

orizzonte **Cina**

grafica e impaginazione: www.giamlab.it



La Cina e il multilateralismo: contesto, dinamiche e scenari

Europa e Cina nell'ordine in trasformazione: il ruolo del multilateralismo | *Anna Caffarena e Giuseppe Gabusi*

Il quadro Ue per il controllo degli investimenti esteri: atto simbolico o inizio di un nuovo corso? | *Duncan Freeman*

BRI e risoluzione delle controversie commerciali: un multilateralismo (ancora) necessario | *Corrado Druetta*

Lo shock sino-capitalista: com'è cambiata l'immagine della Cina | *Christopher A. McNally*

La Cina e il regionalismo in Asia orientale | *Zha Daojiong*

Il regime globale di regolamentazione climatica e la Cina | *Carlotta Clivio*

■ **Osservatorio STIP: Science, Technology, and Innovation Policy**
Sicurezza tecnologica e interdipendenza: prove di *decoupling* nelle relazioni sino-statunitensi | *Francesco Silvestri e Francesca Celi*

■ **CinesItaliani**
I cinesi d'Italia alla prova del COVID-19 | *Daniele Brigadoi Cologna*

■ **Recensione**
Guido Samarani (a cura di), *La Cina nella storia globale. Percorsi e tendenze* (Milano: Guerini e Associati, 2019) | *Giuseppe Gabusi*

Dopo aver prediletto per decenni una condotta di basso profilo in politica internazionale, la Cina di Xi Jinping è ora unanimemente considerata uno degli attori più ambiziosi a livello globale. In che misura l'attuale ordine internazionale, concepito al termine della Seconda guerra mondiale quando la Repubblica popolare cinese non era ancora stata fondata, può assicurare strumenti di governance multilaterale efficaci in un contesto di tensioni senza precedenti tra la nuova proiezione cinese e l'unilateralismo jacksoniano degli Stati Uniti di Donald Trump? (immagine: MARK SCHIEFELBEIN/AFP via Getty Images).

Registrato con il n. 56 del 07/08/2018 presso il Tribunale di Torino - ISSN 2280-8035

DIRETTORE RESPONSABILE

Giovanni B. Andornino, Università di Torino, Torino World Affairs Institute (T.wai) e European Institute for Chinese Studies

COMITATO EDITORIALE

Daniele Brigadoi **Cologna**, Università degli Studi dell'Insubria e T.wai

Daniele Brombal, Università Ca' Foscari di Venezia e T.wai

Carlotta Clivio (coordinatrice di redazione), London School of Economics e T.wai

Simone Dossi, Università degli Studi di Milano e T.wai

Enrico Fardella, Peking University e TOChina Hub

Giuseppe Gabusi, Università di Torino e T.wai

Andrea Ghiselli, Fudan University e TOChina Hub

Emma Lupano, Università degli Studi di Milano

Giorgio Prodi, Università di Ferrara e T.wai

Flora Sapio, Università "L'Orientale" di Napoli e T.wai

Francesco Silvestri, Beijing Foreign Studies University e TOChina Hub

AUTORI IN QUESTO NUMERO

Guest Editor Giuseppe Gabusi, ricercatore e docente di International political economy e political economy dell'Asia orientale, Università di Torino; research fellow e responsabile del programma "Asia Prospects", T.wai

Anna Caffarena, professoressa ordinaria di Relazioni Internazionali, Università di Torino; presidente, T.wai

Carlotta Clivio, dottoranda, Dipartimento di Relazioni Internazionali e Grantham Research Institute for Climate Change and the Environment, LSE; junior research fellow, T.wai

Corrado Druetta, Legal Counsel COMAU S.p.A.; Ambassador, ICC Belt and Road Commission

Duncan Freeman, research fellow, EU-China Research Centre, EU International Relations and Diplomacy Studies Department, College of Europe, Bruges

Christopher A. McNally, adjunct senior fellow, East-West Center; professor of Political economy, Chaminade University

Zha Daojiong, professore di International political economy e non-traditional security studies, School of International Studies (SIS), Peking University

Francesco Silvestri, docente di Comparative public policy, Beijing Foreign Studies University; acting director for China, TOChina Hub (Pechino)

Daniele Brigadoi **Cologna**, ricercatore e docente di lingua e cultura cinese, Università degli Studi dell'Insubria; research fellow, T.wai; socio fondatore, agenzia di ricerca e intervento Codici

IL TORINO WORLD AFFAIRS INSTITUTE

Costituito nel 2009, il Torino World Affairs Institute (www.twai.it) conduce attività di ricerca, *policy analysis*, alta formazione e dialogo track-1.5 nell'ambito di tre programmi: Global China, Violence & Security, Asia Prospects. Pubblica i trimestrali *OrizzonteCina*, *RISE - Relazioni internazionali e International political economy del Sud-Est asiatico* e *Human Security*.

IL TOCHINA HUB

Operativo dal 2017, il TOChina Hub (www.tochina.it) è tra le principali piattaforme europee di ricerca, alta formazione e *policy dialogue* sulla Cina contemporanea in ambito politico-economico e di management cross-culturale. È costituito dalla sinergia tra Centro TOChina dell'Università di Torino, Torino World Affairs Institute ed ESCP business school.



OrizzonteCina è classificata come rivista scientifica dall'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca per l'Area 14 (Scienze politiche e sociali).

Dal 2010 *OrizzonteCina* contribuisce al dibattito in lingua italiana sulla Cina contemporanea pubblicando saggi originali e rigorosi che rendano accessibile una più articolata conoscenza di istituzioni politiche, relazioni internazionali e dinamiche socio-economiche della Repubblica popolare cinese e della più ampia *koinè* sinofona. La rivista ospita contributi di ricercatori affermati ed emergenti con l'obiettivo di agevolare il dialogo tra diverse prospettive analitiche, anche favorendo la traduzione di articoli proposti da studiosi internazionali.

In linea con la programmazione tematica dei volumi di *OrizzonteCina*, il comitato editoriale accoglie manoscritti in lingua italiana, inglese e cinese coerenti con il profilo scientifico della rivista. Tutti i manoscritti vengono sottoposti a verifica redazionale (*desk review*) e successivamente a revisione tra pari a singolo cieco (*one-side blind*). Gli autori che desiderano sottoporre un manoscritto o comunicare con la redazione sono invitati a scrivere a orizzontecina@tochina.it.

OrizzonteCina, c/o Giovanni B. Andornino, Università di Torino, Campus Luigi Einaudi, Lungo Dora Siena 100/a, 10153 Torino (IT).

Europa e Cina nell'ordine in trasformazione: il ruolo del multilateralismo

di Anna Caffarena e Giuseppe Gabusi

A settantacinque anni dalla fondazione delle Nazioni Unite, le organizzazioni internazionali sono ormai parte integrante del sistema delle relazioni internazionali. Nel loro insieme costituiscono un universo composito al quale le opinioni pubbliche dei diversi paesi guardano di norma con rispetto, ma talvolta anche con insofferenza e persino frustrazione, a seconda delle decisioni prese o mancate da ciascuna e dell'efficacia dimostrata nel conseguire risultati. La viva attenzione nei confronti del fenomeno – un'attenzione critica, spesso sfidante per i fautori della cooperazione – raramente in passato si è concentrata sulla visione della politica mondiale che queste istituzioni servono.

Il multilateralismo come leva di cambiamento

Il multilateralismo, inteso come progetto di governo dei problemi che trascendono la capacità di intervento dei singoli Stati, era tutt'uno con l'ordine liberale a guida statunitense – basato su regole, aperto, non discriminatorio –, e come tale è stato a lungo accettato. Il problema era, se mai, la rappresentatività delle singole organizzazioni internazionali o il loro rendimento, come si è detto. In alcune circostanze, a suscitare dibattito sono state le azioni di questo o quell'organismo, che visibilmente costituivano la cinghia di trasmissione di specifiche concezioni della politica o dell'economia dal nucleo dell'ordine verso i paesi membri. Il Fondo monetario internazionale rappresenta il caso di scuola a questo proposito.

Se il modello di governo delle relazioni internazionali associato all'ordine liberale è divenuto in sé oggetto di riflessione, di recente, è perché quest'ultimo è entrato seriamente in crisi e, soprattutto per l'Europa, valutare che cosa, dell'esperienza passata, fosse destinato a venir meno e che cosa potesse in-



Incontro dell'international roundtable dell'Organizzazione della cooperazione di Shanghai tenutosi il 6 dicembre scorso a Lianyungang, Jiangsu. Obiettivo dell'incontro: favorire una più stretta cooperazione di carattere commerciale e logistico tra gli Stati membri, in perfetta sintonia con le "aree prioritarie" della Belt and Road Initiative (immagine: Costfoto/Barcroft Media via Getty Images).

vece sopravvivere era essenziale. La contestazione dei paesi emergenti – fra i quali spicca per vigore la Cina – riguarda esclusivamente la sua componente "egemonica", essendo diretta a ridimensionare il ruolo guida degli Stati Uniti, oppure investe anche il multilateralismo?¹ Ciò che soltanto poco tempo addietro appariva nella disponibilità dei paesi occidentali (condizione, peraltro, non così tranquillizzante), improvvisamente si è rivelato esposto alle scelte degli altri e dunque prezioso, come ogni cosa che si rischia di perdere.

Che simili preoccupazioni fossero, e siano, fondate è oggetto di un vivace dibattito. Pechino fa professione, non soltanto verbale, di adesione a questo principio di organizzazione della cooperazione inter-

¹ Questo quesito è al centro della riflessione di uno dei maggiori studiosi dell'ordine liberale, G. John Ikenberry, del quale si veda, per una riflessione organica sull'ordine e la sua crisi, *Leviatano liberale. Le origini, la crisi e la trasformazione dell'ordine mondiale americano*, trad. it. Antonio Zotti (Torino: Utet, 2013).

nazionale, avendo varato di recente la Banca asiatica d'investimento per le infrastrutture (*Asian Infrastructure Investment Bank*, AIIB), una banca multilaterale di indubbio successo a giudicare dalle numerose adesioni qualificate.² Eppure l'Unione europea, accantonate dichiarazioni congiunte rassicuranti,³ ha messo nero su bianco che la Cina, per l'Europa, è oggi un "rivale sistemico in quanto promuove modelli di governance alternativi".⁴

Una Cina più proattiva nell'*order shaping* rispetto al passato e orientata ad affermare un principio di organizzazione delle relazioni internazionali differente dal multilateralismo, che l'Europa ha formalmente messo al centro del proprio disegno di politica estera sin dal 2003,⁵ costituirebbe un problema serio. E anche più serio, in questa fase, per la mancanza di una sponda da parte degli Stati Uniti, di recente platealmente scettici sulla stessa idea che una qualche forma di organizzazione possa – in realtà: debba⁶ – essere impressa ai processi politici internazionali, anche allo scopo di governare la riforma dell'ordine attraverso l'inclusione dei soggetti che promuovono,

più o meno incisivamente, una discontinuità.⁷ Per cogliere fino in fondo le ragioni di una preoccupazione espressa con un tono inusualmente deciso per una potenza gentile,⁸ occorre guardare al modello multilaterale e soprattutto alle aspettative originariamente associate alla sua realizzazione dall'Occidente nel suo insieme.

Il multilateralismo, infatti, non si distingue dall'unilateralismo o dal bilateralismo per la mera numerosità dei soggetti coinvolti. Ciò che lo caratterizza è il modo in cui la cooperazione si realizza.⁹ In primo luogo, attraverso regole generali di condotta che riflettono qualche forma di istituzionalizzazione (dai più flessibili regimi alle vere e proprie organizzazioni internazionali). È questo fenomeno a rendere "ordinati" e, in quanto tali, prevedibili i comportamenti dei paesi coinvolti. Affinché Stati indipendenti decidano di legarsi attraverso regole, limitando volontariamente la propria autonomia, occorre abbiano maturato la convinzione che il bene da realizzare collettivamente – la pace – o il male che si vuole evitare – ad esempio il degrado ambientale – sia indivisibile. Una percezione dalla quale discende il senso di indivisibilità del gruppo che si mobilita per affrontarlo. Questo è il secondo ingrediente. Che poi una comunità coesa possa facilmente concepire come indivisibili problemi nuovi, o che inaspettatamente richie-

² La AIIB costituirà il caso di studio proposto nella seconda parte del saggio.

³ Si veda: Council of the European Union, "Joint Statement of the 20th EU-China Summit", 16 luglio 2018, disponibile all'Url <https://www.consilium.europa.eu/media/36165/final-eu-cn-joint-statement-consolidated-text-with-climatechange-clean-energy-annex.pdf>. Nella dichiarazione conclusiva del summit l'impegno condiviso per il multilateralismo viene ribadito per ben sei volte in sei pagine.

⁴ European Commission and HR/VP contribution to the European Council, *EU-China – A Strategic Outlook*, 12 marzo 2019, 1, disponibile all'Url <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-astrategic-outlook.pdf>.

⁵ Nella variante del "multilateralismo efficace", attraverso un documento formale: la *European Security Strategy. A Secure Europe in a Better World*, disponibile all'Url <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>.

⁶ Nella filosofia di sicurezza dell'amministrazione Trump, infatti, un unilateralismo "di principio" si fonde con la convinzione che nel disordine, chi ha potere – gli Stati Uniti più di tutti – prosperi. Questa convinzione è stata colta con ineguagliata efficacia da Robert Kagan che, per spiegare l'insanabile divergenza tra Stati Uniti ed Europa nel post 11 settembre, sottolineava come «le grandi potenze [...] spesso temono le norme restrittive più dell'anarchia, perché in un mondo anarchico la loro forza è garanzia di sicurezza e benessere», Robert Kagan, *Paradiso e potere*, trad. it. Carla Lazzari (Milano: Mondadori, 2003), 42.

⁷ La retorica promossa dagli Stati Uniti in questa fase è che la Cina sia una potenza revisionista – per l'ampiezza dei fini e l'incisività dei mezzi impiegati per realizzarli – in un contesto di competizione per il potere. Pechino pone dunque una sfida, secondo questa interpretazione, alla quale è razionale far fronte con una strategia mista composta da bilanciamento (magari *off-shore*, per ridurre le spese) e contenimento. L'*engagement*, che fa leva soprattutto sulla socializzazione attraverso le istituzioni, non rientra nel repertorio preso in considerazione. La prevalenza di una visione del mondo realista nell'interpretare le dinamiche regionali in Asia è ciò che lamenta, d'altra parte, Zha Daojiong nel suo contributo a questo numero di *OrizzonteCina*. Ciò, in effetti, spinge a replicare una storia già vista, dove sfuggire all'antagonismo consentirebbe sviluppi piuttosto costruttivi.

⁸ Tommaso Padoa-Schioppa, *Europa, forza gentile* (Bologna: Il Mulino, 2001).

⁹ Si veda: John G. Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", *International Organization* 46 (1992) 3: 561-598. L'autore qui correttamente definisce il multilateralismo una "forma istituzionale estremamente impegnativa" proprio per queste sue caratteristiche (p. 572). Molta parte della letteratura liberal-istituzionalista fa riferimento alla capacità delle organizzazioni internazionali non soltanto di facilitare la cooperazione, ma di renderla trasformativa.

dono un impegno collettivo, è uno degli effetti attesi più importanti del multilateralismo in un mondo in rapida trasformazione.¹⁰

L'ultimo tratto che caratterizza questa forma organizzativa è la reciprocità diffusa, cioè l'adesione al principio che i benefici della cooperazione non debbano necessariamente essere immediati e neppure individuali, ma piuttosto collettivi e valutati nel lungo periodo, come è ragionevole che sia quando un'istituzione crea coesione e amplia gli orizzonti temporali della collaborazione. Questi tre elementi, che si alimentano vicendevolmente, generano fiducia reciproca, consentendo agli Stati di superare il dilemma della sicurezza tipico di un ambiente nel quale gli attori sono indotti precauzionalmente ad attribuirsi l'un l'altro le peggiori intenzioni: ricetta sicura per il conflitto, specialmente in fasi di transizione nella configurazione dell'ordine.

Ecco dunque la capacità che l'Europa, per esperienza diretta, riconosce al multilateralismo: alterare le dinamiche competitive, tipiche della politica mondiale e particolarmente visibili oggi, per creare un ambiente sicuro nel quale gli Stati possano perseguire priorità individuali e collettive altre rispetto alla mera autodifesa. Non stupirà, quindi, che soprattutto l'Europa si preoccupi per il futuro del multilateralismo giacché esso costituisce una leva importante della sua politica estera strutturale, quella alla quale si affida per plasmare il contesto nel quale dovrà interagire con gli altri attori.¹¹

Non è peraltro soltanto l'Europa ad aver riconosciuto il valore del multilateralismo se qualche anno addietro Ian Clark proponeva di concepirlo come un vero e proprio "parametro di costituzionalità" delle



Il Presidente Xi Jinping alla cerimonia d'apertura della Banca asiatica d'investimento per le infrastrutture a Pechino, 16 gennaio 2016 (immagine: MARK SCHIEFELBEIN/AFP via Getty Images).

azioni dei membri della comunità internazionale.¹² Il multilateralismo, che di fatto riflette la trasposizione nella sfera internazionale dei principi fondamentali della democrazia procedurale, in questa versione meno ambiziosa assume d'altronde grande valore proprio nel momento in cui, insieme al numero dei paesi capaci e attivi, cresce la diversità nel sistema internazionale. In questa condizione più che mai occorre infatti agevolare la costruzione di un linguaggio comune per inquadrare collettivamente i problemi, consentire l'espressione e la gestione del dissenso, favorire soluzioni negoziate.¹³ Il rispetto di regole condivise – che riflette un processo di istituzionalizzazione e in quanto tale può generare tutti gli effetti positivi più profondi descritti in precedenza – è quindi un parametro assai utile, a fronte della varietà delle culture politiche e delle priorità, per stabilire la legittimità di una scelta o di una politica.

Europa, Cina e multilateralismo

Il fatto che il multilateralismo sia riconosciuto per questa seconda importante funzione che assolve, tanto da essere replicato nella costruzione di nuove

¹⁰ In condizioni di interdipendenza è spesso saggio agire sulla base di un principio di solidarietà, ma naturalmente i fautori del comunitarismo sono anche fautori del *decoupling*, della rescissione dei legami dei quali l'interdipendenza si nutre.

¹¹ Sembra aver perso fiducia in questa capacità dell'Europa l'Alto rappresentante Josep Borrell, "Embracing Europe's power", *Project Syndicate*, 8 febbraio 2020, disponibile all'Url <https://www.project-syndicate.org/commentary/embracing-europe-s-power-by-josep-borrell-2020-02>.

¹² Ian Clark, *La legittimità nella società internazionale*, trad. it. Giovanni B. Andornino (Milano: Vita e Pensiero, 2008).

¹³ Vincent Pouliot, "Multilateralism as an end in itself", *International Studies Perspectives* 12 (2011) 1: 18-26.

istituzioni da parte delle potenze emergenti,¹⁴ non sembra tuttavia placare le preoccupazioni dei suoi sostenitori. Dopo aver chiarito perché sarebbe ragionevole allarmarsi di fronte a una crisi del multilateralismo in quanto tale, è venuto dunque il momento di chiedersi se vi siano ragioni di allarmarsi ora.

Nonostante le professioni di adesione al multilateralismo e di rispetto delle Nazioni Unite, coscientemente ripetute anche in occasione di ciascuno dei successivi vertici dei paesi BRICS, la posizione della Cina non è, in effetti, del tutto limpida al riguardo. Poiché Pechino ha ormai chiarito di voler intervenire per modificare ciò che dell'ordine attuale non si concilia con la sua visione del mondo e con i suoi interessi, questa ambiguità pesa parecchio.

La Cina attinge al multilateralismo per creare istituzioni proprie: replica il principio con rigore, ma anche un poco di circospezione, allo scopo dichiarato di legittimarsi, ma in questo modo coglie anche tutto ciò che di buono il multilateralismo può darle in questa fase di consolidamento come attore di riferimento per molti paesi: offrire occasioni di partecipazione, dare voce ai partner, compresi i più marginali secondo le logiche tradizionali, crescere ancora in capacità senza dover esplicitare un disegno che, proprio perché inclusivo, si può ritenere serva un interesse più ampio di quello puramente nazionale. La socializzazione al modello, benché non frutto di un processo di apprendimento profondo, come rivelano i ripetuti richiami di Pechino al valore del consenso nella sfera internazionale, ha certamente generato nel paese una notevole consapevolezza del valore attribuito al multilateralismo non soltanto dall'Occidente e le ragioni di ciò.¹⁵ A parte l'attrito con il quale la Cina

dovrebbe fare i conti se volesse promuovere un modello alternativo, occorrerebbe anche averne uno da proporre che abbia gli stessi pregi agli occhi di chi cerca un ordine più, e non meno, rappresentativo.

Se pure Pechino aderisse in futuro al multilateralismo con maggior convinzione sulla scorta di questi due elementi, ciò potrebbe comunque non risultare rassicurante per l'Europa (e forse neanche per gli Stati Uniti che, dopo aver perso tanto terreno, potrebbero tornare in futuro ad apprezzare la *governance*). La Cina multilateralista già oggi impiega la sua recente *expertise* per riprodurre istituzioni che finiscono per generare, attraverso nuove organizzazioni, un ordine parallelo a quello liberale. Questo costituisce un problema per l'ordine liberale – ormai post-egemonico – che potrebbe vedersi sfuggire sempre più questioni da gestire secondo i propri canoni a favore di piattaforme non occidentali (si veda l'articolo di Druetta sulla duplicazione delle sedi di arbitrato commerciale in questo stesso numero). Pechino mutua dunque il modello, ma la condivisione del metodo non mitiga la preoccupazione che queste forme di *external innovation*¹⁶ finiscano per svuotare l'ordine che c'è,¹⁷ sino a sostituirlo con una configurazione nella quale il multilateralismo potrebbe essere fortemente ridimensionato nella sua portata. Il termine plurilateralismo, inutile se non per segnalare una cooperazione tra molti che non abbia i caratteri progettuali descritti poc'anzi, suscita qualche sospetto al riguardo.¹⁸

D'altronde uno studioso autorevole come Shing Tang sostiene che l'ordine liberale non è mai stato tale e, di fatto, mai un ordine internazionale potrà essere liberale, perché gli Stati non hanno il diritto di esprimere con un voto l'accettazione delle sue

¹⁴ Accanto alla AIIB, si cita spesso quale istituzione multilaterale voluta da potenze emergenti l'Organizzazione di cooperazione di Shanghai (*Shanghai Cooperation Organization*, SCO), varata nel 2001 dopo un'esperienza più informale, denominata Gruppo di Shanghai o *Shanghai Five*, durata un lustro. Un'evoluzione che testimonierebbe il riconoscimento del valore dell'istituzionalizzazione da parte di questi ultimi.

¹⁵ I due accordi di libero scambio multilaterali, l'erede del TPP senza gli Stati Uniti, cioè il *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (CPTPP), siglato da 11 paesi nel 2018, e l'*African Continental Free Trade Area*, conclusa da 54 dei 55 paesi africani, anche questo nel 2018.

¹⁶ G. John Ikenberry e Darren J. Lim, *China's emerging institutional statecraft: the Asian Infrastructure Investment Bank and the prospects for counter-hegemony* (Washington, D.C.: Brookings, 2017).

¹⁷ Magari passando per l'*institutional balancing*, cioè il controbilanciamento attraverso la costruzione di istituzioni piuttosto che l'incremento del potere materiale posseduto. Si veda Feng Huyun e He Kai, "China's institutional challenges to the international order", *Strategic Studies Quarterly* 11 (2017) 4: 23-49.

¹⁸ Chen Zhimin, "China, the European Union and the fragile world order", *Journal of Common Market Studies* 54 (2016) 4: 775-792, 781 e seguenti.

regole, come è prescritto in democrazia.¹⁹ Questa asserzione evidentemente “svuota” l’ordine liberale del suo principio organizzatore fondamentale, cioè del suo valore, al contempo sminuendo la funzione delle procedure istituzionalizzate che possono invece cambiare il rendimento del sistema politico internazionale. Ciò soprattutto in una fase in cui la contestazione su metodi e sostanza delle decisioni è forte, come Tang stesso sottolinea. La visione dello studioso, attraverso il suo significativo silenzio sul multilateralismo, evoca un modello di politica mondiale basato su relazioni piuttosto che su norme, sul consenso piuttosto che su un processo decisionale istituzionalizzato. Ecco perché l’Europa ripete quasi ossessivamente che l’ordine deve essere *rule-based*.

In questo senso, Europa e Cina sarebbero due attori normativi²⁰ che interpretano la loro missione in due modi diversi, seguendo logiche differenti, con un impatto sull’evoluzione dell’ordine internazionale potenzialmente importante, sia che si guardi all’aspetto trasformativo del multilateralismo, sia che ci si concentri su quello procedurale, che del primo è il presupposto (necessario, non sufficiente).²¹ Tuttavia è difficile concepire questa dinamica come frutto di una rivalità intesa in senso tradizionale. La rivalità comporterebbe infatti una contrapposizione netta, ostinata, che nei fatti non si osserva né si potrebbe osservare, data la complessità e la fluidità delle questioni che creano occasioni di interazione tra i due attori. Lo riconosce, d’altra parte, la stessa Unione europea quando, nello stesso passaggio di *EU-China – A Strategic Outlook* (2019) in cui definisce la Cina un “rivale sistemico” nella sfera della *governance*, esplicita che, per l’Europa, Pechino è allo stesso tempo anche un “partner di cooperazione” con il quale condivide obiettivi, una “controparte negoziale” quando gli interessi non sono complementari, e infine un “con-

corrente nella competizione per la leadership tecnologica in ambito economico”.²² La rappresentazione semplificata – preferita dai media – cela dunque una visione più sofisticata dell’altro e del mondo che da Cina ed Europa è oggi, in buona misura, definito, visione che chiaramente si riflette nella condotta diplomatica e nelle politiche.

Quando la Cina crea istituzioni proprie, i paesi che danno valore al multilateralismo sono indotti a scegliere di farne parte per orientarne, dall’interno, l’evoluzione: questo è il caso della AIIB, che talvolta potrà anche deliberare in una direzione non condivisa dall’Occidente, ma lo farà comunque attraverso un processo decisionale trasparente. Optare per *l’engagement* significa anche lasciarsi coinvolgere, entrare in un processo di socializzazione bidirezionale che può favorire l’innovazione più di quello a senso unico, vecchia maniera. Una dinamica promettente ma che richiede vera consapevolezza di quale sia la posta in gioco, prima ancora che saldezza di principi.

Di recente a comportarsi come un *external innovator* è peraltro stata l’Unione europea che, di fronte allo stallo dell’*Appellate body* dell’Organizzazione mondiale del commercio (*World Trade Organization*, WTO), ha creato un *arrangement* parallelo temporaneo, in attesa che si sblocchi la situazione – incresciosa e dannosa – determinata dalla scelta dell’amministrazione Trump di bloccare la nomina dei nuovi componenti. A tale organismo hanno aderito 18 paesi, inclusa la Cina (gennaio 2020). Se dovesse partire domani un processo di riforma organica del WTO, non sarebbero comunque ragionevolmente proprio Cina ed Europa a dover fare un investimento di energie e credibilità per condurla in porto? Quella tra Pechino e Bruxelles sarà certamente una *uneasy partnership* – come peraltro la maggior parte di quelle che conosciamo –, ma potrebbe non avere alternative, come dimostra l’interazione sino-europea nel contesto dell’AIIB.

¹⁹ Shipping Tang, “The future of international order(s)”, *The Washington Quarterly* 41 (2018) 4: 117-131.

²⁰ Emilian Kavalski, “The struggle for recognition of normative powers: normative power Europe and normative power China in context”, *Cooperation and Conflict* 48 (2013) 2: 247-267.

²¹ Anna Caffarena, “Diversity management in world politics: reformist China and the future of the (liberal) order”, *The International Spectator* 52 (2017) 3: 1-17.

²² European Commission and HR/VP contribution to the European Council, *EU-China – A Strategic Outlook*, 12 marzo 2019, 1, disponibile all’Url <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-astrategic-outlook.pdf>.

Confrontarsi in un contesto multilaterale: il caso dell'AIIB

Il presidente dell'AIIB, la nuova istituzione multilaterale creata da Pechino nel 2015, ama ricordare il motto dell'istituto che presiede, "Lean, clean and green", per riflettere la struttura burocratica snella ed efficiente, l'impegno alla trasparenza e contro la corruzione, e l'aderenza agli obiettivi dello sviluppo sostenibile. In altre parole, l'AIIB desidera fermamente collocarsi all'interno delle regole e degli standard che caratterizzano le istituzioni finanziarie internazionali, in particolare le banche multilaterali di sviluppo (BMS). Nel tenere fede a questa promessa, l'AIIB è aiutata dai suoi membri europei.²³

Fin dall'annuncio della loro adesione alla Banca in qualità di Stati fondatori, e della conseguente partecipazione ai negoziati per darle uno statuto, infatti, gli europei chiarirono di volere incardinare l'AIIB nel sistema finanziario globale esistente, come si evince dalle dichiarazioni ufficiali provenienti da alcune capitali, come Parigi ("Francia, Italia e Germania [...] sono desiderose di aggiungersi ai membri fondatori dell'AIIB per lavorare alla costituzione di un'istituzione che aderisca alle *best practices* nei settori della *governance*, sicurezza, prestiti e appalti pubblici"),²⁴ Roma ("Francia, Germania e Italia, operando in stretto raccordo con i partner europei e internazionali, intendono lavorare con i membri fondatori dell'AIIB per costruire un'istituzione che segua i migliori principi e le migliori pratiche in materia di governo societario e di politiche di sal-

vanguardia, di sostenibilità del debito e di appalti")²⁵ e Londra ("Il Regno Unito svolgerà un ruolo chiave nell'assicurare che l'AIIB incarni i migliori standard di *accountability*, trasparenza e *governance*").²⁶ I governi europei, a differenza di quelli statunitense e giapponese,²⁷ non hanno mai visto nella mossa di Pechino il tentativo di costruire un'alternativa alla Banca mondiale e alla Banca asiatica per lo sviluppo, anzi, hanno concepito l'AIIB come un valido complemento alle stesse, in grado di accrescere la raccolta di capitali necessari per costruire e ammodernare le infrastrutture di cui l'Asia ha sempre più bisogno per sostenere lo sviluppo economico.²⁸ Anche la Commissione europea sostenne la presenza europea nell'AIIB come tassello di una più ampia strategia di *engagement* con la Cina, pur lamentando al contempo il mancato coordinamento degli Stati membri nella risposta da dare all'invito di Pechino.²⁹

Soprattutto nei primi anni di attività, la maggioranza dei progetti dell'AIIB fu co-finanziata dalle altre BMS, di cui dovevano quindi rispettare gli standard, e sembra che le decisioni sul co-finanziamento siano state influenzate dal governo

²³ Ad oggi, gli Stati membri dell'Ue e dell'Associazione europea di libero scambio sono 23, con una percentuale complessiva di diritti di voto pari a circa il 23%. Diciassette di questi sono anche membri fondatori. I paesi europei che in realtà hanno una vera "voce" nella Banca sono Francia, Germania, Italia e Regno Unito: insieme, questi paesi controllano quasi il 14% del capitale, e circa il 13% dei diritti di voto. Fonte disponibile all'Url <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>.

²⁴ France Diplomatie, "France, Italy and Germany announce their intention to become founding members of the AIIB", 17 marzo 2015, disponibile all'Url <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/economic-diplomacyforeign-trade/news/article/asian-infrastructure-investment>.

²⁵ Ministero dell'economia e delle finanze, "Italia, Francia e Germania intendono diventare membri fondatori di AIIB", *Comunicato Stampa n. 61*, 17 marzo 2015, disponibile all'Url <http://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2015/Italia-Francia-e-Germania-intendono-diventare-membri-fondatori-di-AIIB/>.

²⁶ HM Treasury, "UK announces plans to join Asian Infrastructure Investment Bank", 12 marzo 2015, disponibile all'Url <https://www.gov.uk/government/news/uk-announces-plans-to-join-asian-infrastructure-investment-bank>.

²⁷ Jane Perlez, "U.S. opposing China's answer to World Bank", *New York Times*, 9 October 2014, disponibile all'Url <https://www.nytimes.com/2014/10/10/world/asia/chinas-plan-for-regional-development-bank-runs-into-usopposition.html>.

²⁸ Qualcuno ha definito l'AIIB come esempio perfetto di complementarità tra il *savoir-faire* industriale e finanziario dell'Europa e le necessità infrastrutturali dell'Asia: François Nicolas e Jean-François Di Meglio, "Les raisons du raiilement Européen à la Banque Chinoise concurrente de la Banque Mondiale", *Atlantico*, 18 marzo 2015, disponibile all'Url <https://www.atlantico.fr/decryptage/2045013/les-raisons-du-rallielement-europeen-a-la-banque-chinoiseconcurrente-de-la-banque-mondiale-francoise-nicolas-jean-francois-di-meglio>.

²⁹ Commissione europea, "Engaging China at a time of transition", *European Political Strategy Center Strategic Notes no. 16*, 15 maggio 2016, disponibile all'Url https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/strategic_note_issue_16.pdf.

tedesco.³⁰ Come vedremo, l'AiIB ha adottato molti principi e procedure operative simili a quelli delle BMS esistenti, e per questo i reali vincitori potrebbero essere il regime finanziario globale e i paesi in via di sviluppo, poiché l'arrivo sulla scena dell'AiIB ha allargato il mercato dei capitali disponibili, in un contesto multilaterale, per il finanziamento infrastrutturale.³¹

Senza dubbio, esistevano (ed esistono) anche delle ragioni economiche molto più prosaiche che hanno spinto gli europei ad aderire alla Banca.³² Sulla scia della "dottrina Osborne", dal nome dell'ex Cancelliere dello Scacchiere del governo conservatore britannico che propugnava relazioni economiche più strette con la Cina, gli Stati europei entravano in competizione tra di loro per attrarre gli investimenti cinesi e per aumentare le proprie esportazioni verso la Cina e l'Asia. Quindi gli Stati membri nutrivano la speranza che, diventando Stati fondatori dell'AiIB, la Cina avrebbe mostrato riconoscenza, garantendo alle aziende europee accessi privilegiati al proprio mercato e in generale moltiplicando le occasioni di scambio commerciale con l'Europa.³³ Da una prospettiva di sicurezza internazionale, inoltre, è stato dimostrato che la probabilità per uno Stato europeo di aderire alla Banca è positivamente correlata al suo senso di incertezza riguardo al mantenimento dell'alleanza con gli Stati Uniti, e al grado di dipendenza

della sua crescita futura dai fiorenti mercati asiatici.³⁴ Infine, Regno Unito, Lussemburgo, Germania e Francia erano in competizione ciascuno per promuovere i propri centri finanziari come hub per la negoziazione e lo scambio di strumenti denominati in renminbi.³⁵ La stessa AiIB scelse Londra per il lancio delle prime obbligazioni, anche se ciò ha più a che fare con il vantaggio competitivo di questa piazza finanziaria che con la scelta del Regno Unito di aderire alla Banca.

Aderendo alla Banca, Stati europei come Francia, Germania e Regno Unito portarono in dote all'AiIB la loro credibilità finanziaria, contribuendo alla tripla A concessa alla nuova organizzazione dalle tre principali agenzie globali di *rating* del credito. Inoltre, il periodo della creazione della Banca, dal 2014 al 2016, coincise con i negoziati per la conferenza sul clima delle Nazioni Unite COP21 che portò all'adozione degli accordi di Parigi sul cambiamento climatico nel dicembre 2015. Il Ministero degli affari esteri francese chiarì che gli europei avrebbero portato l'agenda COP21 all'interno delle discussioni per dare uno statuto alla Banca:³⁶ "Insieme ai nostri partner europei, ci siamo assicurati che questo statuto incorpori i più elevati standard sociali e ambientali utilizzati dalle banche multilaterali. La Francia attribuisce una speciale importanza alla loro applicazione nella selezione e gestione dei progetti".³⁷ Sulla stessa linea la

³⁰ Angela Stanzel, "A German view of the Asian Infrastructure Investment Bank", *European Council on Foreign Relations*, 21 aprile 2017, disponibile all'Url https://www.ecfr.eu/article/commentary_a_german_view_of_the_aiib_7275.

³¹ Giuseppe Gabusi, "«Crossing the river by feeling the gold»: the Asian Infrastructure Investment Bank and the financial support to the Belt and Road initiative", *China & World Economy* 25 (2017) 5: 23-45.

³² AiIB, "AiIB reaches new milestone by pricing debut global bond to unlock financing for infrastructure", 9 maggio 2019. Online: https://www.aiib.org/en/news-events/news/2019/20190509_001.html.

³³ Françoise Nicolas e Jean-François Di Meglio, "Les raisons du rattachement Européen à la Banque chinoise concurrente de la Banque mondiale", *Atlantico*, 18 marzo 2015, disponibile all'Url <https://www.atlantico.fr/decryptage/2045013/lesraisons-du-ralliement-europeen-a-la-banque-chinoise-concurrente-de-la-banque-mondiale-francoise-nicolas-jeanfrancois-di-meglio>.

³⁴ Yan Tsung-Yen Chen, "European participation in the Asian Infrastructure Investment Bank: making strategic choice and seeking economic opportunities", *Asia Europe Journal* 16 (2018) 4: 297-315.

³⁵ Gregory T. Chin, "True Revisionist: China and the Global Monetary System", in *China's Global Engagement: Cooperation, Competition and Influence in the Twenty-first Century*, a cura di Jacques deLisle e Avery Goldstein (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2017), 35-66.

³⁶ AiIB, *Articles of Agreement*, 2015, disponibile all'Url <https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/articles-of-agreement/index.html>.

³⁷ France Diplomatie, "Economic diplomacy – France joins the Asian Infrastructure Investment Bank", 16 giugno 2016, disponibile all'Url <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/economic-diplomacy-foreign-trade/news/article/economic-diplomacy-france-joins-the-asian-infrastructure-investment-bank-16-06>. Federal Ministry of Finance, "Asian Infrastructure Investment Bank achieves major milestones in its first three years", 3 aprile 2019, disponibile all'Url https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Financial_markets/Articles/2019-04-03-AiIB-milestones.html.

posizione della Germania, “impegnata ad assicurare che l’AIB applichi gli standard ambientali, sociali e di *governance* il più possibile elevati”,³⁸ e del Regno Unito, accertatosi “che l’AIB incarni i migliori standard di *accountability*, trasparenza e *governance*”.³⁹ Gli europei entrarono in scena quando alcuni round negoziali si erano già conclusi, e si concentrarono sull’allineamento dello statuto della Banca alle disposizioni, da loro ben conosciute, in uso presso le altre BMS. In un certo senso, secondo alcuni l’impegno europeo potrebbe essere ricondotto all’obiettivo di “domare la Cina dall’interno”,⁴⁰ secondo un approccio del tipo “se non puoi batterli, unisciti a loro”.⁴¹ Nella loro azione, gli europei furono probabilmente agevolati dalla scelta di Pechino di reclutare, per la stesura dei testi normativi, Nathalie Lichtenstein, una giurista americana con trent’anni di carriera alle spalle in Banca mondiale,⁴² a dimostrazione che la Cina non intende sfidare direttamente l’ordine secondo una logica di “rivalità sistemica”.

Con eccezioni minori, le richieste europee furono generalmente accettate, e l’AIB adottò anche standard sociali quali la proibizione del lavoro infantile, l’uguaglianza di genere, e regolativi come la trasparenza e l’apertura non discriminatoria negli appalti pubblici. Se la fonte primaria di ispirazione fu la

Banca mondiale, le regole e gli standard dell’AIB pescano anche dai modelli costituzionali delle altre BMS, peraltro nominate espressamente dalla stessa Lichtenstein, che assunse il ruolo di General Counsel inaugurale: la Banca europea per gli investimenti (BEI), la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), la Banca di sviluppo inter-americana, la Banca africana per lo sviluppo, e la Banca asiatica per lo sviluppo.⁴³

Considerato che i principali clienti della Banca sono i paesi in via di sviluppo (in cui questi standard non sono diffusi), l’incorporazione degli standard globali nelle norme che regolano l’attività della Banca potrebbe riflettere una certa asimmetria di potere, visto che questi standard riflettono spesso l’agenda, gli interessi e le regole dei paesi industrializzati. Tuttavia, Jin Liqun, il presidente dell’AIB, e gli altri funzionari cinesi, videro in ciò evidenti guadagni reputazionali, e l’immediata credibilità della Banca nel panorama della finanza multilaterale per lo sviluppo.⁴⁴ Probabilmente, accettare la prospettiva europea sugli standard fu il prezzo da pagare per la Cina per avere gli europei tra i paesi fondatori, un indubbio successo diplomatico e allo stesso tempo una garanzia per la solidità finanziaria e la buona *governance* della Banca.⁴⁵

In effetti, lo statuto della Banca ricorda che l’azione della stessa si basa su “solidi principi bancari” (art. 13.1 degli *Articles of Agreement*). Uno dei temi più controversi nel dibattito sulla *Belt and Road Initiative* (BRI) proposta da Pechino riguarda la sostenibilità

³⁸ Federal Ministry of Finance, “Asian Infrastructure Investment Bank achieves major milestones in its first three years”, 3 aprile 2019, disponibile all’Url https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Financial_markets/Articles/2019-04-03-AIIB-milestones.html.

³⁹ HM Treasury, “UK signs founding articles of the Agreement of the Asian Infrastructure Bank”, 29 giugno 2015, disponibile all’Url <https://www.gov.uk/government/news/uk-signs-founding-articles-of-agreement-of-the-asianinfrastructure-investment-bank>.

⁴⁰ Fleur Huijskens, Richard Turcsanyi, e Balazs Ujivari, “The EU in the AIB: taming China’s influence from within”, *Security Policy Brief* 86 (maggio 2017), disponibile all’Url <http://www.egmontinstitute.be/the-eu-in-the-aiib-taming-chinas-influence-from-within/>.

⁴¹ Angela Stanzel, “A German view of the Asian Infrastructure Investment Bank”, *European Council on Foreign Relations*, 21 aprile 2017, disponibile all’Url https://www.ecfr.eu/article/commentary_a_german_view_of_the_aiib_7275.

⁴² “Ciò che sorprese molti fu il mio passaporto americano, considerata l’assenza degli Stati Uniti dalla scena; altri presero ciò come indicazione iniziale della preferenza dell’AIB per le doti tecniche e per il reclutamento scevro da considerazioni in base alla nazionalità”, da Nathalie Lichtenstein, *A comparative guide to the Asian Infrastructure Investment Bank* (Oxford: Oxford University Press, 2018), 3.

⁴³ Nathalie Lichtenstein, *A comparative guide to the Asian Infrastructure Investment Bank* (Oxford: Oxford University Press, 2018); Nathalie Lichtenstein, “AIB at three: A comparative and institutional perspective”, *Global Policy* 10 (2019) 4: 582-586, disponibile all’Url <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1758-5899.12703>.

⁴⁴ Gregory T. Chin, “The Asian Infrastructure Investment Bank – new multilateralism: early development, innovation, and future agendas”, *Global Policy* 10 (2019) 4: 569-581; Jiejun Zhu, “Is the AIB a China-controlled bank? China’s evolving multilateralism in three dimensions (3D)”, *Global Policy*, 10 (2019) 4: 653-659.

⁴⁵ Ricardo Bustillo e Maiza Andoni, “China, the EU and multilateralism: the Asian Infrastructure Investment Bank”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 61 (2018) 1, disponibile all’Url http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292018000100207.

del debito – vale a dire, la capacità degli Stati debitori, spesso piccoli e poveri, di restituire puntualmente capitale e interessi del prestito ricevuto.⁴⁶ Finora, la Banca non ha erogato prestiti in paesi che sono considerati ad alta vulnerabilità del debito secondo i criteri della Banca mondiale e del Fondo monetario internazionale,⁴⁷ con le eccezioni di due progetti in Laos e Tajikistan, che sono stati tuttavia co-finanziati da altre BMS, dopo averne valutato la sostenibilità in modo rigoroso.

Fin dall'inizio, il team organizzativo dell'AIIB e lo stesso Ministero delle finanze cinese hanno dichiarato tolleranza-zero nei confronti della corruzione, in ossequio alla componente “clean” del motto della Banca. Non solo ciò è riflesso nello statuto (art. 9 degli *Articles of Agreement*), stabilendo che i finanziamenti erogati devono essere utilizzati solo per gli scopi del prestito, e prestando la “dovuta attenzione a considerazioni di economia ed efficienza”, ma l'AIIB ha anche adottato una “policy sulle pratiche proibite” conforme alle disposizioni delle altre BMS.⁴⁸ In materia di appalti pubblici, la Banca segue un processo competitivo, aperto e trasparente, che “non prevede alcuna restrizione sulla fornitura di beni e servizi da alcun paese” (art. 13.8 degli *Articles of Agreement*), in linea con le disposizioni della BERS, molto meno restrittive di quelle in vigore ad esempio per la Banca africana e la Banca asiatica per lo sviluppo, che limitano l'accesso alle procedure di appalto agli Stati membri.⁴⁹ Ancora, la sezione 5 della *Procurement Policy* elenca gli stessi principi che governano gli ap-

palti nelle altre BMS: economia, efficienza, efficacia, equità e *good governance, value for money, fit for purpose*, e trasparenza.⁵⁰

L'AIIB si è anche dotata di un *Environmental and Social Framework* (ESF),⁵¹ ancorato su una *Environmental and Social Policy* che include obbligatoriamente nei progetti tre gruppi di standard ambientali e sociali (valutazione sociale e ambientale, riallocazione involontaria, e gruppi indigeni). Tra i principi dell'ESF trovano spazio lo sviluppo sociale e l'inclusione sociale, la parità di genere, le norme sull'occupazione adeguate alle regole dell'Organizzazione mondiale del lavoro. L'ESF contiene anche un riferimento esplicito agli obiettivi dello sviluppo sostenibile (paragrafo 7), alla biodiversità (par. 17), alla crescita economica verde (par. 18), e agli impegni degli accordi di Parigi sul cambiamento climatico (par. 16), malgrado non si escluda a priori l'investimento in infrastrutture che utilizzano combustibili fossili.⁵²

In sintesi, i membri europei della Banca sembrano svolgere, all'interno della stessa, il ruolo di difensori degli standard ambientali e sociali. Questi ultimi rappresentano però, allo stesso tempo, una possibile causa di frizioni e tensioni, tra paesi occidentali, Cina e paesi in via di sviluppo. Da un lato, infatti, l'AIIB è sottoposta a pressioni dai governi e dalle organizzazioni della società civile dei paesi europei, affinché vengano concretamente rispettati gli standard e le regole che la Banca si è data (e non restino confinati in un libro dei sogni, soprattutto in materia di

⁴⁶ Una delle voci più critiche al riguardo è quella di Sam Parker, *Debtbook diplomacy: China's strategic leveraging of its newfound economic influence and the consequences for U.S. foreign policy* (Cambridge: Belfer Center for Science and international affairs/Harvard Kennedy School, 2018), disponibile all'Url <https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/Debtbook%20Diplomacy%20PDF.pdf>.

⁴⁷ International Development Assistance, *Debt vulnerability in IDA countries*, 2018, disponibile all'Url <http://documents.worldbank.org/curated/en/896041540087366658/pdf/debt-vulnerabilities-in-idacountries-10042018-636756697620872725.pdf>.

⁴⁸ AIIB, *Policy on prohibited practices*, disponibile all'Url <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/operational-policies/prohibited-practices.html>; Nathalie Lichtenstein, *A comparative guide to the Asian Infrastructure Investment Bank* (Oxford: Oxford University Press, 2018).

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ AIIB, *Procurement policy*, 2016, disponibile all'Url <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/procurement-policies/procurement-policy.html>.

⁵¹ AIIB, *Environmental and Social Framework*, 2019, disponibile all'Url <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/framework-agreements/environmental-social-framework.html>.

⁵² Ciò ha suscitato l'ira del mondo ambientalista europeo. Si veda per esempio: Korinna Horta, *The Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB): A multilateral Bank where China sets the rules*, Heinrich Böll Stiftung Publication Series on Democracy vol. 52, edited by the Heinrich Böll Foundation in cooperation with Urgerwald (Berlino 2019), disponibile all'Url https://www.boell.de/sites/default/files/boell_aiib_studie_0.pdf?dimension1=division_as. Germanwatch, *Aligning the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) with the Paris Agreement and the SDGs: challenges and opportunities*, (Berlino: Germanwatch, 2019), disponibile all'Url https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/AIIB_Report_web_0.pdf.

sviluppo sostenibile).⁵³ D'altro canto, alcuni paesi in via di sviluppo vorrebbero ricevere maggiori fondi dalla Banca senza le condizionalità che discendono dagli alti standard adottati (e che a troppi governi ricordano le condizionalità della Banca mondiale). Come la Cina saprà gestire, da un lato, i soci occidentali – che comunque, ricordiamo, rappresentano una minoranza del capitale – e, dall'altro, le pressioni dei potenziali clienti, che possono rappresentare validi alleati di Pechino nel processo di sviluppo della BRI e di riarticolazione dell'ordine, determinerà il futuro status e ruolo dell'AiIB sulla scena globale degli aiuti finanziari allo sviluppo.

Le criticità sono già evidenti. Nel dicembre 2019, l'AiIB ha approvato il primo finanziamento (per un importo pari a 500 milioni di dollari) alla Federazione russa, in questo momento un alleato-chiave della Cina e, allo stesso tempo, un paese soggetto a sanzioni finanziarie internazionali, e che non può pertanto ricevere finanziamenti dalla BEI o dalla BERS.⁵⁴ È la prima volta dal 2014 che la Russia ottiene un prestito da una BMS in cui siano soci gli europei, che si trovano quindi in una situazione di imbarazzo istituzionale, poiché la loro resistenza non si può tramutare in un veto. Ironicamente, il governo russo ha dichiarato che la prima *tranche* del prestito sarà utilizzata per migliorie all'autostrada tra la Russia nord-occidentale e la Norvegia, e che il prestito dell'AiIB dimostra come la politica delle sanzioni non possa durare per sempre.⁵⁵ Malgrado la Banca, nell'annunciare l'approvazione del prestito, si sia precipitata a

ricordare che saranno applicate tutte le regole previste in materia di appalti pubblici, tutela ambientale e protezione sociale, per assicurare che "l'esecuzione delle opere sia condotta rispettando gli elevati standard internazionali", è evidente come l'apertura alla Russia avvenga sotto la spinta di Pechino, e rappresenti un tentativo di innovare l'ordine finanziario multilaterale, che oggi non include Mosca. Il rischio, quindi, che Pechino utilizzi un'arena multilaterale per perseguire l'obiettivo di edificare un ordine parallelo, non condiviso dall'Europa, è evidente.

Considerazioni conclusive

Il timore dell'Europa di fronte all'*order shaping* della Cina è dunque motivato dalla percezione di un ricorso strumentale, e come tale subordinato ad altre considerazioni, del multilateralismo da parte di Pechino. Questo potrebbe rendere più difficile compiere un percorso condiviso di riforma dell'ordine (comunque meno accidentato se si dipana in un contesto multilaterale), e crea naturalmente preoccupazioni circa il suo sbocco. Il senso dell'iniziativa, lanciata di recente da Francia e Germania, denominata *The Alliance for Multilateralism*⁵⁶ è di tenere alta la guardia sulla dimensione più importante e sfidante del multilateralismo, quella alla quale si affida la funzione di far crescere la fiducia tra paesi e nei rispettivi cittadini. Ciò è possibile soltanto attraverso una politica internazionale che risponda davvero alle loro sempre più pressanti domande. Costoro, dal confronto tra i grandi sulla base di una logica di potenza, davvero non hanno nulla da guadagnare e moltissimo da perdere in termini di qualità della vita presente e futura. ●

⁵³ William Laurence, "Why scientists fear the AiIB", *China Dialogue*, 11 luglio 2018, disponibile all'Url <https://www.chinadialogue.net/blog/10726-Why-scientists-fear-the-AiIB/en>.

⁵⁴ AiIB, "AiIB makes first investment in Russia with USD500-M transport project", 12 dicembre 2019, disponibile all'Url https://www.aiib.org/en/news-events/news/2019/20191212_001.html.

⁵⁵ Reuters, "UPDATE-1-China-backed AiIB approves its first \$500m loan to Russia", 12 dicembre 2019, disponibile all'Url <https://www.reuters.com/article/russia-aiib/update-1-china-backed-aiib-approves-its-first-500-mln-loan-to-russia/idINL8N28M2GE>.

⁵⁶ L'Alleanza, che ha naturalmente soprattutto una valenza in termini di discorso pubblico, è presentata attraverso <https://multilateralism.org/>. A ulteriore testimonianza di ciò che si diceva in apertura, il dominio Internet era libero al momento della nascita di questo network promosso, nell'aprile 2019, dai Ministri degli esteri di Francia e Germania.

Il quadro Ue per il controllo degli investimenti esteri: atto simbolico o inizio di un nuovo corso?

di Duncan Freeman

Traduzione dall'inglese a cura di Carlotta Clivio

L'Unione europea (Ue) ha introdotto un nuovo quadro per il controllo degli investimenti esteri la cui piena applicazione è prevista a partire dall'ottobre 2020.¹ Nonostante sia formalmente non-discriminatorio e non ufficialmente diretto agli investimenti provenienti da determinati paesi, non è un segreto che l'obiettivo principale della nuova legislazione Ue siano gli investimenti in arrivo dalla Cina. I dettagli di questo meccanismo di *screening* degli investimenti e di alcuni degli impatti diretti che potrebbe avere sui flussi degli investimenti destinati all'Ue, specialmente in relazione alla Cina, sono stati ampiamente discussi sia prima che a partire dall'introduzione del quadro. È ancora troppo presto per offrire una risposta definitiva su quale sarà l'impatto di questa nuova legislazione sugli investimenti cinesi nell'Unione europea. Le attuali previsioni continuano a variare: alcuni osservatori prevedono che il meccanismo avrà un impatto significativo sui flussi degli investimenti cinesi in Ue, mentre altri ritengono non ne avrà alcuno.²

Inserito in un più ampio contesto, il meccanismo è simbolo di una nuova direzione di *policy* presa dall'Unione europea, non solo in materia di controllo sugli investimenti e di gestione delle relazioni con la Cina, ma anche in materia di investimenti esteri e, possibilmente, in materia di economia globalizzata, di cui l'Ue è stata, in passato, fervente promotrice. Fino a che punto arrivi questa nuova direzione di *policy* e quale sarà il suo impatto reale non è ancora



I criteri che potrebbero essere presi in considerazione per condurre valutazioni sui flussi degli investimenti esteri in arrivo nell'Ue si baseranno sul modo in cui questi impatteranno su "infrastrutture critiche", "tecnologie critiche", "fornitura di materiali critici" – quali l'energia e le materie prime –, "accesso a informazioni sensibili o l'abilità di controllo dell'informazione", o "la libertà e il pluralismo dei media". In un editoriale pubblicato nel marzo 2019, il direttore della redazione di China Daily Europe di Bruxelles Chen Weihua esorta l'Unione europea ad "accelerare i negoziati con la Cina per un accordo bilaterale per gli investimenti volti a infondere fiducia negli investitori in Ue e Cina", piuttosto che "prendere inutilmente di mira gli IDE cinesi" (immagine: THIERRY CHARLIER/AFP via Getty Images).

chiaro, sia per quanto riguarda il suo obiettivo dichiarato e circoscritto di contrastare le minacce alla sicurezza e dell'ordine pubblico che derivano dai flussi di investimenti diretti esteri (IDE) e da una più consistente relazione economica con la Cina, sia nella *policy* adottata dall'Ue per gestire la propria posizione all'interno di un'economia globalizzata.

Flussi degli investimenti

Il quadro per il controllo degli investimenti esteri in Ue è stato introdotto nel contesto di un rapido aumento degli investimenti cinesi in Europa. Dati Eurostat relativi alla bilancia dei pagamenti Ue mostrano come i flussi di IDE provenienti dalla Cina

¹ Parlamento europeo, Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti diretti esteri nell'Unione, 19 marzo 2019, disponibile all'Url <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R0452&from=EN>.

² Thilo Hanemann, Mikko Huotari, e Agatha Kratz, "Chinese FDI in Europe: 2018 trends and impact of new screening policies - a report by Rhodium Group (RHG) and the Mercator Institute for China Studies (MERICS)", 6 marzo 2019, disponibile all'Url <https://www.merics.org/en/papers-on-china/chinese-fdi-in-europe-2018>.

siano aumentati da €121 milioni nel 2008 a €12,9 miliardi nel 2017.³ Nel 2018, gli investimenti entranti sono scesi a quota €3,9 miliardi. Il declino nel 2018 si potrebbe collegare alla prospettiva dell'introduzione del quadro per il controllo degli investimenti e alla percezione che in Ue si stesse creando un ambiente sempre più ostile agli investimenti cinesi. Ma questo dato si può anche inserire in un contesto più ampio per cui i flussi complessivi di investimenti nell'Ue, da un picco di €815,1 miliardi nel 2015, sono scesi a € -204,3 miliardi nel 2018. Nel 2018, investitori esteri come gli Stati Uniti, ma anche India e Brasile, disinvestirono massicciamente dall'Unione europea. Al contempo si registrava il declino dei flussi degli investimenti in arrivo da paesi quali Svizzera, Russia e Giappone. È dunque possibile che la contrazione degli investimenti cinesi registrata nel 2018 non sia interamente né unicamente attribuibile all'imminente approvazione del quadro di controllo. Occorre inoltre prendere nota del fatto che le statistiche sulla bilancia dei pagamenti della Cina mostrano che i flussi complessivi di IDE in uscita dalla Cina sono scesi dal picco storico di \$216,4 miliardi nel 2016 a \$96,5 miliardi nel 2018. Un dei motivi principali di questo declino è l'adeguamento di *policy* interne che ha portato alla complessiva riduzione degli investimenti destinati all'estero. Appare quindi difficile districare la complessa matrice di possibili concause che collegano il quadro per il controllo degli investimenti, il paese di provenienza di parte di questi investimenti (la Cina), la pluralità dei paesi destinatari nell'Ue, e altri fattori globali.

Statistiche più recenti suggeriscono che se il quadro per il controllo degli investimenti esteri avesse avuto effettivamente l'effetto di scoraggiare l'arrivo di investimenti dalla Cina, quest'ultimo avrebbe avuto vita breve. Dati trimestrali mostrano come, nel periodo immediatamente precedente l'approvazione del quadro di controllo (quarto trimestre del 2018 e primo trimestre del 2019), i flussi di in-

vestimenti dalla Cina siano stati rispettivamente di € -2,2 miliardi e € -671,9 milioni. Ciò significa che le aziende cinesi, come molte altre nello stesso periodo, stavano di fatto disinvestendo dall'Europa. È probabile che questi cali nei flussi degli investimenti siano stati in qualche modo provocati dall'imminente introduzione del quadro per il controllo degli investimenti, ma, come suggeriscono statistiche annuali, non è ancora chiaro quali siano solo semplici correlazioni, e quali invece siano le effettive cause alle quali sono dovuti questi cali. Il quadro complessivo è reso ancor meno chiaro dal fatto che nel secondo e terzo trimestre del 2019 i flussi degli investimenti provenienti dalla Cina sono stati pari a €4,5 miliardi e €6,0 miliardi, che, presi insieme, rappresentano i maggiori flussi d'investimento dalla Cina in Unione europea registrati in un semestre. Per il momento, qualsiasi impatto a lungo termine del meccanismo di *screening* sulle tendenze aggregate degli investimenti resta da chiarire, ma a prima vista la relazione tra questi due fattori appare tutt'altro che semplice e diretta.

Una nuova direttrice di policy?

Ovviamente, a livello ufficiale, l'obiettivo che si cela dietro al quadro per il controllo degli investimenti esteri nell'Unione non è la riduzione dei flussi degli investimenti provenienti dalla Cina. Gli obiettivi dichiarati della nuova legislazione sarebbero anzi la protezione della sicurezza nazionale e l'ordine pubblico:⁴ obiettivi di *policy* tanto circoscritti che pare ne escludano di più ampi, come ad esempio il blocco degli investimenti esteri per motivi puramente economici, o per motivi di politica estera ad essi non correlati. Per quanto riguarda i suoi effetti legali, al momento il quadro è ancora debole e affida agli Stati membri il controllo sostanziale degli investimenti. Il quadro può comunque essere visto come parte di sviluppi di *policy* volti a contrastare

³ Gli investimenti diretti esteri si possono misurare in vari modi, e nessuno dei diversi *dataset* fornisce la versione definitiva della realtà degli IDE. Per semplicità, questo documento fa riferimento alle statistiche della bilancia dei pagamenti, anche se hanno le loro lacune tanto quanto qualsiasi altra misura di IDE.

⁴ Parlamento europeo, Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione, 19 marzo 2019, disponibile all'Url <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R0452&from=EN>.

una percepita minaccia cinese che è concepita in termini più ampi rispetto a quelli della mera sicurezza o dell'ordine pubblico, e che è di natura prevalentemente economica. Altre iniziative di *policy* interne all'Ue, come quelle introdotte in materia di politiche di concorrenza, industriali e per gli appalti pubblici sono state giustificate dal bisogno di contrastare la concorrenza proveniente dalla Cina.⁵ Il quadro per il controllo degli investimenti esteri è stato introdotto principalmente su istigazione di quelle che, a seguito della Brexit, sono rimaste le tre più importanti economie dell'Ue – Germania, Francia, Italia – ed è un'iniziativa che quindi riflette le loro rispettive preoccupazioni legate alla Cina.⁶ Nella misura in cui è diretto contro una fonte di investimenti in particolare, il meccanismo di *screening* voluto dall'Ue è stato dunque motivato dall'ascesa economica della Cina e dal suo affermarsi come importante investitore a livello Ue e globale. Questo tipo di timore europeo legato alla Cina è stato evidenziato in diverse occasioni, compreso un dibattito tenutosi al Parlamento europeo durante il quale i rappresentanti di diversi Stati sostennero che gli investimenti rappresentavano una minaccia⁷ – convinzione, questa resa ancor più palese dalla Francia e dalla Germania, che si sono fatte promotrici di cambiamenti in settori che vanno dalla concorrenza alle *policy* industriali.⁸ La *policy* del controllo degli investimenti può essere inoltre inserita nel contesto

di uno sforzo Ue volto a formulare una strategia sulla Cina di riequilibrio, reciprocità e condizioni di parità, così com'è stata promulgata nel 2016 e nel 2019.⁹

Nonostante la rapida crescita degli investimenti cinesi in Ue abbia creato un contesto favorevole all'introduzione del quadro per il controllo degli investimenti, vi sono preoccupazioni più specifiche nel contesto Ue, quali la sicurezza nazionale. Vi sono stati infatti timori di sicurezza legati agli investimenti cinesi e alla loro presenza in Ue. Questi sono spesso diretti alle infrastrutture, incluse quelle energetiche e dei trasporti (come nel caso della centrale nucleare Hinkley Point C che sarà completata da EDF), nonostante in questo caso il coinvolgimento cinese sia di carattere puramente finanziario. Il dibattito sulla connessione 5G fornita da Huawei, benché costituisca un problema in materia di investimenti, è ben rappresentativo dei timori e delle preoccupazioni europee. Il problema della sicurezza è quindi spesso legato ad altre questioni che di solito non rientrano in una circoscritta definizione di sicurezza. Alla base di questo, come il dibattito del Parlamento europeo ha dimostrato, vi è la natura degli investimenti che l'Ue attrae e dei settori maggiormente selezionati dagli investitori cinesi. Da diversi anni si è notato come una delle principali motivazioni alla base degli investimenti cinesi nell'Unione sia l'acquisizione di tecnologie. Ci sono stati eventi specifici che sembrano aver influito su questo, in particolare l'acquisizione della tedesca Kuka da parte della società cinese Midea nel 2016, a cui è seguita una reazione politica di entità significativa. Gran parte delle preoccupazioni Ue si concentrano sulla struttura dell'economia cinese e sul modo in cui essa funziona. Questo si riferisce primariamente al ruolo che lo Stato e le imprese statali ricoprono all'interno dell'economia cinese, specialmente in termini di supporto di *policy* che le imprese statali ottengono tramite sussidi loro

⁵ A tal proposito, si vedano: European Commission, "Annex 2 - Strategic action plan on batteries", *Europe on the move: sustainable mobility for Europe: safe, connected and clean*, Bruxelles, 17 maggio 2018; Bundesministerium Für Wirtschaft Und Energie, Ministère de l'Économie et des Finances, "A Franco-German manifesto for a European Industrial policy fit for the 21st Century", Parigi, 19 febbraio 2019.

⁶ Brigitte Zypries, Michel Sapin e Carlo Calenda, "Letter to Commissioner Malmström by the Bundesministerium Für Wirtschaft Und Energie, Ministère de l'Économie et des Finances, Ministero dello Sviluppo Economico", Berlino, febbraio 2017, disponibile all'Url https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/schreiben-de-fr-it-anmalmstroem.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

⁷ European Parliament, "Chinese investment in EU infrastructure: MEPs urge EU countries to act together", *News European Parliament*, 12 settembre 2018.

⁸ Bundesministerium Für Wirtschaft Und Energie, Ministère de l'Économie et des Finances, "A Franco-German manifesto for a European Industrial policy fit for the 21st Century", Parigi, 19 febbraio 2019.

⁹ Si vedano: European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, "Joint communication to the European Parliament and the Council – Elements for a new EU strategy on China", Bruxelles, 22 giugno 2016; European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, "Joint communication to the European Parliament, the European Council and the Council – EU-China strategic outlook", Bruxelles, 12 marzo 2019.

concessi per attività legate agli investimenti diretti esteri. Più di recente, i principali timori dell'Ue si sono concentrati sulla *Belt and Road Initiative* e l'impatto che, attraverso gli investimenti, si ritiene essa possa avere sull'Ue in termini sia economici, sia politici. Tali preoccupazioni si possono considerare rappresentative di più generici timori legati ad un possibile declino dell'Ue, o ad una sua perdita di competitività in un ordine economico globale dominato dalla competizione nazionale. A partire dal 2008, l'Ue ha sofferto gli effetti della crisi economica e della stagnazione. I maggiori cambiamenti nel potere economico globale sono alla base delle crescenti preoccupazioni per le apparenti minacce competitive per l'Ue, comprese quelle provenienti dalla Cina e dai suoi investimenti, ma anche dalla *policy* economica sempre più aggressiva degli Stati Uniti sotto l'amministrazione Trump.

Gli investimenti esteri hanno fatto parte del moderno sistema capitalista sin dal suo primo sviluppo. L'esistenza di questo tipo di investimenti fu notata dai fondatori della teoria classica dell'economia politica, tra cui Adam Smith¹⁰ e, alla fine del XIX secolo, essa risultò d'importanza sufficiente da meritare l'attenzione, tra gli altri, di Lenin, come spiegazione dell'imperialismo.¹¹ Nel secondo dopoguerra, gli IDE emersero come elemento centrale di quella che sarebbe poi stata definita "globalizzazione". Negli anni Sessanta del Novecento, gli IDE divennero un fenomeno di sempre maggiore importanza per l'economia globale, attirando l'attenzione dei commentatori internazionali, soprattutto in corrispondenza della rapida crescita degli investimenti provenienti dalle aziende statunitensi.¹² Sebbene non costanti, i flussi di IDE e il commercio si sono rapidamente espansi nel corso del processo di globalizzazione dagli anni Ottanta. Si sono poi

registrati picchi nei flussi di IDE negli anni Novanta e nei primi anni 2000, benché interrotti dai crolli dovuti alle crisi del 2001 e del 2008. In questo periodo, gli IDE sono stati fortemente promossi dalle potenze economiche occidentali che ne hanno dominato i flussi, in particolare gli Stati Uniti e l'Ue, e dalle istituzioni internazionali da loro controllate, quali la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale (Fmi).

Secondo quella che negli ultimi decenni è diventata l'ortodossia economica della globalizzazione e dello sviluppo, gli IDE apporterebbero benefici sia ai paesi fonte degli investimenti in uscita, sia ai paesi destinatari. I benefici degli IDE sono entrati nel pacchetto standard delle politiche economiche prescritte dal *Washington consensus*, e quest'ultimo fu a sua volta promosso dalla Banca mondiale nell'ambito dei suoi programmi di sviluppo.¹³ I governi nei paesi sviluppati sono stati ansiosi di promuovere e sostenere gli investimenti delle loro aziende. Un programma di *policy* volto a rimuovere le barriere ai flussi di investimento è stato parte di questo, e quei governi che avevano introdotto politiche con l'obiettivo di limitare gli investimenti avrebbero dovuto emendarle. Come i beni, il capitale – o almeno, così procedeva il ragionamento –, dovrebbe fluire senza alcuna interferenza da parte dello Stato. La moderna crescita degli investimenti diretti esteri è stata spesso vista come parte di un più ampio processo di globalizzazione associato al liberismo e al neo-liberismo la cui caratteristica fondamentale è l'indebolimento del potere dello Stato e il dominio dei mercati.¹⁴ Nella visione popolare, il mondo sarebbe dunque senza confini, o "piatto".¹⁵

¹⁰ Adam Smith, *An enquiry into the nature and causes of the wealth of nations* (Londra: W. Strahan and T. Cadell, 1776).

¹¹ John A. Hobson, *Imperialism: a study* (New York: James Pott & Company, 1902); Vladimir Lenin, *Imperialism: the highest stage of capitalism* (Londra: Lawrence and Wishart, 1933).

¹² Charles P. Kindleberger, *American business abroad: six lectures on direct investment* (New Haven: Yale University Press, 1969); Raymond Vernon, *Sovereignty at bay: the multinational spread of U.S. enterprises* (New York: Basic Books, 1971).

¹³ Michael Klein, Carl Aaron and Bitu Hadjimichael, "Foreign direct investment and poverty reduction", *World Bank Policy Research Working Paper*, 30 giugno 2001.

¹⁴ Raymond Vernon, *Sovereignty at bay: the multinational spread of U.S. enterprises* (New York: Basic Books, 1971); Susan Strange, *The retreat of the State: the diffusion of power in the world economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996); Peter Evans, "The eclipse of the State? Reflections on stateness in an era of globalisation", *World Politics* 50 (1997) 1: 62-87.

¹⁵ Kenichi Ohmae, *The borderless world: power and strategy in the interlinked economy* (New York: Harper Perennial, 1991); Thomas Lauren Friedman, *The world is flat: a brief history of the twenty-first century* (New York: Farrar, Strauss and Giroux, 2005).

Una volta abbandonata l'idea di una Fortezza Europa, l'Ue è diventata principale sostenitrice di questa ortodossia: un appoggio alla globalizzazione e alla liberalizzazione tale da essere tacciato di promozione dell'iper-globalizzazione.¹⁶ All'interno dell'Ue, questo è avvenuto con la creazione del mercato unico, e vale la pena notare come la maggior parte dei flussi di IDE da e verso gli Stati membri ancora oggi provenga dall'interno della stessa Ue. Esternamente, l'Ue ha cercato di far avanzare i propri investimenti esteri attraverso la riduzione degli ostacoli agli IDE. Come parte del suo programma teso alla promozione della globalizzazione, nel corso degli anni Novanta l'Unione europea ha tentato di promuovere un accordo globale sugli investimenti: un tentativo che tuttavia fallì a causa dell'opposizione dai paesi in via di sviluppo all'accordo. Gli sforzi in questa direzione (anche da parte dell'Ue) sono in ogni caso continuati sulla scena internazionale con trattati bilaterali di investimento e accordi regionali, sebbene alcuni di questi, come il Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP) non abbiano riscosso alcun successo in un contesto di ridotto sostegno politico alla globalizzazione.

Gli sforzi tesi alla promozione degli investimenti europei sono stati comunque al centro delle relazioni dell'Ue con la Cina. A seguito dello stabilimento delle relazioni diplomatiche con la Repubblica popolare cinese nel 1975, la Comunità (e in seguito Unione) europea ha avuto come obiettivo generale quello di avanzare gli interessi delle imprese europee per garantire loro un maggiore accesso al mercato cinese. Come specificato dagli stessi documenti di *policy* dell'Ue, il perseguimento di vantaggi e benefici per le aziende e le imprese europee è stato un obiettivo di *policy* centrale al coinvolgimento dell'Ue con la Cina, specialmente a partire dagli anni Novanta, quando l'Unione colse il potenziale in ra-

vido aumento del mercato cinese.¹⁷ Questi risultati si sarebbero potuti ottenere in ambito commerciale con negoziati bilaterali e multilaterali, ad esempio promuovendo l'accesso della Cina all'Organizzazione mondiale del commercio negli anni Novanta. In ambito di investimenti, questi risultati si sarebbero invece ottenuti attraverso negoziati bilaterali (che l'Ue continua a promuovere), ad esempio nel contesto offerto dai negoziati ancora in corso per il raggiungimento di un accordo degli investimenti con la Cina, destinato principalmente a rimuovere ostacoli di accesso al mercato.

Contrariamente a quanto vorrebbe prescrivere l'ortodossia suddetta, il ruolo dello Stato è alla base delle politiche per la promozione degli investimenti diretti esteri. La separazione tra Stati e mercati, principio cardine della globalizzazione, è una moderna invenzione. Gli investimenti diretti esteri, così come il commercio, sono stati a lungo oggetto di interventi statali. Gli Stati hanno costantemente adottato *policy* volte al controllo o all'indirizzamento di flussi di investimenti sia interni che esterni al fine di raggiungere obiettivi di *policy* economica. Una frequente giustificazione utilizzata per la promozione di questo tipo di politiche è stata la promozione dell'industria e dello sviluppo nazionali. Come sostiene Chang, gli Stati che hanno sviluppato con successo le moderne economie industriali hanno generalmente adottato politiche che limitavano i flussi degli investimenti provenienti dall'estero.¹⁸ Anche lasciando da parte l'intervento statale nel commercio e negli investimenti volto al raggiungi-

¹⁷ European Commission, "Communication of the Commission – A long term policy for China-Europe relations", 1995, disponibile all'Url http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/com95_279_en.pdf; "Communication from the Commission – Building a comprehensive partnership with China", Bruxelles, 25 marzo 1998, disponibile all'Url <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1998:0181:FIN:EN:PDF>; European Commission (2001). "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – EU strategy towards China: implementation of the 1998 Communication and future steps for a more effective EU policy", Bruxelles, 15 maggio 2001, disponibile all'Url <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0265&rom=EN>.

¹⁸ Ha-Joon Chang, "Regulation of foreign investment in historical perspective", *The European Journal of Development Research* 16 (2004) 3: 687-715.

¹⁶ Dani Rodrik, *Straight talk on trade: ideas for a sane world economy* (Princeton: Princeton University Press, 2018).

mento di determinati obiettivi di *policy*, la sovrapposizione di mire economiche e non economiche come le politiche di sicurezza e l'ordine pubblico non sono una novità nel settore del commercio o degli investimenti. Nonostante la globalizzazione si sia sempre promossa attraverso la rimozione di ostacoli commerciali, problemi legati alla sicurezza non sono mai venuti a mancare.

Come già evidenziato, il quadro per il controllo degli investimenti dell'Ue è appunto giustificato da motivi di sicurezza e di ordine pubblico. Il controllo dei flussi commerciali e degli investimenti per motivi di sicurezza nazionale è di molto precedente alla recente ascesa della Cina. In ambito commerciale, l'eccezione di sicurezza e di ordine pubblico è stata riconosciuta ai sensi del GATT. Nel secondo dopoguerra, la Cina era già un obiettivo di sicurezza dell'Occidente, ma quello individuato come principale obiettivo per la difesa della sicurezza nazionale era l'Unione sovietica. Gli Stati Uniti sono stati i più aggressivi ad adottare controlli sugli investimenti e restrizioni basati su motivi di sicurezza nazionale nell'ambito del Comitato sugli investimenti esteri negli Stati Uniti (*Committee on Foreign Investment in the United States*, CIFIUS) e la loro copertura si è estesa negli ultimi anni per comprendere un ambito più ampio di attività commerciali, principalmente in risposta all'ascesa della Cina. Nell'Ue esistono già 14 Stati membri che dispongono di misure di controllo degli investimenti, alcune delle quali esistono da molti anni. Anche la Cina ha adottato un meccanismo di *screening* degli investimenti in sicurezza nazionale.¹⁹

Le misure dell'Unione seguono dunque l'orientamento globale di una crescente "securizzazione" degli IDE.²⁰ Nonostante l'apparente ristrettezza degli obiettivi di *policy* dell'Ue, le definizioni di sicurezza e ordine pubblico comprese nei suoi regolamenti restano poco chiare e scritte in un linguaggio

vago. L'ampia gamma di settori economici ai quali questi possono applicarsi suggeriscono che i parametri di definizione di questi obiettivi di *policy* sono svariati, ma questo comunque non aiuta a chiarire cosa esattamente sia da considerare una minaccia alla sicurezza e all'ordine pubblico e cosa no. Le linee del dibattito sugli IDE sono spesso confuse, e si concentrano su timori più legati alla concorrenza che a problemi circoscritti di sicurezza tradizionale. Questo è particolarmente vero in relazione alle tecnologie. Il quadro per il controllo degli investimenti esteri può dunque considerarsi parte di una più ampia risposta dell'Ue alle sfide che l'ascesa della Cina rappresenta. Ma lo stesso discorso si può estendere anche alla questione dell'economia globalizzata e alle sfide da essa create, e che non necessariamente provengono dalla sola Cina.

Considerazioni conclusive

La mossa dell'Unione europea di regolare o limitare i flussi degli investimenti esteri attraverso un quadro per il loro controllo, per quanto debole, rappresenta una rottura dalle sue *policy* più recenti. La domanda resta se le misure adottate raggiungeranno i loro obiettivi. Il quadro per il controllo degli investimenti esteri, debole com'è allo stato attuale, difficilmente potrà modificare le dinamiche che regolano i flussi entranti nell'Unione europea di IDE cinesi. A livello formale, l'onere delle procedure di *screening* sugli investimenti rimane a livello nazionale, più che a livello Ue. I dati ad oggi disponibili suggeriscono che i flussi complessivi degli investimenti in Ue provenienti dalla Cina sono determinati da un complesso insieme di fattori, il controllo dei quali è solo uno di questi. Al momento non è ancora chiaro se il meccanismo raggiungerà i suoi obiettivi dichiarati di protezione della sicurezza e dell'ordine pubblico. La posizione presa a livello Ue su Huawei indica che le considerazioni di sicurezza saranno bilanciate da priorità economiche. Molto dipende dall'interpretazione di quale sia l'obiettivo ultimo di *policy*. In una visione ristretta di sicurezza, il controllo degli investimenti potrebbe contribuire a raggiungere questo obiettivo di *policy*. Ma

¹⁹ United Nations Conference on Trade and Development, "National security-related screening mechanisms for foreign investment: an analysis of recent policy developments", *UNCTAD Investment Policy Monitor: Special Issue*, dicembre 2019, disponibile all'Url https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcbinf2019d7_en.pdf.

²⁰ Ibid.

l'aspettativa che il meccanismo di *screening* possa risolvere preoccupazioni più ampie concernenti la perdita di tecnologie e che contribuiscono al nuovo riequilibrio economico nelle relazioni tra Ue e Cina è meno chiara.

Il quadro per il controllo degli investimenti è solo una componente di molteplici iniziative di *policy* che indicano un cambiamento di *policy* avvenuto a livello Ue non solo sugli IDE e sulla Cina, ma anche sui flussi globalizzati degli investimenti e del commercio. Non

è ancora chiaro se queste scelte saranno meramente simboliche, o se avranno un impatto concreto. La ricerca di un mondo senza confini e di mercati non frenati dallo Stato potrebbe essersi dimostrata una deviazione temporanea. L'Ue ha iniziato a evitare di concentrarsi sull'essere una fervente promotrice di una globalizzazione che avviene attraverso l'eliminazione di ostacoli ai flussi di investimento a favore dell'implementazione di una *policy* più avveduta, che suggerisce una visione più complessa dei benefici degli investimenti stessi. ●

BRI e risoluzione delle controversie commerciali: un multilateralismo (ancora) necessario

di Corrado Druetta

A più di cinque anni dalla sua inaugurazione, la *Belt and Road Initiative* (BRI) continua a spiegare i propri effetti su un mercato globale in profonda crisi d'identità. Oltre all'indubbio rilievo nel panorama degli investimenti internazionali, gli effetti dell'iniziativa cinese sono evidenti anche sul piano politico e sociale in tutti i paesi toccati dalle nuove Vie della Seta.

Tra paesi entusiasti dell'iniziativa e paesi più critici al riguardo, va preliminarmente considerato che le diverse posizioni sono state espresse al di fuori di un luogo deputato a contenerle. Non esiste un luogo condiviso, fisico o virtuale, dove le diverse opinioni possano trovare sfogo e spiegazione. Per la BRI, ad oggi, non esiste alcuna agorà multilaterale dove la logica *win-win* proposta possa essere soppesata in aperto contraddittorio, dove le tensioni possano essere stemperate. Ciò rende la BRI un'epifania reale di una nuova concezione di multilateralismo, diverso da quello costruito dai principali eventi geopolitici del secolo scorso. Sia esso "selettivo", "diminuito"

o "pragmatico" come definito da alcuni autori,¹ è in ogni caso chiaro che sono in atto profonde trasformazioni nel modo in cui la Repubblica popolare cinese (Rpc) intende concepire e gestire il multilateralismo del futuro. Trasformazioni che avranno un impatto anche in ambiti affini a quello economico, ambiti tradizionalmente *low politics* quali la risoluzione delle controversie commerciali, ma comunque legati a *core interests* che la Cina desidera affermare con risolutezza.

Per decenni, la visione di un commercio globalizzato necessariamente multilaterale, frutto di un percorso storico culminato con la creazione dell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc) al termine dell'*Uruguay Round*, è stata dominante

¹ Si vedano al riguardo i contributi di Jürgen Rüländ, "«Principled Multilateralism» versus «Diminished Multilateralism»: some General Reflections", nonché di Yeo Lay Hwee, "The EU's and ASEAN's Responses to «Multilateralism» in a Changing World", entrambi in *Multilateralism in a Changing World Order*, a cura di Christian Eehle, Patrick Rueppel, Megha Sarmah, Yeo Lay Hwee (Singapore: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2018).

sulla scena politico-economica. Le promesse della globalizzazione rendevano attraente l'apertura dei mercati nazionali e la condivisione di nuove strategie abbracciate dal più ampio numero possibile di paesi. In tale visione, la risoluzione delle controversie di natura commerciale ha sempre rappresentato un fattore chiave. I traffici internazionali, travalicando i confini territoriali, sono maggiormente esposti a rischi di contenzioso: un contenzioso ancor più delicato, in assenza di istituzioni sovranazionali deputate ad evitarlo ovvero ad addomesticarlo nei canoni di un confronto aperto. Inoltre, le procedure nazionali di gestione del contenzioso risultavano inefficaci allo scopo, scontando limiti applicativi, ostacoli linguistici e diffidenze circa la loro parzialità.

I meccanismi di risoluzione delle controversie sono stati pertanto concepiti e costruiti in armonia con la visione multilaterale tipica del sistema. Si è così assistito alla creazione di una miriade di organizzazioni, istituzioni, commissioni e gruppi di lavoro multilaterali impegnati a trovare schemi efficaci per risolvere controversie sempre più complesse e di valore economico rilevante, in alternativa alle proposte di contenzioso giudiziario nazionale di ogni singolo Stato partecipante.

Tra i vari schemi a disposizione, l'arbitrato nelle sue diverse forme ha sicuramente goduto del maggior successo. Grazie alle proprie peculiarità di rapidità e flessibilità e ad una comunità di giuristi internazionali e specializzata, l'arbitrato commerciale internazionale si è imposto come il meccanismo più apprezzato dagli operatori economici. Merito di tale preferenza dev'essere reso anche alla Convenzione di New York sul riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze arbitrali straniere del 1958 e agli ulteriori strumenti di diritto internazionale privato negoziati in seno ad organizzazioni quali la United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) che ne hanno favorito l'ampia adozione. Inoltre, la diffusione peculiare di istituzioni arbitrali specializzate, tra le quali spicca per prestigio ed autorevolezza la Camera di commercio internazionale di Parigi, ha contribuito alla promozione costante dell'arbitrato nei rapporti commerciali internazionali. Accanto all'arbitrato



La Suprema corte del popolo della Repubblica popolare cinese ha istituito il Comitato di esperti della China International Commercial Court (CICC), incaricato di mediare i casi affidati dalla CICC per la risoluzione di controversie commerciali internazionali, fornire pareri consultivi ai Tribunali del popolo su questioni legali concernenti casi di controversie commerciali internazionali, ed esprimersi su interpretazioni giudiziarie e policy formulate dalla Suprema corte (immagine: CICC).

commerciale internazionale di stampo classico, negli anni si è via via imposta anche la variante arbitrale sugli investimenti tesa a risolvere controversie tra Stati ed investitori esteri. Sebbene il presente contributo non abbia pretese di sviluppare compiutamente questo aspetto, è opportuno segnalare come i sistemi imperniati sull'*International Center for the Resolution of Investment Disputes* (ICSID) in seno alla Banca mondiale oppure sull'*ASEAN Comprehensive Investment Agreement* siano ormai realtà consolidate nelle controversie tra investitori e Stati.²

In tale sistema multilaterale, per lungo tempo, la Cina ha mantenuto un approccio silente, senza far sentire il suo peso specifico nella definizione dei metodi di risoluzione delle controversie applicati al commercio internazionale. Alcuni autori riconducono ciò, in maniera più o meno marcata,³

² Si rimanda sul punto a Gary Born, *International arbitration: law and practice* (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2016), 417 e ss.

³ Si veda Joshua Karton, "Beyond the «Harmonious Confucian»: International Commercial Arbitration and the Impact of Chinese Cultural Values", in *Legal Thoughts Between the East and the West in the Multilevel Legal Order: Liber Amicorum in Honor of Professor Herbert Han-pao Ma*, a cura di Chang-fa Lo, Nigel Li e Tsai-Yu Lin (Singapore: Springer, 2016), 522-524.

al tradizionale scetticismo nei confronti di meccanismi di *dispute resolution* occidentali quali l'arbitrato, percepito come distante e non in linea con i valori morali tradizionali che tendono ad una visione del mondo armonica e fluida nel rispetto dei valori fondanti del confucianesimo.⁴ Secondo altri autori, il disinteresse relativo rientrerebbe in una più generale avversione verso un ordinamento internazionale percepito nel periodo maoista come frutto di logiche imperialiste e coloniali.⁵ Per altri commentatori di scuola socio-economica, le motivazioni sono di fatto comuni a quelle di altri paesi: la Cina ha tenuto un contegno più riservato perché soggetto ancora passivo nelle dinamiche commerciali internazionali e non direttamente interessata dalle medesime controversie,⁶ pur avendo posto in essere le prime commissioni arbitrali già negli anni Cinquanta del secolo scorso.⁷

Soltanto a seguito dei primi contenziosi commerciali internazionali frutto della politica di riforma e di apertura del 1978, la necessità si è fatta virtù, con l'adesione alla Convenzione di New York nel 1987 e con il ricorso alla *UNCITRAL Model Law* per informare l'*Arbitration Law* del 1994. Tali innovazioni hanno fatto sì che l'arbitrato si imponesse di fatto come miglior strumento di risoluzione alternativa delle controversie a disposizione, portando la Cina a tollerare tale sistema in considerazione di alcune sue gradite peculiarità: ad esempio, la possibilità di mantenere fattori sostanziali e procedurali nella disponibilità delle parti ovvero la presa in carico di

elementi di equità nel processo decisionale.⁸ Tuttavia, il sistema cinese si è mantenuto contraddistinto dal resto degli altri paesi, coltivando un "*dual-track approach*": l'*Arbitration Law* del 1994 ha infatti previsto due separati sistemi a regolamento degli arbitrati domestici ed internazionali, con regole e trattamenti differenziati sulla base dell'individuazione di elementi "stranieri" (*foreign-related elements*).⁹ Tale peculiare approccio, frutto di quell'"adattamento selettivo" che negli anni a venire avrebbe consentito alla Cina di coniugare aperture internazionali e restrizioni locali,¹⁰ ha certamente contribuito, assieme ad altre restrizioni applicative e procedurali, alla sua reputazione di paese non particolarmente favorevole all'arbitrato.

A seguito dell'ingresso nel sistema Omc nel 2001, una Cina ormai attiva nel panorama degli investimenti esteri non sembrava però disposta ad interpretare ancora a lungo il paradigmatico ruolo di "elefante nella stanza", lasciato in disparte durante la redazione delle regole del gioco. Eppure, si è dovuta attendere la strategia BRI per un passaggio ad un ruolo di "*rule making*" internazionale anche nella risoluzione delle controversie commerciali, passaggio concretizzatosi soprattutto a partire dal 2015 nella pianificazione di revisioni di organi e strumenti procedurali propri e già esistenti, per renderli più competitivi ed appetibili rimediando allo stesso tempo alle lacune rimproverate all'*Arbitration Law*.

Si segnala in particolare che, nel 2017, a testimonianza del nuovo ruolo assegnato alla Suprema corte del popolo quale promotore di rinnovamento a supporto delle istanze arbitrali dietro apposito mandato del Partito comunista cinese (Pcc), nuove interpretazioni da parte della stessa Corte hanno definitivamente chiarito e rimodulato alcu-

⁴ Anne Judith Farina, "Talking disputes into harmony – China approaches international commercial arbitration", *American University International Law Review* 4 (1989) 1: 139.

⁵ Simon Chesterman, "Asia's ambivalence about international law and institutions: past, present and futures", *The European Journal of International Law* 27 (2017) 4: 951-953.

⁶ Zachary Mollengarden, "One-stop dispute resolution on the Belt and Road: toward an international commercial court with Chinese characteristics", *UCLA Pacific Basin Law Journal* 36 (2019) 1: 72.

⁷ Per un *excursus* storico, si veda Benjamin P. Fishburne III, Chuncheng Lian, "Commercial arbitration in Hong Kong and China: a comparative analysis", *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law* 18 (1997) 1: 301 e ss.

⁸ Anne Judith Farina, "Talking disputes into harmony – China approaches international commercial arbitration", *American University International Law Review* 4 (1989) 1: 155-156.

⁹ Fan Kun, "Arbitration in China: practice, legal obstacles and reforms", *ICC International Court of Arbitration Bulletin* 19 (2008) 2: 26.

¹⁰ Heng Wang, "China's New Paradigm to the Belt and Road Initiative and beyond: the selective innovation of institutions and rules?" (giugno 2019): 4. Disponibile all'Url https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3404881.

ni aspetti dell'*Arbitration Law* (quali il procedimento di revisione ed esecuzione dei lodi arbitrali) in ottica *arbitration-friendly*.¹¹ La *China International Economic and Trade Arbitration Commission* (CIETAC), la *Beijing Arbitration Commission* (BAC), lo *Shanghai International Arbitration Center* (SHIAC) e la *Shenzhen Court of International Arbitration* (SCIA), le massime espressioni arbitrali cinesi, hanno al contempo migliorato le loro procedure e servizi in ossequio agli standard internazionali di settore, arrivando a differenziarsi maggiormente tra loro e a riaffermare la loro indipendenza.¹² In particolare, i medesimi centri hanno promosso l'approvazione di nuove regole e procedure per amministrare arbitrati relativi ad investimenti, potendo giocare sulla definizione molto ambigua di "investimento" in ambito BRI. Ma solo nel 2018, con la *China International Commercial Court* (CICC),¹³ si è assistito alla prima vera creazione di una corte a vocazione internazionale con caratteristiche inedite rispetto ai codici di procedura civile cinesi. Nell'intento dichiarato di proporre un centro specializzato in risoluzione di controversie legate alla BRI, la Suprema corte del popolo ha offerto l'opzione di due tribunali permanenti a Shenzhen e Xi'an, collocati rispettivamente sulla rotta marittima e terrestre della BRI, che potranno fungere da piattaforma per lo sviluppo internazionale del sistema giudiziario cinese. Inoltre, la stessa Corte nel novembre 2018 ha pubblicato la prima lista di istituzioni arbitrali e di mediazione (tra le altre, CIETAC, BAC, SHIAC e SCIA) che andranno a comporre assieme alle CICC un inedito "one-stop shop" organizzato per la risoluzione delle controversie commerciali internazionali.

Nella sua peculiarità, il meccanismo imperniato sulle CICC può esser letto come espressione di un nuovo concetto di "legal hubs": centri specializzati di risoluzione delle controversie promossi quali "zone franche" all'intero di Stati autoritari per attrarre investimenti fornendo alle parti interessate uno "sportello unico" con un'ampia gamma di soluzioni e strumenti per gestire il rischio di contenzioso: mediazione, arbitro, contenzioso giudiziario.¹⁴ L'istituzione di "legal hubs" anche in altri paesi diversi dalla Cina sarebbe frutto del processo di "deglobalizzazione" in corso, dove diventa fondamentale attrarre consumatori di servizi legali qualificati mediante istanze costruite quali eccezioni nazionali, senza ricorrere a negoziazioni multilaterali ma semplicemente prendendo in prestito strumenti e prassi accreditate internazionalmente. Questa *escalation* di revisionismo interno ha di fatto reso superflua ogni multilateralità nel processo di costituzione e revisione delle procedure in essere. Dove prima i diversi portatori di interessi avrebbero promosso una conferenza internazionale per negoziare soluzioni condivise, ora la Cina consegna al mondo istituzioni e procedure cinesi riadattate ad un contesto multinazionale per le controversie in ambito BRI. Il tentativo è indubbiamente interessante e legittimo da una prospettiva politica interna, essendo la BRI una strategia economica di matrice cinese. Tuttavia, l'assenza di multilateralità causa evidenti problemi di legittimità e credibilità esterna.

Per un qualsiasi meccanismo di risoluzione delle controversie, la legittimazione diffusa nel settore di riferimento è assolutamente fondamentale. Chiarezza nelle regole, trasparenza nelle procedure e elevata competenza negli addetti compongono i blocchi sui quali si costruisce la reputazione dei meccanismi, una reputazione destinata a solidificarsi nel tempo. È comprensibile come meccanismi eccezionali all'interno di sistemi giuridici consolidati ispirino un'iniziale diffidenza, specie in una comu-

¹¹ Si veda Jingzhou Tao e Mariana Zhong, "Resolving Disputes in China: New and Sometimes Unpredictable Developments", in *International Organization and the Promotion of Effective Dispute Resolution - AIB Yearbook of International Law 2019*, a cura di Peter Quayle - Xuan Gao (Leida e Boston: Brill Nijhoff, 2019), 59.

¹² *Ibid.*, 63.

¹³ "Provisions of the Supreme People's Court on several issues regarding the establishment of the international commercial court", adottate nel corso del 1743° meeting del Adjudication Committee della SPC in data 25 giugno 2018, disponibile all'Url <http://cicc.court.gov.cn/html/1/219/199/201/817.html>.

¹⁴ Si veda la ricerca condotta da Matthew S. Eire, "The new legal hubs: the emergent landscape of international commercial dispute resolution", *Virginia Journal of International Law* 59 (2019) 3 (in corso di pubblicazione).

nità giuridica internazionale formatasi per la quasi totalità al di fuori dai suddetti sistemi. Tuttavia, se ben concepiti e costruiti, essi possono superare e conquistare anche i più critici tra gli operatori. In questo specifico caso, la diffidenza purtroppo sembra destinata a rimanere.

In primo luogo, il modello CICC si configura come un'istanza giudiziaria specializzata ma nazionale. La genesi è tutta interna alla Suprema corte del popolo, la quale può costituire tribunali specializzati in presenza di esigenze determinate. Pertanto, la sua costituzione è stata puramente sino-centrica, il che gioca a sfavore nella predilezione delle controparti estere rispetto a meccanismi di risoluzione delle controversie che hanno visto genesi plurilaterali o, quantomeno, bilaterali.

In secondo luogo, questo esperimento s'inserisce in un sistema processuale cinese ancora poco incline ai mutamenti, sicché tensioni e contraddizioni tra lo scopo professato e le tradizioni del sistema ospitante sono risultate immediatamente evidenti agli operatori di settore. Per un esempio concreto, basti pensare alla tensione esistente tra l'apertura proclamata verso gli investitori stranieri e le limitazioni di nazionalità previste nelle norme procedurali cinesi e nelle regole delle istituzioni arbitrali riguardo alla partecipazione di legali difensori stranieri ai procedimenti.¹⁵ Certamente molte di queste tensioni possono essere risolte con interventi legislativi, ma ancor qui sulla base di uno sforzo interno unilaterale che può non assicurare del tutto.

Infine, trattandosi di un'istanza nazionale, il modello CICC potrebbe risentire negativamente tanto di condizionamenti politici quanto di fattori sociali interni quali l'elevato grado di corruzione percepita nella funzione pubblica, nonostante le iniziative e le campagne anti-corruzione messe in atto dall'attuale dirigenza del Pcc. Pertanto, il modello CICC avrà oggettive difficoltà ad essere percepito come neutrale su progetti BRI con investitori cinesi, soprat-

tutto in caso di controversie politicamente sensibili come quelli vertenti su infrastrutture e trasporti.¹⁶

In difetto di riscontri convincenti circa il futuro modello di sviluppo sotteso, le "caratteristiche cinesi" delle CICC non potranno essere presentate come peculiarità socio-culturali bensì continueranno ad essere lette come incongruità di uno sviluppo irrisolto ovvero come veri presidi di controllo del sistema sull'esperimento stesso, tali da minare la necessaria legittimità diffusa di cui dovrebbe godere per poter essere presa in considerazione dalle controparti private estere. A riprova di ciò, è possibile osservare come i casi attualmente in discussione a Shenzhen e Xi'an siano ancora limitati nel numero e non strettamente legati alla BRI.¹⁷

In ragione di quanto precede, la frizione tra desiderio cinese di portare il proprio contributo determinante e lo scetticismo della comunità internazionale sembra potersi risolvere ad oggi nell'adozione ancora necessaria di un multilateralismo mitigato, limitato allo stretto necessario ma pur sempre presente. A questo approccio sono riconducibili una serie di iniziative che hanno avuto luogo nella cornice offerta dalla BRI, focalizzate sulla promozione di nuove intese multilaterali e di procedure di risoluzione alternativa delle controversie con caratteristiche non solo cinesi, bensì orientali.

Un primo ambito di iniziativa si è registrato nella promozione, all'interno di organizzazioni internazionali riconosciute, di meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie più consoni al comune sentire asiatico, quali la mediazione commerciale. L'esempio più recente si è avuto con la firma nell'agosto 2019 della Convenzione di Singapore, approvata in seno all'UNCITRAL. La convenzione mira alla promozione dell'istituto della mediazione commerciale internazionale, dove un terzo mediatore invita le parti a ricomporre il loro rapporto proponendo una soluzione

¹⁶ Patrick Norton, "China's Belt and Road Initiative: challenges for arbitration in Asia", *University of Pennsylvania Asian Law Review* 13 (2018) 87.

¹⁷ Matthew S. Eire, "Update on the China International Commercial Court", *China Law and Development Research Brief* (2019) 1: 4.

¹⁵ Zachary Mollengarden, "One-stop dispute resolution on the Belt and Road: toward an international commercial court with Chinese characteristics", *UCLA Pacific Basin Law Journal* 36 (2019) 1: 106.

negoziale, la quale non potrà essere imposta alle parti ma dovrà essere da queste accettata per divenire effettiva. La filosofia sottesa alla mediazione è molto più vicina agli standard di condotta orientali che non a quelli occidentali, sebbene la mediazione commerciale moderna debba molto agli Stati Uniti. Inoltre, la mediazione è evidentemente in linea con le inclinazioni degli arbitri cinesi,¹⁸ come dimostrato da alcune ricerche.¹⁹ Il paragone con la Convenzione di New York del 1958, più volte avanzato da diversi organi di stampa, è sicuramente fuorviante ed appare al momento impossibile da sostenere. Sebbene ai blocchi di partenza la Convenzione di Singapore abbia raccolto più firmatari della Convenzione di New York, il successo di tali meccanismi è ponderabile solo sul lungo periodo sulla base delle effettive ratifiche nazionali e sull'incremento delle procedure favorite da tali strumenti. È in ogni caso importante rilevare come la Convenzione di Singapore sia frutto di un multilateralismo diverso, nel quale la Rpc ha fatto sentire la sua presenza ed è stata attivamente partecipe nelle negoziazioni.²⁰ La diversità si evidenzia ancora di più nella lista dei 46 paesi firmatari della Convenzione, per gran parte asiatici. Da questi paesi ci si attende ora, oltre alla ratifica dello strumento convenzionale, anche un'armonizzazione delle disposizioni interne relative alla mediazione, secondo una tendenza già ravvisata nelle legislazioni sull'arbitrato commerciale nei paesi toccati dalla BRI.²¹ Ciò potrebbe definitivamente consacrare le procedure di mediazione o di mediazione-arbitrato quali nuovi meccanismi prediletti dagli operatori di settore nei paesi asiatici.

¹⁸ Si veda al riguardo Danny McFadden, "Developments in international commercial mediation: US, UK, Asia, India and EU", *Contemporary Asia Arbitration Journal* 8 (2015) 2: 302 e seguenti.

¹⁹ Sul punto si vedano Gabrielle Kaufmann-Kohler, Fan Kun, "Integrating mediation into arbitration: why it works in China?", *Journal of International Arbitration* 25 (2008) 4; Fan Kun, "An empirical study of arbitrators acting as mediators in China", *Cardozo Journal of Conflict Resolution* 15 (2014): 777-811.

²⁰ Si vedano le diverse posizioni e dichiarazioni della Rpc segnalate da Timothy Schnabel, "The Singapore Convention on Mediation: a framework for the cross border recognition and enforcement of mediated settlements", *Pepperdine Dispute Resolution Law Journal* 19 (2019) 1.

²¹ Weixia Gu, "China's Belt and Road development and a new international commercial arbitration initiative in Asia", *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 51 (2018) 5: 1323.

Un secondo ambito riguarda la stipula accordi internazionali di cooperazione tra centri arbitrali cinesi e non cinesi per la gestione congiunta delle procedure di risoluzione alternativa delle controversie. Esempi in questo ambito sono l'intesa tra *Singapore International Arbitration Center* (SIAC) e CIETAC del 2018 sulla promozione degli sforzi congiunti sulla BRI, oppure l'istituzione di sotto-commissioni CIETAC all'estero (Unione europea e Canada, tra le prime) mediante cooperazione con istituzioni ed associazioni arbitrali locali. Queste iniziative presentano interessanti profili di ibridazione tra centri di risoluzione alternativa delle controversie, destinati a far crescere la condivisione di esperienze e *best practices* nonché a definire nuovi protocolli di cooperazione. Quanto alla richiamata intesa tra SIAC e CIETAC, l'elemento di novità risiede appunto nella costituzione di un gruppo di lavoro paritetico per la definizione di regole comuni di consolidamento di procedure arbitrali diverse all'interno del medesimo arbitrato, spesso determinante in presenza di contenziosi complessi.

Un terzo ambito d'iniziativa si intravede infine nella stipula di accordi internazionali per favorire la creazione di nuovi centri di risoluzione delle competenze. In particolare, durante il 2° *Belt and Road Forum* dell'aprile 2019, la Cina ha inserito tra i *deliverables* anche l'istituzione di un *International Commercial Dispute Prevention and Settlement Organisation* (ICDPASO), firmata da un numero di paesi partner della BRI. Sebbene il centro non abbia ancora visto la luce, anche tale iniziativa supporta la visione di un multilateralismo selettivo tra i soli stati partecipanti alla BRI, volta a creare un'organizzazione (e non già un tribunale) deputato non soltanto a risolvere ma a prevenire controversie commerciali.

I tre ambiti sopra segnalati non esauriscono tutte le potenziali iniziative ma denotano la BRI come catalizzatore di un multilateralismo diverso da quello nel quale l'arbitrato commerciale internazionale ha finora prosperato. Un multilateralismo che si muove lungo le linee di frattura del sistema multilaterale finora dominante e al di sotto di mutati rapporti di forza, replicando una geometria regionale variabile. La comunità arbitrale internazionale sembra aver recepito il mes-

saggio proveniente dall'Estremo Oriente ed è pronta ad attrezzarsi per farvi fronte. La recente dichiarazione di Pechino sottoscritta dalle principali istituzioni arbitrali mondiali nel corso del *Belt and Road Arbitration Institutions Roundtable Forum* nel novembre 2019 sottolinea l'interesse della comunità arbitrale internazionale nell'essere parte di questa affermazione della Cina quale produttrice di nuove regole internazionali, comprendendone le peculiarità. Un esempio fra tutti è l'istituzione della *Belt and Road Commission* in seno alla Camera di commercio internazionale. Al pari di iniziative simili adottate dalle principali istituzioni arbitrali occidentali, la previsione di commissioni di

studio apposite denota un interesse marcato per una parte del mondo ormai fondamentale per il commercio mondiale. Inoltre, essa fornisce al contempo una più sottile suggestione che trascende dai discorsi qui svolti in ambito BRI. Le istituzioni arbitrali occidentali dovranno presto prepararsi ad una nuova fase di concorrenza agguerrita. Non soltanto in Cina, anche nei paesi un tempo noti come "tigri asiatiche" (Hong Kong e Singapore sopra tutti) nuove istanze arbitrali specializzate si stanno affermando nella gestione delle controversie internazionali, un mercato nel mercato globale nel quale l'Asia, tra antiche tradizioni e nuovi "legal hubs", non è più disposta soltanto a guardare. ●

Lo shock sino-capitalista: com'è cambiata l'immagine della Cina

di Christopher A. McNally

Traduzione dall'inglese a cura di Carlotta Clivio

Le percezioni occidentali della Cina sono sempre state in conflitto. A cavallo tra il XX e il XXI secolo, quando il dibattito era incentrato sulla possibile partecipazione della Cina all'ordine liberale costituito dagli Stati Uniti nel secondo dopoguerra, si pensava che questa si sarebbe comportata da "attore responsabile",¹ come una grande potenza che agisce entro i limiti segnati dall'ordine precostituito a guida statunitense. Realisti d'ogni guisa erano però di parere opposto, sostenendo che la Cina fosse destinata a sfidare gli Stati Uniti in quanto potenza "revisionista" intenzionata a sovvertire l'ordine stabilito.²

Entrambe queste due previsioni si sono rivelate errate, e il dibattito è ormai irrevocabilmente



Grazie a una concettualizzazione delle disposizioni istituzionali e degli approcci di policy del sino-capitalismo, le dinamiche strutturali interne alla Cina possono illuminare le mosse che hanno consentito alla Cina di internazionalizzare il renminbi. Si veda: Christopher A. McNally, "The political economic logic of RMB internationalization: a study in sino-capitalism", *International Politics* 52 (2015) 6: 704-723 (immagine: Servais Mont/Getty Images).

¹ Robert B. Zoellick, "Whither China: from membership to responsibility?", Remarks to National Committee on U.S.-China Relations, 21 settembre 2005, New York City. Disponibile all'Url <https://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm>.

² John J. Mearsheimer, *The tragedy of great power politics* (updated edition) (New York: W.W. Norton & Company, 2001).

mutato. Sono infatti passati i tempi in cui aveva credito l'idea per cui la Cina sarebbe entrata a far

parte dell'ordine internazionale liberale in maniera pacifica e armoniosa:³ la percezione della Cina e la reazione provocata da un suo riemergere sul panorama internazionale si sono fatte via via più marcatamente negative. Nelle maggiori capitali d'Occidente, l'unico dibattito ancora aperto è imperniato su come fronteggiare le nuove sfide create da un'economia politica cinese in rapida ascesa. Specialmente a Washington, Repubblicani e Democratici si trovano concordi nel riconoscere la minaccia posta dalla Cina. Resta insoluto, invece, il quesito su come far fronte a questa minaccia: portare avanti una politica di *decoupling* e perseguire una strategia di "contenimento" in stile Guerra fredda, o esercitare sempre maggiori pressioni sulla Cina affinché si conformi alle regole dell'ordine liberale internazionale, idealmente coordinandosi con le altre grandi potenze?

Nonostante questo cambiamento nel dibattito attuale e l'incremento di politiche ostili alla Cina, l'analisi concernente le origini della sfida cinese continuano ad essere fuorvianti e incomplete. Senza una comprensione della natura della sfida stessa, risulterebbe infatti difficile progettare politiche che consentano di affrontarla in modo efficace. Lo *shock* che la riaffermazione internazionale della Cina ha provocato resta, così, oggetto di incomprensioni, porta all'adozione di comportamenti potenzialmente pericolosi da parte di tutte le maggiori potenze e persino a prospettive di guerra, anche per procura.

La natura del crescente potere globale della Cina non è di carattere puramente geopolitico. La si può meglio comprendere come insita nell'economia politica, in particolare nell'emergere di una nuova forma di capitalismo incentrata sulla Cina che è di presa globale e che tuttavia, in termini ideologici e di principi organizzativi, è profondamente diversa dalle forme di capitalismo radicate in Occidente. L'Occidente si trova così a dover fare i conti con lo *shock* del "sino-capitalismo".

³ G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: the origins, crisis, and transformation of the American order* (Princeton: Princeton University Press, 2012).

Il sino-capitalismo è una forma di capitalismo che anzitutto riconosce allo Stato un ruolo fondamentale. I mercati sono visti come strumenti potenzialmente efficienti per la creazione di pressioni competitive, l'allocatione di beni e risorse, e per l'ammodernamento dell'economia. Questo, però, è solo nella misura in cui i mercati non mostrino tendenze caotiche e non creino esternalità troppo marcate. Il mercato dev'essere perciò "governato" da uno Stato interventista, a tratti persino invadente.⁴ Questo, in Cina, è un fenomeno che è stato ulteriormente rafforzato da un Partito-Stato di matrice leninista – il Partito comunista cinese (Pcc) è infatti all'avanguardia nel cercare di controllare l'attività economica attraverso l'uso di strumenti politici.

Occorre notare però come la coordinazione e il controllo dello Stato siano controbilanciati da un settore privato cinese sempre più influente e sofisticato.⁵ Tutte le principali innovazioni tecnologiche sono ormai guidate, almeno in parte, dall'imprenditorialità privata. Benché Huawei coltivi certamente relazioni molto strette con il Partito-Stato cinese, essa è comunque un'azienda privata frutto dell'iniziativa e dell'imprenditorialità privata. Sotto il sino-capitalismo esiste dunque un equilibrio unico, o una dialettica, tra due forze compensative: controllo statale *top-down* e iniziativa e imprenditorialità privata *bottom-up*.

Inoltre, per certi ambiti dell'economia, come nel mercato del lavoro e per la maggior parte dei beni e dei servizi, la Cina ha istituito un sistema altamente liberalizzato di attività basata sul mercato. Persino nei mercati capitali all'interno dei quali la liberalizzazione è sempre stata lenta e particolarmente cauta, alcune riforme si stanno muovendo rapidamente. Lo *shock* che il sino-capitalismo ha generato è quindi poco compreso in Occidente.

⁴ Robert Wade, *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization* (Princeton: Princeton University Press, 1990).

⁵ Si vedano: Christopher A. McNally, "Sino-capitalism: China's reemergence and the international political economy", *World Politics* 64 (2012) 4: 741-776; e Christopher A. McNally "Tracing the Emergence of Sino-capitalism: Social Change and Development in Contemporary China", in *Handbook on Development and Social Change*, a cura di G. Honor Fagan e Ronaldo Munck (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd., 2018): 269-290.

La Cina combina attività pesantemente controllate dallo Stato con attività economiche liberiste. È una forza economica la cui influenza non si può non riconoscere, ma non è in alcun modo una potenza revisionista pronta a sovvertire l'ordine costituito dagli Stati Uniti. La sua forma di capitalismo dipende da un'economia globale in salute e dalle norme e regole che la governano. Anche solo descrivere la Cina come "selettivamente" revisionista sarebbe fuorviante.⁶ La Cina si oppone fermamente a quegli aspetti dell'ordine internazionale liberale che riguardano i diritti umani e la diffusione dei principi democratici. Anche in casi come questo, tuttavia, gli sforzi cinesi hanno mirato a limitare e reindirizzare queste attività, non a sovvertire istituzioni stabilite. La Cina, quindi, non cerca di disfare l'ordine internazionale; al contrario, mira a trasformarlo gradualmente perché possa meglio conformarsi agli interessi cinesi.

Questa dinamica è maggiormente evidente nel contesto offerto dall'economia politica globale. In questo contesto non vi sono accordi istituzionali che la Cina vuole ribaltare del tutto – il metodo preferito è l'esercizio d'influenza dall'interno, come la Cina è riuscita a fare con successo nelle Nazioni Unite. Se le istituzioni all'interno delle quali la Cina opera non consentono a questo metodo di funzionare per via di resistenze statunitensi, come nel caso della Banca mondiale e del Fondo monetario internazionale, la Cina allora stabilisce nuove istituzioni quali la Banca asiatica d'investimento per le infrastrutture (AIIB) che possano ricordare l'organizzazione e la prospettiva ideazionale di istituzioni già esistenti.⁷

Quindi, cos'ha portato al radicale cambiamento dell'atteggiamento dell'Occidente nei confronti della Cina? Spesso questi cambiamenti risalgono ad eventi

specifici, come l'acquisizione nel 2016 del produttore tedesco di robot Kuka da parte di Midea, primo gruppo cinese nella produzione dei piccoli e grandi elettrodomestici – episodio che ha creato una nuova sensazione di angustia nelle cerchie dell'imprenditoria tedesca che fino a poco prima erano state molto favorevoli alla Cina. Per la prima volta, la combinazione tra iniziativa privata e supporto statale alla base del sino-capitalismo fu vista come segnale del fatto che la Cina fosse in procinto di conquistare i gioielli della corona dell'industria tedesca.

Similmente, si tende a far risalire il modo in cui la Cina è vista a Washington all'elezione di Donald Trump a Presidente degli Stati Uniti, benché si tratti di un fenomeno ad essa antecedente. In ambito accademico, il cambiamento più comune è visto nell'ascesa al potere di Xi Jinping e la sua retorica della Nuova era/Sogno cinese con la "grande rinascita della nazione cinese" come suo obiettivo politico ultimo. La politica del "China First", già evidente nel 2013, molto prima che Trump si avventurasse nella retorica dell'"America First", è in realtà considerata come atto che ha posto fine all'era denghista delle riforme. Minzner,⁸ ad esempio, vede Xi come intento ad offuscare la politica di riforma e di apertura di Deng nel tentativo di forgiare legami più stretti con il passato del Pcc, età maoista compresa. Xi ha quindi "incarnato" la figura dell'"imperatore organizzativo"⁹ del Pcc, accentrando potere nelle sue mani e, soprattutto, cercando di reinserire il Partito in ogni angolo della società cinese, dall'ambito accademico, alle organizzazioni culturali, alle organizzazioni non governative, al settore privato (sul quale investono aziende sia cinesi, sia estere).

Alla luce di questo, una mutata immagine della Cina può rimandare direttamente al "Sogno cinese" di Xi Jinping. La reintroduzione del Partito negli affari del quotidiano, specialmente la sua presenza sempre crescente nel settore privato cinese, spinge

⁶ Khairulanwar Zaini, "China as a selective revisionist power in the International order: report of a seminar presentation by Bonnie Glaser at ISEAS - Yusof Ishak Institute in January 2019", ISEAS - Yusof Ishak Institute Perspective No. 21, 5 aprile 2019, disponibile all'Url https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2019_21.pdf.

⁷ Giuseppe Gabusi, "«Crossing the river by feeling the gold»: the Asian Infrastructure Investment Bank and the financial support to the Belt and Road Initiative", *China & World Economy* 25 (2017) 5: 23-45, disponibile all'Url <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/cwe.12212>.

⁸ Carl Minzner, *End of an era: how China's authoritarian revival is undermining its rise* (Oxford: Oxford University Press, 2018).

⁹ Zheng Yongnian, *The Chinese Communist Party as organizational emperor: culture, reproduction, and transformation* (Londra: Routledge, 2009).

il sino-capitalismo verso un'economia politica puramente neo-statista con accenni crescenti di controllo Orwelliano.

Questa visione non è scorretta, ma omette due fattori altamente significativi. In primo luogo, nonostante lo Stato abbia avuto maggior controllo sulle questioni economiche sotto Xi Jinping e il Pcc abbia cercato di riacquisire controllo politico su ogni cosa, il percorso delle riforme non si è arrestato. In un passaggio che è comune a tutti i casi di sviluppo economico, molte delle iniziative degli ultimi anni hanno cercato di regolarizzare e istituzionalizzare ulteriormente il sino-capitalismo. Inoltre, in diversi contesti di *policy* quali il settore della produzione di energia e, soprattutto, nel settore finanziario, ha avuto luogo una sostanziale liberalizzazione (o riforme del mercato).

In secondo luogo, nonostante sia stato il governo cinese a stabilire l'agenda del programma di politiche industriali "Made in China 2025", quest'iniziativa dipende dalla vitalità del settore privato cinese. In molte aree chiave della ricerca e dello sviluppo, compresi i chip dei circuiti integrati, l'intelligenza artificiale, i veicoli elettrici, e Internet, il settore privato cinese è all'avanguardia dell'innovazione. Sicuramente lo Stato fornisce sussidi e supporta gran parte dell'attività privata, creando una relazione simbiotica tra lo Stato e le aziende private (fenomeno rintracciabile nella storia dello sviluppo economico di Corea del Sud e Taiwan, quando queste economie si trovarono a questo stadio di sviluppo), ma la dialettica fondamentale del sino-capitalismo resta intatta.

In breve, l'era di Xi Jinping continua ad essere caratterizzata dal rapporto dialettico che lega il supporto *top-down* dello Stato all'iniziativa *bottom-up* delle imprese private. Nonostante l'attivismo dei governi locali sia stato manomesso e molti settori tradizionali dell'industria privata stiano soffrendo per colpa di un assalto furibondo a nuove applicazioni regolamentari in aree che vanno dall'ambiente al lavoro, il Pcc continua a dipendere dallo stato di salute dell'imprenditoria privata. Il piano di Xi Jinping per la rinascita della nazione cinese e per la

realizzazione del "Sogno cinese" dipendono quindi dalla vivacità dell'imprenditoria privata e dall'accumulo di capitale.

Una rappresentazione simbolica di questa realtà rimanda a quando Xi Jinping, nel tardo 2018, tentò di rassicurare gli imprenditori privati affermando che le loro imprese sarebbero state protette in Cina. Promise l'eguale trattamento dei settori pubblico e privato, confermando che i diritti personali e di proprietà sarebbero stati protetti, allo stesso tempo promettendo all'industria privata "sostanziali" agevolazioni fiscali, fondi per il salvataggio di imprese in dissesto e altri benefici. Per la sua sopravvivenza, il Pcc ha bisogno di sostenere la dialettica del sino-capitalismo, abilitando l'accumulo di capitale privato, l'impresa, e l'innovazione, anche se il clima politico in Cina ha subito cambiamenti radicali.

L'amministrazione di Xi Jinping sta dunque intraprendendo riforme del sistema per rafforzare il ruolo dello Stato, al contempo creando condizioni adatte allo sviluppo all'impresa privata, specialmente quella del settore tecnologico. Tali sforzi comprendono anche la ristrutturazione dell'economia per generare un maggiore consumo interno che possa ridurre la dipendenza della Cina da mercati e fornitori esteri.

Perciò, mentre si è verificato un sostanziale cambiamento politico in Cina, l'inasprimento dell'Occidente non trova giustificazione solo nel governo di Xi Jinping, ma nel crescente impatto della politica economica cinese sull'economia mondiale. Questo comprende un certo grado di maturazione che possa permettere alla Cina di contare meno su investimenti e competenze provenienti dall'estero.

In qualità del suo essere la seconda maggiore economia mondiale e del suo tentativo di raggiungere la vetta dell'innovazione tecnologica globale, Pechino ha ora dato inizio a sforzi concertati per diffondere la sua influenza con iniziative quali la *Belt and Road Initiative* (BRI), l'AiIB, l'Organizzazione di cooperazione di Shanghai, il suo avvicinamento all'Europa orientale, e altre iniziative. La crescita globale del sino-capitalismo sta creando onde d'urto che, dopo

aver raggiunto le coste dell'Occidente, hanno repentinamente cambiato le percezioni sulla Cina. Questa è dunque passata dall'essere vista come un'opportunità commerciale all'essere percepita come rivale e potenziale minaccia.

Questo cambiamento di umore riflette una valutazione maggiormente realistica del potenziale futuro della Cina. Ciononostante, i dibattiti sulla Cina in Occidente ancora non colgono appieno la natura e la logica del sino-capitalismo, le cui visioni parziali sono, ad oggi, fin troppo comuni. Queste variano da immagini di un nefando capitalismo di Stato coinvolto in furti di tecnologia, a immagini di un inefficiente sacripante dominato dallo Stato e destinato al collasso. Entrambe queste visioni mal comprendono il dinamismo del settore privato cinese, nonché il ruolo che esso gioca nel sostenere la dialettica del sino-capitalismo. Il risultato è che entrambe le interpretazioni portano a conclusioni sbagliate. Non si può contenere la Cina, a meno che il governo statunitense non voglia rischiare di provocare il tracollo dell'economia globale. Il *decoupling* dell'economia statunitense da quella cinese voluto da alcuni consiglieri della Casa

Bianca richiederebbe enormi costi economici, ed è improbabile che raggiunga l'obiettivo prefissato di indebolire o addirittura distruggere il Pcc.

Benché il sino-capitalismo continui a trasformarsi e a maturare, il sistema di per sé non è insostenibile, e comprende al suo interno forze competitive. È pertanto sbagliato immaginare che gli Stati Uniti, o anche l'Occidente nel suo complesso, abbiano la capacità di "contenere" la Cina in uno scenario da Guerra fredda. Il sino-capitalismo ha prosperato e ha raggiunto un nuovo grado di maturazione.

In altre parole, l'Occidente ha bisogno di imparare a convivere con una Cina forte e prospera all'interno della quale coesistono un sistema politico e una forma di capitalismo che non conoscono precedenti storici. La Cina può essere spinta a riformare la propria economia nel nome della creazione di pari opportunità per le imprese occidentali nei settori della proprietà intellettuale, trasferimenti tecnologici obbligatori, e accesso al mercato. Tuttavia, sarebbe folle cercare di stravolgere il sistema – ancora più folle sarebbe sperare che collassi. ●

La Cina e il regionalismo in Asia orientale

di *Zha Daojiong*

Traduzione dall'inglese a cura di *Carlotta Clivio*

Scrivere sul noto tema della Cina del secondo dopoguerra in relazione al regionalismo in Asia orientale è un compito straordinariamente complesso. Le difficoltà iniziano dal dover esordire (così come si sentirebbero costretti a fare gli autori di quasi tutti i saggi dedicati alle dinamiche politico-economiche di questa parte del mondo) con una lista di Stati-nazione appartenenti all'Asia orientale. I criteri adottati per la stesura di una lista di tal genere spazierebbero dall'ideologico, all'economico, al culturale. Questo si deve in parte a com-

plicazioni nella storia della creazione di istituzioni multilaterali pensate per creare un senso di comunità "regionale" in quest'area del mondo. Nel 1947, quando l'Organizzazione delle nazioni unite (Onu) istituì la Commissione Economica per l'Asia e l'Estremo Oriente (*Economic Commission for Asia and the Far East, ECAFE*), solo sei paesi avevano ottenuto l'indipendenza (Afghanistan, Cina, Iran, Giappone, Nepal e Thailandia), nessuno dei quali era nelle condizioni di assumere un ruolo di guida; furono i governi colonizzatori a lavorare attraverso l'ECAFE

per la gestione di transizioni future. “I paesi dell’Asia guardavano più all’Occidente che all’Oriente. Il sistema delle Nazioni Unite era in fasce. Non vi era alcuna esperienza di multilateralismo nella regione”.¹ L’ECAFE e le agenzie che le succedettero sono esitate ed esistono ancor oggi più per implementare decisioni prese nei quartieri generali dell’Onu e per coordinare progetti sostenuti da donatori che per proiettare la voce della regione in istituzioni globali quali, appunto, l’Onu. L’istituzione dell’Associazione delle nazioni del Sud-est asiatico (*Association of South-East Asian Nations*, ASEAN) nel 1975 rappresentò senza dubbio il primo tentativo portato avanti da figure che agirono in quanto “organizzatori regionali” nel vero senso del termine. Da allora è emerso un coacervo di raggruppamenti, ciascuno dei quali voluto nel nome della promozione del regionalismo. L’appartenenza a questi, nonché molti altri temi, restano però basati su criteri selettivi, e creano divisioni.

Poi, come con qualsiasi tema di affari regionali, il valore di ogni sforzo creativo si giudica in base a se, nel corso della discussione, si siano prodotte nuove idee. La realtà rende tuttavia ardua l’identificazione di contributi significativi. Anzitutto perché i principi fondamentali del teorizzare sulle relazioni internazionali – come esercizio sia accademico, sia di perorazione politica – hanno registrato cambiamenti minimi nell’ultimo secolo. Per la discussione di temi legati alla Cina in particolare o all’Asia in generale, le Relazioni Internazionali (RI) come disciplina accademica restano una “scienza sociale statunitense”.² Le intuizioni realiste che essa comprende, specialmente il sunto sull’anarchia e il predominio del potere statunitense su di un (potenziale) rivale, continuano ad essere le più influenti nell’inquadramento di un pensiero. L’ipotesi secondo cui solo una potente e mirata presenza militare statunitense possa assicurare il mantenimento dell’ordine regionale



Da sinistra: il Ministro della difesa francese Jean-Yves Le Drian, il Vice ministro della difesa del Vietnam Nguyen Chi Vinh, il direttore generale dell’Istituto internazionale di studi strategici (IISS) John Chipman e il Vice capo di Stato maggiore dell’Esercito popolare di liberazione cinese, l’ammiraglio Sun Jianguo rispondono alle domande della delegazione nel corso della sessione plenaria del 15° Shangri-La Dialogue dell’IISS a Singapore nel giugno 2016 (immagine: ROSLAN RAHMAN/AFP via Getty Images).

è utilizzata nella regione sia come fine che come mezzo. Nella mappatura mentale dell’ordine regionale, la Cina è definita come causa d’inquietudine, incertezza e, in anni più recenti, completo sconvolgimento regionale. Per estensione, la Cina è definita come un attore estraneo dal quale guardarsi, non propriamente appartenente all’Asia orientale nonostante la sua posizione geografica. Agli altri attori dell’Asia orientale resta la possibilità di ricoprire il ruolo di alleati degli Stati Uniti, della Cina, o di proteggersi da entrambi.

Il più sorprendente divario concettuale tra le visioni cinesi e non cinesi del regionalismo in Asia orientale ha a che fare con il loro fine ultimo. Vista attraverso un prisma cinese, l’appartenenza della Cina all’Asia orientale deriva dalla sua connessione geografica – un elemento che non concede alcuno spazio ad ulteriori dibattiti sul tema. L’essenza del regionalismo dell’Est asiatico dovrebbe dunque coincidere con un’esplorazione dei metodi che la Cina ha a disposizione per andare d’accordo con i suoi vicini, i quali non possono allontanarsi gli uni dagli altri, né tantomeno scegliere di farlo. Al contrario, alla base del pensiero che guida gli interessi statunitensi nella

¹ Leelananda de Silva, “From ECAFE to ESCAP: pioneering a regional perspective”, in *Unity and Diversity in Development Ideas: Perspectives from the UN Regional Commissions a cura di Yves Berthelot* (Bloomington: Indiana University Press, 2004), 132.

² Stanley Hoffmann, “An American social science: international relations”, *Daedalus* 106 (1977) 3: 41-60.

regione vi è l'ambizione di tenere la Cina "al posto giusto".³ Troppe volte l'esercizio di scambi accademici tra esperti cinesi e i loro colleghi europei e statunitensi procede senza che le divergenti mappe mentali che tutti possiedono della Cina e dell'Asia orientale siano rese esplicite. Il conseguente fallimento in termini di comunicazione o di mutuo riconoscimento non emerge subito, ma contribuisce alla conservazione di un'inquietudine reciproca, o addirittura di un vero e proprio antagonismo.

In maniera piuttosto ironica, ciò con cui abbiamo a che fare è che sia la Cina, sia gli Stati Uniti condividono una richiesta di mutua accettazione dell'altro come paese appartenente a pieno titolo alla medesima area geografica. Domande legate a questo comprendono se l'accettazione di uno debba poggiare sulla premessa del diniego delle restrizioni sulla legittimità dell'altro. Risposte a domande di tal genere sono raramente esposte in modo diretto, ma si nascondono sotto parole rassicuranti quali "pace", "stabilità", e "prosperità". Questo stato delle cose in parte spiega la continuazione e addirittura l'intensificarsi del disprezzo reciproco, nonostante questi due paesi possano oggi accedere ai dibattiti di politica estera che avvengono nell'altro, o al pensiero delle rispettive società.

In questo contributo, i ripetuti ammonimenti del Partito-governo cinese contro il ripetersi degli errori politici dell'Unione sovietica che contribuirono al suo collasso sono visti come espressione credibile di un ampio consenso esistente tra le élite del paese e la società in generale. È anche vero che all'interno della Cina vi siano pochi dubbi sulla saggezza del non voler far parte di raggruppamenti politico-militari in Asia orientale – il "regionalismo" così com'è concepito da una lettura occidentale delle RI. Da una parte, questo tipo di promozione d'autocoscienza ha come premessa il dipingere gli Stati Uniti come una fonte di ostilità esterna.⁴ Dall'altra, una lettura spassio-

nata di queste dinamiche vede poca differenza tra le esternazioni cinesi e le voci ufficiali statunitensi, che considerano la Cina una minaccia. Dopo tutto, la logica della campagna politica poggia le sue basi sull'identificazione di un nemico pubblico all'interno e all'esterno dei propri confini.

Ordine regionale

Più o meno a partire dal 2015 si è registrato un rapido e sostenuto incremento negli esempi di caratterizzazione della Cina come sfidante dell'"ordine internazionale basato su regole". Nonostante la nozione dell'ascesa della Cina come minaccia all'ordine guidato dall'Occidente sia stata promossa poco dopo il collasso dell'Unione sovietica,⁵ un notevole salto teorico si è avuto più di recente, a seguito dell'elaborazione di un discorso che vede l'Occidente perdere terreno rispetto alla Cina non solo in termini di crescita economica, ma anche in termini di attrattiva dei sistemi politici che comprende. Un coro di decisori politici convinti che la Cina sia solita infrangere le regole dell'ordine costituito si è consolidato nell'estate del 2016 quando, in occasione dello *Shangri-La Dialogue*, evolutosi in una piattaforma regionale per consentire a diversi partecipanti di esporre i loro rispettivi piani di politica di sicurezza, il Segretario per la difesa statunitense aggiornò la ratio che avrebbe da lì in poi guidato l'alleanza in tema di sicurezza in Asia orientale.⁶ Secondo quella formulazione, la Cina sarebbe stata la principale sfida da affrontare con la riaffermazione di un ordine a guida statunitense attraverso sforzi collettivi volti a formare un'alleanza difensiva. L'inquadratura della regione e la sua caratterizzazione come "Indo-Pacifico" costituisce l'esempio più recente di questa tendenza avviata nel 2016. Non a caso è stata proprio l'amministrazione Trump a rinominare il *Pacific Command* (USPACOM, Comando

³ Iain Marlow, "U.S. security bloc to keep China in «Proper Place», Pompeo says", *Bloomberg*, 23 ottobre 2019. Disponibile all'Url <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-10-23/u-s-security-bloc-to-keep-china-in-properplace-pompeo-says>.

⁴ Jeremy Page, "China spins new lesson from Soviet Union's fall", *Wall Street Journal*, 10 dicembre 2013.

⁵ John Ikenberry, "Power and liberal order: America's postwar world order in transition", *International Relations of the Asia-Pacific* 5 (2005) 2: 133–152.

⁶ U.S. Department of Defense, "Remarks by Secretary Carter and Q&A at the Shangri-La Dialogue", 6 giugno 2005. Disponibile all'Url <https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/791472/remarks-by-secretarycarter-and-qa-at-the-shangri-la-dialogue-singapore/>.

Unificato delle Forze armate degli Stati Uniti responsabile per l'area dell'oceano Pacifico) con base alle Hawaii come *Indo-Pacific Command* (USINDOPACOM) e a descrivere la Cina come una potenza "revisionista" decisa a minare l'ordine internazionale a guida statunitense sia nel rapporto sulla strategia di sicurezza nazionale del 2017, sia nel rapporto sulla strategia di difesa nazionale del 2018. Sviluppi del genere non corrispondono, tuttavia, a dei "cigni neri": in materia di politica estera e di sicurezza diretta alla Cina, l'amministrazione Trump ha attuato un cambiamento più di stile che di sostanza.⁷

Occorre notare, tuttavia, come concettualizzare la Cina come un "affronto dell'ordine internazionale" non rimandi necessariamente e solo a nozioni legate al mantenimento della supremazia degli Stati Uniti nella regione e a livello globale. Sentimenti di tal genere possono trovarsi anche in Europa. Ad esempio, una visione europea identifica come "disordine" l'incapacità dell'Occidente di portare la Russia alla restituzione della Crimea all'Ucraina, o fare in modo che la Cina accetti la scelta delle Filippine di ottenere una decisione arbitrare "terza" per la risoluzione di controversie bilaterali in materia di sovranità e altri diritti nel Mar cinese meridionale.⁸ Possono esserci modi alternativi di dare un senso al voltafaccia delle Filippine dopo che Manila ottenne il riconoscimento della sua posizione in un processo svoltosi in un tribunale internazionale. Penso alla nozione di "sicurezza non-tradizionale", che si traduce in Stati che vivono in continuazione tra differenze acute su problemi di sovranità (politiche alte) e lavoro per cooperare in commercio e investimenti e scambi a livello di società (politiche basse).⁹

Le proteste ufficiali cinesi contro l'essere dipinti come la parte che ha sconvolto l'ordine regionale

⁷ Zha Daojiong, "China-US relations under Trump: more continuity than change", *Asian Perspective* 41 (2017) 4: 701-715.

⁸ Hanns Maull, "Conclusion: the Rise and Decline of the Liberal International Order", in *The Rise and Decline of the Post-Cold War International Order*, a cura di Hanns Maull (Oxford: Oxford University Press 2018), 272.

⁹ Naila Maier-Knapp, "Use and utility of the non-traditional security concept in the context of the South China Sea arbitration", *European Journal of East Asian Studies* 16 (2017) 2: 275-295.

si può trovare nel Libro bianco sulla sicurezza regionale dall'ufficio di informazione del Consiglio di Stato (gabinetto), apparentemente l'11 gennaio 2017, il giorno seguente all'insediamento del presidente Trump alla Casa Bianca: le regole regionali e internazionali dovrebbero essere discusse, formulate e rispettate da tutti i paesi coinvolti, anziché essere dettate da uno Stato in particolare. Le regole dei singoli Stati non dovrebbero automaticamente diventare "regole internazionali", ancora meno dovrebbe essere concesso ai singoli Stati di violare i diritti e gli interessi legittimi degli altri sotto il pretesto del *rule of law*.¹⁰

In quanto ampie asserzioni di principio, c'è poco di straordinario in una simile inquadratura di queste posizioni. La sfida risiede nell'identificare relazioni di causa e effetto quando emergono dispute su particolari questioni in contesti bilaterali e multilaterali. Questa è la natura della diplomazia. La sostanza che si è senz'altro fatta valere nella regione dagli anni Ottanta è l'evitare il conflitto inter-statale militare. Nonostante probabilmente non si tratti solo di una peculiarità cinese, la pace negativa dev'essere un tipo di ordine regionale da conservare.

Nel mondo della diplomazia, è improbabile che queste articolazioni siano intaccate, sia nel rendere popolare un pensiero che nel comportamento politico da parte di quegli attori che sottoscrivono il concetto di regionalismo dell'Asia orientale per la gestione della Cina. Una buona parte della difficoltà per la Cina deriva dal suo fallimento nell'affrontare un nodo di fondo, ossia se la sua ricerca della ricchezza e della forza nazionale (potere militare incluso) sia, come si presume, mirata a spingere gli Stati Uniti al di fuori dell'Asia orientale, e ad estendere un suo vendicarsi del cosiddetto "secolo di umiliazione" (che oggi continua con la separazione di Taiwan dalla Cina continentale) a tutto l'Occidente.

¹⁰ The State Council Information Office of the People's Republic of China, "China's policies on Asia-Pacific security cooperation", gennaio 2017. Disponibile all'Url http://www.xinhuanet.com/english/china/2017-01/11/c_135973695.htm.

Ad essere sinceri, negli ultimi dieci anni la Cina ha compiuto significativi sforzi nell'affrontare ampie questioni di carattere geo-strategico. Ad esempio, i leader cinesi hanno parlato di voler instaurare "un nuovo tipo di relazioni tra grandi potenze" (con gli Stati Uniti e le altre) dal momento che "l'Oceano Pacifico è ampio abbastanza da consentire a tutti gli Stati [che ne fanno parte] di coesistere". In questa cornice, un'alternativa degna di essere presa in considerazione dovrebbe dunque essere un'architettura dominante di sicurezza trans-Pacifica di carattere primariamente regionale e che minimizzi l'impatto di importanti differenze dei sistemi politici che comprende al suo interno.¹¹ A poche di queste iniziative è stata data seria considerazione all'estero, ma questo non dovrebbe impedire nuovi tentativi futuri. Il valore risiede nel fornire rassicurazioni costanti e nel mantenimento della coerenza del messaggio, anche quando le continue ripetizioni fanno poco o niente per cambiare le caratterizzazioni esterne della Cina.

Opzioni per la Cina

Data la natura dei suoi sforzi passati e presenti in tema di regionalismo – almeno per quanto riguarda le sfere di politica e di sicurezza – cosa potrà fare la Cina? Probabilmente continuerà ad essere difficile per Pechino rispondere affermativamente a domande inerenti l'adesione o la contestazione di quella versione del regionalismo che serve gli interessi di quegli "hub and spoke" militari e gruppo di Stati "di mentalità politica affine" che si rimettono alla *leadership* statunitense.

In futuro, sfide di azione/reazione sono destinate a diventare sempre più numerose. Ad esempio, la competizione geostrategica si è estesa fino ad includere il dominio *cyber*, compresa l'installazione di cavi sottomarini. Questa dinamica si aggiunge alle complessità già esistenti nel rapporto tra la Cina e i suoi vicini marittimi sull'utilizzo del fondo oceanico. Inoltre,

¹¹ Ma Zhongshi et al., "The Pacific Ocean is wide enough for all", *Contemporary International Relations* (2014) 6: 1-19.

la guerra commerciale che ha segnato gli ultimi tre anni delle relazioni tra Cina e Stati Uniti ha dato inizio ad un incerto processo di riallineamento delle catene mondiali del valore e dell'approvvigionamento.

Un aspetto fondamentale della realtà geostrategica che la Cina non può permettersi di ignorare è che l'isolamento geografico degli Stati Uniti garantisce a Washington un enorme margine di errore in materia di politica estera, mentre le complicazioni geografiche che tengono impegnata la Cina sul fronte sia terrestre sia marittimo concedono a Pechino un modestissimo margine d'errore. Alla luce di questo, non importa quanto fortemente il mondo giustifichi la Cina come il fattore motivante e come il fine ultimo della ricerca di un regionalismo maggiormente rigoroso, e non importa quanto fortemente dall'interno della Cina l'equazione di causa-effetto continui ad esser fatta funzionare anche in ordine inverso: la politica cinese deve resistere alla tentazione di perseguire un regionalismo che sia fine a se stesso, e che avviene meramente nel nome di un superficiale valore di solidarietà.

La Cina può infatti trarre beneficio dall'esempio dell'ascesa del movimento per la cooperazione Sud-Sud sviluppatosi tra gli anni Cinquanta e gli anni Ottanta del secolo scorso. Il movimento si distinse per l'approvazione, nel 1974, di una dichiarazione per un nuovo ordine economico internazionale il quale, su carta, supportava posizioni quali la sovranità statale permanente sulle risorse naturali. Un motivo saliente fu che le economie che si strinsero dietro a questo progetto politico si sovrapponevano in termini di strutture delle esportazioni e mercati di destinazione (le economie industrializzate, vecchi colonizzatori inclusi). Oggi, per la Cina, la *Belt and Road Initiative* porta con sé un'eco del vecchio movimento di cooperazione Sud-Sud e la sua capacità di attirare supporto politico e diplomatico è messa a dura prova. Se vi è una lezione di successo che la Cina può trarre dalla sua stessa esperienza è che essa rifiutò un'adesione dogmatica al movimento Sud-Sud, ma al contrario sfruttò le opportunità date dall'accesso ai mercati sia del Nord, sia del Sud del mondo. Per questo motivo, un'opzione saggia per la Cina potrebbe essere quella di conti-

nuare a perseguire lo stesso spirito di agilità che le ha sempre consentito di tessere relazioni con altri paesi sulla base di ritorni socio-economici tangibili, indipendentemente da complicazioni ideologiche passate e presenti. In altre parole, con il lancio di piattaforme diplomatiche quali il Boao Forum for Asia e l'Organizzazione di cooperazione di Shanghai, la Cina ha tutti i motivi per considerarsi un attore regionale riconosciuto da altri come tale.

In generale, il regionalismo in Asia è stato e continuerà ad essere di natura prettamente politica. La

vera sfida che la *leadership* cinese si trova attualmente ad affrontare è il rischio che il paese cada nella "trappola del reddito medio" – uno scenario con implicazioni che si estenderanno ben oltre il contesto regionale. L'utilizzo del movimento di cooperazione Sud-Sud ben evidenzia come non esista sfida più ardua per la Cina di oggi del muoversi con agio tra proiezioni retoriche di orgoglio, l'asserzione dei suoi diritti, e il pragmatico utilizzo di opportunità volte a preservarne e rafforzarne il ruolo entro catene di valore e approvvigionamento regionali e globali. ●

Il regime globale di regolamentazione climatica e la Cina

di Carlotta Clivio

Il 4 febbraio 1991, in apertura alla prima sessione del Comitato negoziale intergovernativo per la predisposizione di una Convenzione quadro sui cambiamenti climatici,¹ il Direttore Generale per lo sviluppo e la cooperazione economica internazionale Antoine Blanca pose in parallelo la portata storica della Conferenza di San Francisco con quella della sessione allora in corso. Così come la prima era nata dalla necessità di porre fine alle "guerre tra le genti" – argomentò Blanca –, la seconda avrebbe costituito il primo passo verso la fine di una guerra scoppiata "tra le genti e la natura".² L'intervento di Blanca, indice della fiducia che quasi trent'anni fa la comunità internazionale riponeva negli strumenti del multilateralismo per la difesa del clima, ben colse lo spiri-

¹ Individuabile nella letteratura come *Intergovernmental Negotiating Committee (INC) for a Framework Convention on Climate Change (FCCC)*.

² United Nations General Assembly, *Report of the Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change on the work of its first session, held at Washington, D.C., from 4 to 14 February 1991, A/AC.237/6* (8 marzo 1991).



Il principio delle responsabilità comuni ma differenziate (common but differentiated responsibilities, CBDR) fu ufficialmente introdotto nella Conferenza quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici in occasione del Summit della Terra di Rio de Janeiro del 1992. Coniato in India, il principio è nondimeno entrato a far parte dei principi cardine della diplomazia cinese sul clima, trasformando la Cina in uno dei suoi più strenui difensori (immagine: UN Audiovisual Library of International Law).

to dell'epoca: con la caduta del muro di Berlino, la disponibilità di fondi da devolvere a cause estranee

alla difesa (il cosiddetto *peace dividend*) parve costituire un'opportunità irripetibile per reindirizzare risorse verso programmi di tutela ambientale e di lotta ai cambiamenti climatici. I successi ottenuti pochi anni prima con il Protocollo di Montréal (1987), inoltre, erano riusciti a convincere i più scettici non solo di come i cambiamenti atmosferici di natura antropica potessero creare effetti su scala globale (nel caso specifico, l'ampliamento del buco dell'ozono dovuto allo sregolato utilizzo dei clorofluorocarburi in contesti industriali e domestici), ma anche della concreta possibilità di contenerne gli effetti attraverso strumenti di cooperazione che coinvolgessero Stati, organizzazioni internazionali e imprese private in un unico sforzo comune.³

L'entusiasmo e la fiducia che favorirono la creazione di consenso attorno al testo finale della Convenzione quadro sembrano aver raggiunto, oggi, i minimi storici. L'ottimismo dei primi anni Novanta, in parte ricomparso nelle giornate della COP21 di Parigi del dicembre 2015, si è presto eclissato in quella che il discorso pubblico e gran parte della letteratura dedicata alla storia della Convenzione quadro e alle sue Conferenze delle parti (COPs) hanno descritto come un susseguirsi di "fallimenti",⁴ "occasioni perse",⁵ "ambizioni limitate"⁶ che avrebbero consentito alla comunità internazionale di raggiungere risultati esigui dall'entrata in vigore della Convenzione quadro nel 1992 ad oggi. Sotto traccia, si coglie la convinzione pluridecennale secondo cui occorrerebbe l'intervento di un *leader* ambientale per sopperire alla mancanza di volontà politica globale e ai timori che gli sforzi compiuti da uno

o più Stati possano legittimarne altri a proseguire lungo percorsi di sviluppo di sostenibilità ambientale ridotta (o inesistente). L'idea, quindi, è che un attore internazionale dia forma e guidi le decisioni di *policy* degli altri firmatari della Convenzione quadro e dei suoi successivi protocolli ricorrendo ad incentivi economici o sanzioni (esercitando quindi una *leadership* di tipo strutturale), che condivida con questi le migliori pratiche introdotte entro i propri confini (*leadership* intellettuale), o che faciliti il raggiungimento di compromessi e accordi tra le parti nei forum globali del clima in qualità del suo agire da "imprenditore di *policy*" (*leadership* istituzionale).⁷ Aspettative di tal genere sono supportate dall'influenza di cui ancora oggi godono gli approcci strutturalisti delle teorie sulla formazione dei negoziati internazionali. Ricercare spiegazioni ai traguardi raggiunti in un contesto negoziale nella distribuzione di potere tra le parti coinvolte rimane infatti, ad oggi, uno degli approcci analitici più intuitivamente convincenti, nonostante di rado siano riscontrabili anche solo semplici correlazioni tra la posizione che un attore ricopre nel regime globale di regolamentazione climatica e i suoi obiettivi di *policy* sul clima.⁸

Dall'annuncio dell'uscita degli Stati Uniti dall'Accordo di Parigi,⁹ la comunità internazionale nutre la ragionevole aspettativa che possa essere la Cina ad assumere il ruolo di potenza *leader* dei negoziati globali sul clima, specialmente alla luce delle dichiarazioni rilasciate dalla portavoce del Ministero per gli affari esteri cinese Hua Chunying in merito alla strenua difesa di Pechino dei processi che regolano

³ Joyeeta Gupta, *The history of global climate governance* (Cambridge e New York: Cambridge University Press, 2014), 59.

⁴ Wolfgang Sterk et al., *Something was rotten in the state of Denmark – cop-out in Copenhagen* (Munich: Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, 2010).

⁵ Karl Vella, "COP24: insider perspective", *World Business Council for Sustainable Development*, 17 dicembre 2018, disponibile all'Url <https://www.wbcsd.org/Overview/News-Insights/Insider-perspective/Insider-Perspective-COP24>.

⁶ Karl Mathiesen, "How COP25 talks failed on global climate «ambition»", *Climate Home News*, 16 dicembre 2019, disponibile all'Url <https://www.euractiv.com/section/climate-environment/news/how-cop25-talks-failed-on-globalclimate-ambition/>.

⁷ Per una più completa elaborazione sul tema della leadership ambientale e delle forme che si ritiene possa assumere, si veda: Steiner Andresen e Shardul Agrawala, "Leaders, pushers and laggards in the making of the climate regime", *Global Environmental Change* 12 (2002): 41–51; Ulrike Saul e Christian Seidel, "Does leadership promote cooperation in climate change mitigation policy?", *Climate Policy* 11 (2011): 901–921.

⁸ Robert Falkner, "American hegemony and the global environment", *International Studies Review* (2005) 7: 587.

⁹ L'amministrazione Trump ha formalmente avviato il processo per uscire dall'Accordo di Parigi lo scorso novembre. Il processo sarà completo solo nel novembre di quest'anno. Si veda: Jeff Tolleason, "It's official: Trump begins process to exit climate agreement", *Nature*, 4 novembre 2019, disponibile all'Url <https://www.nature.com/articles/d41586-019-03230-y>.

la *governance* del clima.¹⁰ Vi sono però importanti motivi che inducono a ritenere che la Repubblica popolare cinese possa non essere disposta a ergersi come nuovo *leader* globale del clima, certamente non alle condizioni in base alle quali la comunità internazionale ritiene che questa *leadership* possa o debba manifestarsi.

Il primo motivo ha a che fare con la nozione stessa di *leadership* inserita nel contesto delle negoziazioni internazionali sul clima. Nelle primissime fasi della storia del suo coinvolgimento con il regime globale di regolamentazione climatica, la Cina si comportò da attore deciso a non rimanere ai margini di una conversazione che andava assumendo connotati sempre più marcatamente “globali”, ma egualmente determinato a non assumere alcun ruolo di particolare spicco, limitandosi invece ad aggregare e coordinare le istanze espresse dagli altri paesi in via di sviluppo.¹¹ Questi ultimi e la Cina, nonostante una loro evidente vulnerabilità alle minacce derivanti dai cambiamenti climatici e al degrado ambientale di matrice antropica, videro queste solo come parte di scenari astratti, o in ogni caso troppo remoti da poter essere considerate priorità d’importanza pari ad imperativi quali crescita economica, sviluppo, e rafforzamento di capacità tecniche e istituzionali a livello nazionale.¹² Quella della difesa dai cambiamenti climatici fu prontamente etichettata come “pseudo agenda”¹³ ad uso e consumo di economie avanzate intente a ricorrere a pretesti di politica estera ambientale per interferire nelle questioni

nazionali dei paesi in via di sviluppo. A partire da questi anni, si diffuse quindi la convinzione per cui fossero le economie avanzate, Stati Uniti *in primis*, a doversi assumere la responsabilità e ad avere il dovere di creare un fondo internazionale per consentire ai paesi in via di sviluppo di implementare politiche per la prevenzione del degrado del clima, riconoscendone al contempo il diritto allo sviluppo¹⁴ – questi erano primi accenni al principio “chi inquina paga” che sarebbe stato introdotto nella Convenzione quadro in occasione della Conferenza di Rio del 1992 assieme all’ancor più noto principio delle “responsabilità comuni ma differenziate”.

Un problema centrale del modello di *leadership* calato nel contesto delle negoziazioni internazionali sul clima è che, per il Sud globale, esso rappresenta il risultato di tentativi delle economie avanzate risalenti ai tardi anni Ottanta e ai primi anni Novanta del secolo scorso di inserire questioni inerenti agli “obblighi”, alle “responsabilità”, e ai “risarcimenti” per gli impatti nocivi e misurabili del riscaldamento climatico entro una nuova cornice capace di consentire alle economie sviluppate di non essere più ritenute economie “inquinanti” ma, appunto, “*leader*” sul dossier clima da seguire, anziché denunciare. Questo cambio di terminologia apparentemente innocuo celava, agli occhi dei paesi in via di sviluppo, la determinazione dei paesi del Nord del mondo a non essere obbligati a creare fondi di risarcimento, né a fornire ai paesi meno sviluppati sufficiente spazio per tentativi di ulteriore crescita economica.¹⁵ Accettare nel 2020 di assumere apertamente un ruolo di *leadership* nei contesti offerti dai forum globali sul clima, dunque, significherebbe per la Cina dare l’impressione di voler rinunciare ad importanti discussioni incentrate sui già menzionati “obblighi”, “responsabilità”, e “risarci-

¹⁰ Ministero per gli affari esteri della Repubblica popolare cinese, “Wàijīào bù fāyán rén jiù měiguó xuānbù tuìchū «Báilí xiédìng» dèng wèntí dá jìzhè wèn [La portavoce del Ministero per gli affari esteri risponde all’annuncio degli Stati Uniti di recedere dall’Accordo di Parigi e ad altre domande] disponibile all’Url http://www.gov.cn/xinwen/2017-06/02/content_5199321.htm (link in cinese).

¹¹ Questo si può notare dal testo della Dichiarazione ministeriale di Pechino sull’ambiente e lo sviluppo, stilata a seguito di un summit tenutosi a Pechino per volontà della Commissione di Stato per la scienza e la tecnologia, e che radunò 40 paesi in via di sviluppo, Cina esclusa. Si veda: Beijing Ministerial Declaration on Environment and Development, *Chinese Journal of Population Resources and Environment* 1 (1992) 1: 54-60.

¹² Ibid.

¹³ Joyeeta Gupta, *The history of global climate governance* (Cambridge e New York: Cambridge University Press, 2014), 73.

¹⁴ Qu Geping, “Shiyìng xíngshì fāzhān gāo hǎo huánjìng wàijīào—— Qū Géping jùzhǎng zài guójīa huánjìng bǎohù jú wàishì gōngzuò huìyì shàng de jiānghuà (zhāiyào) [Adattarsi allo sviluppo della situazione e svolgere un buon lavoro di diplomazia ambientale – Discorso del direttore Qu Geping alla Conferenza di lavoro sugli affari esteri dell’Amministrazione statale della tutela ambientale (Abstract)], *Zhōngguó huánjìng niánjiàn* [Annuario ambientale della Cina] (Pechino: Amministrazione statale della tutela ambientale, 1991), 76.

¹⁵ Joyeeta Gupta, *The history of global climate governance* (Cambridge e New York: Cambridge University Press, 2014), 53-54.

menti” per i quali Pechino si batte dalla sua adesione alla Convenzione quadro. Una presa di posizione di tal genere complicherebbe inoltre la difesa da parte della Cina della sua posizione di paese in via di sviluppo all’interno delle negoziazioni, non solo agli occhi delle economie avanzate, ma anche e soprattutto di fronte a quei paesi in via di sviluppo che sono ancor più vulnerabili della Cina agli effetti dei cambiamenti climatici e del degrado ambientale.

Questo aspetto aiuta ad introdurre il secondo motivo per cui, almeno per il momento, è plausibile che Pechino non stia considerando come percorribile l’assunzione di una posizione di *leadership* nei contesti offerti dal regime globale di regolamentazione climatica: un *leader*, per essere considerato tale, ha bisogno di seguaci.¹⁶ Gli esiti delle Conferenze delle parti degli ultimi dodici anni indicano come la Cina, almeno per quanto riguarda la diplomazia del clima, ne stia perdendo all’interno della sua tradizionale coalizione di riferimento, il Gruppo dei 77 (G77),¹⁷ nonostante resti da capire quanto questa perdita sia dovuta ad un allontanamento della Cina dal resto della coalizione, o viceversa all’allontanamento degli altri paesi membri del G77 dalla Cina. Notoriamente descritta come un’incerta alleanza tra i riluttanti (e.g., l’Organizzazione dei paesi esportatori di petrolio, OPEC) e gli indifesi (e.g., i Paesi a minor livello di sviluppo, LDCs; o l’Alleanza dei piccoli Stati insulari, AOSIS),¹⁸ il G77 è il prodotto della prima istituzionalizzazione formale dell’intesa tra i paesi del Sud del mondo (1964) la cui longevità ha attirato diversi studiosi interessati a comprenderne i fattori di coesione in una varietà di contesti negoziali, Conferenze delle parti della Convenzione quadro incluse. Per gli Stati appartenenti al G77, il valore della coalizione è insito nella promozione della loro reciproca “solidarietà”. Il

Gruppo, infatti, offre agli Stati minori l’opportunità di farsi valere in contesti negoziali ad alta complessità, mentre consente alle maggiori economie emergenti di schierarsi come “negoziatori chiave” in grado di far valere le richieste dei paesi in via di sviluppo davanti alle rimostranze delle economie avanzate.

Pur non comportando necessariamente una deviazione dei singoli Stati membri dal Gruppo, o dai processi di difesa del clima concordati attraverso il Protocollo di Kyoto e l’Accordo di Parigi, la frammentazione del G77 è diventata quantomai evidente a partire dal 2009, quando Brasile, Sud Africa, India e Cina decisero di formare il Gruppo BASIC per incrementare il loro potere negoziale nel contesto offerto dalla COP15 di Copenhagen. In quell’occasione, i paesi BASIC prepararono un documento originale contenente il testo che avrebbero voluto diventare l’Accordo di Copenhagen. Tuttavia, questo fu stilato senza previa approvazione degli altri paesi del G77, nemmeno i più vulnerabili della coalizione (e.g., AOSIS e gli LDCs). Si ritiene che questo episodio e la *débâcle* per la quale divenne poi nota la Conferenza di Copenhagen abbiano determinato quale effetto indesiderato l’indebolimento del G77 e della posizione della Cina al suo interno: un’indagine condotta tra i partecipanti delle Conferenze delle parti della Convenzione quadro tra il 2008 e il 2010 rilevò che il ruolo di *leadership* della Cina e del G77 percepito nel corso di tre COPs era sceso dal 27% (COP14, Poznań) al 19% (COP16, Cancún).¹⁹ L’anno seguente, nel corso della COP17 di Durban, si aprì un ulteriore divario all’interno dello stesso Gruppo BASIC che portò Brasile e Sud Africa a prendere le distanze da Cina e India, poiché accusati da queste ultime di aver difeso istanze eccessivamente “verdi” e non sufficientemente concentrate su questioni di monitoraggio e valutazione care alla Cina.²⁰ Sempre a Durban, AOSIS, Argentina e Messico complicarono il quadro negoziale esercitando pressioni sulla Cina affinché la stessa si ado-

¹⁶ Liang Dong, “Bound to lead? Rethinking China’s role after Paris in UNFCCC negotiations”, *Chinese Journal of Population Resources and Environment* 15 (2017) 1: 36-37.

¹⁷ In inglese, il nome ufficiale del gruppo è “Group of 77 plus China” occasionalmente reso in italiano come “Gruppo dei 77 e Cina”. Per semplicità, in questa nota si fa riferimento al gruppo come “G77”.

¹⁸ Sjur Kasa, Anne T. Gullberg e Gørild Heggelund, “The Group of 77 in the international climate negotiations: recent developments and future directions”, *International Environmental Agreements* (2008) 2: 117.

¹⁹ Kathryn A. Hochstetler, “The G77, BASIC, and global climate governance: a new era in multilateral environmental negotiations”, *Revista Brasileira de Política Internacional* 55 (2012): 66.

²⁰ Ibid.

perasse per la creazione di soluzioni post-Kyoto.²¹ Durante la COP18 di Doha del 2012, sempre in seno al G77, prese invece forma l'Associazione indipendente dell'America Latina e dei Caraibi (AILAC), formata da paesi decisi a differenziarsi dal resto del G77, date le loro convinzioni sulla necessità di introdurre restrizioni vincolanti sulle emissioni di gas serra anche per i paesi in via di sviluppo:²² un chiaro segnale inviato al G77 in generale e ai paesi del Gruppo BASIC in particolare, risoluti oppositori all'eventuale imposizione di restrizioni vincolanti nei confronti di detti paesi. Non è dunque da escludere che questo tipo di tensioni all'interno del G77, pur non mettendo a rischio la longevità del Gruppo, possa realisticamente disincentivare l'affermazione di un *leader* tra i suoi Stati membri, o quantomeno rendere complesso il mantenimento di una posizione di *leadership* stabile.

Un terzo motivo per cui è ragionevole ritenere che Pechino non coltivi ambizioni di *leadership* in seno alle Conferenze delle parti della Convenzione quadro, almeno, non nei termini dettati dalla comunità internazionale, ha invece a che fare con i suoi recenti approcci al testo dell'Accordo di Parigi. La ventunesima Conferenza delle parti del 2015 ha portato la Cina e altri 188 paesi ad assumersi obblighi quali: comunicare e mantenere contributi determinati su base nazionale;²³ perseguire misure nazionali di mitigazione al fine di raggiungere gli obiettivi dei contributi già menzionati; comunicare nuovi contributi a cadenza quinquennale che traducano "la più alta ambizione possibile" di ciascun paese firmatario; e sottoporsi ad un processo biennale di valutazione ed esame internazionali. I dettagli dei contributi sono a discrezione di ciascuno Stato. Nel 2015, la Commissione nazionale per lo sviluppo e le riforme della

Repubblica popolare cinese consegnò al Segretariato della Convenzione quadro i contributi di Pechino determinati a livello nazionale. Questi avevano come obiettivo il raggiungimento del picco delle emissioni di CO₂ della Cina intorno al 2030 ed un suo possibile raggiungimento anticipato, la riduzione delle emissioni di CO₂ per unità del Pil tra il 60%-65% rispetto ai livelli del 2005, l'aumento di circa il 20% della percentuale di combustibili non fossili nel consumo di energia primaria, e l'incremento del volume delle scorte forestali di circa 4,5 miliardi di m³ rispetto ai livelli del 2005.²⁴ Gli elementi chiave dell'Accordo che regolano i procedimenti internazionali inerenti alla gestione dei contributi già menzionati, tuttavia, sono vincolanti per tutti. Questo significa che riferimenti ad una "più alta ambizione possibile", ad esempio, sono giuridicamente vincolanti e richiedono che ciascun paese firmatario (pur nei limiti delle proprie capacità) aumenti il livello di ambizione dei propri contributi determinati a livello nazionale con cadenza quinquennale.

Le Conferenze dei tre anni successivi alla COP21 hanno avuto come principale obiettivo quello di consentire ai paesi firmatari dell'Accordo di Parigi di formulare il *Katowice Rulebook* – un regolamento per la trasparente ed equa implementazione dell'Accordo. A Katowice, una delle discussioni più accese tenutasi in seno al Gruppo di lavoro *ad hoc* sull'Accordo di Parigi (*Ad hoc working group on the Paris Agreement, APA*) Item 3²⁵ riguardò la potenziale esclusione nei documenti prodotti dal Gruppo di lavoro di vocaboli che richiamassero il carattere vincolante di detta "ambizione", o che si riferissero al dovere delle parti di allegare informazioni "necessarie" a favorire la chiarezza, la trasparenza e la comprensione dei contributi determinati a livello nazionale comunicati al Segretariato ogni cinque

²¹ Phillip Stalley, "Principled strategy: the role of equity norms in China's climate change diplomacy", *Global Environmental Politics* 13 (2013) 1:2.

²² Rafael Méndez, "La tercera vía latinoamericana en la negociación del clima", *El País*, 5 dicembre 2012, disponibile all'Url https://elpais.com/sociedad/2012/12/05/actualidad/1354699047_259945.html (link in spagnolo).

²³ Strumenti con i quali i paesi firmatari dell'Accordo di Parigi si sono impegnati a ridurre le emissioni di gas serra nel medio periodo. Noti in inglese con il nome di *Nationally Determined Contributions* (NDCs).

²⁴ Commissione nazionale per le riforme e lo sviluppo, "Enhanced actions on climate change: China's intended nationally determined contributions", disponibile all'Url <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/China%20First/China's%20First%20NDC%20Submission.pdf> (testo in cinese e inglese).

²⁵ Gli incontri degli APA sono divisi per 8 punti, "Items", il terzo dei quali riguarda gli aspetti dei contributi determinati a livello nazionale dedicati agli sforzi compiuti per la mitigazione dei cambiamenti climatici.

anni. In quel frangente, la Cina, assieme ad altri paesi del G77 quali l'Arabia Saudita, si ritrovò al centro di queste discussioni che si chiusero grazie all'intervento dei co-facilitatori delle sessioni, i quali ribadirono l'impossibilità dell'eventuale riapertura dei negoziati su tematiche inerenti al lessico proprio dell'Accordo di Parigi.²⁶ La mossa diplomatica della Cina nel dicembre 2018 risulta perfettamente coerente se letta come tentativo di un'ulteriore estensione del principio del rispetto della sovranità statale nei forum della gestione del clima: qui, termini che rimandano a obblighi di "ambizione" o che evocano la "necessità" di una misura pattuita potrebbero ragionevolmente apparire agli occhi dei paesi in via di sviluppo come l'anticamera di imposizioni sempre più stringenti e sempre più, in questo senso, "limitanti" del loro agire. Posti di fronte a esempi di tal genere, è necessario inserire le decisioni prese dalla Cina alle Conferenze delle parti nel quadro più ampio dei suoi obiettivi nazionali di difesa del clima e dell'ambiente, la cui importanza primaria difficilmente lascia spazio ad intraprese tipiche dei cosiddetti "imprenditori di *policy*" all'interno del contesto negoziale di riferimento.

È chiaro dunque che una combinazione di fattori retaggio delle divisioni tra Nord e Sud del mondo su questioni ambientali e del clima, di tensioni interne al G77, e di cauta ma ferma opposizione all'eventuale impiego scorretto di alcuni elementi costitutivi dell'Accordo di Parigi portino ad escludere che la Cina stia cercando di far valere eventuali tentativi di affermazione della propria *leadership* nel contesto offerto dalle Conferenze delle parti della Convenzione quadro. Ciò non toglie che non sia ancora possibile per Pechino ergersi come *leader* intellet-

tuale dei paesi che ne richiedano il supporto tramite attività di *capacity building* e condivisione di alcune e selezionate migliori pratiche di tutela del clima e dell'ambiente introdotte entro i suoi confini. Questo è il caso di successi registrati nel raggiungimento di alcuni degli obiettivi chiave dell'11°, 12° e 13° Piano quinquennale come: l'introduzione di robusti meccanismi di applicazione per le riduzioni delle emissioni di anidride solforosa del 10% (2006-2010), per le riduzioni dell'intensità energetica del 18.2% e dell'intensità delle emissioni di CO2 del 20% (2011-2015); lo sviluppo su ampia scala di impianti di energia idroelettrica, eolica, nucleare, e di altre centrali per la produzione di energia rinnovabile (2007)²⁷ e il massiccio e sostenuto sviluppo di impianti a carbone con tecnologia ultra-super critica (USC), il cui numero supera di gran lunga quello degli Stati Uniti;²⁸ o la diminuzione di concentrazioni di PM10 e PM2.5 a livello nazionale rispettivamente del 5.3% e del 9.3% tra il 2017 e il 2018.²⁹ Sarebbe, questa, una tipologia di *leadership*³⁰ che potrebbe concedere a molti degli Stati più vulnerabili della Convenzione quadro di procedere nel rispetto dei rispettivi contributi determinati su base nazionale presentati nel 2015: un importante risultato raggiunto in coordinazione e non in contrasto al regime globale di regolamentazione climatica già esistente. ●

²⁷ Commissione nazionale per lo sviluppo e le riforme, "Medium and long-term development plan for renewable energy in China", Pechino, settembre 2007.

²⁸ Per una disamina esaustiva dei che la Cina ha ottenuto nello sviluppo di centrali a carbone a impatto ambientale ridotto, si veda: Melanie Hart, Luke Bassett e Blaine Johnson, "Research note on U.S. and Chinese coal-fired power data: assessing combustion technology, efficiency, and emissions", *Center for American Progress*, disponibile all'Url <https://cdn.americanprogress.org/content/uploads/2017/05/16113214/ChinaCoal-ResearchNote2.pdf>.

²⁹ Energy Research Institute of Academy of Macroeconomic Research (NDRC) and China National Renewable Energy Centre, "China renewable energy outlook 2019: Executive Summary" (2019): 5.

³⁰ Per un esempio recente di tutti i motivi per Shi Jianzhong, "Lùsè lǐngdǎo lì: shèhuì hé huánjìng kě chíxù de zhèngnéngliàng" [Leadership verde: energia positiva per la sostenibilità sociale e ambientale], *Lǐngdǎo kēxué* [Scienze della Leadership] (2013) 4: 32-33.

²⁶ Si veda la sezione "Overcoming the political discussion" della seguente presentazione: UNFCCC Webinar Series 2019, "Updates from COP24 negotiations on NDCs and ETF", UNFCCC, 23 gennaio 2019, disponibile all'Url https://unfccc.int/sites/default/files/resource/NDCSpotlight_Outcomes%20of%20COP24%20on%20NDCs%20and%20ETF.pdf.



Sicurezza tecnologica e interdipendenza: prove di *decoupling* nelle relazioni sino-statunitensi

di Francesco Silvestri e Francesca Celi

Il peso crescente della sicurezza tecnologica nelle agende nazionali

La sicurezza tecnologica è ormai da qualche anno uno dei temi di maggior salienza all'interno delle agende nazionali e dei forum globali. I sistemi informatici, in particolare le reti ICT (*Information and Communication Technology*), costituiscono oggi i centri nevralgici delle infrastrutture critiche nazionali e internazionali. Tali reti sono al centro di riflessioni, sforzi normativi e di armonizzazione tanto più complessi quanto più eterogenei sono gli ordinamenti giuridici, le priorità economiche e di sicurezza dei paesi interessati. Parallelamente allo sviluppo tecnico dei sistemi ICT è maturata la capacità di attori (statali e non statali, organizzati o singoli) di attaccare, danneggiare, compromettere od ottenere il controllo remoto di queste infrastrutture.

Per apprezzare la rilevanza di questa vulnerabilità è utile fare riferimento ai concetti di "guerra asimmetrica" e "anello debole". Con "guerra asimmetrica"² si intende un conflitto portato avanti da avversari le cui capacità sono estremamente dissimili e che adottano tattiche e modalità di conflitto

non convenzionali. In un confronto asimmetrico, il belligerante più debole è in grado di compensare la condizione di svantaggio sfruttando le vulnerabilità infrastrutturali e logistiche del sistema avversario tramite attacchi che non richiedono necessariamente l'utilizzo di un esercito, l'impiego di infrastrutture e mezzi militari, e ingenti costi di esecuzione. Gli attacchi cibernetici rientrano precisamente in questa categorizzazione. "L'anello debole", concetto ampiamente utilizzato nel dibattito pubblico sulla sicurezza informatica, è il principio per cui ogni sistema di sicurezza è sicuro tanto quanto il suo anello più debole. Da qui la necessità, in particolare in un sistema internazionale interconnesso e interdipendente, di rafforzare in maniera armonica e omogenea i protocolli e le capacità di sicurezza delle organizzazioni e dei paesi più periferici.

A causa della digitalizzazione di moltissimi processi infrastrutturali, industriali, economici e di interazione sociale, le vulnerabilità cibernetiche interessano oggi domini sempre più trasversali. Per avere una misura di quali siano gli ambiti più coinvolti può essere utile osservare i settori che il Regolamento Ue n. 2019/881 (cosiddetto "EU Cybersecurity Act") considera di vitale importanza per l'economia e la società: "[...] *l'energia, i trasporti, fornitura e distribuzione di acqua potabile, i servizi bancari, le infrastrutture dei mercati finanziari, la sanità,*

¹ La rubrica STIP è generosamente sostenuta da ESCP Business School (campus di Torino), parte di TOChina Hub.

² Rod Thornton, *Asymmetric warfare: threat and response in the 21st century* (Cambridge: Polity, 2007).

le infrastrutture digitali e i fornitori di servizi digitali essenziali (motori di ricerca, servizi di cloud computing e mercati online)."

Oggi, in aggiunta alle tradizionali infrastrutture critiche, il rischio legato alla sicurezza presenta un profilo ancora più complesso. Con la digitalizzazione di molti ambiti della vita pubblica e privata, le aree di vulnerabilità sono aumentate in maniera significativa andando a coinvolgere lo scambio di informazioni, i dati personali degli individui, e i segreti industriali e commerciali. L'avvento delle reti 5G, lo sviluppo dell'Internet delle cose e la diffusione dell'*edge computing*³ incrementano l'esposizione di dati sensibili a criticità endogene ed esogene. Se le preoccupazioni dei governi sono dunque molteplici, si possono tuttavia distinguere concettualmente tre macro aree di attenzione: 1. la vulnerabilità delle reti critiche per la sicurezza nazionale (trasporti, reti energetiche, centri di comando, ecc.); 2. gli ambiti che interessano la protezione dei dati personali degli utenti (social media, sensori biometrici e di posizione, traffico online e pagamenti elettronici, ecc.); 3. l'interdipendenza tecnologica di interi sistemi ICT dalla componentistica e dalla specializzazione produttiva collocata in paesi terzi. Quest'ultimo aspetto è intimamente connesso con i due punti precedenti ed è in particolare su quest'ultima criticità che ci interessa focalizzare la nostra analisi.

Competizione, interdipendenze e decoupling

È proprio il coesistere di interdipendenza e competizione tecnologica a rendere problematica l'attuazione di politiche relative ai nuovi standard tecnologici come il 5G, l'applicazione di standard di sicurezza nelle ICT e le restrizioni agli investimenti. Le misure di sicurezza sono, infatti, strettamente collegate al dilemma dell'interdipendenza. Per ca-

³ Con *edge computing* si fa riferimento alla capacità di dispositivi dislocati perifericamente (in particolare i dispositivi generalmente associati a Internet delle cose, come *wearable*, veicoli a guida autonoma, domotica, sensoristica, ecc.) di generare, analizzare, elaborare, archiviare dati e svolgere funzioni in maniera autonoma senza bisogno di una trasmissione dati a un server centrale o via *cloud*. Si veda Satyanarayanan Mahadev, "The emergence of edge computing", *Computer* 50 (2017) 1: 30-39.

pire la relazione tra i due concetti, è utile osservare l'evoluzione della *cybersecurity* cinese. Pechino è stata tra i primi a normare lo spazio cibernetico nazionale secondo requisiti stringenti e aderenti ai principi di sovranità della rete e sovranità dei dati.⁴ Gli sforzi di regolamentazione dello spazio digitale iniziarono già alla fine degli anni Novanta con la complessa e graduale costituzione del *Great Firewall of China* (GFC), una barriera digitale costruita in più fasi che concretizza i suddetti principi di sovranità espressi dal Partito. Non è, dunque, corretto identificare il GFC come un semplice meccanismo di censura selettiva, essendo appunto costituito per delimitare entro un sistema chiuso aree sempre più vaste dello spazio digitale cinese. Il GFC ha dato vita a un vero e proprio ecosistema digitale alternativo, in origine popolato da imitazioni di siti occidentali e successivamente evolutosi favorendo la nascita di piattaforme autoctone innovative, per molti versi più avanzate delle loro controparti occidentali. Le restrizioni del GFC si sono intensificate anno dopo anno escludendo un numero sempre maggiore di siti e applicazioni straniere fino a ostacolare l'archiviazione e il trasferimento di dati su piattaforme cloud oltre confine. L'esigenza di avere un controllo completo sulle reti nazionali sta, dunque, generando l'evoluzione di due reti Internet distinte e sempre meno compatibili.

Un approccio più esplicito nella data governance cinese è stato delineato nel 2017 con l'entrata in vigore della *Cybersecurity Law* (CSL) (*wǎngluò ānquán fǎ*, 网络安全法).⁵ La CSL pone le basi legali per l'applicazione di regolamenti e standard per la protezione dei dati personali, il trasferimento di dati oltre confine, i protocolli di sicurezza degli *Internet service provider* (ISP) e delle infrastrutture informative critiche. L'anno successivo, l'adozione della *Regulation on the Internet Security Supervision and Inspection by Public Security*

⁴ Francesco Silvestri, "Dalla cyber-sovranià al concetto di sovranità dei dati", *OrizzonteCina* 9 (2018) 2: 28-31.

⁵ Cyberspace Administration of China, "Zhōnghuá rénmín gònghéguó wǎngluò ānquán fǎ" [Cybersecurity Law of the People's Republic of China], 7 novembre 2016, disponibile all'Url: http://www.cac.gov.cn/2016-11/07/c_1119867116.htm (sito in cinese).

Organs (novembre 2018)⁶ conferisce ampia autorità al Ministero di pubblica sicurezza (Mps) per l'ispezione dei *network operator*. La CSL è stata successivamente integrata da un aggiornamento del *Cybersecurity Multi-Level Protection Scheme* (MLPS),⁷ che stabilisce requisiti di sicurezza stringenti per gli ISP e per una categoria molto ampia di *network operator*.⁸ Le leggi menzionate si applicano a tutti gli individui, gli enti e le imprese cinesi o straniere indifferentemente e la definizione di *network operator*, secondo diverse interpretazioni, può includere de facto gran parte delle attività commerciali che dispongono di una propria rete Internet.

I servizi di data *storage* e le piattaforme *cloud* occidentali saranno utilizzabili purché archivino i dati su server localizzati in Cina (CSL art. 37) e garantiscano un accesso da parte del Mps in caso di ispezione.⁹ Le preoccupazioni suscitate da queste disposizioni sono ovvie non solo per quanto riguarda la raccolta dei dati personali, ma anche per la confidenzialità di segreti commerciali e industriali, sebbene non sia ancora del tutto chiaro il raggio di applicazione e i poteri degli organi di sicurezza in merito all'accesso ai dati. Al di là delle incertezze e delle ambiguità legate alla CSL e ai suoi regolamenti attuativi, la progressiva normazione degli ISP e l'espandersi dei siti e delle app censurate ha aumentato sensibilmente i costi di *compliance* per le società straniere. Tagliando sostanzialmente fuori interi ecosistemi di servizi digita-

li come quelli offerti da Google e Facebook, Pechino ha mosso il primo grande passo verso un *decoupling* digitale e tecnologico, cominciato ben prima della guerra commerciale oggi in corso. Le misure cinesi si inseriscono, dunque, entro una strategia di lungo respiro che prosegue e si sviluppa in una direzione esplicita e ben definita.

Washington D.C. sembra, invece aver adottato un approccio più frammentato, discontinuo e basato piuttosto su una modalità reattiva. Il contenimento dell'influenza tecnologica di Pechino è perseguito tramite misure di restrizione commerciale e di pressione sui paesi alleati mirate al mantenimento della propria influenza. Sebbene non sia possibile elencare tutte le misure attuate, può essere utile citare alcuni provvedimenti chiave. Nell'agosto del 2018, il Congresso adotta il *Foreign Investment Risk Review Modernization Act* (FIRRMA) che espande in maniera significativa l'autorità del *Committee on Foreign Investment in the United States* (CFIUS)¹⁰ sugli investimenti diretti esteri, includendo tra le categorie soggette a verifica gli investimenti di *venture capital* in tecnologie critiche per la sicurezza nazionale; sono, inoltre, soggetti a verifica gli investimenti (controllanti e non) in infrastrutture e tecnologie critiche e/o che trattano dati personali sensibili. La riforma del CFIUS e l'adozione del FIRRMA hanno a tutti gli effetti ridotto la presenza del *venture capital* cinese nella Silicon Valley nell'ultimo biennio. Nello stesso anno viene, inoltre, introdotto l'*Export Control Reform Act* (ECRA), il cui obiettivo è di limitare l'esportazione di tecnologie emergenti con potenzialità *dual use* (civile e militare).

Già nel 2017, Washington D.C. aveva colpito il gigante cinese delle telecomunicazioni ZTE imponendo un ban sulle forniture di componentistica essenziale e portando l'azienda sull'orlo del fallimento. Nel dicembre 2018, l'arresto di Meng Wanzhou, CFO di Huawei e figlia del fondatore Ren Zhenfei, è il preludio di un confronto tuttora ininterrotto con Huawei. L'azienda di Shenzhen, leader mondiale

⁶ Ministry of Public Security of the People's Republic of China, "Gōng'ān jīguān hùliánwǎng ānquán jiāndū jiànchá guīdìng" [Regulation on the Internet Security Supervision and Inspection by Public Security Organs], 15 settembre 2018, disponibile online in lingua cinese all'indirizzo: http://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5343745.htm.

⁷ L'applicazione dei requisiti stabiliti dal MLPS è definita dall'Art. 21 della Cybersecurity Law.

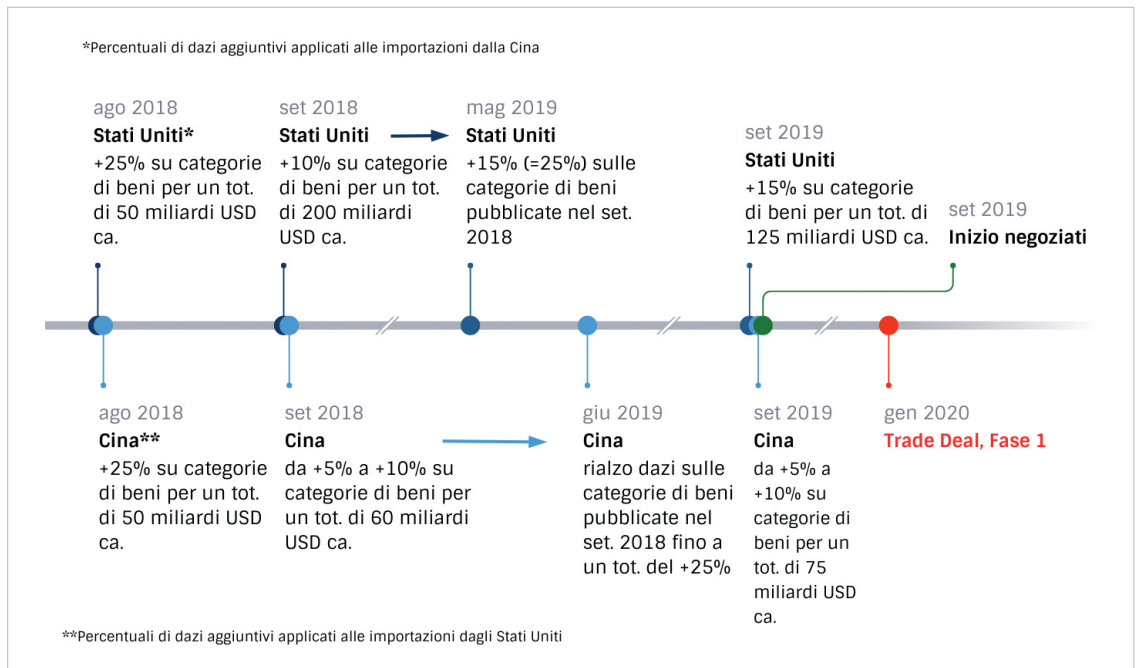
⁸ Come le istituzioni finanziarie, bancarie e assicurative che raccolgono dati personali, i fornitori di prodotti e servizi informatici, le società che gestiscono siti web e servizi Internet.

⁹ Attualmente sono inaccessibili in Cina i principali servizi occidentali di archiviazione dati su *cloud*, come Google Drive e Dropbox. In seguito all'entrata in vigore della CSL, Apple ha trasferito i dati iCloud generati dagli utenti in Cina sui server della Guizhou-Cloud Big Data Industry Co. (G CBD), una società di data *management* controllata dal governo locale della Provincia del Guizhou. A questa pagina sono consultabili le condizioni di utilizzo di iCloud operato da G CBD: <https://www.apple.com/legal/internet-services/icloud/en/gcbd-terms.html>.

¹⁰ Il CFIUS è un comitato inter-ministeriale coordinato dal Dipartimento del tesoro degli Stati Uniti.

■ Figura 1

Cronologia delle imposizioni tariffarie tra Cina e Stati Uniti (2018-2020).



La Fase 1 del Trade Deal, firmata il 15 gennaio 2020, prevede un dimezzamento (dal 15% al 7,5%) delle tariffe statunitensi su un elenco di merci cinesi per un valore di \$120 miliardi; in cambio la Cina si impegna all'acquisto di beni statunitensi per un valore di \$200 miliardi nel biennio 2020-2021. Fonte: cronologia elaborata dagli autori su dati di Office of the U.S. Trade Representative, China's Ministry of Commerce, UNCTAD.

dell'ICT, è attualmente l'unica azienda a livello globale in grado di offrire un'infrastruttura 5G completa (dai cavi in fibra ottica, alle *cell tower*, fino ai dispositivi per l'utenza) a un prezzo competitivo rispetto ai concorrenti (come Ericsson, Nokia e Docomo). Nel maggio 2019, il Bureau per l'industria e la sicurezza (BIS) del Dipartimento del commercio annuncia l'inserimento di Huawei nella *entity list*;¹¹ l'accusa è di perseguire azioni lesive della sicurezza nazionale statunitense e di aver violato l'*International Emergency Economic Powers Act* (in particolare vendendo tecnologia all'Iran, accusa rivolta anche a ZTE). Parallelamente, Trump firma un *executive order* che autorizza il Dipartimento del commercio a interrompere ogni transazione nel settore ICT considerata lesiva dell'interesse e della sicurezza nazionale. Nel novembre 2019, la Federal Communications Com-

¹¹ L'*entity list* è un elenco di persone fisiche e giuridiche straniere (individui, aziende, istituti di ricerca, organizzazioni governative e private) con cui è possibile effettuare transazioni solo previa licenza del Dipartimento del commercio degli Stati Uniti.

mission proibisce l'utilizzo di fondi federali per l'acquisto di infrastrutture e componentistica Huawei. Il 15 maggio 2020, l'*executive order* viene esteso di un anno, mentre il Dipartimento del commercio intensifica ulteriormente le restrizioni all'export verso Huawei e le sue imprese affiliate (come il produttore di chip HiSilicon), accusate di utilizzare ancora tecnologia statunitense nei loro processi produttivi aggirando le misure imposte.¹²

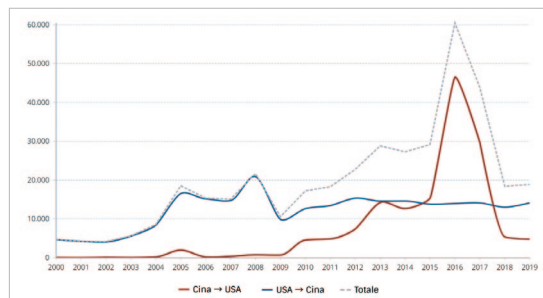
Tale chiusura progressiva verso le multinazionali dell'ICT cinesi emerge in parallelo alla guerra commerciale cominciata nel luglio 2018 (Figura 1). Sebbene sia ancora presto per valutarne la portata, il calo degli investimenti bilaterali tra Stati Uniti e Cina è un valido, seppur approssimato, indicatore di un *trend* di sganciamento tra le economie dei due

¹² Federal Register of the United States, "Export Administration Regulations: Amendments to General Prohibition Three (Foreign-Produced Direct Product Rule) and the Entity List", 19 maggio 2020.

paesi (Figura 2). Dal canto suo, l'Unione europea è sempre più incalzata nel fare una scelta di campo, sebbene l'esito di questa scelta non sia né chiaro né omogeneo tra i paesi membri. I paesi Ue, per la relativa facilità di penetrazione da parte degli investimenti cinesi nelle infrastrutture ICT e logistiche, sono infatti ritenuti l'anello debole che può mettere a rischio la sicurezza transatlantica e gli interessi statunitensi nella regione. Le pressioni esercitate da Washington per estendere l'interdizione di Huawei in Europa hanno finora prodotto scarsi risultati. Diversi paesi hanno respinto le richieste statunitensi non disponendo di prove inequivocabili di minacce alla sicurezza (come la presenza di *backdoor* collegati a Pechino) e non avendo valide alternative (Figura 3). In questo contesto, l'Italia è tuttora in una fase interlocutoria. Nel dicembre 2019, un dossier

■ Figura 2

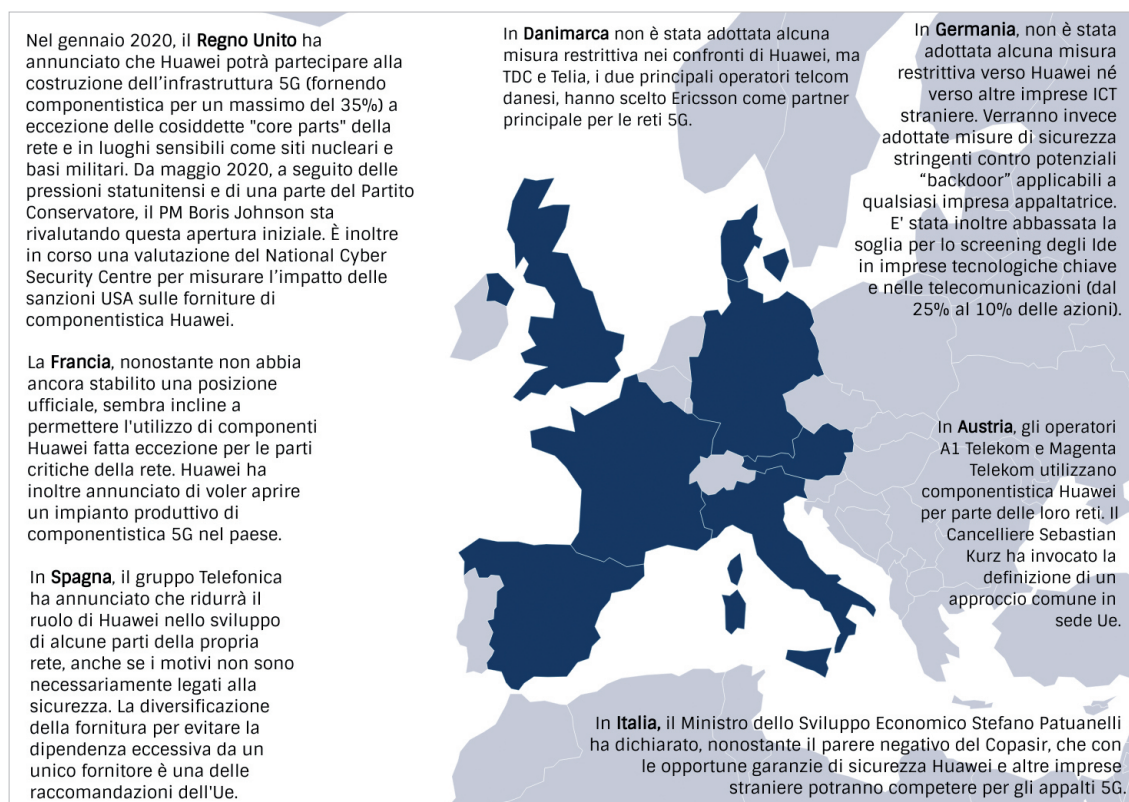
Volume degli investimenti bilaterali Cina-Stati Uniti (2000-2019).



Dai dati analizzati dal Rhodium Group si evince il declino degli investimenti bilaterali tra Cina e Stati Uniti negli ultimi quattro anni, un trend cominciato con l'insediamento di Trump alla Casa Bianca. Il settore più colpito è quello delle ICT, in particolare per quanto riguarda il flusso di investimenti cinesi negli Stati Uniti. Decisive in tal senso sono state le misure restrittive adottate per proteggere la sicurezza nazionale, in particolare il FIRRMA, l'ECRA e l'Executive Order n. 13873. Fonte: Grafico elaborato dagli autori su dati di Rhodium Group (2020).

■ Figura 3

Approccio dei paesi europei nei confronti del 5G Huawei.



Le pressioni statunitensi per interdire Huawei dalle reti 5G in Europa hanno prodotto risultati eterogenei. A livello globale, le misure più restrittive sono state adottate, oltre agli Stati Uniti, da Australia, Nuova Zelanda, Giappone e Taiwan. I dati della mappa sono aggiornati al mese di maggio 2020. Fonte: Mappa elaborata dagli autori.

del Copasir ha evidenziato i pericoli dell'ingresso di Huawei nelle nostre telecomunicazioni, mentre il MISE ha ribadito l'importanza di avvalersi delle forniture più vantaggiose disponibili sul mercato, anche extra Ue.

Gli Stati Uniti spingono, dunque, per un *decoupling* dalla tecnologia Made in China, cercando da una parte di arrestare il trasferimento alla Cina di componentistica e tecnologia, dall'altra di impedire la diffusione di prodotti e infrastrutture digitali cinesi a livello globale. Non è dunque remota la possibilità di assistere, in svariati domini tecnologici, all'evoluzione di due sistemi separati e non compatibili, ognuno con la propria rete di fornitura, distribuzione, utenza, i propri formati e standard. Se la tecnologia 5G, a causa delle implicazioni relative alla sicurezza delle informazioni, è il terreno di scontro per eccellenza, vi sono ulteriori ambiti soggetti a una potenziale frammentazione, in particolare l'intelligenza artificiale, i semiconduttori, i veicoli a guida autonoma, il *cloud* e i *big data*, il *quantum computing*, oltre che – come è già parzialmente avvenuto – Internet.

Il dibattito interno alla classe dirigente cinese

Dall'inizio delle riforme economiche, la Cina ha indubbiamente beneficiato dalla progressiva integrazione nelle catene globali del valore, così come dall'importazione di tecnologia, dal trasferimento di *know-how* e dai flussi di capitale umano.¹³ La *leadership* del Partito è certamente consapevole dell'importanza di un certo livello di integrazione, specialmente nell'ambito della scienza, della tecnologia e dell'innovazione. È pur vero, tuttavia, che per gran parte delle ultime quattro decadi i flussi di conoscenza sono stati pressoché unidirezionali (dai paesi tecnologicamente più avanzati verso la Cina); solo recentemente sono emersi flussi significativi in senso

opposto, specialmente per ciò che riguarda le ICT, le piattaforme digitali e le tecnologie per la sorveglianza. Rimane, tuttavia, una marcata dipendenza dalle forniture globali di componenti tecnologici chiave. Questa interdipendenza espone il paese a vulnerabilità che diventano un facile bersaglio durante le fasi più acute del confronto con gli Stati Uniti. Infatti, se prima dell'elezione di Trump Pechino dava sfoggio di un approccio piuttosto articolato nei confronti della concorrenza tecnologica – che necessariamente non corrispondeva a una logica a somma zero – oggi sia Pechino che Washington D.C. si trovano schiacciati in una dialettica binaria che ha attivato un'*escalation* fatta di reciproche cesure.

Sono ormai noti gli sforzi di Pechino per limitare la dipendenza dalle forniture estere nelle tecnologie chiave, come i semiconduttori, l'aerospaziale, e altri settori strategici per la sicurezza nazionale. La Cina è ancora lontana dal raggiungere un'autonomia tecnologica, ma gli investimenti in tal senso sono ingenti e i risultati in alcuni ambiti sono già apprezzabili. Ad esempio, nel settore dell'aerospazio, dominio strategico collegato alle informazioni e la difesa, Pechino ha messo a punto un sistema autonomo di navigazione satellitare, *Beidou*, che raggiungerà nel 2020 la copertura globale. Ma se gli sforzi verso la cosiddetta self-reliance (*zili gēngshēng*, 自力更生) trovano il consenso del Partito, l'*escalation* nella competizione con gli Stati Uniti ha generato una nuova dialettica. Come ha osservato Li Wei,¹⁴ nel dibattito interno cinese emergono due posizioni distinte: da una parte, chi sostiene la necessità e la possibilità di un radicale sganciamento dagli Stati Uniti e, dall'altra, chi ritiene che l'interdipendenza globale non rappresenti solo una vulnerabilità, ma anche un veicolo per esprimere e coltivare le potenzialità del paese sul piano internazionale. La cosiddetta "decoupling school" (*tuōgōu pài*, 脱钩派), come viene definita dall'economista Yu Yongding,¹⁵ sostiene che uno sganciamento

¹³ Si veda ad esempio Kirsten Bound, Tom Saunders, James Wilsdon e Jonathan Adams, "China's absorptive state: research, innovation and the prospects for China-UK collaboration", *Nesta* (2013); Fu Xiaolan, Wing Thyee Woo e Jun Hou, "Technological innovation policy in China: the lessons, and the necessary changes ahead", *Economic Change and Restructuring* 49 (2016) 2-3: 139-157.

¹⁴ Wei Li, "Towards economic decoupling? Mapping Chinese discourse on the China-US Trade War", *The Chinese Journal of International Politics* 12 (2019) 4: 519-556.

¹⁵ Yu Yongding, "Dui zhōngměi màoyìzhàn de jīduān kàn fā" [Opinions on the China-US Trade War], *Qinghuá jīnróng pínglùn* [Tsinghua Financial Review] (2018) 7: 21-3.

delle due economie sia inevitabile e desiderabile. A sua volta, tale posizione può essere suddivisa in chi promuove un *decoupling* economico (*jīngjì tuōgōu*, 经济脱钩) e chi enfatizza un *decoupling* tecnologico (*jìshù tuōgōu*, 技术脱钩). Gli aderenti al primo gruppo sostengono che un pieno sviluppo del mercato interno aiuterà la Cina a completare la transizione da un'economia orientata all'esportazione verso una guidata dalla domanda interna; gli effetti della riduzione del volume degli scambi con gli Stati Uniti potrebbero essere compensati dalla cooperazione con altre economie mature, come l'Unione europea e il Giappone, e rafforzando gli scambi con i paesi aderenti alla *Belt and Road Initiative*. I sostenitori del *decoupling* tecnologico ritengono che la *supply chain* cinese dipenda in maniera eccessiva dagli Stati Uniti, motivo per cui le misure restrittive imposte dall'amministrazione statunitense hanno avuto un impatto severo sull'economia interna. Secondo tale approccio, la Cina dovrebbe rafforzare la sua autonomia in questo ambito potenziando il sistema di innovazione nazionale e costruendo un ecosistema tecnologico alternativo. Il tema della sicurezza economica nazionale è, dunque, l'argomento cardine che accomuna le due anime della "decoupling school".

A questa scuola di pensiero fa da controparte quella che Li Wei definisce come "further links school", la quale propone una strategia di interdipendenza, o letteralmente "abbraccio" (*yōngbào zhànlüè*, 拥抱战略), con il sistema economico occidentale. Tre sono le critiche al *decoupling* da cui questo gruppo prende le mosse: 1) uno sganciamento radicale dalle tecnologie statunitensi ridurrebbe drasticamente gli scambi economici, tecnologici e scientifici con il resto del mondo, compromettendo le potenzialità di sviluppo del proprio sistema di innovazione nazionale; questa posizione si basa sul presupposto che il progresso scientifico e tecnologico non possa essere perseguito a porte chiuse e che un sistema aperto e in grado di comunicare col mondo rappresenti indubbiamente un vantaggio competitivo; 2) il *decoupling* porterebbe a limitazioni dell'export industriale e tecnologico che a lungo termine rappresenterebbe una minaccia alla crescita economica del paese, non avendo ancora un mercato interno

così sviluppato da compensare le perdite causate da un drastico calo delle esportazioni; 3) poiché il *decoupling* economico tra Washington D.C. e Pechino ridurrebbe ulteriormente i loro interessi comuni, si assisterebbe a un inesorabile deterioramento delle relazioni bilaterali. Sebbene sia ancora presto per capire quale dei due approcci prevarrà, o se vi sarà spazio per una via intermedia, le misure adottate dall'amministrazione Trump negli ultimi mesi potrebbero rafforzare le posizioni di chi in Cina spinge verso un più marcato sganciamento.

Considerazioni conclusive

Pechino e Washington D.C. sono attualmente sospesi in quello che Lim e Ferguson hanno definito un "dilemma della sicurezza tecnologica".¹⁶ L'insicurezza percepita da entrambe le parti ha causato l'intensificarsi di misure e contromisure volte a proteggere le proprie infrastrutture critiche e garantire l'autosufficienza del proprio sistema industriale ed economico. La pandemia di COVID-19 ha esacerbato il processo di sganciamento e rinforzato le posizioni, dal lato statunitense e cinese, di chi persegue la linea del *decoupling*. La drastica interruzione delle *supply chain* causata dal COVID-19 ha posto sotto i riflettori l'esigenza di disporre di reti di produzione e fornitura diversificate e sicure. Questa consapevolezza ha accentuato alcune tendenze già in corso. Parallelamente alla chiusura verso gli investimenti e l'influenza tecnologica cinese nell'economia interna, Washington D.C. sta incoraggiando attivamente un *reshoring* della manifattura statunitense entro i propri confini. Tra i settori più interdipendenti con la Cina vi sono l'assemblaggio di componenti *high-tech*, le batterie elettriche, la farmaceutica e il medicale, oltre a una gamma molto vasta di componentistica altamente specializzata prodotta da impianti cinesi. Attuare un completo *reshoring* della manifattura è, tuttavia, poco realistico dati i costi ingenti, la specializzazione produttiva necessaria

¹⁶ Lim Darren e Victor Ferguson, "Conscious Decoupling: the Technology Security Dilemma", in *China Dreams (China Story Yearbook 2019)*, a cura di Jane Golley, Ben Hillman, Linda Jaivin e Sharon Strange (Acton: ANU Press, 2019).

per realizzare prodotti innovativi e le economie di scala richieste per rimanere efficienti e competitivi. Si dovrebbero, inoltre, trovare alternative valide per sostituire reti di fornitori e subfornitori che costituiscono distretti industriali consolidati.

Un *decoupling* delle industrie chiave avrebbe, inoltre, ripercussioni a catena su svariati altri settori. Come osserva Paul Triolo,¹⁷ la Cina rappresenta il 36% del fatturato dell'industria dei semiconduttori statunitense, un settore dove gran parte dei profitti è reinvestito in ricerca e sviluppo; una battuta d'arresto in questo ambito causerebbe altrettanti rallentamenti nelle ICT, nell'*automotive*, nell'aviazione e in altri settori *high-tech*. Un reset della geografia manifatturiera è, dunque, improbabile; più verosimile è, invece, una diversificazione di queste produzioni. Essa non necessariamente seguirà una logica a somma zero, ma potrebbe invece esprimersi generando nuovi centri produttivi dislocati in più paesi. È lecito aspettarsi che i primi flussi di questo trend si muovano nella direzione dei paesi dell'Asean, dove il rischio politico è minore, i costi di produzione sono ancora contenuti e le infrastrutture sufficientemente moderne.

La pandemia in corso contribuirà, dunque, a mutare il *decoupling* tecnologico in un più esteso *decoupling* manifatturiero e dei servizi. Mentre Pechino lotta per la *self-reliance* tecnologica e per affermare

¹⁷ Paul Triolo, "Geopolitics and technology—US-China competition: the coming decoupling?", *RSIS Commentaries* 214-219 (2019).

i propri standard, formati e piattaforme a livello internazionale,¹⁸ anche l'Occidente cerca oggi consapevolmente di riconquistare un'autonomia, almeno parziale, in svariati settori produttivi. Nella sua forma più acuta, i sintomi del *decoupling* potrebbero rivelarsi nella mancanza di interoperabilità tra sistemi, in approcci protezionistici e in un sentimento di insicurezza incalzante tra Stati Uniti e Cina. Inoltre, in un contesto in cui la scienza e la tecnologia si muovono a velocità sostenuta, vi è il rischio che tale sganciamento tra le due principali potenze mondiali possa espandersi alla sfera delle idee, della scienza e della ricerca, fino a compromettere un dialogo su temi che dovrebbero essere parte di una discussione globale (come l'utilizzo dei sistemi AI e delle biotecnologie). Se il futuro del *decoupling* rimane incerto, è invece sicuro che le scelte compiute oggi saranno difficilmente reversibili, almeno nel breve-medio termine, a causa degli altissimi costi necessari a riconfigurare i processi produttivi globali. ●

¹⁸ A questo scopo, Pechino ha lanciato nel gennaio 2018 la fase preparatoria del piano "China Standards 2035", guidato dalla Standardization Administration of China e supportato dalla Chinese Academy of Engineering, la State Administration for Market Regulation e la General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine. Nel marzo 2020 si è conclusa la fase consultiva del piano e sono state rilasciate le linee guida attuative *Main Points of National Standardization Work in 2020*. Tra gli obiettivi del programma vi è il promuovere la definizione di norme di qualità rigorose e standard tecnologici in svariati settori (come AI, e-commerce, Internet delle cose industriale, logistica, biotecnologie, ecc.), definire strategie per l'affermazione dei propri standard a livello internazionale (soprattutto in settori emergenti come il 5G) e incoraggiare un ruolo proattivo e influente dei propri campioni nazionali all'interno di enti di standardizzazione come ISO e ITU. Si veda ad esempio la proposta avanzata da Huawei in sede ITU per la ridefinizione di un nuovo protocollo Internet.

I cinesi d'Italia alla prova del COVID-19

di Daniele Brigadoi *Cologna*

Il primo segnale di allarme vero arriva a metà gennaio, quando nelle conversazioni con amici sinoitaliani ritornano ossessivamente frasi come: “mai hai idea di cosa stia accadendo in Cina? Guarda che c'è da aver paura!”. Ai primi di gennaio, in effetti, i media italiani e internazionali comunicano che un “virus sconosciuto sta causando attacchi di polmonite fra Cina e Hong Kong”.¹ Ed alcuni miei studenti, borsisti in Cina da settembre 2019, sempre durante la prima settimana dell'anno segnalano ai compagni nelle loro *chat* di gruppo la necessità di indossare una mascherina nel caso prevedessero di transitare dal fondamentale snodo ferroviario di Wuhan. Il 31 di dicembre il governo cinese allerta l'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) a proposito della comparsa di un nuovo tipo di polmonite estremamente aggressiva, ma la gravità dell'epidemia in corso si sarebbe compresa solo due settimane più tardi, quando pazienti affetti da questa nuova patologia cominciano ad accumularsi a ritmo serrato negli ospedali di Wuhan. Nel mondo strettamente interconnesso in cui viviamo, le voci corrono rapidamente, e si comincia a guardare alla Cina con una punta di apprensione. Ma virus nuovi in Cina – e in generale nel mondo – ne circolano parecchi, e con sempre maggiore frequenza si diffondono nelle sempre più dense, numerose e contigue popolazioni di animali d'allevamento e di esseri umani. A inizio anno, il pensiero è corso subito alle epidemie di SARS (SARS-CoV, 2003-2004), di influenza aviaria (H5N1, 2003-2005) e suina (H1N1, 2009-2010) degli anni Duemila: tutte epidemie relativamente circoscritte e il cui impatto – benché regionalmente o episodicamente importante – si è stemperato piuttosto rapidamente. Insomma, nulla di troppo preoccupante, in fondo.



I locali aderenti all'iniziativa "La Notte delle Bacchette" hanno devoluto il 50% delle vendite del 20 febbraio scorso a sostegno di progetti gestiti da AiBi Amici dei Bambini, associazione che si è subito attivata per la raccolta di donazioni e materiale sanitario destinati ad aiutare alcuni orfanotrofi in Cina a gestire l'emergenza sanitaria del COVID-19 (immagine: Open).

Ma alla fine della terza settimana di gennaio le medesime conversazioni si arricchiscono di riferimenti ai *post* dei loro compagni di studi e di conoscenti, amici e parenti rimasti in Cina, da cui traspare un panico crescente. Tanto che perfino gli studenti universitari cinesi residenti in Italia, incalzati da genitori estremamente preoccupati, cominciano a fare scorta di viveri e d'acqua, per poi chiudersi in casa, limitando al minimo indispensabile le uscite. Pochi giorni dopo, il 23 gennaio, il governo cinese implementa misure senza precedenti per confinare in casa l'intera popolazione della città di Wuhan, principale epicentro del contagio. Si tratta di una megalopoli di undici milioni di abitanti, capoluogo di una regione, lo Hubei, che ha una popolazione comparabile per dimensioni a quella italiana. In città, come in tutto il resto del paese, fervono da settimane i preparativi per il Capodanno cinese, che quest'anno cade il 24 gennaio. Molti cittadini residenti a Wuhan vi fanno ritorno dal resto del paese, dalle città dove si sono

¹ Elena Dusi, "Misterioso virus in Cina, 59 colpiti da polmonite", *La Repubblica*, 6 febbraio 2020, disponibile all'Url https://www.repubblica.it/salute/2020/01/06/news/misterioso_virus_in_cina_59_colpiti_da_polmonite-245096236/.

trasferiti per studiare o lavorare. Ancora più numerosi sono i lavoratori e gli studenti che nelle settimane precedenti hanno cominciato a rientrare nelle loro città di origine, sparse per tutta la Cina. Le feste comandate interessano la settimana tra il 24 e il 30 di gennaio, ma, considerata la congestione dei trasporti tipica del Capodanno, moltissime persone hanno scelto di scaglionare le partenze con un certo anticipo. Nominalmente, l'arco delle festività tradizionali va dal 24 all'8 di febbraio, quando la festa delle lanterne funge da epifania e segna per molti il ritorno al lavoro. Il movimento delle persone da Wuhan verso il resto del paese ha contribuito a diffondere il virus e tale diffusione è verosimilmente iniziata già nel mese di dicembre, quando si sono cominciati a registrare i primi casi di polmonite atipica, come hanno ricostruito meticolosamente alcuni reporter del *New York Times*.² Come spiegano gli autori, questa diffusione difficilmente si sarebbe potuta arrestare, anche se le autorità sanitarie e governative cinesi si fossero mosse con maggiore celerità. Ma certamente ha prevalso, tanto a livello locale che centrale, il principio del *chūtū wéiwěn* 处突维稳, "gestire le emergenze e preservare la stabilità sociale". La matassa delle responsabilità dei funzionari locali è complessa,³ ma negli amministratori politici questa è da tempo una sorta di reazione pavloviana: di fronte a qualunque emergenza, dare priorità immediata al *damage control* politico e mediatico. A ridosso del Capodanno, poi, con il suo strascico di banchetti e di intensa cura delle relazioni, l'imperativo di mantenere il controllo e di non generare panico è apparso ancora più stringente. Mentre il 31 dicembre il governo dichiarava all'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) di essere in grado di prevenire e contenere l'espansione dell'epidemia, i primi *leak* al riguardo della "nuova SARS" sui social media cinesi cominciavano a essere postati e ripostati furiosamente.

² Jin Wu, Weiyei Cai, Derek Watkins and James Glanz, "How the virus got out", *New York Times*, 22 marzo 2020, disponibile all'Url <https://www.nytimes.com/interactive/2020/03/22/world/coronavirus-spread.html>.

³ James Kynge, Sun Yu, Tom Hancock, "Coronavirus: the cost of China's public health cover-up", *Financial Times*, 6 febbraio 2020, disponibile all'Url <https://www.ft.com/content/fa83463a-4737-11ea-aeb3-955839e06441>.

In Italia, a Milano, negli stessi giorni la reazione di molti sinoitaliani alla chiusura totale di Wuhan è di sconcerto totale e di forte preoccupazione. Sulle *chat* condivise con cinesi della generazione dei propri genitori, o con cinesi che sono qui per studiare, la paura monta di giorno in giorno. Ufficialmente è chiusa solo Wuhan (anche se presto seguiranno le altre maggiori città della regione), ma i parenti rimasti nelle remote località montane dell'entroterra di Wenzhou raccontano di villaggi che si mettono in quarantena da soli, di barricate e posti di blocco all'entrata dei paesi, presidiati giorno e notte. E si tratta di comunità isolate nelle zone rurali e suburbane del Zhejiang meridionale, a oltre 700 km da Wuhan. Sui social cinesi imperversano gli *yáyán* 谣言, le "dicerie" e le *fake news* che ingigantiscono la pericolosità del virus, denunciano l'inettitudine dei governanti e la disorganizzazione degli ospedali. Lunghi dall'atteggiamento celebrativo e auto-assolutorio che prevarrà due mesi più tardi, sulla rete cinese imperversano deliranti teorie complottiste, struggenti "diari della quarantena",⁴ strazianti pornografie del dolore nelle corsie e nelle sale d'attesa degli ospedali, e denunce della brutalità di poliziotti e militari incaricati di vigilare sull'adesione alle strette disposizioni di sicurezza.⁵ Gli studenti cinesi d'Italia, pur vivendo a Bologna, Milano, Torino, Roma, Perugia, sono travolti da questa improvvisa tempesta di messaggi, articoli, post, veicolati ventiquattrore su ventiquattro attraverso il cordone ombelicale digitale dei loro smartphone.

A fine gennaio si delinea una dicotomia sempre più profonda, che taglia in due i cinesi d'Italia. Da un lato, vi sono gli studenti cinesi e gli adulti cinesi

⁴ Il più celebre dei quali, quello della giovane blogger Fang Fang, conta già un'edizione in varie lingue europee. Si veda: Fang Fang, *Wuhan Diary. Dispatches from a quarantined city*, (New York: HarperVia, 2020), a presto disponibile anche in un'edizione italiana (Rizzoli).

⁵ Una vistosa differenza rispetto alla esuberante produzione di meme comici, satirici o sarcastici che ha dominato invece i social media italiani lungo tutto il primo mese di quarantena. Per avere un'idea delle visioni post-apocalittiche che hanno invece tenuto banco sui social cinesi, si veda il surreale videocollage prodotto dal collettivo artistico WUXU di Bologna, un gruppo di artisti e studenti cinesi che si sta facendo conoscere per il proprio attivismo culturale sia in Italia che in Cina. Si veda: codiciricerche, "Curami - 治疗我", 26 febbraio 2020, disponibile all'Url <https://www.youtube.com/watch?v=Mkxh3WbTzc>.

di immigrazione relativamente recente, completamente assorbiti dal dramma dell'epidemia nella madre patria, i cui interventi sui social media sono improntati a un forte allarme per l'inazione dei paesi occidentali, e in particolare dell'Italia. Non si capacitano del fatto che nessuno prenda provvedimenti, che per strada nessuno indossi la mascherina – e sì, questo avviene già a gennaio – e che il governo italiano sembri prendere così disinvoltamente sottogamba la nuova peste del millennio. Si organizzano per fare collette e acquistare interi *container* di mascherine e altri dispositivi di protezione individuale da spedire in Cina. Le associazioni di imprenditori cinesi fanno a gara a chi è più solidale con i compatrioti in difficoltà, raccogliendo ingenti somme e notevoli quantità di materiale. Dall'altro, vi sono gli "anziani" dell'immigrazione cinese, che ricordano quanto accadde in Italia durante la SARS (nel 2003 l'epidemia in Italia contò solo quattro contagiati probabili,⁶ due italiani e due cinesi, tutti guariti) e mettono in guardia di fronte al probabile ritorno di un'ondata sinofoba con gravi conseguenze per le attività commerciali di famiglia. Diciotto anni fa, infatti, la "psicosi del virus" portò alla chiusura di molti ristoranti cinesi, e indusse moltissimi ristoratori a riorientare la propria offerta dirottandola sulla cucina italiana, giapponese o "etnica" (la seconda metà degli anni duemila fu il momento d'oro delle *chifas*, le trattorie di cucina sino-andina con clientela peruviana ed ecuadoriana). Le seconde generazioni tendono a condividere questi timori, anche perché fin da subito emergono le prime istanze di attacchi razzisti a cinesi, ma soprattutto perché vedono svuotarsi ristoranti e negozi... E i primi a sparire sono i loro clienti cinesi, come gli studenti universitari. Viceversa, i giovani sinoitaliani restano piuttosto perplessi davanti all'ansia montante del primo gruppo, anche perché i loro amici italiani (compreso il sottoscritto) – che si affrettano a citare articoli di importanti virologi nostrani e internazionali – li rassicurano rispetto alla solidità del sistema sanitario italiano ed europeo. A differenza di quanto era avvenuto diciotto anni prima, moltissimi italiani – studenti e do-

centi di cinese, ma anche compagni, amici, amanti e famigliari italiani di cittadini cinesi e di cittadini italiani di origine cinese – si stringono simbolicamente e fisicamente attorno ai cinesi d'Italia, i "nostri" cinesi. Da Torino a Milano, da Venezia a Bologna, da Firenze e Prato fino a Napoli, è tutto un pullulare di iniziative di solidarietà per la città di Wuhan, per la Cina e per i cinesi di casa nostra. *Flash mob* con tanto di striscioni e sventolio di bandiere cinesi si mobilitano in molte città, eventi subito rilanciati sui social cinesi, che ne amplificano l'impatto in Cina.

Il 30 gennaio l'Italia impone il blocco dei voli diretti dalla Cina, una misura facilmente aggirata dai voli che fanno scalo in altri paesi, ma conduce solo a episodici controlli negli aeroporti e soprattutto non tiene traccia di chi arriva dalla Cina, se non in misura molto limitata (studenti e docenti che stanno rientrando dai loro soggiorni studio, per esempio, o gli italiani rimpatriati da Wuhan). Questo acuisce ulteriormente l'angoscia del primo gruppo, mentre il secondo, almeno fino al 21 di febbraio, è soprattutto animato da un attivismo comunicativo senza precedenti. I media italiani si riempiono di articoli, reportage e "ospitate" televisive e radiofoniche in cui a prendere parola sono giovani cinesi fotogenici, colti, competenti, che parlano fluentemente e spesso impeccabilmente l'italiano, e che occasionalmente sono addirittura più istrioni di chi li ha invitati. Perfino trasmissioni televisive certamente non tenere nei confronti degli "immigrati extracomunitari", come *Dritto e Rovescio* (Rete 4), diventano palcoscenici in cui alcuni volti e voci emergenti della comunità cinese d'Italia, come Francesco Wu, Shi Yang Shi, Jerry Hu tengono testa agli altri ospiti e si fanno conoscere al grande pubblico. Il caso della ricercatrice e docente universitaria dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, Lala Hu, testimone di un brutto episodio di ordinario razzismo,⁷ è rilanciato da vecchi e nuovi media per giorni. Politici e amministratori locali si fanno intervistare mentre

⁷ Federica Cavadini, "Coronavirus Italia, la prof cinese derisa in treno e il tweet virale", *Corriere Milano - Cronaca*, 18 febbraio 2020, disponibile all'Url <https://milano.corriere.it/notizie/cronaca/20-febbraio-18/coronavirus-italiaprofessoressa-cinese-lala-hu-derisa-treno-frecciarossa-tweet-virale-45a09b94-5279-11ea-ac26-d47429c3b2e0.shtml>.

⁶ Giovanni Rezza, "La SARS in Italia", *Epicentro*, ottobre 2013, disponibile all'Url <https://www.epicentro.iss.it/ben/2003/ottobre%202003/1>.

mangiano nei locali cinesi delle rispettive città, lanciano chiari messaggi di solidarietà ai cinesi ingiustamente accusati di essere novelli untori. Il video di un giovane sinoitaliano⁸ (Massimiliano Jiang, dell'Associazione Unione Giovani Italocinesi) che per le vie di Firenze dichiara "io non sono un virus" e chiede ai passanti di abbracciarlo commuove la Cina e viene rilanciato moltissimo anche dai social italiani. La sera del 20 febbraio, centinaia di italiani e cinesi cenano insieme in oltre cinquanta locali di Milano e hinterland per celebrare "la notte delle bacchette",⁹ una serata di solidarietà e beneficenza cui ha aderito un numero record di ristoratori cinesi.

Il giorno dopo, di colpo, la pandemia deflagra in Italia: prima la Bassa Lodigiana, poi il Veneto, poi la Bergamasca... dall'ultima settimana di febbraio a metà marzo è un crescendo impressionante e crudele di contagiati e di morti. Tanti, troppi morti. Il mostro è arrivato. Avevano dunque ragione gli studenti cinesi, quelli così ansiosi e "paranoici". Avevano dunque ragione i cinesi di recente immigrazione, molti dei quali – rientrati precipitosamente dai paesi d'origine dove si erano recati per celebrare il Capodanno assieme agli anziani genitori – si sono organizzati per auto-isolarsi, imponendosi quarantene assai più rigorose di quelle imposte dai primi confusi decreti del governo italiano. Quando il 10 marzo si decreta il *lockdown* nazionale, i ristoranti, i negozi e i laboratori cinesi di tutta Italia sono già chiusi da settimane. Decisi a non dare quartiere alle "dicerie dell'untore", convinti che l'unica risposta efficace al COVID-19 sia l'approccio draconiano e intransigente del governo di Pechino, si ritirano nelle proprie case, o in alberghi e pensioni prenota-

ti a questo scopo con il sostegno delle associazioni comunitarie. E funziona: a Prato, a metà aprile, il numero dei contagiati cinesi risulta ancora pari a zero. I cinesi che sono stati contagiati in Lombardia, sono stati contagiati da italiani. Forse non sapremo mai chi sia stato il "paziente zero" della pandemia in Italia, ma di certo non pare possibile imputare ai "nostri" cinesi un comportamento poco responsabile. Si sono isolati prima di tutti gli altri. Hanno chiuso tutte le loro attività con due settimane di anticipo per contribuire a limitare le occasioni di contagio. Si sono procurati guanti, disinfettante e mascherine con largo anticipo per tutta la famiglia, e anche per parenti, amici, colleghi ed operai, cinesi e non. Come si erano attivate fin da gennaio per aiutare il personale medico-sanitario di Wuhan, così, fin da metà marzo, le associazioni comunitarie cinesi di tutta Italia (e sono ormai centinaia) si sono mosse per donare mascherine e dispositivi di protezione individuale agli ospedali delle loro città, alle forze dell'ordine, agli uffici pubblici. In alcuni casi le hanno perfino distribuite per strada. Avremo tempo e modo di affrontare, su queste pagine, anche gli aspetti politico-culturali più complessi e controversi di questa drammatica vicenda, come l'emergere di fondamentali questioni relative alla *governance* delle emergenze in una società aperta, rese più apre ed urgenti dal confronto impietoso con l'efficacia (vera o presunta) del *panopticon* totalitario in una società innervata da capillari dispositivi di governo e di controllo come quella cinese; o come il rigurgito d'orgoglio nazionalista tra gli *Italian Born Chinese*, indignati dalla facilità con cui molti in Italia e in altri paesi occidentali cercano ora nella Cina il capro espiatorio della propria colpevole impreparazione. Ma è certo ormai che alla prova del COVID-19 i cinesi d'Italia hanno saputo tenere testa egregiamente, dando prova di senso civico, solidarietà, capacità di mobilitazione e di presa di parola esemplari. Ricordiamocene. ●

⁸ Elisax xia, "Forza Cina forza Wuhan", 4 febbraio 2020, disponibile all'Url <https://www.youtube.com/watch?v=xvwjg-CVPzU>.

⁹ Finedining Lovers, "La Notte delle Bacchette: a Milano ristoranti uniti con un piatto solidale", 20 febbraio 2020, disponibile all'Url <https://www.finedininglovers.it/eventi/notte-bacchette-milano>.



Guido Samarani (a cura di),

La Cina nella storia globale. Percorsi e tendenze

(Milano: Guerini e Associati, 2019)

L'ascesa della Cina al rango di potenza economica mondiale, per molti, è stata una sorpresa. Non certo per gli storici che ricordano quando, prima dell'incontro-scontro con l'Occidente, l'Impero di mezzo fosse davvero al centro degli scambi e dei commerci in tutta l'Eurasia. In un'epoca sempre più caratterizzata dall'incertezza sull'ordine globale che verrà, rileggere il passato è un esercizio quanto mai utile e necessario. Il libro curato da Guido Samarani – noto sinologo dell'Università Ca' Foscari di Venezia – lo fa attraverso le lenti e gli strumenti della storia globale, intesa non come

“la somma della storia dei paesi stranieri”, ma come “una storia centrata sulle connessioni e sulle interazioni” (p. 13). Il volume presenta infatti, in traduzione italiana, una serie di saggi pubblicati in inglese tra il 1991 e il 2017 da autori che rifuggono da una lettura degli avvenimenti registrati in singole aree geografiche o dallo studio di singole dimensioni sociali, isolate dal quadro molto più ampio, articolato e complesso di quel che succede “attorno” allo specifico oggetto di analisi. Non solo: come emerge da un passaggio dell'intervista allo storico Luo Zhitian collocata alla fine della raccolta (“Capire la storia cinese nel contesto della storia mondiale”), il libro è un invito persino ad allargare le maglie della disciplina, per comprendere meglio, in una prospettiva davvero olistica, le vicende umane. Afferma Luo: “coloro che si rinchiodano entro i confini della propria disciplina tendono a definire la storia in un certo modo e non riescono ad andare oltre questi limiti. A mio modo di vedere, lo studio della storia riguarda la comprensione degli esseri umani, un punto che molti purtroppo dimenticano. Se dovessi insegnare metodologia della storia vi inserirei ogni disciplina accademica che possa contribuire a una comprensione migliore del passato” (p. 482).

Tutto, in fondo, ruota attorno al “Problema di Needham”, dal nome di Joseph Needham, famoso storico della scienza che per primo cercò di comprendere come, all'incirca nel crepuscolo della dinastia Ming (1368-1644), lo sviluppo economico cinese si arrestò, lasciando il campo all'Occidente, in piena industrializzazione capitalistica e proiettato verso l'edificazione di un impero dei mari. Il saggio intitolato “Perché non la Cina?” – uno dei tre capitoli a firma di Jonathan W. Daly – dà conto del dibattito storiografico sul punto, dalla risposta di Immanuel Wallerstein (“il successo dell'impero impedì la trasformazione economica”) a quella di Needham stesso (“le élite della Cina disdegnarono il commercio e le scoperte scientifiche”), dall'argomento di André Gunder Frank secondo cui in Cina “salari bassi impedirono l'innovazione risparmiamento-lavoro” (che invece avrebbe permesso la crescita di produttività) alla tesi di Kenneth Pomeranz secondo cui furono le colonie – di cui la Cina fu priva – che permisero all'Occidente il decollo economico. Invero, *Reorient* di Frank e *The Great Divergence* di Pomeranz, insieme a *The Eastern Origins of Western Civilization* di John Hobson sono i libri alla base delle “grandi narrazioni” che troviamo nel testo, facilmente utilizzabile come strumento didattico e di ricerca in università. Da un lato, questi approcci e riflessioni invitano ad abbandonare la visione eurocentrica che troppo spesso, anche inconsapevolmente, adottiamo quando ci occupiamo del “Resto” geografico e politico. D'altro canto, suggeriscono lo sforzo di andare

oltre la dicotomia “West v. the Rest”, scoprendo quanto *West* sia stato introiettato dal *Rest* e quanto di ciò che crediamo caratterizzi il resto del mondo sia presente anche in Occidente e nella sua storia, solamente che per indifferenza, trascuratezza o ideologia tendiamo a dimenticarlo.

Un altro capitolo di Daly, infatti, parla di “grandezza dell’Asia” e ricorda quanti autori abbiano sottolineato come l’Europa sia debitrice nei confronti del continente a oriente, una terra prospera che – ben prima dell’ascesa capitalistica tra mercanti delle Fiandre e banchieri italiani – produceva e scambiava ricchezze su scala continentale. Non c’era quindi “nulla di unico” nella società europea che predestinasse l’Europa al trionfo globale, così come non era già scritto che le istituzioni politiche e socio-economiche asiatiche avrebbero impedito all’Asia il salto capitalistico. Non manca quindi la menzione della critica, da parte di questa storiografia, a pensatori come Max Weber e Karl Marx, a cui si può ascrivere rispettivamente la prima e la seconda visione.

E la Cina, in tutto questo? Luo – non a caso, per storia personale, profondo conoscitore sia del mondo sinico sia di quello occidentale – offre nella sua intervista un’analisi molto lucida delle origini storiche della prospettiva cinese sul mondo. Il riferimento rimane ancora quello del modello “impatto-risposta” di John King Fairbank, secondo cui “se poniamo la data di inizio della storia cinese moderna alla metà del XIX secolo, vediamo che tutti i cambiamenti principali avvenuti da allora sono stati effettivamente prodotti da forze esterne” (pp. 483-484). È l’abbandono della nozione di *tiānxià* (tutto ciò che è sotto il cielo) – “un prisma attraverso il quale passava la nostra tradizionale visione del mondo e che presuppone la centralità della Cina nel mondo e la sottomissione dei popoli e delle società situati alla

periferia della Cina” – che costituisce “uno dei cambiamenti essenziali nella storia cinese moderna” (p. 484). Le sconfitte militari dell’impero – e il sentimento di inadeguatezza che esse generano – costringono la Cina a fare i conti con la perdita di centralità, e con un mondo (non più così “barbaro”), che bussava alle porte o addirittura le apre con forza. Fu così che i cinesi gradualmente accettarono “l’idea straniera di supremazia basata sul potere e sulla forza”. Fu un passaggio storico, perché i cinesi “non hanno mai approvato il fatto che la forza sia l’unico criterio che distingue la civiltà dalla barbarie” e, “una volta abbracciata questa convinzione, hanno dovuto accettare il fatto di essere barbari alla periferia del mondo civilizzato” (p. 485). Questa differenza è all’origine del complesso rapporto di critica/imitazione, ammirazione/disprezzo, in sintesi di amore/odio tra Cina e Occidente. La tensione, peraltro, si registra in altre parti del “Resto”: è una dimensione rintracciabile nelle ex-colonie europee, e in fondo “ciò che accadde ai popoli conquistati e colonizzati era percepito dai cinesi come un avvertimento” (p. 491), poiché anche la Cina rischiava di soccombere davanti agli stranieri.

E ora che il quadro internazionale è in grande sommovimento, la tensione sfocerà in un conflitto? Non c’è dubbio che “negli ultimi cent’anni l’Occidente è passato, nelle menti dei cinesi, dall’essere fonte di ispirazione e ideale a essere fonte di problemi e addirittura una maledizione” (p. 491), ma la fine della storia non è ancora stata scritta, poiché “il processo di costruzione dell’incontro/scontro con l’Occidente” è “ancora in corso” (p. 491). Di certo, a essere fonte di ispirazione, per tutti coloro desiderosi di comprendere i cambiamenti epocali del nostro tempo e l’affascinante ritorno dell’Asia sul palcoscenico della storia globale, è questa raccolta di saggi composta da Samarani. Averli resi accessibili al pubblico italiano è un esercizio lodevole. ●

I libri recensiti in questa rubrica possono essere acquistati presso la Libreria Bodoni di via Carlo Alberto, 41, Torino.

Le opinioni espresse dagli autori dei saggi pubblicati su questa rivista non riflettono necessariamente quelle del direttore e della redazione di *OrizzonteCina*, né quelle del Torino World Affairs Institute.

Dal 2010 a oggi hanno contribuito a *OrizzonteCina*, tra gli altri, **Edoardo Agamennone** (Edf e T.wai), **Marco Aliberti** (ESPI), **Alessia Amighini** (UNCTAD), **Giovanni B. Andornino** (Università di Torino e T.wai), **Attilio Andreini** (Università Ca' Foscari di Venezia), **Eleonora Ardemagni** (analista indipendente), **Sabrina Ardizzoni** (Università di Bologna), **Alessandro Arduino** (Shanghai Academy of Social Sciences), **Fernando Ascensão** (Università di Lisbona e Consejo Superior de Investigaciones Científicas), **Gabriele Battaglia** (China Files), **Sara Beretta** (Università degli studi di Milano Bicocca), **Ester Bianchi** (Università di Perugia), **Ettore Bompard** (Politecnico di Torino), **Alberto Bradanini** (Ambasciata d'Italia presso la Rpc), **Daniele Brigadoi Bologna** (Università dell'Insubria, T.wai e Codici), **Martina Bristot** (University of Hong Kong), **Daniele Brombal** (Università Ca' Foscari di Venezia e T.wai), **Eugenio Buzzetti** (AGI e AGIChina24), **Anna Caffarena** (Università di Torino e T.wai), **Andrea Canapa** (Ministero degli Affari Esteri), **Yue Cao** (T.wai), **Maria Adele Carrai** (Princeton-Harvard China and the World Program), **Nicola Casarini** (IAI), **Martina Caschera** (Università di Chieti-Pescara), **Larry Catá Backer** (Pennsylvania State University), **Francesca Celi** (TOChina Hub), **Epaminondas Christofilopoulos** (Praxi/Forth), **Chen Chunhua** (George Washington University), **Vannarith Cheang** (Cambodian Institute for Cooperation and Peace), **Carlotta Clivio** (LSE e T.wai), **Roberto Coisson** (Università di Parma), **Andrea Critto** (Università Ca' Foscari di Venezia), **Giuseppe Cucchi** (Nomisma), **Da Wei** (China Institutes of Contemporary International Relations), **Massimo Deandreis** (SRM), **Laura De Giorgi** (Università Ca' Foscari di Venezia), **Lidia De Michelis** (Università degli Studi di Milano), **Simone Dossi** (Università degli Studi di Milano e T.wai), **Nicolas Douay** (Université Paris Diderot e UMR Géographie-Cités), **Ceren Ergenç** (Middle East Technical University), **Fang Kecheng** (Southern Weekly - 南方周末), **Paolo Farah** (Edge Hill University), **Enrico Fardella** (Peking University e T.wai), **Feng Zhongping** (CICIR), **Susan Finder** (University of Hong Kong), **Clarissa Forte** (Collegio Umberto I), **Ivan Franceschini** (Australian National University), **Fu Chenggang** (International Finance Forum), **Giuseppe Gabusi** (Università di Torino e T.wai), **Edoardo Gagliardi** (Università di Roma "La Sapienza"), **Gao Mobo** (University of Adelaide), **Michele Geraci** (Nottingham University Business School e Zhejiang University), **Andrea Ghiselli** (Fudan University e T.wai), **Gabriele Giovannini** (Northumbria University), **Elisa Giubilato** (Università Ca' Foscari di Venezia), **Andrea Goldstein** (UNESCAP), **Simona Grano** (Università di Zurigo), **Ray Hervandi** (T.wai), **Huang Jing** (China Institutes of Contemporary International Relations), **Jean-François Huchet** (Inalco), **Massimo Iannucci** (Ministero degli Affari Esteri), **Joan Johnson-Freese** (US Naval War College), **Kairat Kelimbetov** (Banca centrale della Repubblica del Kazakistan), **Andrey Kortunov** (Russian International Affairs Council), **Fabio Lanza** (University of Arizona), **Yuan Li** (University of Duisburg-Essen), **Liang Zhiping** (Accademia nazionale cinese delle arti), **Liang Yabin** (Scuola centrale del Pcc), **Lin Zhongjie** (University of North Carolina), **Shahriman Lockman** (Institute of Strategic and International Studies, Malaysia), **Luo Hu** (China COSCO Shipping Group), **Emma Lupano** (Università degli Studi di Milano), **Giovanna Mapelli** (Università degli Studi di Milano), **Antonio Marcomini** (Università Ca' Foscari di Venezia), **Maurizio Marinelli** (Goldsmiths University of London), **Daniele Massaccesi** (Università di Macerata), **Christopher A. McNally** (East-West Center e Chaminade University), **Alberto Melloni** (Università di Modena-Reggio Emilia e Università di Bologna), **Silvia Menegazzi** (LUISS), **Marina Miranda** (Università di Roma "La Sapienza"), **Dragana Mitrović** (Università di Belgrado), **Lara Momesso** (University of Portsmouth), **Angela Moriggi** (Università Ca' Foscari di Venezia), **Gianluigi Negro** (Università della Svizzera Italiana), **Elisa Nesossi** (Australian National University), **Giovanni Nicotera** (UNODC), **Niu Xinchun** (CICIR), **Paola Paderni** (Università di Napoli "L'Orientale"), **Raffaello Pantucci** (RUSI), **Dragan Pavlicevic** (Xi'an Jiaotong Liverpool University), **Roberto Pedretti** (Università degli Studi di Milano), **Peng Jingchao** (SIPRI), **Gaia Perini** (Università di Modena e Reggio Emilia, Bologna, Forlì), **Andrea Perugini** (Ministero degli Affari Esteri), **Alessio Petino** (Development Solutions Europe Ltd.), **Luca Petroni** (Deloitte Financial Advisory), **Lisa Pizzol** (Università Ca' Foscari di Venezia), **Arianna Ponzini** (University of Oxford e T.wai), **Giorgio Prodi** (Università di Ferrara e T.wai), **Anna Paola Quaglia** (T.wai), **Ming-yeh T. Rawnsley** (University of Nottingham), **Xavier Richet** (University of the New Sorbonne), **Alessandro Ripa** (University of Aberdeen), **Giulia C. Romano** (IN-EAST Universität Duisburg-Essen e SciencesPo), **Stefano Ruzza** (Università di Torino e T.wai), **Francesca Rosati** (Università di Leida e EHESS di Parigi), **Marco Sanfilippo** (Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EU), **Flora Sapia** (Australian National University e T.wai), **Maurizio Scarpari** (Università Ca' Foscari di Venezia), **Dini Sejko** (Chinese University of Hong Kong), **Francesco Silvestri** (TOChina Hub), **Eugene Simonov** (RwB), **Alessandra Spalletta** (AGIChina 24), **Francesca Spigarelli** (Università di Macerata), **Jonathan Sullivan** (University of Nottingham), **Sun Hongzhe** (Peking University), **Justyna Szczudlik-Tatar** (Polish Institute of International Affairs), **Antonio Talia** (AGI e AGIChina24), **Matteo Tarantino** (Università di Ginevra), **Patricia Thornton** (University of Oxford), **Plamen Tonchev** (IIER), **Konstantinos Tsimonis** (King's College London), **Alexander Van de Putte** (IE Business School), **Anastas Vangeli** (Polish Academy of Sciences), **Alessandro Valardo** (Intesa Sanpaolo e Penghua Fund Management), **Wang Jinyan** (Chinese Academy of Social Sciences), **Wang Ming** (Tsinghua University), **Wang Tao** (Beijing Energy Network), **Wang Zheng** (Seton Hall University), **Christopher Weidacher Hsiung** (Norwegian Institute for Defense Studies e University of Oslo), **Gerda Wielander** (University of Westminster), **Chloe Wong** (Foreign Service Institute of the Philippines), **Xu Xiaojie** (Chinese Academy of Social Sciences), **Yu Hongjun** (Dipartimento per gli Affari Internazionali del Pcc), **Zhang Jian** (Peking University), **Zhang Weiliang** (Hangzhou Normal University), **Zhang Zhenjun** (China Institute of Space Law), **Zhao Minghao** (China Center for Contemporary World Studies), **Zhou Tianyang** (University of Sussex), **Zhu Feng** (Peking University), **Zhu Shaoming** (Pennsylvania State University), **Zhu Zhongbo** (China Institute of International Studies), **Fabiano Zinzone** (Esercito Italiano).

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

DOCUMENTI DI POLICY IN PRIMO PIANO

- H.E. Wang Yi, "Adhering to multilateralism and jointly creating a better future", Madrid, 16 dicembre 2019, disponibile all'Url https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/t1725392.shtml.
- Missione permanente della Repubblica popolare cinese presso le Nazioni unite, "Statement by Ambassador Zhang Jun at Security Council Meeting on Cooperation between UN and ASEAN", 31 gennaio 2020, disponibile all'Url <https://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/eng/hyfy/t1738243.htm>.

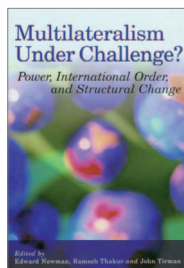


Juha Jukela

The G-20: a pathway to effective multilateralism?

(Parigi: European Union Institute for Security Studies, 2011)

Il volume, parte delle *Chaillot Papers* dell'Istituto dell'Unione europea per gli studi di sicurezza, esplora nel dettaglio la possibilità per il G-20 di assumere più vaste sfere di competenza. Il volume s'interroga inoltre sulle eventuali sfide che il forum potrebbe rappresentare per la strategia internazionale dell'Unione europea. Mentre il futuro del G-20 è ancora ignoto, un'analisi sulla sua evoluzione permette di valutarne l'importanza nella cornice offerta dalla *governance globale* e dal multilateralismo.

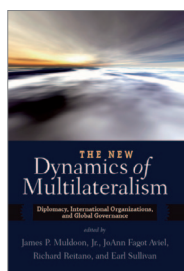


Edward Newman, Ramesh Thakur, e John Tirman (a cura di)

Multilateralism under challenge? Power, international order and structural change

(Tokyo: United Nations University Press, 2006)

I valori e le istituzioni del multilateralismo sono fenomeni storici, creati nel contesto dato da specifiche sfide ed esigenze, e costituiti attraverso particolari forme di *leadership*, norme, e configurazioni internazionali del potere. Come qualsiasi altro costruito sociale, il multilateralismo è destinato ad evolversi in quanto funzione di dinamiche in continuo mutamento. Questo volume ne esplora dunque l'evoluzione, accennando anche agli approcci futuri che consentiranno la gestione di sfide globali quali, tra le altre, la sicurezza internazionale, il terrorismo, e la sostenibilità ambientale.

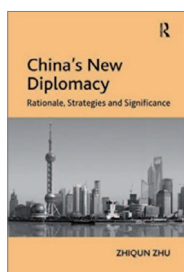


James P. Muldoon Jr., JoAnn Fagot Aviel, Richard Reitano, e Earl Sullivan (a cura di)

Dynamics of multilateralism: diplomacy, international organizations, and global governance

(Boulder: Westview Press, 2011)

Cosa s'intende per "mondo multilaterale", e cosa vogliono dire gli esperti che ritengono che gli Stati Uniti abbiano abbandonato il "multilateralismo"? Secondo gli autori, non saper rispondere a domande di tal genere può avere conseguenze concrete, ben oltre l'ambito accademico. Il volume ripercorre dunque le tappe fondamentali del multilateralismo, allo stesso tempo illustrando come esso dia forma (e sia formato a sua volta) dai cambiamenti che interessano la politica e l'ordine mondiali.



Zhiqun Zhu

China's new diplomacy: rationale, strategies and significance

(Farnham: Ashgate Publishing, 2013)

Quali sono stati i principali motori delle riforme politiche cinesi dei primi anni Novanta? Quale impatto ha avuto la nuova diplomazia multidirezionale della Cina sulla sua economia politica internazionale? In che modo può la comunità internazionale rispondere adeguatamente alla nuova diplomazia cinese? Cercando la risposta a queste domande, Zhiqun Zhu avvicina il lettore alle dinamiche di interdipendenza che legano la Cina al resto della comunità internazionale, e viceversa.

OrizzonteCina è sostenuta da:



Fondazione
Compagnia
di SanPaolo

Partner editoriale



formiche

Gain new tools for the future. Take the right path **TOChina.**



ChinaMed Business Program



The ChinaMed Business Program (CMBP) offers a uniquely intensive set of crash courses to graduate students and dynamic future managers pursuing an effective business career across China and the Euro-Mediterranean region.

The 8th edition of CMBP, run in partnership with Peking University, will take place online from July 6 to July 31, with 120 hours of lectures, group projects, conversations with guest speakers.

Up to 50 outstanding candidates are admitted to the program to be equipped with a diverse set of strategic skills in the areas of business internationalization, cross-cultural management and creative entrepreneurship.

ONLINE EDITION

chinamedbusiness.eu

APPLICATIONS ARE OPEN UNTIL JUNE 29, 2020