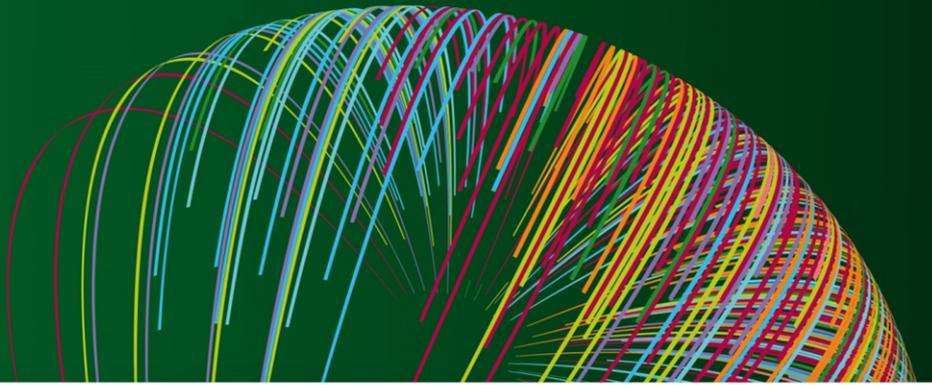


Osservatorio di Politica internazionale



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

Cina e Indo-Pacifico

Giugno 2025

n. 8

Focus

AUTORI

Al presente *Focus*, curato da Filippo Fasulo, Co-Head dell'Osservatorio Geoeconomia dell'ISPI, hanno contribuito:

Frank Bongiorno (Australian National University) – Capitolo 3.3

Fabrizio Bozzato (Sasakawa Peace Foundation) – Capitolo 2.4

Matteo Dian (Università di Bologna) – Capitolo 2.1

Ivano Di Carlo (European Policy Centre) – Capitolo 2.2

Diana Brock (Australia-Italy Business Association) – Capitolo 3.3

Filippo Fasulo (ISPI) – Capitolo 5.1

Silvia Menegazzi (Università LUISS Guido Carli) – Approfondimento

Nicola Missaglia (ISPI) – Capitolo 3.2

Paola Morselli (ISPI) – Capitolo 3.1

Raimondo Neironi (Università di Cagliari) – Capitolo 3.4

Guido Samarani (Università Ca' Foscari) – Capitolo 1.1

Marco Zappa (Università Ca' Foscari) – Capitolo 2.3

Mappe e infografiche di Michele Danesi e Daniele Moscioni (ISPI)

Focus Cina e Indo-Pacifico

n. 8 – giugno 2025

SOMMARIO

EXECUTIVE SUMMARY	3
EXECUTIVE SUMMARY (ENGLISH)	5
1. CINA - QUADRO POLITICO	7
1.1 LE DUE SESSIONI DEL 2025. LA CINA TRA RISCHI E OPPORTUNITÀ.....	7
2. ANALISI DELLO STATO E DELLE PROSPETTIVE EVOLUTIVE DELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI DELLA CINA.....	14
2.1 LE RELAZIONI TRA STATI UNITI E CINA DURANTE LA SECONDA AMMINISTRAZIONE TRUMP.....	14
2.2 L'UNIONE EUROPEA TRA LA CINA DI XI E GLI STATI UNITI DI TRUMP	20
2.3 RAPPORTI ECONOMICI CINA-GIAPPONE: UN EQUILIBRIO PRECARIO TRA COOPERAZIONE, COERCIZIONE E CONSIDERAZIONI SECURITARIE	26
2.4 LE RELAZIONI TRA LA CINA E GLI STATI INSULARI DEL PACIFICO: SVILUPPI RECENTI E IMPLICAZIONI REGIONALI	32
3. ANALISI DELLE DINAMICHE GEOPOLITICHE ORIGINATE NEL QUADRANTE INDO- PACIFICO CHE NON SIANO RICONDUCIBILI A UN IMPULSO CINESE	41
3.1 FILIPPINE: LA SFIDA ELETTORALE INTERNA DEL PRESIDENTE MARCOS E LE TENSIONI INTERNAZIONALI	41
3.2 LA POLITICA ESTERA DELL'INDIA A UN BIVIO: ESCALATION CON IL PAKISTAN, NUOVA DIPLOMAZIA ECONOMICA E CONNETTIVITÀ STRATEGICA.....	49
3.3 LE ELEZIONI FEDERALI AUSTRALIANE	56
3.4 IL SUD-EST ASIATICO NEL CONTESTO DELLA SECONDA GUERRA COMMERCIALE	64
4. APPROFONDIMENTO	71
4.1 L'IMPEGNO CINESE ALL'ONU E NELLE ORGANIZZAZIONI MULTILATERALI DOPO LA RIELEZIONE DI DONALD TRUMP	71
CALENDARIO DEI PRINCIPALI APPUNTAMENTI INTERNAZIONALI.....	80

EXECUTIVE SUMMARY

Nelle prime settimane di marzo si è svolta nella Repubblica popolare cinese (Rpc) la consueta riunione delle “Due sessioni” – ovvero l’incontro annuale dell’Assemblea nazionale del popolo (Anp) e della Conferenza politica consultiva del popolo cinese (Cpcpc). È stato il primo incontro a questo livello dopo il terzo plenum del Comitato centrale del Partito comunista cinese svoltosi nel luglio 2024, che era stato rilevante in quanto incentrato sul bilancio e la pianificazione economica del paese. Il Rapporto sul lavoro del governo, presentato dal premier Li Qiang in occasione dell’Anp, evidenzia alcune questioni fondamentali per l’anno in corso. Tra queste, l’ambizioso obiettivo di crescita fissato intorno al 5% (in continuità con il 2024) e la necessità di dare priorità agli investimenti in settori strategici quali l’innovazione tecnologica e a quelli nel campo dell’educazione e del welfare.

Sul piano internazionale, la sfida principale per Pechino è indubbiamente rappresentata dagli Stati Uniti (Usa), ora guidati dalla seconda amministrazione Trump. L’imposizione, il 2 aprile, di dazi “reciproci” nei confronti dei paesi con cui Washington ha un disavanzo commerciale – attualmente in larga parte sospesi – non hanno ovviamente risparmiato la Cina. I dazi di Trump verso Pechino sono arrivati a toccare il 125%, a cui aggiungere un 20% di base per il coinvolgimento cinese nella crisi del fentanyl. Tuttavia, il recente incontro tenutosi a maggio in Svizzera tra la Rpc e gli Usa ha portato alla sospensione temporanea anche di queste tariffe, nell’attesa di un possibile accordo nei prossimi mesi. L’andamento dei rapporti con gli Usa ha avuto un impatto anche nelle relazioni di Pechino con l’Unione Europea (UE). A Bruxelles, infatti, la preoccupazione è alta per il futuro dei rapporti con la Casa Bianca e l’avvento di Trump potrebbe spingere l’UE a cercare di moderare i toni con Pechino per incrementare la cooperazione economica. Al tempo stesso l’UE cercherà di evitare di dover assorbire ulteriormente la sovraccapacità produttiva cinese nel proprio mercato.

Anche il Giappone ha visto la sua fiducia per Washington incrinarsi con la rielezione di Trump, vedendo ridursi le sue certezze in materia commerciale e di sicurezza. Questo cambiamento può aprire le porte alla Rpc per un dialogo più approfondito con Tokyo, con cui i rapporti economici hanno visto un miglioramento già nel 2024. Negli ultimi mesi, inoltre, la Cina sta intensificando gli sforzi diplomatici per stringere accordi con gli stati insulari del Pacifico (Sip), verso i quali nutre un particolare interesse strategico legato sia ad aspetti di sicurezza, sia alla possibilità di sfruttamento delle risorse che questi paesi hanno da offrire. Infatti, dopo che nel 2022 è stato siglato un accordo di sicurezza tra la Rpc e le Isole Salomone, a febbraio 2025 anche le Isole Cook hanno firmato una serie di accordi di cooperazione e investimento in numerosi settori.

Al di fuori della Cina, il continente asiatico è stato scosso da uno degli scontri più gravi tra India e Pakistan nella storia recente. A seguito di un attentato che ha colpito 26 turisti nel Kashmir amministrato dall’India, Nuova Delhi ha inizialmente reagito con una serie di manovre economiche e diplomatiche per colpire Islamabad – tra cui la sospensione del Trattato sulle acque dell’Indo del 1960, fondamentale per la redistribuzione idrica tra i due paesi. In seguito, l’India ha lanciato l’operazione “Sindoor”, che ha colpito in territorio pakistano le basi di gruppi classificati come terroristici dal governo indiano. Con la mediazione internazionale di alcuni attori, come Usa, Arabia Saudita ed Emirati arabi uniti, i due paesi hanno poi raggiunto un accordo per un fragile cessate il fuoco, che tuttavia è stato già violato da entrambe le parti.

La regione dell’Indo-Pacifico sta inoltre assistendo ad un’importante stagione elettorale. A maggio si sono infatti tenute le elezioni federali in Australia e le cosiddette elezioni di *mid-term* nelle Filippine. La

riconferma di Anthony Albanese a Canberra segnala una scelta di fiducia nei confronti delle politiche per l'ambiente del Partito laburista australiano. Sul voto hanno pesato anche considerazioni di politica estera: gli elettori, infatti, non hanno apprezzato le posizioni in linea con le politiche di Trump portate avanti in precedenza dal leader dell'opposizione Peter Dutton, e hanno optato per una scelta di continuità e stabilità in un momento di tensione internazionale. Nelle elezioni a Manila, invece, i sostenitori della vicepresidente Sara Duterte – al momento a rischio impeachment – hanno guadagnato potere al Senato, a discapito dei candidati sostenuti dal presidente in carica Ferdinand Marcos Jr; infine, all'ex presidente Rodrigo Duterte – attualmente detenuto dalla Corte penale internazionale all'Aia - è andata l'amministrazione della città di Davao, sottolineando il supporto popolare di cui ancora gode la famiglia Duterte nel paese.

Nel frattempo, l'intera regione del Sudest asiatico è stata tra le più colpite dai dazi "reciproci" di Trump, seppure temporaneamente sospesi. In assenza di un vero e proprio coordinamento a livello di Associazione delle nazioni del Sudest asiatico (Asean), i singoli membri hanno reagito adottando varie strategie che preservassero il delicato bilanciamento dei legami con Washington e Pechino.

Questo Focus presenta inoltre un approfondimento sul ruolo della Rpc nelle organizzazioni multilaterali, con particolare attenzione al suo contributo all'Organizzazione delle Nazioni Unite (Onu). Negli ultimi decenni, infatti, la Cina ha rafforzato la propria posizione in alcune agenzie Onu d'interesse strategico, come l'Unione internazionale delle telecomunicazioni, portando avanti parallelamente un posizionamento in chiave alternativa agli Usa su questioni di rilievo, quali i conflitti in Ucraina e a Gaza. Al di fuori del contesto Onu, la Cina ha inoltre acquisito un ruolo sempre maggiore anche in forum quali l'Organizzazione per la cooperazione di Shanghai (Sco), la Banca asiatica per le infrastrutture e gli investimenti (Aiib) e il gruppo Brics. Queste piattaforme rappresentano per Pechino non solo strumenti di cooperazione economica e di sicurezza, ma anche luoghi attraverso cui promuovere un modello di governance alternativo a quello occidentale.

EXECUTIVE SUMMARY (ENGLISH)

This year's "Two Sessions" in the People's Republic of China (PRC) – the annual meetings of the National People's Congress (NPC) and the Chinese People's Political Consultative Conference (CPPCC) – took place in the first weeks of March. These marked the first meetings at this level after the Third Plenum of the Central Committee of the Chinese Communist Party (CCP) held in July 2024, which had been relevant as it was focused on national budget and economic planning. The Government Work Report, presented by Prime Minister Li Qiang before the NPC, highlights some key issues for the current year. Among them are the ambitious GDP growth target, set around 5% (in continuity with 2024), and the necessity to prioritize investments in strategic sectors such as high-tech innovation, education and welfare.

In terms of foreign policy, Beijing's main challenge is undoubtedly the United States (USA) under the second Trump administration. The adoption on 2 April of "reciprocal" tariffs towards countries with which Washington has a negative trade balance – now largely suspended, but temporarily – have hit China hard. Trump's tariffs on Chinese imports have reached 125%, with an additional 20% imposed as a retaliation for Beijing's involvement in the fentanyl crisis. However, the recent meeting that took place in May in Switzerland between the PRC and the USA led to the temporary suspension of this 125%, pending possible trade negotiations in the coming months. Tense relations with the US have also influenced Beijing's approach to the European Union (EU). Indeed, in Brussels there is general concern over the future of transatlantic relations, and Trump's return to the White House may push the EU to mitigate its tones towards China to deepen economic cooperation. At the same time, however, the Union will have to prevent Chinese overcapacity from penetrating the Single Market any further.

Japan is also experiencing reduced confidence in Washington following Trump's re-election, as economic and security uncertainties have increased. This change may give the PRC an opportunity to deepen its dialogue with Tokyo, particularly in light of a positive trajectory in bilateral economic relations throughout 2024. In the last months, China is also intensifying its diplomatic efforts to engage with the Pacific islands: deals with these partners are connected to Beijing's strategic goals in the fields of security and resource exploitation. After signing a security agreement with the Solomon Islands in 2022, the PRC concluded deals for cooperation and investment in a variety of sectors with the Cook Island in February 2025.

Meanwhile, the Asian continent has been shaken by one of the most severe India-Pakistan clashes in recent history. The escalation followed a terrorist attack which killed 26 tourists in India-administered Kashmir, to which New Delhi initially reacted with a series of economic and diplomatic countermeasures to hit Islamabad – among which was the suspension of the Indus Waters Treaty of 1960, crucial for water redistribution among the two countries. Subsequently, India launched Operation Sindoor, which targeted hideouts located on Pakistani soil of groups deemed as terrorist by the government of New Delhi. Through the international mediation of actors such as the US, Saudi Arabia and the United Arab Emirates, the two countries have reached a ceasefire – though this truce was later violated by both parties.

Furthermore, the Indo-Pacific region is witnessing an important electoral season. In May, both the federal elections in Australia and the mid-term elections in the Philippines were held. In Australia, Anthony Albanese's re-election marks a renewed vote of confidence towards his Australian Labour Party's environmental policies. Foreign policy considerations also had an impact in this election: voters have not appreciated some Trump-aligned positions that had been maintained by opposition leader Peter Dutton,

and ultimately favouring continuity and stability at a time of international tensions. In Manila, by contrast, supporters of Vice-President Sara Duterte – facing the risk of an impeachment – gained power in the Senate, at the expenses of candidates affiliated with President Ferdinand Marcos Jr. Meanwhile, former President Rodrigo Duterte – currently detained in the Hague by the International Court of Justice – won the election in the municipality of Davao City. This result highlights how the Duterte family can still count on a good popular support in the country.

Meanwhile, the whole of South-east Asia is among the regions that have been hit the hardest by Trump’s “reciprocal” tariffs – though the measures are temporarily suspended. Due to the lack of unified coordination in the Association of South-east Asian Nations (ASEAN), the single member states have adopted different strategies to preserve the delicate balance in their relations with Washington and Beijing.

This Focus also features an in-depth analysis on the role of the PRC in multilateral organizations, in particular its contribution to the United Nations Organization (UN). In the last decades, China has reinforced its position in certain UN agencies of strategic interest – like the International Telecommunications Union – while increasingly positioning itself as a political alternative to the USA on key international issues, such as the conflicts in Ukraine and Gaza. China also plays a central role in other international forum, like the Shanghai Cooperation Organization (SCO), the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) and the BRICS. For Beijing, these platforms constitute not only instruments for economic and security cooperation but also places to promote a governance paradigm alternative to the Western one.

1. CINA - QUADRO POLITICO

1.1 Le Due sessioni del 2025. La Cina tra rischi e opportunità

Guido Samarani

Le sessioni annuali dell'Assemblea nazionale del popolo (Anp) e della Conferenza politica consultiva del popolo cinese (Cpcpc) – definite comunemente “Due sessioni” – si sono tenute anche nel 2025 nel mese di marzo (5-11 la prima, 4-10 la seconda). I loro lavori e in particolare quelli dell'Anp – l'organo supremo del potere statale, come recita la Costituzione cinese – sono stati seguiti con particolare attenzione per diverse ragioni. Innanzitutto, il 2025 è l'anno di conclusione dell'attuale piano quinquennale (“Piano per lo sviluppo economico e sociale 2021-2025”), e quindi momento particolarmente importante e delicato per un bilancio di massima, prima dell'avvio del prossimo piano 2026-2030. In secondo luogo, questa sessione è la prima dopo il fondamentale terzo plenum del Comitato centrale (Cc) del Partito comunista cinese (Pcc) dello scorso luglio: è quindi la prima importante occasione per una valutazione della realizzazione concreta degli obiettivi politici principali definiti dal plenum. Infine, il panorama internazionale sempre più preoccupante e in continua trasformazione conferisce ulteriore rilievo alle Due sessioni, in particolare con la recente ascesa di Donald Trump alla presidenza degli Stati Uniti (Usa).

In questo capitolo si presentano i temi e le questioni principali affrontate nel corso dei lavori dell'Anp. Per quanto concerne i lavori della Cpcpc, si sottolinea il carattere consultivo di tale organismo, il cui Comitato nazionale è espressione di una ampia varietà di esperienze politiche, sociali e culturali: partiti politici “minori” (oltre al Pcc), organizzazioni sociali, gruppi etnici, compatrioti di Hong Kong, Macao e Taiwan, singole personalità ma soprattutto esperti, professionisti e dirigenti d'azienda, rimandando per approfondimenti ad alcune letture selettive.¹

Il quattordicesimo Piano quinquennale e le sfide ed opportunità del 2025: uno sguardo generale

È innanzitutto importante ricordare come il piano 2021-2025 mettesse al centro una serie di obiettivi che miravano ad invertire la passata enfasi fortemente quantitativa sulla crescita economica. Il piano ha infatti posto al centro gli obiettivi della sostenibilità della crescita e del miglioramento della qualità della vita. Più in generale, tale piano ha rappresentato e rappresenta un passaggio chiave verso l'obiettivo, fissato per il 2035, di quel percorso di sviluppo che è stato

¹ Si vedano in particolare: il sito web della [Cpcpc](#); la voce del [glossario](#) preparato dal Center For Strategic Translation; e S. Tiezzi, “What is the CPPCC anyway?”, *The Diplomat*, 4 marzo 2025.

definito dalle autorità cinesi come “un nuovo viaggio verso il secondo obiettivo del centenario di costruire una moderna società socialista sotto tutti gli aspetti”.² Il riferimento è al più ampio obiettivo, da raggiungere entro il centenario della fondazione della Rpc che cadrà nel 2049, di costruire per l'appunto una moderna società socialista sotto tutti gli aspetti: ambizione da realizzare attraverso due tappe intermedie nel 2021 (centenario della fondazione del Pcc) e nel 2035.

Il Rapporto sul lavoro del governo presentato all'Anp come ogni anno dal premier, Li Qiang, è articolato in 3 punti: una panoramica sul lavoro svolto nel 2024; una serie di indicazioni ed esigenze inerenti allo sviluppo economico-sociale per il 2025; e i compiti principali per l'anno in corso.³ Nel suo intervento, Li Qiang ha innanzitutto posto l'accento sull'esigenza di combinare “mantenimento della stabilità e conquista di progressi” continuando lungo il percorso tracciato verso una crescita di alta qualità. In tale ambito, l'attenzione dovrà essere rivolta in particolar modo a stimolare la domanda interna, integrare innovazione industriale e tecnologica, e gestire con attenzione i rischi principali e gli shock esterni, preparando in tal modo solide basi per il prossimo piano quinquennale. Tra le priorità evidenziate, figurano: una politica fiscale più proattiva che includa un rafforzamento della disciplina fiscale accompagnata dall'eliminazione di spese “inutili”; una politica monetaria “moderatamente accomodante” che punti ad abbassare i costi finanziari, accrescere la disponibilità di servizi finanziari e contribuire ad un contesto economico più dinamico ma anche più stabile; e una maggiore “sincronizzazione politica” che intrecci positivamente strategie fiscali, monetarie, industriali, commerciali, ambientali e occupazionali, con l'obiettivo di venire incontro e dare forma alle aspettative del mercato.

Per l'anno in corso, la leadership cinese ha fissato alcuni traguardi essenziali da raggiungere: una crescita del Pil attorno al 5%, un tasso di disoccupazione urbana a circa il 5,5% e la creazione di oltre 12 milioni di nuovi posti di lavoro nelle aree urbane. Al centro dell'agenda politica per l'anno in corso sono stati individuati 10 obiettivi generali. Si tratta di una lista di esigenze molto generiche, tra cui spicca come prioritaria la necessità di stimolare i consumi ed espandere la domanda interna in modo che quest'ultima diventi “il fattore determinante della crescita economica”.

Pur non nascondendo un cauto ottimismo, il premier cinese non ha mancato di mettere in guardia dal fatto che “i compiti relativi allo sviluppo economico e sociale di quest'anno sono molto pesanti”. Sul fronte interno la sfida principale è quella di una ripresa ancora fragile su cui pesano problemi come la crescita dei redditi, l'occupazione, le carenze nei pubblici servizi, e le tensioni finanziarie a livello dei governi locali. Sul fronte internazionale, le difficoltà derivano da fattori quali il rallentamento dell'economia globale, il crescente unilateralismo e protezionismo, e la “guerra dei dazi”.

Per quanto riguarda gli investimenti esteri, nel Rapporto si conferma il rinnovato impegno a rendere sempre più la Cina un “robusto centro finanziario globale”. Particolare attenzione viene riservata

² Cfr. [“The Outline of the 14th Five-Year Plan for Economic and Social Development and Longe-Range Objectives Through the Year 2035 of the People’s Republic of China”](#), prepared by the National Development and Reform Commission (un dipartimento di livello ministeriale che ha il compito di assicurare la messa in pratica delle decisioni politiche prese dal Comitato centrale del Pcc; [“The 14th Five-Year Plan of the People’s Republic of China—Fostering High-Quality Development”](#), Asian Development Bank, giugno 2021.

³ Per il testo ufficiale inglese si veda: [“China releases full text of government work report”](#).

ai settori della tecnologia, salute e educazione al fine di creare un contesto attraente per le imprese straniere. Di fronte alle crescenti sfide poste dall'impatto dei dazi statunitensi, il governo ha sottolineato la necessità di mettere in campo tutte le misure per facilitare sempre più la partecipazione straniera, soprattutto nelle catene di approvvigionamento in campo industriale della Cina - considerate elemento vitale ai fini della stabilità sia a breve che a lungo termine del paese.

A tal fine, il governo ha individuato alcuni strumenti importanti: le *Free trade zones* e *Free trade ports*, ad oggi salite a 21 dopo la loro introduzione nel 2013, e l'espansione delle partnership internazionali. La stessa programmazione dell'attività legislativa per il 2025 vede al centro – come sottolineato da Zhao Leji, presidente del Comitato permanente dell'Anp⁴ – l'approvazione o modifica di una serie di leggi e regolamenti direttamente o indirettamente collegate con l'esigenza di agevolare, stimolare e fornire maggiori garanzie all'attività dell'economia privata e degli imprenditori stranieri. Tra queste, la *Law of the People's Republic of China on promoting the private economy*, approvata in via definitiva il 30 aprile nel corso dei lavori del Comitato permanente dell'Anp, che mira a fornire forti garanzie e stimoli al settore dell'economia privata. Inoltre, sono previsti emendamenti e modifiche ad una serie di leggi collegate alle relazioni economiche con l'estero e che dovrebbero facilitare l'azione delle compagnie straniere (la *Maritime law*, la *Foreign trade law* e la *Arbitration law*). Infine, è stato annunciato l'aggiornamento della China cybersecurity law, approvata nel 2017 ma che necessita di adeguamenti ed aggiornamenti alla luce dei cambiamenti intervenuti sia per quanto riguarda le esigenze di sicurezza interna ed internazionale, sia per quanto riguarda la sovrapposizione normativa con altre leggi e regolamenti approvate successivamente quali la *Data security law* e la *Personal information protection law*.

Oltre alla presentazione del Rapporto sul lavoro del governo, i deputati cinesi sono stati impegnati durante le sessioni di marzo nella discussione e approvazione di importanti documenti, tra cui: il rapporto sullo schema del Piano per lo sviluppo economico e sociale 2025; il rapporto sullo schema di bilancio per il governo centrale e i governi locali; il rapporto sul lavoro del Comitato permanente dell'Anp, della Corte suprema del popolo e della Procura suprema del popolo.⁵ A quanto risulta e in linea con le attese, il Rapporto di Li Qiang e gli altri rapporti sono stati approvati unanimemente dagli oltre 2800 deputati convenuti a Pechino.

Le priorità della Cina: economia, innovazione tecnologica, spesa sociale

Oltre alle questioni di politica economica legate al Piano quinquennale e al suo completamento nell'anno in corso, al centro dei lavori della sessione annuale dell'Anp e delle decisioni adottate sono stati una serie di questioni rilevanti, tra cui l'innovazione tecnologica e gli investimenti nel campo dell'educazione e del welfare.⁶ Per quanto riguarda l'innovazione tecnologica, lo schema di

⁴ Tra una sessione annuale e l'altra il Comitato permanente dell'Anp, composto dal presidente, da alcuni vicepresidenti e dal segretario generale, esercita il potere legislativo in nome dell'Assemblea.

⁵ La Corte suprema del popolo e la Procura suprema del popolo sono i massimi organi nazionali che esercita rispettivamente il potere giudiziario e il potere di indagare e perseguire i reati: entrambe sono elette dall'Anp.

⁶ Si vedano al riguardo tra gli altri: A. Huld, “[Key Takeaways from China's 2025 Two Sessions – Policy Priorities, Annual Budget, and Legislative Plans](#)”, *China Briefing*, 19 marzo 2025; E. Green, M. Nouwens, “[China's Two Sessions, China's](#)

bilancio per il 2025 prevede una serie di misure specifiche sul piano degli investimenti. Tra le principali iniziative figurano: promozione di uno sviluppo di alta qualità in aree chiave del settore manifatturiero; potenziamento e aggiornamenti nel settore delle attrezzature e apparecchiature; sostegno alla creazione di fondi di garanzia contro i rischi d'investimento, per attrarre maggiori capitali privati nei settori tecnologici; fondi speciali, appalti pubblici e agevolazioni fiscali a sostegno delle imprese impegnate nei progetti nazionali in campo tecnologico; sviluppo di piccole e medie imprese specializzate e innovative attraverso il sostegno alla loro trasformazione digitale. La crescente attenzione al settore è testimoniata altresì dai costanti riferimenti all'innovazione tecnologica da parte dei leader cinesi nel corso delle sessioni di lavoro, nonché dalla partecipazione personale dello stesso Xi Jinping a varie riunioni dedicate al tema. In questo quadro Xi ha anche rivolto un forte appello alla provincia del Jiangsu – uno dei più importanti centri economici nazionali – ad assumere la guida del processo di integrazione tra tecnologia e industria.

Una particolare attenzione è stata riservata anche al rapporto delle misure di sostegno e di riforma del settore delle scienze e dell'istruzione con l'innovazione tecnologica. Tra le misure previste: l'aumento della spesa per l'istruzione a livello centrale; l'incremento dei sussidi agli studenti; la lotta contro le disparità regionali e tra città e campagna; l'adeguamento della formazione professionale per migliorarne il rapporto con le esigenze del mercato. In una serie di incontri con esperti e rappresentanti del settore dell'istruzione, Xi ha ribadito il ruolo cruciale del sistema educativo nel sostenere l'innovazione tecnologica e lo sviluppo dei talenti, chiedendo che tale sistema si allinei con le esigenze moderne anche attraverso la riforma della governance dell'istruzione. In tale ottica, un forte appello è stato rivolto per una maggiore collaborazione tra università, imprese e governi locali al fine di rafforzare il legame tra educazione e sviluppo economico e allo stesso tempo promuovere l'apprendimento permanente e la creazione di una società basata sulla conoscenza.

Il progetto di bilancio prevede inoltre varie politiche di sostegno finanziario volte a migliorare la sanità pubblica e i servizi sanitari, ivi inclusa la medicina tradizionale cinese. Sono tra l'altro previste misure per incrementare i sussidi per l'assistenza sanitaria dei residenti urbani e rurali, sviluppare un sistema di assicurazione per l'assistenza a lungo termine, progetti pilota per migliorare l'assistenza agli anziani nelle aree rurali, e la creazione ed estensione di reti di sicurezza sociale per le popolazioni vulnerabili. A parte tali priorità, altri importanti temi emersi dai rapporti e dal dibattito di marzo, sono le forze armate cinesi e Taiwan.

Per quanto riguarda il settore militare, nel rapporto di Li Qiang appare una sostanziale continuità rispetto all'anno precedente. Tre ambiti risultano particolarmente enfatizzati: la lotta contro la corruzione la cui gravità è esplosa proprio nel 2024 interessando parte dei vertici dell'Esercito popolare di liberazione; l'esigenza di sviluppare il sistema di informatizzazione e di applicazione delle nuove tecnologie, a cominciare dall'intelligenza artificiale, (obiettivi primari della leadership

“Two Challenges”, International Institute for Strategic Studies, 1 aprile 2025; S. Kam, “China’s 2 Sessions: Slow Growth Collides With Tech Supremacy”, *The Diplomat*, 18 marzo 2025.

cinese nel settore militare); e la necessità di dotarsi di un nuovo approccio teorico militare che rispecchi gli sviluppi tecnologici.⁷

Quanto a Taiwan, il rapporto del premier cinese appare, quantomeno nel linguaggio, più attento al tema della cooperazione economico-culturale tra Pechino e Taipei, anche se nel corso degli ultimi mesi le tensioni sono persistite. In linea con questa impostazione, nel febbraio del 2025, Wang Huning, presidente della Cpcpc, durante la Conferenza di lavoro su Taiwan aveva sottolineato come, pur mantenendo ferma la posizione secondo cui l'isola fa parte della Cina, fosse necessario fare ogni sforzo per creare migliori condizioni per sostenere l'attività degli uomini d'affari e imprenditori taiwanesi nella Rpc e attrarre giovani cittadini dell'isola.⁸

FIG. 1 – CONTENUTO E LINEE DI POLITICA ECONOMICA AVANZATE DURANTE LE DUE SESSIONI IN CINA (2021-2025)

Categoria	Dato	2021	2022	2023	2024	2025
Principali obiettivi di crescita e sviluppo	Crescita Pil	Oltre il 6%	Intorno al 5,5%	Intorno al 5%	Intorno al 5%	Intorno al 5%
	Aumento Cpi	Intorno al 3%	Intorno al 3%	Intorno al 3%	Intorno al 3%	Intorno al 2%
	Aumento di posti di lavoro nelle città	Oltre 11 milioni	Oltre 11 milioni	Oltre 12 milioni	Oltre 12 milioni	Oltre 12 milioni
	Tasso di impiego nelle città	Intorno al 5,5%	Sotto il 5,5%	Intorno al 5,5%	Intorno al 5,5%	Intorno al 5,5%
Politica fiscale	Direzione delle politiche	Migliorare qualità ed efficienza delle politiche fiscali proattive, aumentare la sostenibilità	Aumentare efficienza delle politiche fiscali proattive	Rafforzare politiche fiscali proattive e aumentare efficienza	Rafforzare politiche fiscali proattive, migliorare qualità ed efficienza	Avviare politiche fiscali maggiormente proattive
	Tasso del deficit	Intorno al 3,2%	Intorno al 2,8%	3%	3%	Intorno al 4%
	Deficit fiscale	3,57 tln CNY	3,37 tln CNY	3,88 tln CNY	4,06 tln CNY	5,66 tln CNY
	Ultra-long special treasury bonds	/	/	/	1 tln CNY	1,3 tln CNY
	Special Treasury Bonds	/	/	/	/	500 bil CNY
	Special Government Bonds	3,65 tln CNY	3,65 tln CNY	3,8 tln CNY	3,9 tln CNY	4,4 tln CNY
Politica monetaria	Direzione delle politiche	Politica monetaria prudente ma flessibile, precisa, ragionevole e appropriata	Mantenere una politica monetaria prudente	Politica monetaria prudente in maniera forte e precisa	Politica monetaria prudente in maniera flessibile, precisa e forte	Politica monetaria accomodante in maniera appropriata
	Finanziamento sociale	Finanziamento sociale e offerta di moneta in linea con la crescita nominale	Crescita dei nuovi prestiti; finanziamento sociale e offerta di moneta in linea con la crescita	Offerta di moneta e finanziamento aggregato in linea con la crescita nominale	Finanziamento sociale e offerta di moneta in linea con gli obiettivi di crescita	Finanziamento sociale e offerta di moneta in linea con gli obiettivi di crescita

Fonte:
Taejae Future Consensus Institute, China Government Work Report

⁷ Sul tema delle forze armate cinesi si rimanda al recentissimo studio di S. Dossi, *La muraglia d'acciaio. Le forze armate cinesi tra cambiamento e continuità*, Bologna, Il Mulino, 2025

⁸ Wang Huning, “2025年对台工作会议在京召开. 王沪宁出席并讲话” (Aperta a Pechino la Conferenza di lavoro 2025 su Taiwan), *Renmin ribao* (Quotidiano del popolo), 27 febbraio 2025.

Dalla teoria alla pratica: un nodo da sciogliere

L'implementazione – intesa come messa in pratica e realizzazione di un piano o un progetto - della ricca ed articolata produzione teorica cinese ha incontrato nel corso degli anni e continua ad incontrare non pochi problemi e difficoltà, come riconosciuto dagli stessi dirigenti del Pcc. Il primo problema da sottolineare è quello delle difficoltà da parte del governo centrale di ottenere informazioni accurate e tempestive circa la situazione nell'ambito di settori chiave economico-sociali. Tali difficoltà sono dovute essenzialmente al forte timore tra i funzionari di rango inferiore di poter incorrere in un qualsiasi tipo di rischio, come sanzioni o responsabilità personali. Questo clima di incertezza ha spesso alimentato una scarsa propensione e volontà all'iniziativa politica, ostacolando l'implementazione di progetti di riforma e soluzioni politiche innovative.

Nel corso degli anni, il tentativo da una parte di mantenere un sostanziale controllo politico sul sistema economico e delle imprese, e dall'altra di rendere più snello e “amichevole verso il mercato” il processo decisionale, ha senza dubbio prodotto un'accelerazione dei tempi di tale processo. Tuttavia, ha anche creato difficoltà ed incertezze riguardo, ad esempio, l'effettiva consistenza delle riserve disponibili e la tracciabilità delle filiere produttive (diversi casi riguardano l'industria militare). Lo stesso Xi Jinping ha in più occasioni messo in guardia dalla creazione di sistemi decisionali paralleli e sovrapposti al fine di dare risposte ai problemi esistenti, mettendo in evidenza come ciò portasse a accrescere gli elementi di complessità e richiedendo con forza che si andasse sempre più verso un sistema pienamente integrato.⁹ Egli ha altresì messo l'accento sul fatto che in diversi casi i funzionari non hanno eseguito il loro dovere per paura di commettere errori. Questo problema, a parere di vari commentatori, appare almeno in parte legato alla forte campagna anticorruzione, la quale da una parte ha purificato le fila del partito ma dall'altra ha “paralizzato” l'azione di numerosi quadri intimoriti dalla possibilità di finire sotto inchiesta. Da qui, i periodici richiami del leader cinese a prestare assoluta attenzione alle “tre distinzioni” (in cinese *sange qufen*): a) errori commessi per inesperienza; b) errori commessi in seguito a indicazioni non sempre chiare da parte dei superiori; c) errori frutto di violazioni coscienti e persistenti della disciplina e della legge. La situazione deve essere molto seria se lo scorso anno l'agenzia di stampa nazionale Xinhua ha deciso di pubblicare una sorta di vademecum per chiarire come comprendere le “tre distinzioni”, facendo appello a tutti i membri del partito ad avere uno spirito coraggioso ed innovativo al fine di affrontare e risolvere i problemi ed in particolare gli errori commessi da sé stessi e dagli altri.¹⁰

Conclusioni

Come ha messo giustamente in luce Fasulo,¹¹ l'“effetto Trump” potrebbe in effetti far sì che Washington venga percepita come un attore inaffidabile o ostile, portando l'interesse europeo e

⁹Si veda ad esempio il discorso del giugno 2024 durante una riunione del Politburo, reso noto proprio poche settimane prima delle Due sessioni di marzo dalla rivista teorica del Pcc, *Qiushi* (Cercare la verità), 15 febbraio 2025, con il titolo *Jianquan quanmian cóngyán zhì dǎng tǐxì* (Rafforzare e perfezionare un sistema completo e rigoroso di governance del partito) per una sintesi in inglese cfr, “[Qiushi Journal Issue Preview: No. 2, 2025](#)”, 24 gennaio 2025.

¹⁰Si veda il testo in cinese sulla [pagina](#) dedicata nel sito web del governo cinese.

¹¹ F. Fasulo, “[Effetto Trump: tutti alla corte di Xi, con cautela](#)”, *ISPI online*, 18 aprile 2025.

asiatico a orientarsi verso Pechino, quantomeno sul piano economico: questo è e soprattutto può diventare un passaggio chiave per Pechino. Intervenendo il 30 aprile ad un simposio a Shanghai sul prossimo Piano 2026-2030 e sulle prospettive generali dello sviluppo economico e sociale della Cina, Xi Jinping ha posto l'accento sull'inderogabile bisogno di “gestire bene i nostri affari” garantendo allo stesso tempo sviluppo e sicurezza, portando attenzione ai rischi e alle sfide interne ed esterne e adattandosi alle mutevoli condizioni generali.¹²

Pochi giorni prima, durante i lavori della sessione del Politburo presieduta dal leader cinese e dedicata ad un esame della situazione economica, era stato sottolineato come l'economia nel 2025 stesse dando segni di ripresa alimentando in tal modo la fiducia nel futuro. Allo stesso tempo, tuttavia, si era posta l'attenzione sul fatto che era indispensabile consolidare ulteriormente la ripresa senza sottovalutare la portata degli shock esterni. Le conclusioni generali hanno puntato sull'importanza di prepararsi per qualsiasi scenario futuro, anche il peggiore possibile, continuando nell'approfondimento del processo di riforma e, allo stesso tempo, operando in campo internazionale per sostenere il multilateralismo ed opporsi a qualsiasi forma di “bullismo” unilaterale.¹³

¹² “Xi stresses sound planning for economic, social development in 2026-2030”, *Xinhua*, 6 maggio 2025.

¹³ “Xi chairs CPC leadership meeting on economic situation and work”, *Xinhua*, April 25 2025.

2. ANALISI DELLO STATO E DELLE PROSPETTIVE EVOLUTIVE DELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI DELLA CINA

2.1 Le relazioni tra Stati Uniti e Cina durante la seconda amministrazione Trump

Matteo Dian

L'amministrazione Trump considera la Repubblica popolare cinese (Rpc) come la maggiore minaccia all'egemonia statunitense. La politica dei dazi che ha caratterizzato i primi mesi del 2025 ha accelerato la competizione con Pechino, ma allo stesso tempo ha generato forti tensioni con i principali alleati degli Stati Uniti (Usa). Più in generale, l'approccio alla politica estera di Trump potrebbe avere conseguenze fortemente negative per l'influenza statunitense nel mondo. L'erosione della credibilità delle alleanze militari, la minore enfasi su valori liberali e democratici, l'avversione al multilateralismo, la priorità attribuita a vantaggi di breve periodo rispetto alla stabilità di relazioni politiche ed economiche di lungo termine potrebbero danneggiare la leadership internazionale di Washington e la sua capacità di preservare gli elementi essenziali dell'ordine internazionale a guida statunitense. Ciò fornisce alla Cina un'opportunità significativa per aumentare la propria influenza. Per ora Pechino sembra incline ad usare incentivi economici, ma nel medio periodo, il declino dell'influenza e della credibilità statunitensi potrebbe creare le premesse per politiche più esplicitamente coercitive da parte della Cina, in particolare nei confronti di Taiwan e di altri stati nella regione.

Trump e l'ordine internazionale

Il ritorno di Donald Trump alla Casa Bianca ha impresso una svolta radicale alla politica estera statunitense. Spesso Trump viene descritto come imprevedibile ed erratico, tuttavia i principi fondamentali del suo approccio alla politica estera si sono mostrati costanti nel tempo e chiaramente identificabili.

Il primo elemento costante è l'approccio "jacksoniano". Questo approccio, che si riferisce alla figura del presidente Andrew Jackson (in carica dal 1829 al 1837), è caratterizzato dall'opposizione nei confronti dell'élite progressista liberale, presentata come distante dai valori e dagli interessi del popolo statunitense. In politica estera ciò porta a una radicale reinterpretazione dell'ordine internazionale liberale e del ruolo degli Stati Uniti al suo interno¹ Per amministrazioni di orientamento "wilsoniano", come quelle di Barak Obama o Joe Biden, l'obiettivo principale di Washington era quello di consolidare questo ordine, considerato sia il prerequisito di stabilità

¹ W.R. Mead, "The Jacksonian revolt: American populism and the liberal order", *Foreign Affairs*, 20 gennaio 2017.

globale, sia l'espressione dell'impegno americano nel promuovere valori condivisi.² Diversamente, per l'amministrazione Trump, quest'ordine è il prodotto intellettuale e politico di élite progressiste che lavorano (e spendono i soldi dei contribuenti) per cambiare il mondo secondo i propri valori, trascurando gli interessi dell'"uomo comune" americano. Per questo motivo, l'amministrazione Trump ha espresso una forte avversione nei confronti delle più importanti manifestazioni dell'ordine liberale ovvero le istituzioni multilaterali quali l'Organizzazione delle nazioni unite (Onu) e l'Organizzazione mondiale del commercio (Omc), e ha limitato il ruolo di tutte le istituzioni statunitensi impegnate nei settori della cooperazione internazionale. Il nativismo jacksoniano influenza anche le politiche economiche e commerciali, caratterizzate da un approccio protezionista, dazi e una marcata avversione verso gli accordi multilaterali di libero scambio.

Il secondo elemento chiave è il "transazionalismo amorale": l'idea che tutti gli impegni degli Usa – incluso il ruolo nelle alleanze quali la Nato – siano negoziabili al fine di ottenere vantaggi economici o politici immediati. Un terzo elemento è l'"ammirazione" di Trump per i leader autocratici. Ciò induce l'amministrazione a considerare gli interessi di Vladimir Putin, Xi Jinping o Kim Jong-un come legittimi, pur essendo spesso contrari alle norme più basilari dell'attuale ordine internazionale, come la non aggressione, l'autodeterminazione democratica e il rispetto dei diritti umani. Questi elementi sono visibili nel tentativo di negoziare un accordo di pace tra Russia e Ucraina: l'amministrazione Trump ha finora ignorato gli interessi di Kiev, ha mostrato una tendenza ad allinearsi alle posizioni politiche del Cremlino, ha escluso l'Europa dai negoziati e ha dato priorità alla necessità di raggiungere una fine rapida del conflitto rispetto ad una pace giusta e duratura.

La percezione della Rpc è strettamente associata a questi elementi. L'ascesa cinese è considerata come una delle conseguenze più dannose dell'ordine liberale promosso dai progressisti statunitensi. Da questo punto di vista, quest'ordine internazionale, sostenuto da accordi multilaterali di libero scambio, ha favorito la delocalizzazione, la creazione di catene globali del valore e l'erosione del potenziale industriale statunitense. In termini più diretti, secondo Trump, i "globalisti" hanno permesso alla Cina di "sfruttare" e "fregare" gli Usa. Inoltre, la Rpc è considerata l'unica potenza in grado di sfidare gli Stati Uniti sia in ambito militare, sia sul piano economico e tecnologico. Al contrario dell'amministrazione Biden, però, Trump tende a ignorare la dimensione ideologica della competizione con Pechino. Per questo, mentre la relazione bilaterale continua ad essere considerata naturalmente competitiva, non si esclude la possibilità di un accordo che possa moderare o limitare la competizione. Per raggiungere un tale accordo Trump potrebbe anche ignorare gli interessi di alleati e partner democratici, in Europa o in Asia orientale.

Un altro aspetto importante riguarda le nomine di Trump per le posizioni più rilevanti in politica estera. La prima amministrazione Trump è stata caratterizzata dalla presenza dei cosiddetti "adulti nella stanza", come il segretario alla Difesa Jim Mattis, il segretario di Stato Mike Pompeo o il consigliere per la Sicurezza Nazionale H. R. McMaster. La loro presenza durante la prima amministrazione ha moderato gli istinti più radicali del presidente, garantendo un certo grado di continuità con la tradizione strategica statunitense. In netto contrasto, la seconda amministrazione

² L'ordine internazionale liberale successivo alla guerra fredda è caratterizzato da elementi strategici, istituzionali e normativi: un equilibrio di potenza favorevole agli Stati Uniti e all'occidente; il ruolo fondamentale di alleanze guidate da Washington, quali l'Alleanza atlantica (Nato) e le alleanze nell'Indo-Pacifico per la stabilità globale; il ruolo importante di istituzioni multilaterali quali Onu, Omc, Banca Mondiale e Fondo monetario internazionale. Dal punto di vista normativo si basa su integrità territoriale, non aggressione, rispetto dei diritti umani, auto-determinazione.

Trump è composta in gran parte da lealisti, fortemente allineati all'approccio ideologico trumpiano, come il segretario alla Difesa Pete Hegseth, o la direttrice dell'Intelligence Nazionale Tulsi Gabbard.

La politica di dazi e la nuova guerra commerciale

La politica commerciale è stata l'aspetto più visibile di questo approccio verso la Rpc nei primi mesi del 2025. L'amministrazione Trump ha imposto diversi round di dazi nei confronti di Pechino: 10% su tutti i prodotti importati dalla Cina il 22 gennaio, il 25% su acciaio e alluminio il 22 febbraio; e un ulteriore 10% su tutte le importazioni il 27 febbraio. Questa escalation ha raggiunto il suo apice con il cosiddetto "Liberation day", proclamato il 2 aprile, durante il quale la Casa Bianca ha annunciato dazi, spesso elevatissimi, verso tutti gli stati del mondo. L'ammontare è stato calcolato sulla base del deficit commerciale statunitense verso il paese interessato e alla quota di export di quel paese verso gli Usa. Ciò ha portato a dazi del 46% per il Vietnam, 32% per l'Indonesia, 25% per la Corea del Sud, 24% per il Giappone, del 20% per l'Unione Europea.

Il crollo dei mercati, la reazione negativa dei maggiori partner internazionali e l'opposizione dei maggiori gruppi economici e finanziari statunitensi ha indotto l'amministrazione Trump a sospendere i dazi annunciati il 2 aprile, tranne quelli nei confronti della Cina che sono aumentati fino al 145%. La Rpc ha risposto con restrizioni su acquisti di prodotti statunitensi, tra i quali soia e altri prodotti agricoli, macchine agricole, gas naturale e petrolio ma soprattutto terre rare. Inoltre, i dazi complessivi nei confronti dei prodotti "made in Usa" sono stati alzati al 125%. Dopo il vertice bilaterale del 12 maggio tra il segretario al Tesoro Scott Bessent e il vicepremier cinese He Lifeng, le parti hanno trovato un accordo che ha portato ad una riduzione dei dazi sulle merci cinesi in entrata verso i mercati americani al 30%. Inoltre, il 28 maggio una corte di New York ha dichiarato illegittimi i dazi introdotti dall'amministrazione, dando inizio ad una disputa legale riguardante la competenza dell'esecutivo in materia.³

Trump considera i dazi come funzionali al raggiungimento di tre obiettivi: mettere pressione nei confronti di altri stati; generare entrate fiscali; diminuire la dipendenza dai prodotti esteri, in particolare cinesi, e favorire una rinascita industriale statunitense. La contraddizione più evidente in questo approccio consiste nell'impossibilità di usare i dazi per conseguire i tre obiettivi contemporaneamente. L'utilizzo dei dazi come strumento di pressione diplomatica presuppone infatti una misura temporanea e reversibile, mentre il loro impiego per generare entrate fiscali o incentivare la reindustrializzazione richiederebbe un'applicazione duratura e sistematica. L'idea di generare entrate fiscali mirate a sostituire in parte la tassazione sul reddito è stata fortemente criticata da economisti ed esperti di politiche commerciali che hanno evidenziato come questo tentativo sia destinato a generare inflazione, riduzioni dei consumi, e uno spostamento del carico fiscale su redditi più bassi.⁴ Il terzo scopo sembra poi particolarmente difficile da raggiungere, visto che dovrebbe essere associato ad una completa e costosa riconfigurazione delle catene globali del valore e dei processi di sviluppo industriale negli Stati Uniti. Ad oggi questa politica non sembra aver portato a particolari concessioni né da parte cinese né da parte di altri stati. Inoltre, questa

³ I dazi sono stati considerati illegittimi dalla Corte del commercio internazionale in quanto configurerebbero un abuso del potere presidenziale, e un uso improprio dell'International emergency economic powers act (Ieepa), che consente al presidente di imporre restrizioni economiche solo in caso di minaccia straordinaria alla sicurezza nazionale.

⁴ K. Clausing & M. Obstfeld, "Can Trump replace income taxes with tariffs? No, and trying would be regressive and harm economic growth". *Peterson Institute for International Economics*, 20 giugno 2024.

politica di dazi ha contribuito alla crescita negativa del Pil statunitense (-0,3% nel primo trimestre 2025), e a far crescere l'inflazione al 3,5%.⁵

Trump e la competizione con la Cina

La politica dei dazi e la nuova “guerra commerciale” devono essere analizzate nel conteso più ampio della competizione tra Usa e Cina.⁶ In questo contesto, le politiche messe in atto da Trump potrebbero danneggiare la capacità di Washington sia di consolidare un ordine internazionale a guida statunitense a livello globale, sia di promuovere una visione regionale basata sul cosiddetto “Indo-Pacifico libero e aperto”.⁷

L'applicazione del transazionalismo amorale alle alleanze consiste nell'esercizio da parte di Trump di intense pressioni nei confronti degli alleati per raggiungere concessioni di breve periodo. Tra queste si annoverano un aumento della spesa militare (il cosiddetto *burden sharing*), un maggiore contributo per le spese di mantenimento delle basi, o altre concessioni commerciali o diplomatiche. Lo strumento di pressione più diretta impiegato dall'amministrazione Trump consiste nel mettere in dubbio l'impegno Usa a difendere gli alleati. Questa politica però nel lungo periodo può portare gli alleati a temere un abbandono da parte statunitense e diminuisce di conseguenza l'efficacia delle strategie di deterrenza estesa, aumentando la possibilità di conflitti regionali.

Le reazioni da parte di alleati e partner alla strategia adottata da Trump possono essere di tre tipi: la ricerca di compromessi con la Rpc; il rafforzamento dei legami con altri partner; la ricerca di contromisure militari autonome. Il transazionalismo amorale applicato alle alleanze e alla sicurezza regionale ha già generato un forte grado di incertezza per quanto riguarda la credibilità statunitense nel fornire sicurezza in scenari sensibili, come l'alleanza con la Corea del Sud, la possibile difesa di Taiwan in caso di conflitto con la Cina, e la cooperazione nell'ambito dei framework multilaterali Aukus e Quad.⁸ L'approccio di Trump nei confronti del conflitto tra Ucraina e Russia, inoltre, ha generato il timore che anche in Asia orientale questa amministrazione possa sacrificare gli interessi dei propri alleati per raggiungere accordi con potenze rivali, in particolare con la Cina.

Giappone e Australia probabilmente opteranno per un mix di risposte. Come hanno già fatto nel periodo 2017-2021, cercheranno di preservare l'alleanza con gli Usa; allo stesso tempo tenteranno di integrare l'alleanza con nuove forme di cooperazione, in particolare con partner liberali e democratici. Ciò probabilmente porterà ad un ulteriore sviluppo del cosiddetto network di

⁵ S. Lane, “US economy backtracked in first quarter as Trump tariffs loomed”, *The Hill*, 30 aprile 2025.

⁶ Sulla competizione tra Stati Uniti e Cina vedere: M. Dian, *La Cina, gli Stati Uniti e il futuro dell'ordine internazionale*. Il Mulino, Bologna, 2021.

⁷ Questo idea di ordine regionale, inizialmente promosso dal governo Abe in Giappone e poi adottato anche dagli Stati Uniti, si basa su una visione della regione geograficamente ampia che include Stati Uniti, India, Australia, Sud Est Asiatico e Asia Orientale. Questa visione implica un ruolo di leadership delle grandi democrazie liberali (Stati Uniti, Giappone, Australia e India).

⁸ Aukus (Australia-US-UK) è un framework di cooperazione in materia di industria della difesa siglato nel 2021 con un focus su tecnologie quali sottomarini a propulsione nucleare, missili ipersonici, usi militari di intelligenza artificiale; Il Quad è un forum diplomatico minilaterale tra Usa, Giappone, Australia e India che mira al coordinamento politico e diplomatico tra i tre paesi.

sicurezza nella regione, costituito da una serie di accordi minilaterali e multilaterali.⁹ Questo network vede come nodi centrali Giappone e Australia ma include anche la partecipazione di Corea del Sud e diversi paesi del Sud-est asiatico. Più di recente diversi paesi europei, inclusa l'Italia, hanno iniziato ad essere coinvolti in modo attivo in forme di cooperazione nel campo della difesa.¹⁰ La risposta della Corea del Sud è meno prevedibile anche a causa dell'instabilità interna successiva alla dichiarazione di legge marziale del dicembre 2024. L'incertezza riguardante l'alleanza con Washington potrebbe portare Seoul alla ricerca di un dialogo con la Corea del Nord e con la Cina, ma anche allo sviluppo di un programma nucleare autonomo, con l'obiettivo creare un deterrente nei confronti di Pyongyang.

Sul fronte economico, il protezionismo di Trump danneggia fortemente l'influenza statunitense e apre una significativa finestra di opportunità per Pechino. La maggioranza dei paesi della regione asiatica basa il proprio sviluppo economico sulle esportazioni e su una forte integrazione nelle catene globali del valore. I dazi generano quindi sia un danno economico immediato sia un grado notevole di incertezza relativo all'accesso ai mercati globali. Ciò è evidente soprattutto nel Sud-est asiatico, regione più esposta alla competizione tra Usa e Cina. Ad aprile, Xi Jinping ha colto l'occasione per svolgere un tour nella regione, con visite in Vietnam, Cambogia e Malaysia, promettendo di fare fronte comune rispetto al "bullismo unilaterale" di Trump, promuovendo integrazione commerciale e investimenti cinesi nelle infrastrutture.¹¹ Anche paesi strategicamente più legati a Washington, come Corea del Sud e Giappone, hanno però dimostrato come la politica di Trump possa indurre ad una distensione nei confronti della Cina. Un primo segnale in questa direzione è emerso con l'incontro di fine marzo tra i ministri dell'Economia di Cina, Giappone e Corea del Sud.¹²

Conclusioni

Nei primi mesi della sua seconda amministrazione, Trump ha messo in atto una politica chiaramente competitiva nei confronti della Rpc, caratterizzata soprattutto da un'aggressiva politica commerciale. Da un lato la riduzione dell'interdipendenza nei confronti della Cina può essere coerente con gli obiettivi di lungo periodo di Washington. Dall'altro, la politica estera, di difesa e commerciale promosse da Trump potrebbero deteriorare il ruolo di leadership statunitense a livello globale, aprendo quindi una finestra di opportunità per Pechino, che può incrementare la propria influenza.

L'approccio transazionale alle alleanze, l'imposizione di dazi e l'avversione al multilateralismo danneggiano una delle risorse fondamentali della leadership globale statunitense: la rete stabile e duratura di relazioni con alleati e partner strategici. Le relazioni precarie tra Washington e i maggiori

⁹ Questi accordi includono forme di condivisione di tecnologia, intelligence, cooperazione logistica e dialogo diplomatico. Non sono però alleanze militari, in quanto non c'è un impegno ad intervenire militarmente in difesa dei partner. Sul network della sicurezza in Asia vedere: M. Dian, and H. Meijer. "[Networking hegemony: alliance dynamics in East Asia](#)" *International Politics*, vol. 57, pp. 131-149, 16 ottobre 2019.

¹⁰ Un esempio significativo è il programma Gcap al quale partecipano Italia, Regno Unito e Giappone, che mira a progettare un aereo caccia di sesta generazione.

¹¹ M. Li, L. Hong Hiep, "[How Southeast Asia Sees Xi Jinping's Regional Push Amid U.S.-China Tensions](#)" *Carnegie Endowment for International Peace*, 2025.

¹² Reuters, "[South Korea, China, Japan agree to promote regional trade as Trump tariffs loom](#)". 30 marzo 2025.

alleati, inclusi i paesi europei, incrementano la capacità cinese di offrire incentivi positivi sul fronte economico, oltre ad aumentare anche la possibilità che Pechino decida di utilizzare strumenti coercitivi per rafforzare la propria posizione. Nei rapporti con i paesi europei ciò si può manifestare con un'accentuazione della pressione economica. In Asia orientale la percezione di un declino statunitense potrebbe invece indurre la Cina a considerare l'uso di coercizione militare, in particolare nei confronti di Taiwan e nel mare Cinese meridionale.

FIG. 2 – MISURE RESTRITTIVE SUL COMMERCIO TRA USA E CINA INTRODOTTE DOPO L'ELEZIONE DI DONALD TRUMP



Fonte:
Elaborazione ISPI

2.2 L'Unione Europea tra la Cina di Xi e gli Stati Uniti di Trump

Ivano Di Carlo

Il 2025 segna il cinquantésimo anniversario delle relazioni diplomatiche tra l'Unione Europea (UE) e la Cina. L'anniversario rappresenta senz'altro un'occasione simbolica per riflettere sullo stato del rapporto bilaterale. Tuttavia, più che configurarsi come un momento di rilancio delle relazioni, si presenta piuttosto come un'opportunità per stabilizzare i rapporti bilaterali nel tentativo di raggiungere alcuni compromessi o di ottenere alcune concessioni, in particolare sul piano economico.

Al di là dell'anniversario in sé, è soprattutto il ritorno di Donald Trump alla Casa Bianca a segnare una cesura negli equilibri internazionali: il secondo mandato del presidente statunitense, infatti, ha avuto ripercussioni profonde e immediate, spingendo Bruxelles a riadattare il proprio posizionamento globale, anche in relazione a Pechino. Di fronte a un'amministrazione Trump percepita come imprevedibile, l'UE deve fronteggiare una moltitudine di sfide interne ed esterne, che mettono a dura prova non soltanto la sua coesione interna, ma anche la sua capacità di agire in modo unitario in politica estera.

La Repubblica popolare cinese (Rpc), nel frattempo, tenta di proporsi come un attore più affidabile, stabile e prevedibile rispetto agli Stati Uniti (Usa), almeno sotto il profilo economico e politico.¹ Pechino punta a rafforzare – senza troppa fretta – i legami con Bruxelles, soprattutto sul fronte commerciale, sfruttando le tensioni transatlantiche per consolidare la propria influenza in Europa. In questo contesto, sebbene in molti ritengano possibile un riavvicinamento europeo alla Cina, tale prospettiva appare dettata più da necessità contingenti che da una visione strategica condivisa dagli stati membri. L'UE, difatti, resta legata agli Usa sul piano economico, militare e politico, e un eventuale avvicinamento tra Pechino e Bruxelles rimarrebbe fragile e dal futuro incerto.

Il ritorno di Trump: UE e Cina in un nuovo contesto geopolitico

Il ritorno di Trump rappresenta una sfida su più fronti per l'Europa: dall'impatto dei nuovi dazi Usa sul commercio globale alla riduzione del sostegno a Kyiv, dalla tenuta dell'ordine multilaterale fino alla crescente vicinanza ad alcuni partiti di estrema destra europea che mina ulteriormente la coesione interna dell'UE. Con un ordine internazionale sempre più precario e una situazione domestica non troppo favorevole, l'UE deve confrontarsi con uno scacchiere politico in cui sembra prevalere un'ottica “transazionale”², anche a discapito di valori e alleanze tradizionali, se non del rispetto degli obblighi e dei trattati internazionali. Un duro risveglio per l'UE stessa che attraversa

¹ “Full text: Address by Vice Premier Ding Xuexiang at World Economic Forum Annual Meeting 2025”, State Council of the People's Republic of China, 22 gennaio 2025; A. Chen e A. Wang, “Wang Yi tells security forum China will respond 'resolutely' to any 'bullying' by US”, *South China Morning Post*, 15 febbraio 2025.

² R. Agrawal, “Trump Is Ushering In a More Transactional World”, *Foreign Policy*, 7 gennaio 2025.

un momento trasformativo, avendo posto proprio questi principi come cardine, almeno sul piano narrativo, della propria politica estera.³

Se sotto l'amministrazione Biden era emersa una certa convergenza con Bruxelles su molteplici questioni di natura politica ed economica, con Trump l'UE deve confrontarsi con un attore spesso ostile quando non imprevedibile, con il quale è spesso difficile comunicare. Parallelamente, anche il coordinamento multilaterale in sedi come la Nato o il G7 sembra indebolirsi,⁴ con l'attuale presidente statunitense che ha fatto del bilateralismo il tratto distintivo della sua politica estera.⁵ Pertanto, il crescente disallineamento con Washington ha spinto Bruxelles a riconsiderare il proprio assetto strategico, cercando di ampliare i propri margini di autonomia per evitare di trovarsi stretta nella morsa tra superpotenze. Alcuni analisti ritengono che queste scelte di Trump possano spingere l'UE tra le braccia di Pechino, altri, sostengono invece che i limiti strutturali del rapporto, tra cui spiccano le tensioni economiche irrisolte da anni e il sostegno cinese alla Russia, rendano improbabile un autentico riavvicinamento.⁶ Ciò che emerge, però, è un atteggiamento sempre più pragmatico adottato dai vertici dell'Unione e anche da alcuni stati membri.

Rispetto alla precedente Commissione, la presidente Ursula von der Leyen appare oggi meno condizionata dalla narrativa fortemente atlantista che aveva caratterizzato i rapporti con Washington durante l'amministrazione Biden, con evidenti ripercussioni in politica estera, soprattutto verso la Cina. All'indomani dell'insediamento di Trump, von der Leyen ha tenuto un discorso al World Economic Forum di Davos dal tono insolitamente conciliante verso Pechino, affermando la necessità di "interagire in un modo costruttivo con la Cina", sostenendo che il cinquantenario è una "opportunità per approfondire le relazioni [...] e, ove possibile, anche per espandere [...] i legami commerciali e di investimento."⁷

Questa nuova apertura è emersa anche in occasione della telefonata tenutasi l'8 aprile tra von der Leyen e il premier cinese Li Qiang, avvenuta poco prima della visita del commissario europeo al Commercio, Maros Sefcovic, al ministro del Commercio cinese Wang Wentao. Dallo scambio telefonico è emerso l'intento cinese di presentarsi come un attore più stabile e credibile, in contrasto con l'unilateralismo e il protezionismo statunitense. Inoltre, è stato annunciato il vertice Cina-UE per luglio, un ulteriore segnale di parziale distensione diplomatica, con la speranza diffusa a Bruxelles che Pechino sia disposta a offrire maggiori concessioni commerciali.⁸

È importante, tuttavia, non farsi trarre in inganno. La nuova retorica europea sembra rivolta più a Washington che a Pechino. Perciò, non si tratta di un vero reset, poiché permangono numerose barriere alla cooperazione, ma di un tentativo dell'UE di riequilibrare la propria posizione in un contesto internazionale sempre più polarizzato ed in assenza del sostegno di un partner tradizionale come gli Usa. Bruxelles vuole evitare di ritrovarsi in una posizione in cui debba gestire le pressioni

³ S. Besch e R. Youngs, "Europe Needs a New Way to Cooperate", *Foreign Affairs*, 5 maggio 2025.

⁴ J. Irish e D. Psaledakis, "G7 seeks unity as Trump's tariffs, Ukraine stance weighs on ties", *Reuters*, 14 marzo 2025.

⁵ "Il nuovo bilateralismo americano. Una nuova versione del sistema tributario cinese?", *Il Sole 24 ORE*, 9 maggio 2025.

⁶ C. Gus e G. Coi, "Trump pushes Europe into lose-lose choice between US and China", *POLITICO*, 19 gennaio 2025; K. Bego, "Trump is pushing Europe and China closer together. Europe should tread carefully", Chatham House, 7 marzo 2025; N. Barkin, "Trump is pushing Europe and China into each other's arms", *The Washington Post*, 16 aprile 2025; L. Pike, "Trump's Europe Shock Creates an Opening for China", *Foreign Policy*, 20 febbraio 2025.

⁷ "Davos 2025: Special address by Ursula von der Leyen", World Economic Forum, 21 gennaio 2025.

⁸ "Read-out of the phone call between European Commission President von der Leyen and Chinese Premier Li Qiang", European Commission Press Corner, 8 aprile 2025.

politiche ed economiche di due superpotenze in aperto conflitto, senza avere la forza di imporsi autonomamente nei confronti di entrambe. In poche parole, l'UE cerca di evitare di fronteggiare due guerre commerciali con due colossi economici, contrastando simultaneamente da un lato una guerra dei dazi con Trump, dall'altro la sovraccapacità industriale cinese.

Per tale motivo, la Cina può rappresentare un'alternativa tattica qualora le pressioni economiche di Washington dovessero intensificarsi, ma resta pur sempre un partner ambivalente e strategicamente distante. Le recenti consultazioni avviate a Ginevra tra Washington e Pechino per ridurre i dazi imposti sui rispettivi prodotti, hanno portato a una prima, seppur parziale, intesa.⁹ Se da un lato l'allentamento delle tensioni commerciali tra Usa e Rpc contribuisce a ridurre i timori europei legati all'*overcapacity* cinese,¹⁰ dall'altro, poche ore dopo l'intesa a Ginevra, il presidente Trump ha affermato che "l'UE è per molti versi più cattiva della Cina",¹¹ relegando l'Unione sempre più ad un ruolo secondario che non apre a buone prospettive per un futuro accordo commerciale. Inoltre, Trump ha annunciato l'imposizione di dazi al 50% su tutte le importazioni dall'UE inizialmente previsti per il primo di giugno, poi posticipati al nove di luglio per dare tempo ai negoziati tra le parti. Nel frattempo, Bruxelles è intenta ad analizzare l'accordo commerciale tra Washington e Londra, soprattutto per comprendere quali possano essere le implicazioni dirette sul suo commercio con Pechino.¹² Trump ha spesso dichiarato che molti paesi dovrebbero sganciarsi dalla Cina per restare nelle grazie di Washington. Dal canto suo, Bruxelles ha smentito di voler accettare la logica binaria imposta dagli Usa, secondo cui gli alleati dovrebbero scegliere tra Washington e Pechino per beneficiare di esenzioni dai dazi imposti, una politica che potrebbe rivelarsi controproducente.

Anche la retorica cinese sembra più incline al dialogo, ma non bisogna illudersi. Sebbene più vulnerabile rispetto al passato, Pechino appare ora più preparata anche nello sfruttare a proprio vantaggio le divisioni occidentali. Pur avendo bisogno del mercato europeo, da anni punta all'espansione del suo export verso il cosiddetto "Sud globale" ben consapevole che il contenimento della Cina rappresenti la priorità statunitense.¹³

⁹ "Joint Statement on U.S.-China Economic and Trade Meeting in Geneva", The White House, 12 maggio 2025.

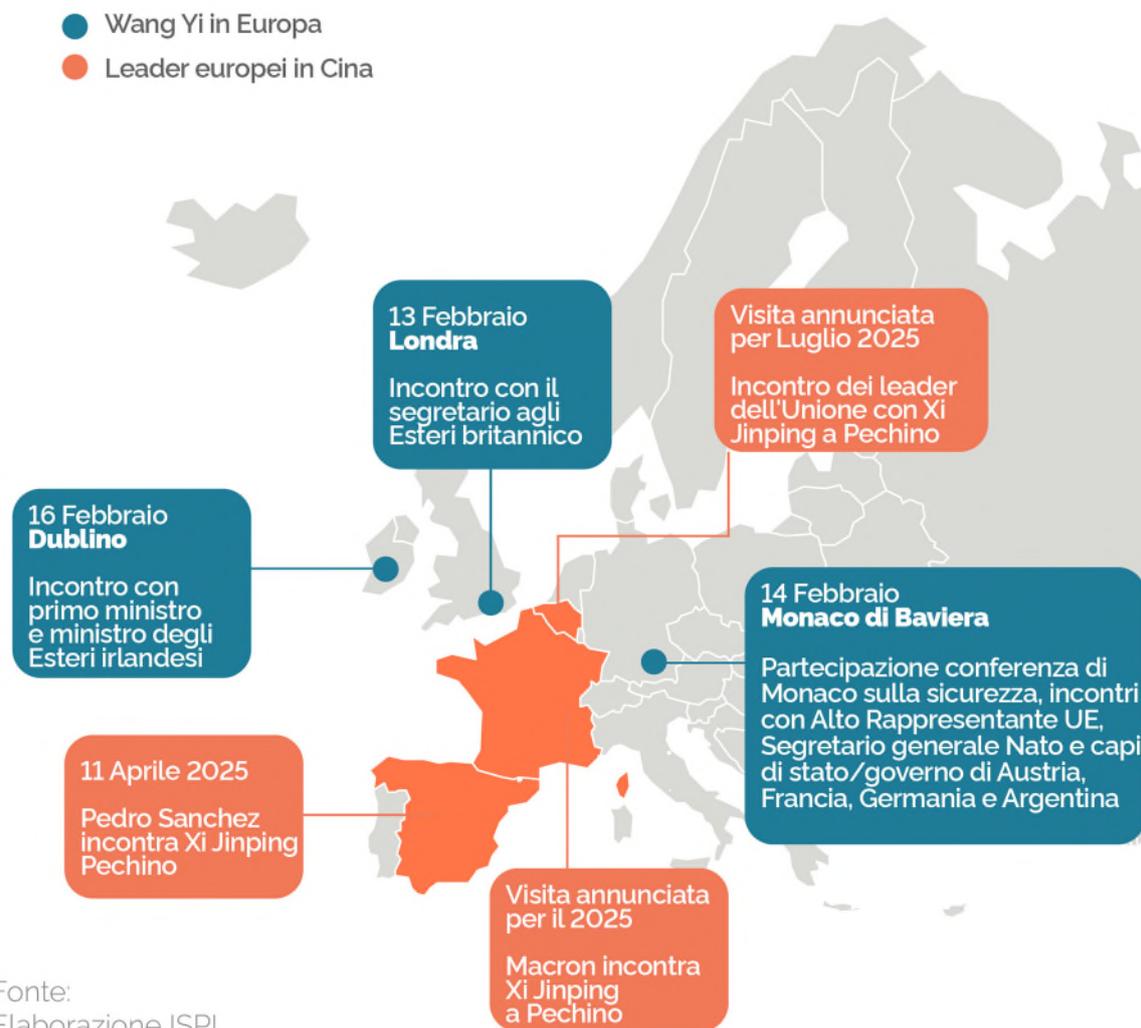
¹⁰ "US-China trade respite eases EU fears of being flooded with Chinese goods", *Reuters*, 13 maggio 2025.

¹¹ C. Gus, "Trump: The EU is 'nastier than China'", *POLITICO*, 12 maggio 2025; G. Modolo, "Stop ai dazi Usa-Cina, Trump frena sull'accordo con Bruxelles: L'Ue è più cattiva, sono ingiusti", *la Repubblica*, 12 maggio 2025.

¹² F. Bermingham, "As EU scrutinises US trade deal with Britain, China is the 'elephant in the room'", *South China Morning Post*, 10 maggio 2025.

¹³ G. Modolo, "Pechino punta l'export su Europa e Sud del mondo", *la Repubblica*, 17 marzo 2025

FIG. 3 – MAPPA DEGLI INCONTRI DEL MINISTRO DEGLI ESTERI CINESE WANG YI IN EUROPA E DEI LEADER UE IN CINA (2025)



Segnali di distensione bilaterale

Oltre alla retorica diplomatica, negli ultimi mesi ci sono stati segnali concreti di distensione nelle relazioni tra l'UE e la Cina. Questa evoluzione non si limita soltanto alle visite ufficiali bilaterali, ma include anche sviluppi sostanziali sul fronte politico.

Un segnale rilevante è rappresentato dalla negoziazione, guidata personalmente dalla presidente del parlamento europeo (PE) Roberta Metsola, che ha portato all'allentamento delle restrizioni sugli incontri tra i parlamentari europei e i funzionari cinesi e alla rimozione da parte della Cina di alcune

contro-sanzioni imposte nel 2021 a una serie di attori europei¹⁴ in risposta alle misure restrittive che l'UE aveva adottato nei confronti di alcuni funzionari della Rpc coinvolti nelle violazioni dei diritti umani in atto nella regione dello Xinjiang. Tuttavia, la revoca delle sanzioni è stata parziale dal momento che riguarda soltanto gli eurodeputati attualmente in carica. Perciò, più che un gesto autentico volto a riallacciare i rapporti, l'iniziativa appare piuttosto come una mossa strumentale finalizzata in primis alla ripresa del dialogo sul Comprehensive agreement on investment (Cai), l'accordo bilaterale UE-Cina bloccato ad aprile 2021 dal PE proprio come risposta alle contro-sanzioni di Pechino. Sembra tuttavia improbabile che il Cai venga riesumato, essendo ormai un accordo commerciale superato, non più adeguato alle nuove dinamiche geopolitiche ed economiche.

Sul fronte economico, tra le principali preoccupazioni dell'UE oltre al deficit commerciale con Pechino – che soltanto nel 2024 si aggirava intorno ai 300 miliardi di euro –¹⁵ vi è anche la possibilità che Pechino, a causa dei dazi statunitensi e dell'inaffidabilità commerciale rappresentata da Trump, dirotti verso l'Europa parte della produzione originariamente destinata agli Usa. La cosiddetta “ondata” di sovraccapacità produttiva cinese rischia di travolgere alcuni settori chiave dell'economia europea, soprattutto se il dialogo post-Ginevra dovesse venir meno. Gli analisti concordano sull'inevitabilità di questa ondata, ma si trovano divisi in merito alla sua entità ed impatto reale, con il rischio di un danno permanente al tessuto economico europeo.¹⁶ In questo contesto, l'UE ha annunciato la creazione di una *task force* per monitorare i cambiamenti nei flussi commerciali.¹⁷ Inoltre, von der Leyen e Li Qiang hanno discusso dell'importanza di stabilire dei meccanismi di controllo bilaterale di tali flussi. In ogni caso, benché Pechino abbia interesse a preservare il proprio accesso al mercato europeo per mitigare l'impatto dei dazi statunitensi, rimane illusoria e irrealistica l'aspettativa che attui un cambiamento radicale della propria politica industriale per migliorare i rapporti con Bruxelles. Consapevole di ciò, l'Unione punta ad ottenere alcune concessioni, come la possibilità di attrarre investimenti cinesi in Europa che generino valore aggiunto, favoriscano il trasferimento del *know-how* tecnologico e contribuiscano alla creazione di posti di lavoro. Alcuni stati membri hanno mostrato una maggiore apertura nei confronti della Cina (si veda per esempio la visita del primo ministro spagnolo, Pedro Sanchez, a Pechino), mentre altri rimangono più scettici, indebolendo la coesione interna attraverso una battaglia tutta intra-europea per accaparrarsi gli investimenti cinesi.

Restano comunque forti le preoccupazioni sul piano della sicurezza. Il libro bianco sulla difesa europea dal titolo “Defence readiness 2030” pubblicato dalla Commissione europea e dal Servizio europeo di azione esterna (Seae) menziona più volte la Cina, sostenendo che Pechino rappresenti una sfida sistemica e sistematica in numerosi ambiti, puntando non soltanto al primato, ma anche alla supremazia tecnologica e commerciale.¹⁸ Inoltre, la cosiddetta “neutralità pro-Russa” della Cina

¹⁴ “China Lifts Sanctions on MEPs in Bid to Reset Strained Relations with European Parliament”, *EU Today*, 2 maggio 2025; F. Bermingham, “European Parliament removes curbs on lawmaker meetings with China”, *South China Morning Post*, 31 marzo 2025.

¹⁵ “Scambi UE-Cina: fatti e cifre”, Consiglio Europeo e Consiglio dell'Unione Europea (online).

¹⁶ M. Barata da Rocha, N. Boivin e N. Poitiers, “The economic impact of Trump’s tariffs on Europe: an initial assessment”, Bruegel, 17 aprile 2025.

¹⁷ F. Bermingham, “EU to report on Trump-fuelled Chinese trade diversion this month”, *South China Morning Post*, 9 maggio 2025.

¹⁸ “White Paper for European Defence – Readiness 2030”, 19 marzo 2025.

ha portato molti stati membri a mantenere un atteggiamento scettico nei confronti di ogni rafforzamento dei legami con Pechino. Proprio l'anniversario delle relazioni tra l'UE e la Cina si è celebrato a ridosso della visita di Xi Jinping a Mosca, in occasione dell'ottantesimo anniversario della vittoria dell'Unione Sovietica nella Seconda guerra mondiale. Sebbene in passato le relazioni sino-russe siano state complesse, oggi le due potenze condividono molti interessi. La visita di stato di Xi Jinping durata quattro giorni ha dunque rafforzato i legami tra Pechino e Mosca, rappresentando un chiaro segnale di cooperazione “contro le potenze egemoniche” e smentendo il mito del “reverse Kissinger”, ovvero il tentativo statunitense di attirare il regime di Putin per distaccare la Russia dalla Cina e rendere quest'ultima più isolata.

Infine, un altro elemento di novità riguarda l'insediamento del nuovo governo tedesco. In quanto prima economia dell'UE, la posizione del cancelliere Friedrich Merz sulla Cina è fondamentale per la ridefinizione dei nuovi equilibri europei. In contrasto con il suo predecessore, il leader cristiano-democratico ha la reputazione di avere una linea dura nei confronti della Cina: infatti, per ora, sembra optare per una risposta forte e coordinata da parte dell'UE verso quella che riconosce come una minaccia cinese crescente sul piano della sicurezza.¹⁹ Tuttavia, sebbene si sia esposto in termini critici sulla Cina anche sul piano economico, rimane incerto quale direzione prenderà la politica tedesca, alla luce delle pressioni esercitate dall'industria nazionale. Nonostante tutto, Berlino sembra propensa a coordinare le proprie scelte con gli altri membri dell'Unione.

Conclusioni

In un momento così importante per le relazioni internazionali, l'unità europea appare fragile. Il cambio di tono dell'UE nei confronti della Cina suggerisce l'emergere di una cosiddetta “opzione Cina”, intesa come strumento per controbilanciare l'antagonismo di alcune politiche statunitensi, che inevitabilmente influenzeranno le relazioni tra l'Unione e Pechino. Eppure, proprio in questo frangente, Bruxelles ha l'opportunità di ridefinire con maggiore autonomia i contorni della propria relazione con la Cina. L'obiettivo di ridurre le dipendenze strategiche rafforzando la sicurezza economica europea dovrebbe essere perseguito sia nei confronti della Cina che degli Usa. Un allontanamento da Washington non implica necessariamente un avvicinamento a Pechino, almeno finché non verranno affrontate anche le questioni legate alla sicurezza del continente europeo. Sebbene i rispettivi destini geopolitici sembrino ad oggi divergere, l'anniversario delle relazioni UE-Cina offre comunque uno spazio simbolico prezioso, da sfruttare con pragmatismo per ripensare una relazione che, pur complessa, rimane di primaria importanza per entrambe le parti.

¹⁹ N. Barkin e G. Sebastian, “[Wind of Change: German China Policy After the Election](#)”, Rhodium Group, 12 febbraio 2025.

2.3 Rapporti economici Cina-Giappone: un equilibrio precario tra cooperazione, coercizione e considerazioni securitarie

Marco Zappa

Nel corso del 2024, le relazioni tra Giappone e Repubblica popolare cinese (Rpc) hanno registrato dei miglioramenti, attestandosi su una traiettoria positiva che appare stabile anche nella prima metà del 2025. Sullo sfondo, il ritorno di Donald Trump alla Casa Bianca. L'innalzamento di nuove barriere tariffarie e i segnali discordanti giunti da parte statunitense sulle garanzie di difesa del Giappone hanno incrinato la fiducia di Tokyo verso Washington. In questo contesto, Tokyo mantiene una strategia incentrata sulla cautela. Il governo Ishiba, entrato in carica a fine 2024, rimane debole e il suo destino sarà determinato dall'andamento delle elezioni per la camera alta del prossimo luglio. A livello strutturale permangono comunque, da parte giapponese, preoccupazioni circa l'assertività cinese sui fronti di Taiwan e del mar Cinese meridionale, oltre alle storiche dispute territoriali sulle isole Senkaku/Diaoyu e all'asse di cooperazione tra Pechino e Mosca. Ad esse si aggiungono le incognite sul ruolo di deterrenza degli Stati Uniti (Usa) in caso di contingenza intorno a Taiwan.

A metà novembre 2024, i leader di Giappone e Cina, Shigeru Ishiba e Xi Jinping, si sono incontrati a margine del vertice Asia-Pacific economic cooperation (Apec) di Lima. Per i leader dei due paesi, dal 2014 il forum delle economie dell'arco del Pacifico è diventato un appuntamento fisso per mantenere un dialogo ai più alti livelli, anche in momenti in cui le tensioni tra le due maggiori economie asiatiche erano più evidenti di oggi.¹

Durante l'incontro di Lima, Tokyo e Pechino hanno rinnovato l'impegno a promuovere un "rapporto di reciproco beneficio incentrato su interessi comuni". I due leader hanno confermato l'intenzione di migliorare la comunicazione bilaterale a tutti i livelli, di ridurre dispute e preoccupazioni reciproche in modo da aumentare la cooperazione e il coordinamento su più fronti. Xi ha poi sottolineato la necessità di uno sforzo comune per costruire relazioni stabili tra i due paesi in modo da rispondere alle necessità di quella che il leader cinese chiama "la nuova era", un'epoca di "ringiovanimento" nazionale della Rpc e di rafforzamento della posizione del paese sugli scenari internazionali.²

Per Ishiba, al primo impegno internazionale dopo la sua nomina a ottobre 2024 a capo di un governo di minoranza, l'incontro con Xi ha rappresentato un primo e fondamentale banco di prova diplomatico.³ In continuità con il corso diplomatico del suo predecessore Fumio Kishida incentrato su una logica di politica di potenza "gestita",⁴ Ishiba ha ribadito l'intenzione del suo governo di

¹ S. Y. Soeya, "Japan's Diplomacy toward China under the Abe Shinzō Administration" in J. Brown, G. Delamotte and R. Dujarric (a cura di) *The Abe Legacy: How Japan Has Been Shaped by Abe Shinzō*, Rowman-Littlefield, 2021.

² *Ibid.* Si veda sul concetto B. Gallelli, "Jingshen: A governmental keyword in 21st-century China in *Discourse, Rhetoric and Shifting Political Behaviour in China*, London-New York: Routledge, 2021.

³ A. Okutsu, "Ishiba hangs on as Japan PM, will lead minority government", *Nikkei Asia*, 11 novembre 2024.

⁴ G. Pugliese e M. Zappa, "Japan 2023: Still Walking in Abe Shinzō's Footsteps", *Asia Maior*, Vol. XXXIV, 2024, pp. 87-89.

arrivare a “risultati concreti” per un effettivo miglioramento delle relazioni bilaterali, a cominciare dalla difesa congiunta del libero mercato.⁵

Sul fronte economico, come hanno ribadito anche i due leader nel corso del vertice, le economie cinese e giapponese sono profondamente integrate, a partire dalle catene di approvvigionamento essenziali per i settori manifatturieri giapponese e cinese – che sono peraltro legati a doppio filo al resto della regione, dalla Corea del Sud all’area Asean. In questo contesto, la Cina rimane il primo partner commerciale di Tokyo in termini di volume di scambi: un quinto degli scambi commerciali del Giappone, quarta economia del mondo, si svolge sull’asse Tokyo-Pechino per un totale di \$300,7 miliardi. Il Giappone esporta verso la Rpc macchinari di precisione, componentistica elettronica e materiale plastico, mentre importa principalmente prodotti elettronici, materiale elettrico e abbigliamento. Inoltre, nonostante le recenti strategie di diversificazione, le industrie giapponesi dipendono ancora dall’import di terre rare dalla Rpc⁶. Secondo dati della Banca mondiale, il Giappone è dietro solo a Stati Uniti e Hong Kong tra le principali destinazioni dell’export cinese.⁷ Sul fronte degli investimenti, il Giappone rimane un fornitore importante di capitali esteri (il terzo, dietro Singapore e Corea del Sud), ma in graduale declino. Nel 2023, gli investimenti giapponesi nella Rpc si sono attestati sui \$3,8 miliardi, con una caduta del 64,1% rispetto all’anno precedente.⁸

Si mantiene invece in crescita il settore dei servizi e del turismo: l’e-commerce è in crescita da anni e nel 2022 i consumatori cinesi hanno acquistato prodotti giapponesi online per un valore totale di \$14,4 miliardi.⁹ Inoltre, il turismo in entrata dalla Cina ha contribuito al sorpasso del Giappone sulla Thailandia tra le mete preferite dal turismo internazionale in Asia, con un totale di quasi 37 milioni di presenze turistiche straniere nel 2024, e si prevede che il numero di turisti cinesi in Giappone toccherà i 9,3 milioni alla fine di quest’anno.¹⁰ A dicembre 2024, il governo giapponese ha annunciato un allentamento dei requisiti per la richiesta e il rilascio di visti turistici per i cittadini cinesi, introducendo visti multi-ingresso validi dieci anni per individui ad alto reddito. La decisione, annunciata nell’ambito di un vertice ad alto livello sugli scambi culturali e sulla cooperazione tra popoli tenutosi a Pechino,¹¹ è arrivata in previsione di un incremento del turismo internazionale verso il Giappone nell’anno dell’Expo di Ōsaka e in risposta al reinserimento da parte cinese del Giappone in una *white list* di paesi i cui cittadini sono esclusi dall’obbligo di richiesta di visto per soggiorni di breve durata nella Rpc.

A marzo 2025, il Sesto dialogo economico ad alto livello tenutosi a Tokyo alla presenza dei ministri degli Esteri dei due paesi, Takeshi Iwaya e Wang Yi, a più di sei anni di distanza dal precedente, ha ulteriormente rafforzato l’impressione di un maggiore coordinamento bilaterale in ambito economico e commerciale. Al termine del vertice, l’agenzia di stampa di stato cinese Xinhua ha

⁵ Ministry of Foreign Affairs of Japan. “[China-Japan Summit Meeting](#)”, 15 novembre 2024.

⁶ WITS, Japan Rare-earth metals, scandium and yttrium imports by country in 2023.

⁷ WITS, China Trade.

⁸ Il dato va letto alla luce di una tendenza degli operatori giapponesi a re-investire i profitti maturati in Rpc nello stesso paese (“China for China strategy”), creando così strategie industriali specifiche per la Rpc. Si veda *infra*. Per i dati sul commercio, si veda Ministry of Foreign Affairs of Japan, “[Chūgoku keizai gaiyō](#)”, giugno 2024.

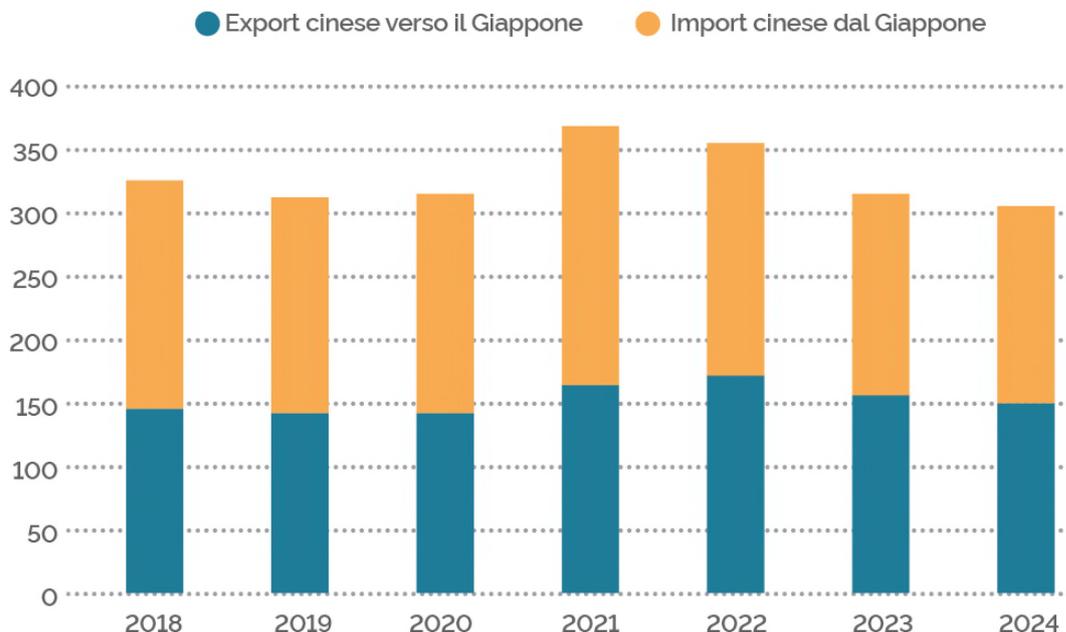
⁹ R. Aoyama, “[Japan and China’s economies are adapting, not decoupling](#)”, *East Asia Forum*, 27 giugno 2024.

¹⁰ N. Zheng e C. Ishikawa, “[Japan overtakes Thailand as China's most popular destination](#)”, *Nikkei Asia*, 11 febbraio 2025.

¹¹ Si veda: Ministry of Foreign Affairs of Japan, “[Second Japan-China High-Level People-to-People and Cultural Exchange Dialogue](#)”, 25 dicembre 2024.

riportato il raggiungimento di un “consenso su venti punti” tra i due paesi, a partire da collaborazioni negli ambiti dello sviluppo sostenibile, della protezione ambientale, dell’assistenza agli anziani e degli scambi nel settore dei servizi.¹²

FIG. 4 – INTERSCAMBIO COMMERCIALE TRA CINA E GIAPPONE (MILIONI DI US\$)



Fonte:
General Administration of Customs of China

Cambiamenti strutturali e il nesso economia-sicurezza nazionale

Le tendenze illustrate in precedenza si inseriscono in un quadro più ampio di mutamenti strutturali nelle due economie, come ricordato da Aoyama.¹³ Da un lato, la Cina deve far fronte a una prolungata crisi immobiliare e al calo della domanda interna.¹⁴ A ciò si aggiungono gli effetti sul breve e medio termine della nuova guerra dei dazi avviata dall’insediamento della seconda amministrazione Trump e quelli sul lungo termine del rapido invecchiamento della popolazione.¹⁵ Dall’altro, le imprese giapponesi, con il sostegno del governo di Tokyo, nel tentativo di mantenere testa ai competitor cinesi, stanno adattando le loro strategie agli attuali rischi politici ed economici. Dal 2022 il governo giapponese ha introdotto misure specifiche tese a garantire la sicurezza economica del paese che prevedono, tra le altre, (a) sostegni a industrie considerate strategiche (ad esempio nel campo dell’aviazione e delle attrezzature mediche) e (b) incentivi per le aziende che intendono spostare le loro produzioni o parte di esse, fuori dalla Cina. Attualmente, più della metà

¹² “Key consensus reached at China-Japan high-level economic dialogue”, *Xinhua News*, 23 marzo 2025.

¹³ Aoyama (2024), *cit.*

¹⁴ L. Gao e R. Woo, “China’s property slump persists as stimulus struggles to stabilise sector”, *Reuters*, 17 marzo 2025.

¹⁵ F. Chen, “An in-depth look at China’s economic crisis, and why inexperience is fuelling the fire”, *South China Morning Post*, 12 ottobre 2024.

delle aziende giapponesi che operano in Rpc avrebbe intenzione di continuare a investire qui, e si sarebbero dotate di una strategia industriale orientata a produrre in Cina per vendere in Cina (China for China) seguendo l'esempio di altri operatori multinazionali. Il restante 30-40% delle aziende giapponesi invece prevede o ha già annunciato ridimensionamenti del personale e una graduale riduzione della loro presenza nel paese, a fronte di un aumento dei costi di produzione e del lavoro.¹⁶

Tra gli obiettivi delle autorità di Tokyo, in questo senso, c'è anche quello di rendere l'economia giapponese meno vulnerabile alla coercizione economica di Pechino e ai rischi geopolitici legati a Taiwan.¹⁷ È evidente, infatti, che il principio della separazione tra i piani politico ed economico che ha caratterizzato le relazioni sino-giapponesi dalla loro normalizzazione nel 1978 al 2010 (anno in cui sono riemerse le tensioni territoriali sulle isole Senkaku/Diaoyu, amministrare dal Giappone ma rivendicate dalla Cina) è ormai superato.¹⁸ In quella circostanza, dopo l'arresto di alcuni membri dell'equipaggio di un peschereccio cinese che aveva speronato una nave della guardia costiera di Tokyo in acque territoriali giapponesi, la Rpc aveva imposto una serie di restrizioni all'export di terre rare nei confronti del Giappone.

Ad agosto 2023, dopo l'annuncio del governo giapponese dell'avvio dello scarico in mare di tonnellate d'acqua triziata (cioè, di quell'acqua utilizzata per il raffreddamento dei reattori danneggiati della centrale nucleare n.1 di Fukushima), Pechino ha messo al bando l'importazione di prodotti ittici e frutti di mare dal Giappone adducendo come motivazione preoccupazioni per una loro compromissione con materiali radioattivi.¹⁹

L'utilizzo ricorrente da parte di Pechino di strumenti economici o commerciali in funzione ritorsiva ha spinto quindi Tokyo ad adottare misure simili, allineandosi agli interessi strategici statunitensi. A luglio 2024, il governo giapponese presieduto dal predecessore di Ishiba, Fumio Kishida, aveva imposto dei limiti all'esportazione di un numero di macchinari e utensili per la produzione e i controlli di qualità di chip e semiconduttori.²⁰ Questa misura fa il paio con le iniziative a sostegno della rinascita di un'industria dei semiconduttori locale trainata dalle iniziative Rapidus e dagli investimenti della taiwanese Tsmc che, nel corso del 2024, ha inaugurato due stabilimenti produttivi nella prefettura di Kumamoto.²¹

¹⁶ China International Import Expo, "58% of Japanese companies plan to increase or maintain investment in China in 2025: chamber survey", 13 febbraio 2025; T. Hale e X. Wang, "Foreign companies adopt 'China for China' strategy", *Financial Times*, 15 novembre 2022.

¹⁷ Si veda, ad esempio, sul caso delle terre rare K. Bradsher "How China Took Over the World's Rare Earths Industry", *The New York Times*, 16 aprile 2025. Sulle catene di approvvigionamento strategiche e Taiwan, si veda: J. Schneider e L. Ottinger, "Japan's Economic Security Renaissance. Chips, coercion, and lessons from the 1930s", *China Talk*, 11 aprile 2024.

¹⁸ Si veda a proposito M. Zappa "Japan's "Pragmatic" Diplomacy Towards the PRC: Lessons from the Cold-War?" in A. Berkofsky e G. Sciorati (a cura di), *Moving Targets: Trends in Japan's Foreign and Security Policies*, Ledi Publishing, 2024, pp. 33-53.

¹⁹ Come spiegano Pugliese e Zappa, tuttavia, contemporaneamente al bando, le importazioni di frutti di mare giapponesi verso Hong Kong segnarono un considerevole incremento (90% ca. su base annua). Si veda G. Pugliese e M. Zappa, op. cit.: p. 71.

²⁰ K. Hayakawa, F. Kimura e K. Yamanouchi, "The trade effects of export control regulations in Japan", *Journal of Japanese and International Economies* 77, 2025.

²¹ Si vedano Y. Hagiwara, "Japan Approves \$3.9 Billion in Aid to Chip Venture Rapidus", *Bloomberg*, 2 aprile 2024; M. Tobin, H. Ueno e J. Liu, "How Japan Is Trying to Rebuild Its Chip Industry", *The New York Times*, 9 aprile 2024.

Inoltre, il governo giapponese si sta dotando di nuovi strumenti legislativi atti a bloccare investimenti stranieri in settori strategici (energia, infrastrutture e telecomunicazioni) se provenienti da aziende considerate vicine a un governo straniero potenzialmente interessato a raccogliere informazioni sensibili.²² Tali iniziative si inseriscono comunque in un contesto di preoccupazione da parte giapponese per l'assertività cinese in tratti di mare contesi, nel mar Cinese orientale, nel mar Cinese meridionale e, soprattutto, su Taiwan.

Nel corso del 2024, la Forza di autodifesa aerea del Giappone e la Guardia costiera hanno registrato centinaia di intrusioni di velivoli e imbarcazioni cinesi nello spazio aereo e nelle acque contigue e territoriali giapponesi.²³ In virtù del mantenimento dello status quo nello stretto di Taiwan, il governo giapponese ha più volte espresso preoccupazione per le esercitazioni militari cinesi intorno all'isola, che hanno "sfiorato" le isole più meridionali dell'arcipelago, come Yonaguni e Miyako. Inoltre, nel contesto della strategia dell'Indo-Pacifico, Tokyo ha aderito a esercitazioni militari congiunte con partner e alleati nella regione (Stati Uniti, Filippine e Australia) e ha accelerato sulla fornitura di aiuti militari non letali a paesi coinvolti in dispute territoriali con Pechino (in particolare le Filippine).²⁴ A febbraio di quest'anno, il cacciatorpediniere Akizuki della Forza di autodifesa marittima giapponese è passato attraverso lo stretto di Taiwan, pochi mesi dopo il passaggio di un'altra nave da guerra giapponese.²⁵

Anche alla luce di ciò, nel corso del vertice di Lima Xi ha messo in guardia la controparte giapponese, rimarcando il passato imperialista di Tokyo e la sua estraneità a questioni considerate "interne" da Pechino, inclusa Taiwan.²⁶ Eppure sembrano emergere elementi di un coordinamento informale con Taipei. A luglio 2024, la guardia costiera taiwanese e quella giapponese avevano tenuto una prima esercitazione congiunta per "la sicurezza della navigazione" dalla firma nel 2017 di un memorandum di cooperazione.²⁷ A marzo 2025, Shigeru Iwasaki, ex capo di stato maggiore della Forza di autodifesa giapponese, pensionato nel 2014, è stato nominato consulente a titolo gratuito del governo di Taipei.²⁸

Conclusioni

Alla luce di quanto illustrato sopra, emerge un quadro complesso. Da un lato, la struttura delle catene di valore asiatiche e il loro rapporto con il mercato statunitense richiedono un rafforzamento del dialogo in materia economica e commerciale tra Pechino e Tokyo, allargando lo spettro della discussione anche alla Corea del Sud, altra grande potenza manifatturiera della regione. Pochi giorni dopo il sesto dialogo economico di Tokyo, i ministri del Commercio di Giappone, Cina e Corea del Sud si sono riuniti a Seul per rafforzare gli assetti di libero scambio già esistenti tra le tre

²² Y. Hirose e R. Imao, "Japan to vet investments by firms under China state influence", *Nikkei Asia*, 22 gennaio 2025.

²³ "By sea and sky: Worries mount over threats to Japan's security", *Nikkei Asia*, 27 dicembre 2024.

²⁴ J. Ryall, "Japan expands Official Security Assistance scheme, flexes clout in more nations", *South China Morning Post*, 3 dicembre 2024.

²⁵ "Japanese destroyer passes through Taiwan Strait for just second time", *Jiji Press*, 3 marzo 2025.

²⁶ Ministry of Foreign Affairs The People's Republic of China. "Xi Jinping Meets with Japanese Prime Minister Shigeru Ishiba", 16 novembre 2024.

²⁷ The Asahi Shimbun, "Japan, Taiwan coast guards hold joint search and rescue drill off Japan's eastern coast", 20 luglio 2024.

²⁸ Focus Taiwan-Cna, "Cabinet appoints ex-Japan Self-Defense Forces head as unpaid adviser", 21 marzo 2025.

principali economie del Nordest asiatico, in particolare il Regional comprehensive economic partnership (Rcep), entrato in funzione nel 2022.²⁹

Dall'altro, le tendenze positive in ambito economico e commerciale non riparano le fratture maturate in ambito politico e diplomatico nel corso degli ultimi anni. La recente condanna a Shanghai di un cittadino giapponese detenuto con l'accusa di spionaggio a 12 anni di carcere aggiunge un elemento di frizione nelle relazioni bilaterali.³⁰ Dopotutto, il ricorso sempre più frequente a strumenti di coercizione economica da parte di entrambi gli attori rende di fatto la dimensione politica inscindibile da quella economica. Eventuali momenti di distensione sono destinati a essere fragili e dipendenti, nel contesto dell'attuale incertezza politica interna al Giappone, dagli orientamenti del singolo esecutivo in carica.

²⁹ [“South Korea, China, Japan agree to promote regional trade as Trump tariffs loom”](#), *Reuters*, 30 marzo 2025.

³⁰ [“China court sentences Japanese man 12 years in prison for espionage”](#), *NHK News*, 14 maggio 2025.

2.4 Le relazioni tra la Cina e gli stati insulari del Pacifico: sviluppi recenti e implicazioni regionali

Fabrizio Bozzato

A partire dalla metà degli anni 2010, la Repubblica popolare cinese (Rpc) ha intensificato la propria presenza politica, economica e strategica nei confronti degli stati insulari del Pacifico (Sip).¹ Questa proiezione si inserisce in un contesto più ampio di competizione globale, in particolare con gli Stati Uniti (Usa) e i loro alleati, per l'influenza nella regione indo-pacifica.²

Attraverso una combinazione di strumenti diplomatici, accordi bilaterali e iniziative infrastrutturali, Pechino ha rafforzato i propri legami con numerosi paesi del Pacifico insulare, suscitando attenzione e preoccupazione da parte delle potenze occidentali.³ Le risposte di attori come Usa, Australia, Nuova Zelanda e Giappone si sono intensificate, dando luogo a una nuova fase di rivalità plurilaterale.⁴ In tale contesto in evoluzione, le nazioni oceaniche - molte delle quali microstati - stanno cercando di massimizzare i benefici derivanti dal confronto tra potenze, praticando compensazione strategica (ottenendo aiuti, investimenti o accordi preferenziali da più attori in cambio di riconoscimento diplomatico, sostegno negoziale o accesso a risorse) e riaffermando la propria autonomia decisionale nel quadro di una crescente polarizzazione regionale.⁵

L'evoluzione della presenza cinese nei Sip

La Cina ha formalmente stabilito relazioni diplomatiche con la maggior parte dei paesi insulari del Pacifico a partire dagli anni '70 e '80. Tuttavia, solo a partire dagli anni 2000 si è assistito a un incremento sostanziale degli investimenti cinesi nell'area, con particolare enfasi su infrastrutture, sanità, energia e agricoltura.⁶ Nel decennio 2010–2020, Pechino ha aumentato gli aiuti allo sviluppo, le donazioni e i prestiti agevolati, posizionandosi come un'alternativa ai canali tradizionali di finanziamento multilaterale e bilaterale.⁷ In tale contesto, diversi paesi insulari hanno revocato il riconoscimento diplomatico a Taiwan in favore della Repubblica popolare cinese, attratti dalle più ampie opportunità economiche offerte da Pechino e dall'accesso preferenziale ai programmi di

¹ P. Connolly, “China’s Quest for Strategic Space in the Pacific Islands”, *Mapping China’s Strategic Space*, The National Bureau of Asian Research, 16 gennaio 2024.

² C. Edel, K. Paik, “China’s Power Play Across the Pacific”, Center for Strategic and International Studies (CSIS), 8 aprile 2025.

³ C. K. Colley, “The South Pacific Is the New Frontline in the Rivalry with China”, *War on the Rocks*, 26 marzo 2025.

⁴ P. Srinivasan, V. Harrison, “Mapped: the vast network of security deals spanning the Pacific, and what it means”, *The Guardian*, 9 luglio 2024.

⁵ M. Keen, A. Tidwell, “Geopolitics in the Pacific Islands: Playing for Advantage”, *Lowy Institute Policy Brief*, 16 gennaio 2024.

⁶ F. Bozzato, “Gifts that Bind: China's Aid to the Pacific Island Nations”, *Asian Journal of Japanese Studies*, n. 12, 2017, pp. 17-35.

⁷ R. Duke, A. Dayant, “China’s Pacific Aid Is Rebounding and Recalibrated”, *The Interpreter*, Lowy Institute, 21 novembre 2024.

cooperazione e sviluppo promossi da quest'ultima su scala globale.⁸ Attualmente, Taiwan mantiene relazioni diplomatiche solo con tre stati della regione: Isole Marshall, Palau e Tuvalu.⁹

La Rpc ha anche rafforzato la propria presenza diplomatica, ampliando ambasciate e uffici consolari, e aprendo nuove missioni.¹⁰ L'ingresso di diversi Sip - Figi, Papua Nuova Guinea, Samoa, Tonga, Vanuatu, Isole Salomone, Kiribati, Stati Federati di Micronesia, Isole Cook e Niue - nella Belt and road initiative (Bri) ha fornito un quadro di cooperazione più strutturato e visibilità ai progetti cinesi.¹¹ Oltre agli strumenti convenzionali di cooperazione economica, la Cina ha impiegato anche meccanismi meno trasparenti come i prestiti collaterali, in cui le infrastrutture chiave diventano garanzia del debito.¹² Tali pratiche hanno suscitato dibattiti tra gli osservatori internazionali circa il rischio di dipendenza strutturale dei Sip da Pechino, soprattutto in assenza di meccanismi di verifica e di strumenti efficaci di controllo e trasparenza comparabili a quelli imposti da donatori multilaterali tradizionali.¹³

In parallelo, l'assistenza sanitaria cinese si è tradotta in forniture mediche, invio di team sanitari e costruzione di ospedali, rafforzando la percezione positiva della Cina in alcune comunità locali.¹⁴ Anche il settore dell'istruzione è diventato uno strumento cruciale della diplomazia cinese. A partire dal 2015, le università cinesi hanno moltiplicato le borse di studio dedicate agli studenti del Pacifico, contribuendo a formare una generazione di élite locali con competenze acquisite nella Rpc.¹⁵ La presenza culturale è stata poi consolidata attraverso l'apertura di Istituti Confucio e il sostegno ad attività culturali e linguistiche.¹⁶ Tali sforzi hanno lo scopo di costruire una narrazione positiva della Cina come controparte rispettosa e affidabile, in contrasto con l'immagine storica dell'occidente.¹⁷

Accordi bilaterali e memorandum strategici

Negli ultimi tre anni, la Cina ha firmato numerosi accordi bilaterali con stati del Pacifico, riguardanti settori chiave quali sicurezza, telecomunicazioni, estrazione mineraria, pesca e digitalizzazione. Tra questi spiccano il controverso accordo di sicurezza con le Isole Salomone del 2022, che potrebbe permettere il dispiegamento di personale cinese per la protezione di infrastrutture e cittadini, nonché

⁸ C. Bodeen, "Taiwan alleges China is using cash to win developing nations to its stand on the island", *Associated Press*, 21 maggio 2025.

⁹ M. Fulco, "Taiwan Deepens Engagement with Diplomatic Allies", *Taiwan Business Topics*, 14 aprile 2025.

¹⁰ C. Edel, K. Paik, "The Peril of American Neglect in the Pacific: To Compete With Beijing, Washington Must Beef Up Its Presence in the Region", *Foreign Affairs*, 10 ottobre 2024.

¹¹ L. Hariharan, "China's BRI and Solomon Islands: Pacific Perspective", *Modern Diplomacy*, 5 febbraio 2025.

¹² D. M. Baruah, S. Prasad, D. Zhang, "How Chinese Financing Shapes the Pacific", *Carnegie Endowment for International Peace*, 8 febbraio 2024.

¹³ B. Mero, P. Selvaraj, L. V. Lamkang, "Tonga's 'Debt Trap' Illustrative of China's Strategic Stakes in South Pacific", *South Asia Monitor*, 27 ottobre 2024.

¹⁴ K. Paik, E. Natuzzi, "Prioritizing Health System Development in the Pacific: A Layered Approach", *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*, 24 luglio 2024.

¹⁵ Karen Lee e Jared Tupuola, "Confucius Institutes in the Indo-Pacific: Propaganda or Win-Win Cooperation?", *New Perspectives on Asia*, CSIS, 17 aprile 2023.

¹⁶ B. Yegiora, "China's Language Diplomacy in Papua New Guinea", *The Interpreter*, Lowy Institute, 2024.

¹⁷ D. Zhang, "China's Influence and Local Perceptions: The Case of Pacific Island Countries", *Australian Journal of International Affairs*, vol. 76, n. 5, 2022, pp. 1-17.

la possibilità – sebbene smentita ufficialmente – di accesso navale militare.¹⁸ Il patto ha sollevato preoccupazioni da parte di Australia e Usa, che hanno intrapreso una serie di iniziative diplomatiche di contenimento.¹⁹ L’episodio infatti ha rivelato il livello di penetrazione cinese non solo economico, ma anche politico e securitario. Altri memorandum d’intesa firmati con Kiribati, Vanuatu e le Isole Cook hanno incluso l’impegno cinese nel campo delle infrastrutture portuali, della sorveglianza marittima e del supporto alle forze di polizia locali.²⁰

Un aspetto importante da sottolineare è che molti di questi accordi sono stati negoziati in modo riservato, con una limitata consultazione dei parlamenti locali o delle società civili. Ciò ha sollevato critiche interne e alimentato il sospetto che tali intese rispondano più agli interessi strategici di Pechino che alle reali esigenze dei paesi insulari.²¹ In alcuni casi, come per l’accordo Cina-Isole Salomone, si sono registrate proteste e sommovimenti nel panorama politico nazionale, a dimostrazione dell’impatto profondo che tali intese possono avere sugli equilibri interni.²²

Inoltre, la Cina ha cercato di estendere la portata dei suoi accordi promuovendo una cornice multilaterale di cooperazione sulla sicurezza, con l’obiettivo - almeno parzialmente fallito - di firmare un patto regionale con dieci stati del Pacifico durante la visita del ministro degli Esteri Wang Yi nel 2022. Anche se la proposta è stata respinta da diversi paesi, essa ha messo in luce l’ambizione cinese di strutturare una rete di sicurezza alternativa e di lungo periodo nel Pacifico meridionale.²³

Infine, vari memorandum siglati con i Sip includono disposizioni relative alla sicurezza dei dati, alla gestione delle infrastrutture critiche e all’uso di tecnologie digitali, ambiti in cui la cooperazione con la Cina solleva ulteriori interrogativi circa la protezione della privacy, la libertà di informazione e la sovranità digitale dei partner insulari.²⁴

¹⁸ T. Kabutaulaka, “China-Solomon Islands Security Agreement and Competition for Influence in Oceania”, *Georgetown Journal of International Affairs*, 2 dicembre 2022.

¹⁹ R. Panda, “China’s Security Pact with the Solomon Islands Roils the Region”, *Global Asia*, vol. 17, n. 2, 2022.

²⁰ P. Srinivasan, V. Harrison, “Mapped: the vast network of security deals spanning the Pacific, and what it means”, *The Guardian*, 9 luglio 2024.

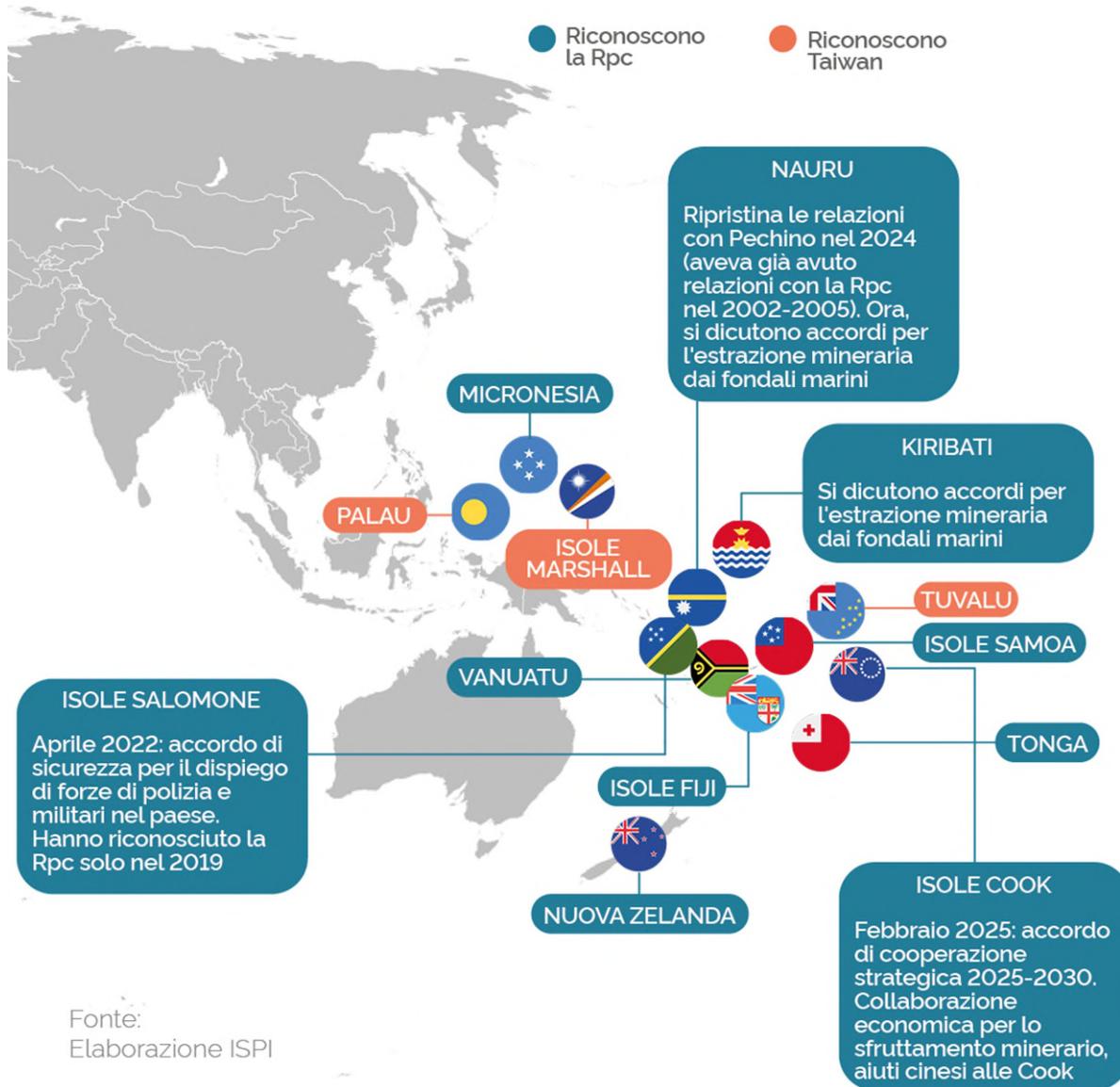
²¹ L. Lee, “Beijing’s Grand Seduction of Ruling Elites in the Pacific, Southeast Asia”, *United States Studies Centre*, 13 aprile 2024.

²² C. Piringi, “Protests in Solomon Islands as Key China Critic Politician Is Ousted in No Confidence Vote”, *The Guardian*, 7 febbraio 2023.

²³ C. Shepherd, “China fails on Pacific pact, but still seeks to boost regional influence”, *The Washington Post*, 1 giugno 2022.

²⁴ B. Johnson e J. Bassi, “China’s Pacific Plan Jeopardises Regional Privacy and Sovereignty”, *The Strategist*, Australian Strategic Policy Institute, 26 maggio 2022.

FIG. 5 – MAPPA DEI RAPPORTI TRA CINA E STATI INSULARI DEL PACIFICO (SIP)



Le Isole Cook e il nuovo paradigma della cooperazione sino-pacifica

Il 2024 ha segnato un ulteriore passo avanti nella strategia cinese nell'area, con la firma di un insieme articolato di accordi con le Isole Cook. Questi includono assistenza tecnica, sviluppo del turismo, investimenti in energia rinnovabile e cooperazione nei settori della governance e della pubblica amministrazione.²⁵ Particolarmente rilevante è la dimensione della cooperazione in materia di polizia e sicurezza interna: la presenza di funzionari cinesi per attività di formazione e sostegno logistico è

²⁵ “Cook Islands-China Partnership: 5 Ways It Transforms Pacific Geopolitics”, Farmonaut, febbraio 2025.

stata percepita da alcuni analisti come preludio a una potenziale estensione della presenza operativa cinese nella regione.²⁶

A rafforzare l'importanza di questi sviluppi è il fatto che le Isole Cook, pur essendo associate alla Nuova Zelanda, godono di autonomia significativa in materia di politica estera, e rappresentano quindi un interessante caso di studio per comprendere fino a che punto gli stati del Pacifico intendano diversificare le proprie relazioni strategiche.²⁷ L'iniziativa cinese di sviluppo delle infrastrutture per la comunicazione digitale – alla quale la Nuova Zelanda ha prontamente opposto il proprio veto – evidenzia, infatti, una strategia di progressiva integrazione nel tessuto economico e istituzionale del paese.²⁸

Inoltre, secondo quanto riportato da osservatori regionali, la Cina avrebbe espresso interesse ad esplorare forme di collaborazione più avanzate con le Isole Cook anche in settori sensibili quali la gestione delle risorse marine, il controllo dei traffici marittimi e l'implementazione di tecnologie per la sorveglianza costiera.²⁹ Questi elementi indicano un'espansione graduale ma mirata, capace di accrescere l'interdipendenza tra le autorità locali e Pechino.³⁰

Infine, la reazione di altri attori regionali a tali sviluppi è stata misurata ma vigile: la Nuova Zelanda ha intensificato il dialogo con i propri soggetti associati e ha ribadito l'importanza della trasparenza e della responsabilità nei rapporti internazionali dei Sip.³¹ Nel frattempo, le Isole Cook si propongono come esempio emblematico di come i piccoli stati oceanici cerchino di sfruttare la concorrenza tra potenze maggiori per massimizzare i benefici economici e infrastrutturali, preservando al contempo margini di manovra diplomatica.³²

Implicazioni geopolitiche e reazioni internazionali

La crescente proiezione cinese ha suscitato risposte differenziate da parte della comunità internazionale. Gli Usa, in particolare, hanno riconfigurato la propria strategia per il Pacifico, rafforzando la presenza diplomatica e politica e rilanciando gli Accordi di libera associazione (Compact of free association, Cofa), strumenti attraverso cui Washington garantisce sostegno economico, difesa e accesso a servizi federali in cambio di diritti strategici in materia di sicurezza e difesa nei territori degli Stati Federati di Micronesia, delle Isole Marshall e di Palau. La superpotenza americana ha inoltre rafforzato la propria presenza militare e logistico-infrastrutturale nella regione, firmando nuovi accordi di cooperazione e riaprendo sedi diplomatiche precedentemente dismesse.³³

²⁶ A. Rai, “Why a deal with China has strained New Zealand’s diplomatic ties with the Cook Islands”, *The Independent*, 18 febbraio 2025.

²⁷ P. O'Brien, “Shifting Models of Sovereignty in the Pacific”, *The Diplomat*, 22 luglio 2024.

²⁸ *Cook Islands News*, “Huawei block has 'minimal' impact”, 10 luglio 2024.

²⁹ J. Sier, “Emboldened China signs Pacific mining deal amid Tasman naval drills”, *The Australian Financial Review*, 24 febbraio 2025.

³⁰ S. Wang, “Island Hopping: the PRC’s Quest for Strategic Maritime Influence and Resource Security through the Cook Islands Partnership”, *The Jamestown Foundation*, 3 marzo 2025.

³¹ B. Johnson e A. Young, “If New Zealand wants to restate terms with Cook Islands, it should step up support”, *The Strategist – Australian Strategic Policy Institute*, 20 febbraio 2025.

³² “Cook Islands PM defends pact with China, urges Pacific nation not to depend on ‘big brother’ New Zealand”, *Hong Kong Free Press*, 18 febbraio 2025.

³³ L. Ramilo, “Island Connections: Defense and Security Cooperation with the Pacific Islands”, *Asia Matters for America*, 9 febbraio 2025.

Tuttavia, con l'avvento di Donald Trump, si sono registrate significative ricadute sull'influenza statunitense nella regione: la riformulazione delle politiche ambientali, i tagli alla cooperazione allo sviluppo – inclusi i fondi di Usaid destinati al Pacifico – e l'inquadramento politico dei pacchetti di aiuti Cofa nel dibattito congressuale statunitense hanno sollevato interrogativi sulla continuità e l'affidabilità dell'impegno americano.³⁴

In parallelo, nel 2022 è stato lanciato il Partenariato per il Pacifico blu (Partners in the blue Pacific, Pbp), un'iniziativa promossa congiuntamente da Usa, Australia, Nuova Zelanda, Giappone e Regno Unito, con l'obiettivo dichiarato di rafforzare l'impegno collettivo nella regione e offrire ai Sip un'alternativa concreta alla cooperazione cinese.³⁵ Anche l'Unione Europea, sebbene in modo meno visibile, ha incrementato l'assistenza tecnica e i fondi destinati alla resilienza climatica, alla sicurezza alimentare e alla trasformazione digitale.³⁶

L'Australia, attore storico di primo piano nella regione, ha reagito con fermezza. Oltre ad aumentare significativamente lo stanziamento per la cooperazione allo sviluppo, Canberra ha ampliato le attività del dipartimento degli Affari Esteri e del Commercio nella regione, intensificando visite ufficiali, progetti di formazione e assistenza tecnica.³⁷ Un'attenzione particolare è stata riservata al rafforzamento della sicurezza marittima e alla promozione di meccanismi multilaterali inclusivi.³⁸

Tuttavia, nonostante gli sforzi congiunti, vi è una crescente consapevolezza tra gli osservatori regionali che molte iniziative occidentali siano reattive e talvolta scoordinate, mentre la Cina beneficia di un approccio percepito come più coerente e orientato ai bisogni immediati delle leadership locali.³⁹ Inoltre, il discorso strategico cinese, incentrato sulla non-interferenza e sul rispetto della sovranità, trova eco presso élite politiche desiderose di ampliare le relazioni di partenariato.⁴⁰

Infine, l'intensificarsi delle attività cinesi e delle contromosse occidentali ha posto nuove sfide al fragile equilibrio regionale. Gli stessi stati insulari manifestano la necessità di non essere ridotti a pedine della competizione globale, ma di essere protagonisti, capaci di esercitare un'autonoma capacità di azione e di orientare gli interventi stranieri verso le priorità nazionali.⁴¹ Questa dinamica sta portando a una crescente istituzionalizzazione della cooperazione regionale, come dimostrato dal rinnovato attivismo del Pacific islands forum (Pif) – la principale organizzazione politica e di cooperazione della regione – e dalle dichiarazioni congiunte in favore di un Pacifico “sicuro, resiliente e indipendente”.⁴²

³⁴ L.C. Jackson, “[Explainer: what will the withdrawal of USAid mean for the Pacific?](#)” *The Guardian*, 17 febbraio 2025.

³⁵ C. Hitkari, “[PacNet #13 – Revamping Partners in the Blue Pacific Initiative](#)”, *Pacific Forum*, 1 marzo 2024.

³⁶ F. Bozzato, “[Feeling the Tides of Security: The Evolving EU–Pacific Islands Partnership in the Indo-Pacific Era](#)”, in Y. Joshi, I. Nishida, D. Chaturvedi (a cura di), *The European Union as a Security Actor in the Indo-Pacific: Perceptions and Responses from the Region*, Palgrave Macmillan, Singapore, 2024, pp. 99–112.

³⁷ R. McGuirk, “[Australia focuses foreign aid spending on Pacific region as US slashes aid programs](#)”, *AP News*, 26 marzo 2025.

³⁸ T. Abke, “[Australia deepens maritime security cooperation with Pacific island neighbors](#)”, *Indo-Pacific Defense Forum*, 31 gennaio 2024.

³⁹ H. Nazarudheen, “[China’s Expanding Presence in the Pacific Islands](#)”, *The Peninsula Foundation*, 20 settembre 2022.

⁴⁰ D. Cave, “[Why China Is Miles Ahead in a Pacific Race for Influence](#)”, *The New York Times*, 31 maggio 2022.

⁴¹ D.M. Baruah, “[What Island Nations Have to Say on Indo-Pacific Geopolitics](#)”, *Carnegie Endowment for International Peace*, 23 marzo 2022.

⁴² M. Hiebert e D. Neri, “[Pacific Islands Forum Drives Regional Cooperation on Climate and Development](#)”, *BowerGroupAsia*, 11 settembre 2024.

Sovranità, attori locali e diplomazia del bilanciamento

Contrariamente a una visione riduttiva che li rappresenta come figure passive nella geopolitica globale, i paesi insulari del Pacifico dimostrano una notevole agilità strategica.⁴³ Le élite politiche locali sfruttano la competizione geopolitica tra potenze per ottenere risorse e visibilità, mantenendo al contempo una politica di “amici di tutti, nemici di nessuno”, una dottrina che riflette la volontà di restare equidistanti e aperti alla cooperazione senza preclusioni.⁴⁴ In particolare, nazioni come Figi, Samoa e Papua Nuova Guinea cercano di affermare una diplomazia autonoma, centrata sulle priorità nazionali: sviluppo sostenibile, adattamento climatico, gestione delle risorse marine e accesso alle tecnologie digitali.⁴⁵ Tuttavia, l'ingresso di attori esterni nella sfera della sicurezza e della governance locale pone sfide significative alla tenuta istituzionale e alla coerenza interna delle politiche nazionali. È in questo contesto che si gioca la dialettica tra attrazione dell'assistenza esterna e rischio di condizionamento strategico.⁴⁶

A ciò si aggiunge una crescente attenzione dei governi insulari alla necessità di rafforzare i propri strumenti negoziali e le capacità istituzionali per gestire con cognizione la crescente offerta di partenariati. In diversi paesi, si moltiplicano le richieste da parte della società civile e dei parlamenti nazionali per una maggiore trasparenza nella stipula di accordi internazionali, specialmente in ambiti sensibili come la sicurezza, le attività estrattive nei fondali marini e la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni.⁴⁷

Inoltre, emerge con sempre maggiore evidenza il ruolo delle organizzazioni regionali nel fornire piattaforme di confronto e coordinamento per i Sip.⁴⁸ Tali organismi non solo contribuiscono a rafforzare la coesione tra gli stati membri, ma offrono anche uno spazio multilaterale attraverso cui filtrare e negoziare le proposte di controparti esterne.⁴⁹ Il rilancio della “Strategia 2050 per il continente blu del Pacifico” (2050 Strategy for the Blue Pacific Continent) – il documento adottato dai membri del Pif per definire una visione strategica condivisa dello sviluppo, della sicurezza e della sostenibilità dell'area fino alla metà del ventunesimo secolo – rappresenta un esempio concreto dell'intento collettivo di affermare una visione autoctona, sostenibile e autonoma dello sviluppo regionale.⁵⁰

Infine, si assiste a una crescente consapevolezza strategica da parte delle nuove generazioni di leader e funzionari pacifici, molti dei quali formati all'estero, che mostrano una maggiore sensibilità alle implicazioni geopolitiche degli accordi internazionali.⁵¹ Questi attori emergenti giocano un ruolo

⁴³ T. Newton Cain, “Pacific transactionalism: Art of the diplomatic deal”, *BenarNews*, 26 febbraio 2025.

⁴⁴ M. Keen e A. Tidwell, “Geopolitics in the Pacific Islands: Playing for Advantage”, *Lony Institute*, gennaio 2024.

⁴⁵ H. McNeill e M.M. Koro, “Pacific states are setting the terms of diplomatic engagement”, *Deppolicy Blog*, 11 settembre 2024.

⁴⁶ C.L. Bell, “Pacific Island Countries’ Seesawing Security Diplomacy”, *The Diplomat*, 7 dicembre 2023.

⁴⁷ M. Keen e M. Sora, “Looking through a Pacific Islands lens: Access, accountability, and alignment in global engagements”, *Lony Institute*, dicembre 2024.

⁴⁸ FORUM Staff, “The Pacific Way”, *Indo-Pacific Defense FORUM*, 26 agosto 2024.

⁴⁹ J. Stone, “What Is Pacific Islands Forum? How a Summit for the World’s Tiniest Nations Became a Global Draw”, *Voice of America*, 8 agosto 2024.

⁵⁰ A. Aumua e S. Middleby, “2050: A Pacific geostrategic vision for the world’s only Blue Continent”, *Griffith Asia Insights*, 9 agosto 2022.

⁵¹ American Councils for International Education, “Pacific Islands Diplomats Complete Leadership Training in United States”, 14 maggio 2024.

chiave nel promuovere un'agenda di sviluppo inclusiva e fondata sui diritti, nella quale la diversificazione dei referenti internazionali viene affiancata dalla salvaguardia della sovranità nazionale e dalla tutela degli interessi delle comunità locali.⁵²

Nuove frontiere della competizione: estrazione mineraria nei fondali oceanici e tecnologie digitali

Un ambito emergente di competizione riguarda le attività estrattive nei fondali oceanici (*deep-sea mining*). paesi come Nauru, Isole Cook e Kiribati si stanno coordinando con attori cinesi per l'esplorazione di noduli polimetallici, fondamentali per le tecnologie verdi.⁵³ Questa frontiera pone interrogativi ambientali rilevanti e richiede un nuovo quadro normativo multilaterale.⁵⁴ La mancanza di una governance internazionale efficace nel settore della ricerca e utilizzo di minerali sottomarini solleva crescenti preoccupazioni da parte delle organizzazioni ambientaliste e degli attori regionali.⁵⁵ Alcuni stati insulari, come Palau, Tuvalu e Figi, si sono espressi contro l'attività estrattiva nei fondali marini, promuovendo una moratoria temporanea per valutare gli impatti ecologici a lungo termine. Questa divergenza tra paesi favorevoli e contrari riflette l'assenza di una posizione condivisa tra i Sip e rischia di alimentare tensioni interne alla regione.⁵⁶

Parallelamente, la Cina sta promuovendo il suo primato tecnologico nella regione, offrendo infrastrutture digitali, sistemi di sorveglianza e modelli di governance informatizzata, spesso in contrasto con i principi di trasparenza e tutela dei dati promossi dagli standard occidentali.⁵⁷ Attraverso aziende statali e semi-statali, Pechino ha fornito sistemi di telecomunicazione e piattaforme digitali per la gestione dei servizi pubblici e della sicurezza urbana, consolidando così una presenza difficile da scalzare nel breve periodo.⁵⁸

Questa espansione tecnologica cinese solleva interrogativi cruciali: chi controlla i dati raccolti? Quali sono le garanzie per i cittadini rispetto alla tutela dei dati personali e dei diritti nell'ambiente digitale? In assenza di normative locali solide, molti stati insulari rischiano di affidarsi a sistemi tecnologici esterni senza poter esercitare un controllo pieno su di essi.⁵⁹

Infine, la crescente convergenza tra tecnologie di estrazione sottomarina e digitalizzazione delle operazioni marittime pone nuove sfide alla governance regionale.⁶⁰ La sorveglianza delle attività minerarie, il monitoraggio della biodiversità marina e la sicurezza delle infrastrutture digitali richiederanno strumenti sofisticati e cooperazione multilivello. In tale contesto, la possibilità che la Cina detenga contemporaneamente capacità tecnologiche, risorse finanziarie e accesso a dati strategici

⁵² A. Craney, "Pacific youth: challenges today need the leaders of tomorrow", *Lowy Institute – The Interpreter*, 21 aprile 2022.

⁵³ S. Wright, "Pacific nation of Kiribati explores deep sea mining deal with China", *Benar News*, 17 marzo 2025.

⁵⁴ G. Lancaster, "Conflicting Interests and Geopolitical Competition in Pacific Deep Sea Mining", *The Strategist (ASPI)*, 26 novembre 2024.

⁵⁵ F. Bozzato, "Seabed Mining in the Pacific Islands: New economic frontier or Pandora's box?", *Ocean Policy Research Blog*, 15 marzo 2021.

⁵⁶ A. Ota, "Pacific islands split on deep-sea mining as first license application nears", *Nikkei Asia*, 28 aprile 2025.

⁵⁷ M. Sora, "Beneath the Surface of Pacific Digital Infrastructure Investments", *East Asia Forum*, 17 settembre 2024.

⁵⁸ K. Needham, "Vanuatu Prime Minister Visits Huawei, Views Policing Technology", *Reuters*, 9 luglio 2024.

⁵⁹ B.S. Glaser e M. Caster, "China's Digital Governance in the Indo-Pacific", *German Marshall Fund*, 1 aprile 2025.

⁶⁰ C. Mehboob, "Deep Sea Mining Is the New Front in Pacific Competition", *Baird Maritime*, 29 aprile 2025.

preoccupa le controparti occidentali e rende urgente un'azione coordinata e strutturata a livello internazionale.⁶¹

Equilibri emergenti e priorità regionali

Le relazioni sino-pacifiche stanno ridefinendo le geografie strategiche dell'oceano Pacifico. L'assertività cinese – attraverso accordi bilaterali, progetti infrastrutturali, iniziative culturali e cooperazione sulla sicurezza – ha modificato la postura delle grandi potenze regionali e ha ridefinito le priorità politiche dei paesi insulari.⁶² Tuttavia, questo mutamento non deve essere letto come un processo unidirezionale o deterministico. Da una parte, la risposta delle potenze tradizionalmente attive nel Pacifico – in particolare Usa, Australia e Nuova Zelanda – evidenzia una volontà crescente di rinnovare le proprie strategie di coinvolgimento nella regione.⁶³ Di converso, l'emergere di una nuova generazione di leader politici e amministratori nei paesi insulari evidenzia la crescente capacità di questi ultimi di esercitare un ruolo attivo, formulare politiche autonome e orientare le dinamiche dell'interazione internazionale.⁶⁴ La sfida per la stabilità regionale sarà quindi duplice: da un lato, evitare una polarizzazione che riproduca logiche da Guerra fredda; dall'altro, garantire che i progetti di cooperazione – sia cinesi che occidentali – rispondano realmente alle istanze delle popolazioni locali e rafforzino le capacità istituzionali degli stati.⁶⁵ In prospettiva, le nuove frontiere di competizione – sfruttamento delle risorse minerarie sottomarine, infrastrutture digitali, sicurezza marittima – richiederanno strumenti di gestione coordinata e su più livelli, con una forte attenzione alla dimensione ambientale e sociale dello sviluppo. La comunità internazionale, incluse le organizzazioni regionali e multilaterali, dovrà impegnarsi per creare meccanismi di cooperazione inclusivi, trasparenti e rispettosi delle diversità culturali e istituzionali dei Sip.⁶⁶

Infine, la traiettoria futura delle relazioni tra la Cina e gli stati insulari del Pacifico sarà fortemente influenzata dalla capacità collettiva – a livello regionale e globale – di costruire un ordine marittimo cooperativo, resiliente e ancorato al diritto internazionale.⁶⁷ In questo scenario, i Sip non saranno soltanto oggetto della competizione tra potenze, ma soggetti determinanti nella costruzione del loro futuro.⁶⁸

⁶¹ A. A. Herlevi, “China’s Strategic Space in the Digital Undersea”, *National Bureau of Asian Research*, marzo 2024.

⁶² I. Iati, “Navigating geopolitical competition in the Pacific”, *New Zealand International Review*, maggio/giugno 2024.

⁶³ P. Novak e K. Imai, “Bolstering Cooperation among Quad and Pacific Island Countries”, *Atlantic Council*, 29 marzo 2024.

⁶⁴ S. Tekiteki e J. Nilon, “A Blue Pacific rules-based order: ‘Our home, our rules’”, *Depolicy Blog*, 14 marzo 2025.

⁶⁵ M. Sora, J. Collins e M. Keen, “The Great Game in the Pacific Islands”, *Lowy Institute*, 2024.

⁶⁶ A. Naupa e T. Newton Cain, “Leaving nothing to chance: Sustaining Pacific development beyond 2024”, *Griffith Asia Insights*, marzo 2024.

⁶⁷ FORUM Staff, “Island Security: Nations of the Blue Pacific Vital to Free and Open Region”, *Indo-Pacific Defense FORUM*, 27 gennaio 2025.

⁶⁸ T. Aqorau, “Supporting Commentary: Charting our own course with hope, dignity and purpose”, *Islands Business*, 8 aprile 2025.

3 ANALISI DELLE DINAMICHE GEOPOLITICHE ORIGINATE NEL QUADRANTE INDO-PACIFICO CHE NON SIANO RICONDUCIBILI A UN IMPULSO CINESE

3.1 Filippine: la sfida elettorale interna del presidente Marcos e le tensioni internazionali

Paola Morselli

Il 12 maggio, oltre 55 milioni di cittadini filippini si sono recati alle urne per le elezioni di metà mandato del presidente in carica Ferdinand “Bongbong” Marcos Jr., figlio dell’ex dittatore Ferdinand Marcos Sr., che governò il paese dal 1965 fino alla sua deposizione nel 1986.¹ In questa tornata elettorale erano in gioco oltre 18.000 cariche, tra cui 12 dei 24 seggi del Senato, tutti i 317 seggi della Camera dei rappresentanti e migliaia di incarichi locali e regionali, inclusi numerosi sindaci nelle principali città del paese.

Le elezioni di metà mandato sono tradizionalmente lette come un referendum sull’operato dell’amministrazione in carica, misurando il consenso del governo e il gradimento dei cittadini verso le sue politiche. In questo caso, però, il voto è stato anche teatro per un confronto politico più profondo: lo scontro tra le due principali dinastie politiche nelle Filippine contemporanee – i Marcos e i Duterte. Da un lato, la famiglia Marcos rappresentata dal presidente Ferdinand “Bongbong” Marcos Jr.; dall’altro lato, i Duterte, con l’attuale vicepresidente Sara Duterte e suo padre, Rodrigo, ex-presidente dal 2016 al 2022 e attualmente in carcere a L’Aja. In un sistema fortemente segnato dalla presenza di famiglie politiche dominanti, queste elezioni rappresentano l’occasione per regolare i conti tra i due schieramenti e tra le famiglie rivali, ciascuno dei quali mira a rafforzare la propria influenza in vista delle presidenziali del 2028.

I risultati delle elezioni di metà mandato nelle Filippine hanno avuto risvolti inaspettati: contrariamente ai pronostici, al Senato solo cinque dei dodici seggi in palio sono andati a candidati vicini al presidente Marcos, mentre quattro sono stati conquistati da alleati di Sara Duterte. A questi si aggiunge anche Imee Marcos, sorella del presidente, ora schierata con la vicepresidente. Questi risultati riflettono un consenso popolare rilevante per i Duterte, ma anche un segnale di insoddisfazione verso l’amministrazione Marcos, la cui maggioranza alla Camera pare restare comunque solida.

La politica filippina e le famiglie che ne dominano le dinamiche

La politica filippina è da decenni dominata da potenti dinastie familiari, in un contesto in cui le alleanze personali e le reti clientelari spesso prevalgono su ideologie o programmi politici. Questo

¹ M. Abad, “Voter turnout hits 82.2% in 2025, a record high for midterm polls”, *Rappler*, 15 maggio 2025.

sistema, considerato prettamente basato su logiche di clientelismo, favorisce la distribuzione del potere attraverso favori, benefici economici e legami personali, ostacolando l'ascesa di nuove figure e centralizzando l'influenza nelle mani di un'élite ristretta.²

La famiglia Marcos ne è uno degli esempi più emblematici. Ferdinand Marcos Sr. fu eletto presidente negli anni Sessanta, ma instaurò progressivamente un regime autoritario che durò fino alla sua caduta nel 1986, in seguito a proteste popolari e alla storica "People power revolution".³ Il suo governo, dopo l'imposizione della legge marziale nel 1972, fu segnato da corruzione sistemica e violazioni dei diritti umani, ma ancora oggi una parte dell'elettorato lo ricorda come un periodo di stabilità e sviluppo.⁴ La campagna elettorale per le presidenziali del 2022 del figlio, Ferdinand "Bongbong" Marcos Jr., ha saputo intercettare e capitalizzare tale memoria selettiva, portando ad una vittoria con un'ampia maggioranza, con una narrazione volta a riabilitare la figura del padre e a proteggere l'immagine della famiglia.⁵

Marcos e Duterte, da alleati a rivali

Nel 2022, Ferdinand "Bongbong" Marcos Jr. e Sara Duterte si erano presentati alle elezioni presidenziali come una coalizione strategica (il cosiddetto Uniteam),⁶ unendo le forze di due delle dinastie politiche più potenti e controverse della storia filippina. Marcos Jr. e Sara Duterte avevano ottenuto una vittoria elettorale netta, capitalizzando una campagna incentrata su stabilità e continuità.⁷ Tuttavia, il sodalizio tra le due famiglie si è rivelato fragile e di breve durata. Già nel corso del 2023 sono emerse tensioni sempre più evidenti, in particolare tra Marcos Jr. e Rodrigo Duterte, che ha iniziato a esprimere pubblicamente critiche nei confronti del governo in carica.

Sebbene nelle Filippine le elezioni presidenziali non si basino rigidamente sull'adesione degli elettori a piattaforme ideologiche o a partiti strutturati, le visioni programmatiche dei candidati restano comunque rilevanti. Durante il suo mandato (2016-2022), Rodrigo Duterte ha adottato una retorica fortemente populista, centrata sul rafforzamento dell'autorità statale, sulla guerra alla droga e su una retorica nazionalista.⁸ Ferdinand Marcos Jr., invece, ha impostato la sua presidenza su una linea più orientata allo sviluppo economico del paese, promuovendo maggiormente l'apertura agli investimenti esteri e promettendo l'ammodernamento amministrativo infrastrutturale del paese.

Un ulteriore elemento di frizione tra le due dinastie è rappresentato dalla regione di Mindanao, tradizionale roccaforte elettorale della famiglia Duterte. Situata nel sud del paese, Mindanao è una regione segnata da persistente povertà e da decenni di conflitti interni, sia con movimenti separatisti

² R. Neironi, "All in the family. Political Dynasties and the Failed Fantasies of Electoral Democracy in the Philippines", Milano: EDUCatt, 2025.

³ "EDSA People Power Revolution", Amnesty International, 22 luglio 2022.

⁴ B. Juego, "On Martial Law at 50: Fact-Checking the Marcos Story, Countering the EDSA History", Analysis, Heinrich Boll Stiftung, 23 settembre 2022.

⁵ G. Bagayaua-Men, "False narratives from the Marcos arsenal", *Rappler*, 22 novembre 2019; M. Palatino, "President Ferdinand Marcos Jr. Says His Father Was Not a Dictator", *The Diplomat*, 19 settembre 2022; C. Teng-Westergaard, "Asia's Political Dynasties: Philippines", *Asia Media Centre*, 24 maggio 2023.

⁶ B. Cupin, "Marcos-Duterte 'Uniteam' seals 2022 alliance", *Rappler*, 25 novembre 2021

⁷ 2022 National and Local Election Results, Commission on elections (online), 27 maggio 2022; "The son of late dictator Marcos has won the Philippines' presidential election", *NPR News*, 10 maggio 2022.

⁸ M.R. Thompson, "Duterte's Violent Populism: Mass Murder, Political Legitimacy and the 'Death of Development' in the Philippines", *Journal of Contemporary Asia*, vol. 52 n. 3, pubblicazione online: 16 aprile 2021.

musulmani, come il Moro islamic liberation front, sia con gruppi estremisti legati al jihadismo globale.⁹ Durante la presidenza di Rodrigo Duterte, originario della città di Davao - centro politico ed economico di Mindanao -, la regione aveva beneficiato di una maggiore attenzione politica e di un parziale processo di pacificazione, che ha visto anche l'ufficializzazione dell'entità politica Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao (Barmm).¹⁰ Tuttavia, sotto l'amministrazione Marcos Jr., diversi attori locali hanno percepito un raffreddamento dell'interesse verso le problematiche specifiche della regione, alimentando la narrativa secondo cui Marcos starebbe marginalizzando un'area ritenuta cruciale dai Duterte per la loro base di consenso.¹¹

Tuttavia, le differenze tra i due si acuiscono in politica estera, in particolare nel modo in cui ciascuno ha impostato i rapporti con le due principali potenze globali: Stati Uniti (Usa) e Cina. Durante il suo mandato, Rodrigo Duterte aveva perseguito un deciso riavvicinamento alla Cina, maggiore partner economico del paese. Nel portare avanti questa strategia, Duterte aveva spesso assunto una posizione apertamente critica nei confronti degli Usa, nonostante lo storico legame di alleanza tra Washington e Manila, risalente al periodo coloniale americano.¹²

Questa linea di politica estera aveva portato da un lato a consistenti promesse di investimenti e progetti infrastrutturali da parte della Cina, dall'altro a un atteggiamento più tollerante da parte di Manila rispetto alle rivendicazioni cinesi nel Mar cinese meridionale – chiamato nelle Filippine “West Philippine Sea”. Questa vasta area marittima - strategica per le rotte commerciali internazionali e ricca di risorse naturali - è oggetto di dispute territoriali tra la Cina e diversi paesi del Sud-est asiatico, tra cui Filippine, Vietnam e Malaysia. Pechino rivendica quasi l'intera area, in violazione alle norme di diritto internazionale. Negli ultimi anni del mandato di Duterte, le incursioni cinesi nelle acque filippine sono aumentate sia in frequenza che in intensità, spingendo persino il suo governo - inizialmente favorevole a una strategia di appeasement — ad assumere una postura più decisa nei confronti di Pechino. Questo cambio di tono ha segnato i limiti di una politica estera basata esclusivamente sul pragmatismo economico, mettendo in evidenza la crescente pressione geopolitica nella regione.

Durante la campagna elettorale del 2022, quando il sodalizio tra le famiglie Marcos e Duterte appariva ancora solido, Ferdinand Marcos Jr. aveva fatto proprie le posizioni più recenti di Rodrigo Duterte nei confronti della Cina. Però, a differenza dell'approccio conciliatorio assunto per gran parte del proprio mandato dal predecessore, Marcos aveva promesso una postura più assertiva, incentrata sulla difesa della sovranità nazionale e sulla tutela degli interessi marittimi delle Filippine.¹³

⁹ A. Matucan, “Remembering ‘all-out war’ in Mindanao 24 years ago”, Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao (online), 31 marzo 2024.

¹⁰ “Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao (BARMM)”, Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione (UNFPA), ultimo accesso 31 maggio 2025.

¹¹ “In the Philippines, former president Duterte calls for Mindanao independence as alliance with president Marcos breaks over constitutional reform”, *ConstitutionNet*, 5 febbraio 2024.

¹² M.I. Magcamit e A.A. Arugay, “Explaining populist securitization and Rodrigo Duterte’s anti-establishment Philippine foreign policy”, *International Affairs*, vol. 100 n. 5, pp. 1877-1897, 9 settembre 2024.

¹³ “PH to continue defending sovereign territory, interests in WPS”, Office of the President of the Philippines (online), 6 febbraio 2025; S. Lee, “Marcos Jr., Duterte Fight to Steer Philippines’ Foreign Policy as Midterm Elections Near”, Asia Pacific Foundation of Canada, 14 marzo 2025.

Una volta eletto, questa linea si è tradotta in un progressivo riavvicinamento agli Usa di Joe Biden, impegnati a rafforzare la propria presenza nella regione del Sud-est asiatico nel quadro della strategia Indo-Pacific. Il culmine di questa nuova fase di cooperazione è stato l'ampliamento degli accordi militari tra Manila e Washington: nel 2023, le Filippine hanno concesso alle forze armate statunitensi l'accesso a quattro nuove basi militari strategiche, oltre a quelle già previste dall'Enhanced Defense Cooperation Agreement (Edca) del 2014.¹⁴ Questa decisione ha suscitato forti reazioni da parte della Cina, che ha percepito l'iniziativa come una provocazione. In risposta, Pechino ha quindi intensificato le proprie attività militari e marittime nel Mar cinese meridionale, aumentando la pressione su Manila e mettendo a dura prova la capacità del governo Marcos di gestire l'equilibrio tra le due superpotenze.

Mentre queste tensioni ridefinivano l'orientamento della politica estera filippina, sono diventate anche oggetto di divisioni interne. Pur evitando dichiarazioni pubblicamente critiche, la vicepresidente Sara Duterte non ha mai sposato pienamente la linea assunta da Marcos Jr. nei confronti degli Stati Uniti, in apparente contraddizione con l'approccio filocinese del padre Rodrigo. Con il progressivo deterioramento dei rapporti tra le due famiglie, anche la gestione del contenzioso nel Mar cinese meridionale è divenuta terreno di scontro e strumento di contrapposizione politica.

Le faide personali hanno un peso nella politica filippina

Sebbene le divergenze politiche tra i rappresentanti delle famiglie Marcos e Duterte abbiano avuto un ruolo nella frattura dell'alleanza, le cause principali della rottura sembrano essere di natura profondamente personale. Nonostante la vittoria elettorale condivisa nel 2022, le tensioni tra Ferdinand Marcos Jr. e Rodrigo Duterte non si sono mai realmente sopite. Durante la sua presidenza, Rodrigo Duterte ha assunto un atteggiamento ambiguo nei confronti dell'eredità della dittatura di Ferdinand Marcos Sr. In alcune occasioni ha definito quel periodo un'epoca buia per le Filippine, sottolineando gli abusi di potere e la corruzione legati alla legge marziale. In altre, ha evitato critiche esplicite, preferendo adottare una retorica di riconciliazione nazionale.

L'alleanza del 2022 tra Sara Duterte e Ferdinand Marcos Jr. sembrava segnare un'unione tra due delle più influenti dinastie politiche delle Filippine, fondata su interessi comuni e sulla volontà di consolidare il reciproco controllo politico sulla nazione. La loro vittoria era stata quindi vista come un segnale di una rinnovata stabilità nell'élite politica del Paese. Tuttavia, appare ora sempre più evidente che si trattasse di una collaborazione temporanea e opportunistica, piuttosto che di una riconciliazione duratura.

Le prime fratture sono emerse già nel 2023, quando Rodrigo Duterte ha pubblicamente attaccato Marcos Jr., definendolo un "tossicodipendente"¹⁵, oltre a criticarne l'azione amministrativa. La reazione di Marcos non si è fatta attendere: il presidente ha replicato affermando che l'ex capo di stato abusava di fentanyl, un potente analgesico oppioide, insinuando che ciò avesse compromesso

¹⁴ "Philippines, U.S. Announce Four New EDCA Sites", US Department of Defense (online), 1 febbraio 2023; "U.S. Security Cooperation with the Philippines", Fact Sheet, US Bureau of Political-Military Affairs, 20 gennaio 2025.

¹⁵ The Guardian, 29 gennaio 2024, <https://www.theguardian.com/world/2024/jan/29/rodrigo-duterte-calls-philippine-president-drug-addict-rift-deepens-ferdinand-marcos-jr>

la lucidità mentale di Duterte. Questo scambio ha segnato un punto di non ritorno nei rapporti tra le due fazioni, aprendo la strada a una serie di attacchi reciproci, anche attraverso i media e i rispettivi alleati politici.¹⁶

Le tensioni si sono inevitabilmente riflesse anche sulla posizione della vicepresidente Sara Duterte, che per mesi ha tentato di mantenere un difficile equilibrio tra la lealtà verso la propria famiglia e il ruolo istituzionale all'interno del governo Marcos. Il deterioramento dei rapporti tra le due famiglie l'ha però spinto, il 19 giugno 2024, a rassegnare le dimissioni dal suo incarico di Ministro dell'Istruzione, uno dei ruoli chiave all'interno del gabinetto presidenziale.¹⁷

Sara Duterte si è recentemente trovata al centro di una bufera politica che, oltre a segnare una rottura definitiva con Marcos, rischia anche di compromettere irrimediabilmente la sua carriera politica. Nel novembre 2024, durante un'intervista la vicepresidente ha ammesso pubblicamente di aver preso in considerazione l'idea di contattare un sicario per organizzare l'uccisione del presidente Ferdinand Marcos Jr., di sua moglie Liza Araneta-Marcos e del presidente della Camera dei rappresentanti.¹⁸ Secondo quanto dichiarato da Duterte, si sarebbe trattato di un "piano ipotetico", da attivare solo nel caso in cui la sua sicurezza personale fosse stata seriamente minacciata - una percezione di insicurezza che, a detta della vicepresidente, si era intensificata nei mesi precedenti.

Le spiegazioni offerte non sono bastate a placare le reazioni, né nell'opinione pubblica né nelle istituzioni. La gravità dell'affermazione ha suscitato un'ondata di indignazione, culminata nel febbraio 2025 in una mozione parlamentare per avviare una procedura di impeachment contro la vicepresidente. Le accuse formali avanzate nei suoi confronti includono corruzione su larga scala, minacce di omicidio e incitamento all'insurrezione.¹⁹ Adesso spetta al Senato confermare o respingere l'impeachment in una votazione attesa per luglio. Sara Duterte si è difesa, definendo il procedimento un atto di persecuzione politica orchestrato per screditarla e neutralizzarla in vista delle prossime elezioni presidenziali del 2028. Ha accusato l'amministrazione Marcos di strumentalizzare l'apparato statale per indebolire la sua posizione e quella della sua famiglia a soli pochi mesi dalle elezioni di metà mandato.

A peggiorare ulteriormente le tensioni tra le famiglie Marcos e Duterte, e a polarizzare ancora di più l'opinione pubblica tra i rispettivi sostenitori, è stato l'arresto di Rodrigo Duterte su mandato della Corte penale internazionale.²⁰ Nel marzo 2025, l'ex presidente è stato fermato all'aeroporto internazionale di Manila e successivamente trasferito all'Aia, dove attualmente è detenuto: Duterte è accusato di crimini contro l'umanità per le violazioni sistematiche dei diritti umani commesse durante la sua sanguinosa guerra alla droga, condotta tra il 2016 e il 2022.²¹ Secondo le indagini preliminari e diverse organizzazioni per i diritti umani, la campagna avrebbe portato a migliaia di

¹⁶ P. Morselli, "Filippine: Marcos vs. Duterte, sfida per il potere", Commentary, ISPI, 16 maggio 2025.

¹⁷ D. De Leon, "VP Sara Duterte resigns as DepEd secretary", *Rappler*, 19 giugno 2024.

¹⁸ J. Gomez, "The Philippine vice president publicly threatens to have the president assassinated", *Associated Press*, 24 novembre 2024.

¹⁹ J. Bagayas, "Duterte's impeachment and the spectacle of Philippine politics", *East Asia Forum*, 25 febbraio 2025.

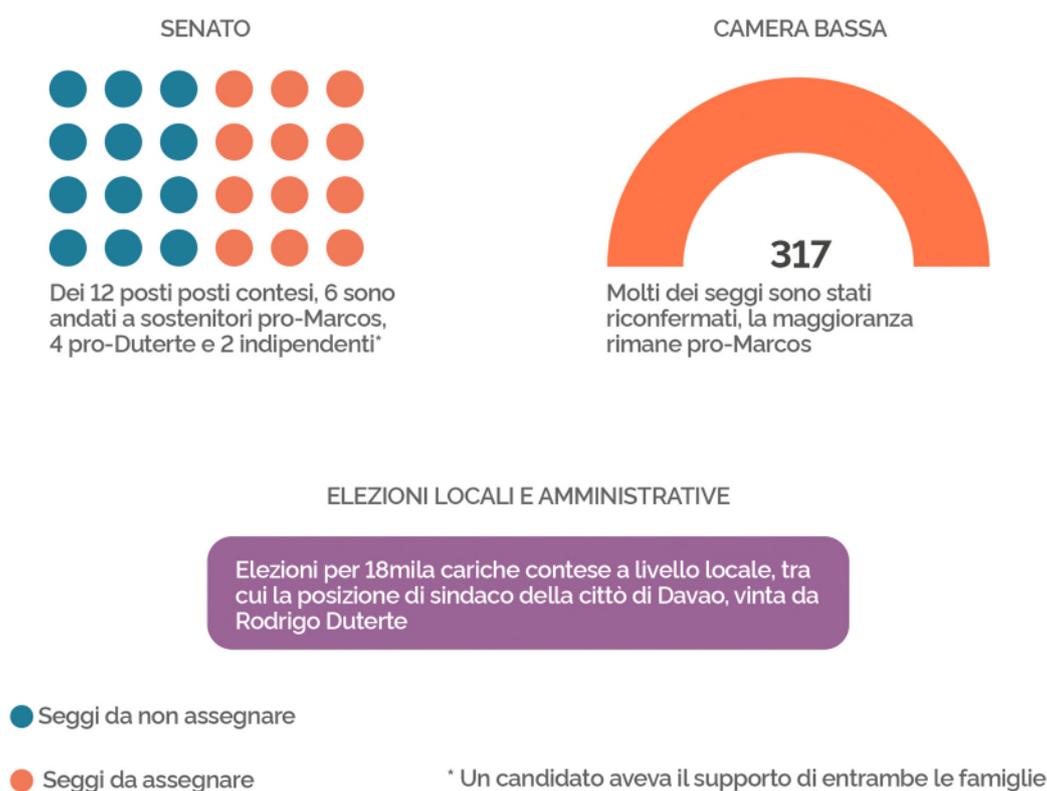
²⁰ C.A.A. Calimbahin, "Polarized Opinion: The Arrest of Duterte", Carnegie Endowment for Peace, 21 marzo 2025.

²¹ D. Regencia, "Former Philippine President Rodrigo Duterte arrested on ICC warrant", *Aljazeera*, 11 marzo 2025.

esecuzioni extragiudiziali e torture di civili, oltre a uso eccessivo della forza da parte delle forze dell'ordine.²²

Il processo a Duterte potrebbe avere una tempistica lunga, ma la notizia dell'arresto ha avuto impatto sulla politica interna del paese. In particolare, il fatto che l'amministrazione Marcos non abbia ostacolato l'esecuzione del mandato internazionale di cattura è stato interpretato da molti - soprattutto tra i fedelissimi di Duterte - come un attacco diretto alla reputazione e all'eredità politica dell'ex presidente. Secondo questa lettura, Marcos avrebbe volutamente lasciato che la giustizia internazionale procedesse al fine di indebolire la figura di Duterte e quella della sua famiglia, in vista delle elezioni di metà mandato e delle presidenziali del 2028.²³ Strategia che, se veritiera, non sembra aver sortito ad oggi gli effetti sperati da Marcos Jr.

FIG. 6 – ELEZIONI DI METÀ MANDATO NELLA REPUBBLICA DELLE FILIPPINE: I SEGGI CONTESI



Fonte:
Elaborazione ISPI

²² "Situation in the Philippines: Rodrigo Roa Duterte in ICC custody", Comunicato stampa, Corte penale internazionale, 12 marzo 2025.

²³ S. Wee, "A Chance for Justice in a Notorious Drug War", *New York Times*, 12 marzo 2025.

I risultati elettorali e le sorprese al Senato

Tra le nomine più attese in questa tornata elettorale figurano quelle per i 12 seggi in palio al Senato. Nelle Filippine, il Senato, organo legislativo insieme alla Camera dei rappresentanti, è chiamato a giudicare — con maggioranza qualificata — le alte cariche messe sotto accusa di impeachment dalla camera bassa. Alla luce di ciò, l'elezione dei senatori ha assunto una valenza strategica per la vicepresidente Sara Duterte, attualmente sotto procedura di impeachment: assicurarsi l'elezione del maggior numero possibile di senatori a lei fedeli è fondamentale per tentare di bloccare la sua rimozione nel voto decisivo previsto per luglio.²⁴

Osservando i risultati elettorali,²⁵ la vicepresidente può dirsi in parte soddisfatta. Sebbene alla vigilia delle elezioni si ipotizzasse che i candidati sostenuti dal presidente Marcos potessero ottenere fino a dieci dei dodici seggi disponibili, il risultato finale ha visto solo cinque seggi andare ai suoi alleati. Quattro seggi sono stati conquistati da candidati apertamente sostenuti da Sara Duterte, a cui si aggiunge la vittoria di Imee Marcos, sorella maggiore di Ferdinand Marcos Jr., che recentemente ha preso le distanze dalla linea politica del fratello, dichiarando il proprio sostegno alla vicepresidente. Tra questi senatori figurano nomi di spicco della precedente amministrazione Duterte, come Christopher “Bong” Go, ex assistente personale del presidente e il candidato più votato in assoluto, e Ronald “Bato” dela Rosa, ex capo della polizia nazionale e figura simbolo della controversa “guerra alla droga”, che ha ottenuto il terzo maggior numero di preferenze.

A sorprendere è stato anche il risultato ottenuto da due candidati indipendenti vicini alla ex vicepresidente Leni Robredo, principale rivale di Marcos-Duterte nelle presidenziali del 2022. Paolo Benigno “Bam” Aquino e Francis “Kiko” Pangilinan si sono classificati rispettivamente al secondo e al quarto posto, mostrando che nello scontro tra le due famiglie attualmente al potere nel paese esiste uno spazio politico significativo anche per figure legate all'opposizione.

Un'altra vittoria simbolicamente significativa per il campo dei Duterte è stata l'elezione di Rodrigo Duterte a sindaco di Davao City, la città meridionale di cui è stato a lungo primo cittadino prima di diventare presidente nel 2016.²⁶ La sua nomina è avvenuta nonostante sia attualmente detenuto all'Aia sotto custodia della Corte penale internazionale. La legge filippina, infatti, non vieta formalmente l'elezione di un candidato che si trovi in stato di detenzione, a meno che non sia già stato condannato in via definitiva per un reato grave. La candidatura di Duterte è quindi tecnicamente valida. Inoltre, è stato eletto come vicesindaco il figlio minore di Rodrigo, Sebastian Duterte, così da garantire la continuità amministrativa e politica della dinastia familiare a livello locale anche in assenza del padre.

Le elezioni di metà mandato sembrano indicare un sorprendente livello di consenso popolare per la famiglia Duterte, suscitando forte attenzione da parte della stampa internazionale. Tuttavia, è necessario interpretare con cautela questo risultato. Più che una semplice manifestazione di sostegno incondizionato ai Duterte, il voto potrebbe riflettere una crescente insoddisfazione nei

²⁴ M. Palatino, “[The Philippine Midterm Election Results Reflected the Country’s Political Polarization](#)”, *The Diplomat*, 16 maggio 2025.

²⁵ [2025 Philippine Election results](#), Halalan, ultimo accesso: 31 maggio 2025.

²⁶ R. Ratcliffe e R. Obordo, “[Rodrigo Duterte wins Philippines mayoral election from jail cell in The Hague](#)”, *The Guardian*, 12 maggio 2025.

confronti dell'amministrazione Marcos Jr., accusata da diversi settori della società civile di essere inefficace, distante e inadeguata nella gestione delle priorità del paese.

Infatti, molti candidati critici sia verso Marcos che verso Duterte hanno ottenuto risultati positivi, sia nella Camera dei rappresentanti sia nelle competizioni locali. La composizione della camera bassa, ad esempio, non ha subito stravolgimenti, e il presidente Marcos è riuscito a mantenere una certa influenza, grazie alla rielezione di numerosi parlamentari alleati, confermando una stabilità apparente nella maggioranza legislativa.

Il vero significato politico di queste elezioni, però, va guardato in prospettiva: sono una tappa fondamentale nella corsa verso le presidenziali del 2028. Nelle Filippine, la costituzione vieta ai presidenti di ricandidarsi per un secondo mandato consecutivo, e dunque Marcos Jr. non potrà correre di nuovo. La figura oggi più accreditata per succedergli è proprio Sara Duterte, che gode ancora di un'ampia popolarità e conserva solide reti politiche a livello nazionale.

Nonostante le turbolenze recenti, la vicepresidente è stata una figura chiave nella vittoria di Marcos Jr. nel 2022, grazie alla sua capacità di mobilitare il voto nel sud del paese e tra le classi popolari. Tuttavia, la mozione di impeachment attualmente in corso rappresenta una minaccia seria alla sua carriera: se approvata anche dal Senato, le verrebbe interdetto l'accesso a cariche pubbliche, precludendole così la possibilità di candidarsi alla presidenza nel 2028.

Queste elezioni non solo confermano il radicamento delle dinastie politiche nelle Filippine, ma anche le profonde divisioni che continuano a caratterizzare il panorama politico del paese. A seconda di quale famiglia riuscirà a consolidare il proprio potere nei prossimi anni, le Filippine potrebbero trovarsi ad affrontare significativi cambiamenti geopolitici. La divergenza strategica tra Marcos e Duterte potrebbe infatti portare a nuovi riallineamenti nella regione, complicando gli sforzi per formare un fronte unitario tra i paesi del Sud-est asiatico di fronte alle ambizioni cinesi. Questa incertezza politica interna, unita a un contesto internazionale sempre più instabile, rende il futuro del paese particolarmente imprevedibile, sollevando dubbi sulla sua capacità di navigare in uno scenario diplomatico sempre più complesso e polarizzato.

3.2 La politica estera dell'India a un bivio: escalation con il Pakistan, nuova diplomazia economica e connettività strategica

Nicola Missaglia

La primavera del 2025 segna un momento cruciale per l'India e per il suo ruolo sulla scena internazionale. Tra le gravissime tensioni con il Pakistan – sfociate in un'escalation militare senza precedenti dagli anni Settanta – e l'accelerazione impressa a un'ambiziosa rete di negoziati commerciali e progetti infrastrutturali strategici, Nuova Delhi si colloca sempre più al centro delle dinamiche geopolitiche globali. Gestendo simultaneamente la pressione del confronto militare e l'urgenza di consolidare la propria ascesa economica in un contesto globale segnato da frammentazione, regionalismi e strategie di *de-risking*, l'India appare oggi a un punto di svolta della propria politica estera e della propria proiezione internazionale.

La crisi del Kashmir e l'escalation India-Pakistan

Il 22 aprile un attacco terroristico ha colpito la località turistica di Pahalgam, nella zona del Kashmir conteso che è amministrata dall'India, provocando la morte di 26 civili, in gran parte turisti induisti.¹ Si è trattato dell'attentato più grave sul suolo indiano dagli attacchi di Mumbai del 2008 e ha rappresentato un'inquietante evoluzione: per la prima volta da anni, l'attacco non ha preso di mira obiettivi militari, ma è stato rivolto contro un gruppo di civili identificati per la loro appartenenza religiosa. La responsabilità è stata inizialmente rivendicata dal gruppo "The resistance front" (Trf), legato a Lashkar-e-Taiba (Let, il gruppo responsabile degli attacchi di Mumbai), che insieme a Jaish-e-Muhammad (Jem) e Hizb-ul-Mujaheddin è una delle principali organizzazioni terroristiche di ispirazione islamista radicale operative nella regione e basate in Pakistan. Nei giorni seguenti la rivendicazione di Trf è stata smentita, ma Nuova Delhi ha comunque ritenuto Islamabad indirettamente responsabile dell'attentato.² Da decenni l'India accusa il Pakistan di offrire sostegno e copertura logistica ai gruppi armati attivi nella regione con l'obiettivo di alimentare l'instabilità e i movimenti separatisti nel Kashmir indiano.³

La ritorsione indiana non si è fatta attendere. Dapprima, le autorità di Nuova Delhi hanno implementato una serie di azioni diplomatiche nei confronti del Pakistan. Tra queste, l'espulsione del personale diplomatico di Islamabad, il blocco dei visti, la chiusura dello spazio aereo indiano ai velivoli pakistani, e soprattutto l'inedita sospensione del Trattato delle acque dell'Indo che dal 1960 regola l'utilizzo e la distribuzione dell'acqua del fiume tra i due paesi: dall'Indo, la cui sorgente si

¹ "Escalation India-Pakistan: cosa sta succedendo e come siamo arrivati fin qui", Explainer, ISPI, 7 maggio 2025.

² "As pressure mounts, TRF denies involvement in Pahalgam attack", *The Hindu*, 26 aprile 2025.

³ "Who are the armed groups India accuses Pakistan of backing?", *Al Jazeera*, 9 maggio 2025; "Pakistan Army and Terrorism; an unholy alliance", *European Foundation for South Asian Studies*, 2017.

trova in territorio indiano, dipenda oltre il 70% dell'agricoltura del Pakistan e una interruzione o una deviazione del corso d'acqua – a oggi pressoché impossibile dal momento che richiederebbe un'infrastruttura per il momento inesistente – potrebbe mettere in ginocchio il paese, la cui economia è prevalentemente agricola. Non è un caso che Islamabad abbia immediatamente dichiarato che avrebbe considerato l'interruzione dell'afflusso d'acqua come un atto di guerra. A oggi, il Trattato rimane sospeso nonostante tra i due paesi sia stato siglato un cessate il fuoco.⁴

Nella notte tra il 6 e il 7 maggio l'esercito indiano ha lanciato l'operazione militare "Sindoor": la scelta del nome è simbolica, in quanto si riferisce al nome del vermiglio che orna i capelli delle donne hindu sposate come segno della loro devozione, a rimarcare il fatto che nell'attentato di Pahalgam sono stati colpiti solo uomini e tutti, salvo uno, di fede induista. Secondo diverse fonti, nell'operazione sarebbero stati impiegati droni, missili supersonici BrahMos PJ-10, missili cruise Scalp-EG e bombe teleguidate Aasm-hammer in dotazione dell'aviazione indiana.⁵ Secondo fonti indiane, sarebbero stati nove gli obiettivi colpiti, situati sia nel Kashmir controllato dal Pakistan che – anche questa una dimensione inedita di questa escalation – nel Punjab pakistano, ovvero nell'entroterra avanzato del paese. Secondo fonti governative indiane, sarebbero state colpite infrastrutture utilizzate da gruppi terroristici, con l'eliminazione di circa 100 militanti, tra cui almeno cinque leader delle organizzazioni LeT e Jem.⁶ Immagini satellitari successivamente diffuse hanno confermato danni a infrastrutture sensibili.⁷

La reazione pachistana all'operazione Sindoor è stata immediata: attacchi con droni e missili hanno preso di mira basi militari indiane a Jammu, Pathankot e Udhampur. Nonostante le difese indiane abbiano intercettato gran parte dei proiettili, diversi impianti sarebbero stati danneggiati e cinque militari indiani sono rimasti uccisi. Islamabad ha inoltre dichiarato di aver abbattuto alcuni aerei Rafale e Mirage in dotazione della Indian air force (Iaf).⁸ Nei due giorni successivi lo scontro ha raggiunto livelli che non si vedevano dalla guerra del 1971 tra Pakistan orientale e occidentale, quando l'India intervenne a sostegno del Pakistan orientale, che sarebbe poi diventato il Bangladesh, nella guerra di secessione dal Pakistan occidentale. Gli attacchi, questa volta, hanno coinvolto obiettivi strategici in profondità nei rispettivi territori, superando la consueta dinamica delle schermaglie lungo la Linea di controllo (Line of control, Loc) definita dall'Organizzazione delle nazioni unite nel 1972 per stabilire un confine nelle zone del Kashmir contestate dai due paesi.⁹

⁴ "How will the Indus water treaty freeze affect South Asia?", *Deutsche Welle*, 16 maggio 2025.

⁵ "Scalp, Hammer: Why these were India's weapons of choice to hit Pak terror camps", *Times of India*, 7 maggio 2025.

⁶ Tra i leader colpiti figurerebbero Mudassar Khadian Khas, noto anche come Mudassar e Abu Jundal, responsabile del quartier generale del LeT, il Markaz Taiba, situato a Muridke, in Pakistan; e Hafiz Muhammed Jameel, cognato maggiore del capo del JeM Masood Azhar, insieme a un altro cognato, Mohammad Yusuf Azhar, conosciuto anche con i nomi in codice di 'Ustad-Ji', 'Mohammed Salim' e 'Ghosi Sahab'. Altri due soggetti sono stati identificati dalle agenzie governative indiane come Khalid del LeT e Mohammad Hassan Khan del JeM. Si veda: "Operation Sindoor: Five top figures of LeT and JeM were killed, say security agencies", *The Hindu*, 10 maggio 2025.

⁷ "Operation SINDOOR: India's Strategic Clarity and Calculated Force", *Press Bureau of India*, 14 maggio 2025.

⁸ "Did Pakistan shoot down five Indian fighter jets? What we know", *Al Jazeera*, 14 maggio 2025.

⁹ R. Roy-Chaudhury, "India-Pakistan drone and missile conflict: differing and disputed narratives", IISS, 15 maggio 2025.

FIG. 7 – MAPPA DEI PRINCIPALI SCONTRI TRA CINA E PAKISTAN DAL 22 APRILE 2025



Fonte:
Stockholm International Peace Research Institute

ISPI

La comunità internazionale ha seguito con allarme l'evolversi della crisi.¹⁰ La possibilità concreta che due potenze nucleari entrassero in guerra ha indotto un'azione diplomatica immediata. Gli Stati Uniti (Usa) hanno assunto un ruolo guida:¹¹ delegati dal presidente Donald Trump, il vicepresidente statunitense J.D. Vance e il segretario di Stato Marco Rubio, hanno condotto negoziati intensivi con entrambe le parti. Anche Onu, paesi del Golfo, Russia e Cina – quest'ultima confinante sia con il Pakistan che con l'India, con la quale tra l'altro intrattiene una disputa territoriale relativa all'estremità orientale del Kashmir, l'Aksai Chin, che Pechino amministra dal 1959 – hanno esercitato forti pressioni per una de-escalation.¹² Il 10 maggio il presidente Trump ha annunciato sul social Truth che i due paesi avevano raggiunto un cessate il fuoco grazie alla mediazione di

¹⁰ J. Rawnsley, "Global leaders call for 'restraint' as India-Pakistan tensions escalate", *BBC*, 7 maggio 2025.

¹¹ M. Joshi, "From the Brink: US Mediates India-Pakistan De-escalation", Observer Research Foundation, 16 maggio 2025.

¹² S.M. Baloch, H. Ellis-Petersen, "From missiles to ceasefire: how India and Pakistan pulled back from the brink", *The Guardian*, 12 maggio 2025.

Washington. L'annuncio è stato poi confermato sia da Nuova Delhi che da Islamabad: entrambe le nazioni hanno rivendicato la vittoria, e nonostante l'accusa reciproca di aver violato il cessate il fuoco nei giorni successivi, per il momento la situazione appare stabile. Oltre al ruolo di Washington nella mediazione, non deve passare inosservato il ruolo decisivo che in questa crisi di portata potenzialmente globale hanno svolto potenze "medie" come l'Arabia Saudita e gli Emirati arabi uniti, con cui sia l'India che il Pakistan intrattengono intense relazioni politiche e commerciali.¹³

La crisi ha messo in evidenza l'irrisolto contenzioso sul Kashmir, retaggio della partizione del 1947 tra India e Pakistan. Sebbene la Loc sia stata di fatto formalizzata con l'Accordo di Simla del 1972, le tensioni restano elevate e soggette a riaccendersi in presenza di episodi violenti o provocazioni. Inoltre, la deterrenza nucleare non ha impedito un'escalation potenzialmente catastrofica: in un contesto segnato da un'instabilità diffusa, da una militarizzazione del territorio portata quasi all'eccesso (si stima la presenza di 500-800 mila soldati indiani nel solo Kashmir indiano), dalla presenza di gruppi armati, nonché da un risentimento radicato nei confronti delle istituzioni e dall'inasprimento delle retoriche nazionaliste dei paesi confinanti, il rischio che la crisi del Kashmir possa aggravarsi resta estremamente concreto. Alla luce del cessate il fuoco raggiunto in pochi giorni, è tuttavia possibile affermare che, nonostante l'escalation sia stata più grave del solito, entrambi i paesi coinvolti si siano dimostrati in grado di calibrare la propria azione diplomatica e militare al fine di evitare di alimentare un conflitto su larga scala, consapevoli delle potenziali gravissime ricadute economiche e geopolitiche. Nonostante la fermezza dell'operazione Sindoor, in particolare il governo di Narendra Modi ha dichiarato fin dall'inizio che avrebbe perseguito una strategia di ritorsioni mirate volte a colpire il terrorismo e al contempo a evitare una escalation, consapevole che una guerra con il Pakistan comprometterebbe non solo la stabilità interna e regionale, ma anche gli obiettivi strategici di sviluppo economico e di ascesa geopolitica che per l'India sono oggi la priorità.

Il modo in cui la crisi è stata contenuta è rappresentativo del punto di svolta a cui si trova l'India sulla scena internazionale: la risolutezza con cui gli Stati Uniti hanno offerto la propria mediazione segnala da un lato la crescente rilevanza indiana nei dossier globali – con l'India come attore fondamentale nella regione dell'Indo-Pacifico e partner necessario nelle strategie di *de-risking* e di contenimento nei confronti di Pechino –, dall'altro i limiti strutturali ancora presenti nella capacità autonoma di gestione regionale. In un contesto internazionale sempre più frammentato, l'India appare però sempre più come un attore capace di muoversi su più livelli, bilanciando assertività militare e diplomazia multilaterale.

La nuova proiezione commerciale dell'India: diversificazione e nuovi partenariati

Nel nuovo contesto globale, segnato da tensioni commerciali, instabilità geopolitica e strategie di *de-risking*, l'India ha accelerato la propria trasformazione economico-diplomatica. La tradizionale cautela indiana verso gli accordi vincolanti sembra lasciare oggi spazio a una strategia più dinamica e proattiva.

¹³ I. Naar, "Gulf States Step In as India-Pakistan Conflict Escalates", *New York Times*, 9 maggio 2025.

Il 6 maggio è stato siglato l'accordo di libero scambio tra India e Regno Unito.¹⁴ Si tratta dell'intesa commerciale più ampia firmata da Londra dall'uscita dall'Unione Europea (UE). L'accordo prevede la graduale eliminazione dei dazi su oltre il 90% delle esportazioni britanniche (tra cui whisky, macchinari, dispositivi medici) e il 99% delle esportazioni indiane verso il Regno Unito (tessile, gioielleria, agroalimentare). Sono previste inoltre agevolazioni fiscali per lavoratori indiani e facilitazioni per visti temporanei in settori culturali e professionali. L'intesa potrebbe generare, secondo le stime, fino a \$34 miliardi annui di commercio bilaterale entro il 2040.

Contemporaneamente, Nuova Delhi sta negoziando un accordo con gli Usa.¹⁵ Il governo indiano ha proposto una riduzione del proprio differenziale tariffario medio dal 13% a meno del 4%, chiedendo in cambio garanzie sui dazi futuri e l'accesso preferenziale a mercati strategici (energia, semiconduttori, farmaceutica, agroalimentare). I negoziati, guidati dal ministro del Commercio e dell'Industria Piyush Goyal, al momento proseguono. L'obiettivo comune è quello di raddoppiare l'interscambio commerciale tra i due paesi, portandolo a \$500 miliardi entro il 2030. Inoltre, il governo di Modi spera naturalmente che un accordo di questo tipo possa mettere l'India al riparo dalle politiche commerciali introdotte o minacciate dalla nuova amministrazione Usa.

Anche con l'UE i negoziati sono entrati in una fase cruciale.¹⁶ L'undicesimo round di colloqui, conclusosi il 16 maggio a Nuova Delhi, sembra aver posto le basi per finalizzare un accordo entro l'anno. Dopo anni di trattative segnate da difficoltà su agricoltura, farmaceutica e veicoli, India e UE stanno ora accelerando per chiudere quello che la presidente della Commissione Ursula von der Leyen ha definito "il più grande accordo di questo tipo al mondo". Tra i punti chiave figurano l'accesso a beni e servizi, le indicazioni geografiche e anche le misure climatiche europee (come il Cbam), che l'India considera potenzialmente discriminatorie specie nei settori dell'acciaio, dell'alluminio e del cemento. Restano in discussione anche i dazi elevati imposti dall'India su auto e alcolici europei, così come la richiesta di Nuova Delhi di maggiore accesso per i propri farmaci, tessili e lavoratori qualificati nel mercato europeo. In caso di successo, si tratterebbe del primo accordo globale tra India e un blocco commerciale multilaterale di questa portata, con potenziali benefici significativi per entrambe le economie, in particolare nei settori dei semiconduttori, delle tecnologie pulite e dell'intelligenza artificiale. L'accelerazione dei negoziati tra India e UE si inserisce in un contesto di crescente incertezza legata alle politiche commerciali della nuova amministrazione statunitense.¹⁷ L'alternanza tra imposizione e sospensione di dazi doganali – che colpiscono non solo i competitor, ma anche i principali partner economici di Washington – ha spinto entrambe le parti a cercare strategie alternative. In questo scenario, rafforzare le partnership e diversificare le relazioni commerciali diventa cruciale per aumentare la resilienza di fronte ai potenziali shock economici generati dall'approccio della nuova amministrazione americana al commercio globale.¹⁸

¹⁴ "The UK and India just signed a 'historic' free trade deal. Here's what to know", *World Economic Forum*, 9 maggio 2025.

¹⁵ "Modi says US and India target \$500 billion bilateral trade by 2030", *Reuters*, 14 febbraio 2025.

¹⁶ "The EU and India are close to finalizing a free trade agreement. Here's what to know", *World Economic Forum*, 7 marzo 2025.

¹⁷ "India and EU reaffirm Commitment to Conclude Ambitious FTA by the End of 2025, Deepen Strategic Trade Ties", *Press Bureau of India*, 2 maggio 2025.

¹⁸ "EU - India FTA", Parlamento europeo (online).

La nuova postura indiana mira non solo a rafforzare la propria autonomia strategica e a sostenere la propria crescita economica dei prossimi anni con una maggiore apertura agli investimenti e agli scambi commerciali con l'estero,¹⁹ ma soprattutto a posizionarsi come fulcro produttivo alternativo alla Cina nella ridefinizione delle catene globali del valore. Le strategie industriali di diversificazione note come “China + 1” trovano così nell'India un partner privilegiato per via della concreta attuazione da parte di Nuova Delhi di una diplomazia economica più attiva, orientata al multilateralismo e alla resilienza, ma soprattutto a fare dell'India e del suo mercato interno in espansione una destinazione attraente per diversificare le catene di approvvigionamento.²⁰

Per sostenere questa ambizione, negli ultimi anni l'India ha implementato iniziative come il programma “Make in India” e gli schemi di incentivi legati alla produzione (Production linked incentives, PlI), che mirano ad attrarre investimenti esteri e a potenziare la capacità manifatturiera nazionale in settori strategici quali elettronica, veicoli elettrici e farmaceutica.²¹ Inoltre, Nuova Delhi mira a rafforzare la propria posizione strategica attraverso la partecipazione a iniziative multilaterali come la Supply chain resilience initiative (Scri)²² con Giappone e Australia, e l'India-Middle East-Europe economic corridor (Imec), volte a sviluppare la connettività tra diverse regioni e a promuovere catene di approvvigionamento resilienti, incardinate sulla centralità del Subcontinente nelle rotte e nelle relazioni economico-commerciali tra oriente e occidente. Queste strategie, insieme alla conclusione di nuovi accordi commerciali e alla graduale riduzione delle barriere tariffarie, contribuiscono a posizionare l'India come un partner sempre più indispensabile e proattivo nell'attuale panorama geoeconomico globale.²³

Imec: la connettività strategica avvicina l'India all'Europa

L'India-Middle East-Europe economic corridor (Imec) si sta affermando come una delle più ambiziose iniziative strategiche al centro della politica estera indiana. Presentato nel settembre 2023 durante il G20, il progetto mira a collegare l'India all'Europa attraverso una rete multimodale di infrastrutture logistiche, energetiche e digitali che attraversano la penisola Arabica e il Mediterraneo orientale. L'obiettivo è costruire un'alternativa sostenibile e sicura alle rotte commerciali dominate dalla Cina, a partire dalla Belt and road initiative (Bri), e offrire nuove opportunità di integrazione tra Asia, Medio Oriente ed Europa.

La tratta orientale del corridoio, che connette l'India ai paesi del Golfo, è già in fase avanzata grazie all'impegno di partner chiave come gli Emirati arabi uniti e l'Arabia Saudita. Imec è visto da Nuova Delhi come un vettore di cooperazione energetica (anche sull'idrogeno verde), digitalizzazione e logistica avanzata. Secondo le stime ufficiali, il corridoio potrebbe ridurre i tempi di trasporto tra India ed Europa del 40% e i costi fino al 30%.²⁴

¹⁹ N. Missaglia, “India: corsa ambiziosa tra venti contrari”, Commentary, ISPI, 21 marzo 2025.

²⁰ Cfr. F. Fasulo e N. Missaglia (a cura di), “Competing for the Global South. Asia and the Quest for Leadership in a Multipolar World”, Report, ISPI, 28 novembre 2024.

²¹ “Scaling New Heights. How the PLI Scheme is Reshaping Industries”, Ministry of Commerce and Industry of India, 21 dicembre 2024.

²² “India in the Resilient Supply Chain Initiative”, *Gateway House*, 10 marzo 2022.

²³ N. Missaglia, “India dopo il voto: le grandi sfide del terzo mandato Modi”, Commentary, ISPI, 14 giugno 2024.

²⁴ “IMEC to slash logistics costs by 30%, transit time by 40%, says Piyush Goyal”, *DD News*, 17 aprile 2025.

La tratta occidentale, che dovrebbe unire il Golfo ai porti del Mediterraneo, è invece meno sviluppata. In Europa è in corso una competizione tra Francia, Italia e Grecia (che pure non è tra i paesi firmatari dell'iniziativa) per diventare il punto di approdo finale del corridoio.²⁵ Parigi propone il porto di Marsiglia, Atene punta su Salonico e il Pireo, mentre Roma ha ufficialmente candidato il porto di Trieste, confermando il proprio interesse a svolgere un ruolo centrale nell'iniziativa con la recente nomina di un inviato speciale per Imec, decisiva per la promozione del ruolo italiano nel progetto.²⁶ Trieste gode di un'integrazione logistica consolidata con Europa centrale e orientale, che la rende particolarmente competitiva.

Non mancano, tuttavia, ostacoli di tipo normativo e commerciale. La mancanza di accordi di libero scambio tra India e alcuni paesi chiave lungo il tracciato potrebbe ridurre l'efficacia del progetto. In questo senso, il potenziale accordo di libero scambio che UE e India stanno negoziando con maggiore risolutezza rispetto al passato potrebbe sicuramente rappresentare una chiave di volta anche per un'accelerazione nello sviluppo di Imec. A maggior ragione alla luce del fatto che il governo indiano, considerando Imec una leva strategica per la diversificazione delle rotte, ha ribadito la volontà di proseguire il rafforzamento delle catene di approvvigionamento e l'espansione dell'influenza indiana verso ovest.

Per l'Europa, Imec rappresenta un'occasione per rafforzare la propria presenza nel Mediterraneo, investire in infrastrutture tecnologiche (inclusi i cavi digitali sottomarini) e consolidare relazioni economiche con attori chiave dell'Indo-Pacifico. Tuttavia, senza una visione unitaria e un coordinamento efficace, il rischio è quello di perdere un'occasione storica a vantaggio di altri attori globali.²⁷

Sul piano interno, Nuova Delhi spera che Imec possa promuovere lo sviluppo industriale in stati come Gujarat e Maharashtra, generando opportunità occupazionali in settori quali logistica, infrastrutture e tecnologia dell'informazione. Sul piano internazionale, invece, per l'India il corridoio incarna i tratti salienti di una nuova proiezione strategica: autonomia, cooperazione trilaterale e presenza in un'Asia connessa ma multipolare.²⁸ Quella che appare profilarsi con Imec, e con l'apertura di Nuova Delhi a nuovi accordi e partnership commerciali, è una postura inedita per il Subcontinente, che stimolando proattivamente nuove iniziative economiche multilaterali e facendosi promotrice di accordi e infrastrutture strategiche inter-regionali cerca di affermarsi come attore chiave nell'economia globale.

²⁵ E. Ardemagni, A. Gili, "IMEC: è gara tra i protagonisti?", ISPI, 7 marzo 2025.

²⁶ "Via Cotone: amb. Talò inviato speciale per Imec", *Giornale Diplomatico*, 2 aprile 2025.

²⁷ A. Rizzi, "The infinite connection: How to make the India-Middle East-Europe economic corridor happen", ECFR, 23 aprile 2024.

²⁸ "India-Middle East-Europe Economic Corridor (IMEC) Strategic Choices and Way Forward", Research and Information System for Developing Countries, marzo 2025.

3.3 Le elezioni federali australiane

Diana Brock, Frank Bongiorno

Sabato 3 maggio 2025 si sono tenute le elezioni federali in Australia per l'elezione del quarantottesimo parlamento, a quasi tre anni dalla tornata precedente (21 maggio 2022). Sono stati chiamati al voto i cittadini per eleggere i 150 seggi della Camera dei rappresentanti, contesi tra una combinazione di partiti maggiori, minori e indipendenti, oltre ai 40 dei 76 seggi del Senato, nell'ambito della "half-senate election" – in totale sei senatori per ogni stato e quattro complessivi per i due territori continentali nel Mainland. Il risultato è stata la rielezione del governo laburista del premier in carica Anthony Albanese che ha rafforzato ulteriormente la maggioranza. Al contrario, la Coalizione liberale-nazionale (da qui in poi "Coalizione") ha toccato il suo minimo storico dal 1944. È solo la terza volta nella storia del Commonwealth of Australia (fondato nel 1901) in cui un primo ministro del Partito laburista australiano (Alp) vince elezioni consecutive: in precedenza era successo a Gough Whitlam nel 1974 e a Bob Hawke nel 1984. Albanese è anche il primo premier a essere rieletto dopo John Howard, nel 2004. Lo spoglio dei voti per il Senato continuerà per diverse settimane a causa del complesso sistema proporzionale tramite la formula del voto singolo trasferibile. Tuttavia, le proiezioni indicano che la posizione dei laburisti potrebbe uscirne leggermente rinforzata a discapito della coalizione dell'opposizione, mentre i Verdi potrebbero mantenere la propria rappresentanza.

Il contesto di queste elezioni

L'alluvione del Queensland nel marzo 2025 ha costretto il premier Albanese a rinviare le elezioni, che invece avrebbe probabilmente voluto indire per metà aprile. Di conseguenza, il tesoriere James Chalmers ha presentato il bilancio federale il 25 marzo, seguito due giorni dopo dalla risposta del leader dell'opposizione Peter Dutton. Venerdì 28 marzo, il primo ministro Anthony Albanese ha quindi chiesto al governatore generale Sam Mostyn di tenere le elezioni il 3 maggio.

Il principale sfidante del premier Albanese alle elezioni del 2025 è stato il leader del Partito liberale, e quindi della Coalizione federale, Peter Dutton, ex poliziotto e uomo d'affari di successo, membro del parlamento per il seggio di Dickson (Queensland) dal 2001. Il leader del partner minore della coalizione, i Nationals, è stato Michael McCormack (Riverina, Nuovo New South Wales), mentre alla guida dei Verdi vi era Adam Bandt (Melbourne, Victoria). I laburisti si sono presentati alla campagna elettorale con una maggioranza risicata. Già da alcuni mesi gli analisti parlavano della possibilità di avere un "parlamento sospeso" e di un governo di minoranza – sia laburista che di coalizione. Alle elezioni del 2022, il governo laburista, con 77 seggi, aveva ottenuto una maggioranza di soli tre seggi nella Camera. Tale margine era poi salito a cinque seggi dopo la vittoria nelle elezioni suppletive di Aston di aprile 2023. Sul fronte opposto, la Coalizione liberal-nazionale si presentava guidata da Peter Dutton, a capo del Partito liberale, e da Michael McCormack, leader del Partito nazionale. Sebbene i laburisti avessero ottenuto una quota di voti di prima preferenza di poco superiore al 32%, la loro posizione parlamentare risultava più solida di quanto i numeri

suggerissero, poiché la Coalizione deteneva soltanto 58 seggi. A separare questi due blocchi era un ampio gruppo trasversale di partiti minori e indipendenti. I Verdi avevano conquistato tre seggi a Brisbane alle elezioni del 2022, portando il loro totale a quattro; mentre gli Indipendenti comunitari (gli “indipendenti”), avevano vinto o mantenuto il loro numero di seggi tra Sydney, Melbourne e Perth. Complessivamente, il *crossbench*, ovvero lo scarto in favore della maggioranza, era di 16 seggi dopo le elezioni del 2022 ed è cresciuto a 19 seggi grazie alle defezioni dai partiti principali nel corso della quarantasettesima legislatura.

Il primo governo laburista di Albanese si è contraddistinto per una gestione stabile, priva di scandali, errori gravi e conflitti aperti tra i suoi membri. Sebbene ci sia stato un significativo rimpasto di governo nel luglio 2024, i dossier principali hanno vissuto una sostanziale continuità nel corso dei tre anni. Tra le maggiori sfide del paese, il tema del costo della vita elevato ha occupato un ruolo centrale fin della campagna elettorale del 2022. La guerra russo-ucraina ha poi contribuito all'aumento del costo dell'energia, spingendo il nuovo governo a intervenire per controllare i prezzi. In ambito di politica estera, sono migliorate le relazioni con la Cina, che si erano deteriorate sotto il precedente governo della Coalizione guidato da Scott Morrison (2018-2022). Sul piano della politica fiscale, all'inizio del 2024 il governo ha invertito la decisione di lasciare in vigore i tagli alle tasse per i redditi più alti introdotti dalla precedente amministrazione della Coalizione – previsti in vigore a partire dalla successiva legislatura. Il governo ha invece ridisegnato i tagli per garantire maggiori benefici ai redditi medio-bassi. Altre riforme istituzionali previste includevano anche l'introduzione di una commissione nazionale anticorruzione e il cambio di governance della Reserve bank of Australia. Altra questione di lunga data che ha segnato il mandato del governo, è stato il crescente malcontento per la mancanza di disponibilità di alloggi, problema aggravato dall'impatto della pandemia di Covid-19. Infine, un momento politicamente significativo è stato la bocciatura, al referendum del 14 ottobre 2023, della proposta di introdurre una “voce indigena” in parlamento, suscitando nei sondaggi un calo di consenso per il governo. Infine, la guerra nella striscia di Gaza è stata socialmente e politicamente divisiva in Australia come altrove: il governo ha mantenuto il suo impegno per la soluzione dei due stati, pur essendo criticato da entrambe le parti del conflitto israelo-palestinese.

L'elezione di Donald Trump a novembre 2024, e il successivo ritiro degli Stati Uniti (Usa) da numerosi impegni internazionali, accompagnato da una nuova fase della cosiddetta “guerra dei dazi”, hanno avuto un impatto destabilizzante per le élite australiane e probabilmente anche per molti cittadini. L'analisi della campagna elettorale, sia australiana che estera, ha sottolineato i vantaggi che il governo in carica di Albanese ha tratto dalle turbolenze scatenate dalla nuova amministrazione statunitense. Infatti, in passato Dutton aveva dato l'impressione di voler introdurre in Australia alcune politiche simili alla linea di Trump, arrivando persino a nominare un ministro ombra per l'efficienza del governo. Nella sua replica al bilancio federale, alla vigilia della campagna elettorale, si era anche impegnato a effettuare tagli su larga scala al servizio pubblico. Tuttavia, al momento della campagna elettorale, la Coalizione sembrava aver realizzato che un eccessivo associarsi alla turbolenta amministrazione Trump potesse trasformarsi in un ostacolo: tra le prime azioni di Dutton ci sono stati dunque il tentativo di “smussare” la proposta di tagliare 41.000 posizioni nel servizio pubblico (senza tuttavia ritirarla) e la revoca dell'impegno del suo partito a costringere i dipendenti pubblici che lavorano da remoto a tornare in ufficio.

La politica interna

Le campagne elettorali australiane tendono a essere dominate dalle questioni di politica interna e il risultato si decide dunque sulle questioni che toccano direttamente le vite quotidiane degli elettori. Le elezioni del 2025 non solo non hanno fatto eccezione, ma hanno rappresentato un'estremizzazione di questa tendenza. Tra le politiche proposte dalla Coalizione spiccava il taglio del 50% dell'aliquota delle accise sul carburante, con l'obiettivo di ridurre il prezzo di 25 centesimi al litro. Il governo laburista ha risposto offrendo uno sconto di \$150 sulle bollette dell'energia elettrica per le famiglie e per le piccole e medie imprese, a cui si aggiungeva un aumento di \$8,5 miliardi a *Medicare* per rendere più disponibili le consultazioni gratuite. Il governo si è inoltre impegnato a ridurre del 20% i debiti universitari. Nel bilancio presentato poco prima dell'inizio della campagna, l'amministrazione laburista aveva inoltre annunciato alcuni tagli alle imposte sul reddito.

Come già anticipato, in un contesto segnato dalla crescente insoddisfazione pubblica per il calo del tasso di proprietà delle case e l'aumento degli affitti – fenomeni che hanno colpito soprattutto i giovani – il problema degli alloggi è stato uno dei temi principali della campagna. Su questo fronte i due partiti hanno offerto soluzioni diverse. Le politiche del governo di Albanese comprendevano un programma che consentiva agli acquirenti della prima casa di aprire un mutuo con un acconto del 5%, affiancato da un investimento di \$10 miliardi destinato alla costruzione di abitazioni per la vendita. La proposta di maggior rilievo della Coalizione è stata invece la deducibilità fiscale degli interessi pagati dagli acquirenti di prime case che costruiscono una nuova abitazione nei primi cinque anni di mutuo. Entrambi i partiti sono stati criticati per le proposte, in quanto avrebbero potuto aumentare il prezzo degli immobili. Tuttavia, le politiche dei laburisti sono state recepite in maniera più positiva per la loro attenzione all'incremento dell'offerta. Le politiche abitative rimangono una delle questioni più importanti per il loro impatto sull'equità intergenerazionale e per il posto che la casa di proprietà occupa nell'immaginario collettivo nazionale del cosiddetto “sogno australiano”.

Una questione su cui la Coalizione ha indubbiamente mostrato una certa audacia è stata quella energetica, che ruotava attorno alla proposta di costruire sette centrali nucleari, per un costo totale stimato di \$331 miliardi, entro il 2050.¹ Nel frattempo, la proposta prevedeva anche un prolungamento della vita delle centrali a carbone, investimenti nelle infrastrutture per il gas e una misura che avrebbe richiesto ai produttori di gas di riservare una parte del gas al mercato nazionale per mantenere i prezzi bassi. Mentre il piano per aumentare la riserva di gas ha suscitato apprezzamenti, la politica nucleare non ha avuto successo. Il governo laburista ha infatti bollato questa proposta come costosa e impraticabile e non sono emersi segnali di un grande sostegno da parte degli elettori per il progetto. Il governo Albanese, nel frattempo, è rimasto fedele all'impegno di ridurre le emissioni al 43% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2030 – in linea con l'impegno assunto con l'Accordo sul clima di Parigi prima delle elezioni del 2022. Tuttavia, i critici hanno sottolineato che il governo ha approvato nuovi progetti per il carbone e il gas durante il suo primo mandato e che le riduzioni annuali delle emissioni non sono sufficienti per raggiungere gli obiettivi legislativi di decarbonizzazione. Inoltre, tra i partiti dell'opposizione permane una tendenza al

¹ A. Macdonald-Smith, “Dutton’s nuclear costings underpinned by ‘distorted numbers’”, *Australian Financial Review*, 13 dicembre 2024.

negazionismo del cambiamento climatico che è dannosa dal punto di vista elettorale nelle aree metropolitane, avvantaggiando così i laburisti, i verdi e gli indipendenti.

Le questioni regionali e internazionali

Le questioni di politica estera non sono salite alla ribalta durante la campagna elettorale. Infatti, le elezioni australiane tendono a essere dominate dalle preoccupazioni interne, con occasionali eccezioni, in base al contesto internazionale. Nella campagna del 2022 si era assistito a un'importante controversia sulla decisione delle Isole Salomone di firmare un accordo di sicurezza con la Cina. All'inizio della campagna elettorale per il 2025, invece, il portale su temi di difesa *Janes* ha pubblicato una notizia secondo cui la Russia avrebbe chiesto al governo indonesiano di stabilire una base per aerei a lungo raggio a Papua, allertando dunque l'Australia e gli stati insulari vicini.² L'opposizione ha cercato di sfruttare la questione così come i laburisti avevano fatto con l'accordo di sicurezza sulle Isole Salomone nel 2022. Tuttavia, la vicenda è sfumata quando il governo indonesiano ha respinto la notizia e ha assicurato al ministro della Difesa australiano, Richard Marles, che nessun aereo russo sarebbe stato operativo al di fuori dell'Indonesia.

Inoltre, l'ombra della presidenza Trump è calata sulla campagna elettorale. Nessuno dei due partiti principali ha voluto avviare grande dibattito sul futuro dell'alleanza con gli Stati Uniti o sull'accordo di sicurezza Aukus (partenariato tra Australia, Regno Unito e Stati Uniti, annunciato nel 2021), che è diventato più controverso tra gli elettori nel corso del primo governo Albanese. D'altra parte, ogni leader dei maggiori partiti ha voluto presentarsi come il candidato più adatto a difendere gli interessi dell'Australia nei confronti dell'amministrazione statunitense. Dutton non è riuscito a convincere molti che avrebbe potuto limitare i danni dei dazi di Trump; inoltre, è stato criticato per la promessa di aumentare la spesa militare di \$21 miliardi nei prossimi cinque anni, senza chiarire ulteriormente come sarebbe stato usato quel denaro.

Nel complesso, Albanese e i laburisti sono stati in grado di proiettare un'immagine più centrista, moderata e misurata – particolarmente efficace in un mondo turbolento. Nel suo discorso di vittoria la sera delle elezioni, Albanese aveva indubbiamente in mente Trump e gli Usa – pur senza menzionarli – quando ha detto: “Il nostro governo sceglierà la via australiana, perché siamo orgogliosi di chi siamo e di tutto ciò che abbiamo costruito insieme in questo paese. Non abbiamo bisogno di elemosinare, prendere in prestito o copiare da nessun altro. Non cerchiamo ispirazione all'estero”.³ Albanese, tuttavia, ha espresso una posizione abbastanza ambivalente su Trump e gli Stati Uniti, come ha sostenuto il commentatore James Curran, presentando il suo governo come una “polizza assicurativa” contro le potenziali conseguenze destabilizzanti del secondo mandato Trump, pur affermando che intende continuare a sviluppare l'alleanza con Washington, anche attraverso il suo impegno nell'accordo di sicurezza Aukus.⁴

Alla luce delle incertezze scatenate dalla presidenza Trump e in seguito alle elezioni, l'Australia potrebbe decidere di porre maggiore enfasi sulle relazioni di sicurezza con l'Europa. Infatti, dopo

² R. Rahmat, “Indonesia mulls options after Russia seeks access to air force base”, *Janes*, 14 aprile 2025. Per maggiori informazioni sull'accordo di sicurezza del 2022 tra Cina e Isole Salomone si veda il capitolo 2.3.

³ K. Barlow, “Albanese wins second term as Coalition loses leader”, *The Saturday Paper*, 3-9 maggio 2025.

⁴ J. Curran, “Trump’s Shadow is all over this election”, *Australian Financial Review*, 21 aprile 2025; D. Flitton, “Australia’s election: After branding his opponents Trump-like, Albanese now needs to work with the US President”, *The Interpreter*, 4 maggio 2025.

aver partecipato a una riunione telefonica con altri leader mondiali a metà marzo, Albanese aveva già suggerito che l'Australia potrebbe impegnarsi con un piccolo contributo per una futura forza di pace in Ucraina. È interessante notare che Dutton si è opposto a questa idea, anche se ha ribadito il sostegno del suo partito all'Ucraina. A questo riguardo, la dott.ssa Anne McNaughton, direttrice del Centro di studi europei dell'Australian National University, ritiene che “l'elezione sia di buon auspicio ma non una garanzia” di un miglioramento delle relazioni tra Australia ed Europa. Le implicazioni sembrerebbero quindi positive per sbloccare anche lo stallo dei negoziati di libero scambio: il senatore Don Farrell, riconfermato ministro del Commercio e del Turismo, ha parlato positivamente di un nuovo impegno australiano su questo tema in occasione della giornata dell'Europa tenutasi a Canberra poco dopo le elezioni. In definitiva, l'ampiezza della maggioranza parlamentare, unita alla percezione dell'Europa come partner stabile e affidabile in un'epoca di instabilità globale, potrebbero offrire al governo rieletto il margine di manovra necessario per portare avanti l'accordo di libero scambio.

Tornando invece al contesto regionale, il governo Albanese porterà avanti le relazioni commerciali con la Cina, e a collaborerà contemporaneamente con i vicini dell'Indo-Pacifico in materia di sicurezza, sviluppo e cambiamento climatico. Con questi paesi cercherà inoltre, seppur in maniera non invasiva, di fungere da contrappeso all'influenza cinese. È probabile che gli stati insulari del Pacifico accolgano con favore il ritorno di un governo Albanese che, pur avendo deluso nel suo primo mandato sul fronte dell'azione climatica, rappresenta per loro un interlocutore più ricettivo rispetto a un governo della Coalizione. Con il taglio statunitense degli aiuti internazionali, l'Australia diventa il principale donatore della regione e, dato che la Coalizione aveva tagliato gli aiuti durante il suo ultimo mandato, un governo laburista potrebbe essere considerato preferibile anche su questo tema. Non a caso, il primo ministro della Papua Nuova Guinea, James Marape, ha salutato la rielezione del governo con notevole calore, così come il ministro degli Esteri della Papua Nuova Guinea aveva espresso la sua preferenza per i laburisti.⁵

La campagna elettorale

Molti osservatori hanno elogiato la campagna del partito laburista, guidato dal segretario nazionale del partito Paul Erickson, che si era già fatto notare anche per la vittoria del 2022. Se nel 2022 Albanese aveva vacillato all'inizio della campagna - mostrandosi incapace di ricordare le statistiche relative alla disoccupazione e ai tassi di interesse - nel 2025 ha condotto invece una campagna quasi impeccabile. Albanese ha partecipato a quattro dibattiti formali in cui ha sempre fatto complessivamente meglio del suo avversario.

Al contrario, la campagna di Dutton è stata ampiamente criticata. Le motivazioni principali sono state i “dietrofront” sui tagli al servizio pubblico e sulla politica del lavoro da remoto – quest'ultima in risposta all'impopolarità della politica della Coalizione presso gli elettori femminili. A questi si sono aggiunti errori comunicativi come la singolare osservazione di Dutton in un'intervista radiofonica sulla sua intenzione di vivere a Kirribilli House a Sydney piuttosto che nella residenza ufficiale del primo ministro, la “Lodge”, a Canberra. Lo sforzo della Coalizione di capitalizzare sul malcontento per il costo della vita è stato compromesso quando Dutton ha spostato la sua attenzione su questioni appartenenti alle “guerre culturali”. Tra queste, la proposta di indire un

⁵ Isabelle Zhu-Maguire, “[What the Pacific sees at stake in the Australian election](#)”, *The Interpreter*, 1 maggio 2025.

referendum che permetta al governo di espellere individui con doppia cittadinanza che abbiano condanne penali – annunciata già prima dell'inizio della campagna elettorale – e le critiche all'“indottrinamento” dei bambini nelle scuole e alle cerimonie indigene di benvenuto nel paese. Nel complesso, la sua campagna ha dato l'impressione di una mancanza di preparazione politica sui tre anni precedenti, e, soprattutto, dell'assenza di una strategia per ottenere supporto dai gruppi lasciati fuori dalla base elettorale della Coalizione, come le donne e i giovani.

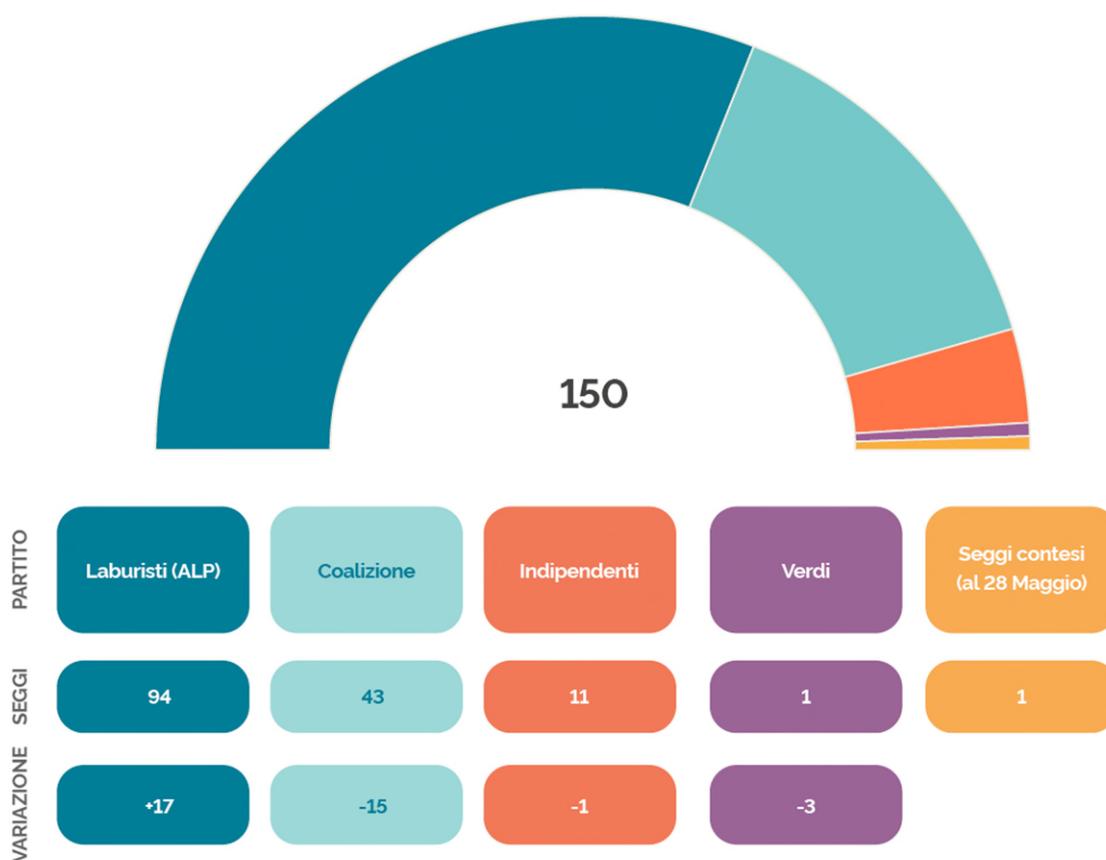
Il risultato elettorale

Al termine delle elezioni, la Commissione elettorale australiana (Aec) e l'Australian broadcasting corporation (Abc) hanno attribuito al Partito laburista australiano 93 seggi su 150 della Camera dei rappresentanti. Dall'allargamento del parlamento nel 1984, una performance superiore è stata registrata solo dai 94 seggi conquistati dalla Coalizione liberale-nazionale di John Howard alle elezioni del 1996. Tuttavia, l'Alp potrebbe almeno eguagliare questo risultato una volta che tutti i voti saranno stati contati. Seguono poi la Coalizione con 42 seggi, nove “indipendenti”, e un solo membro per i Verdi - in calo rispetto ai quattro seggi delle elezioni del 2022 -, uno per l'Alleanza di centro e uno per il Partito australiano di Bob Katter. Due leader di partito, Adam Bandt dei Verdi e Peter Dutton dei liberali, hanno perso i loro seggi. Mentre era già successo che dei primi ministri perdessero i loro seggi alle elezioni generali, questa è stata la prima volta che un leader dell'opposizione ha subito questa sorte. In base al sistema di voto preferenziale (voto alternativo) utilizzato per la Camera, il Partito laburista ha ottenuto una quota di *two-party preferred vote* pari al 54,8%, contro il 45,2% della Coalizione. Tale percentuale rappresenta una delle più alte registrate nella storia dell'Australia federale, superata solo dal 56,9% e dal 55,7% della Coalizione rispettivamente nel 1966 e 1975.⁶ Nel quadro delle elezioni federali del 2025, l'Alp emerge come forza dominante delle aree metropolitane dell'Australia. Gli indipendenti soprannominati “teals”⁷ hanno messo in difficoltà i rivali del partito in diversi seggi, ma in termini di numeri alla Camera hanno perso terreno in termini di rappresentanza parlamentare. Tale flessione è da attribuire alla redistribuzione dei seggi di Sydney prima delle elezioni e alla probabile perdita del seggio di Goldstein a Melbourne a favore del precedente esponente liberale, Tim Wilson. Per quanto riguarda la Camera dei rappresentanti, i liberali non hanno alcun seggio nella capitale dello stato dell'Australia meridionale, Adelaide, e non hanno alcun seggio nell'isola di Tasmania. A Perth, nell'Australia occidentale, detengono solo un seggio nella frangia periferica della capitale. A parte Goldstein e i seggi nella frangia periferica di Melbourne, non hanno rappresentanza in quella città. Anche a Brisbane si sono registrate perdite per i liberali e guadagni per i laburisti (sia da parte dei liberali che dei verdi), mentre i laburisti hanno conquistato il seggio di Leichhardt, nel Far North Queensland, grazie al ritiro di un membro liberale di lunga data. I laburisti continuano a ottenere buoni risultati a Sydney, aggiungendo altri due seggi dal 2022. Il partito dei Nationals ha invece mantenuto il proprio radicamento nell'Australia rurale, suo principale bacino elettorale, ma un membro che aveva disertato il partito per la sua opposizione alla voce indigena in parlamento.

⁶ Commissione elettorale australiana, ultimo accesso effettuato il 15 maggio 2025.

⁷ I “teals” sono candidate indipendenti che nel 2022, con una campagna finanziata principalmente dall'organizzazione “Climate 200”, hanno sconfitto alcuni candidati liberali in roccaforti storicamente appartenute al partito della Coalizione. Cfr. P. Leslie, “The parliamentary voting behaviour of ‘teal’ independent MPs”, *Australian Journal of Political Science*, 28 aprile 2025.

FIG. 8 – RISULTATI DELLE ELEZIONI FEDERALI AUSTRALIANE ALLA CAMERA DEI RAPPRESENTANTI (2025)



Fonte:
ABC News

Conclusioni

Per molti aspetti, le elezioni australiane sono sembrate replicare alcuni degli schemi stabiliti nelle recenti elezioni canadesi, con alcune estremizzazioni. Il governo di centro-sinistra, che aveva ottenuto scarsi risultati nei sondaggi, ha beneficiato dell'“effetto Trump” per ottenere la rielezione. I cittadini che stavano valutando la possibilità di un cambio di governo sembrano infatti essersi rivolti al partito in carica percepito come un porto sicuro in un mare turbolento, piuttosto che premiare un partito di centro-destra vicino al populismo di stampo trumpiano.

Se è vero però che il recupero del governo Albanese nei sondaggi di opinione ha coinciso con l'arrivo di Trump alla presidenza, bisogna ricordare anche che il fallimento della Coalizione è dovuto a ragioni interne. Dutton ha commesso un grave errore alla vigilia della campagna elettorale quando, mentre un ciclone si abbatteva sul Queensland, il suo Stato natale, ha scelto di partecipare a una raccolta fondi del partito a Sydney. Come già suggerito, a questo episodio si è poi aggiunta una campagna elettorale scadente, con diversi sondaggi di opinione che hanno indicato un rapido allontanamento degli elettori dalla Coalizione. La mancanza di strategia e di visione politica contribuisce a spiegare il fallimento della coalizione, ma l'effetto Trump, tuttavia, ha probabilmente

giocato un ruolo. I sondaggi di Q+A/YouGov riportati a fine marzo indicavano che tra il giugno 2024 e l'aprile 2025, la percentuale di intervistati che affermava che l'Australia non poteva contare sugli Stati Uniti per la sicurezza era cresciuta dal 39% al 66%. Albanese è stato giudicato più capace di gestire le relazioni con Washington (55% delle preferenze contro il 45% di Dutton).⁸

Il governo Albanese dovrebbe continuare a seguire, in politica estera e di sicurezza, la linea generale del suo primo mandato, nonostante le incertezze del contesto internazionale. Si impegnerà quindi nello sviluppo delle relazioni economiche con la Cina e cercherà di tenersi lontano da eventuali controversie economiche tra Pechino e Washington, mentre farà del proprio meglio per trovare un equilibrio nei rapporti con le due potenze. Continuerà, inoltre, a considerare gli Usa come il suo principale partner per la sicurezza e procederà con l'attuazione dell'Aukus, cercando al contempo di sviluppare le proprie capacità industriali e di difesa. Inoltre, è possibile che si muova verso una velocizzazione di un accordo di libero scambio con l'Unione Europea. Infine, l'Australia continuerà a impegnarsi nella regione indo-pacifica nel tentativo di presentarsi come un contrappeso all'influenza cinese nel suo vicinato, pur senza generare eccessivo allarme diplomatico o pubblico per il potenziale di minaccia che ne deriva.⁹

Una vittoria elettorale così ampia comporta anche nuove sfide per i vincitori. Tra queste la gestione delle aspettative all'interno del partito: con molti candidati idonei per una promozione nel partito, le ambizioni di molti saranno inevitabilmente disattese. I laburisti hanno già vissuto l'esperienza di faziosità e malumori in fase di composizione dei ministeri, con due membri del Consiglio – il procuratore generale Mark Dreyfus e il ministro per l'Industria e la Scienza Ed Husic – che hanno finito per perdere il loro posto. Una vittoria così ampia suscita anche delle aspettative nei cittadini e nei gruppi d'interesse riguardo quanto i laburisti riusciranno a ottenere in termini di risultati concreti in questo secondo mandato. È improbabile che Albanese e il governo mettano da parte la loro linea di cautela, specialmente di fronte all'incertezza dello scacchiere internazionale, ad un'economia che cresce a rilento (+1,3% nel 2024), ad un rallentamento della produttività e alla stagnazione dei patrimoni familiari. Il successo o meno nel dedicarsi a questi problemi – oltre all'impegno sull'assistenza all'infanzia, la salute e il problema abitativo – determinerà il futuro del prossimo governo. Il *buffer* dato dagli indipendenti e la profonda crisi del centro-destra, tuttavia, potranno comunque offrire loro almeno altri sei anni al governo.

⁸ Jason Whittaker, “US independence day? Poll shows Australians' radical shift over Trump, economy”, ABC News, 27 April 2025.

⁹ ‘Not so Lucky’, *The Economist*, 10 May 2025, p. 18.

3.4 Il Sud-est asiatico nel contesto della seconda guerra commerciale

Raimondo Neironi

Il 2 aprile scorso, durante il cosiddetto “Liberation day”, il presidente statunitense Donald Trump ha approvato un ordine esecutivo che impone dazi alle importazioni – sia *anti-dumping* sia compensativi – con l'intento dichiarato di rafforzare la posizione economica internazionale degli Stati Uniti (Usa) e proteggere i lavoratori statunitensi. Nell'area dell'Associazione delle nazioni del Sud-est asiatico (Asean), in cima alla lista dei paesi che sono stati pesantemente colpiti dal provvedimento ci sono la Cambogia, il Laos e il Vietnam, ai quali sono stati applicati dazi rispettivamente del 49%, 48% e 46%. Nella tabella esposta dal presidente Trump nel corso della conferenza stampa con cui ha annunciato l'imposizione dei dazi, sono inclusi anche gli altri sette membri dell'Associazione, ovvero il Myanmar (44%), la Thailandia (36%), l'Indonesia (32%), la Malaysia (24%), il Brunei (24%), Filippine (17%) e Singapore (10%). Qualche giorno più tardi lo stesso presidente ha, però, congelato per 90 giorni – fino all'8 luglio – gli aumenti tariffari, a esclusione della Cina, imponendo un dazio universale del 10%, mantenendo comunque in vigore l'aliquota del 25% per l'alluminio, l'acciaio e le automobili che entrano nel mercato statunitense.

A differenza della Cina, che ha reagito applicando pesanti dazi sulle merci statunitensi in entrata, i governi del Sud-est asiatico hanno preferito non adottare misure di ritorsione nei confronti di Washington, come i dazi o il ricorso formale all'Organizzazione mondiale del commercio (Omc), ma hanno invece dichiarato la volontà di avviare negoziati bilaterali. L'obiettivo è di fare concessioni al fine di mantenere l'accesso privilegiato nell'allettante mercato statunitense, inondandolo di prodotti ad alta intensità di manodopera.

Il modello di scambi commerciali nella regione

Il modello di scambi commerciali sperimentato nel Sud-est asiatico a partire dalla metà degli anni Novanta si fonda essenzialmente sull'integrazione della produzione con la Cina e sull'esportazione delle merci a basso valore aggiunto verso gli Usa, l'Europa e altre economie avanzate. La nascita di un'area Asean di libero scambio e la firma di due importanti accordi che, oltre a eliminare i dazi all'importazione su specifiche categorie di prodotti e ad armonizzare alcune procedure doganali tra sei paesi membri (Brunei, Filippine, Indonesia, Malaysia, Singapore e Thailandia), hanno progressivamente favorito una maggiore integrazione economica e commerciale, ponendo così le basi per la specializzazione in settori manifatturieri più sofisticati.

La Cina e gli Usa sono i principali partner commerciali dell'Asean. Con Pechino, l'Associazione ha siglato un accordo di libero scambio in vigore dal 2010 e ha aderito, nel 2020, al Regional comprehensive economic partnership (Rcep). Con Washington, invece, le relazioni commerciali sono regolate dal Trade and investment framework arrangement del 2006, che però non può essere considerato un autentico accordo di libero scambio. L'unico paese del Sud-est asiatico che è vincolato da un accordo di libero scambio con gli Usa è Singapore, dal 2004. Nel 2023, Cina e Usa sono stati le principali destinazioni delle esportazioni Asean, con quote rispettivamente del 15,9% e del 14,9%, seguite dall'Unione Europea (8,6%) e dal Giappone (6,7%). Nello stesso periodo, la

Cina è stata anche il principale paese di provenienza delle importazioni dell'Asean, con il 23,9% delle importazioni totali della regione, seguita da Usa (7,4%), UE (7,2%) e Corea del Sud (7,0%).¹

L'afflusso di Investimenti diretti all'estero (Ide) nel Sud-est asiatico – uno degli indicatori del livello di integrazione di uno stato o di un'area di cooperazione economica con il resto del mondo – ha raggiunto la cifra record di \$230 miliardi nel 2023, malgrado il calo del 10% degli Ide globali.² L'Indonesia e il Vietnam sono stati i paesi della regione che hanno attirato più Ide *greenfield* dall'Asia e dal Pacifico, soprattutto nel settore manifatturiero.³ I flussi provenienti dagli Usa sono più che raddoppiati, raggiungendo nello stesso anno i \$74 miliardi, rappresentando circa un terzo di tutti gli Ide nella regione.⁴

Perché la Cina continua a puntare sul Sud-est asiatico

La Cina ha contribuito al successo commerciale del Sud-est asiatico riuscendo a dirigere gli spostamenti della propria produzione verso specifici paesi della regione; una tendenza, questa, che non solo si sta consolidando, ma che potrebbe presto entrare in una nuova fase. Le motivazioni alla base di questa strategia sono molteplici. In primo luogo, nei prossimi anni la Cina teme di essere estromessa dal mercato statunitense; pertanto, il presidente Xi Jinping mira a rafforzare l'integrazione economica con il Sud-est asiatico⁵ e a ottenere rassicurazioni dai singoli governi Asean circa un accesso più agevolato per le aziende cinesi nel mercato dell'area economica attigua. Le aziende cinesi, sia statali sia private, intendono sfruttare il vantaggio competitivo dato dalla disponibilità di manodopera a basso costo, da una legislazione fiscale favorevole e da una normativa sul lavoro ancora lasca.

Alla base della scelta del governo cinese di puntare sulla vicina regione ci sono, poi, motivazioni di carattere politico. Come testimoniato dalla recente visita effettuata lo scorso aprile in Vietnam, Malaysia e Cambogia, Xi intende accelerare i negoziati con l'Asean per perfezionare ulteriormente la loro area di libero scambio includendo ambiti strategici come l'economia digitale, quella verde e la connettività della catena di approvvigionamento. Il nuovo accordo dovrebbe essere firmato entro la fine di quest'anno. Secondo alcuni commentatori, ciò si iscrive all'interno del progetto ambizioso del presidente cinese di restituire l'"Asia agli asiatici", in un contesto in cui la Cina dominerà e gli Usa saranno emarginati dal continente. Malgrado la prossimità geografica giochi un ruolo fondamentale, i paesi Asean potrebbero essere "ricettivi all'offerta economica, ma scettici nei confronti delle implicazioni strategiche più ampie di questa visione".⁶

La seconda guerra commerciale apporterà cambiamenti sostanziali ai processi produttivi e alle catene globali del valore, che richiederanno molto tempo per essere assimilati. Per tale ragione, la Cina ha ancora bisogno del Sud-est asiatico per aggirare i dazi statunitensi. A partire dal 2018, ovvero con l'avvio della prima guerra commerciale tra gli Usa e la Cina durante il precedente

¹ ASEAN Secretariat, *ASEAN Key Figures 2024*, report, dicembre 2024, p. 42.

² ASEAN, UN Trade and Development, "ASEAN Investment Report 2024: ASEAN Economic Community 2025 and Foreign Direct Investment", report, xv.

³ McKinsey&Company, "Diversifying Global Supply Chains: Opportunities in South-East Asia", 5 settembre 2024.

⁴ ASEAN, UN Trade and Development, *op. cit.*, xvi.

⁵ Cfr. F. Fasulo *et al.*, "Countering US Tariffs: Xi's Charm Offensive in Southeast Asia", *ISPI – Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, 14 aprile 2025.

⁶ B. Bland, "Trump's tariffs will push Southeast Asia uncomfortably close to China", *Chatham House*, 8 aprile 2025.

mandato di Trump, si è assistito a un ingente spostamento del commercio cinese attraverso Vietnam, Malaysia e Singapore. Da questi hub le aziende cinesi sono state in grado di destinare le proprie merci al mercato statunitense attraverso una pratica commerciale che prende il nome di “trasbordo” (*trans-shipment*). In quella fase, anziché diminuire, il valore aggiunto cinese di merci esportate dal Vietnam e consumate negli Usa è salito, facendo sì che i prodotti finali costassero di più per i consumatori statunitensi.

Le maggiori conseguenze della guerra di Trump per la regione

L'aumento dei dazi statunitensi avrà come primo effetto una riduzione della competitività delle esportazioni dell'Asean verso gli Usa, con un impatto sul volume degli scambi e sulle entrate – già pesantemente colpiti prima dalle tensioni della guerra commerciale del 2018-20 e successivamente dalle “interruzioni incrementali” della pandemia da Covid-19.⁷ I settori industriali da cui dipende la crescita delle economie del Sud-est asiatico come l'elettronica, il tessile e l'agricoltura subiranno interruzioni nelle catene di approvvigionamento. Inoltre, l'incertezza dei prossimi mesi frenerà l'afflusso di nuovi Ide nelle principali economie d'esportazione del Sud-est asiatico, reindirizzandoli verso paesi della regione meno esposti come le Filippine, dove l'interesse di molte aziende cinesi sta aumentando proprio a seguito dell'attuale politica tariffaria adottata dell'amministrazione Trump. Ad ogni modo, a pagarne le conseguenze più pesanti saranno le economie più piccole, come la Cambogia e il Laos, particolarmente vulnerabili a causa della loro dipendenza dalle esportazioni statunitensi.

Una seconda conseguenza è, in realtà, già visibile da prima che la pandemia da Covid-19 irrompesse. Molti produttori asiatici e internazionali hanno, infatti, cercato di diversificare le proprie produzioni riducendo la loro dipendenza da un'unica fonte di approvvigionamento, ovvero la Cina. Questa strategia, che prende il nome di “China-Plus-One”, prevede che le aziende aggiungano un altro paese ai loro piani di produzione, soprattutto nel settore tecnologico delle comunicazioni e dell'informatica. Questo approccio contribuisce a ridurre o a gestire i rischi nelle catene di fornitura globali. Per le aziende statunitensi, per esempio, ciò si è tramutato nella decisione di spostare dalla Cina le proprie produzioni di beni strategici, quali i chip, per sfruttare i vantaggi dell'interconnessione con il Sud-est asiatico.

Una terza, e importante, conseguenza si è dispiegata nelle ultime settimane, allorché si è assistito a un crescente interesse delle aziende cinesi per gli indici azionari della borsa di Singapore. Infatti, a causa dell'ennesimo deterioramento delle relazioni bilaterali tra Washington e Pechino, almeno cinque società della Cina continentale e di Hong Kong prevedono, entro la fine dell'anno, di lanciare offerte pubbliche di acquisto e collocare nuove azioni alla borsa della città-Stato,⁸ con il preciso intento di espandersi nel Sud-est asiatico. La quotazione in borsa consentirà a queste, e ad altre aziende cinesi operanti soprattutto nei settori dei beni di consumo, dei veicoli elettrici e del fotovoltaico, non solo di incrementare progressivamente la propria presenza nella regione, bensì

⁷ A. Mendoza, J. Villafuerte, “The State of Play of ASEAN Global Value Chains”, in Banca asiatica di sviluppo (a cura di), *ASEAN and Global Value Chains: Locking in Resilience and Sustainability*, Metro Manila, pp. 45-103 (74), marzo 2023.

⁸ Y. Ngu, “Exclusive: Some Chinese companies eye Singapore listings to expand markets amid trade war”, *Reuters*, 19 maggio 2025.

anche di avere un facile accesso al mercato internazionale dei capitali, fondamentali per garantire nuove risorse di finanziamento per i propri modelli di business.

Un solo blocco, diverse strategie

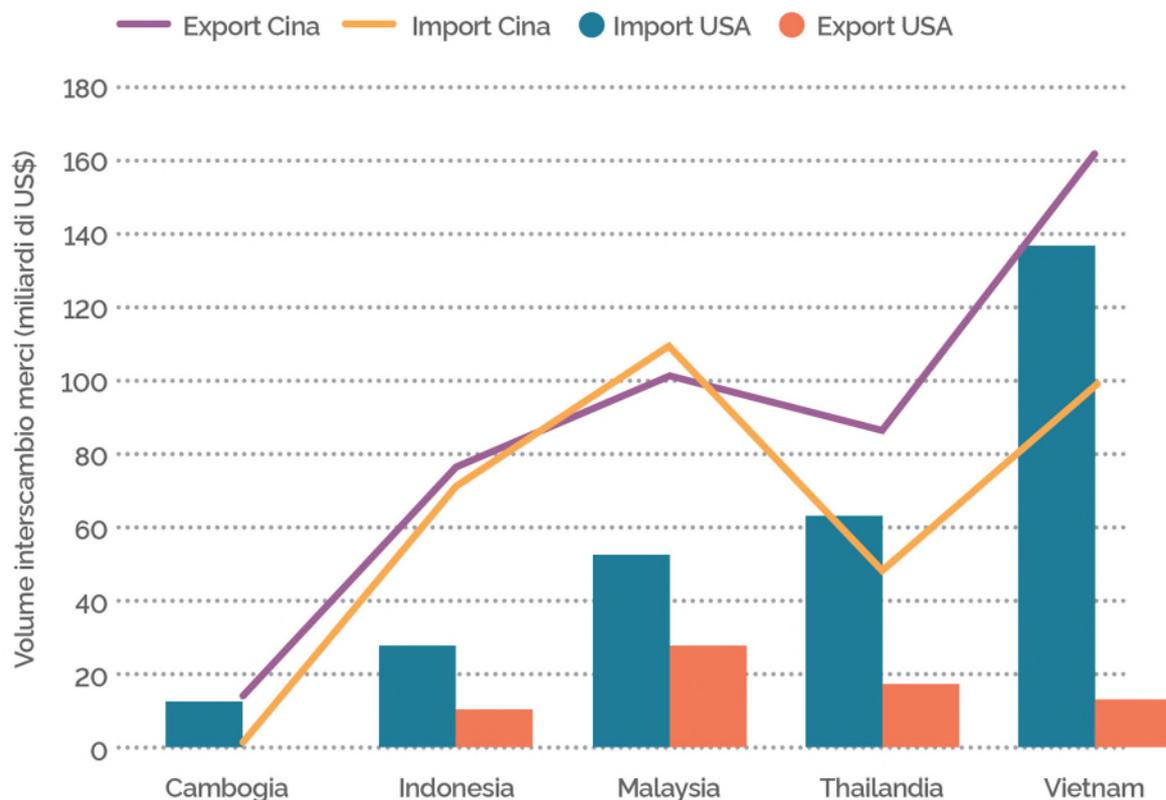
Sebbene Cambogia, Laos e Vietnam siano i paesi maggiormente colpiti dai recenti dazi statunitensi, soltanto l'ultimo rientra – assieme alla Thailandia e alla Malaysia – nella famigerata lista dei “dirty 15”. Questo termine, coniato dal segretario statunitense al Tesoro Scott Bessent, si riferisce a quel 15% di economie con cui Washington registra la maggior parte dei suoi squilibri commerciali. Nel febbraio scorso, qualche mese prima del Liberation day, questi tre paesi – assieme alla Cambogia – sono stati oggetto di indagine da parte della Commissione statunitense per il commercio internazionale, con l'accusa di pratiche commerciali scorrette nel mercato statunitense, che avrebbero danneggiato l'industria nazionale. Nella lista di prodotti incriminati compaiono le celle fotovoltaiche, che sono interamente costruite da produttori cinesi delocalizzati nel Sud-est asiatico. Non è dunque un caso che le autorità statunitensi siano andate a colpire maggiormente quei paesi Asean in cui imprese cinesi, attive in questo o in altri settori, hanno delocalizzato le operazioni. In questo modo, oltre ai provvedimenti esecutivi destinati individualmente alla Cina, i dazi colpiscono una seconda volta i prodotti cinesi.

Malgrado la presidenza di turno dell'Asean malaysiana confidi formalmente in una risposta condivisa del blocco regionale, i paesi stanno in realtà adottando con gli Usa diverse strategie negoziali che riflettono specifiche priorità, considerazioni di politica interna e valutazioni sulla fattibilità economica. Alcuni paesi potrebbero essere in grado di ottenere maggiori riduzioni tariffarie a seconda di ciò che possono offrire in cambio, che si tratti di un aumento delle importazioni di beni statunitensi, di concessioni normative relative alle condizioni di lavoro, alla difesa dell'ambientale e alla lotta alla corruzione o di un incremento della cooperazione in materia di difesa e spazio – ambiti in cui Lockheed Martin e SpaceX sono parti attive dei negoziati.

I paesi del Sud-est asiatico nella lista dei “dirty 15”

Per il Vietnam, gli Usa sono la principale destinazione delle esportazioni e, per questa ragione, tutti gli occhi dei commentatori sono puntati sull'andamento dei negoziati bilaterali, inaugurati il 7 maggio. Nel 2024, il deficit commerciale statunitense con il paese indocinese è stato di \$123,4 miliardi, con un volume di importazioni statunitensi pari a \$136,6 miliardi (Fig. 9). Tuttavia, oltre i due terzi di questi flussi sono, in realtà, merci cinesi che transitano in Vietnam, dove non sono sottoposte alle lavorazioni o trasformazioni sostanziali necessarie per poter ottenere l'etichetta “made in Vietnam”. Questa è una delle tre principali contestazioni rivolte dal governo statunitense ad Hanoi, accusata anche di mantenere ancora in vigore diverse barriere non tariffarie alle importazioni statunitensi e in più, di non aver fatto passi in avanti nella lotta contro la contraffazione e la pirateria digitale.

FIG. 9 – VOLUME DEGLI SCAMBI DI MERCI DI CINA E USA CON CINQUE PAESI ASEAN SELEZIONATI (2024)



Fonte:
US Census Bureau, GACC, The Phnom Penh Post

Il Vietnam ha intrapreso, sotto la guida del segretario generale del Partito comunista To Lam, un piano ambizioso per costruire un'economia a reddito elevato, basata sulla conoscenza e sulla tecnologia, entro il 2045. Le esportazioni verso gli Usa sono al centro di questo piano. Dopo l'avvio della prima guerra commerciale tra Cina e Usa nel 2018, ad esempio, la multinazionale statunitense Dell ha spostato una percentuale significativa della produzione di laptop in Vietnam e sta gradualmente smantellando la produzione di chip in Cina, dando così realizzazione concreta a quel processo anche noto come *"friend-shoring"* che consiste nello spostamento delle catene del valore verso paesi considerati strategicamente meno rischiosi.

La Thailandia, invece, ha adottato un approccio negoziale per raggiungere un accordo con Washington: si è impegnata ad aumentare le importazioni di prodotti statunitensi come mais, gas naturale ed etano, oltre a ridurre i dazi all'importazione e a rimuovere le barriere non tariffarie. Nello specifico, gli Usa hanno criticato il paese per l'assenza di una legge a tutela delle oltre 1400 associazioni sindacali thailandesi. La Thailandia, nel 2024 la seconda economia della regione, è diventato negli ultimi anni il centro di produzione di autoveicoli e pannelli solari del Sud-est asiatico. Infatti, potendo far leva sui sussidi garantiti alle aziende di produzione di veicoli elettrici e celle

fotovoltaiche, le aziende cinesi hanno trasferito nel paese parte della loro catena di approvvigionamento.

Con riferimento all'ultimo dei tre “*dirty 15*” del Sud-est asiatico, la Malaysia, i dati pubblicati dall'istituto di statistica statunitense mostrano che gli Usa hanno registrato nel 2024 un deficit commerciale di \$24,8 miliardi (Fig. 9), corrispondente al 2,1% del deficit commerciale totale degli Usa. In Malaysia, i dazi di Trump porterebbero a una riduzione della domanda e a una compressione dei margini di profitto per numerose imprese locali. Il paese peninsulare si è guadagnato negli ultimi anni una posizione privilegiata nel settore dei semiconduttori, disponendo di un vantaggio comparato rispetto ad altri paesi Asean nelle fasi di assemblaggio, confezionamento e collaudo. Ciò rende il paese un partner commerciale particolarmente ricercato nella catena globale del valore, soprattutto nel settore automobilistico e dei beni di consumo. La Malaysia è riconosciuta come il sesto più grande esportatore globale di semiconduttori, i quali costituiscono il 40% della produzione nazionale esportata all'estero.⁹ Il presidente Trump sta mettendo pressione affinché il governo del primo ministro malaysiano Anwar Ibrahim inasprisca le norme sui semiconduttori volte a frenare il flusso verso la Cina di chip cruciali per lo sviluppo dell'intelligenza artificiale.¹⁰

Gli altri paesi più esposti

Gli Usa sono il principale mercato di esportazione della Cambogia, prima dell'area Asean. Nel 2024, il deficit commerciale degli Usa con la Cambogia è stato pari a \$12,4 miliardi (Fig. 9), con un aumento del 9,4% (\$1,1 miliardi) rispetto al 2023.¹¹ La seconda guerra commerciale rischia di imprimere gravi ripercussioni sui settori economici cruciali dell'abbigliamento – che impiega circa 750.000 persone – e calzaturiero, a maggior ragione se il governo di Phnom Penh non sarà in grado di negoziare una riduzione dell'aliquota tariffaria. L'incremento dei dazi si ripercuoterà su tutta la catena di fornitura, provocando un calo della produzione e dell'occupazione nel paese. I due settori citati, assieme a quello dell'elettronica di consumo, sono stati una valvola di sicurezza sociale fondamentale, in grado di garantire un reddito costante alle classi meno abbienti della popolazione. Una dinamica simile si è verificata anche nel vicino Laos.

Infine, gli strali lanciati da Washington non potevano risparmiare la prima economia del Sud-est asiatico, ovvero l'Indonesia. Nel 2024 il paese ha registrato un surplus commerciale di \$17,9 miliardi con gli Usa (Fig. 9), i quali si collocano al terzo posto delle principali destinazioni delle esportazioni indonesiane nei settori dell'elettronica, dell'abbigliamento e delle calzature. I nuovi dazi statunitensi hanno introdotto maggiore incertezza per le esportazioni dall'Indonesia di aziende cinesi come Fuling, produttrice di stoviglie monouso che vende anche a clienti come McDonald's e Wendy's. Il governo di Giacarta ha inviato il 17 aprile una delegazione di alto livello a Washington, dicendosi disponibile a incrementare la quantità di importazioni “made in Usa” fino a \$19 miliardi, in particolare soia, gas di petrolio liquefatto (Gpl) e gas naturale liquefatto. Tuttavia, l'acquisto di Gpl

⁹ Malaysian Investment Development Authority, “Securing Malaysia's position in the global semiconductor supply chain”, 11 settembre 2024.

¹⁰ “Malaysia to tighten semiconductor regulations under US pressure, FT reports”, *Reuters*, 24 marzo 2025.

¹¹ Office of the United States Trade Representative, Executive Office of the President, South-East Asia and Pacific, Cambodia.

e petrolio statunitensi creerà una voragine nel bilancio statale, che dovrà essere coperta con nuove imposte,¹² compromettendo in questo modo la stabilità sociale.

Conclusioni

Il Sud-est asiatico è considerato, oramai dal 2018, l'epicentro della competizione economica e commerciale tra Stati Uniti e Cina. Ogni scossone o cambiamento nelle catene di approvvigionamento della regione hanno creato ostacoli significativi alla fluidità del commercio in Asia e nel resto del mondo, e continuerà a essere così anche in questo nuovo contesto di rivalità. La politica commerciale aggressiva dell'amministrazione Trump intende sì porre rimedio agli squilibri commerciali con i paesi Asean ma, al tempo stesso, appare chiaro come essa abbia inteso focalizzare la propria azione nei riguardi del governo di Pechino e delle aziende cinesi.

Si è innescata così una corsa sfrenata tra i leader dell'Asean per assicurarsi accordi bilaterali con gli Usa sulla rimozione dei dazi. L'Associazione, come accaduto in passato riguardo ad altre questioni, non negozierà con una sola voce ma ognuno dei suoi membri cercherà individualmente di ottenere dall'amministrazione Trump il massimo vantaggio possibile. Il rischio è che strategie comuni negli obiettivi, ma diverse per gli esiti, possano compromettere la coesione dell'Associazione, interrompere i flussi di scambio intraregionali e danneggiare il sistema di triangolazione commerciale, che sta alla base del successo dell'area.

Se dopo il 12 agosto, giorno in cui scadrà la "tregua" negoziata a Ginevra tra gli Usa e la Cina, Pechino si ritroverà con un'aliquota tariffaria statunitense inferiore a quella applicata ai paesi del Sud-est asiatico, l'attrattiva relativa di questi ultimi come alternativa alla Cina in termini di investimenti e produzione potrebbe diminuire. Di conseguenza, un regime tariffario più basso garantito alla Cina ridurrebbe l'incentivo alle delocalizzazioni nel Sud-est asiatico e potrebbe rallentare gli afflussi di Ide verso l'Asean. In questo scenario, è lecito attendersi che i paesi membri saranno meno propensi a soddisfare per intero le richieste degli Usa.

Infine, data la loro significativa esposizione alla rivalità politica, economica e tecnologia tra Usa e Cina, sia i governi sia le aziende dell'Asean dovrebbero approfittare di ciò che sta accadendo per ricalibrare le loro strategie di sviluppo. I primi dovranno lavorare a una diversificazione dei prodotti di esportazione, ad esempio puntando sulla politica dei requisiti di contenuto locale, che impone alle aziende locali e internazionali di utilizzare come fattori produttivi beni o servizi di produzione nazionale. L'Indonesia, ad esempio, ha recentemente revocato il divieto di vendita di 20 prodotti Apple dopo che l'azienda statunitense ha assicurato alle autorità che aprirà nel paese un centro di ricerca e sviluppo, nonché impianti per la produzione di componenti per i suoi prodotti. Le seconde, invece, dovranno trovare nuove destinazioni alle proprie merci, non solo per ridurre le vulnerabilità derivanti dagli shock esterni come questa ennesima guerra commerciale, ma anche perché più i paesi diversificano le loro esportazioni meno volatili saranno i proventi da esse derivanti e meno vulnerabili diverranno i rispettivi modelli di crescita economica.

¹² A.H. Mahmud, [“Risk being sidelined”: US-China trade truce raises stakes for ASEAN members seeking lower Trump tariffs](#), *CNA News*, 16 maggio 2025.

4. APPROFONDIMENTO

4.1 L'impegno cinese all'Onu e nelle organizzazioni multilaterali dopo la rielezione di Donald Trump

Silvia Menegazzi

La rielezione di Donald Trump alla Casa Bianca nel 2024 ha rappresentato un nuovo punto di svolta per la governance globale e per il ruolo della Cina nelle organizzazioni multilaterali, in particolare l'Organizzazione delle nazioni unite (Onu). L'approccio isolazionista degli Stati Uniti (Usa), già sperimentato durante il primo mandato Trump, è stato riproposto con maggior vigore dalla nuova amministrazione, creando delle nuove opportunità per la diplomazia cinese. In questo scenario, Pechino ha rafforzato la propria influenza, presentandosi come attore responsabile e promotore di stabilità in un contesto internazionale sempre più frammentato e competitivo.

La vittoria di Trump nel 2024 ha infatti riproposto una linea politica improntata al primato degli interessi nazionali statunitensi, con un atteggiamento critico e sempre più distaccato nei confronti delle istituzioni multilaterali. Le prime scelte della nuova amministrazione – come del resto già preannunciato durante la campagna elettorale – hanno riguardato il ritiro da accordi internazionali, come l'Accordo di Parigi sul clima, e la riduzione dei contributi finanziari a diverse agenzie Onu. In particolare, il Consiglio per i diritti umani delle nazioni unite (Unhrc), l'Organizzazione delle nazioni unite per l'educazione, la scienza e la cultura (Unesco), e l'Agenzia delle nazioni unite per il soccorso e l'occupazione dei rifugiati palestinesi nel vicino oriente (Unrwa) sono state oggetto di aspre critiche da parte della nuova amministrazione statunitense, accusate di agire contrariamente agli interessi degli Usa fino alla promozione dell'antisemitismo.¹

Tale atteggiamento ha generato un vuoto di leadership che la Cina ha cercato a più riprese di colmare, sia per ragioni di prestigio, sia per consolidare la propria posizione di potenza globale. Negli ultimi anni, Pechino ha infatti investito significativamente nel rafforzamento della propria membership nelle principali organizzazioni intergovernative, così come nella partecipazione sempre più attiva ai forum multilaterali esistenti. Non a caso, la quota cinese nei finanziamenti all'Onu è cresciuta rapidamente e la Repubblica popolare cinese (Rpc) si presenta ad oggi come il primo dei promotori dell'ordine multilaterale, soprattutto in risposta al disimpegno statunitense. In parallelo, la Cina ha ulteriormente rafforzato agli occhi dei paesi del cosiddetto "Sud globale" la propria visione della governance globale, attraverso numerose azioni e iniziative nelle organizzazioni e piattaforme multilaterali al di fuori del contesto Onu, quali l'Organizzazione per

¹“Withdrawing the United States from an ending funding to certain United Nations organizations and reviewing United States support to all international organizations”, *The White House*, 4 febbraio 2025.

la cooperazione di Shanghai, il gruppo Brics-plus e la Banca asiatica per gli investimenti e le infrastrutture.

La Cina e l'Onu

Negli ultimi due decenni, la Cina ha sistematicamente rafforzato la propria leadership nelle principali agenzie Onu, riflettendo l'ambizione cinese di lungo termine nel divenire un attore di rilievo per la governance globale. Come risultato, nel 2021 vi erano ben quattro cittadini cinesi a guida di importanti agenzie Onu: Qu Dongyu per l'Organizzazione delle nazioni unite per l'alimentazione e l'agricoltura (Fao), Li Yong, per l'Organizzazione delle nazioni unite per lo sviluppo industriale (Unido), Zhao Houlin per l'Unione internazionale delle telecomunicazioni (Itu) e Yang Shengjun per l'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (Icao).² La presenza in alcuni tra i più importanti ruoli direzionali consente alla Cina di contribuire nettamente anche e soprattutto alle agende politiche di queste organizzazioni, in particolare nei settori allineati con i propri interessi strategici, come la tecnologia (Itu) e lo sviluppo industriale (Unido). Proprio l'Itu è divenuta nel corso degli anni una organizzazione multilaterale particolarmente strumentale per Pechino, utilizzata con l'obiettivo non solo di rafforzare la presenza ma più in generale l'influenza cinese volta alla promozione di nuovi standard tecnologici a livello globale.³

Tuttavia, da un punto di vista finanziario, è opportuno sottolineare come il contributo della Rpc all'Onu sia andato crescendo di pari passo con lo sviluppo dell'economia cinese. Se negli ultimi anni è aumentato sostanzialmente il contributo obbligatorio della Cina – che ha raggiunto il 15,25% nel ciclo di bilancio ordinario delle Nazioni unite per il biennio 2022–2024 – il contributo volontario di Pechino resta tutto sommato più che modesto, in particolar modo se confrontato con quello di paesi come Usa e Germania.⁴

Per quello che riguarda agenzie specifiche, la Cina è diventata uno dei principali donatori dell'Unesco, dell'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) e della Fao, con un aumento importante anche per quello che riguarda i finanziamenti volontari. Il cambiamento più rilevante è però relativo alla governance sanitaria globale: con l'uscita degli Stati Uniti dall'Oms – effettiva a partire dal gennaio 2026 – il contributo obbligatorio della Cina aumenterà di oltre \$50 milioni – da 87,6 milioni nel 2025 a 137,8 milioni l'anno prossimo – considerato che gli stati membri dell'Oms hanno approvato un ulteriore incremento del 20% dei contributi da parte di tutti i paesi durante l'Assemblea mondiale della sanità (Wha) svoltasi dal 19 al 27 maggio 2025.⁵ Questo contributo arriverebbe ad essere persino superiore all'ultimo versato dagli Usa, pari a \$130 milioni per il 2025.⁶

² S. Menegazzi, *La Cina e la Politica Globale. Tra Cambiamento e Continuità*. Milano: Mondadori, 2023.

³ G. Negro (2023), “China and the ITU: A History of Standards”, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 29(3), 367-391.

⁴ X. Zhang, Y. Jing, “A mixed funding pattern: China's exercise of power within the United Nations”, *Global Policy*, 15(Suppl. 2), 121–134, 23 maggio 2024.

⁵ “Seventy-eight World Health Assembly concludes: historic outcomes, consequential highlights”, World Health Organization, 28 maggio 2025.

⁶ “Assessed contributions: draft calculations for the year 2026”, World Health Organization, Executive Board 156th session, 8 febbraio 2025.

Voti e posizionamenti critici della Cina all'Onu

La Rpc, in qualità di membro permanente del Consiglio di sicurezza dell'Onu, ha assunto un ruolo sempre più attivo e strategico nelle dinamiche internazionali, posizionandosi come potenza globale alternativa agli Usa. Questo attivismo è particolarmente evidente nella gestione diplomatica dei due dei conflitti più critici dell'attuale scenario internazionale: la guerra in Ucraina e il conflitto israelo-palestinese. Attraverso il proprio voto nelle diverse risoluzioni all'interno del massimo organo decisionale e dei diversi organismi Onu, Pechino ha delineato una strategia diplomatica che riflette la visione di un ordine mondiale alternativo, improntato al multipolarismo e distante dalle posizioni di voto degli Stati Uniti.

Posizionamento sulla guerra in Ucraina

La posizione della Cina rispetto al conflitto ucraino ha mostrato un'evoluzione significativa dal 2022 ad oggi. Inizialmente, la Rpc ha mantenuto una linea di astensione *tout court* per le risoluzioni che condannavano l'invasione russa, evitando di accusare apertamente Mosca e criticando altresì le sanzioni unilaterali. È avvenuto nelle risoluzioni del febbraio 2022 nel Consiglio di sicurezza; nel marzo 2022 e febbraio 2023 all'Assemblea generale, mentre durante le votazioni cosiddette "intermedie" Pechino ha manifestato ambiguità tra voti favorevoli e astensione di alcune parti delle diverse risoluzioni. In generale, l'approccio cinese è stato definito come ambiguo e di fatto pro-Mosca da gran parte della comunità internazionale occidentale.

Nel febbraio 2023 Pechino aveva poi presentato un documento in 12 punti sulla Posizione della Cina sulla soluzione politica della crisi ucraina, che è stato però accolto con scetticismo dall'Unione Europea (UE), che lo ha definito "selettivo e insufficiente" in quanto "non prende in considerazione chi è l'aggressore e chi è la vittima".⁷

Un momento significativo si è verificato nel febbraio 2025, quando il Consiglio di sicurezza ha approvato la risoluzione 2774 sull'Ucraina con il voto favorevole di tre membri permanenti sino a quel momento in disaccordo: Cina, Stati Uniti e Russia.⁸ Questa convergenza rappresenta un evento raro nella dinamica del Consiglio. La risoluzione, proposta dagli Usa, chiedeva la fine del conflitto e l'instaurazione di una pace duratura, ma si distingueva dalle precedenti per un linguaggio più moderato, riferendosi alla situazione come "conflitto Russia-Ucraina" invece di condannare direttamente Mosca.⁹ In questa occasione, l'ambasciatore cinese all'Onu Fu Cong ha espresso il sostegno di Pechino per la creazione di "un'atmosfera favorevole alla soluzione politica della crisi", sottolineando che "poiché i combattimenti avvengono sul suolo europeo, l'Europa dovrebbe svolgere il proprio ruolo per la pace, affrontando congiuntamente le cause profonde della crisi".¹⁰

⁷ F. Baccini, "L'UE studia il documento della Cina sulla soluzione politica alla crisi ucraina: 'Non è piano di pace, ma principi politici'", *EUnews*, 24 febbraio 2023.

⁸ "With 10 Votes in Favour, 5 Abstentions, Security Council Adopts Resolution 2774 (2025) Mourning Loss of Life, as Russian Federation's Invasion of Ukraine Enters Fourth Year", UN Meeting Coverages and Press Releases, 24 febbraio 2025.

⁹ A. Roth, O. Holmes, "Kremlin welcomes 'more balanced' US stance on Ukraine after UN vote", *The Guardian*, 25 febbraio 2025.

¹⁰ Z. Zhao, "Chinese envoy urges 'favourable atmosphere' for Ukraine peace after UN resolution vote", *South China Morning Post*, 25 febbraio 2025.

Questa dichiarazione riflette l'approccio cinese volto a promuovere soluzioni politiche multilaterali, mantenendo allo stesso tempo una posizione che non compromette i rapporti con Mosca.

La credibilità della posizione cinese è stata messa fortemente in discussione nell'aprile 2025, quando l'esercito ucraino ha catturato numerosi cittadini cinesi – circa 150 secondo fonti dell'intelligence ucraina – accusati di combattere a fianco dell'esercito russo nella regione di Donetsk.¹¹ Il presidente dell'Ucraina, Volodymyr Zelenskyy, ha rivelato che il numero effettivo di cinesi che combattono contro l'Ucraina parrebbe molto più elevato, sottolineando che questa situazione contraddice le dichiarazioni pubbliche di Pechino sul sostegno alla sovranità e all'integrità territoriale ucraina.¹² Tuttavia, il coinvolgimento ufficiale della Cina appare una questione piuttosto complessa, dato che il “reclutamento” dei soldati avviene per la maggior parte tramite social media quali *Douyin* (il social cinese cui corrisponde all'estero TikTok), limitando la possibilità di stabilire quale sia la reale influenza governativa nell'invio di soldati cinesi in territorio ucraino.¹³

Approccio al conflitto israelo-palestinese

Nel contesto del conflitto in Medio Oriente, la Cina ha adottato una posizione molto critica nei confronti degli Usa e di Israele. Nell'ottobre 2023, Pechino ha posto il veto – insieme alla Russia – su una risoluzione proposta dagli Stati Uniti riguardante Gaza, mentre contemporaneamente ha sostenuto una risoluzione russa che chiedeva un immediato “cessate il fuoco”, che ha però ricevuto solo quattro voti favorevoli.¹⁴ L'attivismo diplomatico cinese sulla questione palestinese si era già manifestato nel maggio 2021, quando il ministro degli Esteri Wang Yi aveva invitato Israele e Palestina a un cessate il fuoco immediato durante una riunione del Consiglio di sicurezza. In quell'occasione, Wang Yi aveva proposto Pechino come sede per avviare negoziati verso una soluzione politica basata sulla formazione di due stati, criticando il veto di Washington ad azioni congiunte delle Onu per attenuare le tensioni a Gaza.¹⁵ Nel febbraio 2024, la Cina ha duramente criticato gli Usa per aver posto il veto al tentativo di cessate il fuoco dell'Onu per Gaza, accusando Washington di aver portato la governance globale a un minimo storico.¹⁶ La Cina ha poi votato a favore delle risoluzioni a sostegno dell'ingresso della Palestina alle Nazioni unite. In particolare, durante la recente votazione del Consiglio di sicurezza sulla richiesta della Palestina di diventare membro a pieno titolo dell'Onu, votando a favore della bozza di risoluzione ed esprimendo pubblicamente un forte sostegno alla candidatura palestinese.¹⁷

Nel giugno 2024 per la risoluzione 2735 del Consiglio di sicurezza proposta dagli Usa che chiedeva ad Hamas di accettare la proposta di un accordo sugli ostaggi e sul cessate il fuoco nella guerra in corso a Gaza, la Cina ha votato a favore (unico paese ad essersi astenuto è stata la Russia). La Cina

¹¹ V. Butenko, S. Vlasova, L. Kent e B. Stockwell, “[Ukrainian intelligence has identified 155 Chinese citizens fighting for Russia, Zelensky's said](#)”, CNN, 10 aprile 2025.

¹² D. Vialko, “[Ukraine's National Security Council comments on involvement of Chinese military in war](#)”, RBC-UKRAINE, 8 aprile 2025.

¹³ “[Meet the Chinese soldiers fighting in Russia's army](#)”, *Spiegel International*, 28 aprile 2025.

¹⁴ “[Gaza, veti incrociati al Consiglio di Sicurezza](#)”, RSI, 25 ottobre 2023.

¹⁵ “[End the Fighting and Violence Immediately and Uphold Equity and Justice](#)”, Ministry of Foreign Affairs People's Republic of China, 17 maggio 2021.

¹⁶ A. Durbin, “[Israel Gaza: China condemns US veto of call for immediate ceasefire at UN](#)”, BBC, 21 febbraio 2024.

¹⁷ “[Security Council Fails to Recommend Full United Nations Membership for State of Palestine, Owing to Veto Cast by United States](#)”, UN Meeting Coverages and Press Releases, 18 aprile 2024.

ha inoltre co-sponsorizzato e votato a favore della risoluzione 55/30 del Consiglio per i diritti umani dell'Onu che riaffermava il diritto della Palestina all'autodeterminazione, riconosceva la sua idoneità a diventare membro a pieno titolo dell'Onu e raccomandava al Consiglio di sicurezza di riesaminare la richiesta (unici voti contrari: Usa e Paraguay).¹⁸ I funzionari cinesi hanno più volte sottolineato che la Palestina dovrebbe avere lo stesso status di Israele all'Onu, criticando l'utilizzo del veto per bloccare l'adesione palestinese, invitando la comunità internazionale a sostenere la soluzione dei due stati e una pace duratura in Medio oriente.

Questa retorica riflette il tentativo cinese di presentarsi come difensore dei diritti dei palestinesi e come attore responsabile sulla scena internazionale, in contrasto con l'approccio statunitense percepito come ambiguo e parziale. L'approccio della Cina alle crisi in Ucraina e Gaza riflette una strategia diplomatica più ampia volta a incrementare l'attivismo cinese all'interno del sistema di istituzioni dell'Onu, in particolar modo a seguito del recente disimpegno statunitense. Pechino intende presentarsi come un attore responsabile, proponendosi come mediatore di pace e sostenendo soluzioni politiche basate sul dialogo multilaterale. Questa strategia risponde all'ambizione cinese di ritagliarsi un ruolo di leadership alternativo a Washington nel sistema internazionale. Attraverso il proprio attivismo diplomatico, la Cina cerca di rispondere alle critiche mosse da altri attori internazionali, in primis l'UE, riguardo alla necessità per la Rpc di assumersi responsabilità politiche commisurate al suo status di grande potenza.

L'azione cinese nelle organizzazioni multilaterali non-Onu

Negli ultimi anni, la Cina ha intensificato la propria presenza e attivismo anche nelle organizzazioni multilaterali al di fuori dell'Onu, consolidando il proprio ruolo di potenza globale con l'obiettivo di promuovere un ordine internazionale sempre più multipolare, e improntato alla promozione di quello che l'amministrazione Xi Jinping definisce un "vero multilateralismo" (*true multilateralism*).¹⁹ In particolare, tra il 2024 e il 2025, Pechino ha rafforzato l'influenza in tre organizzazioni/iniziative: l'Organizzazione per la cooperazione di Shanghai (Sco), il gruppo Brics e la Banca asiatica per gli investimenti e le infrastrutture (Aiib). Tali piattaforme rappresentano non solo strumenti di cooperazione economica e di sicurezza, ma anche leve strategiche utilizzate da Pechino per promuovere una governance globale alternativa ai modelli occidentali. Agli occhi della leadership cinese, non si tratta solo dell'utilizzo di strumenti di proiezione di potenza, ma veri e propri progetti multilaterali volti alla promozione di nuove regole e pratiche di cooperazione internazionale. Tuttavia, la crescente influenza cinese è accompagnata da non poche sfide e resistenze, sia da parte di altri attori emergenti – quali l'India ad esempio – sia da parte delle potenze occidentali. Il futuro della governance globale dipenderà dunque dalla capacità della Cina di bilanciare ambizioni nazionali e responsabilità multilaterali, promuovendo un ordine internazionale più inclusivo ma anche, forse, più competitivo.

¹⁸ M. Castellaneta, 'Palestina: il Consiglio per i diritti umani invoca il rispetto per il diritto all'autodeterminazione', *Affari Internazionali*, 24 aprile 2025.

¹⁹ "Remarks by H.E. Wang Yi at the United Nations Security Council High-Level Meeting "Practicing Multilateralism, Reforming and Improving Global Governance", Ministry of Foreign Affairs The People's Republic of China, 19 Febbraio 2025.

Organizzazione per la cooperazione di Shanghai (Sco): sicurezza e dialogo eurasiatico

La Sco, istituita nel 2001, è diventata negli anni la principale piattaforma di dialogo e cooperazione per la sicurezza in Eurasia. Nel biennio 2024-2025, la Cina ha sfruttato la presidenza di turno per rafforzare il coordinamento tra i paesi membri (tra cui Russia, India, Pakistan, Kazakistan e, dal 2023, anche Iran) su questioni di sicurezza regionale, lotta al terrorismo e gestione delle crisi.²⁰ Pechino ha promosso esercitazioni militari congiunte e lo scambio di intelligence contro le minacce terroristiche, soprattutto in Asia centrale. Dal 26 al 27 marzo 2025 si è inoltre tenuto il primo incontro degli Organi di cooperazione militare internazionale degli stati membri della Sco nella città di Qingdao, nella provincia orientale cinese dello Shandong.²¹

Ancora nel 2024, la Cina si è proposta come mediatore tra India e Pakistan su questioni di confine e ha sostenuto la stabilizzazione dell'Afghanistan, promuovendo il dialogo con il governo talebano per evitare il rischio di spillover terroristici.²² La Cina ha altresì spinto per una maggiore integrazione economica tra i membri Sco, favorendo progetti infrastrutturali e digitali che rafforzano la connettività eurasiatica, in linea con la strategia della Belt and road initiative. Il presidente Xi Jinping ha pronunciato un discorso programmatico nel luglio del 2024 in cui ha sottolineato l'importanza del cosiddetto "spirito di Shanghai", fondato sui principi di rispetto reciproco, sovranità nazionale, non ingerenza e risoluzione pacifica delle controversie.²³ Nel discorso di Xi Jinping è stata proposta la designazione del 2025 come "Anno dello Sco per lo sviluppo sostenibile", in linea con gli interessi della leadership cinese nel promuovere tematiche relative all'ambiente in tutte le piattaforme multilaterali a guida cinese.²⁴ È stata anche proposta l'istituzione di un'alleanza per l'educazione digitale, finalizzata a offrire formazione tecnologica e digitale a tutti gli stati membri, rafforzando così la cooperazione tecnologica e l'inclusione digitale.²⁵

L'allargamento dei Brics

Pur non trattandosi di una organizzazione internazionale intergovernativa nel senso tradizionale del termine, la piattaforma dei paesi Brics resta fondamentale per comprendere il ruolo giocato dalla Cina nei contesti multilaterali non-occidentali. Nel biennio 2024-2025, la Cina ha consolidato e ampliato il proprio ruolo centrale all'interno dei Brics, soprattutto in occasione del vertice tenutosi in Russia, a Kazan nel 2024, il primo dopo l'allargamento storico del gruppo da cinque a dieci membri.²⁶ Il summit ha rappresentato un momento cruciale per ridefinire le priorità strategiche del blocco e per rafforzare la posizione di Pechino come principale motore economico, politico e diplomatico della coalizione. La Cina vede nei Brics uno strumento per promuovere una

²⁰ "Joint Communiqué of the twenty-third Meeting of the Council of Heads of Government of Member States of the Shanghai Cooperation Organization", The Shanghai Cooperation Organization, 16 ottobre 2024.

²¹ "Chinese defense ministry to host meeting of international military cooperation organs of SCO member states: Defense Spokesperson", Ministry of National Defense of the People's Republic of China, 14 marzo 2025.

²² N. Barthwal, "Key Takeaways From the Islamabad SCO Summit", *The Diplomat*, 22 ottobre 2024.

²³ "Full text of Xi Jinping's Speech at 'Shanghai Cooperation Organization Plus' Meeting in Astana", The State Council of The People's Republic of China, 4 luglio 2024.

²⁴ "SCO Forum on Green Development in Qingdao", The Shanghai Cooperation Organization, 8 luglio 2024.

²⁵ "Vice Minister Wu Yan addresses SCO University Coordination Committee Meeting", Ministry of Education, People's Republic of China, 26 aprile 2025.

²⁶ Rispetto ai cinque tradizionali paesi membri dei BRICS (Brasile, Russia, Italia, Cina e Sud Africa), nel biennio 2024-2025 cinque nuovi membri ufficiali sono entrati a far parte del gruppo: Etiopia, Egitto, Iran, Emirati Arabi Uniti e Indonesia.

governance globale più multipolare e meno dominata dall'occidente, Stati Uniti in primis. Di fatto, Pechino considera il gruppo come un “ponte strategico” per aggregare e coordinare le posizioni dei paesi del Sud globale, rafforzando così la propria influenza e la capacità di incidere sulle regole dell'ordine internazionale. L'espansione dei Brics, fortemente sostenuta dalla Cina, mira a trasformare il blocco in una piattaforma inclusiva e rappresentativa, capace di attrarre nuove economie emergenti e di rafforzare la voce collettiva dei paesi non occidentali. Durante il summit di Kazan, il presidente Xi Jinping ha riaffermato l'impegno della Cina per una cooperazione *win-win* e per lo sviluppo di progetti comuni in ambito economico, finanziario, tecnologico e infrastrutturale. Xi ha sottolineato l'importanza di rafforzare i meccanismi di coordinamento tra i membri, promuovere l'innovazione e sostenere la crescita inclusiva, in linea con le priorità cinesi di sviluppo, sicurezza e influenza normativa. Uno dei temi centrali del vertice è stato il ruolo della New development bank (Ndb), la banca multilaterale fondata dai Brics e con sede a Shanghai. La Cina ha spinto per un rafforzamento della Ndb come alternativa ai tradizionali istituti finanziari occidentali, promuovendo finanziamenti per infrastrutture, energia pulita, protezione ambientale e digitalizzazione nei paesi membri e partner.

Dal punto di vista economico, la Cina rappresenta circa i due terzi del prodotto interno lordo (Pil) aggregato dei Brics e domina gli scambi commerciali intra-blocco. È il principale partner commerciale per tutti i membri, inclusi i nuovi entrati come Egitto, Etiopia, Emirati arabi uniti, Arabia Saudita e Iran. Pechino ha anche promosso con forza la strategia di cosiddetta “de-dollarizzazione”, spingendo per l'uso delle valute locali negli scambi e per una maggiore internazionalizzazione dello yuan. Questo approccio mira a ridurre la dipendenza dal sistema finanziario occidentale – statunitense in realtà – e a rafforzare la resilienza del blocco di fronte a possibili sanzioni o crisi globali. Il vertice di Kazan ha confermato la centralità della Cina nei Brics, sia come promotore dell'allargamento sia come principale motore economico e diplomatico del gruppo. Di fatto, Pechino utilizza i Brics per rafforzare il proprio ruolo globale, promuovere una governance internazionale più inclusiva e offrire alternative concrete ai modelli occidentali, soprattutto in ambito finanziario e infrastrutturale. Tuttavia, la crescente eterogeneità del blocco e le rivalità interne rappresentano una sfida per la leadership cinese, che dovrà dimostrare capacità di mediazione e adattamento in un contesto globale sempre più competitivo.

La Banca asiatica per le infrastrutture e gli investimenti

Una questione chiave nel dibattito globale è se la Cina utilizzi l'Aiib come strumento di influenza geopolitica. Ricerche recenti indicano che, nella pratica, le decisioni di co-finanziamento dei progetti dell'Aiib sono guidate da fattori apolitici quali costi e rischi del progetto, piuttosto che dall'allineamento politico dei paesi beneficiari con la Cina.²⁷ Quando co-finanzia progetti con istituzioni come la Banca Mondiale o la Banca asiatica di sviluppo (Adb), l'Aiib spesso si adegua ai loro standard più rigorosi, suggerendo un approccio pragmatico che privilegia la credibilità e la gestione del rischio. E tuttavia, la gestione cinese della Aiib fa parte di una strategia più ampia per migliorare la sua posizione globale e offrire alternative alle istituzioni di Bretton Woods, soprattutto in un contesto di lente riforme della Banca Mondiale e del Fondo monetario internazionale. Fondando e guidando l'Aiib, la Cina ha creato una nuova piattaforma per presentare la propria

²⁷ R. Wang, “Instrument of Influence? Assessing the impact of the Asian Infrastructure Investment Bank”, Research Paper No. 2025-0, MIT Political Science Department, 27 febbraio 2025.

visione della governance economica globale.²⁸ L'indipendenza percepita e l'efficacia dell'Aiib sono cruciali per la reputazione della Cina: se la banca è vista come un promotore equo e proattivo dello sviluppo, rafforza l'immagine di Pechino come leader globale responsabile; se invece è percepita come uno strumento della politica cinese, rischia di alimentare lo scetticismo in Occidente. La missione della banca, ovvero "finanziare le infrastrutture per il domani", si allinea strettamente con la filosofia di sviluppo verde della leadership cinese, che enfatizza investimenti sistematici e a lungo termine nelle infrastrutture come motore di crescita economica e integrazione regionale. Non a caso, proprio nel dicembre 2024 la Aiib ha firmato un accordo di contributo con la Cina, confermando un contributo di \$300 milioni al Fondo speciale della banca destinato ai paesi in via di sviluppo.²⁹

Guerra commerciale e dazi dopo la rielezione di Trump: il caso dell'Organizzazione mondiale del commercio

La politica di Donald Trump a seguito della rielezione del 2024 continuerà ad avere un impatto significativo sul ruolo della Cina nelle organizzazioni multilaterali, modificandone dinamiche, strategie e posizionamenti internazionali. L'approccio trumpiano, caratterizzato da un forte nazionalismo economico, protezionismo e disimpegno dalle istituzioni multilaterali tradizionali, ha creato un contesto di competizione e frammentazione che la Cina sta cercando di sfruttare per rafforzare la propria influenza politica e soprattutto economica a livello globale.

In tale contesto, anche la guerra commerciale e le misure protezionistiche introdotte da Trump, con dazi elevati e tentativi di isolare la Cina dal sistema economico globale, hanno spinto Pechino a diversificare i propri rapporti bilaterali e multilaterali. La Cina ha intensificato la cooperazione con altri grandi blocchi emergenti, come i Brics e i paesi dello Sco, e ha rafforzato istituzioni finanziarie alternative come la Aiib. Questi organismi rappresentano per Pechino gli strumenti per costruire un ordine multipolare e meno dipendente dall'egemonia occidentale.

Ma la guerra commerciale si è intensificata anche dentro alle organizzazioni economiche tradizionali. Dall'inizio del secondo mandato di Trump, il ruolo della Cina all'interno dell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc) è stato fortemente influenzato dalla politica commerciale aggressiva e protezionistica dell'amministrazione statunitense, che ha portato a un'escalation di tensioni commerciali e a un significativo impatto sulle dinamiche multilaterali del commercio globale.³⁰

Trump ha adottato un approccio per alcuni versi quasi imprevedibile nei confronti della Cina, imponendo dazi molto elevati sulle importazioni cinesi, che sono arrivati fino al 145% su alcune categorie di prodotti. Questi dazi hanno avuto come risultato una risposta diretta nelle misure di ritorsione cinesi, con dazi reciproci che hanno colpito in particolare prodotti agricoli statunitensi come soia, mais e sorgo, settori chiave per l'export statunitense.³¹ La Cina ha denunciato

²⁸ Menegazzi, (2017),

²⁹ "China contributes USD300M to AIIB Special Fund Window for Less Developed Members", Asian Infrastructure and Investment Bank, 16 dicembre 2024.

³⁰ C.P. Brown, "Trump's trade war timeline 2.0: An up-to-date guide", Peterson Institute for International Economics, 29 aprile 2025.

³¹ "Soya beans: China and EU's secret weapon against Trump's tariff wars?", Explainer, *Aljazeera*, 9 aprile 2025.

pubblicamente che questi dazi “violano gravemente le regole del commercio internazionale” e costituiscono un atto di “bullismo e coercizione unilaterale”.³²

In risposta alle azioni statunitensi, la Cina ha fatto ricorso più volte al meccanismo di risoluzione delle controversie dell’Omc, contestando la legittimità dei dazi imposti da Washington e sottolineando la necessità di rispettare le regole multilaterali del commercio. Tuttavia, la crescente politicizzazione delle relazioni commerciali tra le due potenze sottolinea la difficoltà dell’Omc di fungere da arbitro neutrale, evidenziando limiti strutturali dell’organizzazione in un contesto di rivalità geopolitica intensa.³³

Il protezionismo statunitense ha inoltre rallentato la crescita del commercio globale nel 2025, come previsto dalla stessa Omc, che ha segnalato un aumento delle esportazioni cinesi verso l’Europa, compensando in parte le difficoltà sul mercato statunitensi. Questo spostamento ha rafforzato la posizione della Cina come hub commerciale alternativo ma ha anche accentuato le tensioni con gli Usa, che hanno ulteriormente limitato gli investimenti cinesi in settori strategici tramite misure di sicurezza nazionale.

Nonostante le difficoltà, la Cina ha continuato a sostenere la narrazione di un sistema multilaterale con l’Omc come piattaforma fondamentale per la regolazione del commercio internazionale, contrapponendosi alla politica unilaterale e protezionistica statunitense.³⁴ Pechino ha promosso una maggiore cooperazione con altri paesi emergenti e con i membri del gruppo Brics, cercando di costruire un fronte comune per riformare e rafforzare l’Omc, adattandolo alle nuove realtà economiche globali e limitando l’egemonia occidentale. Possiamo dunque affermare che durante il secondo mandato Trump la Cina ha svolto un ruolo ambivalente anche nel contesto dell’Omc: da un lato, ha subito pressioni e dazi punitivi che hanno complicato le sue esportazioni e relazioni commerciali; dall’altro, ha sfruttato le tensioni per rafforzare la propria leadership tra i paesi emergenti e per promuovere un ordine commerciale multilaterale più inclusivo e meno dominato dagli Usa. La crescente politicizzazione del commercio e il protezionismo statunitense hanno messo in crisi il funzionamento del Omc, aprendo la strada a un possibile riassetto delle regole commerciali globali, in cui la Cina cercherà di giocare un ruolo sempre più centrale.

³² O. Al Yahyai, “China accuses US of 'economic bullying' as tariff dispute escalates”, *Euronews*, 7 aprile 2024.

³³ M. Linscott, “Trump’s "reciprocal" tariffs took root in the WTO's failings”, Hinrich Foundation, 11 febbraio 2025.

³⁴ “BRICS Nations condemn US tariff policy, call for United Front against Unilateralism”, *Sri Lanka Guardian*, 13 aprile 2025.

CALENDARIO DEI PRINCIPALI APPUNTAMENTI INTERNAZIONALI

Giugno

- 3 – Elezioni presidenziali in Corea del Sud
- 15-17 – Vertice dei leader del G7 in Canada (Alberta)
- 24-25 - Summit annuale Nato all'Aja

Luglio

- 6-7 – Brics Summit a Rio de Janeiro
- 9 – scadenza della sospensione applicata ai “dazi reciproci” del Liberation day imposti da Donald Trump
- Vertice UE-Cina a Pechino
- Elezioni per la camera alta del parlamento in Giappone

Agosto

- Asean Economic Ministers' Meeting a Kuala Lumpur

Settembre

- Quarto plenum del Partito comunista cinese (atteso)
- Asia-Europe meeting (Asem)

Ottobre

- 11 – East Asia summit: incontro tra i paesi Asean e Cina, Giappone, Usa e India
- 13 – Chiusura Expo Osaka 2025
- 23-28 – Asean Summit
- 27 – Settimana di incontri dei leader economici dell'Asia-Pacific economic cooperation forum (Apec)

Osservatorio di Politica internazionale

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

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

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

Focus

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

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale: **Senato della Repubblica**
Servizio Affari internazionali
Tel. 06-6706.3666
Email: affari.internazionali@senato.it

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