

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Cina e Italia: attività diplomatiche nei decenni

This is a pre print version of the following article:

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/151650> since 2022-07-04T12:52:11Z

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

Attività diplomatiche nei decenni (risultati, cambiamenti e accordi)

Gli anni Settanta: i primi contatti diplomatici

La fioritura dei rapporti diplomatici tra Cina e Italia si realizza nel clima di distensione degli anni Settanta, sulla scia dell'esempio di Francia e Canada.

La Cina, reduce dell'ancora malcelato fallimento ideologico della Rivoluzione Culturale, affronta la realtà del pericoloso ritardo tecnologico, economico e militare accumulato nel ventennio di caos rivoluzionario. Per l'Italia si è appena inaugurata, con Piazza Fontana, quella che sarà una lunga e dolorosa stagione di terrorismo politico, che relega la politica estera a una posizione marginale negli equilibri di potere.

Poco dopo l'inaugurazione della ambasciata d'Italia (primavera 1971), giunge a Pechino, antesignana tra le file europee, una folta delegazione di operatori economici e giornalisti, guidata dal Ministro del Commercio Estero, Mario Zagari.

Il secondo contatto diplomatico ufficiale è la visita del Ministro degli Esteri Giuseppe Medici del 1973.

Durante l'incontro, poi definito "proficuo", si auspica che la Cina possa contribuire alla soluzione degli squilibri geopolitici esistenti in Asia Orientale, con particolare riferimento alla guerra del Vietnam. La retorica cinese è invece dominata dalla teoria rivoluzionaria e anti-imperialista dei Tre Mondi, secondo cui l'Europa, e quindi l'Italia, si collocano in quel "Secondo Mondo" con il cui sostegno la Cina, preoccupata dalle ipotesi di un accerchiamento sovietico o di una politica anticinese unificata URSS-USA, mirerebbe a scardinare la vecchia struttura bipolare, incoraggiando lo sviluppo di un equilibrio mondiale multipolare.

Al centro, dunque, la sicurezza nazionale: sembrano darne conferma il proliferare di consultazioni in tema di difesa, l'invio in Italia di delegazioni dell'Esercito di Liberazione Popolare (il generale Zhang Aiping è a Roma nel luglio 78), nonché la vendita di missili anticarro e aria-aria alla Cina tra il 1975 e il 1980.

La fine del decennio pare registrare una certa intensificazione dei rapporti: nel giugno 1977 Arnaldo Forlani (allora agli Esteri) è il primo rappresentante di un governo occidentale a Pechino dopo la morte di Mao Zedong. L'anno successivo per la prima volta un Ministro degli Esteri cinese, Huang Hua, giunge a Roma in visita ufficiale (ottobre 1978). Risale a quest'occasione la firma dei primi accordi di collaborazione in ambito culturale e tecnico-scientifico.

Nel clima dell'incipiente avvio della politica di riforma e apertura, inaugurata da Deng Xiaoping, nel dicembre 1978, il Primo Ministro e Presidente del Partito Comunista Hua Guofeng si reca in Italia (3-6 novembre 1979). I colloqui sono influenzati dal momento di trasformazione che la Cina sta per affrontare, ed evidenziano il nuovo atteggiamento improntato al pragmatismo, che si traduce, sul piano internazionale, in una politica estera molto molto fluida, secolarizzata, votata sì al riassetto del sistema internazionale, ma soprattutto alla rimozione di ciò che costituisca ostacolo alla modernizzazione. La cooperazione per lo sviluppo di una industria cinese moderna diventa prioritaria.

Il crescente interesse economico nei rapporti bilaterali, pur non portando nell'immediato a una crescita degli scambi commerciali (nel 1970, il volume di affari tra i due paesi ammonta ad appena 120 milioni di dollari), si traduce in una serie di iniziative

volte al miglioramento della conoscenza e della comprensione reciproca. Delegazioni economiche e commerciali si recano in Cina con inusitata frequenza, vengono firmati accordi sul trasporto marittimo, sul trasporto aereo e sui marchi di fabbrica, viene istituita una commissione mista per la promozione commerciale e per lo sviluppo delle relazioni economiche, mentre le fiere internazionali dei due paesi cominciano a ospitare reciprocamente prodotti commerciali e industriali.

Seppure la RPC dimostri di non essere ancora pronta a investire in progetti di troppo ampio respiro, l'Italia procede a importanti trasferimenti di capitali verso la Cina, motivata dal desiderio di promuovere le proprie esportazioni sfruttando lo strumento degli aiuti pubblici allo sviluppo.

Gli anni Ottanta: la fioritura del dialogo

Dopo la grave crisi del 1983-1984, i rapporti USA-URSS vanno gradualmente distendendosi, fino alla definitiva dissoluzione del blocco sovietico nel 1989. Alla luce di questi eventi, la Cina sviluppa una visione nuova delle relazioni internazionali, concepite nel contesto di un mondo multipolare. La RPC riconsidera gli equilibri globali e converge sulla visione, vicina a quella europeista italiana, di un'Europa indipendente e forte, non più alleata sul fronte antisovietico, ma potenza tra le superpotenze.

Se ancora nel 1980, durante la visita del Presidente Sandro Pertini e del Ministro degli Esteri Emilio Colombo, persistono differenze di vedute nei riguardi dell'URSS (per la Cina, dall'“egemonismo perverso e destabilizzante”), pur nella consonanza di interessi su Vietnam, Medio Oriente e Corno d'Africa, già poco più tardi la Cina si allinea alla posizione italiana di distensione e promozione del disarmo. Gli inviti rivolti a esponenti politici pacifisti e antiamericanisti, tra cui i partiti della sinistra italiana, sono da intendersi nel contesto di questa nuova politica di non allineamento.

La normalizzazione dei rapporti è sostenuta da contatti a livello parlamentare (si recano in Cina Nilde Iotti, 1981, e Francesco Cossiga, 1984, rispettivamente presidenti di Camera e Senato) e dal proliferare di iniziative culturali (l'intervista della giornalista Oriana Fallaci a Deng Xiaoping nel 1980; l'assegnazione del Premio Internazionale Dante allo scrittore Ba Jin nel 1982 etc.). Trama e ordito del dialogo politico, l'identità di vedute sui temi della pace e della lotta all'egemonismo e l'assenza di particolari attriti, malgrado la partecipazione italiana all'alleanza atlantica e l'oggettiva difformità dei sistemi politici e sociali.

In concomitanza con il nuovo slancio dato alle riforme da Zhao Ziyang, vi è la stipula di numerosi accordi di collaborazione in materia di cooperazione (novembre 1983), tecnologia e scienza applicata allo spazio (marzo 1984), collaborazione tecnico scientifica (aprile 1984), cooperazione in campo agricolo (maggio 1984) e in materia militare. Con quest'ultimo accordo-quadro, firmato nell'aprile 1985 durante la missione del Ministro della Difesa Giovanni Spadolini, la Cina ottiene la garanzia strategica di un contributo italiano alla modernizzazione dell'esercito. La visita è anche l'occasione per raccogliere la valutazione cinese su alcune questioni centrali (l'apertura verso l'URSS, l'occupazione sovietica dell'Afghanistan) rispetto alle quali emerge uno spirito sempre più pragmatico, pur restando invariata la visione strategica d'insieme. Anche il segretario del PCI Alessandro Natta, a colloquio con Hu Yaobang nell'ottobre del 1985, riporta

l'impressione di una "maggiore vicinanza tra noi e i cinesi sulle linee di politica estera" rispetto al passato.

A suggellare questo periodo di intesi e positivi scambi diplomatici arriva, nell'aprile 1986, la firma della convenzione consolare, la prima stipulata da Pechino con un paese europeo. Pochi mesi più tardi per la prima volta un Presidente del Consiglio italiano si reca in Cina (Craxi, 29 ottobre - 2 novembre 1986). Nel novembre 1987 il Presidente della RPC, Li Xiannian restituisce la visita.

Componente centrale dei rapporti nel decennio, la cooperazione economica beneficia non solo dei programmi di ammodernamento dell'industria cinese, ma anche di un "nuovo rinascimento" economico, che vede l'Italia quinta potenza industriale al mondo. Con tre programmi triennali di cooperazione allo sviluppo (per un totale di un miliardo e seicento milioni di dollari), l'Italia, già primo partner della Cina in termini di aiuti pubblici allo sviluppo, e secondo in termini di crediti d'aiuto, nel 1987 diventa il secondo partner commerciale europeo.

Nel 1988 l'interscambio (3.567 miliardi di lire) è più che triplicato rispetto a 5 anni prima. Al trasferimento tecnologico italiano risponde la conquista del nostro mercato da parte dei prodotti cinesi, avvantaggiati, dal 1980, dal Sistema europeo delle preferenze generalizzate (GSP).

Sebbene ancora tra il 1985 e il 1987 vengano siglati accordi per la reciproca protezione degli investimenti, la cooperazione scientifica e tecnologica, e la eliminazione delle doppie imposizioni, nella seconda metà del decennio, gli scambi commerciali cominciano a rallentare.

Nonostante i primi segnali di difficoltà, le relazioni bilaterali sono ancora fiorenti alla fine del decennio quando irrompono, ad interromperle bruscamente, i fatti di piazza Tian'anmen del giugno 1989: l'Italia adotta le sanzioni imposte dal Consiglio europeo di Madrid, sospendendo tutte le iniziative a sostegno del governo cinese, eccetto quelle di beneficio per la popolazione (aiuti in campo sanitario, alimentare o tessile).

Nondimeno, già nell'estate 1989 il Ministro degli Esteri De Michelis dichiara: "(...) è di grande importanza per la pace e la stabilità mondiale che i rapporti tra Cina ed Europa si rafforzino". Le sue parole trovano ampia eco sulla stampa cinese.

Gli anni Novanta: tra opportunità e crisi

Il 28 settembre 1990, dopo un incontro con il suo omologo cinese in occasione dell'Assemblea Generale dell'ONU, nella veste di presidente del Consiglio europeo, De Michelis presenta formale richiesta alla CEE affinché l'Europa riprenda le normali relazioni con la Cina. In realtà la questione era stata discussa già in occasione del G7 del luglio 1990: l'amministrazione Bush non aveva sollevato obiezioni all'eliminazione delle sanzioni, autorizzata nel caso del Giappone per "motivi geografici", e la Banca Mondiale aveva annunciato la riapertura della linea di credito verso la Cina anche per progetti non umanitari.

L'approccio distensivo italiano rimane comunque pionieristico nel contesto europeo: è forse il momento più alto delle relazioni bilaterali.

A Pechino nel maggio 1991, De Michelis, primo tra i governanti occidentali, coglie la chiave interpretativa di una strategia tutta tesa al perseguimento delle priorità annunciate nel 1992 da Deng Xiaoping: crescita economica, opposizione all'egemonia americana,

riunione di Macao, Hong Kong e Taiwan alla madrepatria. De Michelis riscontra una notevole disponibilità al confronto anche sulle pregiudiziali a ulteriori sviluppi delle buone relazioni tra Europa e Cina e in particolare sul rispetto dei diritti umani. Il tema domina l'agenda diplomatica della visita di Giulio Andreotti (15-21 settembre 1991), che tuttavia sceglie di mantenere un atteggiamento di estrema cautela per non compromettere l'andamento dei negoziati. L'argomento viene sollevato con più determinazione durante la visita del premier Li Peng a Roma (26 - 28 gennaio 1992), attraverso la richiesta di revoca delle misure restrittive per i dissidenti politici. Puntuale la replica cinese: "(...) per massimizzare i benefici derivanti dai rapporti bilaterali è essenziale che si rispetti il principio di non ingerenza negli affari interni".

Negli anni successivi, con il prevalere degli interessi economici reali su quelli politici, si afferma la tendenza a lasciare a Bruxelles la "competenza" sulla questione. L'Italia ritira nel 1997 il sostegno alla risoluzione UE contro la Cina presso la Commissione ONU di Ginevra per i diritti umani.

L'effetto sulla prospettiva cinese è un ridimensionamento della portata strategica europea: la Cina della "economia socialista di mercato", delusa dalla incapacità di azione comune dimostrata nella crisi dei Balcani, si rivolge principalmente alla capacità degli Stati membri di competere economicamente con gli USA.

L'Italia, che si era preparata a giocare un suo ruolo in questo contesto, si ritrova dal 1992 stretta nelle spire di una profonda crisi istituzionale. La fine della prima repubblica dissolve un intero sistema politico, lasciando la politica estera priva dei pilastri dell'identità nazionale.

La crisi mina gravemente le relazioni bilaterali: le indagini della magistratura bloccano programmi di aiuto e finanziamenti che l'Italia si era già impegnata a versare. In termini di credibilità, il danno è incalcolabile.

La bilancia commerciale italiana entra in deficit: se le esportazioni diminuiscono, le importazioni dalla Cina, sostenute da sussidi governativi e da un'aggressiva politica dei prezzi, non accennano a rallentare.

Ciononostante non mancano i tentativi da parte della diplomazia italiana di ridare slancio ai rapporti bilaterali. Alla visita a Pechino del Ministro degli Esteri del primo governo Berlusconi, Antonio Martino, nell'ottobre 94, seguono le due visite di Lamberto Dini (ottobre 96 e novembre 97), prima come Presidente del Consiglio e poi come Ministro degli Esteri. Dini cerca di presentare l'Italia come "sistema Paese" ai suoi interlocutori cinesi e di rassicurarli sulle capacità del nuovo governo di fornire maggiori garanzie di stabilità. Cina e Italia rilevano una buona sintonia circa le modalità di riorganizzazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, essendo entrambe non favorevoli all'aumento del numero dei seggi permanenti con diritto di veto (e quindi all'ingresso di Germania e Giappone nel Consiglio), quanto piuttosto a un allargamento "democratico" dei partecipanti alle massime decisioni.

All'operato di Dini va ascritta anche l'istituzione della Direzione Generale per l'Asia, ente per lo sviluppo di strumenti e competenze utili alla gestione dei rapporti con la regione asiatica.

Seguono le visite del neo-premier Prodi nel giugno '97, durante la quale è vagliata la possibilità di rendere i porti italiani base logistica europea delle esportazioni cinesi, e del presidente Oscar Luigi Scalfaro nel febbraio '98.

Nel 1999 viene approvato un progetto di cooperazione del Ministero italiano dell'Ambiente mirato a incentivare la già proficua collaborazione in tema ambientale. Allo stesso periodo risale l'esplicita posizione favorevole di Dini e del Ministro per il Commercio Estero Piero Fassino per l'ammissione della Cina alla World Trade Organization (WTO).

Lo sforzo di ridare vigore alle relazioni bilaterali è contraccambiato da parte cinese con le visite in Italia del presidente Jiang Zemin (marzo 1999) e del premier Zhu Rongji (luglio 2000).

Il nuovo millennio: quali prospettive?

La comunità internazionale percepisce la Cina del terzo millennio finalmente come attore stabile, in grado di "condividere responsabilità globali".

L'ingresso nella WTO, la cooperazione internazionale contro il terrorismo, il maggiore attivismo in seno al Consiglio di sicurezza ONU sono solo alcuni degli elementi di normalizzazione e di integrazione nella comunità internazionale. Al temibile colosso economico e militare degli anni Novanta, va gradualmente sostituendosi la percezione di un paese pacifico e cooperativo.

Un atteggiamento da "grande potenza" (*daguo xintai*), in più stretta associazione con gli interessi delle superpotenze, prevale sulla passiva mentalità vittimista (*shouhaizhe xintai*) del passato. Si punta su una maggiore adesione ai dettami del diritto internazionale, su un corpo diplomatico sempre più qualificato e su un processo di formulazione della politica estera sempre più istituzionalizzato; nel 2003 è il momento della "crescita pacifica" (*heping jueqi*), e del rafforzamento del *softpower*.

Uno sforzo notevole di cui è investita anche l'Italia con iniziative di diplomazia pubblica come l'Anno della cultura cinese in Italia (2010) e l'istituzione di numerosi Istituti Confucio per la diffusione della lingua e della cultura cinese.

A esercitare maggiore *appeal* sull'Italia rimane tuttavia il ruolo che la Cina riveste come protagonista dell'economia mondiale, non più solo principale piattaforma manifatturiera mondiale o destinazione preferenziale degli IDE, ma locomotiva di una crescita economica oggi compromessa dalla crisi globale.

All'inizio del decennio i rapporti bilaterali sono estremamente frammentati, a causa dei diversi titolari agli affari esteri nei governi italiani; in più, un certo allarmismo nei confronti della crescente competitività cinese viene agitato dalla maggioranza di governo.

Nel 2004 si registra un'inversione di tendenza: prima, la visita del primo ministro Wen Jiabao, in occasione della quale è istituito un partenariato strategico globale e il Comitato Intergovernativo Italia-Cina; poi, quella del presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi.

E' forse quest'ultimo l'evento diplomatico del decennio. Politico ed economista di grande prestigio europeo, Ciampi si rapporta alla Cina, considerandola non già come minaccia, bensì come opportunità. Egli si esprime a favore del ritiro dell'embargo sulla vendita di armi imposto nel 1989, con una dichiarazione perfettamente in linea con la posizione espressa dalla Farnesina in un'intervista rilasciata alla stampa cinese da Gianfranco Fini. D'altro canto il governo italiano aveva già autorizzato la vendita di armi leggere alla Cina nel 2003. L'apparente autonomia politica di alcuni paesi europei, dimostrata nella aperta

opposizione alla guerra in Iraq, alimentava la speranza cinese che l'Europa potesse opporsi a un'eccessiva supremazia globale americana, distaccandosi dalla tradizionale alleanza atlantica: nonostante le pressioni statunitensi, anche Francia e Germania si erano espressi a favore della revoca dell'embargo. In realtà, con gli avvicendamenti dei governi, le aspettative cinesi di un più stretto legame politico tra Europa e Cina, vengono deluse, aprendo la via a una strategia politico-diplomatica maggiormente rivolta a Russia e India.

Nonostante il buon esito della visita di Ciampi, a metà decennio l'export italiano corrisponde a solo l'1.15% delle importazioni totali cinesi. Meno del 2% degli investimenti italiani sono indirizzati alla Cina. Questo mentre la "go global policy" approvata dal governo cinese è già arrivata in Italia, dove aziende come Haier (elettrodomestici), Huawei (apparecchiature e comunicazioni di rete), Baostell (acciaio), Cosco (trasporti marittimi) acquisiscono noti marchi nazionali, lavorano alla creazione di nuovi *brand* e trovano canali distributivi per il mercato europeo.

La competitività dei prodotti cinesi è talmente allarmante da indurre l'Italia e l'UE a studiare misure protettive specifiche sui prodotti tessili cinesi.

La legislatura di centrodestra si conclude nel 2006, con la clamorosa gaffe del premier Berlusconi, che, in campagna elettorale, scagliandosi contro i comunisti, accusa quelli cinesi sostenendo che in epoca maoista "bollivano i bambini". La *premiership* di Prodi, a seguire, esprime una politica, nelle intenzioni, tesa a recuperare il terreno perso dall'Italia in anni di ritardi, trascuratezze, errori, omissioni o ambizioni smodate.

Nella sua prima visita extraeuropea, Romano Prodi si reca proprio in Cina. L'obiettivo è il lancio di una nuova strategia, che presenti le piccole e medie imprese italiane come la forza trainante di una rinascita delle relazioni commerciali, e che fa leva sull'accreditata ipotesi di aggregazione di imprese, sul modello noto ai cinesi dei "distretti industriali".

Sul piano politico, il tema dei diritti umani viene trattato con estrema cautela; prevale l'approccio pragmatico, e la fiducia che il maggior coinvolgimento e la crescita economica della Cina possano portare a una trasformazione positiva della società. Pechino riconosce il tradizionale ruolo di dialogo che Roma svolge con il Medio Oriente.

Nel 2008, l'Italia risente della crisi finanziaria e di un ulteriore cambio di maggioranza. Si acuisce la percezione dello spostamento del fulcro economico verso l'Asia, e soprattutto verso la Cina. Durante la visita di Hu Jintao, nel luglio 2009, Roma si esprime a favore dell'inclusione della Cina nelle più importanti assisi internazionali e in un G14, comprendente l'originario G8 più Brasile, Cina, India, Sudafrica ed Egitto. La stessa visita, la prima di un Presidente cinese dal 1999, è l'occasione per la firma di nove accordi di cooperazione.

Promuovere il "sistema Italia" è ormai obiettivo primario: oltre che nei già fiorenti settori ambientale, sanitario e dell'elettronica, si ravvisano possibilità nel turismo, nelle telecomunicazioni, nell'automotive, nel tessile-abbigliamento e nell'agroalimentare, nella modernizzazione di strutture e infrastrutture, nell'accresciuto tenore di vita della nuova borghesia cinese e nella possibilità di fare dell'Italia una piattaforma logistica per il commercio cinese verso Europa e mediterraneo.

Frequenti i forum economici bilaterali, mentre si moltiplicano le iniziative finanziarie (tra questi il Mandarin Fund, fondo di *private equity* nato nel 2007 e i contatti con il China Investment Corporation nello scorso febbraio); non mancano le iniziative congiunte volte alla promozione degli investimenti bilaterali e allo scambio di informazioni in materia economica, come la stipula dell'accordo di Sviluppo Italia, l'Istituto per il Commercio

Estero e l’Agenzia per la promozione degli investimenti del Ministero Cinese del Commercio nel 2005. Le iniziative a livello regionale, prima vissute fuori da una logica sistemica (si pensi agli 11 gemellaggi a livello regionale e ai 31 a livello municipale), sono sempre più spesso coordinate a livello istituzionale (il *Programma multiregionale per il sostegno delle relazioni dei territori regionali con la Cina* è del 2009)

Se alcuni vedono nelle tematiche politiche (*in primis* quella della revoca dell’embargo) l’occasione per un rilancio del ruolo italiano nel panorama della politica estera cinese, è tuttavia probabilmente quello culturale l’ambito in cui si giocherà il futuro dei rapporti bilaterali. Lo sforzo che entrambi i paesi stanno compiendo in questa direzione è evidente. Il 2006 è stato l’Anno dell’Italia in Cina; i due Ministeri della Scienza e della Tecnologia nel 2004 e i Ministeri dell’Istruzione nel 2005 hanno firmato accordi per il potenziamento delle attività di cooperazione interuniversitaria e scambio reciproco di studenti. Si insegue il rafforzamento della cooperazione culturale a tutti i livelli: nell’ambito dello spettacolo, della musica, dello sport. Numerose le occasioni di frequentazioni sportive intercorse tra le Olimpiadi invernali di Torino (2006) e quelle di Pechino (2008). Molte le incursioni culturali al vitatissimo padiglione italiano dell’Expo di Shanghai 2010. L’Italia, infine, porta il suo contributo di conoscenze di restauro e di urbanistica nei lavori di restauro della Grande Muraglia, e nella città di Tianjin.

Paese industrializzato che ha saputo custodire i tesori della propria civiltà, l’Italia potrebbe essere chiamata nei prossimi anni a dare il proprio contributo alla ricerca di quello “sviluppo armonioso”, in grado di conciliare tradizione e modernità, che è obiettivo prioritario della nuova dirigenza cinese.

Ringrazio il professor Mario F. Pini per il generoso contributo di idee e informazioni e i professori Gianmaria Ajani e Stefania Stafutti per la revisione del testo.