical review", *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 119.

⁷¹ Li Keqiang zhuchi zhaokai guojia yingdui qihou bianhua ji jieneng jianpai gongzuo lingdao xiaozu huiyi 李克强主持召开国家应对气候变化及节能减排工作领导小组会议 [Li Keqiang presiede un incontro del Gruppo Direttivo Ristretto Centrale sul cambiamento climatico, il risparmio energetico e la riduzione delle emissioni], 11 luglio 2019, http://www.gov.cn/guowuyuan/2019-07/11/content_5408442.htm.

⁷² Per approfondire: Environment and Natural Resources Global Practice - East Asia and Pacific region, "Review on sustainable forest management and financing in China", *The World Bank*, ottobre 2019, <https://pdfs.semanticscholar.org/3bf5/f9abae667d09b958f7f538f9370dac8e87b5.pdf>.

⁷³ Olivia Gippner (2020), *Creating China's climate policy: international competition and external diplomacy*, Cheltenham e Northampton, Edward Elgar.

⁷⁴ Zhang Zhihong (2003), "The forces behind China's climate policy: interests, sovereignty, and prestige" in *Global Warming and East Asia: the domestic and international politics of climate change* a cura di Paul G. Harris, Abingdon e New York, Routledge.

⁷⁵ Björn Conrad (2012), "China in Copenhagen: reconciling the «Beijing climate revolution» and «Copenhagen climate obstinacy»", *The China Quarterly* 210, 445, <https://www.cambridge.org/core/journals/china-quarterly/article/china-in-copenhagen-reconciling-the-beijing-climate-revolution-and-the-copenhagen-climate-obstinacy/68ECD40F21BA5B1EBOA48494F9E33222>.

o potenziale esclusione della Cina dalla stesura delle regole della *governance* globale del clima fanno sì che Pechino ricorra al suo peso economico e politico per trasformarlo in un informale potere di veto;⁷⁶ tuttavia, l'avvenuto cambiamento di posizione confermato nel corso della COP21 di Parigi indica come l'imperativo della tutela della sovranità statale non escluda comunque l'accettazione di compromessi in un contesto multilaterale.

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

Terza priorità è garantire la sicurezza energetica del paese. Come emerso dagli interventi di alcuni tra i 140 rappresentanti del settore energetico nazionale che hanno preso parte alle "Due sessioni"⁷⁸ del maggio 2020, le circostanze nazionali della Cina ne fanno un paese "senza petrolio, con poco gas e molto carbone", non consentendo l'"abbandono" di quest'ultimo combustibile fossile nell'immediato futuro.⁷⁹ Il discorso prevalente sottolinea dunque che, sebbene siano previsti l'incremento delle quote di energia da fonti rinnovabili e il continuo sviluppo di tecnologie ultra-supercritiche (USC),⁸⁰ la transizione energetica del paese non potrà avvenire a scapito di una maggiore autosufficienza energetica e della stabilità del settore energetico nazionale incentrate sul carbone, specialmente in un momento di contrazione economica come quello attuale.

⁷⁶ Zhang Zhihong (2003), "The forces behind China's climate policy: interests, sovereignty, and prestige" in *Global Warming and East Asia: the domestic and international politics of climate change* a cura di Paul G. Harris, Abingdon e New York, Routledge.

⁷⁷ Philippe Benoit e Kevin Tu, *Is China still a developing country? And why it matters for energy and climate*, Columbia SIPA Center on Global Energy Policy, 23 luglio 2020, https://www.energypolicy.columbia.edu/research/report/china-still-developing-country-and-why-it-matters-energy-and-climate#_edn3.

⁷⁸ Con il termine "Due sessioni" (o "Due assemblee") si indicano le riunioni - organizzate una volta l'anno in contemporanea - dell'Assemblea Nazionale del Popolo (il "parlamento" monocamerale della RPC) e della Conferenza Politico-Consultiva del Popolo Cinese (massima istituzione cinese con funzioni consultive, incaricata di rappresentare gli otto partiti minori della RPC. Essi agiscono comunque sotto la direzione del PCC).

⁷⁹ Xu Pengpeng, Fan Siyi e Wang Shibo, *Ha dian jituan dongshizhang: bianzheng kandai meitan ziyuan buneng yi "qi" liao zhi* 哈电集团董事长: 辩证看待煤炭资源不能一"弃"了之 [Il Presidente del gruppo Harbin Electric: si giudichi in modo logico e rigoroso [il ruolo] delle risorse di carbone. Non le si possono "abbandonare"], *ChinaNews*, 19 maggio 2020, <http://www.chinanews.com/gn/shipin/cns/2020/05-19/news856749.shtml>; Liu Bojing, *Chen Jinxing jianyan nengyuan fazhan "shi si wu" guihua: mingque mei dian de gongneng dingwei* 陈进行建言能源发展"十四五"规划: 明确煤电的功能定位 [I consigli di Chen Jinxing per il 14° Programma quinquennale per lo sviluppo energetico: chiarire il ruolo funzionale della generazione a carbone], *China Power News*, 21 maggio 2020, <http://news.bjx.com.cn/html/20200521/1074532.shtml>.

⁸⁰ Osvalda Senneca e Gian Antonio Zanetta, "Impianti USC a carbone", http://www.pdc.minambiente.it/sites/default/files/progetti/impianti_usc_a_carbone.pdf.

Il crollo dei prezzi del petrolio nel corso della pandemia da Covid-19 ha acuito timori legati all'instabilità del mercato globale dell'energia, confermando la centralità riconosciuta al carbone (*clean coal* e non) nel garantire alla Cina adeguate forniture di elettricità.⁸¹ A livello di diplomazia del clima, considerazioni di tal genere rafforzano la posizione delle delegazioni di Pechino nel loro esigere che le economie sviluppate e storicamente responsabili dell'attuale concentrazione atmosferica dei gas serra si assumano la responsabilità di fornire assistenza finanziaria alle transizioni *green* dei paesi in via di sviluppo, di trasferire a questi ultimi tecnologie avanzate a basso impatto ambientale e di ridurre drasticamente le rispettive emissioni pro capite.⁸² Queste sono posizioni le cui basi si rinvergono nel testo dell'UNFCCC agli artt. 3.1, 4.3, e 4.7 e che sono ampiamente condivise dal resto della coalizione del Gruppo dei 77 con la sola eccezione dell'Alleanza dei piccoli stati insulari. Questi ultimi, infatti, ritengono che, unitamente alle economie sviluppate, anche le maggiori economie in via di sviluppo (a partire da Cina e India) debbano ridurre con maggiore risolutezza le rispettive emissioni di gas serra negli anni a venire.

⁸¹ China Energy News, *Meihuagong fazhan shou zu, bing fei di you jia de "cuo"* 煤化工发展受阻，并非低油价的“错” [Lo sviluppo interrotto dell'industria chimica del carbone non è “colpa” dei prezzi bassi del petrolio], 24 maggio 2020, https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MjM5NTI4MTIyMg==&mid=2657859928&idx=1&sn=a8ce3e9687a971f8e2b51e73a26888e9&chksm=bd65f9718a127067c775c570faca4933ddf6b41bbde9577eea0165aa663aded55593ec2f69d3&scene=0&xtrack=1.

⁸² Zhang Zhihong (2003), “The forces behind China’s climate policy: interests, sovereignty, and prestige” in *Global Warming and East Asia: the domestic and international politics of climate change* a cura di Paul G. Harris, Abingdon e New York, Routledge.

Indice degli acronimi

A2/AD	Anti-access/area denial
AI	Artificial Intelligence
AIEA	Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
ANSSI	Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information
APT	ASEAN Plus Three
ARATS	Association for Relations Across the Taiwan Straits
ARF	ASEAN Regional Forum
ASEAN	Association of South-East Asian Nations
BAT	Baidu, Alibaba, Tencent
BCIM	Bangladesh-China-India-Myanmar Economic Corridor
BEI	Banca Europea per gli Investimenti
BERS	Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo
BIS	Bureau of Industry and Security of the United States Department of Commerce
BMS	Banche Multilaterali di Sviluppo
BPC	Banca Popolare Cinese
BRI	Belt and Road Initiative
BSN	Blockchain Service Network
CAE	Chinese Academy of Engineering
CAS	Chinese Academy of Sciences
CASS	Chinese Academy of Social Sciences
CBDC	Central Bank Digital Currency
CCTV	China Central Television
CCUS	Carbon capture, utilization and storage
CDP	Cassa Depositi e Prestiti
CDU	Christian Democratic Union of Germany
CECC	Central Epidemic Command Center (Taiwan)
CESEE	Central, Eastern and Southeast Europe
CeSIF	Centro Studi per l'Impresa della Fondazione Italia Cina
CFIUS	Committee on Foreign Investment in the United States
CGTN	China Global Television Network
CIPS	China International Payment Service
CMI	Civil Military Integration
CNPC	China National Petroleum Corporation
COP	Conferenza delle Parti
COP21	2015 United Nations Climate Change Conference
COPASIR	Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica
COSCO	China Ocean Shipping (Group) Company
COV	Composti organici volatili
CRBC	China Road and Bridge Corporation
DCEP	Digital Currency Electronic Payment
DL	Decreto Legge
DPP	Democratic Progressist Party (Taiwan)
DSM	Dispute Settlement Mechanism
EAS	East Asia Summit
ECFA	Economic Cooperation Framework Agreement

ECRL	East Coast Railway Link (Malaysia)
ENISA	European Union Agency for Cybersecurity
EPL	Esercito Popolare di Liberazione
ESCAP	United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
EUROSTAT	Ufficio statistico dell'Unione Europea
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FIL	Foreign Investment Law
FIRRMA	Foreign Investment Risk Reviews Modernization Act
FMI	Fondo Monetario Internazionale
FOCAC	Forum on China-Africa Cooperation
GBA	Greater Bay Area
GERD	Gross Domestic Expenditure on Research & Development
GGF	Government-guided funds
GGGI	Global Gender Gap Index
GLONASS	Global Navigation Satellite System
GNA	Government of National Accord (Libia)
GPS	Global Positioning System
ICAO	Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile
ICT	Information and Communications Technology
IDE	Investimenti Diretti Esteri
IISS	International Institute for Strategic Studies
IP	Internet Protocol
ISO	International Organization for Standardization
ISP	Internet Service Provider
ISTAT	Istituto nazionale di statistica
IT	Information Technology
ITU	International Telecommunication Union
JCPOA	Joint Comprehensive Plan of Action (Iran)
KMT	Kuomintang (anche Guomindang)
LHD	Landing Helicopter Dock
LNA	Libyan National Arab Army
LPD	Landing Platform Dock
MC2025	Made in China 2025
MIIT	Ministry of Industry and Information Technology (RPC)
MOE	Ministry of Education (RPC)
MOST	Ministry of Science and Technology (RPC)
MOU	Memorandum of Understanding
MPS	Ministry of Public Security (RPC)
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NDC	Nationally Determined Contribution
NDRC	National Development and Reform Commission (RPC)
NEA	National Energy Administration
NHC	National Health Commission
NII	Nuova Iniziativa Infrastrutturale
NIS	National Innovation System
NSFC	National Natural Science Foundation of China
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (anche OECD)
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (anche OCSE)
OLP	Organizzazione per la Liberazione della Palestina

OMC	Organizzazione Mondiale del Commercio (anche WTO)
OMS	Organizzazione Mondiale della Sanità
ONG	Organizzazione Non Governativa
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
PCC	Partito Comunista Cinese
PDP	Partito Democratico Progressista (Taiwan, anche DPP)
PIL	Prodotto Interno Lordo
PMI	Piccole e Medie Imprese
PPP	Purchasing Power Parity
PVS	Paesi in Via di Sviluppo
RCEP	Regional Comprehensive and Economic Partnership
RdC	Repubblica di Cina (Taiwan)
R&D	Research and Development (anche R&S)
R&S	Ricerca e Sviluppo (anche R&D)
RMB	Renminbi, valuta ufficiale della Repubblica Popolare Cinese
RPC	Repubblica Popolare Cinese
RSA	Rivest-Shamir-Adleman cryptosystem
S&T	Science and Technology
SARA	State Administration for Religious Affairs
SASTIND	State Administration for Science, Technology and Industry for National Defense
SCO	Shanghai Cooperation Organization
SCS	Sistema di Credito Sociale
SEF	Straits Exchange Foundation
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
TCDC	Taiwan Centers for Disease Control
TRIP	Teaching, Research & International Policy
UE	Unione Europea
UGIC	Unione dei giovani italo-cinesi
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNIIC	Unione imprenditori Italia-Cina
UNWTO	United Nations World Tourism Organization
USA	United States of America
WTO	World Trade Organization
WWF	World Wide Fund for Nature

Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

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

Focus

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

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale: **Senato della Repubblica**
Servizio Affari internazionali
Tel. 06-67063666
Email: segreteriaaaii@senato.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.