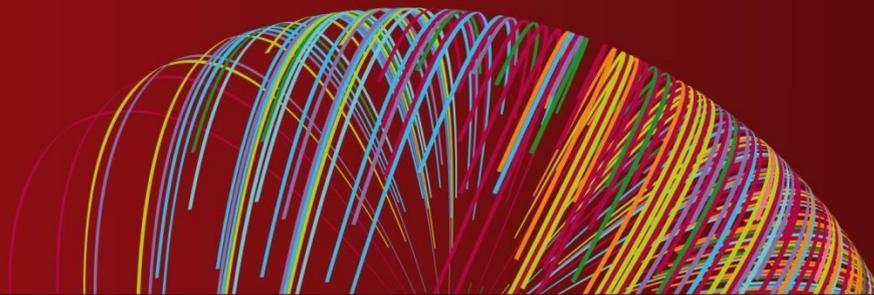


Osservatorio di Politica internazionale

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



Marzo

2025

113

Note

La Cina e la sua proiezione esterna

di Filippo Fasulo, Guido Alberto Casanova, Michele Danesi, Paola Morselli

Sommario

Economia cinese	2
L'economia cinese e l'impatto sulle relazioni internazionali.....	2
I passaggi chiave della crescita economica della Cina.....	3
La risposta economica cinese alla pandemia.....	4
Gli effetti di queste politiche: China Shock 2.0?	4
Relazioni Cina-Usa	6
Competizione strategica e approccio negoziale.....	6
Relazioni Cina-UE	9
Quale rapporto con il “rivale sistemico” nella seconda amministrazione Trump?	9
Relazioni Cina-Italia	12
La normalizzazione dei rapporti dopo l'uscita dalla Bri.....	12

Economia cinese

L'economia cinese e l'impatto sulle relazioni internazionali

In occasione delle Due Sessioni¹ del 2025, il governo cinese ha fissato un obiettivo di crescita economica di “circa il 5%” per l'anno corrente, nonostante le sfide poste dalle tensioni commerciali con gli Stati Uniti.² Il valore fissato ogni anno dal governo non è una stima sulle possibilità di crescita economica del paese, ma un obiettivo da raggiungere attraverso la politica economica e l'interazione tra consumi, investimenti ed esportazioni. Il valore del 5% è stato indicato per il terzo anno di fila – come non accadeva dal 2018, mentre negli anni successivi si è assistito a graduali ma inesorabili abbassamenti del target –, ma con un significato differente (si veda Figura 1). Nel 2023 si trattava di un risultato facilmente raggiungibile dopo il brusco rallentamento del 2022 a causa della pandemia, mentre nel 2024 si è trattato di una scelta ambiziosa, in quanto l'economia non avrebbe beneficiato del rimbalzo su un precedente anno negativo. Lo scorso anno l'economia cinese ha così raggiunto una crescita precisa del 5%, in linea con quanto indicato. Si tratta, questo, di un risultato che non sorprende, nonostante riveli qualche difficoltà a mantenere il passo.³ Infatti, da quando vengono fissati gli obiettivi di crescita annuali, solo nel 2022 il valore della crescita è stato inferiore a quanto prefissato, data l'eccezionalità della seconda ondata della pandemia tale per cui si decise di interrompere senza preavviso le restrizioni sulla politica Zero Covid in vigore dal 2020. Negli altri anni, il governo ha tendenzialmente compensato con investimenti pubblici uno scarso apporto di consumi ed esportazioni pur di centrare il target.

Per il 2025 l'obiettivo del 5% si presenta difficile da raggiungere a causa della complicata situazione internazionale che può impattare negativamente sull'interscambio e della persistente debolezza della domanda interna, un problema strutturale dell'economia cinese che si è cronicizzato dopo la pandemia.⁴ Consapevole di questi problemi, il governo cinese ha fissato per quest'anno un deficit al 4% – in aumento di un punto percentuale rispetto al valore degli anni precedenti – prevedendo così una capacità di spesa aggiuntiva di circa 180 miliardi di dollari con l'obiettivo di sostenere la crescita economica. Rimane da attendersi un probabile mantenimento della linea economica degli ultimi anni, ovvero sostegno alla manifattura avanzata con ricorso all'indebitamento nonostante si annuncino misure in favore dei consumi,⁵ in buona parte disattese. Queste scelte confermano l'idea che il modello di crescita dell'economia cinese non sia più sostenibile per ammissione dello stesso governo cinese da almeno un decennio, ma allo stesso

¹ Le “Due Sessioni” indicano le sedute plenarie con cadenza annuale dell'Assemblea nazionale del popolo, il parlamento della Repubblica popolare cinese, e della Conferenza politica-consultiva del popolo cinese, un organo che assiste il processo legislativo. Questi eventi rappresentano il cuore dell'attività legislativa e parlamentare cinese.

² T. Teng, “Cina, crescita fissata al 5% nel 2025: varato piano per economia e commercio contro dazi Usa”, *Euronews*, 5 marzo 2023.

³ F. Fasulo, “Due Sessioni: per Xi ambiziosa continuità”, *Commentary*, ISPI, 8 marzo 2025.

⁴ “Key Takeaways from China's Two Sessions in 2025”, *Asia Society Policy Institute*, 11 marzo 2025.

⁵ Secondo una analisi preliminare, nonostante l'enfasi governativa queste misure non dovrebbero risultare risolutive. Si veda in proposito: “China unveils plan on special initiatives to boost consumption”, *The State Council of the People's Republic of China*, 16 marzo 2025.

⁶ Cfr. S. Breslin e G. Gabusi, “Whatever It Takes: la *political economy* del Partito comunista cinese”, *OrizzonteCina*, vol. 12 n. 1, pp. 45-73, 2021. Per ulteriori informazioni sullo sviluppo economico cinese vedere anche G. Samarani, “La Cina contemporanea. Dalla fine dell'impero a oggi”, Torino: Einaudi, 2017.

tempo persegue obiettivi di crescita di breve periodo e di avanzamento tecnologico nel contesto della competizione tra grandi potenze.

I passaggi chiave della crescita economica della Cina

Negli anni Settanta, sotto la leadership di Deng Xiaoping, la Cina ha avviato una serie di riforme economiche note come "riforma e apertura". Queste politiche miravano a introdurre elementi di mercato nell'economia socialista, incoraggiando l'iniziativa privata e aprendo il paese agli investimenti stranieri. Questa fase ha segnato l'inizio di una crescita economica rapida e sostenuta, trasformando la Cina in un centro manifatturiero globale. L'adesione della Cina all'Organizzazione mondiale del commercio (Omc) nel 2001 ha ulteriormente integrato il paese nell'economia globale: l'evento ha portato a un'espansione significativa delle esportazioni cinesi, ma ha anche innescato il fenomeno noto come "China Shock", termine usato per descrivere l'impatto significativo su alcuni settori manifatturieri in economie avanzate causato dalla concorrenza delle importazioni cinesi. In sostanza, le economie di Europa e Stati Uniti hanno affrontato un processo di deindustrializzazione nei settori a basso valore aggiunto, attraversando una fase di delocalizzazione verso la Cina ma mantenendo il primato tecnologico e nella produzione avanzata.⁶

Questo modello cinese fortemente orientato alle esportazioni ha tenuto fino alla crisi finanziaria globale del 2008, che ha colpito negativamente Pechino a causa del crollo della domanda internazionale. In risposta, il governo ha adottato un massiccio pacchetto di stimoli economici per sostenere la crescita, concentrandosi su investimenti infrastrutturali e progetti di sviluppo urbano che ha sì sostenuto l'economia, ma ha creato inefficienza nella struttura produttiva e generato un debito consistente. Negli anni successivi, la Cina ha riconosciuto la necessità di passare da una crescita basata su investimenti ed esportazioni a un modello più sostenibile, focalizzato su consumi interni e innovazione. Questo concetto, noto come "new normal", è stato affiancato dall'iniziativa Made in China 2025, lanciata nel 2015, che mira a trasformare la Cina in una potenza manifatturiera avanzata, promuovendo settori come l'intelligenza artificiale, il 5G e i veicoli elettrici. L'esigenza di una transizione verso una economia meno dipendente dall'estero è stata ribadita nel 2020 – in piena pandemia di Covid-19 – con la cosiddetta strategia della "doppia circolazione" che è stata introdotta per bilanciare meglio il mercato interno e quello esterno. Come già avvenuto col "new normal", questo approccio enfatizza ancora una volta l'importanza del mercato domestico come pilastro della crescita economica rimarcando però allo stesso tempo la necessità di ridurre la dipendenza dalle esportazioni e rafforzare la resilienza economica.⁷ Tuttavia, se nel 2014 l'obiettivo era la riduzione dell'esposizione ai cicli della domanda internazionale di una economia basata sull'esportazioni, con la "doppia circolazione" l'obiettivo diventa quello di una sostanziale autarchia tecnologica per proteggersi dalle oscillazioni geopolitiche in termini doganali e di accesso alle fonti di approvvigionamento; un settore chiave in questo senso è stato senza dubbio quello dei semiconduttori avanzati, di cui la Cina è

⁶ Cfr. S. Breslin e G. Gabusi, "Whatever It Takes": la *political economy* del Partito comunista cinese", *OrizzonteCina*, vol. 12 n. 1, pp. 45-73, 2021. Per ulteriori informazioni sullo sviluppo economico cinese vedere anche G. Samarani, "La Cina contemporanea. Dalla fine dell'impero a oggi", Torino: Einaudi, 2017.

⁷ *Ibidem*.

dipendente dall'estero e per i quali sta oggi promuovendo investimenti per favorirne la produzione interna.

La risposta economica cinese alla pandemia

Nonostante gli annunci di una maggiore enfasi sui consumi, dal 2020 la Cina è cresciuta grazie all'andamento positivo dell'export, come risultato di sussidi alla produzione. I consumi invece non hanno raggiunto i risultati a causa di una crescente sfiducia dei consumatori verso l'andamento dell'economia cinese. Questa condizione è il risultato delle durissime misure di contenimento della pandemia affrontate in un contesto caratterizzato da un welfare estremamente debole e, in generale per una preoccupazione di fondo sullo stato dell'economia nel contesto della competizione con gli Stati Uniti, che ha come conseguenza una crescita del tasso di risparmio. Infatti, l'analisi dei dati sulle vendite al dettaglio evidenzia un rallentamento significativo registrato nell'ultimo decennio. Tra il 2014 e il 2019, la crescita media annua delle vendite al dettaglio si attestava su un solido 10,46%, a testimonianza di un'economia in forte espansione e di una domanda interna dinamica. Tuttavia, nel periodo 2020-24, tale tasso si è quasi dimezzato al 5,14%.

In merito alla bilancia commerciale – sempre considerando il quinquennio precedente alla pandemia – la Cina ha mantenuto una crescita costante nelle esportazioni e nelle importazioni, con una progressiva riduzione del surplus commerciale. Le esportazioni sono cresciute a un ritmo moderato, con un tasso medio annuo del 2,4%, aumentando da 2.270 miliardi di dollari a 2.498 miliardi di dollari. Le importazioni, invece, hanno registrato un incremento più marcato del 5,4% annuo, passando da 1.680 miliardi a 2.077 miliardi di dollari. Di conseguenza, il surplus commerciale si è ridotto da 590 miliardi a 421 miliardi di dollari.⁸ Nel periodo post-pandemico, caratterizzato da politiche in favore della manifattura, invece, le esportazioni sono aumentate da 2.498 miliardi a oltre 3.580 miliardi di dollari, mentre le importazioni, pur in crescita, hanno registrato un incremento più contenuto, passando da 2.077 miliardi a circa 2.590 miliardi di dollari. Questo ha portato a un ampliamento del surplus commerciale, che ha toccato un massimo storico di 992 miliardi di dollari nel 2024.⁹

In sintesi, se prima della pandemia il commercio estero cinese era caratterizzato da un equilibrio più marcato tra esportazioni e importazioni, negli anni successivi la Cina ha consolidato la sua posizione economica globale attraverso un'espansione delle esportazioni, che ha portato a un aumento del surplus commerciale con le principali economie. Questo rappresenta sia un vantaggio, perché rafforza la quota cinese nei mercati internazionali, che una vulnerabilità, poiché rende il paese più esposto alle variazioni della domanda esterna oggi influenzata anche da fattori geopolitici come le politiche economiche della seconda amministrazione Trump e le tariffe europee sui veicoli elettrici.

Gli effetti di queste politiche: China Shock 2.0?

L'effetto della crescita dell'export cinese si è affermato su tutte le principali economie mondiali: con gli Stati Uniti il surplus commerciale è passato da 296 miliardi nel 2019 a 361 miliardi di dollari nel 2024; con l'Unione Europea da 152 miliardi nel 2019 a 247 miliardi di dollari nel 2024, con un picco vicino ai 400 miliardi di euro nel 2023, secondo fonti europee; con l'Asean da 77 miliardi

⁸ Dati rilevati da [General Authority for Customs of China \(Gacc\)](#), ultimo accesso 13 marzo 2025.

⁹ *Ibidem*.

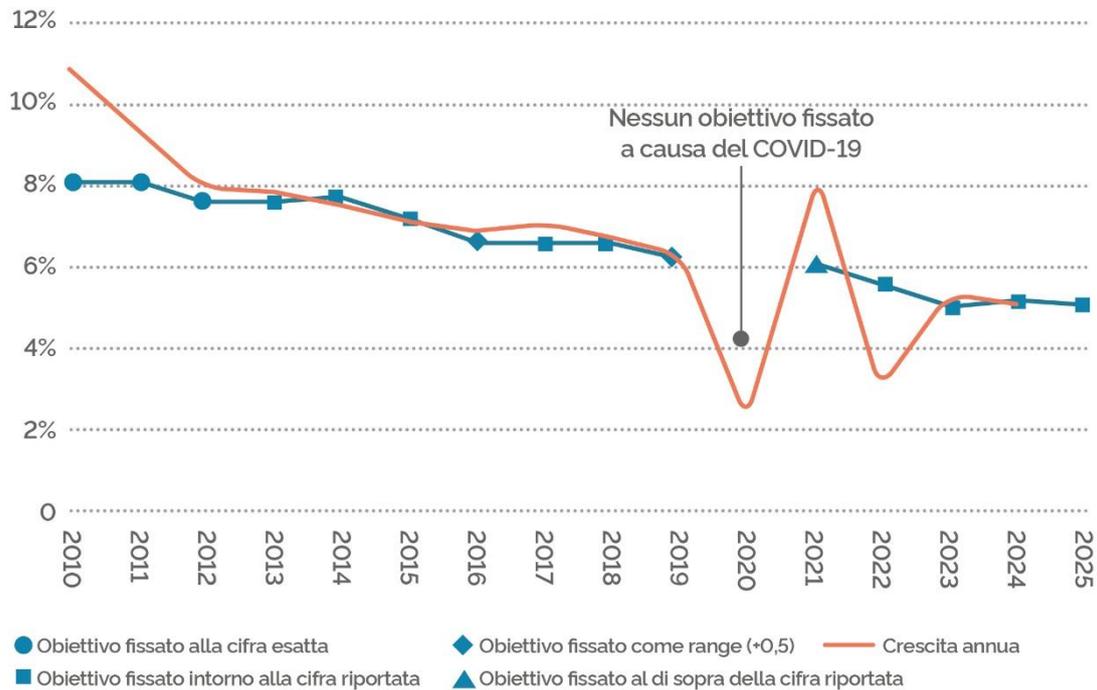
a 191 miliardi di dollari.¹⁰ Questa situazione ha fatto emergere il dibattito internazionale sul concetto di “overcapacity” – ovvero l’eccesso di produzione scaricata sui mercati internazionali – e sul rischio di un secondo China Shock diverso dal precedente per la qualità dei prodotti oggi esportati.¹¹ Infatti, se negli anni 2000 l’ingresso della Cina nell’Omc aveva comportato la deindustrializzazione delle economie avanzate nei settori a basso valore aggiunto, oggi l’industria cinese è profondamente trasformata come effetto delle politiche di riqualificazione industriale come Made in China 2025. Tra i settori più coinvolti ci sono quelli legati alla transizione energetica, su tutti le batterie per le auto elettriche e in generale il settore automotive. Questa circostanza ha avuto un forte impatto sulle relazioni con la Cina di Europa e Stati Uniti, che considerano la forza manifatturiera cinese come il risultato di sussidi distortivi, mentre Pechino difende la propria posizione sostenendo che l’aumento delle esportazioni sia dovuto semplicemente a una migliore competitività delle proprie aziende.

Pechino non sembra intenzionata a cambiare strategia rispetto al rafforzamento della capacità manifatturiera nei settori avanzati. L’investimento in questi ambiti, come le rinnovabili e i semiconduttori, garantisce un vantaggio strategico nella competizione globale caratterizzata da rivalità commerciale e tecnologica. Inoltre, con un’economia stagnante e un settore immobiliare in crisi, la manifattura è vista come il mezzo più rapido per sostenere la crescita finché Pechino non riuscirà a completare la transizione verso un modello economico maggiormente basato sui consumi interni – e dunque meno esposto alla domanda internazionale e all’indebitamento – il che però richiede costose riforme strutturali. Di conseguenza, le politiche industriali cinesi continueranno a rafforzarne il ruolo globale di fabbrica del mondo, ma alimenteranno tensioni commerciali nei prossimi anni.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ F. Fasulo, “China Shock 2.0: le “nuove forze produttive”, ISPI, Global Watch n. 175, 17 maggio 2024.

**FIG. 1 - OBIETTIVI DI CRESCITA E ANDAMENTO REALE DEL PIL IN CINA
(2010-25, VALORI PERCENTUALI)**



Fonte:
Elaborazione ISPI su dati di NBS of China, Reuters

Relazioni Cina-Usa

Competizione strategica e approccio negoziale

Il rapporto tra Cina e Stati Uniti rappresenta la principale rivalità della politica internazionale contemporanea ed è caratterizzato da una competizione strutturale su più livelli: economica, tecnologica e strategica. La posizione ufficiale espressa sotto l'amministrazione Biden per voce del segretario di Stato Antony J. Blinken, e non ancora modificata con la nuova amministrazione Trump, era che "la Cina [fosse] l'unico paese con sia la volontà di ridefinire l'ordine internazionale, sia il crescente potere economico, diplomatico, militare e tecnologico per farlo".¹² Nonostante alcuni tentativi di stabilizzazione diplomatica, il confronto tra le due potenze rimane acceso. La traiettoria delle relazioni bilaterali è mutata significativamente nel corso degli ultimi decenni: dalla cooperazione pragmatica della fine del XX secolo si è passati a una rivalità strategica sempre più marcata nell'ultimo decennio. L'apertura economica della Cina negli anni Settanta e il suo ingresso nell'Omc nel 2001 hanno accelerato l'integrazione del paese nell'economia globale, rendendolo un attore centrale nel commercio internazionale. Tuttavia, con il consolidamento del potere di Xi Jinping e la spinta verso l'autosufficienza industriale e tecnologica attraverso la strategia Made in China 2025, Washington ha iniziato a percepire Pechino come una minaccia alla propria egemonia

¹² "People's Republic of China", Integrated country Strategy, US Department of State, modifiche 2 febbraio 2023.

economica e geopolitica. Il cambio di passo nella politica statunitense aveva già preso avvio con la strategia del Pivot to Asia, annunciata nel 2011 sotto l'amministrazione Obama, con l'obiettivo di dare centralità nella politica estera e di sicurezza americana all'Asia-Pacifico. Questo orientamento ha segnato l'inizio di una competizione più esplicita, con Washington che ha cercato di rafforzare le proprie alleanze regionali e contenere l'influenza cinese, attraverso iniziative economiche come il Trans-Pacific partnership (Tpp) – poi abbandonato dalla presidenza Trump.¹³ La relazione tra le due potenze si è quindi trasformata in un confronto di lungo periodo, con la Cina che da interlocutore strategico è diventata, nella visione americana, il principale avversario sistemico a livello globale.

La competizione tra Cina e Stati Uniti si è intensificata in maniera significativa durante la prima presidenza di Donald Trump, con il lancio della guerra commerciale. Dal 2018 la Casa Bianca ha promosso l'innalzamento dei dazi sulle importazioni cinesi e il rafforzamento dei controlli sugli investimenti e sulle transazioni finanziarie.¹⁴ L'obiettivo era quello di limitare l'accesso cinese a tecnologie strategiche e ridurre la dipendenza dell'economia americana dai beni provenienti dalla Repubblica popolare. Questa strategia ha dato avvio a un tentativo progressivo di “decoupling” – ovvero il disaccoppiamento economico tra le due potenze – anche se circoscritto ai settori tecnologici e manifatturieri ritenuti critici per la sicurezza nazionale statunitense. La pandemia di Covid-19 ha poi avuto un impatto significativo sulle relazioni sino-americane, mettendo in evidenza la vulnerabilità delle catene di approvvigionamento globali e l'influenza dominante della Cina in molti settori strategici – come quello hi-tech e dell'energia sostenibile. Il 2020 ha segnato un punto di svolta per molte economie occidentali, che hanno iniziato a riconsiderare il proprio livello di dipendenza da Pechino e a valutare con maggiore interesse le politiche di decoupling. Tra le misure più significative adottate da Washington vi sono il Chips and Science Act e il divieto di esportazione di chip avanzati e delle tecnologie necessarie per la loro produzione, oltre alle pressioni su paesi alleati come Paesi Bassi e Giappone per limitare le vendite di macchinari per la litografia avanzata a Pechino.¹⁵ Un altro punto di forte attrito è rappresentato dalla sovraccapacità produttiva cinese (overcapacity), che Washington accusa di distorcere i mercati globali in settori come l'energia rinnovabile e la manifattura, attraverso sussidi governativi e dumping commerciale. In questo contesto, la competizione tra le due potenze si è strutturata sempre più attorno al concetto di “economic security”, che definisce la sicurezza nazionale in termini di resilienza economica e controllo delle filiere strategiche. L'allora segretario di Stato degli Stati Uniti, Blinken ha delineato questa strategia nel 2023 attraverso il modello “invest, align, compete”, che prevede investimenti in settori critici, allineamento con gli alleati per ridurre le vulnerabilità e una competizione aperta con Pechino nei mercati globali.¹⁶ Questa visione è stata poi integrata nel G7, sancendo un approccio coordinato tra le principali economie avanzate per mitigare i rischi derivanti dalla dipendenza cinese e rafforzare la sicurezza economica occidentale.

¹³ K.G. Lieberthal, “The American Pivot to Asia”, Brookings, 21 dicembre 2011; “FACT SHEET: Advancing the Rebalance to Asia and the Pacific”, The White House, 16 novembre 2015.

¹⁴ “How the US-China Trade War Affected the Rest of the World”, National Bureau of Economic Research, ultimo accesso 12 marzo 2025.

¹⁵ A. Prina Cerai, “Semiconduttori: stato e prospettiva degli investimenti dei microchip ‘maturi’ in Cina”, in *Focus Cina e Indo-Pacifico n. 6*, ISPI (a cura di) per l'Osservatorio di Politica Internazionale del Parlamento e Maeci, ottobre 2024.

¹⁶ “Secretary Blinken on the Administration’s Policy Toward China”, *Asia Society*, 26 maggio 2022.

Prendendo il testimone da Trump, l'amministrazione Biden ha così mantenuto un approccio altrettanto rigido rispetto a quello impostato con la guerra commerciale del 2018. Tuttavia, a differenza del suo predecessore, Biden ha puntato sull'allineamento con gli alleati asiatici ed europei, rafforzando un'architettura di contenimento di Pechino che si fonda su sicurezza economica e cooperazione indo-pacifica. L'ex presidente statunitense ha proceduto a istituzionalizzare la centralità dell'Indo-Pacifico, traducendo questa visione in strumenti concreti. Sul piano economico, ha promosso l'Indo-Pacific economic framework for prosperity (Ipef), un'iniziativa che mira a rafforzare le filiere industriali e tecnologiche della regione. Mentre sul piano militare e strategico, ha consolidato i legami con gli alleati attraverso il rafforzamento del Quadrilateral security dialogue (Quad - Stati Uniti, Giappone, Australia e India) e ha dato impulso all'Aukus, il patto di sicurezza trilaterale tra Stati Uniti, Regno Unito e Australia. Biden ha inoltre integrato nella competizione sino-statunitense una dimensione più ideologica, cercando di proiettare l'immagine di un ordine mondiale diviso tra democrazie e autocrazie. In questo contesto si inseriscono iniziative come il Summit for democracy, che puntava a consolidare la coesione tra gli alleati occidentali e a contrastare l'influenza di Pechino e Mosca nel sud globale.¹⁷

La riconferma di Trump alla Casa Bianca ha aperto un ampio dibattito sul futuro delle relazioni sino-americane. Durante il primo mandato di Trump, la politica commerciale statunitense si era orientata verso un protezionismo aggressivo, caratterizzato da dazi, limitazioni agli investimenti e restrizioni sulle esportazioni tecnologiche con un approccio negoziale. La sua rielezione ad un secondo mandato potrebbe segnare una nuova fase di confronto più diretto con Pechino, anche se al momento il Presidente si sta dedicando maggiormente ad altri dossier internazionali. Tra le misure già annunciate ad oggi, spicca l'imposizione a inizio marzo di un dazio generalizzato del 20%¹⁸ sulle importazioni cinesi mossa che avrà conseguenze significative per il commercio globale e per le relazioni economiche tra i due paesi. Tuttavia, la postura di Trump rimane imprevedibile, con dichiarazioni spesso contraddittorie e una strategia diplomatica difficile da anticipare. Allo stesso tempo, all'interno dell'amministrazione statunitense esistono correnti più pragmatiche e interessi economici che potrebbero spingere per un maggiore dialogo con Pechino. Settori dell'amministrazione Usa sembrano intenzionati a mantenere aperti canali di comunicazione con Pechino, soprattutto per evitare il deterioramento della stabilità economica globale. Anche alcune grandi aziende americane, come Tesla di Elon Musk, continuano a investire in Cina, dimostrando che gli interessi economici potrebbero giocare un ruolo nel mitigare la retorica politica.

Le relazioni tra Cina e Stati Uniti rimangono quindi caratterizzate da una competizione sistemica che difficilmente vedrà un'inversione di tendenza nel breve periodo. La competizione tecnologica, la sicurezza nel Pacifico e la questione della sovraccapacità industriale cinese continueranno a essere elementi di tensione. Il nuovo presidente ha già dimostrato di essere meno propenso a strategie multilaterali anche con gli alleati, rischiando di mettere in discussione il pilastro "align" della strategia "invest, align, compete" promossa dall'amministrazione Biden. Questa potrebbe creare difficoltà nei rapporti con i partner europei e asiatici, rendendo meno efficace l'azione congiunta per il contenimento di Pechino. Tanto che si è iniziato a parlare di una crisi del *friendshoring*, la politica che mirava a ricollocare le filiere produttive in paesi politicamente alleati

¹⁷ The Summit for Democracy, US Department of State, ultimo accesso 12 marzo 2025.

¹⁸ "Further amendment to duties addressing the synthetic opioid supply chain in the People's Republic of China", The White House, 3 marzo 2025.

per ridurre la dipendenza dalla Cina.¹⁹ La nuova amministrazione sta mostrando di privilegiare un approccio più unilateralista e negoziale, concentrandosi su accordi commerciali bilaterali. Il futuro di iniziative come le alleanze militari Quad, l'Aukus e l'Ipef appare incerto: se l'amministrazione Biden aveva cercato di rafforzare il blocco di contenimento dell'influenza cinese attraverso queste piattaforme multilaterali, Trump sembra più incline a rivedere i termini della cooperazione e a condizionarla a un maggiore ritorno economico o strategico per gli Stati Uniti.

Un precedente significativo di questo approccio è stato il Phase One Deal,²⁰ l'accordo commerciale siglato tra Washington e Pechino nel dicembre 2019 durante il primo mandato di Trump. Questo accordo mirava a ridurre il disavanzo commerciale con la Cina, imponendo a Pechino l'acquisto di ulteriori 200 miliardi di dollari in beni e servizi americani nel biennio 2020-2021. In cambio, gli Stati Uniti si impegnavano a sospendere o ridurre alcuni dazi su una parte delle importazioni cinesi. Tuttavia, la pandemia di Covid-19 e le crescenti tensioni geopolitiche hanno impedito alla Cina di rispettare gli impegni, e l'accordo non ha portato a una de-escalation nella guerra commerciale. Con il ritorno di Trump alla Casa Bianca, non è escluso che il nuovo presidente possa cercare un approccio simile, basato su accordi bilaterali e su concessioni economiche mirate piuttosto che su un'architettura multilaterale di contenimento della Cina.

Relazioni Cina-UE

Quale rapporto con il “rivale sistemico” nella seconda amministrazione Trump?

La Cina e l'Unione Europea (allora Comunità economica europea) hanno stabilito rapporti diplomatici nel 1975 e il primo trattato commerciale è stato siglato nel 1985, tuttavia è solo con l'accesso della Repubblica popolare nell'Omc nel dicembre 2001 che i rapporti economici hanno iniziato a svilupparsi in modo sostanziale. La crescita economica cinese che ne è seguita è stata uno dei motori dello sviluppo globale e dell'avvicinamento europeo a Pechino: tra il 2000 e il 2020 il prodotto interno lordo reale della Cina è aumentato di circa 5 volte, offrendo alle aziende europee opportunità d'investimento e commerciali in termini di export - cresciuto mediamente del 10% annuo nei due decenni.²¹ Parallelamente, per la Cina, l'UE ha acquistato una maggior rilevanza strategica, non solo come fonte di investimenti e tecnologie per promuovere il proprio sviluppo, ma anche come partner internazionale da coinvolgere per realizzare un ordine globale multipolare e controbilanciare così l'influenza degli Stati Uniti in particolare dopo la prima elezione a presidente di Donald Trump.

Il rapporto, tuttavia, ha subito un profondo capovolgimento negli ultimi anni, a causa di molteplici frizioni economiche e politiche.²² Da un lato, hanno avuto un peso crescente il dumping e le altre distorsioni di mercato operate dalle aziende cinesi sul mercato europeo, l'ampio deficit commerciale e la dipendenza per prodotti strategici alla transizione verde europea, oltre alla mancanza di reciprocità dovuta sia all'iniquità del mercato interno cinese - per la complessa

¹⁹ A. Beattie, “The day friendshoring died”, *Financial Times*, 6 gennaio 2025.

²⁰ “Economic And Trade Agreement Between the Government of the United States Of America And The Government Of The People’s Republic Of China Text”, Office of the United States Trade Representative, ultimo accesso 15 marzo 2025.

²¹ “EU-China trade and investment relations in challenging times”, Policy Department for External Relations – DG EXPO, maggio 2020.

²² A. Garcia Herrero, “China-EU roller-coaster relations: Where do we stand and what to do?”, Bruegel, giugno 2023.

regolamentazione e in particolare per l'insufficiente protezione per gli investimenti europei sia alla crescente competitività industriale della concorrenza cinese sostenuta dagli aiuti statali. Dall'altro, l'UE ha osservato con apprensione la svolta autoritaria impressa al sistema di governo cinese dal XIX congresso del Partito comunista cinese nell'ottobre 2017,²³ l'ondata di acquisizioni in settori high-tech critici per lo sviluppo dell'industria europea collegate al piano strategico di Made in China 2025,²⁴ la crescente presenza della Cina nelle proprie infrastrutture critiche e l'estensione dell'influenza di Pechino nelle proprie regione periferiche tramite la Belt and Road Initiative (Bri), mettendo quindi in relazione questi sviluppi con la coercizione economica esercitata nei confronti di alcuni paesi e la tendenza cinese a dividere l'UE trattando separatamente i propri membri.²⁵ Un segno inequivocabile del cambio di paradigma in atto a Bruxelles è stata la pubblicazione nel marzo 2019 dello Strategic outlook sui rapporti UE-Cina, in cui la Repubblica popolare cinese veniva descritta come:

1. “partner di cooperazione e di negoziazioni” con cui bilanciare gli interessi e collaborare per raggiungere alcuni obiettivi;
2. “competitor economico” alla ricerca della leadership tecnologica;
3. “rivale sistemico” che promuove una visione alternativa degli affari globali.

A partire dal 2020-21, l'approccio dell'UE nei confronti della Cina è quindi cambiato e le istituzioni europee hanno iniziato ad adottare una serie di misure volte a ridurre la propria vulnerabilità strategica europea nei confronti di Pechino. Al centro di manovre come il Net zero industry act, il Chips act e il Critical raw material act c'è la volontà dell'UE di ridurre la propria esposizione al rischio rappresentato dalla dipendenza europea dall'import di prodotti strategici. Questo obiettivo, identificato da Ursula von der Leyen con il termine di “de-risking” in alternativa al ben più radicale concetto di “decoupling”,²⁶ si è consolidato dopo l'invasione russa dell'Ucraina che per la prima volta ha esposto tutta l'UE alla strumentalizzazione politica di una dipendenza economica da parte di un regime autocratico. Il cuore del cambio di paradigma europeo rappresentato dall'ascesa del de-risking è la Strategia sulla sicurezza economica presentata nel giugno 2023, che prevede tre obiettivi principali: promuovere competitività dell'industria europea, proteggere l'UE dai rischi per la propria sicurezza economica e creare una rete di paesi partner con cui collaborare per diminuire la propria vulnerabilità economica.²⁷ Questa strategia che in inglese viene sintetizzata con “promote, partner, protect” ha molti punti di contatto con l’“invest, align, compete” statunitense che prevede rispettivamente politiche industriali, accordi

²³ In quell'occasione il segretario generale Xi Jinping ha posto le basi per la propria permanenza al potere oltre il tradizionale limite dei due mandati e ha fortemente indebolito il sistema di leadership collegiale, due caratteristiche istituzionali che si erano affermate nell'epoca post-maoista. Di fatto, a partire dall'ottobre 2017, il sistema di potere cinese ha subito una forte centralizzazione e personalizzazione.

²⁴ T. Hanemann e M. Huotari, “Record Flows and Growing Imbalances. Chinese Investment in Europe in 2016”, Rhodium Group e Merics, gennaio 2017.

²⁵ Cfr. Gruppo dei 17+1; vedere anche F. Fasulo, “Relazioni Cina-UE: il ritorno in Europa di Xi Jinping”, in *Focus Cina e Indo-Pacifico n. 5*, ISPI (a cura di) per l'Osservatorio di Politica Internazionale del Parlamento e Maeci, giugno 2023.

²⁶ A. Politi, “Relazioni UE-Cina: tra “de-risking” e “re-engagement””, in *Focus Cina e Indo-Pacifico n. 2*, ISPI (a cura di) per l'Osservatorio di Politica Internazionale del Parlamento e Maeci, maggio 2023.

²⁷ I. DI Carlo, “Relazioni UE-Cina: alla ricerca di un nuovo equilibrio”, in *Focus Cina e Indo-Pacifico n. 3*, ISPI (a cura di) per l'Osservatorio di Politica Internazionale del Parlamento e Maeci, ottobre 2023; F. Ghirelli “Relazioni UE-Cina: l'economic security prende forma”, in *Focus Cina e Indo-Pacifico n. 4*, ISPI (a cura di) per l'Osservatorio di Politica Internazionale del Parlamento e Maeci, gennaio 2024.

commerciali per diversificare le filiere e sanzioni per limitare il trasferimento tecnologico in settori cruciali. Tuttavia, sebbene questo approccio possa presentare dei parallelismi con la linea seguita dall'amministrazione di Joe Biden, il punto di vista europeo diverge in modo significativo sia da quello del presidente democratico sia a maggior ragione da quello del suo successore repubblicano. L'obiettivo dell'UE e della legislazione adottata finora (come ad esempio l'Anti-coercion instrument), infatti, è in primis quello di gestire la competizione con la Cina. Diversamente dalla percezione di Biden di un confronto sistemico tra democrazie e autoritarismi in cui l'obiettivo statunitense era quello di vincere la competizione strategica con la Cina, l'UE muove dalla premessa che il rapporto con Pechino possa essere segmentato e scorporato su più piani, come suggerito dallo Strategic outlook: secondo l'UE rivalità, competizione e collaborazione con la Cina possono coesistere e devono essere bilanciate, discernendo individualmente su ogni singola tematica rilevante per il rapporto bilaterale.

Con Trump, il quadro in cui si collocano i rapporti UE-Cina cambia nuovamente. L'approccio statunitense verso Pechino rimane incardinato sul principio del confronto strategico, ma rispetto all'amministrazione precedente la strategia di Trump tralascia il principio della solidarietà democratica e l'azione diplomatica perde la collegialità che invece aveva cercato di costruire Joe Biden. Questo comporta un dilemma per l'UE, i cui interessi sono sempre meno considerati e tutelati dall'alleato statunitense, come dimostrato dal recente dibattito sul ruolo della Nato e sulle spese militari. Pechino sta così cercando di capitalizzare sulla crisi dei rapporti transatlantici, portando nelle capitali europee un messaggio di affidabilità che contrasta con l'imprevedibilità e la scarsa considerazione mostrate dall'alleato statunitense.²⁸ D'altra parte, l'UE ha mostrato una maggior apertura accennando di voler migliorare i rapporti con la Cina: von der Leyen in un discorso di febbraio al corpo diplomatico di Bruxelles ha detto che per l'Europa esiste uno spazio per approfondire la collaborazione commerciale con la Cina e trovare un'intesa sui dossier di comune interesse,²⁹ mentre in marzo il Parlamento Europeo ha rimosso alcune auto-restrizioni imposte sugli incontri dei propri parlamentari coi funzionari cinesi.³⁰ Probabilmente non si tratta di una svolta strategica, anche perché sussistono le ragioni che nel 2019-2021 hanno portato al cambio di posizione europea rispetto alla Cina, bensì di un cambio tattico per cercare una sponda contro Trump.

Questo mutato contesto internazionale però potrebbe avere delle ripercussioni concrete sugli interessi europei, a partire dai rapporti economici con la Cina. Nel 2024 il deficit commerciale dell'UE nei confronti della Cina ammontava a circa €300 miliardi,³¹ una cifra che potrebbe gonfiarsi ancora se gli Stati Uniti dovessero chiudere ulteriormente il proprio mercato alle merci cinesi e queste ultime dovessero trovare una nuova destinazione. Negli ultimi due anni, infatti, al centro delle preoccupazioni europee si è piazzato il tema della sovracapacità industriale cinese, generatasi sia dalla continua depressione interna dei consumi sia dal successo del piano di sviluppo industriale in settori manifatturieri ad alto valore aggiunto noto come Made in China 2025. Il caso

²⁸ F. Bermingham, "Your best friend has abandoned you: inside China's latest EU charm offensive", *South China Morning Post*, 28 febbraio 2025; F. Bermingham, "China courts frazzled Europe as Western alliance wavers", *South China Morning Post*, 16 febbraio 2025.

²⁹ F. Bermingham, "EU shifting tone of stance on China as it prepares for frictions with US", *South China Morning Post*, 5 febbraio 2025.

³⁰ F. Bermingham, "European Parliament removes curbs on lawmaker meetings with China" *South China Morning Post*, 7 marzo 2025.

³¹ "Slight decline in imports and exports from China in 2024", *Eurostat News*, 4 marzo 2025.

più evidente è quello delle auto elettriche.³² Per proteggersi un comparto strategico ancora impreparato ad affrontare la concorrenza cinese, l'anno scorso l'UE ha deciso di introdurre dazi sull'import di auto elettriche: la decisione ha diviso profondamente i paesi europei tra quelli contrari (Germania e Spagna, in difesa dei propri interessi commerciali con Pechino nel settore) e quelli favorevoli (Francia, Italia e Polonia), e ha segnato l'inizio di un inedito confronto commerciale tra il blocco europeo e la Repubblica popolare.³³

Relazioni Cina-Italia

La normalizzazione dei rapporti dopo l'uscita dalla Bri

Nel quadro dei rapporti tra Europa e Cina, durante l'ultimo decennio Roma ha occupato una posizione rilevante ma allo stesso tempo anomala. Alla base di questa peculiarità sta l'adesione e il successivo ritiro dell'Italia – un paese membro del G7, fondatore del progetto europeo e centrale nelle istituzioni di Bruxelles – dalla Belt and Road Initiative, il progetto politico di proiezione internazionale con focus infrastrutturale che ha caratterizzato la politica estera della Cina a partire dal 2013.

La firma del memorandum sulla Bri, avvenuta nel marzo 2019 durante il primo governo guidato da Giuseppe Conte, era stata pensata come strumento d'intesa politica per rilanciare i rapporti commerciali sulla falsariga di quanto fatto negli anni precedenti da altri paesi europei. Tuttavia, oltre ai modesti risultati conseguiti sul piano economico, l'avvento della competizione strategica con la Cina durante la prima presidenza Trump ha caratterizzato negativamente l'Italia agli occhi dei partner occidentali, facendola apparire come protagonista di una azione unilaterale al di fuori del consenso occidentale su Pechino.³⁴ Fin dai primi mesi successivi alla firma, la posizione di unico paese del G7 aderente al progetto chiave della politica estera cinese era diventata politicamente sensibile per il governo italiano, e ancor di più alla luce della successiva elezione di Biden e dell'invasione russa dell'Ucraina che avevano contribuito a rinsaldare i rapporti euro-atlantici.³⁵

Per l'Italia si è quindi imposto il dilemma dell'uscita dal memorandum, il cui rinnovo sarebbe dovuto avvenire automaticamente nel marzo del 2024 – allo scadere di un termine quinquennale – in assenza di un ritiro esplicito di una delle due parti, da comunicarsi con un anticipo di tre mesi dalla scadenza. Il timore era quello che la controparte cinese potesse interpretare il ritiro italiano dalla Bri come un considerevole danno di immagine per uno dei propri principali strumenti di politica estera, e di conseguenza applicasse ritorsioni economiche e commerciali nei confronti delle aziende italiane come mezzo di pressione politica. Per questo motivo il governo di Giorgia

³² F. Fasulo e G.A. Casanova, "Cause e prospettive del successo cinese nel mercato globale dell'auto elettrica", in *Focus Sicurezza Energetica n. 7*, ISPI (a cura di) per l'Osservatorio di Politica Internazionale del Parlamento e Maeci, luglio 2023.

³³ I. di Carlo, "Unione Europea e Cina: tra dipendenze economiche e tensioni geopolitiche" in *Focus Cina e Indo-Pacifico n. 6*, ottobre 2024; F. Ghiretti "Unione Europea e Cina: tra dazi e nuova Commissione", in *Focus Cina e Indo-Pacifico n. 7*, ISPI (a cura di) per l'Osservatorio di Politica Internazionale del Parlamento e Maeci gennaio 2025; G.A. Casanova, "Auto elettrica: sfida cinese e risposte occidentali", Commentary, ISPI, 19 dicembre 2023.

³⁴ F. Fasulo, "Il Caso del Memorandum", in *Focus Cina e Indo-Pacifico n. 2*, ISPI (a cura di) per l'Osservatorio di Politica Internazionale del Parlamento e Maeci, maggio 2023.

³⁵ G.A. Casanova, "La questione del rinnovo del memorandum sulla Belt and Road Initiative", in *Focus Cina e Indo-Pacifico n. 3*, ISPI (a cura di) per l'Osservatorio di Politica Internazionale del Parlamento e Maeci, settembre 2023.

Meloni ha lavorato in modo tale da assicurare Pechino sulla non-ostilità della propria intenzione di abbandonare la Bri, proponendo contestualmente di rilanciare il Partenariato strategico globale firmato nel 2004 dai due paesi.³⁶ L'obiettivo italiano era quello di mantenere un alto profilo istituzionale nei rapporti bilaterali ma allo stesso tempo depoliticizzare la cooperazione tra i due paesi, sottraendola a quell'inquadramento nella Bri che tanto aveva ristretto lo spazio politico per l'azione diplomatica italiana. In altre parole, con il ritiro dal memorandum e il rilancio del Partenariato, il governo ha perseguito la "normalizzazione" e la depoliticizzazione dei rapporti con la Cina.³⁷

Il percorso di normalizzazione dei rapporti bilaterali ha coinvolto anche la ripresa degli incontri di alto livello tra i leader italiani e cinesi: infatti, dopo la partecipazione dell'allora presidente del Consiglio Conte al Belt and Road Forum di aprile 2019, l'unico altro incontro dello stesso livello è avvenuto tra Meloni e Xi durante il G20 di Bali nel novembre 2022. Invece, nella seconda metà del 2024, sia il presidente del Consiglio Meloni sia il presidente della Repubblica Sergio Mattarella si sono recati a Pechino, con l'intento di mostrare la solidità dei legami anche dopo l'uscita italiana dalla Bri e rilanciare i rapporti economici con Pechino.³⁸

Il viaggio di Meloni, che tra il 27 e il 31 luglio ha incontrato Xi e il premier Li Qiang, ha portato alla firma di un "Piano d'azione per il rafforzamento del Partenariato strategico globale Cina-Italia (2024-27)"³⁹ che insiste su alcuni punti fondamentali: l'impegno a portare avanti incontri bilaterali su base annuale; la promozione del settore agroalimentare italiano e l'intento di riequilibrare la bilancia commerciale;⁴⁰ l'impegno alla cooperazione nei mercati terzi; la definizione di sei settori chiave per la cooperazione (commercio e investimento, finanza, innovazione scientifico-tecnologica e istruzione, sviluppo sostenibile, sanità e medicina, e *people-to-people exchange*). D'altro canto, la visita di Mattarella, tra il 6 e il 12 novembre, ha condotto invece alla stipula di dieci accordi, principalmente in campo economico e culturale. Entrambi gli incontri hanno fatto molti riferimenti al settecentesimo anniversario della morte di Marco Polo, celebrando il rapporto di lunga data fra i due paesi e richiamando, nel caso di Meloni, lo "spirito dell'antica Via della seta", un riferimento storico slegato dalla Bri contemporanea e che lega tutte nazioni che hanno fatto parte della Via della seta, quindi anche l'Italia.⁴¹

Sul piano economico, la riapertura del dialogo con Pechino è avvenuta anche allo scopo di proporre l'Italia come partner europeo per la Cina al pari di quanto fatto da altri paesi europei che hanno avuto contatti con Xi anche al di fuori del cappello istituzionale dell'UE (Figura 2). Al centro dell'interesse italiano si trova il settore dell'automotive. Nell'estate 2024, il ministro delle Imprese e del Made in Italy Adolfo Urso si era recato in Cina per discutere di cooperazione su green tech e mobilità sostenibile. In quei mesi i diversi membri dell'UE si trovavano in

³⁶ G.A. Casanova, "Cina-Italia: l'impatto del ritiro dal memorandum sui rapporti bilaterali", in *Focus Cina e Indo-Pacifico n. 4*, ISPI (a cura di) per l'Osservatorio di Politica Internazionale del Parlamento e Maeci, febbraio 2024.

³⁷ F. Fasulo e G.A. Casanova, "Italia-Cina: la ripresa della diplomazia economica e commerciale" in *Focus Cina e Indo-Pacifico n. 5*, ISPI (a cura di) per l'Osservatorio di Politica Internazionale del Parlamento e Maeci, giugno 2024.

³⁸ F. Fasulo, "La visita di Meloni in Cina e il dibattito sugli investimenti cinesi nell'automotive", in *Focus Cina e Indo-Pacifico n. 6*, ISPI (a cura di) per l'Osservatorio di Politica Internazionale del Parlamento e Maeci, ottobre 2024; F. Fasulo, "La visita di Stato del presidente Mattarella nella Repubblica popolare cinese" in *Focus Cina e Indo-Pacifico n. 7*, ISPI (a cura di) per l'Osservatorio di Politica Internazionale del Parlamento e Maeci, gennaio 2025.

³⁹ "Piano d'azione per il rafforzamento del Partenariato Strategico Globale Cina-Italia (2024-2027)", luglio 2024.

⁴⁰ Nel 2024 il disavanzo commerciale italiano con la Cina ha superato i €30 miliardi secondo dati raccolti da *infoMercatiEsteri* (ultima consultazione 12 marzo 2025).

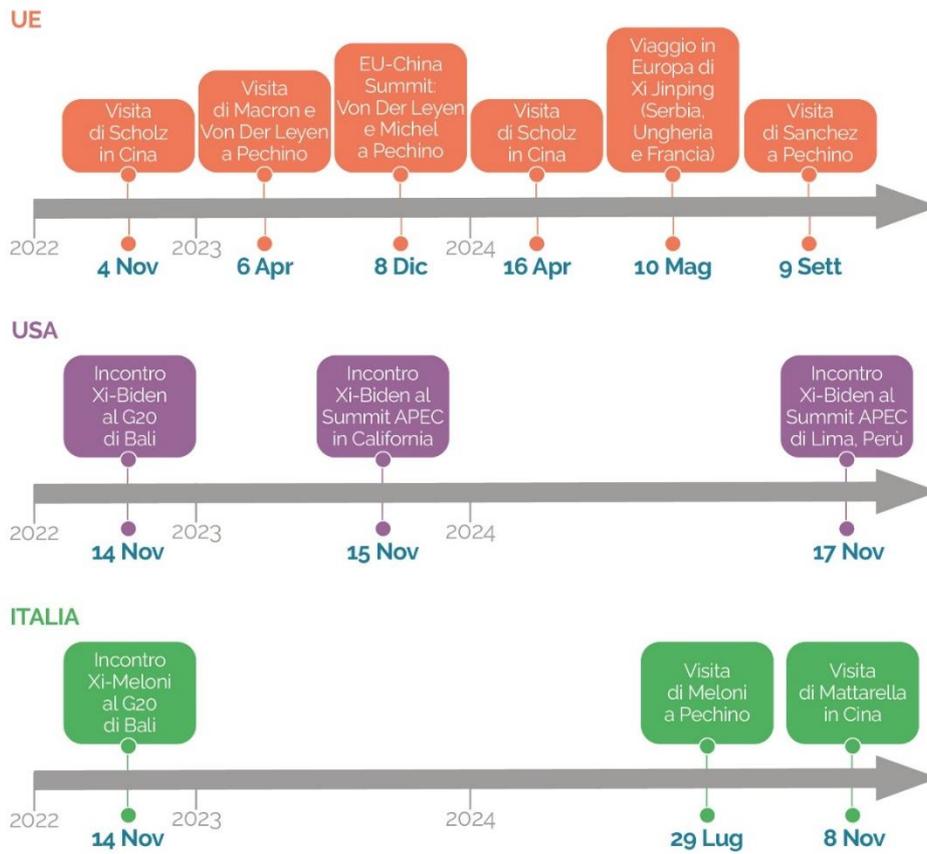
⁴¹ Vedere nota 35.

competizione per attirare gli investimenti high tech delle case automobilistiche cinesi e inserirsi così nelle catene di produzione mondiale dell'auto elettrica. In questo senso, l'Italia aveva individuato il proprio partner di riferimento in Dongfeng Motors, cercando anche di favorire un accordo con Stellantis: la compagnia si prefiggeva di aprire linee produttive capaci di immettere sul mercato italiano almeno 100.000 auto ibride all'anno. Queste discussioni, tuttavia, sono arrivate a un punto di stallo dopo il voto di ottobre 2024 in cui l'UE ha introdotto dazi sull'importazione di veicoli elettrici prodotti in Cina. Dopo la decisione, che è stata approvata anche con il voto favorevole dell'Italia, Pechino ha istruito le case automobilistiche cinesi a sospendere gli investimenti nei paesi che avessero sostenuto l'adozione dei dazi.⁴²

Con l'azione diplomatica dell'ultimo biennio, l'Italia è riuscita a gestire una questione sensibile come l'uscita dalla Bri senza contraccolpi diplomatici con Pechino, ma anzi avviando solide discussioni per ulteriori collaborazioni in primo luogo di tipo economico. Roma ha dimostrato come il rapporto bilaterale con Pechino trascenda l'episodio della Bri e sia un elemento stabile dalla storia secolare. Tuttavia, le crescenti tensioni economiche tra la UE e la Cina hanno colpito negativamente l'Italia che ha mantenuto una posizione pienamente in linea con Bruxelles, al contrario di paesi quali Germania e Spagna che hanno votato sui dazi alle auto elettriche privilegiando gli interessi economici nazionali e puntando a evitare frizioni con Pechino.

⁴² “Exclusive: China tells carmakers to pause investment in EU countries backing EV tariffs, sources say”, *Reuters*, 31 ottobre 2024.

FIG. 2 - INCONTRI TRA XI JINPING E I CAPI DI STATO/GOVERNO DI UE, USA E ITALIA



Fonte:
Elaborazione ISPI

Osservatorio di Politica internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento
redazionale:

Senato della Repubblica
Servizio Affari internazionali
Tel. 06.67063666
e-mail: affari.internazionali@senato.it

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