



CONFINDUSTRIA

# Italia, Europa e Cina

---

Analisi e proposte  
per un rinnovato  
modello  
di cooperazione

Il presente Documento è stato realizzato dall'Area Affari Internazionali di Confindustria in collaborazione con la Delegazione presso l'Unione Europea.

Project Manager: Giovanni Dioguardi

Coordinamento: Marco Felisati

Team di progetto: Marco Felisati, Giovanni Dioguardi, Laura Travaglini, Cristiana Pace, Diana Frattale, Carlo Pirrone, Cinzia Guido.

Il Documento è stato chiuso con le informazioni disponibili al 30 marzo 2019.

Il suo utilizzo, traduzione o adattamento sono sottoposti alla vigente normativa sul diritto d'autore.

## Executive Summary

Negli ultimi 40 anni la Cina ha compiuto enormi progressi economici e sociali divenendo la prima potenza manifatturiera e il primo esportatore mondiale di merci, ma il suo modello di sviluppo presenta forti asimmetrie rispetto a quelli degli altri Paesi, specie avanzati, che provocano distorsioni del mercato.

Il deciso rallentamento economico e l'offensiva USA hanno indotto un ripensamento strategico anche in Europa, ponendo il "Caso Cina" al centro del dibattito in vista delle elezioni per il rinnovo del Parlamento UE.

L'approccio della Cina alla competizione globale ha assunto toni sempre più decisi che stentano a conciliarsi con i principi liberali su cui si fonda l'Europa e che si estendono ormai ai settori a più alta intensità tecnologica e a mercati terzi. Il ruolo del Partito nell'economia e il peso delle SOEs - State Owned Enterprises distorcono la concorrenza influenzando interi settori manifatturieri.

Il mercato degli appalti pubblici e la tutela della proprietà intellettuale spiccano per la loro difformità con le norme internazionali e nonostante l'adesione al WTO, la Cina è ancora un mercato efficacemente protetto.

Programmi di sviluppo ambiziosi come la Belt&Road Initiative o il Piano Made in China 2025 sono oggetto di attenzione a livello internazionale con toni talvolta assai critici.

L'analisi non discute l'importanza della Cina come partner per il nostro sistema industriale e per la UE: la collaborazione economica a livello nazionale è aumentata costantemente e il mercato cinese è un riferimento imprescindibile per le nostre imprese. L'intento è piuttosto mettere a fuoco come esse possano più efficacemente competere con realtà cinesi e quali passi vanno compiuti a livello UE e multilaterale per preservare la centralità dell'Europa e dell'Italia nell'economia globale.

Investimenti in infrastrutture, ricerca e innovazione devono tornare ad essere la base delle linee guida di politica economica europea. Sui principali aspetti di politica commerciale è necessario che l'UE rafforzi ogni misura utile a rendere il rapporto con la Cina mutuamente vantaggioso, in primo luogo attraverso adeguati strumenti di difesa commerciale.

L'UE deve poi ampliare e modernizzare la propria rete di accordi di libero scambio estendendo il più possibile la convergenza regolamentare e, ove possibile, i propri standard alle regioni e ai mercati di maggiore interesse,

pena la sua marginalizzazione dalle rotte commerciali preferenziali e dalle nuove frontiere della primazia tecnologica globale.

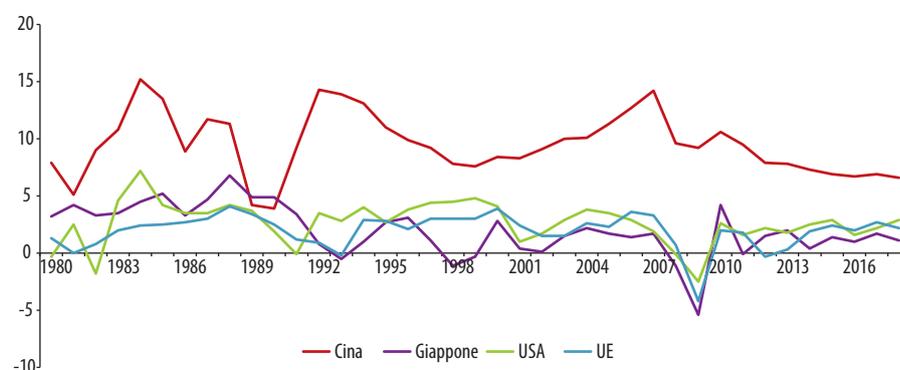
Posto che negoziare un accordo di libero scambio con la Cina appare decisamente prematuro, la UE deve agire con la massima determinazione per il rinnovamento della governance multilaterale, in primis attraverso la riforma del WTO, per ottenere dalla Cina il rispetto concreto degli impegni assunti e porre così le basi per rafforzare le proprie istanze bilaterali di reciprocità. Il quadro del G20 appare al momento quello su cui concentrare gli sforzi.

L'Italia, come Paese fondatore e seconda potenza manifatturiera europea, ha l'obbligo di assumere un ruolo di primo piano in questo esercizio, contribuendo in maniera attiva alla definizione di una rinnovata strategia di politica estera comune nei confronti della Cina.

## 1. “Miracolo Cinese”, “Nuova Era” e tensioni commerciali

**L’ascesa della Cina a 40 anni dalla “Politica di Apertura”.** Dal dicembre 1978 le riforme economiche e sociali avviate da Deng Xiaoping attraverso l’integrazione nel commercio globale, l’apertura al capitale privato e l’attrazione di investimenti stranieri, hanno trasformato una società prevalentemente rurale nella 2° potenza economica al mondo, con performance di crescita uniche nel panorama internazionale. Da quell’anno, il Pil del paese è aumentato ad un ritmo medio del 9,5%, a fronte di una media mondiale del 3,5% e al 4,5% realizzato dai principali paesi emergenti<sup>1</sup>. Nel 2010 la ricchezza totale prodotta dalla Cina ha superato quella del Giappone, collocandola al secondo posto fra le economie mondiali dopo gli USA e permettendo ad oltre 800 milioni di cittadini cinesi di uscire dalla condizione di povertà estrema<sup>2</sup>.

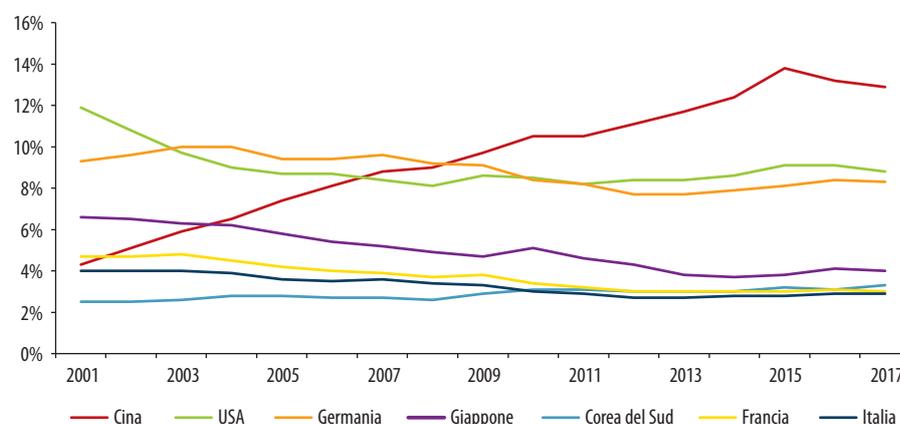
**Grafico 1.1**  
Crescita Economica Cina, Giappone,  
USA e UE 1980-2018  
(variazione %)



Fonte: Elaborazione dati FMI

La produzione industriale è stata il motore del miracolo cinese, trasformando il Paese nel principale produttore mondiale di manufatti con una quota oggi pari a circa il 30% del totale<sup>3</sup>. In parallelo l’incidenza del settore primario sul Pil nazionale si è ridotta da circa il 30% della fine degli anni ’70 a meno del 10%. Ispirata al modello di “economia socialista di libero mercato”, la Cina ha costantemente rafforzato la propria integrazione nel sistema globale degli scambi, entrando nel dicembre 2001 nell’Organizzazione mondiale del Commercio. Allora, la quota cinese sull’export mondiale di beni era del 4,3%, classificandola 7° esportatore mondiale.

**Grafico 1.2**  
Quote di mercato sull’export mondiale di  
beni 2001-2017  
(% sul totale)



Fonte: Elaborazione dai UN Comtrade

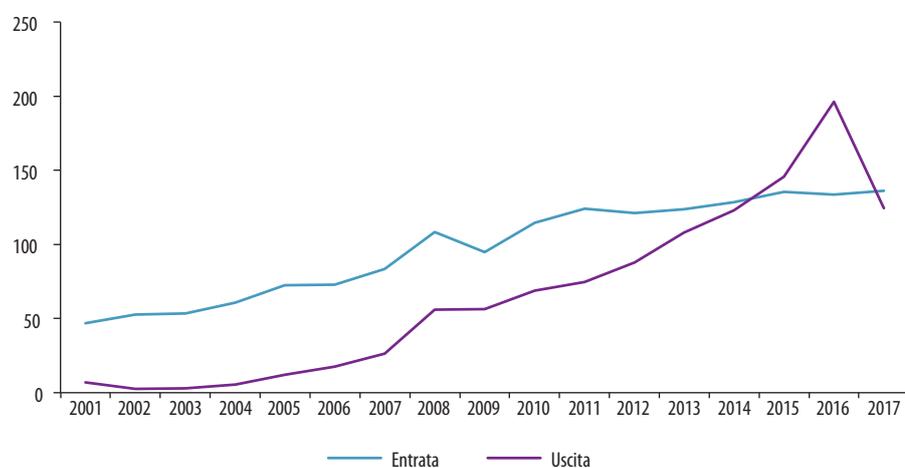
<sup>1</sup> Fonte: Elaborazione dati FMI.

<sup>2</sup> Fonte: Dati World Bank.

<sup>3</sup> Fonte: Elaborazione dati CSC Confindustria.

Già nel 2008 la Cina aveva raggiunto il vertice della classifica scavalcando la Germania, posizione ulteriormente rafforzata negli anni seguenti. Nel 2017 l'incidenza della Cina sul commercio mondiale di beni è stata del 12,9% come esportatore e del 10,4% come importatore (valore che la colloca al 2° posto dopo gli USA<sup>4</sup>).

Sul piano degli investimenti, se la prima fase di apertura della Cina (cd. *Open Door Policy*) era improntata all'attrazione di capitali e imprese straniere ed alla parallela spinta delle esportazioni, a partire dal 2006 con l'11° Piano Quinquennale e l'adozione della *Go Global Policy*, il Governo ha puntato a sostenere gli investimenti all'estero. Il successo di questa strategia è confermato dalle statistiche internazionali che hanno visto per la prima volta nel 2015 il flusso di IDE cinesi in uscita superare quelli in entrata (145 miliardi vs 135) collocando stabilmente la Cina tra i principali investitori mondiali.



**Grafico 1.3**  
**Flussi di IDE in entrata e uscita della Cina 2001-2017**  
 (miliardi di USD)

Secondo stime preliminari relative al 2018, gli investimenti *outbound* della Cina stanno tuttavia registrando una flessione significativa, in particolare negli USA e nella UE, dove sono passati da 110 miliardi di USD a poco più di 30<sup>5</sup>. Alla base di tale performance vi sarebbe da un lato la scelta di Pechino di favorire le acquisizioni realmente corrispondenti all'interesse economico nazionale; dall'altro l'atteggiamento, in particolare degli USA, di maggiore severità nel valutare il pregiudizio per la sicurezza nazionale che potrebbe derivare dall'acquisizione di gruppi e tecnologie occidentali<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Fonte: Elaborazione dati UN COMTRADE.

<sup>5</sup> Fonte: Elaborazione dati Rhodium Group e Baker McKenzie.

<sup>6</sup> Nel corso del 2018 il CFIUS, Comitato sugli investimenti esteri degli Stati Uniti, ha bloccato per ragioni di sicurezza nazionale circa il 70% delle operazioni sottoposte al suo vaglio; fra esse la vendita del gruppo Parmateleesa all'azienda cinese Grandland Holdings.

**Tabella 1.1**  
**Previsioni crescita PIL della Cina**  
**2019-2023 e raffronto 2000-2018**  
*(variazioni %)*

2000-2018	2019	2020	2021	2022	2023
9,2	6,2	6,2	6	5,8	5,6

Fonte: Elaborazione dati FMI

**Xi Jinping e il “New Normal”.** Con l’ascesa di Xi Jinping alla guida del Partito e del Paese, la Cina ha inaugurato una nuova fase del proprio sviluppo. Per quanto la sua economia continui a determinare circa il 30% della crescita globale, dal 2013 le sue performance si attestano su livelli attorno al 7%, bel al di sotto di quelli dei primi anni 2000<sup>7</sup>. Nel 2017 l’economia cinese è cresciuta del 6,9%, valore distante dai *double-digit* di inizio millennio, ma comunque il più alto dal 2010 e superiore al 6,5% fissato dal governo, o al 6,8% stimato originariamente da Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale. Indicazioni più preoccupanti sono giunte nel 2018, con un aumento del Pil stimato dal FMI del 6,6%, il più basso dal 1990, anno delle sanzioni internazionali seguite agli scontri di Piazza Tienanmen.

L’utilizzo massiccio delle risorse naturali, l’indebitamento di amministrazioni pubbliche e imprese statali, la sovraccapacità produttiva in alcuni settori manifatturieri sono fattori di rischio che minacciano la stabilità sociale e politica del Paese e le sue potenzialità di crescita nel lungo periodo<sup>8</sup>. Le prospettive di rallentamento dell’economia (o peggio di un suo “atterraggio duro”) sono noti al Governo di Pechino, che con il termine “*New Normal*” ha voluto caratterizzare la trasformazione del modello economico basato non più sulla quantità della crescita ma sulla sua qualità e sulla necessità di affrancarsi da export e produzioni a basso valore aggiunto in favore di consumi interni, servizi e produzioni *hi tech*<sup>9</sup>.

**L’offensiva americana e i rischi di una guerra commerciale.** Fra i principali obiettivi della politica economica avviata dall’amministrazione Trump, vi è quello di ridurre l’enorme disavanzo commerciale che il Paese sconta con il resto del mondo, quantificato nel 2018 in oltre 891 miliardi USD. Il primo bersaglio è la Cina, responsabile di oltre il 45% di questo valore (419 miliardi in aumento rispetto ai 396 del 2017<sup>10</sup>). Dopo l’aumento dei dazi fino al 30% sui pannelli solari e al 50% sulle lavatrici importati dall’estero (non solo dalla Cina) e quello sull’importazione di acciaio ed alluminio per “ragioni di sicurezza nazionale”<sup>11</sup>, dallo scorso marzo l’offensiva si è concentrata sulla Cina con l’accusa di pratiche commerciali sleali. L’indagine dello *U.S. Trade Representative* del marzo 2018<sup>12</sup> indica che la cessione forzata di tecnologia da parte di aziende cinesi costa annualmente all’economia americana fra i 225 e i 600 miliardi USD. L’Fbi ha aggiunto che il furto informatico della tecnologia americana da parte della Cina rappresenta la più grave minaccia alla sicurezza nazionale degli Stati Uniti.

<sup>7</sup> Fonte: Elaborazione dati FMI.

<sup>8</sup> Il Primo Ministro Li Keqiang nel discorso programmatico ai delegati delle due sessioni parlamentari del 5 marzo ha per la prima volta parlato di “dolori crescenti della trasformazione economica”.

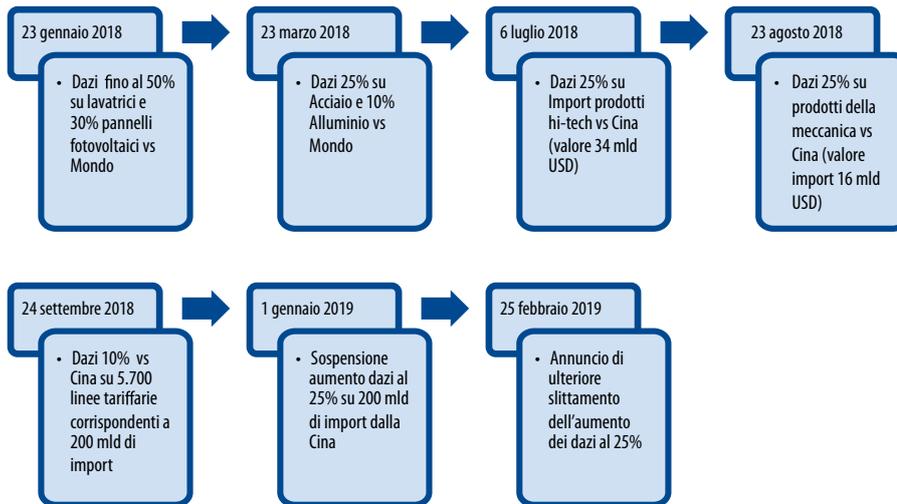
<sup>9</sup> Proprio la necessità di upgrading qualitativo è confermata dall’andamento dell’incidenza dei settori high-tech e medium-high-tech nella bilancia commerciale cinese, il cui peso è salito dal 37% di metà anni ‘90 al 61%, ma che appare tuttavia stabile dal 2005.

<sup>10</sup> Fonte: Elaborazione dati BEA.

<sup>11</sup> Sezione 232 del Trade Expansion Act del 1962.

<sup>12</sup> Ex Sezione 301 del Trade Act del 1974: “Update Concerning China’s Acts, Policies and Practices related to technology transfer, intellectual property and innovation”.

## Cronologia Principali misure commerciali varate dagli USA nei confronti della Cina (2018-2019)



**I recenti sviluppi e le prospettive future.** Fra luglio e agosto 2018 gli USA hanno adottato un dazio aggiuntivo del 25% su oltre 818 linee tariffarie corrispondenti a circa 50 miliardi di dollari di beni hi-tech importati dalla Cina. A ciò si è aggiunto un incremento delle tariffe del 10% su circa 5.700 linee tariffarie corrispondenti a 200 miliardi di dollari di import, con previsioni di ulteriore aumento al 25% nel gennaio 2019. Ad essere colpiti sono stati stavolta prevalentemente prodotti alimentari e beni di consumo<sup>13</sup>. La scadenza del 1 gennaio è stata prorogata di 90 giorni a seguito dell'incontro fra il Presidente Trump e quello cinese Xi Jinping al G20 di Buenos Aires. Nelle settimane seguenti sono continuati i negoziati tecnici, guidati rispettivamente dal USTR Robert Lighthizer e dal Vice Primo Ministro, Liu He. Il 25 febbraio il Presidente Trump ha annunciato un ulteriore slittamento dell'incremento dei dazi sulla base dei "progressi sostanziali" raggiunti con la Cina su questioni come la protezione della proprietà intellettuale, il trasferimento tecnologico, l'agricoltura o l'andamento della valuta. Un eventuale accordo è in corso di definizione e potrebbe essere ufficializzato in occasione di un imminente vertice Trump - Xi Jinping.

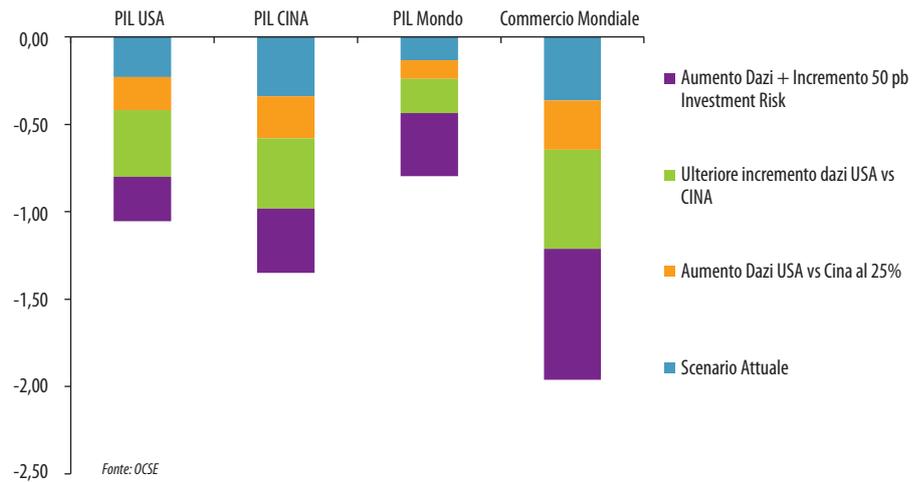
UE e Giappone sono sempre più allineati alle posizioni USA ed a giugno 2018 hanno presentato un ricorso al WTO con analoga motivazione.<sup>14</sup> Più recentemente, a dicembre 2018, l'UE ha ampliato il caso, includendo nel ricorso anche le norme che disciplinano gli investimenti nei settori delle auto elettriche, biotecnologie per le sementi e le autorizzazioni per la costituzione di *joint venture*.

<sup>13</sup> Fra essi: arance, mandarini in scatola, prodotti per capelli, valigie, borse, griglie a gas, aspirapolvere, rasoi, condizionatori, tostapane, mobili, materassi; sono stati invece esclusi articoli di elettronica e bluetooth, caschi per biciclette, articoli per la sicurezza dei bambini come i seggiolini e box o sostanze chimiche usate nella produzione tessile e agricola.

<sup>14</sup> Oggetto della procedura sono le norme della legislazione cinese che impongono ai soggetti stranieri obblighi sui diritti di proprietà industriale diversi da quelli applicati alle aziende locali, limitandone in questo modo la capacità di protezione e violando gli obblighi previsti in ambito multilaterale.

**I rischi per la Cina e l'economia globale.** I dati relativi al primo semestre 2018 pubblicati dalle Dogane cinesi mostrano come l'interscambio con gli USA sia già entrato in una fase di forte rallentamento: le esportazioni cinesi sono infatti cresciute del 5,4% contro il 19,3% dello stesso periodo del 2017, con un divario ancora più accentuato nel mese di giugno, quando l'export di Pechino è cresciuto del 3,8% contro il 27,6% registrata a giugno 2017. Secondo le principali analisi internazionali l'economia globale non ha ancora pienamente recepito l'effetto delle misure protezionistiche approvate dall'amministrazione Trump: sarà infatti nel 2019 che il commercio internazionale si troverà ad affrontare i rischi maggiori.

**Grafico 1.4**  
**Potenziali effetti nel medio termine dell'escalation commerciale USA-Cina su Pil e Commercio Mondiale**



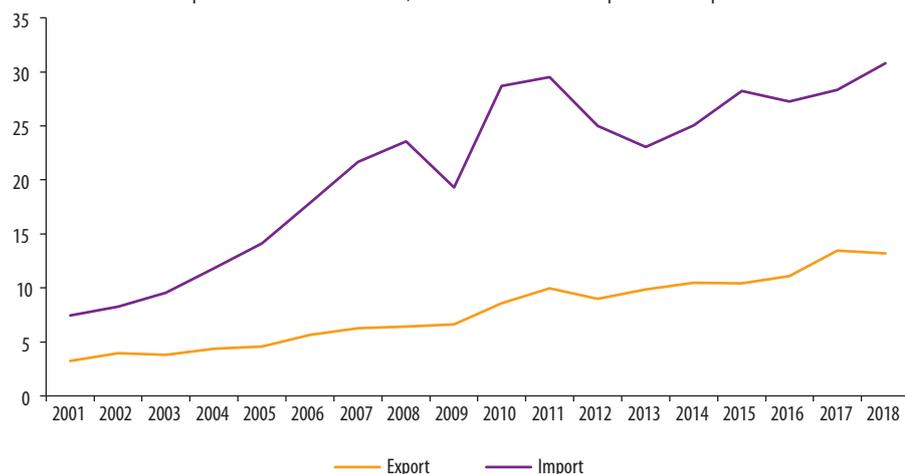
Nell'eventualità di un mantenimento della situazione attuale, l'OCSE ha stimato un impatto al 2021 sul Pil di USA e Cina rispettivamente dello -0,2% e -0,3%; con l'inasprimento dei dazi, l'impatto potrebbe giungere all'1% del Pil USA e l'1,3% di quello cinese, qualora le tensioni sfociassero in un irrigidimento delle condizioni di finanziamento. Ben più gravi sarebbero gli effetti sul commercio globale, che nella simulazione peggiore dell'OCSE potrebbe contrarsi addirittura dell'1,9%, sostanzialmente dimezzando le sue performance attuali. Oltre che sull'economia cinese, l'escalation rischia pertanto di incidere pesantemente su quella globale e di mettere in crisi la *governance* che l'ha regolata dal secondo dopoguerra. Scenario a cui Governi, Organizzazioni Internazionali, imprese e finanza guardano con preoccupazione.

Per quanto attiene all'impatto sull'Italia, il Centro Studi di Confindustria ha stimato che nel caso in cui le barriere tariffarie colpissero soprattutto gli scambi USA-Cina, l'impatto negativo sull'export italiano, e quindi sul PIL, sarebbe controbilanciato da un effetto sostituzione positivo per i prodotti italiani in quei mercati di destinazione: in base a stime del Fondo Monetario Internazionale, si potrebbe verificare addirittura un marginale incremento del PIL nel primo anno che però si annulla e diventa negativo negli anni successivi. Nel caso di una vera guerra commerciale invece, dominerebbero le esternalità negative via fiducia e finanza, con una discesa del PIL di circa mezzo punto percentuale in due anni.

## 2. Quanto è importante il mercato cinese per le imprese italiane?

**Il peso della Cina come partner dell'Italia.** L'emergere della Cina ha determinato un rafforzamento delle relazioni economiche e commerciali con l'Italia, facendone un mercato di riferimento imprescindibile per le nostre imprese. Se infatti nel 2001 la Cina assorbiva appena l'1,2% delle esportazioni italiane, nel 2017 la quota è salita al 3%, facendo del paese il nostro 8° cliente e 3° al di fuori dell'UE. Il peso della Cina come nostro fornitore è passato dal 2,8% al 7,1%, 3° posto assoluto nel ranking mondiale. Nel 2018 l'interscambio bilaterale ha toccato la cifra record di 43,8 miliardi di euro, erano appena 10,6 nel 2001 e 25 nel 2009.

Nel confronto con il 2001, l'anno di ingresso della Cina nel WTO, l'export dell'Italia è cresciuto del 316% e i nostri acquisti del 280%<sup>15</sup>. Nel dettaglio le nostre vendite nel 2018 hanno superato la cifra di 13,1 miliardi di €, in leggera flessione (-2,4%) rispetto al livello record toccato nel 2017, mentre i nostri acquisti sono cresciuti dell'8,2%, superando i 30,7 miliardi di €. In totale le imprese italiane che intrattengono relazioni commerciali con la Cina superano le 18.500, oltre il 10% di quelle esportatrici.



Fonte: Elaborazione dati ISTAT

**Grafico 2.1**  
**Interscambio Commerciale Italia-Cina**  
**2001-2018**  
(miliardi di €)

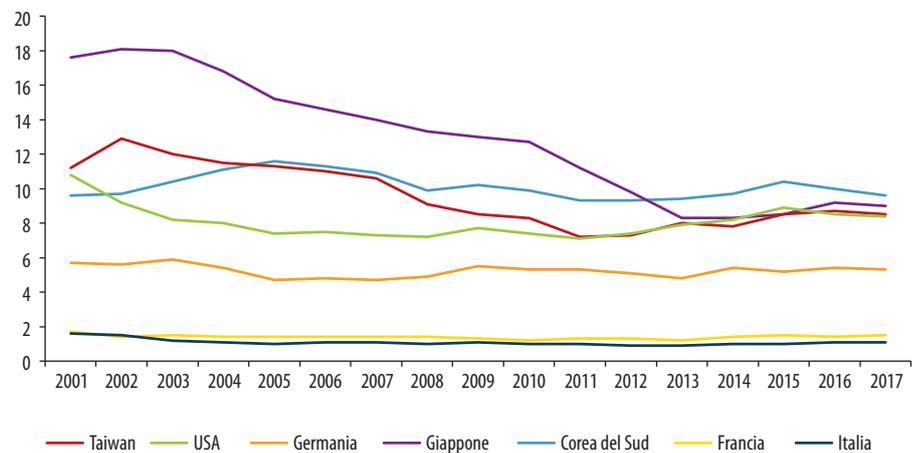
**Flussi commerciali bilaterali.** Quasi il 30% (29,2%) del nostro export è costituito da macchine e prodotti della meccanica, seguiti da prodotti chimici e farmaceutici (14%) e mezzi di trasporto (8,5%). Una quota rilevante spetta ai settori tradizionali del *made in Italy*, con il tessile-abbigliamento a quasi il 18% e i mobili circa il 3,6%. Per quanto riguarda le nostre importazioni dalla Cina, il 19,3% è rappresentato da prodotti tessili, abbigliamento e accessori, seguiti da computer e apparecchi elettronici (17,2%), prodotti della meccanica e dell'elettromeccanica (rispettivamente con l'11,7% e l'11,3%); articoli in gomma e prodotti chimici incidono entrambi per il 5,6% dei nostri acquisti dalla Cina.

<sup>15</sup> Fonte: Elaborazione dati ISTAT.

**Principali elementi di criticità.** Le relazioni commerciali fra Italia e Cina sono storicamente caratterizzate da due squilibri: il nostro deficit commerciale, che lo scorso anno ha superato i 17,6 miliardi di euro<sup>16</sup> (il suo record è stato pari ad oltre 20 miliardi nel 2010) e che di fatto è sempre stato superiore a quanto esportato dall'Italia.<sup>17</sup> Il secondo attiene alla nostra quota di mercato, che nonostante gli sforzi di promozione da parte di imprese, associazioni ed enti di supporto all'internazionalizzazione, resta ancorata attorno all'1% dal 2004 e non ci permette di cogliere appieno le opportunità offerte dal mercato cinese.<sup>18</sup>

I principali fornitori globali della Cina continuano ad essere nell'ordine Corea del Sud, Giappone e Taiwan, che insieme esprimono quasi il 30% dell'export mondiale verso la Cina. Le variazioni più significative registrate negli ultimi 15 anni fra le quote di mercato sono state messe a segno dal Vietnam (passato dallo 0,4% al 2,7%), Brasile (dall'1% al 3,2%) e l'Australia (dal 2% al 5,3%)<sup>19</sup>.

**Grafico 2.2**  
**Andamento Quote di mercato principali**  
**fornitori della Cina 2001-2017**  
 (% sul totale)



Fonte: Elaborazione dati UN Comtrade

**Investimenti bilaterali.** Al dicembre 2015 si contavano 1.700 imprese italiane con presenza diretta in Cina<sup>20</sup>, che esprimevano un fatturato superiore ai 22 miliardi di € e occupavano oltre 150.000 addetti. Se a questo numero si sommano quelle domiciliate ad Hong Kong, il valore supera largamente le 2.000 unità ed è più che raddoppiato negli ultimi quindici anni. Dal punto di vista settoriale, gli investimenti italiani in Cina sono abbastanza diversificati, con quote significative nel comparto della meccanica e del tessile.

<sup>16</sup> Fonte: Elaborazione dati ISTAT-EUROSTAT.

<sup>17</sup> Su questo punto è opportuno sottolineare come la Cina vanti un surplus commerciale con il resto del mondo di quasi 420 miliardi di USD e che tutte le principali economie europee, ad eccezione della Germania, scontino nei suoi confronti deficit anche significativi (Paesi Bassi 73 miliardi di €, Gran Bretagna 29, Spagna 16, Belgio e Francia 8).

<sup>18</sup> Fra i nostri principali partner commerciali, la quota della Germania sfiora il 5,5%, quella della Francia l'1,5% e Gran Bretagna l'1,2%.

<sup>19</sup> Fonte: Elaborazione dati UN COMTRADE.

<sup>20</sup> Uffici di rappresentanza, joint venture o WFOE - Wholly Foreign Owned Enterprise.

**Tabella 2.1**

	Imprese estere partecipate			Dipendenti			Fatturato		
	2009	2013	2015	2009	2013	2015	2009	2013	2015
Imprese Italiane in Cina	1.393	1.633	1.698	150.253	154.226	149.763	12.871	21.382	21.934
Imprese Cinesi in Italia	106	247	304	3.054	8.759	16.901	1.326	3.549	10.54

Fonte: Elaborazione dati ICE-Reprint

Al contrario sono 304 le imprese italiane partecipate da realtà cinesi, con quasi 17.000 dipendenti ed un fatturato pari a 10,5 miliardi di €<sup>21</sup>. Con riferimento alla loro distribuzione territoriale, circa l'80% delle multinazionali cinesi presenti in Italia si trova fra Lombardia (oltre il 40% del totale), Lazio, Emilia-Romagna, Piemonte e Veneto. Analizzando il trend degli ultimi anni, si rileva come fra le principali acquisizioni realizzate da imprese italiane all'estero nel periodo 2005-2016, nessuna sia stata condotta in Cina. Al contrario, fra le principali imprese italiane oggetto di acquisizione fra il 2014 e il primo semestre 2017, circa il 10% sono state realizzate da imprese cinesi, in prevalenza nei settori manifatturiero ed energetico<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Fonte: Banca dati ICE-Reprint.

<sup>22</sup> Investimenti strategici, ma non di controllo, sono stati realizzati da State Owned Enterprises cinesi in CDP Reti e Ansaldo Energia; acquisizioni di quote di controllo da parte di grandi imprese in realtà italiane (fra cui spicca quella di ChemChina in Pirelli, tra le più grandi operazioni cinesi in Europa) e piccole aziende, attive sia nella meccanica strumentale che nella moda; non sono mancati infine alcuni investimenti greenfield, compiuti ad esempio da società dell'ICT o della filiera automotive.

### 3. Le peculiarità del modello cinese

Nonostante le riforme adottate, lo Stato continua a giocare un ruolo centrale in economia. Lo stesso Xi Jinping pone sistematicamente l'enfasi sulla leadership del Partito, lasciando intendere che tale status non cambierà nel prossimo futuro.

Il 19° Congresso del Partito dell'ottobre 2017 ha tuttavia segnato uno spartiacque: un rilancio della potenza cinese caratterizzato da maggiore assertività internazionale e dalla volontà di ridisegnare la globalizzazione senza più ispirarsi ai valori ed alle forme politiche occidentali, con l'evidente intenzione di colmare il vuoto politico lasciato dall'"America First".

**L'egemonia delle imprese a controllo statale nei settori strategici.** Attraverso le SOEs - *State Owned Enterprises* - si esprime il ruolo dominante dello Stato nei settori strategici, come energia, trasporti, telecomunicazioni, finanza e welfare. Statistiche ufficiali indicano in oltre 133.000 le SOE attualmente attive in Cina<sup>23</sup>, un terzo delle quali operano sotto il controllo della SASAC (*State Asset Supervisory Administrative Commission*) e del Ministero delle Finanze; la restante parte di amministrazioni locali.

**Tabella 3.1**  
**Peso delle SOEs nell'economia cinese**

Peso delle SOEs nell'economia cinese	2015	2016
SOE attive nel settore Industriale	19.273	19.022
% sul totale nazionale	5	5
Asset SOEs (miliardi di RMB)	39.740	41.770
% sul totale nazionale	38,8	38,5
Utili SOEs (miliardi di RMB)	6.619	7.192
% sul totale nazionale	17,2	17,1
SOE attive nel settore Costruzioni	3.603	
% sul totale nazionale	4,5	
Totale Produzione (miliardi RMB)	2.177	
% sul totale nazionale	12	

Fonte: Elaborazione dati WTO

La riforma delle SOEs rappresenta da tempo una priorità per le autorità cinesi che, da ultimo nel 2016<sup>24</sup> hanno riconosciuto la necessità di ridurre il numero, migliorarne *governance* ed efficienza e renderle più innovative per meglio competere sui mercati internazionali. I progressi realizzati finora si sono dimostrati tuttavia insufficienti, considerato che le SOEs continuano ad esprimere oltre un terzo dell'output industriale e della forza lavoro totale, circa il 61% della capitalizzazione delle Borse, e, elemento ben più preoccupante, più del 70% del debito corporate stimato in Cina, per un valore superiore all'intero PIL nazionale<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Fonte: Elaborazione dati China Statistical Yearbook, OECD e WTO, Trade Policy Review China

<sup>24</sup> "Guiding Opinion on Promoting Structural Adjustment and Restructuring of Central SOEs".

<sup>25</sup> Fonte: Elaborazione dati OCSE - WTO.

Secondo le autorità cinesi, le SOE sono sottoposte allo stesso trattamento riservato alle imprese private in termini di tassazione, costo dell'energia, accesso alle materie prime o credito. Tuttavia, il WTO ha calcolato che nel 2016, 7 delle 10 realtà quotate alle Borse di Shanghai e Shenzhen che hanno ricevuto prestiti agevolati da parte dello Stato erano SOEs, per oltre i 2/3 dell'impegno totale. Secondo altre analisi<sup>26</sup>, anche i finanziamenti del sistema bancario alle imprese statali sono cresciuti in maniera esponenziale passando dal 18% del totale nel 2011 all'83% nel 2016.

**L'eccesso di capacità produttiva.** La forte presenza dello Stato, sommata al protrarsi di misure distorsive della concorrenza e forme di sostegno fiscale e finanziario a imprese pubbliche improduttive (e per questo ribattezzate *Zombie companies*), ha dato luogo ad una elevata sovrapproduzione in settori industriali come acciaio, alluminio, cemento, chimica, cantieristica navale e carta<sup>27</sup>, ma non si esclude che in futuro possano esserne oggetto anche altri comparti, quali ad esempio robotica o celle per batterie.

Fra il 2014 e il 2016 il tema è salito alla ribalta mondiale in particolare per il settore siderurgico, in una fase in cui alla crisi generale del comparto si è sommato il dibattito sulla richiesta della Cina di concessione dello status di economia di mercato. A fronte di una sovraccapacità globale stimata nel 2016 in 500 milioni di tonnellate, oltre 300 milioni provenivano dalla sola Cina, un valore sostanzialmente doppio all'intera produzione annua europea. Il problema affonda le radici nel passato: la sovraccapacità in Cina si era infatti rafforzata già a partire dagli anni '90 in un clima di sviluppo industriale estremamente intenso. Tra il 2008-2009, nel periodo più acuto della crisi economica mondiale, per sostenere la domanda interna il governo di Pechino è intervenuto finanziando cospicui piani d'investimento volti ad incentivare i volumi di produzione. Il dinamismo della domanda sperimentata fino al 2011 ha subito una battuta d'arresto, registrando un rallentamento negli anni più recenti; per contro, la produzione ha continuato ad aumentare, dando luogo ad un deciso aumento delle esportazioni cinesi ed ad una conseguente depressione dei prezzi mondiali. Le autorità cinesi si sono impegnate a ridimensionare il problema. Tra gli obiettivi del 13° Piano Quinquennale (2016-2020) figura l'intenzione di ridurre l'eccesso di capacità produttiva nel settore dell'acciaio di 100-150 milioni di tonnellate. Ciò nonostante la situazione non sembra essere mutata significativamente, come segnalato nel rapporto sulla Cina del dicembre 2017<sup>28</sup> della Commissione Europea, nel quale si sottolinea chiaramente come gli sforzi siano inferiori alle aspettative. Ciò ha spinto sia l'UE che altri partner della Cina a rafforzare le azioni di difesa commerciale nei confronti dell'import di prodotti siderurgici. Attualmente la RPC si conferma il principale paese target dell'antidumping UE, con 85 misure su 97 totali in vigore alla fine del 2017. La siderurgia è il principale settore che fa ricorso a questo strumento, con 29 nuove indagini su 65 avviate nel quinquennio 2013-2017<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> The Peterson Institute for International Economics: "Chinese Investment Has Tilted Back Towards State-Owned Firms" Nicholas R. Lardy e Zhiyao Lu.

<sup>27</sup> In base a dati dell'OCSE, nel 2015 la Cina era fonte di oltre la metà della produzione mondiale di acciaio (808 milioni di tonnellate), alluminio (3,5 miliardi di tonnellate) e cemento (2,4 miliardi di tonnellate), e più di un quarto dei veicoli a motore (24,5 milioni di unità).

<sup>28</sup> "Commission staff working document on significant distortions in the economy of the People's Republic of China for the purposes of trade defence investigations - SWD(2017)483final/2", Dicembre 2017.

<sup>29</sup> 36th Annual Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the EU's Anti-Dumping, Anti-Subsidy and Safeguard activities (2017) – Commission Staff working Document - SWD(2018) 392 final, Luglio 2018.

**Leadership hi-tech e Piano Made in China 2025.** A guidare l'ascesa della Cina lungo le catene globali del valore ha contribuito in maniera rilevante l'ingente mole di investimenti in ricerca e innovazione avviata dai primi anni 2000. Già nel 2014 la Cina aveva sopravanzato Giappone e UE diventando la seconda potenza mondiale per spesa in R&S; in parallelo sono aumentati i brevetti depositati da imprese cinesi, che nel 2015 hanno superato il milione, oltre un terzo del totale mondiale<sup>30</sup>.

Negli ultimi decenni, numerosi programmi scientifici e tecnologici del Governo sono stati volti ad aumentare la capacità tecnologica. Con il Piano *Made in China 2025* lanciato nel 2015, la Cina punta ad un ulteriore upgrade, mirando alla leadership nei segmenti tecnologicamente più avanzati. Nel dettaglio il Piano individua 10 macro aree per dar vita a una manifattura high-tech: dall'*information technology*, alla robotica, dalle attrezzature aerospaziali alle imbarcazioni hi-tech, dai veicoli a risparmio energetico all'industria biomedicale. Esso punta inoltre a rispondere alle pressioni esercitate, da un lato, dai nuovi paesi emergenti (specie dell'Asia meridionale) impegnati nel massimizzare i vantaggi delle produzioni *low cost*; dall'altro, da quelli avanzati, che con il *reshoring* tentano di riportare in patria le produzioni a più alto valore aggiunto. Il successo di questa strategia non è scontato, ma appare evidente come in Cina sia in atto un cambio di rotta che avrà conseguenze anche sulle imprese straniere.

Secondo quanto dichiarato dallo stesso Xi Jinping all'ultimo Congresso, la Cina proseguirà infatti la sua politica di accoglienza dei capitali e delle imprese dall'estero, ma in modo più attento e selettivo, a significare che le aziende straniere che trarranno benefici dall'apertura della Cina saranno quelle disposte a collaborare con controparti locali per il trasferimento di tecnologie. Una finestra di opportunità che potrebbe a sua volta chiudersi una volta che la Cina avrà acquisito le competenze per realizzare *in house* prodotti e servizi che oggi importa dall'estero.

**L'espansione politica e commerciale attraverso la Nuova Via della Seta.** Con la *Belt & Road Initiative* (BRI) il Governo cinese ambisce a sviluppare una rete di infrastrutture di trasporto, comunicazione e scambi commerciali attraverso una rotta terrestre, la "*belt*" che va dalla Cina all'Europa attraverso il sud-est asiatico, e una marittima, la "*road*", che collega le città costiere cinesi con l'Africa e il Mediterraneo. Dal suo lancio ufficiale, nel 2013, la BRI si è evoluta e la sua portata geografica si è allargata fino a coinvolgere oggi oltre 100 paesi (erano inizialmente 68) e 30 organizzazioni internazionali che hanno firmato accordi commerciali, di costruzione e di finanziamento di infrastrutture con il Governo cinese per un valore di merci scambiate che ha raggiunto nel 2018 i 1.300 miliardi di USD (+16% rispetto al 2017). Gli investimenti diretti cinesi hanno invece superato i 70 miliardi di USD per un valore totale dei progetti concessi in appalto pari a 500 miliardi di USD. Nei paesi attraversati dalla BRI la Cina ha costruito 82 zone di cooperazione economica e commerciale, con investimenti cumulati di 28,9 miliardi, nelle quali si sono insediate 3.995 imprese che hanno contribuito ad aumentare il gettito

<sup>30</sup> Fonte: Elaborazione dati OCSE.

fiscale locale per oltre 2 miliardi e a creare 244.000 posti di lavoro<sup>31</sup>. L'espansione della BRI ha riguardato anche i settori coinvolti. L'iniziativa esula ormai dalla prospettiva meramente infrastrutturale, divenendo uno strumento con cui la Cina intende promuovere più stretti legami globali non solo commerciali ma anche finanziari, politici e tra le società civili. Al focus iniziale su ingegneria, infrastrutture, trasporti, energia e telecomunicazioni si sono accompagnati crescenti investimenti nel settore manifatturiero, industriale, turistico, culturale e finanziario. A ciò si deve l'obiettivo di maggiore armonizzazione dei sistemi doganali e normativi dei paesi interessati.

La BRI ha dato vita ad un intenso dibattito internazionale, specie nell'ultimo anno. I sostenitori ritengono che i progetti e gli investimenti previsti contribuiranno a sostenere l'economia globale, far crescere l'occupazione nei paesi coinvolti e sollevare milioni di persone dalla povertà. I critici affermano che la Cina stia usando questo programma per guadagnare influenza geopolitica e per riversare su nuovi partner commerciali una quota crescente della propria sovraccapacità produttiva. Quest'ultimo punto di vista sembra trovare conferma in alcune statistiche: dalle rilevazioni del progetto "Reconnecting Asia" su investimenti direttamente finanziati da Pechino nel settore trasporti in 69 paesi dell'Eurasia, emerge come la quasi totalità (l'89%) sia stata effettuata da imprese cinesi, laddove in analoghi progetti finanziati da organizzazioni multilaterali o banche regionali il 40% dei contractors è locale, il 30% è di imprese straniere e solo il 30% è cinese. E' emerso inoltre il rischio che alcuni paesi beneficiari degli investimenti cinesi, specie quelli meno sviluppati e finanziariamente solidi, sviluppino una pericolosa dipendenza dai prestiti erogati da Pechino, trovandosi così non in grado di onorare i debiti contratti per lo sviluppo di infrastrutture e vedendosi costretti a cederne la proprietà.

Essendo la UE l'approdo della BRI, il tema degli investimenti cinesi, specie in infrastrutture strategiche, ha assunto peso crescente nel dibattito interno. Nell'aprile 2018 ventisette dei ventotto Ambasciatori dei Paesi UE a Pechino hanno redatto un rapporto che indica il rischio che la BRI si contrapponga all'agenda di liberalizzazioni commerciali UE, spingendo gli equilibri di potere in favore delle aziende cinesi. All'attivismo diplomatico in Europa del Governo cinese, si è accompagnato quello delle società statali che hanno nel frattempo dato vita ad importanti acquisizioni di infrastrutture portuali<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Fonte: Statistiche Ministero del Commercio cinese - MOFCOM.

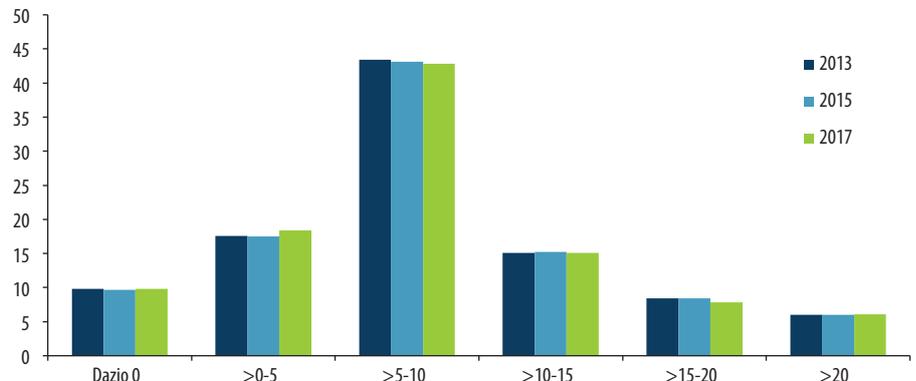
<sup>32</sup> Nel 2008 la Cosco ha rilevato la gestione per 35 anni del porto del Pireo, con un investimento di circa 6,6 miliardi di USD, generando da allora circa 3.000 posti di lavoro diretti. In Belgio, Cosco ha acquisito il 76% delle quote del porto di Zeebrugge, in Spagna ha effettuato investimenti significativi nei porti di Valencia e Bilbao, in Olanda sono oltre 125 i milioni di € investiti nel porto di Rotterdam. Nell'Europa settentrionale, la nuova flotta di Cosco ha iniziato ad utilizzare il porto mercantile di Helsinki per esportare cellulosa e legno verso il mercato cinese (cresciute nell'ultimo anno del 30% rispetto al 2017). In Italia, nel 2016 Cosco ha acquisito il 40% del pacchetto azionario del porto di Vado Ligure, per un investimento di circa 53 milioni di €.

## 4. Le riforme intraprese e la strada da compiere

Dal celebre discorso del Presidente Xi Jinping a Davos nel 2017 agli esiti del 19° Congresso del Partito Comunista, la leadership cinese ha ripetutamente ribadito che la Cina sta attuando profonde riforme a favore delle forze di mercato. Ciononostante, il contesto legale per le imprese straniere che operano in Cina non è al livello degli standard internazionali o delle *best practice* della regione e molti degli impegni assunti dalla Cina con l'ingresso nel WTO sono rimasti inattuati. Il ranking della Cina nelle principali classifiche internazionali conferma come il mercato cinese sia ancora insufficientemente aperto ed integrato.<sup>33</sup>

**Il Profilo tariffario della Cina: un mercato ancora protetto.** A seguito dell'ingresso nel WTO, la Cina ha consolidato il 100% dei propri dazi. Il livello di protezione tariffaria medio consolidato a fine 2017 è stato pari al 9,8%<sup>34</sup>, una percentuale sostanzialmente in linea con l'applicato (9,6%) e con quella degli anni precedenti, ma considerevolmente superiore a quelle in vigore in UE e USA (rispettivamente 5% e 3,4%). Meno del 10% delle linee tariffarie cinesi prevedono dazio zero; il 18,4% sono invece comprese fra 0 e 5%, il 42% fra 5 e 10%, il 15% fra 10 e 15; il restante 13,9% è infine sottoposto ai cd. "picchi tariffari", ovvero a dazi superiori al 15%. Soltanto lo 0,4% delle linee tariffarie della Repubblica Popolare è invece soggetto a meccanismo di quote (applicate prevalentemente a *commodities* alimentari, carta, cotone e fertilizzanti).

**Grafico 4.1**  
**Suddivisione linee tariffarie della Cina**  
**per livello di dazio applicato**  
(2013-2017 - % sul totale)



Fonte: Elaborazione dati WTO

Come nel resto del mondo, i prodotti agricoli sono oggetto di protezione tariffaria maggiore dei prodotti industriali (livello medio rispettivamente del 14,6% e 8,5%). Nei beni industriali, livelli daziari più alti riguardano il settore dell'abbigliamento (dazio medio applicato del 16%), prodotti in pelle e calzature (13,3%) e mezzi di trasporto (12,3%).

<sup>33</sup> Nel 2018 la Cina si è classificata al 46° posto su 190 paesi nel Ranking Doing Business della Banca Mondiale, al 28° nel Global Competitiveness Index del World Economic Forum e al 77° su 168 nazioni nel "Corruption Perceptions Index" di Transparency International. Secondo invece la classifica "Openness to foreign direct investment" dell'OCSE, la Cina occupa la 59a posizione su 62 paesi, seguita solo da Indonesia, Arabia Saudita e Filippine.

<sup>34</sup> Tale valore ingloba la riduzione tariffaria applicata dal dicembre 2017, che ha riguardato 179 linee tariffarie a 8 digit.

**Dazi cinesi ed export italiano.** Guardando alle esportazioni italiane verso la Cina<sup>35</sup> emerge come il nostro export si concentri prevalentemente nella fascia tariffaria a dazio compreso fra 5% e 10% con 43 delle principali linee di nostro interesse corrispondenti al 23,7% del nostro export; fra esse quelle relative al comparto chimica, accessori moda e macchinari. Appena 3 linee tariffarie, per il 3,2% delle nostre vendite in Cina, godono già del dazio 0 (la più importante di queste è relativa al settore mobile). I comparti che invece sono penalizzati da dazi mediamente alti (oltre il 15%) sono quelli relativi ai motori per il settore automotive, gioielli ed alcune categorie merceologiche del settore moda.<sup>36</sup>

**La rete di Accordi Commerciali sottoscritti dalla Cina.** Il sistema multilaterale degli scambi ha rappresentato la cornice dell'apertura commerciale della Cina, ma il rafforzamento, soprattutto nell'area asiatica, è perseguito anche attraverso una rete mirata di Accordi Regionali. Fra la metà degli anni '70 e il 2015 la Cina ha sottoscritto 15 Accordi commerciali preferenziali con altrettanti partner economici, in prevalenza dell'Asia (Paesi Asean, Pakistan, Corea, Singapore, Georgia), dell'America Latina (Perù, Cile e Costa Rica) ed Europa (Svizzera). I livelli delle tariffe preferenziali applicati in virtù di tali accordi risultano tuttavia estremamente eterogenei e variano dal 9,1% di quello con l'Australia (sostanzialmente in linea con la media WTO), allo 0,8% riconosciuto ai Paesi Asean e al Costa Rica.

Principali FTA in vigore per la Cina (2017)	Dazio Medio	Dazio 0 (% sul totale)	AMA	NAMA
Asean	0,8	94,4	1,7	0,7
Pakistan	6	35,4	11,4	5,1
Cile	0,4	97,2	2	0,2
Corea del Sud	6,7	20,1	11,4	6
Costa Rica	0,7	93,8	3	0,3
Singapore	4,7	43,2	8,7	4
Australia	9,1	9,8	13,7	8,4
WTO	9,5	9,8	14,8	8,6

Fonte: Elaborazione dati WTO

**Tabella 4.1**  
Principali FTA sottoscritti dalla Cina (2017)

Negli accordi sottoscritti dalla Cina, l'obiettivo primario, se non esclusivo, è l'accesso al mercato. Scarsa o nulla attenzione è dedicata a standard ambientali, sociali, di sicurezza, o alla proprietà intellettuale.

<sup>35</sup> Sono state considerate le prime 100 linee tariffarie a 4 digit che rappresentano oltre il 78% del totale delle nostre vendite.

<sup>36</sup> Profilo tariffario. Vedi allegato 2.

**I recenti interventi di riduzione tariffaria.** A partire dalla fine del 2017 il Governo cinese ha annunciato una serie di provvedimenti atti a ridurre i dazi all'import. Il primo di questi - varato il 1 dicembre 2017 - ha interessato 187 categorie di beni, riconducibili ai settori alimentare, farmaceutico, abbigliamento, calzature, elettrodomestici. Si è trattato di una misura che ha ridotto mediamente il dazio dei prodotti interessati dal 17,3% al 7,7% (per alcuni è stato azzerato)<sup>37</sup>. Al Forum economico asiatico di Boao del 10 aprile 2018 il Presidente Xi ha annunciato la riduzione dei dazi sull'import di auto (attualmente al 25%), l'eliminazione delle restrizioni per gli investimenti nei settori finanziario e assicurativo e nelle filiere auto, navi e aerei, nonché l'impegno a rafforzare la normativa a tutela della proprietà intellettuale. In seguito, dal 1° luglio 2018 si è avuta una sensibile riduzione daziaria su oltre 1.400 linee tariffarie. Tra i principali settori ricompresi nel provvedimento, automotive, elettrodomestici, abbigliamento, calzature, cosmetica. Il dazio medio applicato ai prodotti interessati era del 16,5%, sceso al 7,1% (riduzione media del 53,7%). Per quanto riguarda i dazi più elevati, pari al 35% per alcuni prodotti tra cui oreficeria-gioielleria e acque minerali, le riduzioni sono state rispettivamente fino al 10% e al 5%. Per 27 voci del settore farmaceutica, il dazio medio applicato - in precedenza pari al 5% - viene azzerato. Un ulteriore pacchetto di misure è entrato in vigore il 10 novembre in occasione della China International Import Expo tenuta a Shanghai dal 5 al 10 novembre con la riduzione dei dazi su oltre 1.500 prodotti: in particolare le tariffe su prodotti tessili e metalli, compresi quelli in acciaio, sono stati portati all'8,4% dal precedente 11,5%; quelli in legno e carta ridotti al 5,4% dal 6,6%.

**Le Barriere al Commercio che gravano sull'export europeo.** Secondo l'ultimo report sulle "Barriere al Commercio e agli Investimenti" della Commissione Europea<sup>38</sup>, la Cina è il 2° partner commerciale dell'UE per numero di misure lesive attuate nell'ultimo anno.<sup>39</sup> La maggior parte riguardano ostacoli tecnici, restrizioni relative a servizi, investimenti, appalti pubblici, proprietà intellettuale. La stessa analisi della Commissione ha inoltre osservato per il 2017 un aumento considerevole degli ostacoli rispetto all'anno precedente, con 10 nuove misure registrate in più rispetto al 2016. Nel complesso la Commissione ha stimato che il totale delle misure restrittive in vigore in Cina si ripercuotono in maggiori costi sulle imprese europee per oltre 7 miliardi di euro all'anno. La Camera di Commercio Europea in Cina ha individuato 14 principali fattori che ostacolano l'attività delle imprese europee attive in Cina, sostanzialmente in tutti i principali settori industriali.<sup>40</sup> Essi spaziano dal sistema delle licenze alla proprietà industriale, alle barriere all'ingresso, ai meccanismi di *public procurement*, alla lentezza dei processi amministrativi, alla mancata chiarezza delle norme e della loro applicazione.

<sup>37</sup> Le variazioni più significative hanno riguardato Latte in polvere (da 20% a 0%), Cosmetici (da 10% a 5%) o Acque minerali (da 20% a 10%).

<sup>38</sup> Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sugli ostacoli al commercio ed agli investimenti (1 gennaio 2017 - 31 dicembre 2017).

<sup>39</sup> 25, davanti a Indonesia e India, dopo le 36 della Russia.

<sup>40</sup> The European Business in China Position Paper 2018/2019 - European Union Chamber of Commerce in China.

**Tabella 4.2**  
**Deficit Riforme suddivisi per settore**  
**segnalati dai relativi Working Groups**  
**della Camera di Commercio UE in Cina**

		Agricoltura	Aerospazio	Banche	Costruzioni	Cosmetica	Veneto	Energia	Ambiente	Biomedicale	ICT	Logistica	Farmaceutica	Oil&Gas
<b>Accesso alle Licenze</b>		x			x					x	x			
<b>Complessità e Lentezza</b>		x	x	x	x	x	x			x	x	x	x	x
<b>procedure amministrative</b>														
<b>Comunicazione</b>	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
<b>Cybersecurity</b>		x		x					x	x				
<b>IPR e R&amp;D</b>		x					x			x		x	x	
<b>Overlapping Regolamenti</b>		x	x						x	x	x	x	x	x
<b>Barriere di Accesso al Mercato</b>		x	x	x	x	x		x	x		x		x	
<b>Aspetti correlati</b>		x		x	x		x	x					x	
<b>alla presenza delle SOEs</b>														
<b>Standard</b>	x	x	x	x	x	x	x		x	x		x	x	
<b>Trasparenza</b>	x	x		x		x	x	x		x	x	x	x	
<b>Regolamenti non chiari</b>		x	x	x	x	x	x		x		x		x	x
<b>Trattamenti discriminatori</b>		x	x		x	x		x	x	x	x		x	x
<b>Public Procurement sleale</b>						x		x	x	x	x		x	
<b>Limiti all'operatività delle PMI</b>		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	

Fonte: Elaborazione dati Camera di Commercio UE in Cina

In ambito regolamentare, fra requisiti tecnici e fitosanitari in Cina si contano più di 35.000 standard nazionali, oltre 2.100 dei quali obbligatori; di essi solo il 74% risulta in linea con i principi internazionali. Fra gennaio 2016 e febbraio 2018 sono stati presentati 22 ricorsi contro la Cina al “Comitato Barriere Tecniche al Commercio” del WTO per violazione degli obblighi di trasparenza e reciprocità su prodotti quali cosmetici, dispositivi medici, mobili, prodotti chimici, veicoli e prodotti alimentari.

**La disparità nel trattamento delle imprese a capitale straniero.** Gli investimenti stranieri in Cina sono soggetti a un complesso regime normativo. La disciplina generale sugli IDE fornita dal cd. “Catalogo degli investimenti esteri”, adottato da NDRC (*National Development and Reform Commission*) e MOFCOM (Ministero del Commercio), distingue gli investimenti in “incoraggiati”, “soggetti a restrizioni” e “vietati”. In quest’ultima categoria rientrano 48 fattispecie<sup>41</sup>.

In aggiunta, la Commissione per la supervisione e l’amministrazione delle attività dello Stato della Cina (SASAC) ha pubblicato un elenco di settori che devono rimanere di esclusivo o prevalente appannaggio statale, fra cui la produzione e distribuzione di energia, estrazione e lavorazione del petrolio e gas naturale, telecomunicazioni e armamenti. Divieti, limitazioni e requisiti aggiuntivi possono tuttavia trovare fondamento giuridico anche in leggi come la *National Security Review*, la legge anti-monopolio o la *Joint*

<sup>41</sup> Erano 63 nella versione precedente, dopo che nel giugno 2018, sono stati rimossi alcuni requisiti di controllo cinese sulla produzione di semi (ad eccezione di grano e mais) e stabilita una roadmap per l’apertura del settore automobilistico e di quello finanziario (misura assunta a seguito delle forti pressioni statunitensi).

*Venture Law*. Ostacoli causati dalla lentezza delle procedure amministrative o autorizzative sono, inoltre, particolarmente diffusi anche in settori nominalmente aperti agli investimenti esteri. Il fatto stesso che il diritto cinese preveda che le società estere debbano assumere una forma giuridica diversa da quelle nazionali, fa sì che queste siano sottoposte a condizioni diverse e più severe su temi quali la nazionalità dell'amministratore delegato o il numero di cittadini stranieri nel consiglio di amministrazione.

Lo scorso 14 marzo è stata approvata la nuova legge per la disciplina degli investimenti stranieri, destinata a formalizzare parte delle promesse fatte dalla Cina negli ultimi mesi e ad equiparare il trattamento riservato alle imprese estere a quello riservato alle aziende locali. La sua entrata in vigore è tuttavia prevista il 1° gennaio 2020 e un'apposita *negative-list* individua 48 settori di industria e servizi che rimarranno ancora preclusi agli IDE.

A partire dalla fine del 2013, l'UE e la Cina hanno avviato formalmente i negoziati per la sottoscrizione di un Accordo per la Protezione degli investimenti, dando così seguito all'impegno più volte espresso dai rispettivi leader nel corso dei vertici bilaterali. Al centro dei negoziati figurano aspetti come il contesto normativo degli investimenti, la trasparenza, le procedure di autorizzazione, i meccanismi di protezione nonché norme relative alla tutela ambientale e al lavoro. Dopo oltre 5 anni dall'avvio dei negoziati, non si è tuttavia registrato alcun progresso significativo.

**Il Public Procurement e la Proprietà Intellettuale: asimmetrie con i principi di libero mercato.** Sulla base di statistiche ufficiali il valore del *public procurement* in Cina nel 2016 (ultimo anno per cui i dati sono disponibili) ammontava a 3,1 trilioni di rmb (circa 440 miliardi di USD), corrispondenti ad oltre il 4% del Pil nazionale<sup>42</sup>. Tuttavia solo il 5% di questa somma viene gestito dal Governo centrale poiché gran parte delle opere ingegneristiche e infrastrutturali di rilevanza nazionale vengono realizzate dalle *State Owned Enterprises* e non sono computate nella statistica.

**Tabella 4.3**  
**Public Procurement della Cina per**  
**tipologia di acquisti**

	2014	2015	2016
Beni	523	657	724
Governo Centrale	30,2	75,8	97,3
Amministrazioni Locali	492,8	581,3	6.26,7
Costruzioni e Servizi di Ingegneria	1.014,1	1.115,5	1.363,1
Governo Centrale	24,3	26,1	35,4
Amministrazioni Locali	989,8	1.089,4	1.327,7
Altro	193,4	334,4	1.021,9
TOTALE GOVERNO CENTRALE	62,9	115,9	155,5
TOTALE AMMINISTRAZIONI LOCALI	1.667,6	1.991,1	2.935,5

Fonte: Elaborazione dati WTO

<sup>42</sup> Fonte: Elaborazione dati WTO, Trade Policy Review China.

Sul piano multilaterale la Cina è divenuta osservatore del *Agreement on Government Procurement* del WTO nel 2002 iniziando le procedure d'accesso nel 2007. Da allora le autorità cinesi hanno sottoposto agli altri paesi membri 5 diverse proposte di accesso, includendo un numero crescente di tipologie di progetti e entità da sottoporre alle regole del GPA. Ciononostante le offerte cinesi sono state finora ritenute ampiamente al di sotto delle aspettative, in particolare per quanto riguarda la definizione dei settori militari ritenuti non sensibili e il *procurement* gestito dalle amministrazioni locali e dalle SOEs. Come accennato in precedenza, nessun accordo bilaterale sottoscritto dalla Cina contiene inoltre un capitolo sul *public procurement*.

Sul piano dell'IPR, a seguito dell'ingresso nel WTO, la Cina ha sviluppato un sistema di tutela apparentemente in linea con gli standard internazionali, anche attraverso l'adesione ad importanti Accordi come il TRIPS, la convenzione di Parigi e il protocollo di Madrid. Tuttavia, statistiche della DG TAXUD, indicano che oltre l'80% delle merci contraffatte sequestrate ai confini UE provengono dalla Cina<sup>43</sup>. Nonostante i significativi progressi legislativi, l'*enforcement* concreto dei diritti di proprietà intellettuale in molti settori è ancora insufficiente. Lo sviluppo delle piattaforme digitali ha ulteriormente aggravato il problema, tanto da spingere la Commissione UE a collocare la Cina come unico paese nella "categoria 1" delle priorità in tema di tutela della proprietà intellettuale<sup>44</sup>.

Preoccupazioni sostanziali riguardano inoltre i bassi standard richiesti per ottenere il brevetto di innovazione e per la protezione dei dati e segreti commerciali, mentre l'accesso al sistema esecutivo e giudiziario cinese è problematico, soprattutto per le PMI. Esiste inoltre una notevole discrepanza fra il livello di protezione federale e quello provinciale. Le recenti campagne centrali anticorruzione e la creazione di tribunali IPR specifici a Pechino, Shanghai e Guangzhou sono un passo in avanti, ma manca un sistema armonizzato a livello nazionale.

La centralità del tema dell'IPR in Cina è testimoniata dall'accusa di cessione forzata dei diritti di proprietà intellettuale alla base dell'offensiva USA ex Art 301 del *Trade Act* del 1974. Sono oggetto di pesanti critiche numerose norme del diritto societario cinese, fra cui l'art 27 del "Regolamento sull'importazione ed esportazione di tecnologia" del 2002 secondo il quale nel caso di una Joint venture sino-straniera, il partner cinese è autorizzato ad appropriarsi dei diritti di proprietà intellettuale su quelle tecnologie conferite alla JV alle quali aveva apportato dei semplici miglioramenti.

<sup>43</sup> Fonte: IPR Infringements - Facts and Figures European Commission 2017.

<sup>44</sup> Fonte: Report on the protection and enforcement of intellectual property rights in third countries - Febbraio 2018.

## 5. Proposte per un rinnovato modello di cooperazione

Lo status globale della Cina ha fatto emergere in maniera netta le differenze con i sistemi liberali dei grandi paesi industrializzati e l'offensiva americana contro le pratiche lesive della proprietà intellettuale ha indotto anche i principali partner avanzati ad un atteggiamento più assertivo.

**Scontro USA-Cina e governance globale.** Molti analisti ritengono che le tensioni USA-Cina rischiano di protrarsi per anni fra tregue e accelerazioni, con conseguenze difficili da calcolare per l'economia globale. Un tale scenario minerebbe le prospettive di crescita di un commercio internazionale già indebolito, colpendo in misura maggiore i paesi più aperti agli scambi, tra cui l'Italia. Inoltre, la polarizzazione tra due blocchi economici contrapposti rischia di marginalizzare l'Europa. Una leadership condivisa del tipo "G2" non sembra all'orizzonte, ma gli USA hanno dimostrato chiaramente di poter bypassare i *fora* e gli organismi multilaterali qualora non li ritengano in grado di tutelare i loro interessi, minandone in questo modo la legittimità. Finora la Cina sostiene l'approccio multilaterale, ma non è detto che in futuro possa puntare su soluzioni alternative.<sup>45</sup> L'eventualità di una marginalizzazione della UE va assolutamente scongiurata ed è necessario, anzitutto, che gli Stati membri abbiano piena consapevolezza che, individualmente, non vi è modo di dialogare in maniera paritetica con giganti come USA o Cina.

**L'unica dimensione per incidere è quella europea.** Pur incidendo per solo il 7% della popolazione mondiale, la UE esprime oltre un 1/5 del PIL mondiale, il 35% dell'export di beni e servizi e il 20% del valore aggiunto manifatturiero, con un mercato di oltre 500 milioni di consumatori e oltre 23 milioni di imprese: la più grande area economica del pianeta. Parimenti, il fatto che la Cina sia imprescindibile per l'Europa è nei dati: un mercato di oltre 1,3 miliardi di abitanti in rapida espansione, capace di determinare circa 1/3 dello sviluppo economico globale e destinato ad essere il baricentro di investimenti, produzione e consumi; già 1° fornitore di beni UE con una quota di oltre il 20% per oltre 375 miliardi di €, e 2° cliente, per un valore che sfiora i 198 miliardi e il 10,5% del totale<sup>46</sup>.

Anche il livello della collaborazione con l'Italia è cresciuto in maniera costante. Oggi circa il 10% delle imprese italiane che vantano relazioni commerciali con l'estero sono direttamente esposte all'andamento del mercato cinese. Rafforzare la presenza del nostro sistema industriale in Cina è quindi una priorità. Attraverso misure difensive e offensive coerenti fra loro, è possibile per la UE competere efficacemente mantenendo la leadership conquistata nei decenni scorsi. Ma per farlo è necessario che la UE si doti di un nuovo approccio strategico. Le imminenti elezioni per il Parlamento Europeo, il successivo rinnovo delle istituzioni comunitarie, la discussione sul Bilancio 2021-2027 e la stessa Brexit sono occasioni preziose per rilanciare il progetto di integrazione e per ripensare *governance* e politiche per la crescita con l'obiettivo di rendere l'UE il posto migliore per fare impresa.

<sup>45</sup> Iniziative come la creazione, nell'ottobre 2014, della Banca Asiatica d'Investimento per le infrastrutture (AIIB), si pongono in concorrenza con le banche di sviluppo multilaterali o regionali esistenti, il cui capitale è a maggioranza occidentale.

<sup>46</sup> Fonte: elaborazione dati Eurostat relativi al 2017.

Al netto degli squilibri commerciali e dei diversi modelli di sviluppo, lo scontro fra USA e Cina verte sempre più manifestamente sulla leadership tecnologica. Gli strumenti con cui si sta consumando sono diversi e in questa fase configgenti, ma la centralità della questione industriale è comune. Analogamente, lo sviluppo industriale deve tornare al centro delle politiche e del bilancio europei, stabilendo un orizzonte temporale al 2030 in vista del quale perseguire obiettivi di crescita ambiziosi e coerenti con le esigenze di sostenibilità.

**Le priorità: Ricerca e Innovazione.** Rafforzare gli investimenti in innovazione e ricerca, tecnologie digitali, formazione ed economia della conoscenza, nonché nella tutela degli asset intangibili, deve rappresentare uno dei pilastri. L'Europa deve aumentare fondi e strumenti per creare ed ampliare le eccellenze in settori come l'intelligenza artificiale o i big data a partire, ad esempio, dal Programma quadro Horizon. La proposta della Commissione di istituire il programma InvestEU, destinato a riunire in un unico strumento i finanziamenti sotto forma di prestiti e garanzie, potrebbe generare le risorse per ulteriori investimenti pubblici e privati a sostegno della competitività delle imprese. Per ottimizzare l'utilizzo delle risorse, è inoltre necessario garantire un maggiore collegamento tra misure UE e nazionali in un'ottica di coerenza e complementarietà.

Il Regolamento UE sull'ENISA, l'Agenzia dell'UE per la cybersecurity, che introduce un sistema di certificazione della sicurezza informatica per l'ICT (cd. *Cybersecurity Act*) rappresenta uno strumento necessario per rispondere ai nuovi rischi dell'era digitale. Tuttavia il Regolamento non affronta il problema dei ciberattacchi sponsorizzati da Stati terzi e diretti al furto di tecnologie, di segreti commerciali e di altre informazioni industriali confidenziali. Nell'interesse dell'innovazione, sarebbe opportuno incoraggiare l'uso a livello UE di tecnologie come blockchain e crittografia e la cybersecurity *by design* nel cloud, nell'architettura IoT e nel 5G, che consentono alle imprese di prepararsi a questi attacchi. Al contempo l'UE deve intensificare l'analisi di tutte le possibili opzioni per scoraggiare gli Stati impegnati nel sostenere, abilitare, tollerare gli attacchi informatici, specie in infrastrutture critiche come il 5G.

**Sviluppo infrastrutturale interno.** Reti di trasporto e competitività delle imprese sono strettamente legate. Sistemi efficienti per movimentare persone e merci su adeguate infrastrutture rappresentano una condizione imprescindibile per un'economia complessa. L'Italia in particolare, come grande paese esportatore e cerniera con il Mediterraneo, ha bisogno vitale di infrastrutture di collegamento che sveltiscano le spedizioni dei nostri prodotti all'estero riducendo il gap infrastrutturale che secondo alcune stime ammonta a circa 70 miliardi di euro l'anno (circa il 4% del Pil nazionale). Sul piano interno, il completamento delle Reti di Trasporto Transeuropee rimane la priorità assoluta.

**E nei collegamenti Europa-Asia.** E' fondamentale, da un lato, intensificare il dialogo con la Cina in seno alla *EU-China Connectivity Platform*, strumento creato nel 2015 per promuovere le reti di trasporto<sup>47</sup>; dall'altro implementare e sviluppare ulteriormente la "*Euro-Asian Connectivity Strategy*", annunciata nell'ottobre scorso dalla Commissione e destinata a finanziare progetti infrastrutturali nei paesi asiatici con un focus specifico su trasporti ed energia<sup>48</sup>.

Rispetto alla BRI, è tanto importante quanto urgente che la UE instauri con la Cina un rapporto ancorato alla reciprocità, anche e soprattutto nel settore delle infrastrutture, ponendo regole precise su trasparenza, standard nel mercato del lavoro, sostenibilità del debito, appalti e ambiente. Dalla BRI possono derivare opportunità di collaborazione per le nostre imprese, ma è essenziale che la realizzazione dei progetti ad essa collegati avvenga in un quadro istituzionale regolamentato che garantisca benefici bilanciati per le aziende dei paesi partecipanti. Diversamente, il rischio che l'Europa apra ulteriormente e unilateralmente il proprio mercato interno degli appalti alle imprese cinesi diviene concreto. Su questo piano, come descritto in precedenza, esistono già profonde asimmetrie che espongono le nostre imprese ad una concorrenza aggressiva e sbilanciata che rischia di indebolire un settore, quello delle costruzioni, già pesantemente provato dalla crisi.

**Tutela degli asset strategici e concorrenza: regole più moderne per un'Europa più competitiva.** Fermo restando la necessità di attrarre in Europa e in Italia maggiori investimenti, appare ormai inderogabile l'implementazione di un quadro comune per lo *screening* degli investimenti in entrata da parte di paesi terzi che incidano su asset strategici per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico<sup>49</sup>. Ad oggi solo 12 dei 28 Paesi UE (fra cui l'Italia) si sono dotati di meccanismi nazionali di vigilanza che tuttavia differiscono fra loro su molteplici aspetti. Per fronteggiare le SOEs cinesi, la UE dovrebbe inoltre avviare una revisione delle regole che disciplinano la politica della concorrenza, in particolare in materia di aiuti di stato e concentrazioni, al fine di favorire processi di consolidamento e aggregazione tra imprese e, per questa via, la creazione di "campioni europei". Infatti, la disciplina vigente risale ad un'epoca storica nella quale la concorrenza era essenzialmente tra imprese europee, mentre oggi 3 delle prime 5 imprese al mondo per fatturato e 110 delle prime 500 sono cinesi<sup>50</sup>. La recente decisione dell'Antitrust UE di bloccare la fusione tra Alstom e Siemens ha fatto emergere anche presso la classe politica europea quanto la competizione debba invece essere spostata verso realtà esterne all'Unione.

<sup>47</sup> Sull'esempio del Memorandum sottoscritto lo scorso luglio fra il Fondo europeo per gli investimenti (del Gruppo Banca europea per gli investimenti), e il Fondo cinese SRF per sviluppare investimenti congiunti nell'ambito della Belt and Road Initiative.

<sup>48</sup> Dotazione finanziaria iniziale stimata: 60 miliardi di €.

<sup>49</sup> Il 14 febbraio 2019 il Parlamento europeo ha approvato un regolamento che istituisce il primo strumento UE per il controllo degli investimenti diretti esteri. Il 5 marzo il Consiglio ha stabilito l'introduzione di un meccanismo di cooperazione fra Commissione e stati membri per valutare l'impatto su sicurezza e ordine pubblico degli investimenti esteri.

<sup>50</sup> Fonte: Fortune Global 500.

**Il cuore della strategia: la Politica Commerciale.** A marzo 2017, con la Dichiarazione per commemorare i 60 anni dei Trattati di Roma, i Paesi UE hanno sancito la necessità che l'UE rafforzi il proprio ruolo globale promuovendo il commercio libero ed equo. Poco più di un anno prima, la campagna avviata dalla Cina per il riconoscimento del proprio status di economia di mercato (MES - *Market Economy Status*) aveva inaugurato una prova di forza campale, rispetto alla quale la risposta UE, giunta nel dicembre 2017, non è stata sufficientemente ferma.<sup>51</sup> E' stato uno dei dossier più delicati e controversi ed ha condotto ad una nuova metodologia di calcolo del margine di dumping nelle inchieste su prodotti importati da Paesi in cui si verificano gravi distorsioni di mercato.<sup>52</sup> Confindustria ha agito con estrema determinazione capo-filando gli interessi dei produttori europei contro il rischio di concessioni che avrebbero ulteriormente compromesso le condizioni di concorrenza ponendo fuori dal mercato interi settori italiani ed europei. L'intenso dibattito accesosi sul MES esemplifica quanto fin qui commentato in merito alle asimmetrie con il mercato e le produzioni cinesi. Il compromesso raggiunto non è ottimale, ma preserva alcuni punti fermi dirimenti.<sup>53</sup> Resta sullo sfondo un dato incontrovertibile: i requisiti affinché la Cina venga ritenuta un'economia di mercato sono solo marginalmente soddisfatti e la UE deve mantenere e rafforzare i propri strumenti di difesa commerciale.<sup>54</sup>

**Priorità: vincolare la Cina alle norme multilaterali.** Posto che un accordo di libero scambio UE-Cina appare quantomeno prematuro, le opzioni a disposizione fanno, direttamente o indirettamente, capo al WTO. Tanto i governi quanto le imprese necessitano di un efficace sistema multilaterale in materia di regole e controversie commerciali. Tuttavia, il WTO appare da tempo inefficiente. Al riguardo la prima considerazione è che sterilizzarlo senza un progetto per il suo futuro porrebbe le relazioni bilaterali e l'intero commercio mondiale in balia di meccanismi ben più inefficienti. Da anni Confindustria sostiene la necessità di una profonda riforma dell'Organizzazione di Ginevra che ne modernizzi processi, funzioni e meccanismi decisionali rafforzando ambiti e poteri di intervento. La priorità immediata è senza dubbio sbloccare la nomina dei membri dell'*Appellate Body*, ma serve un'azione assai più ampia e articolata, a partire dal principio del consenso sulla cui base i 164 Stati

<sup>51</sup> Attualmente il tema è oggetto di contenzioso presso il Dispute Settlement Body del WTO che nell'aprile 2017 ha disposto la formale costituzione di un Panel. La relazione finale del Panel è attesa per il secondo trimestre del 2019.

<sup>52</sup> Tale innovazione legislativa si lega allo scadere (11 dicembre 2016) di una disposizione del protocollo di adesione della Cina al WTO in base alla quale, nell'interpretazione delle autorità cinesi, a distanza di 15 anni dall'ingresso decade la presunzione che la Cina non sia un'economia di mercato. Il corollario è che nelle inchieste antidumping le sia riservato di diritto lo stesso trattamento standard applicato agli altri paesi membri (riferimento a prezzi e costi di produzione domestici nel calcolo del dumping) e non più un sistema derogatorio (criterio del paese terzo "surrogato" o del "prezzo ricostruito").

<sup>53</sup> Quali il riferimento ai criteri macroeconomici che uno Stato dovrebbe rispettare per essere ritenuto compatibile con le proprietà tipiche di una economia di mercato e l'obbligo per la Commissione UE di pubblicare relazioni su paesi/settori che documentino l'esistenza di distorsioni nel mercato, a cui le imprese europee potranno riferirsi nelle inchieste antidumping.

<sup>54</sup> Come segnalato, la Cina continua a rappresentare il principale paese target, pertanto vanno attentamente monitorati gli effetti della nuova normativa sui TDI entrata in vigore nel giugno 2018 con cui sono stati introdotti una serie di elementi innovativi; fra essi durata dei tempi d'investigazione; non applicazione della c.d. *lesser duty rule*, qualora siano riscontrate distorsioni di prezzo sulle materie prime che incidano almeno il 17% dei costi di produzione; target profit minimo del 6% nel calcolo del margine di injury; incidenza dei criteri socio-ambientali; tempistica di comunicazione dell'entrata in vigore dei dazi (c.d. *pre-disclosure*); estensione dell'applicazione del dazio anche alle importazioni in dumping effettuate su piattaforme offshore, al di fuori quindi del territorio continentale ma all'interno della c.d. zona economica esclusiva.

membri assumono le decisioni, all'adozione di format negoziali più flessibili, al rafforzamento del Segretariato Generale e dei comitati, alla revisione dello "Special and Differential Treatment" - di cui, peraltro - gode ancora pienamente la Cina. Infine, un accordo multilaterale ambizioso va urgentemente lanciato sul commercio elettronico, dove la Cina è il primo player mondiale, con transazioni B2C nel 2017 pari a 752 miliardi di euro, il 32% del totale. L'UE deve assumere un ruolo guida mirando a risultati tangibili già alla prossima Conferenza Ministeriale WTO nel 2020 ad Astana. La sfida per negoziare una proposta condivisa si svolge su vari fronti: con gli altri Paesi industrializzati (USA e Giappone in primis); con i BRICS (anzitutto India e Brasile), con il blocco dei Paesi Africani e con la Cina. Il G20 appare la sede dove concentrare gli sforzi politici di *outreach*.

**Investimenti, Public Procurement, Aiuti di Stato, Overcapacity e Indicazioni Geografiche.** Per accrescere l'accesso delle imprese UE al mercato cinese è cruciale poter contare su un quadro giuridico che permetta loro di pianificare meglio le proprie strategie. I negoziati per un accordo sulla protezione degli investimenti sono in corso da anni e vi sono stati anche recentemente scambi di offerte. Tuttavia, se un tale accordo dovesse costituire il preludio per un negoziato di libero scambio, al momento non sembrano sussistere le premesse nel breve termine. Vincolare la Cina agli impegni multilaterali è la condizione minima per avanzare istanze di reciprocità bilaterali. Da osservatore, la Cina dovrebbe al più presto divenire membro del GPA - *General Agreement on Procurement*. Principi di trasparenza a livello interno lenirebbero inoltre il vantaggio che le imprese cinesi detengono in quanto scovre da regole sugli aiuti di stato come quelle UE. Come già discusso, è vitale per la UE e per la comunità internazionale disciplinare in maniera più rigorosa i sussidi industriali e le prerogative delle SOEs<sup>55</sup>. Sul tema dell'*overcapacity*, al momento non si intravedono opzioni diverse dalla strada tracciata per la siderurgia con il "*Global Forum on Steel Excess Capacity*".<sup>56</sup> Per favorire in particolare l'export italiano del settore alimentare e tutelare maggiormente le eccellenze, la rapida conclusione dei negoziati sulle Indicazioni Geografiche sarebbe invece un apprezzabile passo in avanti.

**Rafforzare la rete di Accordi di Libero Scambio, incluse le relazioni transatlantiche.** Per contenere le ambizioni cinesi, l'UE deve ottenere migliori condizioni di accesso nei mercati terzi ed estendere più possibile i propri standard<sup>57</sup>. Progressi significativi si sono avuti con gli FTA con Corea del Sud, Giappone, Singapore, Vietnam e Canada, attraverso i quali l'UE si posiziona meglio nell'area del Pacifico, tradizionale zona di influenza cinese. Ma vanno conclusi rapidamente anche quelli con Mercosur, Australia e Nuova Zelanda e va rinnovata l'attenzione ai Paesi

<sup>55</sup> Un punto di partenza può essere la proposta avanzata da USA e UE che si ispira ai principi contenuti nelle Guidelines on Corporate Governance of SOEs fissati dall'OCSE.

<sup>56</sup> Prima piattaforma di dialogo annunciata nel settembre 2016 in occasione del vertice dei leader del G20 di Hangzhou e rafforzata in occasione del vertice di Amburgo dell'anno successivo. Le Policy recommendations prodotte nel novembre 2017 ed aggiornate lo scorso settembre definiscono proposte per limitare il fenomeno a livello mondiale favorendo la trasparenza e limitando misure e pratiche distorsive del mercato. Particolare attenzione dovrà essere rivolta a garantire un'effettiva attuazione delle soluzioni condivise.

<sup>57</sup> Intesi in senso lato: tecnici, di sicurezza, di conformità, sanitari, fitosanitari, ecc. ma anche in materia di IPR, indicazioni geografiche, ambiente, lavoro.

Asean, dove la Cina è già profondamente radicata. Nonostante le tensioni, la UE non deve abbandonare l'ambizione di giungere, nel medio periodo, ad un accordo ampio con gli USA sulla falsariga del TTIP, la cui importanza strategica va ben oltre la dimensione bilaterale.

**Focus sull'Africa.** La Cina impegnerà in Africa 60 miliardi di USD nei prossimi tre anni fra prestiti, linee di credito, fondi speciali, sgravi fiscali e progetti infrastrutturali<sup>58</sup>. Lo sviluppo dell'Africa per l'Europa è un obiettivo da perseguire attraverso approcci paralleli: dalla diplomazia economica, alla cooperazione allo sviluppo, dalla sicurezza alla stabilizzazione politica. Di qui l'importanza di rinnovare gli "Accordi di Cotonou" attraverso un approccio regionale che sostenga gli investimenti privati, in particolare nel settore manifatturiero, attraverso strumenti finanziari mirati.

<sup>58</sup> Annuncio fatto dal Presidente Xi Jinping in occasione del 3° Forum on China-Africa Cooperation del settembre 2018.

## 6. Conclusioni

La competizione con la Cina è entrata fra i temi centrali delle elezioni europee di maggio. L'auspicio secondo cui, sfruttando i benefici dell'integrazione nelle catene del valore, essa si sarebbe gradualmente allineata, appare tramontata. Il suo nuovo paradigma di sviluppo si pone anzi come alternativo e volge a disegnare un nuovo corso della globalizzazione. Parimenti, riformare l'ordine globale senza il consenso della Cina appare illusorio.

Recenti posizioni di importanti federazioni industriali europee riconoscono la necessità di competere su basi più eque e paritarie<sup>58</sup>. Alcuni governi UE si sono schierati a favore di una nuova strategia industriale UE che favorisca la nascita di "campioni" per reggere la sua concorrenza<sup>59</sup>. Il 12 marzo la Commissione UE ha pubblicato una Comunicazione "strategica" sulla Cina come contributo al Consiglio<sup>60</sup>. Il *leit-motiv* è sostanzialmente comune: agire presto e in maniera coordinata per equilibrare i pesi e cogliere le opportunità offerte dalla crescita cinese.

In questo senso Confindustria è un antesignano. Abbiamo da sempre identificato e sostenuto apertamente queste istanze, affiancando ad iniziative di promozione sul mercato cinese la ferma opposizione alle pratiche commerciali illecite o sleali.

Forte di questa coerenza e del nostro status di seconda potenza manifatturiera europea, l'Italia dovrebbe assumere un ruolo costruttivo nella definizione di una politica economica estera comune della UE nei riguardi della Cina, ricercando anzitutto un'alleanza strategica con i paesi più industrializzati, in primis Germania e Francia. I vertici Bilaterali di Confindustria con le sue omologhe di questi Paesi, BDI e MEDEF, e le dichiarazioni congiunte che ne sono scaturite sarebbero un'utile base di partenza.

Confindustria è inoltre protagonista anche a livello internazionale: il nostro contributo ai formati "Business" di G7 e G20 si attesta sulla stessa linea e spinge con determinazione affinché la sfera intergovernativa adotti le raccomandazioni dell'industria.

Se spetta in primo luogo alla Cina avanzare nelle riforme, la pressione internazionale deve essere organica e coerente nell'esigere anzitutto il rispetto delle regole e degli impegni assunti.

Dal successo di tale strategia dipenderà la capacità della UE di mantenersi la principale economia del pianeta e, per le imprese, di trarre dalla propria proiezione internazionale crescita, sviluppo e occupazione.

<sup>58</sup> Si veda a riguardo il Policy Paper della BDI "Partner and Systemic Competitor – How Do We Deal with China's State-Controlled Economy?", Gennaio 2019.

<sup>59</sup> Fra esse la "Strategia Industriale Nazionale 2030" proposta dal Ministro dell'industria tedesco Altmaier il 5 febbraio scorso che ha, a sua volta, ispirato il Manifesto "A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century".

<sup>60</sup> "Eu-China - A strategic outlook." 12.03.19.

## Allegato 1: Principali Highlights

### Dati Macro, Ranking Internazionali

- 1978-2018: Pil cinese cresce a ritmo medio annuo 9,5% (media mondiale 3,5%; BRICS 4,5%).
- 2010: Cina scavalca il Giappone e diventa la 2° economia mondiale.
- 2001: la Cina entra nel WTO, la sua quota sull'export mondiale di beni è del 4,3% (7° al mondo).
- 2017: la sua incidenza sul commercio mondiale sale al 12,9% (esportazioni) e al 10,4% (import).
- Surplus Commerciale Cina-Mondo: circa 420 mld di USD.
- Deficit con la Cina dei principali Paesi UE nel 2018: Italia 17,6 mld di €, Paesi Bassi 73 mld, UK 29, Spagna 16, Belgio e Francia 8. La Germania vanta un surplus di 18 miliardi.
- Dal 2013 il tasso di crescita del Pil cinese non supera il 7%; 2019 previsto al 6,2%.
- Cinesi 3 delle prime 5 imprese al mondo e 110 delle prime 500.
- *Doing Business* (WB): 46°/190; *Global Competitiveness Index* (WEF): 28°; *Corruption Perceptions Index*: 77°/168; *Openness to foreign direct investment* (OCSE): 59°/62.
- *Public procurement* 2016: 3,1 trilioni rmb (440 mld USD), oltre 4% Pil. Solo 5% gestito dal Governo centrale.

### USA-Cina

- 891 mld USD il deficit commerciale USA: Cina pesa per oltre il 45% (419 mld nel 2017).
- USTR: cessione forzata di tecnologia della Cina costa agli USA 225-600 mld USD/anno.
- OCSE: lo scontro USA-Cina potrebbe avere impatto sul Pil mondiale fino a -0,8%; trade war a tutto campo: nel 2021 il PIL cinese -1,3%; quello USA dell'1%.

### Italia-Cina

- 2018: Record storico interscambio Italia-Cina: 43,8 mld €, erano 10,6 nel 2001 e 25 nel 2009.
- Rispetto al 2001 (ingresso Cina nel WTO): export Italia +316%; Import +280%.
- Oltre 18.500 le imprese italiane intrattengono relazioni commerciali con la Cina (15% del totale).
- Circa 1.700 hanno presenza diretta; fatturano 22 mld €; 150.000 addetti (oltre 2.000 con Hong Kong).
- 304 imprese italiane partecipate da realtà cinesi; quasi 17.000 dipendenti; fatturato 10,5 mld € (80% fra Lombardia, Lazio, Emilia-Romagna, Piemonte e Veneto).
- 2014-2017: circa 10% delle principali acquisizioni estere in Italia realizzate da imprese cinesi.
- 2005-2016: nessuna delle principali acquisizioni di imprese italiane all'estero condotta in Cina.

### **SOEs**

- Oltre 133.000 SOEs controllate da SASAC, Ministero Finanze o Amministrazioni locali.
- SOE: oltre 1/3 dell'output industriale e dell'occupazione,
- SOE: circa 61% capitalizzazione Borse; oltre 70% debito corporate stimato in Cina (più del Pil).
- SOE-WTO: nel 2016, 7 tra le 10 quotate (Shanghai e Shenzhen) hanno ricevuto prestiti agevolati statali (oltre 2/3 impegno totale).

### **UE-Cina, Politica Commerciale, Overcapacity, Antidumping, IPR**

- 1° fornitore di beni della UE (20% dell'import UE, oltre 375 mld di €) e 2° cliente, (198 mld, 10,5% del totale).
- 2016: oltre 300 dei 500 mil tonn. sovraccapacità produttiva globale acciaio dalla Cina.
- 85 misure antidumping UE sulla Cina su 97 totali in vigore (fine 2017).
- Siderurgia 1° settore antidumping: 2013-2017 su 65 nuove indagini avviate, 29 lo riguardano.
- Commissione UE: Cina 2° partner per numero di misure lesive nell'ultimo anno (1° la Russia).
- 2014: supera Giappone e diventa 2° mondiale per spesa in R&S.
- 2015: oltre 1 milione di brevetti depositati da imprese cinesi (oltre 1/3 totale mondiale).
- DG TAXUD: circa 80% merci contraffatte sequestrate ai confini Ue dalla Cina.

### **Investimenti, BRI**

- Catalogo cinese IDE: "incoraggiati", "soggetti a restrizioni" e "vietati" (48 fattispecie; 63 a giugno 2018).
- BRI: coinvolti oltre 65 paesi e 30 O.O.I.I. che hanno firmato accordi con Governo cinese.
- Investimenti cinesi nei Paesi BRI: oltre 70 mld di USD; totale progetti concessi in appalto: 500 mld.
- Paesi attraversati da BRI: Cina costruito 82 zone di cooperazione economica e commerciale; investimenti cumulati: 28,9 miliardi USD, insediate 3.995 imprese generando 244.000 posti di lavoro.
- "Reconnecting Asia": 89% degli investimenti finanziati da Pechino nei trasporti in 69 paesi Eurasia destinato a imprese cinesi; Finanziati da Org. Mult./banche reg: 40% contractors locale, 30% impr. straniera; 30% cinese.

### **Dazi e profilo tariffario**

- Protezione tariffaria media consolidata (fine 2017): 9,8%, in linea con applicato (9,6%); UE 5%; USA 3,4%.
- Prodotti agricoli: protezione tariffaria media maggiore (14,6%) dei prodotti industriali (8,5%).
- Meno del 10% linee tariffarie dazio zero; 18,4% basse (0 - 5%), 42% medie (5 - 10%), 15% medio-alte (10-15%);

- Il restante 13,9% sono picchi tariffari superiori al 15% (es. abbigliamento: medio applicato 16%; prodotti in pelle e calzature 13,3%; mezzi di trasporto 12,3%).
- 0,4% soggetto a quote (*commodities* alimentari, carta, cotone e fertilizzanti).
- Prime 100 linee tariffarie export italiano (circa 80% vendite): concentrato su fascia dazio medio (5-10%); 43 linee tariffarie di interesse (23,7% totale export, tra cui chimica, accessori moda e macchinari).
- Appena 3 LT (3,2% vendite) zero-duty.
- Dazi alti (oltre 15%): motori per auto, gioielli e moda.
- 1.12.2017: riduzione media da 17,3% a 7,7% per 187 categorie di beni
- 10.04.2018: Annunciata riduzione dazi su auto (oggi 25%), eliminazione restrizioni per gli IDE nei finanziario, assicurativo e filiere auto, navi e aerei. Impegno a rafforzare IPR.
- 1.7.2018: riduzione dazi oltre 1.400 linee tariffarie (automotive, elettrodomestici, abbigliamento, calzature, cosmetica..).
- 10.11.2018: Annunciata riduzione su ulteriori 1.500 linee tariffarie. Quelli in acciaio scendono dall'11,5 all'8,4%.

## Allegato 2: Dazio applicato dalla Cina sulle prime 100 linee tariffarie più importanti per l'export italiano nel 2017

Codice SH	Descrizione Prodotto	Valore Import della Cina dall'Italia (2017 - Migliaia di USD)	% sul totale	Dazio medio applicato dalla Cina
8703	Motor cars and other motor vehicles	2.078.785	10,14	25
3004	Medicaments	1.765.292	8,61	4
4202	Trunks, suitcases, vanity cases, executive-cases	876.222	4,27	12
6403	Footwear with outer soles of rubber, plastics, leather	460.217	2,24	11
8481	Taps, cocks, valves and similar appliances	419.073	2,04	7
4107	Leather further prepared after tanning	407.529	1,99	6
8479	Machines and mechanical appliances	345.294	1,68	2
9403	Furniture and parts thereof	319.421	1,56	0
8413	Pumps for liquids	283.912	1,38	6
8422	Dishwashing machines	265.024	1,29	10
8483	Transmission shafts	243.835	1,19	7
8708	Parts and accessories for tractors and motor vehicles	222.957	1,09	10
7113	Articles of jewellery	219.028	1,07	28
4707	Recovered "waste and scrap" paper	200.954	0,98	0
9031	Measuring or checking instruments	197.253	0,96	3
8411	Turbojets, turbopropellers and other gas turbines	187.635	0,92	2
2515	Marble, travertine, ecaussine	185.886	0,91	4
9004	Spectacles, goggles and the like, corrective, protective	185.373	0,90	19
9401	Seats, whether or not convertible into beds	184.692	0,90	1
8419	Machinery, plant or laboratory equipment	184.499	0,90	12
5112	Woven fabrics of combed wool	178.158	0,87	10
8414	Air or vacuum pumps	174.734	0,85	8
2204	Wine of fresh grapes	161.752	0,79	15
6204	Womens or girls suits	151.297	0,74	16
8457	Machining centres	149.664	0,73	9
7404	Waste and scrap, of copper	147.749	0,72	2
6203	Mens or boys suits	146.632	0,72	16
8428	Lifting, handling, loading or unloading machinery	145.387	0,71	6
6110	Jerseys, pullovers	144.361	0,70	15
8541	Diodes, transistors and similar semiconductor devices	134.042	0,65	0

Codice SH	Descrizione Prodotto	Valore Import della Cina dall'Italia (2017 - Migliaia di USD)	% sul totale	Dazio medio applicato dalla Cina
8802	Powered aircraft	132.424	0,65	3
7318	Screws, bolts, nuts, coach screws	127.714	0,62	8
8416	Furnace burners for liquid fuel	122.629	0,60	8
8482	Ball or roller bearings	121.767	0,59	8
4203	Articles of apparel and clothing accessories	121.134	0,59	13
8445	Machines for preparing textile fibres	120.341	0,59	10
8477	Machinery for working rubber or plastics	117.600	0,57	2
9018	Instruments and appliances used in medical	109.156	0,53	4
8607	Parts of railway or tramway locomotives	108.765	0,53	3
8409	Parts suitable for use with internal combustion piston	106.716	0,52	5
4016	Articles of vulcanised rubber	103.625	0,51	11
6214	Shawls, scarves, mufflers	103.104	0,50	15
8486	Machines of a kind used of semiconductor	102.413	0,50	1
8536	Electrical apparatus for switching electrical circuits	100.298	0,49	3
8421	Centrifuges	99.554	0,49	6
8431	Parts suitable for use with the machinery	94.069	0,46	5
8412	Engines and motors	93.885	0,46	9
6404	Footwear with outer soles of rubber, plastics	92.137	0,45	24
8462	Machine tools	91.031	0,44	10
8451	Machinery	85.635	0,42	11
3907	Polyacetals, other polyethers and epoxide resins	84.220	0,41	7
8424	Mechanical appliances	84.047	0,41	5
6907	Unglazed ceramic flags and paving, hearth or wall tiles	83.190	0,41	15
6202	Womens or girls overcoats, car coats, capes, cloaks	82.885	0,40	17
3926	Articles of plastics	82.532	0,40	10
8501	Electric motors and generators	81.629	0,40	11
3811	Anti-knock preparations, oxidation inhibitors	81.454	0,40	7
1806	Chocolate	79.951	0,39	9
8448	Auxiliary machinery	79.769	0,39	6
3304	Beauty or make-up preparations	77.351	0,38	8
8537	Boards, panels, consoles, desks	75.779	0,37	7
8538	Parts suitable for use with the apparatus	74.721	0,36	7

Codice SH	Descrizione Prodotto	Valore Import della Cina dall'Italia (2017 - Migliaia di USD)	% sul totale	Dazio medio applicato dalla Cina
8443	Printing machinery	73.507	0,36	5
8504	Electrical transformers	73.374	0,36	5
9032	Regulating instruments and apparatus	72.652	0,35	7
8466	Parts for machine tools of heading	71.548	0,35	2
7307	Tube or pipe fittings	70.900	0,35	7
8403	Central heating boilers, non-electric	70.134	0,34	8
3824	Prepared binders for foundry moulds or cores	69.991	0,34	7
9999	Commodities not elsewhere specified	66.402	0,32	
8456	Machine tools for working any material	64.879	0,32	1
8544	Insulated "incl. enamelled or anodised" wire	64.653	0,32	6
3920	Plates, sheets, film, foil and strip	64.649	0,32	7
7326	Articles of iron or steel	63.889	0,31	11
3921	Plates, sheets, film, foil and strip	63.338	0,31	7
8465	Machine tools	61.561	0,30	10
6109	T-shirts, singlets and other vests, knitted or crocheted	59.631	0,29	14
9003	Frames and mountings for spectacles	59.479	0,29	12
3809	Finishing agents	57.378	0,28	7
9027	Instruments for physical or chemical analysis	53.988	0,26	1
8474	Machinery for sorting	53.620	0,26	5
2941	Antibiotics	52.967	0,26	5
6201	Mens or boys overcoats, car coats, capes	52.057	0,25	17
5903	Textile fabrics impregnated, coated	51.985	0,25	10
9022	Apparatus based on the use of X-rays or of alpha	51.235	0,25	4
2901	Acyclic hydrocarbons	49.714	0,24	2
7304	Tubes, pipes and hollow profiles	49.077	0,24	5
8543	Electrical machines	48.542	0,24	2
4104	Tanned or crust hides and skins of bovine	47.598	0,23	6
8458	Lathes, incl. turning centres, for removing metal	44.774	0,22	9
9508	Roundabouts, swings	42.711	0,21	15
2934	Nucleic acids and their salts	42.285	0,21	6
6104	Womens or girls suits, ensembles, jackets	41.263	0,20	16
8446	Weaving machines "looms"	40.032	0,20	8

Codice SH	Descrizione Prodotto	Valore Import della Cina dall'Italia (2017 - Migliaia di USD)	% sul totale	Dazio medio applicato dalla Cina
3303	Perfumes and toilet waters	38.941	0,19	10
8514	Industrial or laboratory electric furnaces	38.473	0,19	3
8447	Knitting machines	37.672	0,18	8
8301	Padlocks "key, combination or electrically operated"	37.163	0,18	12
2924	Carboxamide-function compounds	37.134	0,18	6
5402	Synthetic filament yarn	37.117	0,18	5
8453	Machinery for tanning or working hides, skins	37.032	0,18	8