



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale

In Relazioni Internazionali Comparate

LM-52

Tesi di Laurea

**LA POLITICA ESTERA DELL'UNIONE
EUROPEA NEI CONFRONTI DELLA CINA:
IL RUOLO DEGLI STATI MEMBRI**

Relatrice

Ch.ma Prof.ssa Stéphanie Novak

Correlatore

Ch. Prof. Kerem Halil-Latif Öktem

Laureanda

Anna Barbieri
Matricola 893653

Anno Accademico

2022/2023

Abstract

This dissertation has been written with the aim to understand to what extent the discrepancy between EU foreign policy and individual member States' foreign policies towards China can be wide, in order to determine whether a process of de-Europeanisation is occurring or not.

China has become a central economic-political player in the contemporary international context; the country's rise began in 1978, when Deng Xiaoping and the Chinese Communist Party (CCP) launched a programme of economic reforms with the purpose to open up the People's Republic of China to foreign investment and to the global market, after a long period of closure. This initiative led the country to an impressive development: between 1990 and 2004, China's average annual growth amounted around 10% and it reached 13% in 2007; thereby, China overtook Germany as the third largest economy in the world and emerged on the international scene as the economy with the highest growth rate in the world (Paul, 2016; Zheng, 2005).

For the purposes of this research, it is important to emphasise that, in the last ten years, China has significantly transformed its attitude towards international diplomacy, moving from a partial involvement to adopting an increasingly aggressive approach, which gained the name of "*Wolf Warrior diplomacy*". Through different projects within the *Belt and Road Initiative* and the 17+1 group, Xi Jinping has started to invest heavily in member States' structures and infrastructures with the aim to make "China less dependent on the world and the world more dependent on China" (Chhetri, 2022).

Since the beginning of the new millennium, these dynamics led the European Union to become increasingly involved in relations with China: in 2003 a strategic partnership between the two sides was established, even though their relation was already characterised by more than 50 bilateral dialogues, 60 dialogues on specific sectors, regular high-level meetings, and annual summits (Sachdeva, 2014). Moreover, the European Union has invested more political activity, capital, and resources in its relationship with China than any other partnership, and this is also confirmed by the fact that China is the only country with which seven strategic documents have been signed so far (Chhetri, 2022).

However, China's incredible rise led the United States to adopt a *decoupling* strategy in order to protect strategic fields which were particularly targeted by Chinese aggressive investments. Following the American example, the European Union changed its approach

towards the Asian country, emphasising the need to create a common response by bringing all member States together, in one coherent voice. In this direction, Ursula von der Lyen presented the so-called “*derisking strategy*”, a term used to indicate the need to reduce risks by actively reacting and protecting Europe from the growing Chinese threat (Rampini, 2023). The document entitled “*European Strategy for Economic Security*”, published in June 2023, introduced several possible measures in this sense, such as the imposition of tariffs, some restrictions on trade in services, and access to foreign direct investment and public procurement.

These dynamics provide the context to proceed with the analysis of three case studies (Italy, Hungary and Germany) whose bilateral relations with China have made it evident that there are strong differences between European foreign policy and the attitudes of individual member states, emphasizing the ongoing de-Europeanization process and the growing discrepancy between European perspectives and those of the different states.

Italy is a member state of the G7 and one of the founding nations of the European Union itself, which in March 2019 signed a *Memorandum of Understanding* (MoU) with China, joining the *Belt and Road initiative*. This choice has raised concerns in both Washington and Brussels, since the consequences of this stance are not merely economic but have strong geo-strategic implications, as well as being openly opposed to the general guidelines adopted at EU level. Such an attitude clearly undermines the possibility of a united position and underlines how Italy is embracing an increasingly Euroskeptic narrative that aims to put national interests above European standards, following an “Italy first” approach that leads to promote and support only those initiatives that benefit Italian companies and producers (Casarini, 2019; Pugliese, Ghiretti, Insisa, 2022). Despite premier Meloni’s recent announcement regarding Italy’s withdrawal from BRI projects, in favour of a rapprochement with the democratic perspectives and values promoted by Brussels and Washington, distrust is still perceptible, and the Italian choice remains a crystal-clear example of how a process of de-Europeanisation is happening (Yang, Gattolin, 2023).

The second case concerns Hungary, a State that openly supports China, promoting bilateral agreements and using its position in the European context to favour its partner. The relationship between China and Hungary has always been particularly significant, as Hungary was among the first countries to officially recognise the People’s Republic of China (PRC). Moreover, with the beginning of the 2000s, the flow of Chinese foreign direct investment increased significantly to the point that, according to Chinese statistics,

in 2010 Hungary alone brought around 89% of the entire Chinese capital flow into Central and Eastern Europe (Chen, 2012).

In 2016, the approval of the project to modernise the railway link between Budapest and Belgrade by the Hungarian parliament further worried Brussels and the United States, as this represents the first project of the *Belt and Road Initiative* in the European context and is therefore considered a sign of the growing Chinese influence in Europe (Rencz, 2019). There have been several episodes in which the Hungarian government has hindered the European decision-making process: in 2017, Hungary decided not to sign a letter from member states condemning the violation of human rights in China in relation to several reports of torture and inhuman treatment of prisoners and political opponents. Furthermore, the country opposed when the European Union decided to issue a statement in support of the court ruling issued by the Hague Tribunal related to the dispute in the South China Sea, in which it underlined the unfoundedness of Chinese claims. In addition, during the European summit held on 14th December 2023, Viktor Orbán opposed to the approval of a new fifty-billion-euro aid package to help Ukraine on the ongoing war. This move supports the Chinese position which refuses to oppose Russia's actions and, overall, constitutes a sign of opposition to the general guidelines adopted by the European Union. It should be underlined that Hungary was the only member state to oppose the European proposal, underlying the country's tendency to go against the flow (L'Agence France-Presse, 2023; De Michele, 2024).

These dynamics led, in a resolution of the European Parliament in 2022, the 81% of MEPs to approve a motion stating that Hungary could no longer be considered a full democracy but a "hybrid regime of electoral autocracy" (Rankin, 2022). Furthermore, the Hungarian prime minister decided to self-proclaim Hungary as an "illiberal democracy", growing itself apart from its "traditional democratic allies" and making its attachment to China even more evident (Venne, 2021). So, it is not surprising the fact that the country earned the nickname of EU's "Trojan horse" since, although it is part of the EU, it often acts against it in favour of China. Finally, it is possible to state that Hungary represents a case of "resistance" to European directives, which according to the analysis proposed by Thomas, constitutes the most serious level of de-Europeanisation in which member states "explicitly question, ignore or even challenge the institutions, norms, and role of the EU's common foreign policy" (Thomas, 2021).

The last case presented deals with Germany, which was selected for its central role in the European context, which offers a different perspective compared to the two case studies

described above. Germany has always been a political leader, playing the role of mediator between member States, and acting as a spokesperson for decisions taken at the European level (Gavas, Koch, 2021). Moreover, Germany is China's main trading partner within the EU member states, in fact almost half of the European exports to China come from Germany, and about a quarter of Chinese imports are destined to Germany (Kundnani, Parello-Plesner, 2012; Hanemann, Huotari, 2015). Through an analysis of this case, it was possible to observe how a "perfect symbiosis" emerged between the two economies based on the balance between China's needs of German innovative technologies and Germany's desire to expand into the Chinese market (Chhetri, 2022; Kundnani, Parello-Plesner, 2012). This put Germany in a critical position: in order to protect its national interests, the country has deepened its economic ties with China, welcoming a lot of investments and signing an increasing number of agreements, pursuing an approach that put business before politics; at the same time, as a leader among the member states of the European Union, the country needs to respect and promote the fundamental values on which the institution is based.

Germany was often criticized regarding its way of handling these dynamics: when the refugee crisis hit Europe during 2015, the approach adopted by Merkel, the so-called "*refugees welcome*", was largely obstructed by several Central and Eastern European countries; at the same time, Berlin was considered responsible for pushing the European Union towards an approach that was considered too soft on some member states which adopted populist and Euroskeptic positions, such as Hungary (Garton Ash, 2021).

After the election of Olaf Scholz, the dynamics became further complicated. In 2022, the Chancellor organized an official visit to Beijing with a delegation consisting of senior executives from the main German companies. This was the first official visit paid by a leader of G7 member states since the pandemic in 2019 and, for this reason, was largely criticized. Scholz's Germany has in fact been accused of putting business before the risks involved in maintaining relations with China. Furthermore, the Chancellor has been accused of pursuing a "go it alone" policy towards the Asian country, hindering Europe's attempt to create a one-voice approach. This was also perceived by the decision to allow the Chinese state shipping company COSCO to acquire a 24.9% stake in one of the three terminals in the port of Hamburg.

In 2023, the far-right party, Alternative für Deutschland (AfD), defined the European Union as a "failed project" (Noyan, 2023). This statement makes Brussels gasp: in a context in which a growing number of member states are governed by populist, far-right

and Euroskeptic parties, Berlin's leadership has a central role in keeping the position of the European Union strong and, if the Alternative für Deutschland party wins in future elections, this could lead Germany's foreign policies to distance itself from European directives, establishing a profound discrepancy between the latter and the country that is considered as the heart of Europe (Von Der Burchard, 2021). Therefore, it is possible to claim that a process of de-Europeanisation is also taking place in Germany, although it is not yet evident from strong stances opposing to European dynamics, but it indeed is if we consider the country's growing necessity to protect the national economic interests, the growing difficulty in protecting the latter while maintaining the role of leader in the European context dealing with China and the emergence of populist and Euroskeptic ideas in the country.

In conclusion, it can be argued that a process of de – Europeanisation between the European Union foreign policy and the member states policy toward China is ongoing, even though it is affecting them on different levels. Such process leads countries to increasingly adopt measures towards a stronger protection of national interests with China against European directives, consequently undermining the integration process and the possibility to create a united response to China at a European level.

Indice

Introduzione	1
CAPITOLO 1 Verso la definizione dei rapporti UE - Cina	6
1.1 Panoramica sulle relazioni sino - europee	6
1.2 L'ascesa cinese	7
1.3 Unione Europea e Cina: i principali punti di scontro	9
1.4 L'evoluzione della politica estera europea nei confronti della Cina.....	16
1.5 I concetti di europeizzazione e di de - europeizzazione	23
CAPITOLO 2 L'Italia	32
2.1 Contesto delle relazioni sino - italiane.....	32
2.2 La Cina e l'Italia: panoramica economica.....	33
2.3 Il <i>derisking</i> europeo e la posizione italiana	38
2.4 Il <i>Memorandum Of Understanding</i>	44
CAPITOLO 3 L'Ungheria	52
3.1 Contesto delle relazioni sino - ungheresi.....	52
3.2 La Cina e l'Ungheria: panoramica economica.....	54
3.3 L'amministrazione Orbán e la " <i>Eastern opening policy</i> "	58
3.4 Una "vera storia di successo"	63
CAPITOLO 4 La Germania	71
4.1 Contesto delle relazioni sino - tedesche.....	71
4.2 Verso la nascita di una "perfetta simbiosi"	74
4.3 La Cina e la Germania: panoramica economica.....	78
4.4 Germania: tra leadership europea e commercio con la Cina	84
Conclusione	90
Bibliografia	97
Fonti primarie	97
Fonti secondarie.....	99
Sitografia	111

Introduzione

Al giorno d'oggi risulta ormai consolidata la percezione della Cina come un gigante economico che si affaccia sul panorama internazionale portando con sé al contempo grandi opportunità e considerevoli minacce. L'ascesa del Paese asiatico è cominciata a partire dal 1978, anno in cui Deng Xiaoping e il Partito Comunista Cinese (PCC) hanno lanciato un programma di riforme economiche aventi lo scopo di aprire la Repubblica Popolare Cinese agli investimenti esteri e al mercato globale, dopo una lunga fase di chiusura. Tale iniziativa ha portato il Paese ad una rapida ascesa: tra il 1990 e il 2004 la crescita media annuale cinese si aggirava attorno al 10%, percentuale che è stata addirittura superata negli anni successivi, arrivando fino al 13% nel 2007. In questo modo la Cina ha scavalcato la Germania come terza maggiore economia a livello mondiale (World Bank, 2009), ed è emersa sul panorama internazionale come l'economia avente il tasso di crescita più alto al mondo (Paul, 2016; Zheng, 2005). Questo percorso ha portato il Paese ad essere coinvolto sempre più, sia da un punto di vista economico che politico, nel contesto dell'Unione europea: attraverso accordi interni alla *Belt and Road Initiative* e al progetto 17+1, la Cina è riuscita ad insinuarsi tra gli Stati membri, proponendo grossi investimenti e accordi bilaterali che hanno portato l'Unione europea a faticare nel tracciare una linea di condotta unitaria, sia a causa delle differenti prospettive e interessi dei singoli Stati membri che a causa del fatto che, nonostante tutti i rischi e le minacce derivanti dalle relazioni economiche con la Cina, essa rappresenta un partner commerciale di fondamentale importanza.

Per molti anni la politica estera europea è stata “ammaliata” dal Paese asiatico, il quale si è presentato come “potenza revisionista ma non concretamente pericolosa” (Small, 2020). Tuttavia, seguendo l'esempio statunitense, negli ultimi decenni si è verificato un graduale cambio di rotta nella condotta dell'Unione europea che si sta orientando verso una posizione più decisa, intraprendendo diverse azioni concrete per limitare e gestire meglio l'impatto e l'influenza cinese nei confronti dei singoli Stati membri. La trasformazione dell'immagine della Cina è stata talmente sentita che la Commissione europea è arrivata a definire il Paese come un “*systemic rival*”, la cui abilità innata sembra essere quella di insinuarsi nelle “fessure” dell'Unione europea, creando attrito e rivalità tra i diversi Stati membri (European Commission, 2019).

L'obiettivo di questo progetto di tesi è quello di comprendere se esiste e quanto ampia possa essere la discrepanza tra le politiche adottate a livello europeo nei confronti della Cina e l'atteggiamento e le scelte di alcuni Stati membri sulle medesime questioni per determinare se un processo di de – europeizzazione sia effettivamente in atto o meno. Dopo un capitolo iniziale in cui verranno presentati l'ascesa cinese, i principali motivi di tensione emersi tra i due attori in esame, e una analisi relativa ai cambiamenti della politica estera europea nei confronti della Cina, nei capitoli successivi verranno introdotti tre casi studio: Italia, Ungheria e Germania dalla cui analisi sarà possibile trarre le conclusioni finali in cui si metteranno a confronto le dinamiche economico – politiche dei singoli Paesi e le linee guida adottate a livello europeo.

L'Italia è stata selezionata per il ruolo particolarmente rilevante che detiene nelle relazioni tra Unione europea e Cina. Infatti, si tratta di uno Stato membro del G7 e una delle Nazioni fondatrici dell'Unione Europea stessa, il quale nel marzo del 2019 ha deciso di firmare un *Memorandum of understanding* (MoU) con la Cina, entrando a far parte del progetto della *Belt and Road initiative*, scelta che ha provocato non poche preoccupazioni sia a Washington che a Bruxelles (Casarini, 2019).

Le conseguenze di questa presa di posizione, infatti, non sono meramente economiche ma hanno forti implicazioni a livello geo-strategico, oltre a essere apertamente contrarie alle linee di azione generale adottate dall'Unione europea. Quest'ultima si è sempre dimostrata diffidente riguardo l'iniziativa presentata dalla Cina, temendo che il Paese avesse intenzione di intraprendere una serie di investimenti e azioni commerciali non del tutto trasparenti e, che tali opachi accordi di finanziamento potessero minacciare la competitività delle imprese europee. Si è dunque resa ancora più evidente la controtendenza italiana che, secondo le stime del *Sole 24 Ore*, già a partire dal 2017 aveva accolto più di 5 miliardi di euro di investimenti cinesi in società quotate sul mercato azionario italiano, una somma che corrisponde a circa il 10% del totale degli investimenti cinesi in azioni europee. Tale atteggiamento mina evidentemente la possibilità di una presa di posizione unitaria e sottolinea come l'Italia stia abbracciando una narrativa sempre più euroscettica che mira a porre gli interessi nazionali al di sopra delle norme europee, in un approccio "*Italy first*" che porta a promuovere e assecondare le sole iniziative che implicano un beneficio per le imprese e i produttori italiani (Casarini, 2019; Pugliese, Ghiretti, Insisa, 2022). La questione è resa ancora più complessa a causa del crescente interesse che la Cina sta sviluppando per l'area del Mediterraneo, contesto che vede l'Italia emergere come punto di appoggio per la distribuzione di merci prodotte in

Asia e per la spedizione di diversi prodotti europei verso il resto del mondo (Fardella, Prodi, 2017).

Il secondo caso analizzato riguarda l'Ungheria, Stato che al giorno d'oggi sostiene apertamente la Cina, promuovendo accordi bilaterali e sfruttando la sua posizione nel contesto europeo per favorire l'alleato. La relazione tra Cina e Ungheria è sempre stata particolarmente intensa, basti pensare che quest'ultima è stata tra i primi Paesi a riconoscere ufficialmente la Repubblica Popolare Cinese (RPC).

A partire dal 1989 l'Ungheria ha intrapreso un percorso di trasformazione politico - economica orientata a favorire l'integrazione con l'Europa occidentale; questo ha portato a un inevitabile diminuzione dei flussi commerciali e degli investimenti diretti esteri cinesi nel territorio ungherese, anche perché la Cina ha contemporaneamente sviluppato un maggiore interesse per il contesto euro-atlantico (Szunomár, Völgyi, Matura, 2014). Dopo un iniziale riavvicinamento nei primi anni duemila, il flusso di investimenti diretti esteri cinesi è incrementato in modo significativo a partire dal 2004, a seguito dell'ingresso del Paese nell'Unione europea. Secondo le statistiche cinesi, nel 2010, la sola Ungheria ha portato circa l'89% dell'intero flusso di capitali cinesi verso l'Europa centrale e orientale (Chen, 2012). Tali fiorenti relazioni bilaterali sono state ulteriormente consolidate nel 2016, quando il Parlamento ungherese ha ratificato un accordo con la Cina e la Serbia riguardo il progetto relativo alla modernizzazione del collegamento ferroviario tra Budapest e Belgrado. Tale progetto è stato accolto con un misto di ansia e critiche a Bruxelles e negli Stati Uniti in quanto si tratta del primo progetto interno alla *Belt and Road Initiative* nel contesto europeo ed è quindi considerato un emblema della crescente influenza cinese in Europa (Rencz, 2019). Questo evidenzia i notevoli interessi economici che legano i due Paesi e che probabilmente spingono l'Ungheria a tutelare la Cina anche in sede europea: il tentativo dell'Unione europea di formulare una forte dichiarazione a sostegno del verdetto del Tribunale dell'Aja sulla disputa relativa al Mar Cinese Meridionale non è stato raggiunto a causa del ritiro di tre Stati: Croazia, Grecia e Ungheria. Per quanto riguarda la sfera dei diritti umani invece, all'inizio del 2017, a causa delle crescenti segnalazioni di tortura e trattamenti disumani riservati ai dissidenti politici e in generale ai prigionieri cinesi, diversi Paesi hanno deciso di mandare un forte segnale alla Cina: nel piano originario era prevista una lettera firmata da tutti gli Stati membri dell'Unione europea, tuttavia, il veto dell'Ungheria ne ha impedito la realizzazione (Stanzel, 2017).

Infine, è stato selezionato il caso della Germania, Paese scelto principalmente per il suo ruolo centrale nel contesto europeo, capace di offrire una prospettiva diversa rispetto ai due casi studio descritti in precedenza. La Germania è considerata un leader politico, che sempre più spesso assume la funzione di mediatore tra i Paesi membri e che si fa portavoce delle decisioni prese a livello europeo (Gavas, Koch, 2021). Questo rende la relazione bilaterale tra Cina e Germania un punto chiave nel tentativo di definire quanto ampia possa essere la discrepanza tra la politica estera europea e la gestione del rapporto con la Cina di cui si fanno carico i singoli Stati membri. Le dinamiche sono ancora più interessanti se si considera che la Germania è il principale partner commerciale della Cina all'interno dei Paesi membri dell'Unione europea, dato che quasi la metà delle esportazioni europee verso la Cina proviene dalla Germania, e circa un quarto delle importazioni cinesi sono destinate proprio ad essa (Kundnani, Parello-Plesner, 2012; Hanemann, Huotari, 2015). Possiamo dunque affermare che il Paese rappresenti attualmente il principale attore europeo in Cina e che le future relazioni tra Pechino e Bruxelles sembrano dipendere notevolmente dall'evoluzione del rapporto bilaterale tra Germania e Cina (Kundnani, Parello-Plesner, 2012). Questo "rapporto speciale" tra i due Paesi mette la Germania in una scomoda posizione, combattuta tra il perseguire il proprio ruolo di leader nel contesto europeo e l'agire a favore dei propri interessi economici nazionali, dinamiche che sotto l'attuale amministrazione Scholz si sono ulteriormente complicate.

A seguito dell'analisi dei tre casi studio, si procederà con l'elaborazione delle conclusioni in cui, ripercorrendo i principali punti che caratterizzano le relazioni di Italia, Ungheria e Germania con la Cina e, confrontandole con le generiche direttive assunte a livello europeo, sarà possibile confermare se esiste una discrepanza e, in caso affermativo, quanto ampia essa sia, determinando infine se un processo di de – europeizzazione sia effettivamente in atto o meno.

Per quanto riguarda il metodo di ricerca per la stesura di questo elaborato, in un primo momento è stato selezionato il materiale, nello specifico articoli, inerenti ai rapporti tra Unione europea e Cina, sulle politiche europee adottate nella relazione con il Paese asiatico e sulle strategie che quest'ultimo ha messo in pratica per avvicinarsi ad alcuni Stati membri che, con la loro condotta, stanno minando una possibile posizione forte e unitaria dell'Unione europea. Dimostrata questa fragilità interna, in un secondo momento, volendo definire i tre casi studio da presentare nell'elaborato, l'attenzione si è spostata su articoli specifici che riguardassero particolari politiche adottate dagli Stati membri che

risultassero in evidente contrasto con alcune iniziative europee. In base alle letture effettuate la scelta è ricaduta sull'Italia, che grazie alla sua posizione strategica nel cuore del Mediterraneo ha attirato l'attenzione della Cina, ricambiando tale interesse soprattutto negli ultimi anni con l'avvicinamento al progetto della *Belt and Road initiative*. Successivamente è stata selezionata l'Ungheria, che risulta essere uno dei Paesi attualmente più vicini alla Cina e più apertamente ostile ad alcune politiche europee. Infine, è stata scelta la Germania, leader politico ed economico all'interno del contesto europeo nonché principale partner commerciale della Cina tra i Paesi membri e che, per tali ragioni, rappresenta un ottimo caso studio al fine di avere una differente prospettiva sulle dinamiche.

Oltre all'analisi di articoli accademici e siti ufficiali dell'Unione europea, sono state utilizzate fonti primarie come il *Memorandum of understanding* tra il governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica Popolare Cinese sulla collaborazione nell'ambito della "via della seta economica" e dell'"iniziativa per una via della seta marittima del 21° secolo", il "*Joint communication to the European Parliament, the European Council and the Council, Elements for a new EU strategy on China*" e il "*Joint communication to the European Parliament, the European Council and the Council on "EU – China – A strategic outlook"*" pubblicati dalla Commissione europea, e la "Risoluzione 2022/2700 (RSP)" redatta dal Parlamento europeo.

CAPITOLO 1

Verso la definizione dei rapporti UE - Cina

1.1 Panoramica sulle relazioni sino - europee

Il delicato equilibrio che contraddistingue le relazioni tra l'Unione europea e la Cina sembra essere in procinto di rompersi da un momento all'altro, sospeso tra la crescente tensione che si percepisce tra i due attori in questione e la necessità di mantenere il suddetto equilibrio a favore di una armonia internazionale duratura. Sia la Cina che l'Unione europea percepiscono l'altro come una controparte ambigua, con la quale è veramente complesso stabilire un rapporto solido e coerente a causa delle notevoli differenze a livello sociopolitico e culturale, oltre che per i numerosi motivi di attrito sia storici che contemporanei.

Nel tentativo di comprendere lo sviluppo della politica estera europea riguardo la Cina e quali siano i pilastri portanti che permettono la sua realizzazione, ad oggi è utile fare riferimento ad una nota espressione citata all'interno del documento *“Joint Communication of the European Commission and the High Representative to the European Council: EU-China Strategic Outlook”*, in cui viene sottolineato come quest'ultima stia gestendo la relazione con la Cina percependo il Paese simultaneamente come un partner per la negoziazione e la cooperazione, uno sfidante economico e un rivale sistemico (espressione sulla quale si tornerà nello specifico nelle pagine seguenti). Al fine di avere una panoramica completa che ci permetta di capire come si è arrivati a parlare della Cina in questi termini, verrà brevemente presentata la straordinaria ascesa del Paese che gli ha permesso di rivestire un ruolo sempre più importante a livello mondiale, con considerevoli conseguenze anche per l'Unione europea. Si procederà successivamente con l'introduzione di quelli che sono i principali motivi di attrito tra le due parti al fine di sottolineare i punti cruciali di tensione e le conseguenze che questi ultimi hanno sulla gestione della politica estera europea nei confronti della Cina.

1.2 L'ascesa cinese

Parlando della straordinaria crescita cinese è necessario fare riferimento al 1978, anno in cui, con la terza Sessione plenaria dell'XI Comitato centrale del Partito Comunista Cinese, Deng Xiaoping ha dato inizio all'era delle riforme in Cina. L'obiettivo primario del leader e del suo *entourage* era quello di avviare una serie di politiche di "riforma" e "apertura" attraverso cui trasformare l'economia cinese interna e orientarla verso il mercato internazionale (Delisle, Goldstein, 2019). Le politiche in questione vengono spesso indicate con l'espressione "quattro modernizzazioni"¹, in quanto esse sono state progettate con l'intento di portare ad un capovolgimento delle dinamiche in quattro distinti ambiti: agricoltura, scienza e tecnologia, industria e difesa nazionale. Questa iniziativa ha riscosso un grande successo già a partire dai primi decenni: gli ostacoli derivanti dall'economia pianificata vigente sotto la guida del precedente leader, Mao Zedong, sono stati rimossi e, allo stesso tempo, sono state favorite politiche economiche che hanno permesso di aumentare i livelli di produzione e di produttività, attingendo alla manodopera locale mentre, grazie agli investimenti diretti esteri, le imprese cinesi hanno potuto cominciare a contare su capitali e tecnologie provenienti da altri Stati (Bijian, 2005; Delisle, Goldstein, 2019).

Il primo importante risultato è stato ottenuto grazie alla decollettivizzazione dell'agricoltura: il terreno di fatto rimaneva proprietà comune mentre i diritti di utilizzo erano assegnati alle singole famiglie; questo ha portato ad una graduale trasformazione del settore agricolo il cui impatto sul PIL nazionale è passato dal quasi 30% all'inizio dell'era delle riforme all'8% circa (Delisle, Goldstein, 2019). Le campagne sono diventate sempre più industrializzate e il generale livello di urbanizzazione è aumentato. L'evoluzione interna ha permesso ben presto alla Cina di uscire dalla fase di isolamento internazionale imposto dal regime di Mao Zedong e, gradualmente, diverse imprese hanno ottenuto i permessi per avviare rapporti commerciali all'estero. Tutto ciò è stato ulteriormente favorito dall'abbassamento delle tariffe cinesi e dalla riduzione delle

¹ Le Quattro Modernizzazioni sono state proposte per la prima volta nel dicembre 1964 dal premier cinese Zhou Enlai, ma non sono state approvate. Durante il Quarto Congresso Nazionale del Popolo, tenutosi nel 1975, sono state reintrodotte e sostenute da Deng Xiaoping, che all'epoca era vicepremier. Tuttavia, il governo ha iniziato a considerare seriamente le Quattro Modernizzazioni solo dopo la morte di Mao (1976). Infatti, con la nomina di Deng Xiaoping come leader del Partito Comunista Cinese egli ha potuto menzionare la suddetta iniziativa nella Costituzione del PCC all'Undicesimo Congresso del Partito nel 1977 e nella Costituzione dello Stato al Quinto Congresso Nazionale del Popolo nel 1978. Le Quattro Modernizzazioni detengono una particolare importanza in quanto rappresentano la base per le politiche che hanno contribuito all'impressionante crescita economica del Paese (Encyclopedia Britannica, 2021).

barriere non tariffarie, soprattutto a partire dagli anni Novanta, quando la Cina ha cominciato ad attivarsi per entrare a far parte del WTO, obiettivo che è stato raggiunto nel 2001, spingendo il Paese ad un'ulteriore apertura e verso maggiori possibilità di espansione economica (Paul, 2016).

L'internazionalizzazione del Paese è stata promossa anche dalle azioni diplomatiche intraprese da Deng Xiaoping in prima persona, il quale si è proposto di incontrare diversi leader occidentali al fine di ristabilire e recuperare alcuni rapporti politici e diplomatici. Nel 1979 per esempio, egli si è recato negli Stati Uniti per dialogare con il Presidente J. Carter poco dopo che questi aveva interrotto le relazioni diplomatiche con la Repubblica di Cina per stabilirle con la Repubblica Popolare Cinese (Pelaggi, 2018).

Ad oggi la Cina risulta essere completamente rinnovata dalle riforme di Deng Xiaoping; dal momento in cui questa fase di profonda trasformazione è iniziata nel 1978, il Paese ha registrato una crescita media del PIL annuo pari a 9,4%, uno dei tassi di crescita più alti al mondo. Nel 1978 rappresentava meno dell'1% dell'economia mondiale e il suo commercio estero totale valeva 20,6 miliardi di dollari. Oggi invece rappresenta il 4% dell'economia globale e il suo commercio estero vale 851 miliardi di dollari, il terzo totale nazionale più grande del mondo (Bijian, 2005). Va inoltre sottolineato che la Cina ad oggi rappresenta la seconda economia mondiale in termini di PIL e la più grande in termini di parità di potere d'acquisto. Si rende dunque evidente l'impatto crescente che la Cina ha sul commercio internazionale: il Paese sta cambiando radicalmente lo scenario della domanda e dell'offerta di beni/servizi primari e, secondo le previsioni del Price Waterhouse Coopers, supererà gli Stati Uniti come maggiore economia singola entro il 2050 (PWC, 2009; Paul, 2016).

L'emergere di una tale potenza ha creato non pochi squilibri e preoccupazioni a livello internazionale anche perché, con il passare degli anni, questa inarrestabile crescita non sembra intenzionata a diminuire. Infatti, nel 2018, in occasione del quarantesimo anniversario dall'inizio delle riforme volute da Deng Xiaoping, il Presidente della Repubblica Popolare cinese, Xi Jinping, ha tenuto un lungo discorso in cui, tra le altre cose, ha affermato quanto segue:

Abbiamo raggiunto obiettivi epici, abbiamo mosso cielo e terra. La Cina quarant'anni fa era sull'orlo del collasso economico dopo gli errori della Rivoluzione Culturale. Deng Xiaoping si è alzato in piedi per mettere il Paese sulla giusta via delle riforme e rilanciare la rivoluzione socialista (Fratticcioli, 2018).

Successivamente il Presidente ha rinnovato l'impegno per mettere in atto un nuovo ciclo di riforme aventi l'obiettivo di incrementare ulteriormente il successo del percorso di sviluppo cinese. Il leader del partito comunista si è pubblicamente riproposto di rendere la Cina un Paese caratterizzato da una società completamente modernizzata entro il 2035, in modo da potersi ergere tra le più grandi potenze economiche e militari del mondo entro il 2049. Nella medesima occasione Xi Jinping ha inoltre affermato di voler diffondere in modo capillare la storia e la cultura cinese, migliorando e approfondendo il più possibile le strategie di *soft power*², segno inconfondibile di una crescente volontà di controllo che non è sfuggita agli altri attori internazionali, Unione europea inclusa (Biswas, Tortajada 2018).

1.3 Unione Europea e Cina: i principali punti di scontro

L'obiettivo che si intende perseguire in questo primo capitolo è quello di comprendere lo sviluppo della politica estera europea nei confronti della Cina per evidenziare successivamente eventuali punti di contrasto con le politiche adottate dai tre Stati membri scelti come casi studio, i quali verranno presentati nei capitoli successivi.

Ai fini di questa ricerca, introdurre i principali motivi di tensione emersi tra Unione europea e Cina, dopo la straordinaria ascesa economico - politica di quest'ultima, diviene un passaggio obbligatorio per permettere una completa analisi di come e perché la politica estera dell'Unione europea presenti determinate dinamiche.

Uno dei principali motivi di scontro tra il Paese asiatico e l'Unione europea riguarda la *Belt and Road Initiative*, espressione utilizzata per indicare una strategia di sviluppo infrastrutturale globale, adottata dal governo cinese a partire dal 2013 e avente l'obiettivo

² Il termine *soft power* è stato coniato da Joseph Nye e indica, in questo contesto, la capacità del governo cinese di influenzare le preferenze e il comportamento degli attori stranieri attraverso l'attrazione o la persuasione, piuttosto che attraverso interventi diretti che implicano coercizione o pagamento. I principali ambiti attraverso cui si può evolvere il *soft power*, in base a questa analisi, sono la cultura, l'economia e la promozione politica che permettono di veicolare informazioni (Rühlig et al., 2021).

Va sottolineato il fatto che Xi Jinping non è stato il primo a notare e voler sfruttare le strategie di *soft power* per continuare ad accrescere il successo della Cina come potenza internazionale; infatti qualche anno prima la suddetta intenzione era stata espressa da un altro importante *leader* cinese, Hu Jintao, il quale nel 2007 durante il diciassettesimo Congresso Nazionale del Partito comunista cinese aveva sottolineato quanto le strategie di *soft power* fossero rilevanti e funzionali, dato che permettevano di raggiungere importanti obiettivi e creare forti legami con i Paesi limitrofi e non solo, diminuendo il rischio di mettere questi ultimi sulla difensiva e di portarli a creare pericolose coalizioni avversarie, cosa che sarebbe stata inevitabile se si fosse optato per agire utilizzando strategie di *hard power* (Nye, 2015; Rühlig et al. 2021).

di investire in quasi 150 Paesi e organizzazioni internazionali. Attraverso questo massiccio progetto, Pechino desidera collegare l'entroterra cinese, tendenzialmente piuttosto isolato e arretrato, attraverso l'Asia centrale, creando un percorso che prende il nome di Cintura economica della Via della Seta; quest'ultimo sarà poi completato dalla realizzazione di una Via della Seta marittima del XXI secolo che mira a unire il sud-est asiatico alle province meridionali della Cina, attraverso porti e ferrovie (Cai, 2017; World Bank, 2019). Attualmente oltre 30 Paesi hanno firmato un *Memorandum of Understanding* con la Cina sulla costruzione congiunta della BRI, mentre altri 40 Paesi hanno espresso interesse per l'iniziativa, evidenziando il profondo impatto che tale progetto ha avuto a livello mondiale (Liu, Dunford, 2016).

La Cina ha iniziato ad investire in modo consistente su molte strutture e infrastrutture in diversi Stati membri dell'Unione europea, erodendo la coesione interna e l'unità politica di quest'ultima ed esercitando una nuova forma di "controllo" del territorio. Infatti, soprattutto gli Stati membri dell'Europa centro - orientale hanno accolto con entusiasmo gli investimenti cinesi, che nel corso del 2016 sono ammontati a oltre 8 miliardi di dollari (Mohan, 2018). Queste attività economiche vengono spesso accompagnate da accordi politici, determinando una crescente influenza cinese sia a livello dell'Unione europea che tra gli Stati membri.

Uno dei rischi più gravi derivanti dai numerosi progetti interni alla *Belt and Road initiative* in Europa viene definito "trappola del debito", espressione che indica una tendenza della Cina la quale, attraverso prestiti e finanziamenti a Paesi piccoli e vulnerabili, impossibilitati a restituire il denaro ricevuto, ottiene il controllo di *assets* strategici e limita la loro sovranità politica (Antidiplomatico, 2019). Sostanzialmente l'accordo che viene proposto è il seguente: se i Paesi destinatari dei finanziamenti non riescono a far fronte ai debiti con la Cina, i progetti diventano proprietà dei finanziatori (Bond et al., 2022). Nel contesto dell'Unione europea, una dinamica del genere ha coinvolto il Montenegro: il Paese nel 2014 ha firmato un accordo con la Cina accettando un prestito da un miliardo di dollari per la costruzione di una autostrada che ora non riesce a ripagare. Il Paese, ad oggi ampiamente indebitato, si è rivolto all'Unione europea chiedendo un aiuto per ripagare il debito con la Cina, soprattutto per timore che quest'ultima richieda porzioni di territorio come mezzo di rimborso (Haski, 2021; Deron, Pairault, Pasquali, 2021). Si può dunque dedurre che il progetto cinese stia mettendo a dura prova l'Unione europea nella gestione sia dei consistenti investimenti, che degli

accordi politici che ne derivano e nel tutelare i diversi Stati membri dalle possibili conseguenze.

Le azioni cinesi hanno minato la coesione dell'Unione europea anche attraverso lo sviluppo della piattaforma 17+1, progetto nato nel 2012 con l'obiettivo di riunire 17 Stati dell'Europa centro - orientale e la Cina, fornendo ai membri un quadro all'interno del quale consultarsi in materia di commercio, industria e investimenti. Questa iniziativa mira a sottolineare e ampliare le divisioni tra gli Stati membri minando il processo di integrazione interno all'Unione europea (Kochis, 2022; Martino, 2021; Grieger, 2018).

I progetti cinesi preoccupano molto da un punto di vista relativo alla sicurezza: il 90% delle esportazioni europee verso l'Asia passa attraverso le rotte marittime nell'oceano Indiano e Pacifico, dunque, la stabilità di questa area e il libero svolgimento delle attività marittime risultano fondamentali. Gli investimenti cinesi nella zona mettono a rischio le attività commerciali, situazione aggravata ulteriormente dal fatto che attualmente la Cina si sta appropriando di un numero crescente di infrastrutture europee, tanto che gestisce un decimo della sua capacità portuale. Il precedente Presidente della Commissione europea Jean – Claude Juncker si è detto molto preoccupato in relazione all'acquisizione straniera di *asset* strategici come i porti dato che questi ultimi permettono di gestire una percentuale considerevole del traffico merci. Partendo dalle richieste di Germania, Francia e Italia, la Commissione ha anche iniziato a definire un meccanismo di *screening* per gli investimenti esteri in settori sensibili: infrastrutture critiche, energia e telecomunicazioni, aziende tecnologiche di fascia alta e tecnologie di difesa (Mohan, 2018).

Tutto questo crea un contesto di forte tensione tra le due parti, esacerbato da alcune dinamiche economiche e commerciali che ne derivano; i dati rivelano infatti che le esportazioni cinesi all'interno dell'Unione europea sono in costante aumento rispetto a quelle europee verso il Paese asiatico, tanto che ad oggi le prime rappresentano più del doppio del valore delle seconde. Questo divario si è consolidato soprattutto a causa di una grave discrepanza tra i due Paesi: mentre l'Europa si presenta come libero mercato e risulta tendenzialmente aperta al commercio, la Cina vieta gli investimenti in oltre 11 settori e, grazie al suo *status* di economia in via di sviluppo, riesce a controllare e gestire a suo favore anche molte altre dinamiche commerciali (Godement, Vasselier, 2017).

Per questi motivi si è iniziato a parlare di una forte asimmetria tra l'apertura dell'Unione europea e la chiusura cinese, situazione che crea un evidente svantaggio per la prima.

Gli investimenti cinesi tra gli Stati membri sono sia ricercati che sempre più motivo di preoccupazione (Godement, Vasselier, 2017), infatti se da un lato è possibile notare come gli investimenti diretti esteri nel Paese sono cresciuti rapidamente, passando da essere inferiori di circa il 40% rispetto agli investimenti diretti esteri in entrata negli Stati Uniti nel 2019 a superarli solamente un anno più tardi (Dadush, Weil, 2021), dall'altro le preoccupazioni e gli ostacoli per gli investitori occidentali sono numerosi: sussiste la quasi impossibilità di ottenere un arbitrato, ci sono notevoli difficoltà nel riportare i capitali dalla Cina all'interno di uno Stato membro dell'Unione europea e ci sono evidenti problematiche relative ai diritti di proprietà intellettuale (Dadush, Weil, 2021).

Oltre a questo, nell'ultimo periodo è stata data una crescente rilevanza al tema dei diritti umani che da sempre rappresenta un nodo complesso nei dialoghi Cina – UE. Sono infatti tristemente note una serie di azioni messe in atto dalla Cina che risultano in totale opposizione rispetto alle linee guida adottate dall'Unione europea in relazione ai diritti umani: la repressione in piazza Tiananmen nel 1989, il divieto di libertà di religione e di espressione in Tibet, l'arresto e l'incarcerazione di attivisti politici, difensori dei diritti umani e diverse figure “ree” di aver espresso il proprio dissenso contro la leadership del partito comunista sono solo alcuni esempi.

L'Unione europea, seguendo il modello statunitense, ha avviato alcune iniziative più o meno severe, esercitando pressioni politiche sulla Cina nel tentativo di migliorare la situazione. Nella *Joint Communication to the European Parliament and the Council - Elements for a new EU strategy on China* del 2016 possiamo leggere quanto segue:

L'UE ritiene che trattare gli esseri umani con dignità e rispetto sia essenziale affinché i cittadini possano realizzarsi e prosperare in modo creativo, ed è positivo per la stabilità e la sicurezza della società cinese e dell'ordine mondiale. La repressione della Cina nei confronti di avvocati, editori, giornalisti e altri soggetti per l'esercizio pacifico dei loro diritti, con una nuova e preoccupante dimensione extraterritoriale, mette in discussione l'impegno dichiarato della Cina nei confronti dello stato di diritto e del rispetto degli obblighi internazionali (European Commission, 2016).

La Cina è entrata a far parte del regime internazionale dei diritti umani nel 1971 con la sua adesione alle Nazioni Unite; tuttavia, fino al 1979 non ha preso parte alle convenzioni relative ai diritti umani, restando dunque esente al controllo sulla tutela di questi ultimi. La repressione di piazza Tienanmen ha scosso fortemente l'opinione internazionale: l'episodio ha avuto enormi conseguenze sulle relazioni della Cina con la comunità globale.

La Commissione europea, che fino a quel momento si era astenuta da commenti politici, ha rilasciato una dichiarazione in cui esprimeva “costernazione” e “shock” per la “brutale repressione” a Pechino e ha annullato la visita programmata dell’allora ministro del Commercio estero, Zheng Tuobin, a Bruxelles (Wong, 2008). Oltre a questo, sono state applicate una serie di sanzioni, tra cui il rinvio di nuovi progetti di cooperazione, la sospensione di contatti ministeriali di alto livello e l’interruzione della cooperazione militare. Nel 1994 è stato istituito un dialogo politico formale tra l’Unione europea e la Cina e, nel gennaio 1996, è stato avviato uno specifico dialogo sui diritti umani. Ogni anno si svolgono due cicli di conferenze che consentono all’Unione europea di affrontare tutte le questioni relative ai diritti umani in un *forum* in cui la Cina è in qualche modo costretta a rispondere. Oltre alle attività di dialogo, sono anche stati avviati programmi di cooperazione legale e sono stati finanziati alcuni progetti per una più concreta e tangibile tutela dei diritti umani (Deklerck, 2003). Tuttavia, nonostante questi promettenti passi avanti, la Cina è tutt’ora considerata “il dialogo sui diritti umani più complesso e sfaccettato che l’UE intrattiene con qualsiasi Paese” (Wong, 2008), anche perché la gestione di questa dinamica ha portato l’Unione europea a soffrire di problemi di coordinamento tra il Consiglio degli Affari Generali (GAC), gli Stati membri, la Commissione europea e il Parlamento europeo (Commissione Europea, 2001).

Nel concreto, uno degli esempi di violazione dei diritti umani che ha maggiormente scosso la comunità internazionale riguarda la politica di discriminazione adottata dal governo cinese nei confronti della minoranza uigura³ (Angioi, 2021). Questa repressione si è molto aggravata a partire dal 2001, dopo l’attacco alle Torri gemelle. L’evento è stato strumentalizzato dal governo cinese il quale ha avviato forti campagne repressive nei confronti della comunità uigura, presentando tali azioni come necessarie per contrastare il terrorismo. Il 18 novembre 2019 il *New York Times* ha pubblicato più di 400 pagine di documenti riservati che descrivono l’operato della Cina contro le minoranze etniche musulmane nella regione dello Xinjiang, in particolare gli uiguri, non lasciando più alcun dubbio sulle azioni intraprese. Tra i vari documenti è stato analizzato anche un intervento del Presidente Xi Jinping in persona, che nel 2014 aveva esortato a non avere “alcuna pietà” nei confronti della comunità musulmana (Angioi, 2021).

³ Gli uiguri sono una minoranza di religione musulmana e di etnia turcofona. Risiedono principalmente nella vasta regione dello Xinjiang, nel nord ovest della Cina. Oggi rappresentano la maggioranza relativa della popolazione della regione, il 46%, mentre il resto degli abitanti sono cinesi di etnia Han (39%) e kazaki (Angioi, 2021).

L'Unione europea nel 2021, con l'adozione della risoluzione PESC 2020/1999, si è dotata di un "regime di sanzioni in materia di diritti umani" e in questa nuova ottica il Consiglio europeo ha adottato all'unanimità misure contro alcuni funzionari cinesi colpevoli di gravi violazioni dei confronti della comunità uigura (Pedrani, 2021). Il 9 giugno 2022 è stata adottata la risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione dei diritti umani nello Xinjiang, in cui viene sottolineato che l'Unione europea "condanna con la massima fermezza il fatto che la comunità uigura nella RPC sia stata sistematicamente oppressa con misure brutali..." ed "...esorta il governo cinese a porre immediatamente fine a queste dinamiche discriminatorie" (Parlamento europeo, 2022).

A peggiorare ulteriormente la situazione vi è la questione di Taiwan. Fino alla fine degli anni Sessanta l'isola era riconosciuta dalla comunità internazionale come il legittimo rappresentante del popolo cinese. Tuttavia, a seguito della decisione delle Nazioni Unite di attribuire il seggio della Cina alla Repubblica Popolare Cinese, la maggior parte dei Paesi ha interrotto le proprie relazioni diplomatiche con l'isola.

L'Unione europea e i suoi Stati membri hanno adottato la cosiddetta "*One-china policy*"⁴, riconoscendo la Repubblica Popolare Cinese come unico rappresentante legittimo della Cina all'interno della comunità internazionale. Tuttavia, l'interruzione dei rapporti diplomatici non ha impedito di coltivare le relazioni economiche: infatti nel corso degli anni Taiwan è diventato il terzo partner commerciale dell'Unione europea in Asia (Zanon, 2005). Il peso economico degli scambi dei Paesi europei con Taiwan è elevato e continua a crescere, soprattutto nel settore dell'alta tecnologia. L'isola è responsabile di oltre il 60% della produzione mondiale di semiconduttori, il che la rende vitale per i produttori europei in molti settori, compresa l'industria automobilistica (Bond et al., 2022; Lee, Schreer, 2022). Il problema principale all'interno di queste dinamiche è che Pechino considera Taiwan come parte integrante del territorio nazionale e mira ad annetterlo (Bond et al., 2022). A tal fine nel 2021 la Cina ha cominciato a mettere in atto una serie di esercitazioni militari in sei zone pericolose intorno a Taiwan che ha subito segnalato la

⁴ La "*One China Policy*" risale al 1949, anno in cui è terminata la guerra civile in Cina. I rappresentanti del partito nazionalista (Kuomintang) si sono ritirati a Taiwan, facendone la sede del governo, mentre i comunisti vittoriosi hanno dato vita alla Repubblica Popolare Cinese sulla terraferma. Entrambe le parti hanno affermato di rappresentare tutta la Cina. Da allora il Partito Comunista cinese al potere ha minacciato di usare la forza se Taiwan avesse mai dichiarato formalmente l'indipendenza.

In un primo momento, molti governi, compresi gli Stati Uniti, hanno riconosciuto Taiwan anche per allontanarsi dalla Cina comunista. Ma la situazione gradualmente è cambiata con la sempre più evidente necessità di creare solide relazioni con la Cina, tanto che gli Stati Uniti, a partire dagli anni Settanta, hanno tagliato i ponti con Taipei a favore di Pechino.

Molti Stati, tuttavia, mantengono ancora relazioni informali con Taiwan attraverso uffici commerciali o istituti culturali, e gli Stati Uniti rimangono il più importante alleato di sicurezza di Taiwan (BBC, 2021).

cosa affermando che si trattava di evidenti violazioni della sovranità nazionale (Brown, 2023). Un inasprimento dei rapporti tra Cina e Taiwan o un'eventuale aggressione cinese nei confronti dell'isola metterebbe l'Unione europea in difficoltà, tra gli Stati Uniti che spingono affinché essa assuma una presa di posizione anti-Cina e interessi economici vitali che lo impediscono (Vohra, 2023).

Nel settembre 2021, la Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha promesso che l'Unione europea avrebbe adottato un approccio più forte nei confronti della Cina (Commissione europea, 2021) e Josep Borrell, alto rappresentante dell'Unione europea per la politica estera e di sicurezza, ha sostenuto per la prima volta il rafforzamento delle relazioni con Taiwan (EU External Action Service, 2022). Infine, durante la prima visita ufficiale dei parlamentari europei a Taipei, nel novembre 2021, i delegati hanno rassicurato la Presidente Tsai Ing sostenendo che l'Europa (*is*) “*standing with you*” (Wu, 2021; Lee, Schreer, 2022). Nonostante questo, la situazione rimane estremamente delicata e contribuisce notevolmente ad alterare il fragile equilibrio dei rapporti sino-europei.

Il recente scoppio della guerra tra Russia e Ucraina ha inaridito ulteriormente la relazione bilaterale tra i due attori, i quali hanno assunto una posizione molto diversa a riguardo. Le tensioni erano già evidenti a partire dal 2014 ma, dalla fine del 2021, il leader russo Vladimir Putin ha dato una svolta alla situazione schierando l'esercito sul confine ucraino e, dopo aver riconosciuto le repubbliche autoproclamate del Donbass, ha dato l'ordine di procedere con l'invasione (Encyclopedia Britannica, 2022). Con l'inizio di questo conflitto armato, il posizionamento della Cina risulta centrale nella definizione di una risposta internazionale: la decisione di Putin di attaccare l'Ucraina e iniziare una vera e propria guerra nel cuore dell'Europa ha messo in una scomoda posizione la leadership cinese che, fin dai primissimi giorni di conflitto non ha sostenuto apertamente né criticato le azioni della Russia. La RPC si è astenuta dal votare tutte le risoluzioni di condanna proposte all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (Gallelli, 2022).

Questo ha chiaramente influenzato i dialoghi già tesi e intrisi di questioni irrisolte e rivalità con Bruxelles, tanto che il vertice Cina - UE tenutosi il 1° aprile 2022 è stato definito dall'Alto Rappresentante dell'Unione europea, Josep Borrell, un “dialogo tra sordi”, (European Union External Action, 2022). Sul tavolo delle trattative oltre all'aggressione russa in Ucraina vi erano tensioni in relazione alle sanzioni imposte dall'Unione europea sui funzionari cinesi responsabili della repressione della minoranza

uigura dello Xinjiang (menzionata nelle pagine precedenti), le contro-sanzioni cinesi su alcuni membri del Parlamento Europeo, del Comitato Politico e di Sicurezza del Consiglio, nonché di accademici ed esperti di centri di ricerca europei. Inoltre, è stata menzionata la Lituania, Paese nei confronti del quale la Cina ha imposto severe sanzioni in quanto “rea” di aver ribattezzato l’“Ufficio di Taipei” come “Ufficio di rappresentanza di Taiwan”, dando in qualche modo un peso maggiore alla delegazione diplomatica lituana presente sull’isola, azione reputata estremamente grave dal governo cinese (Gallelli, 2022).

1.4 L’evoluzione della politica estera europea nei confronti della Cina

Dopo aver presentato il contesto dell’ascesa cinese e i principali punti di tensione emersi nella relazione UE – Cina, è ora possibile analizzare l’evoluzione della politica estera europea nei confronti della controparte asiatica.

È necessario sottolineare il fatto che parlare di politica estera in riferimento all’Unione europea risulta essere un’operazione particolarmente complessa in quanto quest’ultima non rappresenta un soggetto statale unificato, caratterizzato da una serie di obiettivi specifici e coerenti, ma si tratta di un insieme di Stati che mantengono ampia autonomia. Questo rende il perseguimento di un’unica politica estera a livello europeo piuttosto complesso dato che spesso e volentieri i singoli Stati membri perseguono le proprie finalità individuali, le quali possono divergere o addirittura opporsi alla posizione di altri Stati membri, creando frammentazione all’interno del processo decisionale. Entrando nello specifico, possiamo dire che la politica estera europea sia data dall’amalgamarsi di tre distinti fattori: la politica estera e quella relativa alla sicurezza elaborate a livello europeo (grazie all’azione del Parlamento Europeo, della Commissione Europea e dal Consiglio degli affari generali), le politiche estere dei singoli Stati membri e le relazioni commerciali estere della Comunità Europea (Wong, 2008).

La complessità di queste dinamiche ha contribuito ad alimentare l’opinione scettica di diversi autori, i quali non ritengono sia possibile realizzare una politica europea internazionale coerente e unitaria a causa delle molteplici discrepanze tra le posizioni dei diversi Stati membri, a meno che proprio questi ultimi non siano disposti a cedere maggiore autonomia e potere di coordinamento ad un’autorità centrale (Wong, 2008).

Secondo l’analisi proposta da Cross e Karolewski l’Unione europea rappresenta un sistema politico altamente disaggregato a causa della presenza di un processo decisionale

multilivello, di un ampio numero di attori politici e di un alto grado di politica informale. Il dibattito interno si svolge su diversi livelli di analisi, tra cui: la società (in cui si fronteggiano partiti politici anti-UE o pro-UE, voci euroscettiche, media...), i governi degli Stati membri, i cosiddetti “*big three*” (Regno Unito, Francia e Germania), i leader nazionali, i leader dell’Unione europea (come l’Alto Rappresentante, il Presidente della Commissione, il Presidente del Consiglio...) e le istituzioni interne (il Consiglio, il SEAE, la Commissione, il Parlamento...)(Cross, Karolewski, 2017).

Queste dinamiche hanno portato Orenstein e Kelemen a concentrarsi su uno specifico tipo di disgregazione di cui l’Unione europea sembra essere affetta: quello relativo all’ambito della politica estera e della sicurezza (Orenstein, Kelemen, 2017). Infatti, sostengono gli autori, per avere una politica estera pienamente aggregata gli Stati federali o quasi - federali devono essere in grado di stabilire delle politiche comuni e, simultaneamente proibire ai singoli membri di perseguire azioni indipendenti. L’Unione europea ha sviluppato la capacità di agire collettivamente grazie all’istituzione di programmi come la Politica estera e di Sicurezza comune (PESC) avviata nel 1992 e la Politica di Sicurezza e di Difesa comune (PSDC) che risale al 2003, ma non è ancora provvista di una struttura tale da permetterle di impedire ai Paesi membri di perseguire interessi nazionali attraverso politiche indipendenti (Cross, Karolewski, 2017; Orenstein, Kelemen, 2017).

Nel tentativo di perseguire una relazione con la Cina, questo tipo di disgregazione è evidente più che mai dato che, come ribadito in precedenza, il percorso di ascesa cinese ha portato con sé interessanti opportunità di cooperazione, sia a livello bilaterale che nel contesto europeo ma, contemporaneamente, ha creato un numero crescente di rischi e preoccupazioni, non ultimo il fatto che rende difficile la gestione delle relazioni degli Stati membri tra loro e con le istituzioni europee (Christiansen, Maher, 2017). Ad aggravare la situazione si aggiungono la lunga serie di questioni spinose, presentate nelle pagine precedenti, che ostacolano il dialogo e la cooperazione tra i due attori.

Storicamente, le relazioni diplomatiche sono iniziate nel 1975 e da quel momento in poi si sono sviluppate alternando fasi altamente polarizzate di avvicinamento/allontanamento (Morozowski, 2020). Dopo un brusco arresto dovuto agli avvenimenti di piazza Tiananmen, i rapporti sono stati risanati a partire dagli anni Novanta: risale al 1995 un documento intitolato “*A long term policy for China-Europe Relations*” (Commission of the European Communities, 1995) che ha rappresentato un grande passo avanti, anche perché da quel momento in poi l’Unione europea “*has continuously updated its strategic*

judgments, policy goals, work focus and implementation tools for the relationship between China and the EU, based on the changing situation” (Zhou, 2017). Sono spesso menzionati anche altri due documenti: “*Building a comprehensive partnership with China*” (Commission of the European Communities, 1998) e “*A maturing partnership – shared interests and challenges in EU-China relations*” (Commission of the European Communities, 2003) considerati determinanti nella definizione dell’atteggiamento europeo nei confronti della Cina in questa prima fase.

A partire dal 2004 l’Unione europea è diventata il principale partner commerciale della Cina mentre quest’ultima si è classificata al secondo posto, subito dopo gli Stati Uniti. Tale situazione ha iniziato a legare i due Paesi in un abbraccio sempre più stretto, la cui importanza è stata sottolineata dalla pubblicazione di un nuovo documento conosciuto con il titolo di “*EU-China: Closer Partners, Growing Responsibilities*” (Commission of the European Communities, 2006). Le relazioni sino-europee nei primi anni del XXI secolo sono state identificate come uno dei rapporti più importanti negli affari mondiali (Shambaugh et al., 2007) sottolineando come le dinamiche fossero entrate in una fase stabile di sviluppo, dopo diversi alti e bassi (Zhou, 2017). Nell’analisi proposta da altri studiosi invece è stata sottolineata una potenziale frustrazione dell’Unione europea, che non è riuscita nel suo obiettivo di guidare la Cina verso una situazione di “*effective multilateralism*” (Puślecki, 2016).

Nel 2019 la Commissione europea ha pubblicato il “*Joint Communication of the European Commission and the High Representative to the European Council: EU-China Strategic Outlook*” all’interno del quale viene delineata la base per una nuova strategia industriale tra le due Nazioni attraverso 10 punti:

- Rafforzare la cooperazione con la Cina per far fronte alle responsabilità comuni in base ai tre pilastri delle Nazioni Unite: diritti umani, pace e sicurezza e sviluppo;
- Invitare la Cina a raggiungere il picco delle proprie emissioni prima del 2030, in linea con gli obiettivi dell’accordo di Parigi;
- Approfondire l’impegno con la Cina in materia di pace e sicurezza, basandosi sulla cooperazione positiva riguardo il piano d’azione congiunto nei confronti dell’Iran;
- Applicare in modo più deciso gli accordi bilaterali e gli strumenti finanziari, collaborando con la Cina nel perseguimento di questi obiettivi;
- Invitare la Cina a rispettare gli attuali impegni congiunti UE – Cina al fine di creare rapporti economici più equilibrati e reciproci;
- Adottare lo strumento degli appalti internazionali entro la fine del 2019, al fine di promuovere la reciprocità e aprire opportunità di appalto in Cina;

- Garantire che nella partecipazione di offerenti e beni stranieri al mercato degli appalti dell'Unione europea si tenga conto non solo dei prezzi, ma anche delle norme ambientali e lavorative;
- Identificare come colmare le lacune esistenti nella legislazione dell'Unione europea per affrontare al meglio gli effetti distorsivi della proprietà statale straniera e del finanziamento statale nel mercato interno;
- Sviluppare un approccio comune dell'Unione europea alla sicurezza delle reti 5G per salvaguardare la sicurezza di infrastrutture digitali critiche;
- Garantire l'attuazione rapida, completa ed efficace del regolamento sul controllo degli investimenti diretti esteri da parte degli Stati membri, per individuare e aumentare la consapevolezza dei rischi per la sicurezza creati dagli investimenti esteri in beni, tecnologie e infrastrutture critiche (European Commission, 2019).

Questo elenco di intenti è fondamentale perché dimostra come l'Unione europea abbia cercato effettivamente di stabilire dei paletti e dei punti fondamentali sui quali sviluppare la propria politica estera nei confronti della Cina. Inoltre, all'interno di questo documento, la Cina viene definita come un "rivale sistemico", espressione divenuta una sorta di simbolo che sottolinea l'ennesimo cambiamento nella percezione europea della controparte cinese (Morozowski, 2020; Escobar, 2019; Wilhelm, 2019). La definizione completa che viene utilizzata all'interno del "*Joint Communication of the European Commission and the High Representative to the European Council: EU-China Strategic Outlook*" è la seguente:

China is, simultaneously, in different policy areas, a co-operation partner with whom the EU has closely aligned objectives, a negotiating partner with whom the EU needs to find a balance of interests, an economic competitor in the pursuit of technological leadership, and a systemic rival promoting alternative models of governance" (European Commission, 2019).

Nell'analisi di Godement et al. tale concetto viene inserito in un contesto più ampio. Nei loro studi il rapporto tra Cina e Unione europea prende forma attraverso tre differenti modalità: da un lato vi è la cooperazione, dall'altro la concorrenza e nel terzo e ultimo la rivalità sistemica. Queste tre sfaccettature sono tra loro interconnesse anche se la rivalità sistemica rappresenta un comune denominatore, la base su cui si sviluppano le altre dinamiche. Questo perché tra i due Paesi esisterebbe una competizione sistemica che vede come eternamente antagonisti il modello tedesco/europeo di un'economia di mercato liberale, aperta e socialista e il modello cinese di un'economia gestita dallo Stato (Morozowski, 2020). Cina e Unione europea si fanno portavoce di due modelli politici, sociali e culturali diametralmente opposti e, anche se più volte è stata ribadita l'intenzione

di creare un rapporto che mira al raggiungimento di sviluppo e progresso per entrambe le parti (*win-win cooperation*), la leadership cinese suggerisce apertamente che il proprio modello sia migliore rispetto alla democrazia liberale e viceversa. Dunque, in fondo c'è sempre l'intenzione di prevalere in qualche modo sull'altro.

Volendo continuare l'analisi in questa direzione, i notevoli passi avanti nella cooperazione UE - Cina maschererebbero in realtà un secondo fine, in cui ogni azione è soppesata in base al beneficio che comporta alla propria posizione e a quanto penalizza al contempo la controparte. A questo punto possono essere menzionate le mire strategiche di *soft power* che la Cina ha messo in atto, i progetti interni alla *Belt and Road Initiative*, il forum 17+1, gli sforzi per impedire ai Paesi Europei di redigere dichiarazioni congiunte sul Mar cinese Meridionale ecc. (Small, 2020; Godement et al., 2022).

Nell'ultimo periodo sulla scia di questa identificazione della Cina come “rivale sistemico”, Ursula von der Leyen si è fatta portavoce di una nuova forte espressione, il concetto di *derisking*. Con questo termine si vuole indicare la necessità di ridurre i rischi che si corrono nelle relazioni con la Cina (Rampini, 2023). La Presidente della Commissione europea ha sottolineato il fatto che la Cina deve rimanere un partner commerciale, ma bisogna dare più attenzione a quelle aree in cui il commercio e gli investimenti di Pechino mettono a rischio la sicurezza dell'Unione europea (Caporlingua, Zitti-Pozzi, 2023). Il concetto di *derisking* segue quello già diffuso di *decoupling*, termine emerso negli Stati Uniti che indica la necessità di operare una vera e propria rottura, un divorzio metaforico con la Cina (e di riflesso anche tra Cina e Unione europea). Ursula von der Leyen ha preso posizione riguardo il prevalere del *derisking* sul *decoupling*: “Io non credo – ha affermato la von der Leyen – che un divorzio dalla Cina sia praticabile, né che sia nell'interesse dell'Europa. Le nostre relazioni non sono bianco o nero, e le nostre risposte non devono esserlo. Dobbiamo concentrarci sul *derisk*, la riduzione del rischio” (Rampini, 2023). Da quando si è cominciato a parlare della necessità di ridurre i rischi nei rapporti con la Cina sono stati fatti molti passi avanti in questa direzione; nel 2016 l'acquisto di due importanti aziende tedesche (KUKA e KraussMaffei) da parte di due note compagnie cinesi (Midea e ChemChina) ha scatenato ampie critiche, evidenziando il crescente timore nei confronti delle azioni cinesi e di conseguenza la necessità di difendere il territorio europeo. Dopo numerosi appelli all'amministrazione tedesca affinché venissero introdotti validi strumenti di difesa, soprattutto in determinati settori particolarmente sensibili alle acquisizioni cinesi, la Germania ha rafforzato alcune leggi sul regolamento del commercio estero e sugli investimenti, abbassando la soglia per

il controllo statale sugli investimenti al 10% delle azioni. Questa iniziale presa di posizione da parte di uno Stato membro ha avuto eco anche a livello europeo portando alla pubblicazione del Manifesto franco-tedesco per una politica industriale europea adatta al XXI secolo (Morozowski, 2020). La discussione si è concentrata in modo specifico sulla proposta di modificare alcune regole di concorrenza interne per consentire fusioni tra importanti compagnie, come Siemens e Alstom. Questa pratica è stata giustificata dalla necessità di creare dei colossi europei in grado di competere a livello globale con compagnie altrettanto grandi e strutturate sia statunitensi che cinesi. Tuttavia, la proposta franco-tedesca non è stata accolta positivamente: la principale problematica evidenziata era che una eventuale fusione tra due aziende così importanti come Siemens-Almston avrebbe portato ad una riduzione drastica della concorrenza sul mercato europeo e dunque non poteva essere la soluzione adeguata al vero problema ovvero l'accesso limitato al mercato cinese per le aziende europee.

È interessante notare come concretamente la necessità di applicare strategie di *derisking* si sia resa sempre più evidente e ci siano stati tentativi concreti di limitare la dipendenza dalla Cina. Anche lo chief executive della nota azienda Apple, Tim Cook, sembra essersi reso conto dei numerosi rischi che corre: attualmente l'85% dei prodotti Apple sono assemblati in Cina ma la prospettiva futura prevede il trasferimento di almeno il 40% di questa attività in altri Paesi in via di sviluppo, come India e Vietnam. Operazione che la Samsung, per esempio, ha già iniziato a fare (Rampini, 2023).

Il 21° vertice UE-Cina ha rappresentato un altro step concreto per una più forte presa di posizione europea. L'ex Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk ha dichiarato:

I negoziati sono stati difficili ma, in definitiva, proficui. Siamo riusciti a concordare una dichiarazione congiunta che stabilisce la direzione del nostro partenariato fondato sulla reciprocità. Questo è stato il nostro sforzo comune e rappresenta il nostro successo comune (Consiglio Europeo, 2019).

La firma della dichiarazione congiunta è stato un passo importante per l'Unione europea nel rafforzare la propria posizione: Pechino ha dovuto soddisfare alcune condizioni e, in molti punti sono state concordate dichiarazioni concrete con scadenze temporali anziché dichiarazioni generali (Smith, Taussig, 2019; Rampini, 2023).

Oltre a questi importanti passi avanti verso una più consapevole, unitaria e forte risposta europea all'ascesa cinese, il 1° dicembre 2021 la Commissione europea e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza hanno presentato il progetto *Global Gateway*, una nuova strategia per promuovere connessioni trasparenti e sicure nei settori digitale, energetico e dei trasporti e per rafforzare i sistemi sanitari, di istruzione e di ricerca in tutto il mondo (Commissione Europea, 2023). Il progetto è stato presentato e viene percepito comunemente come una alternativa alla *Belt and Road Initiative* in quanto si ripropone di creare collegamenti nei Paesi in via di sviluppo facendo però un costante riferimento ai valori democratici di trasparenza, dello Stato di diritto, del rispetto e della tutela dei diritti umani (Clinci, 2022). Nel sito della Commissione europea è possibile leggere quanto segue:

We will support smart investments in quality infrastructure, respecting the highest social and environmental standards, in line with the EU's values and standards. The *Global Gateway* strategy is a template for how Europe can build more resilient connections with the world (European Commission, 2023).

Non a caso l'Africa rappresenta il principale destinatario della maggior parte dei progetti legati sia al *Global Gateway* che alla *Belt and Road Initiative*. La Cina ha stabilito la sua massiccia presenza in Africa a partire dagli anni Sessanta; il commercio tra questi due attori è cresciuto drasticamente passando da 1 miliardo di dollari nel 1980 a 128 miliardi di dollari nel 2016. Inoltre, il Paese ha concesso numerosi prestiti cumulativi pari a 143 miliardi di dollari, diventando così il maggior Stato creditore nei confronti dell'Africa. Grazie ai progetti portati avanti a livello della BRI, la Cina è riuscita ad insinuarsi nei mercati di 52 Stati africani e 49 Paesi (su 54 totali) hanno firmato un *Memorandum of Understanding* (Development reimagined, 2019; Lokanathan, 2020). Per quanto riguarda la partnership tra Unione europea ed Africa, possiamo dire che un primo vero e proprio passo in avanti è stato fatto nel 2000, anno in cui si è svolto il primo vertice Africa-UE, in Egitto. Da quel momento l'Africa ha assunto un ruolo centrale, al punto da essere stato designato come destinatario del primo pacchetto di investimenti del progetto *Global gateway* (Commissione Europea, 2023). Attualmente i due progetti stanno progredendo contemporaneamente nel territorio africano rendendolo un vero e proprio “campo di battaglia”.

1.5 I concetti di europeizzazione e di de - europeizzazione

Nonostante l'Unione europea abbia cercato di reagire all'ascesa cinese come “rivale sistemico”, tramite le strategie del *derisking* e del *Global gateway*, secondo diversi autori questi sforzi non sono sufficienti in quanto le posizioni europee risultano sempre piuttosto frammentate e non c'è coesione tra gli Stati membri (Rampini, 2023).

Questo fenomeno è stato indicato con il termine “de-europeizzazione” che si sviluppa come controtendenza ad un processo iniziato a partire dagli anni duemila noto come “europeizzazione”. A partire dall'inizio del nuovo millennio, infatti, si è diffusa la percezione che l'influenza americana fosse in declino e, nonostante la presenza evidente della Cina sul panorama internazionale, essa non aveva ancora gli strumenti per imporsi a livello globale; queste dinamiche hanno permesso all'Unione europea di emergere, esercitando una particolare influenza sulla scena mondiale e nello specifico sugli Stati membri. Tale fenomeno è stato descritto dagli studiosi come facente parte di un processo che prende il nome di “europeizzazione” della politica estera dell'Unione europea (Gross 2009; Thomas, 2021).

Nel trattare di questo fenomeno, un importante politico di uno Stato membro ha affermato:

The foreign policy process has become Europeanised, in the sense that in every international issue, there is an exchange of information and an attempt to arrive at a common understanding and a common approach – compared to how things were in the past, where most issues were looked at in isolation without addressing the attitudes of other member states or a European dimension” (Thomas, 2021).

Il concetto di “europeizzazione” nei primi studi è stato definito come “*the emergence and development at the European level of distinctive structures of governance*”, tuttavia, dalla fine degli anni Novanta circa, gli studi si sono focalizzati sempre di più sugli effetti dell'integrazione europea sugli Stati membri e sul modo in cui questi ultimi decidono o meno di adattarsi alle politiche europee (Müller, Alecu de Flers, 2012).

Dunque, in una definizione più moderna il termine viene identificato come “*(a) transformation in the way in which national foreign policies are constructed, in the way professional roles are defined and pursued and in the consequent internalization of norms and expectations arising from a complex system of collective European policy*” (Tonra, 2018; Müller et al., 2021).

Il processo di “europeizzazione” si divide in due distinte componenti indicate come: “(the) uploading of national foreign policy preferences to the European level” e “(the) downloading of EU foreign policy to the national level” (Müller, Alecu de Flers, 2012).

La prima dimensione si riferisce alla possibile costruzione della politica estera dell’Unione europea secondo una dinamica *bottom-up*; in questo caso il fenomeno dell’europeizzazione rappresenta la proiezione delle preferenze nazionali degli Stati membri sulla politica estera a livello europeo. Idealmente questo processo porta all’adozione delle politiche nazionali previste dagli Stati membri nel contesto dell’UE, tuttavia, possono emergere alcune difficoltà dato che questi ultimi spesso presentano idee diverse per quanto riguarda la gestione di una stessa tematica (Müller, Alecu de Flers, 2012). Il secondo processo fa riferimento ad una strategia *top-down*, in cui si mira ad ottenere un adattamento nazionale da parte dei singoli Stati membri alle pressioni dell’Unione europea in termini di processo decisionale, obiettivi e strategie. Questo non implica necessariamente una omogeneizzazione complessiva degli Stati membri in quanto vi è una diversa tendenza tra gli Stati più grandi, definiti “*shapers*”, e i Paesi più piccoli che solitamente sono definiti “*takers*”, poiché si considera che subiscano maggiormente le scelte a livello europeo (Müller, Alecu de Flers, 2012).

Avendo l’obiettivo di comprendere se esiste e quanto ampia possa essere la discrepanza tra le politiche adottate a livello europeo nei confronti della Cina e l’atteggiamento e le scelte di alcuni Stati membri sulle medesime questioni, per determinare se un processo di de – europeizzazione sia effettivamente in atto o meno, è importante a questo punto sottolineare come e perché si sia precedentemente instaurato un processo di europeizzazione nella politica estera di Italia, Ungheria e Germania, al fine di evidenziare in un momento successivo, all’interno dei capitoli relativi ai singoli casi – studio, se effettivamente ci sia un processo in controtendenza.

In questa sede non sarà possibile analizzare nello specifico tutte le sfaccettature di questo complesso meccanismo, tuttavia, possono essere espone alcune riflessioni per ogni caso studio.

In relazione al caso italiano, è possibile affermare che a partire dal secondo dopoguerra la gestione della politica estera del Paese sia stata notevolmente trasformata. L’adesione all’UE ha permesso all’Italia di ottenere legittimità e riconoscimento a livello internazionale dopo il periodo fascista che aveva fortemente influenzato la percezione estera della Nazione, inoltre ha stimolato la crescita economica italiana e la riforma di una parte delle istituzioni regionali.

A partire dagli anni Settanta l'Italia si è affermata non solo come partecipante alle strutture euro – atlantiche della Comunità economica europea e della NATO, ma come membro attivo e propositivo al loro interno (Balfour, Robustelli, 2019).

La politica estera del Paese è stata strutturata in tre distinti ambiti: atlantico, europeo e mediterraneo. Infatti, è possibile notare come in questa fase l'Italia abbia mantenuto tre principali obiettivi di politica estera: la partecipazione al processo di integrazione europea, la salvaguardia dei tradizionali legami con gli USA e le relazioni amichevoli con i Paesi del Mediterraneo meridionale (Quaglia, 2007).

In questa sede ci soffermeremo sul primo di questi obiettivi; l'atteggiamento pro – integrazione europea ha portato ad una profonda fase di trasformazioni interne che hanno avuto conseguenze rilevanti anche a livello di politica estera. Infatti, è possibile affermare che la politica estera e di sicurezza italiana dopo la fine della Guerra fredda è stata caratterizzata da un “nuovo attivismo” (Croci, 2008; Giuliani, 2009). Non solo il Paese ha contribuito alla riforma delle principali istituzioni internazionali, accrescendo al contempo la propria visibilità al loro interno, ma ha partecipato attivamente a diverse operazioni di rilevanza internazionale.

Nel 1992 il Paese si è unito ad una spedizione in Somalia⁵ e nel 1995 alla missione in Bosnia (Implementation Force – IFOR) per l'applicazione degli accordi di Dayton (Andreatta, 2008). Entrambe queste prese di posizione hanno messo l'Italia in prima linea non solo nella partecipazione attiva alla politica estera dell'Unione europea ma anche nella definizione stessa di quest'ultima.

Infine, volendo fornire un ulteriore esempio, nel 2006 durante il secondo governo Prodi, l'Italia ha preso l'iniziativa e ha svolto un ruolo centrale nella creazione di una nuova missione di mantenimento della pace in Libano. Il Paese ha quindi assunto un ruolo di leadership nel contesto europeo, coordinando il processo decisionale al fine di definire una posizione coesa e unitaria in merito alla questione (Caffarena, 2007; Quaglia, 2007). Dunque, è possibile affermare che un processo di europeizzazione nella politica estera della penisola italiana sia avvenuto, anche se questo non significa che l'attitudine ad agire

⁵ Le missioni umanitarie e di mantenimento della pace messe in atto dalle Nazioni Unite in Somalia sono state due: UNOSOM I (1992 -1993) e UNOSOM II (1993 -1995) (Encyclopedia Britannica, 2014). Nel 2010 è stata approvata EUTM Somalia, un'altra missione a livello europeo progettata seguendo le direttive dell'ONU e avente l'obiettivo di sostenere il nuovo governo del Paese. Il comando dell'operazione è stato inizialmente affidato alla Spagna, successivamente si sono susseguiti due comandanti irlandesi e infine è stato il turno dell'Italia, sancendo una partecipazione attiva del Paese a questa iniziativa di politica estera europea.

secondo le direttive europee, ad adeguarsi ad esse o a contribuire alla loro creazione sia stata costante e immutata nel tempo. Infatti, già a partire dal 2001, con l'inizio dell'amministrazione Berlusconi, l'intero approccio alla politica estera italiana è stato revisionato, creando una nuova dinamica in cui le relazioni bilaterali con l'amministrazione Bush hanno avuto la precedenza sulle relazioni multilaterali in Europa, portando a frequenti tensioni con le istituzioni europee (Andreatta, 2008).⁶

Il secondo caso è stato incentrato sull'analisi di alcune dinamiche nel contesto ungherese. A partire dall'inizio degli anni Novanta nell'Europa centrale e orientale si è diffusa una sorta di euforia ed entusiasmo per quanto riguarda l'Unione europea, solitamente accompagnata dallo slogan "ritorno all'Europa" (Agh, 2011). Questo ha spinto l'Ungheria ad adottare una serie di riforme politiche ed economiche al fine di raggiungere gli standard europei mettendo in pratica quella che viene definita una "*strategy for political harmonization with the EU at both polity and policy levels*", riuscendo a diventare uno Stato membro a partire dal 2004 (Agh, 2011).

Nel tentativo di dimostrare che un processo di europeizzazione si sia verificato anche a livello della politica estera ungherese vanno considerati tre eventi principali: la decisione statunitense di invadere l'Iraq nel 2003, l'attacco gestito dalla NATO alla Jugoslavia nel 1999 e la crisi del Kosovo nel 2008.

Per quanto concerne il primo punto, gli Stati Uniti hanno preso la decisione di invadere l'Iraq, senza l'approvazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, mettendo i Paesi CEE in difficoltà in quanto essi si sono trovati a dover scegliere tra la posizione degli Stati Uniti e quella di Germania e Francia, contrarie all'attacco.

A seguito della richiesta ufficiale dell'ambasciatore britannico a Budapest, il primo ministro ungherese Medgyessy si è unito al gruppo formato da Polonia, Repubblica Ceca, Regno Unito, Italia, Spagna, Portogallo e Danimarca e ha firmato una dichiarazione di sostegno agli Stati Uniti per quanto riguarda l'attacco all'Iraq, anche senza una risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Allo stesso tempo, nel tentativo di andare incontro anche alla posizione di Francia e Germania, il ministro degli Esteri László Kovács ha dichiarato che "più Europa non significa meno America", garantendo il suo impegno per l'integrazione europea, alla ricerca di un ulteriore sviluppo della politica estera comune (Denca, 2010).

⁶ Per approfondire il tema del processo di europeizzazione nel contesto italiano si consiglia il seguente saggio: Della Porta D., Caiani M., "The Europeanization of public discourse in Italy: a top-down process?", *European Union Politics*, 2006.

Un altro momento critico per l'Ungheria è sorto con l'approvazione da parte della NATO dell'attacco aereo contro la Jugoslavia nel marzo 1999, in concomitanza con l'ingresso ungherese nell'organizzazione. Il Paese, nonostante la sua riluttanza ad entrare in guerra con uno Stato limitrofo che ospitava anche circa 300 000 ungheresi, ha approvato l'apertura dello spazio aereo e del territorio magiaro alle forze della NATO, allineandosi con la maggior parte degli Stati membri dell'Unione europea.

Infine, la crisi del Kosovo ha rappresentato un terzo punto che dimostra l'europeizzazione della politica estera ungherese. Nel febbraio 2008 il Paese ha formulato una dichiarazione unilaterale di indipendenza dalla Serbia che ha messo gli Stati membri in una posizione piuttosto delicata. Il primo ministro ungherese Gyurcsány ha espresso la propria posizione in una lettera indirizzata alla cancelliera tedesca Angela Merkel (la Germania ha detenuto la presidenza di turno dell'UE nella prima metà del 2007). Secondo il documento, l'Ungheria si schierava al fianco della maggior parte degli Stati membri che approvavano il piano di risoluzione proposto da un inviato speciale dell'ONU, Ahtisaari, che prevedeva la definizione del Kosovo come uno stato supervisionato a livello internazionale, senza menzionare esplicitamente l'indipendenza dalla Serbia (Denca, 2010). Anche dopo la dichiarazione di indipendenza dell'Assemblea del Kosovo avvenuta il 17 febbraio 2008, il ministro degli Esteri ungherese ha sostenuto che l'Ungheria avrebbe aspettato l'incontro dei ministri degli Esteri dell'UE a Bruxelles prima di adottare una posizione ufficiale sulla questione (Denca, 2010).

Possiamo dunque affermare che, nonostante l'amministrazione Orbán abbia intrapreso una serie di radicali riforme sulla scena internazionale, assumendo un approccio conflittuale nei confronti dei tradizionali partner occidentali dell'Ungheria come la NATO e l'UE, un processo di europeizzazione della politica estera ungherese si è verificato (Hettyey 2021).⁷

Infine, per quanto riguarda la Germania, va sottolineato il fatto che fin dalla nascita del progetto europeo, il Paese è stato uno dei più attivi nel processo di integrazione, a prescindere dal colore politico del suo governo e con il sostegno evidente della società tedesca (Badias, 2023).

⁷ Per approfondire il tema del processo di europeizzazione nel contesto ungherese si consiglia il seguente saggio: Bozóki A., Hegedűs D., "An externally constrained hybrid regime: Hungary in the European Union", *Democratization*, 2018.

In merito alla politica estera del Paese, essa risulta essere sempre più determinante per quanto riguarda la definizione di un approccio comune a livello europeo, dato che al Paese è stato riconosciuto il ruolo di leader tra gli Stati membri.

Questo determina un profondo processo di europeizzazione che può essere dimostrato da due episodi: la crisi siriana e quella ucraina.

La guerra civile siriana ha avuto inizio a partire dal 2011 e, oltre ad aver portato grande instabilità nel Medio Oriente, ha determinato numerose problematiche a livello internazionale, come l'esodo di rifugiati civili che le ha fatto guadagnare la nomea di peggior crisi umanitaria della storia moderna. Queste dinamiche hanno messo in difficoltà l'Unione europea che si è trovata a dover gestire un numero impressionante di rifugiati. La presa di posizione tedesca in questo contesto è stata determinante: grazie ai negoziati con la Turchia è stato definito un accordo che prende il nome di *"one in, one out"* nel marzo 2016. Quest'ultimo è stato ufficialmente stipulato a nome dell'Unione europea ma in realtà è stato gestito per la maggior parte dall'amministrazione Merkel (Janning, Möller, 2016; Kingsley, Rankin, 2016).

Anche per quanto concerne la crisi ucraina, iniziata tra il 2013 e il 2014 con l'annessione russa della Crimea, Berlino ha assunto un ruolo guida nel contesto europeo. Il ministro degli Esteri Steinmeier ha affermato che la massima priorità della Germania era quella di preservare l'Unione europea ricercando la cooperazione. Infatti, sotto la guida tedesca, gli Stati membri dell'UE hanno concordato rapidamente una serie di misure: dopo aver sospeso i colloqui bilaterali con la Federazione Russa in materia di visti, hanno annullato il vertice UE-Russia e hanno chiesto il ritiro immediato delle forze armate. Inoltre, sono stati adottati ulteriori pacchetti di sanzioni economiche mirate; la maggior parte di queste misure sono state concordate sotto la guida franco-tedesca e in collaborazione con Svezia e Regno Unito (Cross e Karolewski 2017), anche se Berlino ha svolto un ruolo particolarmente determinante nel processo. La cancelliera Merkel ha avuto un ruolo fondamentale nel raggiungere un accordo relativo al protocollo Minsk I ed è diventata una figura chiave nella negoziazione del successivo accordo, Minsk II. Durante la crisi ucraina il Consiglio europeo è diventato una sorta di forum chiave attraverso cui Berlino ha coordinato la risposta europea all'aggressione russa. L'amministrazione Merkel ha cercato una stretta cooperazione con gli Stati membri più grandi, in particolare con la Francia, ma ha voluto anche promuovere la cooperazione con gli Stati membri più piccoli,

determinando di fatto la politica estera a livello europeo (Aggestam, Hyde -Price, 2020; Von Weitzershausen, Schafer, Wessels, 2019).⁸

Questo breve paragrafo non presenta una analisi completa ed esaustiva dell'argomento ma rende evidente come, nonostante i tre casi studio presentati in questo progetto siano molto differenti, in ognuno di essi si è sviluppato un processo di europeizzazione, più o meno forte e duraturo.

Sulla base di questo fenomeno di recente sono nati numerosi studi relativi ad un processo in controtendenza, definito “de-europeizzazione”. Tale termine viene utilizzato per indicare una realtà contemporanea in cui il processo decisionale dell'Unione europea in ambito della politica estera, va contro i valori/interessi dichiarati di alcuni Stati membri, in cui questi ultimi sono meno disposti a impegnarsi in un dialogo collettivo e in cui i risultati di tale processo sono, talvolta, esplicitamente minati dalla pratica degli Stati membri (Müller et al., 2021).

Tonra tratta il fenomeno della “de-europeizzazione” definendolo come una progressiva ri-nazionalizzazione della politica estera che si verifica secondo tre dimensioni: *the structural disintegration of collective policy making institutions; the reconstruction of professional roles in exclusively/predominantly national terms and a repudiation (implicit or explicit) of well-defined and established foundational norms - either procedural or substant* (Thomas, 2021).

Invece, secondo l'analisi proposta da Thomas, tale fenomeno si presenta seguendo diverse fasi, la sua forma più lieve viene definita “rinazionalizzazione”, in base alla quale gli Stati membri cercano di proteggere le prerogative nazionali e le preferenze politiche e quindi ridurre la consultazione e il coordinamento a livello dell'Unione europea. Una forma più forte di “de-europeizzazione” è rappresentata dal “disimpegno”, in base al quale gli Stati membri investono meno energie e risorse diplomatiche nelle missioni congiunte e in altre iniziative interne al contesto europeo. Successivamente si passa alla fase “dell'elusione”, in cui gli Stati membri aggirano attivamente le istituzioni europee e perseguono i propri obiettivi di politica estera attraverso percorsi alternativi, minando di fatto la coerenza della posizione adottata dall'Unione europea nel contesto internazionale. Infine, la forma più forte di “de – europeizzazione”, esclusi casi limite come la Brexit, viene definita “resistenza”, e prevede che gli Stati membri “mettano esplicitamente in discussione,

⁸ Per approfondire il tema del processo di europeizzazione nel contesto italiano si consiglia il seguente saggio: Sturm R., “The Europeanisation of the German System of Government”, *Institut für Europäische Politik*, 2017.

ignorino o addirittura contestino le istituzioni, le norme, e il ruolo della politica estera comune dell'Unione europea" (Thomas, 2021).

Chiaramente bisogna fare una distinzione tra quelle che possono essere considerate azioni parte di un processo più ampio, che possiamo chiamare appunto "de-europeizzazione", e semplici contestazioni politiche, che devono essere accettate in quanto parte integrante della struttura della politica estera dell'Unione europea. Per esempio, il semplice fatto che uno Stato membro metta in discussione posizioni e principi politici condivisi a livello europeo non deve essere considerato immediatamente come una sfida, in quanto questa presa di posizione potrebbe essere dovuta ad un cambio di governo o di prospettiva su alcune questioni. Tuttavia, se questo cambiamento dovesse essere tale da aggredire in modo evidente le norme fondamentali su cui si fonda la politica estera dell'Unione europea come, per esempio, la tutela dei diritti umani, allora ci si potrebbe trovare di fronte ad un caso di "de - europeizzazione" (Müller et al., 2021). Un altro criterio che può essere utile riguarda l'esame del posizionamento di uno specifico Stato membro in relazione allo spettro delle posizioni politiche degli altri. Questo punto è fondamentale poiché ci si aspetta che alcuni Stati membri mantengano costantemente un ruolo al di fuori della gamma di posizioni degli altri, situandosi costantemente ai margini estremi. Questa tendenza si è resa più evidente nell'ultimo periodo anche a causa dell'ascesa del nazionalismo di destra e del populismo, portato avanti da diversi partiti euroscettici in numerosi Stati membri dell'Unione europea i quali hanno fortemente cambiato il panorama politico interno. Si è notato infatti come tendenzialmente gli Stati soggetti a dinamiche politiche populiste, nativiste e/o semi-autoritarie abbiano la tendenza a sfidare e controbattere processi e posizioni collettive ormai consolidate e base dell'approccio dell'Unione europea, presentando un profilo politico molto differente che inevitabilmente crea attrito e ostacola il processo di integrazione (Müller et al., 2021).

Va sottolineato che il fenomeno della "de - europeizzazione" non progredisce in modo uniforme in tutti gli Stati membri: alcuni possono rimanere molto fedeli alle norme e alle istituzioni che promuovono un'azione congiunta, altri invece possono gradualmente disimpegnarsi o addirittura cominciare a porre resistenza.

Quello che risulta evidente è che questo processo sta minando la capacità dell'Unione europea di delineare e mantenere costante nel tempo una presa di posizione in relazione alla gestione della politica estera, creando inoltre opportunità per potenze straniere come la Cina di manipolare le divisioni tra gli Stati membri a proprio vantaggio (Smith, 2021; Thomas, 2021; Müller et al., 2021).

Seguendo questo ragionamento si è cominciato a parlare di Unione europea come una *self undermining institution*, che racchiude in sé il seme della propria distruzione (Greif, Laitin, 2004). In questo contesto alcuni Stati membri vengono identificati come “cavalli di troia” dell’Unione europea che, pur facendone parte, ne minano le fondamenta a favore di altri Paesi, in particolare la Cina, la quale ha imparato a sfruttare le suddette divisioni, giocando con loro come se si trattasse di una partita a scacchi con 27 avversari schierati dall’altro lato della scacchiera che litigano tra loro riguardo la mossa da fare (Fox, Godement, 2009). Dunque, la Cina rappresenta un Paese le cui azioni a livello economico e politico provocano un forte eco internazionale, coinvolgendo anche l’Unione europea, la quale fatica ad elaborare una politica estera forte e unitaria a causa delle numerose questioni di scontro ma soprattutto a causa del forte processo di “de-europeizzazione” che la caratterizza e che porta alcuni Stati membri ad intraprendere sempre più spesso azioni e decisioni di fatto contrarie alle politiche adottate a livello europeo.

Obiettivo di questo elaborato sarà quello di stabilire quanto ampia possa essere la discrepanza tra le politiche adottate a livello europeo nei confronti della Cina e l’atteggiamento e le scelte di alcuni Stati membri sulle medesime questioni, ponendo l’accento su come tali dinamiche vadano a minare l’unità della posizione europea nel contesto internazionale. A questo fine verranno presentati nei successivi capitoli tre casi studio: Italia, Ungheria e Germania.

CAPITOLO 2

L'Italia

Il secondo capitolo è incentrato sul primo caso studio di questo progetto di ricerca ovvero l'Italia. Trattasi di uno dei Paesi più influenti nel contesto europeo, membro del G7 nonché una delle Nazioni fondatrici dell'Unione europea stessa che, grazie alla sua posizione favorevole per lo sviluppo del commercio nella zona del Mediterraneo, sta attirando un numero crescente di investimenti cinesi, instaurando un rapporto bilaterale con il Paese asiatico che preoccupa molto Bruxelles. Dopo aver presentato il contesto in cui attualmente si sviluppano le relazioni sino – italiane si procederà con un approfondimento delle dinamiche economiche e le relative implicazioni politiche che legano i due Paesi e che hanno portato l'Italia ad essere sempre più vicina alla controparte cinese. Verrà successivamente evidenziata la discrepanza che si è creata tra la tendenza europea verso il *derisking* e la posizione italiana, infine, verrà proposta una analisi del *Memorandum of understanding* siglato tra i due attori nel marzo del 2019 che ha ulteriormente minato la posizione italiana nel contesto europeo. Lo scopo dell'analisi di questo primo caso studio è quello di comprendere quanto profondo sia il rapporto tra Cina e Italia e quanto questo legame porti il Paese, membro dell'Unione europea, ad agire in controtendenza rispetto a quest'ultima, nel tentativo di determinare se un processo di de – europeizzazione sia in atto o meno.

2.1 Contesto delle relazioni sino - italiane

Il primo caso studio selezionato ai fini di questo elaborato ha come protagonista l'Italia. Il Paese, situato in una posizione geografica estremamente favorevole, nel cuore del Mediterraneo, sta attirando un crescente interesse da parte della Cina, la quale ha avviato una serie di progetti atti ad investire sul territorio in particolare per quanto riguarda la costruzione e il mantenimento di porti, autostrade e ferrovie, infrastrutture preziose per poter incrementare gli scambi commerciali con il partner europeo.

L'Italia costituisce un ottimo punto d'ingresso verso il continente e, consapevole di questo naturale vantaggio, negli ultimi anni ha cercato di sfruttarlo al fine di incrementare le relazioni economiche e, di conseguenza, i benefici dagli scambi con la Cina. Nel 2017 nel corso di una riunione istituzionale tenutasi presso il Ministero del Trasporto e la

Commissione Nazionale per lo Sviluppo e le Riforme della Repubblica Popolare Cinese a Pechino, il precedente Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, Graziano Delrio, ha ripetutamente promosso l'Italia come un punto d'accesso strategico all'Europa e al Mediterraneo, invitando la controparte cinese a considerarlo maggiormente in quanto potenzialmente adeguato allo sviluppo dei progetti legati alla *Belt and Road Initiative* (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, 2017).

Entrambe le parti hanno dunque mostrato un interesse crescente nell'approfondire la relazione bilaterale, cercando di aumentare la cooperazione in settori come il commercio, gli investimenti, la tecnologia e la cultura, creando un legame profondo e dinamico che non è passato inosservato agli occhi di Bruxelles. Il professor Oertel sostiene che l'Italia sta intrattenendo uno dei rapporti bilaterali con la Cina più complessi nel contesto dell'Unione europea (Oertel, 2020) in quanto, nel tentativo di attrarre gli investimenti del Paese asiatico, spesso finisce per accettare un rapporto squilibrato, caratterizzato da notevoli asimmetrie e da un vantaggio quasi esclusivamente unilaterale per la Cina.

Tali dinamiche sono ulteriormente aggravate dal dibattito pubblico italiano in merito alle politiche adottate nei confronti della Cina e dalle critiche da parte dell'Unione europea e di Washington riguardo le scelte del Paese (Casarini, 2019).

Nel marzo 2019 la situazione ha raggiunto picchi di tensione senza precedenti quando l'Italia ha firmato un MoU con la Cina, prendendo ufficialmente parte ai progetti interni alla *Belt and Road Initiative*. Questa decisione ha suscitato diverse perplessità a Bruxelles poiché è stata percepita come apertamente contraria ai tentativi di raggiungere una posizione unitaria a livello europeo per quanto riguarda le strategie da adottare nei confronti della Cina (Casarini, 2019).

2.2 La Cina e l'Italia: panoramica economica

Al fine di determinare se effettivamente esista e quanto ampia possa essere la discrepanza tra le scelte politico – economiche italiane e la gestione della politica estera europea nei confronti della Cina, viene di seguito proposta una analisi dei rapporti economici e delle loro implicazioni politiche tra i due Paesi.

Per poter comprendere come e perché l'interesse cinese verso la penisola italiana sia aumentato in modo evidente, soprattutto negli ultimi anni, è necessario ripartire dal 1978, anno in cui, come specificato all'interno del primo capitolo, sotto la guida del leader Deng Xiaoping sono state attuate una serie di riforme economiche aventi l'obiettivo di portare

la Cina verso un'apertura maggiore nei confronti del commercio internazionale. Gradualmente, un numero crescente di imprese ha ottenuto il permesso di avviare rapporti commerciali all'estero, portando così diversi imprenditori cinesi ad investire in altre zone del mondo.

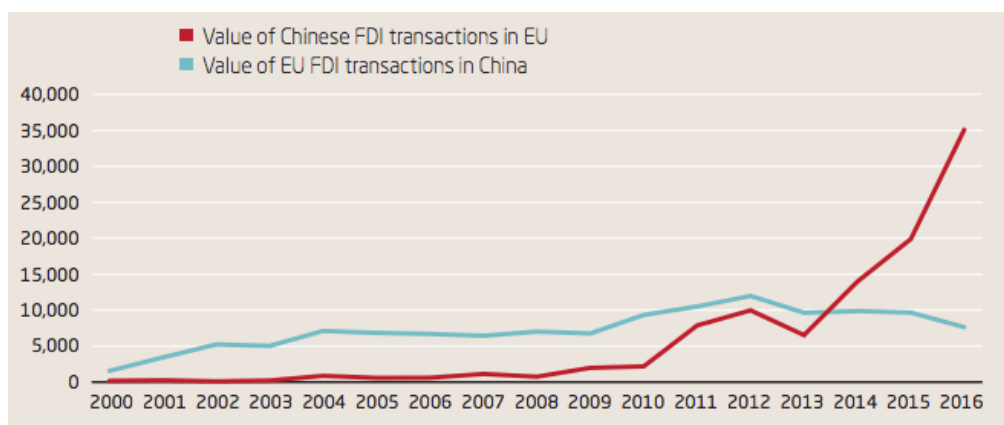
Gli scambi sono quindi notevolmente aumentati, anche se il vero e proprio punto di svolta si è avuto con l'inizio del nuovo millennio, quando il governo cinese ha lanciato un'iniziativa conosciuta con l'espressione "*go global*". Questo progetto, diffuso grazie al decimo piano quinquennale (2001 - 2005) e avente come obiettivo primario quello di portare ad un ulteriore sviluppo l'internazionalizzazione di aziende e realtà cinesi, in un primo momento era incentrato quasi esclusivamente sul reperimento di risorse naturali poi è stato indirizzato verso la ricerca di mercati, tecnologie e marchi (Rosenthal, Spigarelli, 2016).

Volendo proseguire in questa direzione, con l'undicesimo piano quinquennale (2006 - 2010) il governo cinese ha voluto integrare l'iniziativa "*go global*" nei piani di sviluppo pluriennali, mentre con il dodicesimo piano quinquennale (2011 - 2015) il Paese è ufficialmente diventato un investitore netto, aumentando in modo esponenziale le attività, i progetti e gli investimenti all'estero.

I risultati delle suddette scelte sono stati evidenti: gli investimenti diretti esteri in entrata sono cresciuti di circa il 2,3% su base annua, raggiungendo una somma che si aggira attorno ai 123,9 miliardi di dollari, mentre per quanto concerne gli investimenti diretti esteri in uscita, essi sono aumentati del 15% su base annua, generando un flusso di circa 101 miliardi di dollari (Rosenthal, Spigarelli, 2016).

In questo contesto l'Europa ha avuto un ruolo rilevante, attraendo un numero crescente di capitali cinesi: tra il 2009 e il 2011 i flussi di investimenti provenienti dalla Cina sono aumentati del 30%, mentre alla fine del 2012 hanno raggiunto i 31,52 miliardi di dollari, con Lussemburgo, Regno Unito, Francia, Svezia e Olanda tra le destinazioni principali. Utilizzando i dati della Heritage Foundation, tra il 2005 e il 2013, ben 98 acquisizioni cinesi di ampia portata sono state concluse in Europa, per un valore complessivo di oltre 100 milioni di dollari (Rosenthal, Spigarelli, 2016; EU SME Center, 2014).

Figura 1 – Esponenziale aumento degli Investimenti diretti esteri cinesi in Europa



Hanemann, Huotari, 2017, pag. 5.

Per quanto riguarda il caso italiano nello specifico, i rapporti diplomatici tra i due Paesi sono iniziati a partire dagli anni Settanta del Novecento, instaurando i primi scambi commerciali rilevanti dall'inizio degli anni Ottanta. Prima dell'avvio delle riforme volute da Deng Xiaoping, un numero esiguo di imprese italiane aveva stabilito rapporti con la Cina: tra le principali vengono annoverate la Montedison, che commerciava fertilizzanti sul territorio cinese, FIAT ed ENI. Per quanto riguarda le esportazioni cinesi verso l'Italia invece il numero risultava ancora più ridotto (Gabusi, Prodi, 2020).

Dopo questa fase iniziale caratterizzata da investimenti sporadici e disinteressati, il Paese ha iniziato ad attirare l'attenzione della Cina, passando dall'essere a malapena considerato al rappresentare una delle principali destinazioni per i flussi di capitali cinesi in Europa. Gli investimenti diretti esteri, praticamente inesistenti fino alla fine degli anni Ottanta, sono incrementati leggermente nel corso degli anni Novanta per poi diventare rilevanti con l'inizio del nuovo millennio (Rabellotti, Sanfilippo, 2008; Rosenthal, Spigarelli, 2015).

Tra le prime iniziative cinesi nel territorio italiano vengono menzionate l'apertura di un ufficio della Nanjing Motor Corporation con sede a Torino, un ufficio della Cemate Machinery Technology e una filiale della Banca di Cina a Milano (Fardella, Prodi, 2017). Il punto di svolta per i rapporti economici bilaterali tra le due parti è avvenuto nel 2001, quando la Cina è entrata a far parte dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC). I costi di produzione minori e l'accesso al mercato locale hanno portato il numero di investimenti diretti esteri italiani in Cina ad aumentare, concentrandosi specialmente in

alcuni settori tipici del “*made in Italy*” come l’abbigliamento, il design o l’arredamento. La merce poteva essere prodotta sul territorio cinese a costi più competitivi, aumentando il guadagno finale per le imprese italiane. Tuttavia, nel decennio successivo all’ingresso della Cina nell’OMC, le esportazioni cinesi hanno sconvolto le dinamiche del gioco, “aggredendo” il mercato italiano (Gabusi, Prodi, 2020).

Per sintetizzare questo percorso, Rabellotti e Sanfilippo, all’interno dei loro studi, propongono una suddivisione in tre specifiche fasi:

- La prima fase inizia a partire dagli anni Sessanta quando si comincia a parlare di investimenti definiti “di punta”, come l’apertura dell’ufficio di Air China a Roma (1986);
- Una seconda fase ha inizio dalla metà degli anni Ottanta ed è principalmente caratterizzata da investimenti definiti “sporadici”;
- La terza fase, iniziata alla fine degli anni Novanta, è caratterizzata dall’ingresso in Italia di realtà cinesi globali, come la China Overseas Shipping Group Co. (COSCO), la Haier e la Baosteel, nonché da un numero crescente di investimenti e acquisizione (Rabellotti, Sanfilippo, 2008).

Da un punto di vista geografico, gli investimenti diretti esteri cinesi sul territorio italiano si sono concentrati in modo particolare nella zona settentrionale del Paese: la Lombardia è sede di 258 imprese a capitale cinese, pari a oltre il 46% del totale. Milano nello specifico ospita le uniche due istituzioni finanziarie provenienti dalla Cina: la Banca di Cina e, dal 2007, la China Milan Equity Exchange, una società di consulenza con funzione di intermediario tra aziende italiane e cinesi (Rosenthal, Spigarelli, 2016; Ludovico, 2020). Al secondo posto si posiziona il Piemonte, con una importante quota di investimenti specialmente nel settore automobilistico, soprattutto grazie alla presenza del noto marchio FIAT. Per quanto riguarda le altre regioni, gli investimenti cinesi sono diversificati in base ai settori di specializzazione regionale: per esempio in Veneto si orientano soprattutto nel settore relativo agli elettrodomestici, in Emilia-Romagna sui macchinari e per quanto riguarda Campania e Liguria nel settore logistico (Rosenthal, Spigarelli, 2016).

In una relazione recentemente approvata dal Copasir (comitato parlamentare per la sicurezza della repubblica) sulla tutela degli *asset* finanziari nazionali ritenuti strategici, si può notare un apposito *addendum* relativo alla Cina in cui viene riportato quanto segue:

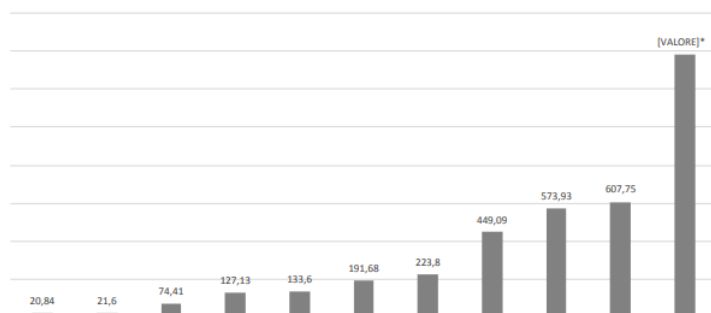
La penetrazione di capitali provenienti dalla Repubblica Popolare Cinese in Italia ha mostrato tassi di crescita costanti nel tempo che avvengono secondo due precise modalità: attraverso l'aumento di flussi di investimenti diretti esteri provenienti dalla Cina e grazie all'aumento della percentuale di proventi finanziari derivanti specialmente da imprese italiane sotto il controllo cinese, che l'azionista di riferimento decide di reinvestire nel nostro Paese piuttosto che riallocare in Cina" (Ludovico, 2020).

L'Italia attrae in particolar modo le imprese cinesi grazie ai vantaggi legati alla specializzazione locale degli agglomerati industriali, alla dimensione del mercato interno oltre che, come già menzionato, alla posizione strategica della penisola. Tra i settori maggiormente interessati agli investimenti cinesi vanno annoverati la meccanica, l'abbigliamento, la logistica oltre al settore relativo alla elettronica e alle telecomunicazioni. In ambito finanziario le imprese cinesi presenti in Italia svolgono spesso attività relative al supporto dell'internalizzazione delle imprese locali, tra le principali possono essere citate la Bank of China (presente dal 1998), l'Industrial and Commercial Bank of China (dal 2011), la China UnionPay, specializzata nel settore delle carte di credito, e la China Milan Equity Exchange, operativa nella consulenza societaria. Secondo alcuni dati presentati dal Rhodium Group, tra il 2000 e il 2019 l'Italia è stata il secondo Paese nel contesto europeo come destinatario di investimenti cinesi, con 5,9 miliardi di euro, posizionandosi subito dopo la Germania (Gabusi, Prodi, 2020).

Questa panoramica sui legami economici e su come essi siano strutturati tra Cina e Italia risulta estremamente rilevante ai fini della ricerca in questione in quanto l'economia costituisce proprio il nodo centrale delle relazioni bilaterali tra i due Paesi e, per tutelare gli scambi economici da cui ormai è diventata dipendente l'Italia si trova sempre più in difficoltà nel gestire le direttive assunte a livello europeo.

Il 2014 rappresenta l'inizio di una nuova era nelle relazioni sino - italiane (Rosenthal, Spigarelli, 2016). Fino al 2013 infatti l'Italia ha attratto un numero piuttosto esiguo di investimenti i quali, anche se in notevole aumento rispetto al periodo precedente, non poteva essere neanche lontanamente comparati alla situazione di altri Stati membri come Francia e Germania ma anche rispetto a Norvegia, Svezia e Paesi Bassi. Il 2014 è passato alla storia come l'anno d'oro degli investimenti cinesi in Europa e in Italia nello specifico, sia per quanto riguarda gli investimenti di portafoglio che, per quanto concerne gli investimenti diretti esteri (Rosenthal, Spigarelli, 2016).

Figura 2 – Investimenti diretti esteri cinesi in Italia, stock 2004 – 2014, in milioni di dollari USA



Nella stima elaborata dagli autori è stato calcolato un ammortamento del 20% ed è stato utilizzato per la conversione un tasso di cambio EUR/USD di 1,324 (Rosenthal, Spigarelli, 2016, p. 214).

Infatti, questi ultimi risultano tre volte superiori rispetto al picco del 2011, con un ammontare di circa 887 milioni di dollari, mentre, per quanto riguarda gli investimenti di portafoglio, essi si aggirano attorno ai 3,7 miliardi di dollari (Figura 2). Tra gli investimenti più rilevanti di questa fase va menzionata la Banca centrale cinese la quale ha investito in ENI 1,4 miliardi di dollari, in ENEL 734 milioni di dollari, oltre ad aver acquisito importanti quote di FIAT - Chrysler, Telecom, Prysmian e Assicurazioni Generali (Rosenthal, Spigarelli, 2016). Queste dinamiche hanno portato il *Sole24ore* a definire la crescente presenza cinese in Italia come un'onda impetuosa e inarrestabile (Ludovico, 2020).

Questo è dovuto soprattutto dall'avvio della *Belt and road initiative* in Cina a partire dal 2013 e alla crescente centralità del Mediterraneo che gioca a favore della penisola italiana, la quale si configura come piattaforma ideale per distribuire merci prodotte in Asia e gestire prodotti europei da inviare nel resto del mondo.

2.3 Il *derisking* europeo e la posizione italiana

Mentre le relazioni bilaterali tra Cina e Italia si consolidavano sempre di più, basandosi soprattutto sugli investimenti del Paese asiatico e sulla dipendenza italiana da questi ultimi, a livello europeo si è cominciato a parlare del concetto di *derisking* (già introdotto nel primo capitolo). La Cina ha cominciato ad essere percepita come sempre più minacciosa, un "rivale sistemico" da cui non è possibile allontanarsi poiché fondamentale

dal punto di vista degli scambi economici ma nei confronti del quale si deve essere cauti. Il Presidente della Cdo Agroalimentari ha riassunto questo punto affermando quanto segue:

Le democrazie occidentali dovrebbero mettere in atto sistemi per proteggere le aziende nazionali dalle acquisizioni da parte di aziende estere che sono direttamente o indirettamente legate a fondi sovrani e che si trovano in Paesi non democratici che non rispettano persone, lavoro e ambiente (Rabellotti, Sanfilippo 2008).

A partire dal 2012 in Italia è stato introdotto uno strumento normativo conosciuto come “*golden power*”, il quale permette al governo di esercitare alcuni poteri speciali in determinate situazioni in cui gli investimenti diretti esteri o le transazioni aziendali coinvolgono attività e aziende ritenute particolarmente strategiche (legge 56/2012). Ciò significa che in alcuni casi il governo ha la possibilità di opporsi all’acquisizione di aziende, vietare l’adozione di specifiche delibere aziendali o imporre determinati requisiti/condizioni. Nel 2019, grazie all’introduzione di una nuova legge, l’applicazione del “*golden power*” è stata estesa alle reti di telecomunicazioni elettroniche a banda larga e nei contratti/accordi con aziende al di fuori dell’Unione europea (legge 41/2019) (Paba, Parolini, 2021; De Maio, 2020). Ad aprile 2020 tramite il decreto-legge conosciuto come decreto liquidità e successivamente convertito a legge 40/2020, il “*golden power*” è stato esteso ad altri settori, in conformità con il regolamento europeo 2019/452, il quale stabilisce un quadro finalizzato al controllo degli investimenti diretti esteri all’interno del territorio degli Stati membri.

L’Italia ha dunque mosso dei passi iniziali seguendo la prospettiva del *derisking* europeo: a seguito di un accordo siglato nel 2015 tra la nota azienda italiana Pirelli e la multinazionale cinese ChemChina, con il quale quest’ultima è diventata azionista principale della prima (Morini, 2019; Xiao, Parenti, 2021; De Maio, 2020), il governo italiano ha deciso di utilizzare i poteri conferiti dal “*golden power*” per intervenire, ritenendo l’azienda troppo rilevante e strategica per l’economia del Paese: anche se lo Stato non è intervenuto da un punto di vista normativo questa scelta è stata considerata una notevole presa di posizione da parte dell’Italia (Gabusi, Prodi, 2020; Arnese, Dell’Aguzzo, 2023).

Il *Corriere della Sera* ha riportato quanto segue:

Il governo ha alzato uno scudo a tutela dell'autonomia del management e sulla tecnologia del gruppo milanese, fermando i possibili tentativi di influenza da parte dei soci cinesi, che negli ultimi mesi si erano intensificati. (...) la governance del gruppo milanese subirà degli importanti aggiustamenti a cominciare dalla nomina del consiglio (...)” (Arnese, Dell’Aguzzo, 2023).

Oltre al caso Pirelli, il governo italiano è intervenuto in settori legati ai droni (azienda Alpi Aviation), ai semiconduttori (Applied Material Italia e Lpe) e alle sementi (Syngenta) (Villa, Fasulo, 2023).

Tuttavia, nonostante queste prese di posizione filo-europee, l’Italia si è ritrovata ad essere coinvolta con la Cina in due punti particolarmente rilevanti che hanno evidenziato una profonda spaccatura nei confronti delle direttive europee: la gestione delle infrastrutture, specialmente i porti e la firma del *Memorandum of understanding* relativo alla partecipazione italiana ai progetti della *Belt and Road initiative*.

Per quanto riguarda il primo punto, la Cina ha sempre investito in modo massiccio in diverse zone portuali al di fuori dell’Italia. Il porto del Pireo in Grecia, per esempio, conosciuto come porto commerciale estremamente importante oltre che come il più grande porto passeggeri d’Europa, è stato preso particolarmente di mira dagli investimenti cinesi; nel 2008 la COSCO ha ottenuto una concessione trentennale per la gestione di due *terminal* del porto in questione, per la somma di 490 milioni di euro; nel 2013, inoltre, ha ottenuto un altro contratto quinquennale e il diritto di costruire un terzo *terminal*. La compagnia ha deciso di aumentare il proprio investimento rinnovando i *terminal* esistenti, facendo così del Pireo il suo porto di ingresso nel Sud Europa. Non a caso nel 2016, il precedente primo ministro greco, Alexis Tsipras, ha dichiarato che la Grecia intendeva “fungere da porta della Cina verso l’Europa” (Le corre, 2017).

I porti italiani, di conseguenza, sembravano aver perso i vantaggi derivanti dalla favorevole posizione della penisola. Il porto di Gioia Tauro, il più grande porto italiano, ha registrato un calo del traffico commerciale che è sceso da 3.467.772 TEU nel 2008 a 2.546.805 TEU nel 2015 (Fardella, Prodi, 2017). Questo ha portato il Paese ad intervenire nel tentativo di rivitalizzare il suo ruolo as “*gateway to the Mediterranean*” attirando gli investimenti del Paese asiatico (Xiao, Parenti, 2021). A Venezia è stato avviato un progetto competitivo avente l’obiettivo di costruire un nuovo porto *offshore* in grado di gestire navi da 18.000 TEU e, più recentemente, un consorzio sino-italiano ha vinto

l'appalto (4 milioni di euro) per il suo progetto finale. Questa nuova struttura dovrebbe essere in grado di rifornire tutti gli altri porti del Mar Adriatico settentrionale, raggiungendo una capacità totale di 1 milione di TEU, includendo inoltre un terminale petrolifero. Nel corso del 2019, l'Italia e la Cina hanno concordato un rafforzamento della cooperazione nel contesto dei progetti interni alla *Belt and Road Initiative*, tentando di combinare due piani di investimento italiani: il "Northern Port Construction" e il "invest Italy". Successivamente il China Communications Construction Group (CCCC) ha firmato un accordo con l'Autorità di Rete Portuale dell'Adriatico italiana per concretizzare una cooperazione tra i porti di Trieste e Monfalcone al fine di migliorare le strutture di supporto al trasporto multimodale terra-mare, rafforzando così la capacità e la competitività del porto di Trieste (Fardella, Prodi, 2017; Xiao, Parenti, 2021). Infine, per quanto concerne il porto di Genova, l'intervento cinese è stato fondamentale: l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale e la China Communication Construction Company (CCCC) hanno siglato un'intesa per rilanciare il porto, tramite la progettazione congiunta dell'inserimento di una diga e una generale restaurazione delle strutture (Ministero dell'economia e delle finanze, 2019).

Si tratta di investimenti logistici strategici per la Cina che le permettono di organizzare al meglio le esportazioni verso l'Italia e, di conseguenza, in Europa. Il controllo dei porti è un nodo essenziale anche da un punto di vista geopolitico, in quanto permette al Paese di indirizzare i flussi di merci dove risulta economicamente meno dispendioso, dove vi sono infrastrutture migliori e una logistica più funzionale ma anche dove politicamente risulta più opportuno rivolgersi (Gabusi, Prodi, 2020). Questi investimenti strategici cinesi non sono passati inosservati, infatti, nel tentativo di tutelare la propria influenza nel contesto italiano l'ambasciatore statunitense in Italia, Lewis Eisenberg, dopo aver visitato i maggiori porti del Paese un numero considerevole di volte, ha dichiarato che gli investimenti cinesi su questo tipo di infrastrutture comportano un notevole rischio per la sicurezza nazionale, invitando a diffidare dalla Cina (Adnkronos, 2020; Gabusi, Prodi, 2020).

L'Italia, sottovalutando la minaccia cinese e anzi incoraggiando gli investimenti in questo particolare settore, si è allontanata dalle generali direttive europee che suggerivano di adottare una presa di posizione che tutelasse determinati ambiti ritenuti particolarmente strategici. Le decisioni prese in ambito logistico e infrastrutturale, infatti, assumono una considerevole rilevanza nel contesto politico in quanto comportano conseguenze a livello

sistemico per quanto riguarda la sicurezza, l'impatto sulle reti di approvvigionamento e sulle catene di produzione (Paba, Parolini, 2021).

Il secondo motivo di contrasto tra la condotta italiana e le direttive europee rappresenta un vero e proprio punto di rottura e riguarda la decisione, presa nel marzo del 2019, di siglare un MoU con la Cina. Attraverso il suddetto documento l'Italia ha ufficialmente preso parte ai progetti della "Via della Seta Economica" e della "Iniziativa per una Via della Seta Marittima del 21° secolo" nel contesto della *Belt and Road Initiative*, rafforzando il legame bilaterale con la Cina già consolidato nel Partenariato strategico globale, redatto nel 2004, che si basa essenzialmente sulla ricerca di approfondire la cooperazione tra le due parti principalmente in ambito commerciale, culturale e turistico. Il partenariato si articola in base al coordinamento tra il Comitato Governativo e la Commissione economica mista (Ministero dell'economia e delle finanze, 2019; Gabusi, Prodi, 2020).

Anche se la partecipazione del precedente Primo Ministro Italiano Paolo Gentiloni, al primo forum della *Belt and Road Initiative*, tenutosi a Pechino nel maggio 2017, ha reso evidente la predisposizione del Paese ad accogliere un numero crescente di investimenti e progetti cinesi, a costo di sfidare la posizione di Bruxelles (Fardella, Prodi, 2017), la decisione di aderire ufficialmente all'iniziativa ha spiazzato l'Unione europea.

L'Italia rappresenta l'ottava economia maggiormente sviluppata al mondo, oltre a raggiungere la terza posizione nel contesto europeo; queste dinamiche hanno messo il Paese in una posizione di rilievo nel panorama internazionale, rendendo la scelta di siglare il MoU con la Cina, non in linea con le generiche direttive assunte a livello europeo, motivo di malcontento a Bruxelles (De Maio, 2020; Paba, Parolini, 2021; Casarini, 2019; Xiao, Parenti, 2021).

Nel periodo immediatamente successivo, sono seguite diverse visite ufficiali ad alto livello: l'Italia è stata ospite d'onore al secondo *China International Import Expo*, durante il quale il Ministro degli Esteri Luigi Di Maio è stato l'unico funzionario ministeriale incaricato di proporre un discorso di inaugurazione. Nel 2019 l'Italia è stata scelta come prima meta delle visite all'estero del presidente Xi Jinping, oltre ad essere stata selezionata per la prima visita ufficiale del Ministro degli Esteri cinese Wang Yi dopo la pandemia di Covid -19. È dunque evidente come la cooperazione all'interno dei progetti della *Belt and road Initiative* offra una "finestra di opportunità" per sviluppare la cooperazione tra Italia e Cina (Xiao, Parenti, 2021).

Riportando i dati presentati nel sito del Ministero dell'economia e della finanza, è possibile notare come, nella cornice fornita dal MoU, sono stati siglati numerosi accordi. La CDP e la China Development Bank capital hanno siglato un'intesa per la costruzione di un fondo di investimento, "*sino-italian co-investment fund*", al fine di sostenere le piccole e medie imprese di entrambi i Paesi. Sono poi meritevoli di attenzione due accordi tra la CDP e la banca italiana, Intesa San Paolo, da 200 milioni di euro e tra la CDP e Unicredit per circa 300 milioni di euro, aventi obiettivi quali il supporto ai finanziamenti di internazionalizzazione delle imprese italiane e cinesi. Intesa san Paolo in particolare ha stipulato un *Memorandum of Understanding* con la Municipalità di Qingdao sugli scambi commerciali, confermando l'impegno del principale gruppo bancario italiano nel partecipare attivamente ai progetti di sviluppo cinesi (Ministero dell'economia e delle finanze, 2019; Bilotta, 2021).

Vi sono inoltre numerosi accordi che è necessario citare quando si parla di relazioni italo-cinesi: ad esempio dal 2015 l'Italia si è unita all'Asian Infrastructure Investment Bank, con l'obiettivo di colmare il gap di finanziamenti in infrastrutture nel continente asiatico. La Cina è il primo azionista con una quota del 30,9%, seguita da India (8,7%) e Russia (6,8%); in Europa la Germania detiene il 4,7% del capitale, seguita dalla Francia (3,5%), dal Regno Unito (3,2%) e dall'Italia (2,7%). Nel 2018 la Banca d'Italia ha creato un portafoglio in Renminbi i cui investimenti sono dedicati ai titoli di stato cinesi, al fine di sottolineare il valore e la rilevanza del Paese come partner commerciale dell'Italia. Infine, l'ICE ha siglato un'intesa con il gruppo cinese Suning per la realizzazione di una piattaforma atta a promuovere il "*made in Italy*" in Cina (Ministero dell'economia e delle finanze, 2019).

In conclusione, possiamo affermare che, nonostante con l'inizio del nuovo millennio gli investimenti diretti esteri e in generale la presenza cinese nel contesto italiano sia notevolmente aumentato, a livello europeo è cresciuta la diffidenza e sono state intraprese azioni concrete per limitare e meglio gestire l'aggressione economica cinese. Questo ha relegato l'Italia in una posizione scomoda, in quanto da un lato si avverte sempre più la necessità di proteggere determinati settori considerati strategici e di ampliare la gamma di questi ultimi, includendo sempre più potenziali aziende *target* seguendo dunque maggiormente le direttive europee, dall'altro il flusso continuo di capitali cinesi è estremamente importante per l'economia del Paese che necessita di ampliare i settori e le opportunità di scambio.

2.4 Il Memorandum Of Understanding

Nel marzo 2019 è avvenuto l'incontro tra il leader della Repubblica Popolare Cinese Xi Jinping e il precedente Presidente del Consiglio italiano Giuseppe Conte, in occasione del quale è stato firmato il *Memorandum of Understanding* relativo alla partecipazione del Paese ai progetti interni alla *Belt and Road Initiative*.

Nel documento vengono elencati gli obiettivi e i principi guida della relazione bilaterale tra le due parti, oltre alla selezione dei principali settori in cui si intende concretizzare la suddetta collaborazione. Vengono successivamente definiti i benefici derivanti da questo rapporto, tra cui spiccano il rafforzamento dei legami politici e commerciali, la promozione della connettività, il miglioramento della stabilità, la pace, la sicurezza e lo sviluppo sostenibile (Dara, 2023).

Citando il documento ufficiale, le Parti si impegnano a promuovere la collaborazione bilaterale sulla base dei seguenti punti:

1. Guidate dagli obiettivi e dai principi della Carta delle Nazioni Unite, le Parti lavoreranno per lo sviluppo e la prosperità comuni, per una più profonda fiducia reciproca e una collaborazione di mutuo vantaggio;
2. Nel rispetto delle rispettive leggi e regolamenti nazionali ed in conformità con i rispettivi obblighi internazionali, le Parti si sforzeranno di promuovere il regolare sviluppo dei loro progetti di collaborazione;
3. Le Parti esploreranno possibili sinergie e assicureranno coerenza e complementarità con i meccanismi di collaborazione bilaterali e multilaterali e con le piattaforme regionali di cooperazione già esistenti (Governo Italiano Presidenza del Consiglio dei ministri, 2019).

Il MoU fornisce una cornice giuridica per 29 accordi tra aziende italiane e cinesi (tra cui si possono annoverare 10 intese fra aziende private e 19 a carattere istituzionale), per un valore che si aggira intorno ai 7 miliardi di dollari. Nel definire obiettivi e principi base per la cooperazione, le parti hanno affermato di voler utilizzare le loro forze in modo complementare, al fine di ottenere vantaggi reciproci e realizzare una collaborazione concreta, sostenibile e duratura. Va sottolineato inoltre che non si tratta di un accordo vincolante e non prevede obblighi o azioni specifiche, si basa sulla volontà di entrambe le parti di approfondire le occasioni di collaborazione, promuovere investimenti e scambi bilaterali opponendosi all'unilateralismo e al protezionismo (Hong, 2021).

Come sottolineato dal premier Conte, la scelta di aderire a questa iniziativa è stata giustificata dalla ingente necessità di riequilibrare nel minor tempo possibile la bilancia

commerciale con la Cina che, al momento della firma del documento, presentava un deficit per l'Italia vicino ai 18 miliardi di dollari (Carli, 2019). Tuttavia, fin dai primi paragrafi del documento si pone l'accento sulla necessità di rafforzare anche le relazioni politiche oltre che quelle economiche e commerciali. Viene sottolineato quanto sia importante la promozione del dialogo sulle politiche adottate in riferimento alle iniziative di connettività, al fine di sviluppare la cooperazione in maniera trasversale. Successivamente si parla di trasporto, logistica e infrastrutture, temi che stanno fortemente a cuore alla Cina, soprattutto per lo sviluppo dei progetti interni alla *Belt and road Initiative*. Entrambe le parti intendono creare sinergie tra il progetto cinese, il sistema di trasporti e infrastrutture italiani e la rete di trasporti transeuropea (Governo Italiano Presidenza del Consiglio dei ministri, 2019; Politi, 2020; Hong, 2021).

Sul piano interno, la firma del suddetto MoU è stata resa possibile dalla convergenza di due parti nella coalizione di governo dell'epoca: il Movimento 5 Stelle e la Lega. Il primo tradizionalmente aperto nei confronti della Cina, mentre il secondo più ostile e cauto, vicino all'idea che il Paese asiatico sia un concorrente dannoso soprattutto per quanto riguarda il settore manifatturiero. Tuttavia, le redditizie opportunità economiche hanno permesso di raggiungere un accordo ai due partiti, i quali condividono un forte orientamento euroscettico e populista (Paba, Parolini, 2021).

Nel settembre 2019, con il secondo governo Conte, questo accordo, che aveva suscitato grande scalpore, ha perso la sua centralità: dopo che la Lega ha lasciato la coalizione di governo è stata sostituita dal partito democratico e altri partiti minori di centro-sinistra i quali risultano maggiormente orientati alla collaborazione e al dialogo con la Cina ma, allo stesso tempo, sono anche più legato alle decisioni e alle linee guida discusse a livello dell'Unione europea. Tale cambiamento si è ulteriormente concretizzato con l'inizio del governo di Mario Draghi, nel 2021: il premier, infatti, ha voluto sin da subito sottolineare la centralità dei rapporti con l'Unione europea e l'importanza dell'alleanza atlantica con gli Stati Uniti, relegando dunque apertamente i rapporti bilaterali con la Cina ad un piano secondario. Durante il summit del G7, tenutosi nel giugno del 2021, Draghi ha inoltre voluto sottolineare le marcate differenze tra le democrazie occidentali e la Cina, suggerendo la necessità di rivedere il *Memorandum of Understanding* sulla *Belt and Road Initiative* (Paba, Parolini, 2021; Xiao, Parenti, 2021; Hong, 2021). Draghi ha ribadito, durante un intervento all'inaugurazione della China International Import Expo a Shanghai nel novembre 2021, che questo "cambio di rotta" non ha compromesso l'importanza delle

relazioni economiche e commerciali tra i due Paesi, tema che resta di fondamentale importanza per l'Italia.

Tuttavia, questi repentini cambiamenti a livello politico denotano una grande incertezza riguardo la posizione italiana, in quanto essa deve riuscire a bilanciare le relazioni con l'Unione europea e gli Stati Uniti, considerate le ancore strategiche del Paese, e gli interessi economici con la Cina (Hong, 2021). I principali punti di tensione con l'Unione europea derivanti dalla scelta di approfondire il legame economico – politico con la Cina attraverso la firma del MoU riguardano soprattutto le divergenze relative alla questione dei diritti umani, il tema della reciprocità economica, e le dinamiche relative alla sicurezza. L'Unione europea, infatti, nel tentativo di riunire le 27 democrazie di cui si compone sotto un'unica voce coesa e unitaria esorta l'Italia ad assumere una posizione forte nell'opporci alle continue violazioni dei diritti umani operate dal Paese asiatico, nello Xinjiang nei confronti della comunità uigura ma anche riguardo i dissidenti politici e i prigionieri cinesi. Inoltre, constatata la forte asimmetria che vede contrapporsi l'apertura dei mercati degli Stati membri e la chiusura del mercato cinese, soprattutto in alcuni settori specifici in cui gli investitori stranieri faticano notevolmente ad inserirsi, l'Unione europea spinge verso la tutela di un numero crescente di settori e la promozione di misure di protezione che ostacolino l'avanzata degli aggressivi progetti cinesi; risulta dunque evidente che la scelta italiana di aderire ai progetti interni alla *Belt and Road Initiative* sia in forte controtendenza rispetto alla posizione europea (Hong, 2021).

Questo ha portato l'Italia ad assumersi numerosi rischi; il 12 marzo 2019, pochi giorni prima che siglasse il MoU con la Cina, è stato pubblicato il già citato *Joint communication to the European Parliament, the European Council, and the Council on "EU – China – A strategic outlook"*, in cui sono state evidenziate alcune regole e principi attraverso cui i Paesi membri dell'Unione europea si impegnano a gestire le loro relazioni con la controparte cinese. Il documento rappresenta un tentativo da parte dell'Unione europea di definire un approccio comune che permetta di raggiungere l'equilibrio nei rapporti con la Cina. Il fatto che l'Italia abbia perseguito la propria relazione bilaterale con il Paese ponendo in secondo piano le direttive europee l'ha portata ad assumersi il considerevole rischio di essere isolata, oltre che fortemente criticata (Politi, 2020). Fin da subito, infatti, i commenti riguardo la scelta italiana sono stati numerosi: il primo ministro olandese Mark Rutte ha sottolineato il fatto che gli Stati membri non devono essere ingenui nel trattare con la Cina e che un approccio comune avrebbe giovato alla posizione di tutti rendendola più forte. I negoziati per la definizione dei rapporti economico-commerciali

con la Cina vanno definiti a livello europeo, hanno aggiunto Merkel e Macron, sottolineando quanto la scelta italiana metta il Paese in una posizione “fuori dal coro” (Brzozowski, Valero, 2019; Politi, 2020).

Un altro importante punto interrogativo derivante dalla firma del MoU riguarda la mancanza di certezze su effettivi guadagni per il Paese: mentre per la Cina la sola approvazione da parte della penisola italiana del documento ha assunto un valore simbolico, facendo acquisire all’iniziativa ulteriore credibilità, per l’Italia i guadagni sono solo ipotetici. Infatti, vi è la possibilità che la maggior parte dei progetti siano finanziati da banche cinesi con scarsa partecipazione di enti locali determinando vantaggi pressoché unilaterali per la Cina (Bilotta, 2021).

Oltre a questa importante problematica strutturale, vi è il fatto che gli obiettivi stabiliti all’interno del documento sono ambiziosi, forse troppo per un Paese di medie dimensioni come l’Italia e il MoU risulta essere piuttosto vago su diversi punti: per esempio, viene ribadito più volte l’interesse nel potenziare gli scambi economici al fine di ottenere un reciproco beneficio e incrementare le rendite per entrambe le parti, tuttavia, nonostante dal 2019 ad oggi gli scambi siano effettivamente aumentati, passando da 50 a 84 miliardi di dollari, il vantaggio risulta praticamente unilaterale a favore della Cina. Infatti, mentre le esportazioni italiane sono cresciute di quattro miliardi di dollari (da 14,5 a 18,6), quelle cinesi sono quasi raddoppiate (da 35 a 66 miliardi di dollari) (Villa, Fasulo, 2023).

Figura 3 – Deficit commerciale italiano nei confronti della Cina



Villa, Fasulo, 2023.

Un'altra ragione che ha spinto la penisola italiana ad avvicinarsi al Paese asiatico risulta essere quella di fornire un ulteriore stimolo agli investimenti cinesi sul territorio. Una maggiore circolazione di denaro avrebbe infatti permesso di aumentare lo sviluppo di aziende e infrastrutture locali; tuttavia, i risultati attesi non si sono realizzati. Secondo i dati dell'Heritage Foundation, il picco degli investimenti diretti esteri cinesi in Italia è avvenuto nel corso del 2015, diversi anni prima della firma del MoU, rendendo lo scopo di quest'ultimo in buona parte fallimentare (Villa, Fasulo, 2023).

Figura 4 – Gli investimenti cinesi in Italia



Villa, Fasulo, 2023.

Prendendo in esame la figura 4, è possibile notare come gli investimenti non siano aumentati anzi, essi hanno subito un forte rallentamento, probabilmente causato dalle prese di posizione a livello europeo relative ad un maggiore controllo sugli investimenti esteri in entrata (Villa, Fasulo, 2023).

Nell'ottobre del 2022 Giorgia Meloni è diventata Presidente del Consiglio e, tra i principali punti che si è trovata a dover fronteggiare fin dai primi giorni del suo mandato, le relazioni bilaterali con la Cina rappresentavano sicuramente il tasto più dolente.

Dopo un lungo dibattito interno la premier ha comunicato l'intenzione di non rinnovare il *Memorandum of Understanding* sulla *Belt and road Initiative*, il quale arriverà a naturale scadenza nel marzo 2024 (Manca, 2023). Questa scelta si basa essenzialmente su due fattori: i sostanziosi vantaggi economici promessi dalla Cina non si sono concretizzati, mentre le pressioni da parte dell'Unione europea e degli Stati Uniti in relazione alla necessità di assumere una posizione comune, avente l'obiettivo di tutelarsi dagli investimenti cinesi, sono aumentate.

È inoltre evidente che le motivazioni geopolitiche abbiano un ruolo considerevole; la vittoria della premier alle scorse elezioni italiane ha portato una serie di preoccupazioni per l'Unione europea e gli Stati Uniti, a causa delle tendenze di estrema destra del suo

partito, tanto che lo stesso Presidente Biden ha definito la sua vittoria “un avvertimento per i democratici” (Usman Zulfiqar, 2023). Per questo motivo Meloni ha dovuto elaborare alcune strategie per guadagnarsi la fiducia a livello internazionale e prendere le distanze dalla Cina rappresenta un ottimo passo in questa direzione. La decisione di ritirarsi dalla BRI è stata accolta come un chiaro messaggio della capacità della premier di trasformare in fatti la sua retorica filo-USA e filo-NATO permettendole di emergere nuovamente come alleato chiave dell’Occidente, promuovendo la strategia del *derisking* nei confronti della Cina (Usman Zulfiqar, 2023; Manca, 2023).

Tuttavia, l’amministrazione Meloni non vuole e non può permettersi di inimicarsi la Cina; ciò è reso evidente dalle affermazioni del ministro della Difesa italiano, Crosetto, il quale dopo aver sottolineato l’importanza dei rapporti commerciali con la Cina ha aggiunto: “La questione oggi è come tornare indietro [dalla BRI] senza danneggiare le relazioni con la Cina. Perché quest’ultima rappresenta sì un concorrente, ma è anche un partner economico rilevante” (Usman Zulfiqar, 2023). Inoltre, il Ministro degli esteri, Antonio Tajani, ha definito la scelta di ritirarsi dal MoU come piuttosto marginale, in quanto non comprometterà assolutamente le relazioni tra le due parti che dovranno concentrarsi sul creare un “partenariato strategico” (Villa, Fasulo, 2023; Caruso, 2023; Dara 2023).

La presa di posizione italiana nel riavvicinarsi concretamente ai suoi alleati occidentali è stata accolta in modo molto positivo sia da Bruxelles che da Washington; questo risulta evidente dalla dichiarazione congiunta rilasciata a seguito dell’incontro tra la leader italiana e il presidente statunitense, in cui entrambe le parti hanno affermato di volersi impegnare maggiormente nel tentativo di “rafforzare le consultazioni bilaterali e multilaterali sulle opportunità e le sfide poste dalla Repubblica popolare cinese” (Usman Zulfiqar, 2023).

Quasi contemporaneamente alla riunione bilaterale con il primo ministro cinese in cui la premier Meloni ha annunciato la decisione di non voler rinnovare gli accordi relativi alla *Belt road Initiative*, l’Italia ha accettato di entrare a far parte di un altro progetto infrastrutturale, conosciuto come corridoio India - Medioriente - Europa, promosso dagli Stati Uniti. Questo avvicinamento all’India non costituisce un definitivo distacco dalla Cina, anche perché il commercio bilaterale con essa si aggira attorno ai 14, 9 miliardi di euro a fronte dei 77 miliardi ottenuti dagli scambi con la Cina; tuttavia, rappresenta un chiaro segnale di distacco dal Paese asiatico (Caruso, 2023; Dara 2023; Usman Zulfiqar, 2023).

In conclusione, ai fini di questo elaborato è possibile trarre le seguenti considerazioni: nonostante i recenti sviluppi abbiano portato il Paese ad allontanarsi dalla Cina favorendo un riavvicinamento all'Unione europea e alle linee guida da essa elaborate per quanto riguarda la definizione di un approccio comune nella gestione dei rapporti economico – commerciali con la Cina, in una prospettiva di *derisking* e tutela di un numero crescente di settori strategici, i numerosi interessi economici che legano l'Italia al Paese asiatico rendono questa presa di posizione piuttosto instabile e definire quali saranno i prossimi step nei rapporti Cina-Italia risulta piuttosto complesso. Inoltre, non è possibile affermare che questo riavvicinamento alle direttive dell'Unione europea sia definitivo, mentre è possibile sostenere con certezza che la decisione di siglare il *Memorandum of understanding* in relazione alla *Belt and road Initiative* nel 2019 abbia creato una profonda discrepanza tra la condotta italiana e le linee guida adottate a livello europeo, rappresentando un chiaro esempio di de - europeizzazione.

CAPITOLO 3

L'Ungheria

Il terzo capitolo è incentrato sul secondo caso studio di questo progetto di ricerca ovvero l'Ungheria. Il Paese, uno dei più influenti nel contesto dell'Europa centro – orientale, è sempre stato molto legato alla Cina, incoraggiando costantemente gli investimenti del Paese nel territorio ungherese e tutelando attivamente gli interessi della controparte cinese anche in sede europea.

A seguito di una breve introduzione del contesto in cui attualmente si sviluppano i rapporti bilaterali tra Cina e Ungheria, verranno esaminate le relazioni economiche che legano i due Paesi e che costituiscono una solida base per lo sviluppo di una “vera storia di successo”. Infine, saranno presentate le implicazioni che l'adesione ai progetti della *Belt and Road Initiative* e del gruppo 17 + 1 hanno avuto, determinando un graduale allontanamento del Paese dai valori europei e facendogli guadagnare l'appellativo di “cavallo di troia” tra gli Stati membri. Lo scopo dell'analisi di questo secondo caso studio è quello di evidenziare i legami politico – economici che caratterizzano la relazione sino - ungherese e che spingono quest'ultima a prendere sempre più spesso decisioni che la allontanano dalle direttive europee, cercando infine di determinare se un processo di de – europeizzazione sia in atto o meno.

3.1 Contesto delle relazioni sino - ungheresi

Il secondo caso studio è stato strutturato a partire da dinamiche particolari che legano la Cina all'Europa centro – orientale, prendendo come punto di riferimento l'Ungheria.

I rapporti che questo Paese ha instaurato con la Cina sono sempre stati molto intensi e hanno stabilito numerosi record: si tratta di uno dei primi Paesi ad aver ufficialmente riconosciuto la Repubblica Popolare Cinese nel 1949, immediatamente dopo la sua proclamazione, oltre ad essere uno dei primi Stati post – socialisti dell'Europa centro – orientale ad aver valorizzato il commercio con la Cina, percependo l'enorme potenziale economico da essa derivante (Matura, 2020; Zhifang, Jieqian, Ildikó, 2021).

L'Ungheria si posiziona in vetta alle classifiche anche per quanto riguarda l'adesione alla nota iniziativa cinese, la *Belt and Road Initiative*, avendo siglato nel 2015 il primo

Memorandum of Understanding tra un Paese europeo e la controparte asiatica riguardante il progetto.

Il fatto che il territorio ungherese ospiti una numerosa comunità cinese al suo interno e attragga un numero crescente di investimenti da parte della Cina completano questa cornice, rendendo i rapporti tra le due Nazioni “una vera storia di successo”, come ha affermato l’attuale Ministro degli affari esteri e del commercio, Péter Szijjártó (Daily News Hungary, 2023).

Nel 2019, durante la cerimonia per la firma dell’accordo relativo ad un ingente progetto riguardante il noleggio di alcune locomotive tra la CRRC Zhuzhou Locomotive e la Rail Cargo Hungaria, l’ambasciatore della Repubblica Popolare Cinese in Ungheria ha dichiarato quanto segue:

Bilateral relations between our two countries are at their best in history. Hungary is located in the hinterland of Europe. And as the first European country to sign the *Belt and Road* cooperation document with China, Hungary is a natural partner of China-EU cooperation and *the Belt and Road Initiative* (BRI) (Embassy of the PRC to Hungary, 2019).

Le parole dell’ambasciatore risultano particolarmente interessanti poiché si riferiscono alla relazione con l’Ungheria come ad una partnership naturale, sottolineando come i loro legami vadano ben oltre il solo aspetto economico. Infatti, nonostante con l’ingresso del Paese nell’Unione europea (2004), gli scambi commerciali tra i due Paesi sono aumentati notevolmente, quello che più emerge e preoccupa Bruxelles sono le implicazioni strategiche e geopolitiche che le eccellenti relazioni tra Pechino e Budapest hanno sul panorama internazionale.

Le dinamiche che legano i due Paesi sono definite pericolose, al punto che “mettono in discussione l’ordine liberale occidentale” (Kowalski, 2017), creando un contesto critico per le istituzioni europee, le quali operano nel tentativo di raggiungere una posizione unitaria tra tutti gli Stati membri che risulti forte e coerente. Non a caso l’Ungheria è spesso stata appellata come “burattino” cinese o come un di “cavallo di Troia” nell’Unione europea, a causa appunto delle molteplici decisioni intraprese in chiaro contrasto con le direttive europee (Szabolcs, 2021; Venne, 2022).

3.2 La Cina e l'Ungheria: panoramica economica

Nonostante il fatto che l'Ungheria abbia riconosciuto la Repubblica Popolare Cinese già a partire dal 1949, i rapporti tra i due Paesi non sono stati particolarmente rilevanti nel decennio immediatamente successivo. Con la scissione sino - sovietica e la Rivoluzione culturale (1966 -1976) in Cina, si è assistito in realtà ad un distacco tra i due attori, lentamente ricucito solo dopo l'inizio delle riforme portate avanti da Deng Xiaoping, che hanno permesso di ristabilire le relazioni bilaterali.

Nello specifico, a partire dal 1° gennaio 1968, l'Ungheria ha avviato una serie di misure attraverso il cosiddetto “nuovo meccanismo economico” che hanno portato ad avere alcuni considerevoli risultati già alla fine degli anni Settanta. La Cina d'altro canto, nel medesimo periodo sotto la guida di Deng Xiaoping si era appena affacciata ad una nuova fase di riforme, ma gli obiettivi che entrambi i Paesi volevano raggiungere attraverso questo rinnovamento erano straordinariamente simili: sia la Cina che l'Ungheria, infatti, desideravano trasformare un sistema altamente centralizzato, pianificato e basato sulla proprietà pubblica in un sistema incentrato sulla proprietà mista, decentralizzato e fortemente orientato al mercato (Vámos, 2018). Come sottolineato dall'ambasciatore cinese a Budapest, Feng Yujiu, la Cina si basava in gran parte sugli obiettivi previsti dalle quattro grandi modernizzazioni al fine di riformare l'intero sistema economico – commerciale del Paese. Tuttavia, l'esempio e i modelli forniti da altre Nazioni costituivano un'altra fondamentale risorsa e tra questi, secondo l'ambasciatore, l'Ungheria aveva un ruolo fondamentale. Il Paese magiaro, infatti, aveva ottenuto dei risultati notevoli in tempi relativamente brevi, rappresentando un ottimo punto di riferimento da imitare.

Questo ha portato la Cina ad organizzare una delegazione di economisti dell'Accademia cinese delle scienze sociali (CASS) a recarsi a Budapest nel corso del 1979 con l'obiettivo di studiare le riforme ungheresi: essi hanno visitato oltre 30 istituzioni ufficiali, compresi gli organi statali responsabili della gestione e della ricerca economica, istituzioni sotto il controllo diretto del governo, istituti di ricerca e diverse imprese industriali e di commercio estero, fattorie statali e cooperative agricole. Si sono inoltre consultati con diversi noti economisti e leader politici, tra cui Rezső Nyers, il “padre delle riforme economiche ungheresi” (Vámos, 2018). Yu Guangyuan, vicepresidente della CASS, dopo la conclusione delle indagini ha affermato quanto segue: “La riforma del sistema di gestione economica ungherese, a nostro avviso, dovrebbe essere riconosciuta come un

grande successo”. Il modello magiaro è stato dunque particolarmente apprezzato soprattutto perché poteva essere definito socialista ma risultava piuttosto flessibile, rappresentando una via di mezzo tra l’economia centralizzata della Jugoslavia, considerata inadeguata, e l’economia pianificata sovietica, ritenuta eccessivamente centralizzata (Vámos, 2018).

Questo iniziale avvicinamento è spiegato anche dal fatto che la Cina ha sempre avuto come obiettivo di lunga data quello di riacquistare la sua antica grandezza; durante il primo decennio della Repubblica popolare cinese, il leader Mao Zedong voleva raggiungere tale obiettivo affidandosi all’esempio dell’Unione sovietica. Tuttavia, con la fine degli anni Cinquanta, Pechino si è gradualmente allontanata dal suo alleato storico e questo ha permesso all’Europa centro - orientale di emergere sia come potenziale alleato per la Cina che come fonte di ispirazione per i successivi modelli di riforma. Questo può aiutare a comprendere la particolare attenzione che la Cina ha riservato al contesto ungherese. Con la fine degli anni Settanta e l’inizio del disgelo nelle relazioni sino-sovietiche le dinamiche si sono stabilizzate e Pechino ha aumentato gli sforzi per essere coinvolto nel contesto dell’Europa centro - orientale. Dagli anni Ottanta i rapporti tra il governo cinese e quello ungherese sono stati totalmente ripristinati attraverso periodici incontri istituzionali ad alto livello e dialoghi bilaterali costanti (Matura, 2020; Szunomár, Völgyi, Matura, 2014).

Questa fase delle relazioni bilaterali tra Cina e Ungheria può essere descritta utilizzando le parole del Ministro degli Affari Esteri ungherese, il quale ha sostenuto quanto segue:

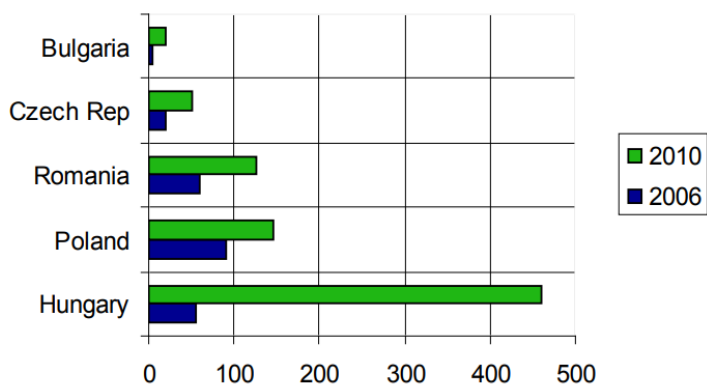
The development of bilateral relations is our common interest. Further development can be hindered only by the interests of our allies ... and possible negative foreign policy steps. We plan to further increase the level of relations. Its pace depends on the steps made by our allies (Vámos, 2018).

Tuttavia, solo a partire dal nuovo millennio, in particolare dal 2004, anno in cui l’Ungheria ha aderito all’Unione europea, i due Paesi hanno cominciato ad attivarsi per approfondire la loro collaborazione che li porterà ad essere sempre più vicini. Nel medesimo anno il Primo ministro ungherese Péter Medgyessy (in carica dal 2002 al 2004) si è recato a Pechino per una visita ufficiale in cui si è discusso lo sviluppo delle relazioni sino-ungheresi. Dopo Medgyessy anche i suoi due successori hanno effettuato visite ufficiali in Cina, premura ricambiata dal Paese asiatico: sia il segretario generale

del Partito comunista cinese, Hu Jintao (2004), che il vicepresidente Xi Jinping (2009) hanno effettuato visite ufficiali a Budapest. Ulteriori segnali che i rapporti tra i due Paesi si stavano consolidando sono per esempio il fatto che nel 2003 è stata aperta una filiale della banca di Cina a Budapest, e l'anno seguente è stata istituita una scuola bilingue ungherese – cinese; infine è stato inaugurato un collegamento aereo diretto tra le due capitali.

Anche da un punto di vista economico ci sono stati grandi passi avanti, infatti il volume degli scambi nel corso del 2004 è triplicato rispetto all'anno precedente (da 1,2 miliardi di dollari nel 2003 a 3,3 miliardi di dollari nel 2004). Da allora, la cooperazione economica è cresciuta ogni anno, raggiungendo un picco nel 2008, anno in cui gli investimenti cinesi nel territorio ungherese hanno raggiunto un valore pari a 7,2 miliardi di dollari. Nel 2010 sono ulteriormente aumentati, raggiungendo un valore di circa 460 milioni di dollari, che rappresentano oltre la metà di tutti gli investimenti cinesi nell'Europa centro - orientale (Kałan, 2012).

Figura 5 - Chinese investments in Central Europe, 2006-2010 (mln USD)



Source: Central and Eastern Europe Development Institute. (Kałan, 2012, pag. 62).

I settori maggiormente interessati dagli investimenti cinesi riguardano l'industria chimica, l'industria manifatturiera, le telecomunicazioni, il commercio all'ingrosso o al dettaglio, il settore bancario, il settore alberghiero e della ristorazione, la logistica, l'immobiliare e la consulenza. Secondo i dati dell'azienda ungherese Investment and Trade Agency (HITA), in Ungheria operano più di 5000 aziende cinesi, tra cui diverse multinazionali, anche se la maggior parte di loro sono piccole imprese che operano nel settore dei servizi

o del commercio al dettaglio. Oltre a Wanhua, i principali investitori cinesi sul territorio ungherese sono Huawei, ZTE Corporation, Lenovo, Sevenstar Electronics Co., BYD Electronics e Comlink.

Per quanto riguarda le modalità di ingresso dei suddetti investimenti, nonostante l'evidente preferenza ungherese per quanto riguarda gli investimenti *greenfield*, dato che questi ultimi permettono di creare nuovi posti di lavoro, gli investitori cinesi tendono a scegliere le forme di fusioni, acquisizioni e joint venture. Volendo definire il tipo di commercio che si è sviluppato tra i due Paesi si potrebbe parlare di scambi intra – industriali in quanto le esportazioni cinesi verso l'Ungheria e viceversa si basano per il 50% circa sulla compravendita di macchinari.

Queste dinamiche hanno portato ad un graduale allontanamento del Paese dall'Unione europea in quanto esso si è sempre più rivolto alla Cina per aiuti economici e investimenti, tanto che durante la pandemia da COVID -19 le esportazioni dell'Ungheria verso la Cina sono aumentate del 4,3% e le importazioni dalla Cina sono aumentate del 18%, a scapito degli scambi intra – europei. Nello stesso anno, il Paese asiatico è diventato il maggiore investitore in Ungheria confermandosi anche come il principale partner commerciale del Paese al di fuori del contesto europeo; contemporaneamente, nella prospettiva cinese, l'Ungheria è diventata il terzo partner più grande della regione, dopo Polonia e Repubblica Ceca (Moldicz, 2021).

Più recentemente la Cina ha iniziato ad investire nel settore della logistica, prendendo di mira Grecia e Serbia per poi focalizzarsi sull'Ungheria. Secondo la società di analisi dati Upply, nel 2020 il traffico merci ferroviario tra Cina ed Europa attraverso la frontiera ungherese è decuplicato. Inoltre, l'East-West Gate Terminal (EEC) a Záhony, operativo dal 2022, ha offerto un'ulteriore opportunità per intensificare il transito di prodotti attraverso l'Ungheria. Ancora una volta la rilevanza politico strategica della partnership tra Cina e Ungheria assume carattere critico in quanto, se le tensioni ai confini con la Polonia e la Bielorussia dovessero continuare, l'Ungheria assumerebbe sempre di più il ruolo di un punto strategico per il flusso delle merci cinesi.

Anche il trasporto aereo è stato ampiamente rivalutato in Ungheria, tanto che l'aeroporto di Budapest è diventato uno degli *hub* principali per lo scambio commerciale tra Cina e l'Europa. Dal 2021 sono stati finalizzati due *terminal*, uno a Budapest e uno a Zhengzhou, dedicati esclusivamente al traffico aereo di merci tra Pechino e Budapest. Inoltre, dal medesimo anno la filiale logistica di Alibaba ha iniziato ad utilizzare la capitale ungherese anche come centro di distribuzione per l'Europa centrale e orientale (Moldicz, 2021).

3.3 L'amministrazione Orbán e la “*Eastern opening policy*”

Come per quanto concerne il caso italiano anche in Ungheria l'approfondimento delle dinamiche economiche ha avuto forti conseguenze a livello politico andando a creare un aumento di tensione con le istituzioni europee.

Con l'inizio del nuovo millennio il panorama politico ungherese è stato dominato dalla figura di Viktor Orbán, leader del partito politico di destra, nazional-conservatore, populista e illiberale che prende il nome di Fidesz (Barber, 2018). In una fase iniziale della sua carriera Orbán ha sconvolto le carte in tavola per quanto riguarda i rapporti dell'Ungheria con la Cina; egli, infatti, ha da subito assunto una posizione apertamente anticomunista e di conseguenza anticinese. Nel 1989 Orbán, allora giovane attivista democratico, aveva addirittura organizzato una protesta pubblica a Budapest contro il massacro di piazza Tiananmen. Nel dicembre del 2000, nonostante il ministro degli Affari esteri ungherese, János Martonyi, avesse firmato una dichiarazione congiunta al fine di mantenere e approfondire una relazione amichevole tra i due Paesi per riavvicinarsi alla Cina, il governo di Budapest ha preso delle decisioni potenzialmente molto sgradite al Paese asiatico. In particolare, è stato deciso di chiudere il consolato ungherese a Shanghai e successivamente Orbán ha invitato il Dalai Lama a Budapest per un incontro privato tra i due (Kałan, 2012).

Tuttavia, nel corso dei successivi mandati del leader, il quale nel 2022 è stato eletto per la quinta volta, la Cina è stata rimessa al centro dell'attenzione, soprattutto a causa dalla condizione economica instabile dell'Ungheria e dal suo urgente bisogno di individuare nuove fonti di investimento (Matura, 2020; Kowalski, 2017). Questa politica filocinese rappresenta anche una continuazione delle scelte prese per quanto riguarda le relazioni bilaterali tra il governo cinese e quello ungherese sotto le tre amministrazioni di sinistra che si sono succedute tra il 2002 e il 2010, prima che Orbán fosse rieletto, e che sono state guidate da Péter Medgyessy (2002-2004), Ferenc Gyurcsány (2004-2009) e Gordon Bajnai (2009-10) (Kałan, 2012).

Già qualche anno prima delle elezioni del 2010, Orbán aveva iniziato a mostrare segnali di cambiamento nella sua prospettiva, adottando una politica maggiormente flessibile nei confronti della Cina. Durante la campagna elettorale i due partiti ungheresi dominanti, Fidesz e il Partito socialista ungherese (MSZP), hanno dimostrato entrambi un interesse considerevole dell'approfondire i rapporti con la potenza asiatica. Non a caso nel corso del 2009, un anno prima della sua elezione, Viktor Orbán aveva dichiarato: “Navighiamo

sotto bandiera occidentale, anche se nell'economia mondiale soffia un vento da est" e, qualche anno dopo il segretario di Stato del Ministero degli Affari Esteri e del Commercio Péter Szijjártó, sancendo un definitivo cambiamento nei confronti della Cina, ha dichiarato: "Per soddisfare gli interessi del Paese, è necessario un nuovo tipo di politica estera, che sia completamente determinata dagli interessi del commercio" (Kaľan, 2012; Matura, 2020).

Questo crescente interessamento nei confronti della Cina ha portato a dover ridefinire anche le dinamiche che legano il Paese all'Unione europea. Infatti, solo pochi mesi dopo la sua elezione nel 2010, Orbán ha deciso di interrompere i colloqui con il Fondo monetario internazionale per l'estensione del prestito previsto in supporto all'Ungheria, dando inizio ad una retorica sempre più decisa contro la dipendenza sia politica che economica del Paese dall'Unione europea. In questo modo si sono sviluppate dinamiche favorevoli all'avvio di una relazione più stretta con la Cina, la quale offriva dei vantaggi economici evidenti, considerati un'opportunità chiave per la ripresa di una Ungheria piuttosto indebolita dalla crisi economica e alla ricerca di alternative agli aiuti europei (Kaľan, 2012).

Sulla base di questa linea di pensiero è venuta a delinarsi la strategia nota come "*Eastern Opening policy*" la quale, anche se non è mai stata strutturata in forma scritta presentando concreti punti da realizzare, ha portato l'Ungheria a rivolgersi sempre più verso l'Asia e in particolare nei confronti della Cina. Infatti, quest'ultima è diventata uno dei principali obiettivi della suddetta politica di apertura verso est, spingendo le importazioni provenienti dal Paese asiatico ad un aumento del 19% e le esportazioni ad un aumento del 47%, tra il 2012 e il 2017. La "*Eastern Opening policy*" è considerata una delle principali strategie economiche dell'Ungheria, il cui obiettivo primario è quello di ridurre la dipendenza del Paese dal commercio con i partner occidentali, allontanandosi dal contesto europeo soprattutto dopo la crisi finanziaria del 2008.

Secondo il primo ministro Orbán, l'Ungheria dovrebbe diventare una "potenza media", in grado di allontanarsi dalle dinamiche di disaccoppiamento sia politico che economico perseguite dall'Unione europea e dagli Stati Uniti specialmente nei confronti della Cina (strategia del *derisking*, si veda capitolo uno). Il leader ha affermato inoltre che il suo Paese dovrebbe "creare quanti più legami possibili con altri Stati e partecipanti al mercato nei settori del commercio, delle infrastrutture e degli investimenti, comprese le relazioni diplomatiche pubbliche" (Greilinger, 2023).

Questa apertura verso est viene considerata come parte integrante della politica estera del partito Fidesz fin dalla presa di potere avvenuta nel 2010, tuttavia è evidente che contenga alcuni principi caratterizzanti dell'ex governo socialista, specialmente per quanto riguarda l'enfasi posta sulla necessità di aumentare la presenza globale del Paese e di intensificare i legami economici con le economie emergenti. Prima del lancio di questa politica, il governo di Orbán ha optato per promuovere un'altra strategia, conosciuta come "apertura globale", la quale si basava sulla definizione di cinque regioni chiave: il territorio post - sovietico, le regioni del Sahel e dell'Africa subsahariana, il Nord Africa, l'America Latina, e naturalmente l'Asia. Questa presa di posizione è stata motivata dalla convinzione che l'Occidente stesse attraversando una fase di inevitabile declino; pertanto, orientarsi verso est rappresentava una necessità. Il termine ufficiale di "apertura verso est" ha iniziato a diffondersi a partire dal 2011, da questo momento in poi Orbán ha apertamente ricercato investimenti per il territorio ungherese provenienti soprattutto dalla Russia e della Cina (Greilinger, 2023).

Più di recente, nell'agosto 2021, il governo ha annunciato la volontà di continuare a seguire questa politica, sottolineandone l'efficacia e la necessità. Dunque, si può dire che il governo Orbán abbia elevato le relazioni politiche con Pechino a nuovi livelli, tanto che il Paese è stato definito come "*China's most reliable European ally*" (Roach, 2021) e lo stesso Presidente della Repubblica Popolare cinese Xi Jinping ha affermato di considerare il leader ungherese come un amico. All'inizio del 2011, le relazioni politiche tra Cina e Ungheria si sono rafforzate così rapidamente che l'Ungheria ha iniziato ad essere considerata come il terzo potenziale "punto d'appoggio in Europa" della Cina, subito dopo Grecia e Portogallo (Kałan, 2012).

Nel 2011, nello specifico da gennaio a giugno, l'Ungheria è stata incaricata della Presidenza all'interno del Consiglio dell'Unione europea, cosa che le ha permesso di ospitare presso il Palazzo reale di Gödöllő, il prestigioso incontro Asia-Europa (ASEM), a cui hanno partecipato i ministri degli affari esteri dei Paesi di una buona parte del continente asiatico, *in primis* la Cina. Nel medesimo anno, il 24 giugno 2011, Wen Jiabao ha sottolineato l'importanza dei contatti bilaterali tra Cina e Ungheria pianificando di visitare Budapest come prima tappa di un viaggio in Europa, mettendo la capitale ungherese in una posizione primaria anche rispetto a Londra e Berlino. Questo incontro ha costituito un'occasione importante per la conclusione di svariati accordi economici, tra cui un prestito fornito dalla Cina di circa un miliardo di euro (Kałan, 2012). Secondo alcune statistiche cinesi, gli investimenti nel Paese sono lievitati

rapidamente passando da 0,65 milioni nel 2005 a 370,1 milioni di dollari nel 2010. Nel 2012, l'importo degli investimenti cinesi è ulteriormente aumentato e, secondo i dati MOFCOM, ha raggiunto i 507 milioni di dollari; l'anno successivo gli investimenti cinesi in Ungheria sono ammontati a 2,5 miliardi di dollari. Di questo importo, più di 1,5 miliardi di dollari sono da attribuire unicamente agli investimenti dell'azienda chimica cinese Wanhua, che tra il 2010 e il 2011 ha acquisito una quota del 96% nell'azienda ungherese BorsodChem.

Riassumendo quanto affermato fino a questo punto, possiamo dire che tra l'Ungheria e la Cina si è sviluppato un solido legame di amicizia che si spinge ben oltre i confini economici, strutturandosi su alcuni specifici punti:

- Eccellenti relazioni politiche: Budapest e Pechino hanno sviluppato un rapporto molto più disteso rispetto a tante altre capitali europee al punto che diplomatici, politici e uomini d'affari cinesi e ungheresi nei momenti di incontro e scambio con la controparte iniziano sempre i loro discorsi esaltando questo storico legame bilaterale di amicizia e cooperazione. Come menzionato in precedenza, dal 2004 questo rapporto si è consolidato, tanto che da quell'anno in poi sono previste visite ufficiali da entrambe le parti almeno una volta all'anno. L'avvio di una politica di apertura verso est ha ulteriormente rafforzato il legame tra i due Paesi e quando, nel 2010, il primo ministro ungherese Orbán ha rifiutato un incontro con il Dalai Lama e ha reso impossibile proporre Budapest come sede per un incontro del Congresso mondiale uiguro nel 2013, il Paese ha dato forte segnale di voler rafforzare ulteriormente la relazione bilaterale con Pechino, distanziandosi sempre di più dal contesto europeo (Szunomár, Völgyi, Matura, 2014; Kałan, 2012).
- *EU membership*: il fatto che l'Ungheria sia uno Stato membro dell'Unione europea rappresenta un enorme vantaggio per la Cina la quale, approfondendo i legami con il Paese magiaro può utilizzare Budapest come base per ampliare le proprie connessioni assicurandosi un accesso diretto a tutto il territorio europeo. Oltre a questo, il fatto che l'Ungheria abbia la possibilità di orientare le politiche europee, sostenendo oppure opponendosi ad alcune iniziative, rende la partnership di grande valore: per esempio, all'inizio del 2017, a causa delle crescenti segnalazioni di tortura e trattamenti disumani riservati ai dissidenti politici e in generale ai prigionieri cinesi, diversi Paesi avevano deciso di mandare alla Cina una lettera firmata da tutti gli Stati membri dell'Unione europea in cui si criticava la condotta cinese, tuttavia, il veto dell'Ungheria ne ha impedito la realizzazione (Stanzel, 2017; Szunomár, Völgyi,

Matura, 2014). Anche il tentativo di formulare una dichiarazione forte da parte dell'Unione europea a sostegno del verdetto promulgato dal Tribunale dell'Aja in relazione alla disputa sul Mar cinese meridionale⁹ non è stato raggiunto a causa del ritiro di tre Stati, tra cui l'Ungheria.

Più recentemente, nel corso di un vertice dell'Unione europea, il primo ministro ungherese ha messo il veto a un nuovo pacchetto di aiuti da cinquanta miliardi di euro per sostenere l'Ucraina a causa della guerra in corso (L'Agence France-Presse, 2023). Questo gesto, pur non essendo apertamente in favore della Cina riprende la posizione di quest'ultima che si rifiuta di opporsi apertamente alle azioni della Russia e, in ogni caso, rappresenta un chiaro segnale di contrasto alle generali linee guida adottate dall'Unione europea.

- Posizione geografica: l'Ungheria, uno dei Paesi più rilevanti dell'Europa centro - orientale si estende proprio nel cuore dell'Unione europea, tanto che numerosi corridoi di trasporto merci lo attraversano, conferendo al Paese una grande importanza anche come punto di distribuzione di prodotti e servizi. Questa dinamica è stata sfruttata dal governo ungherese che, a partire soprattutto dalla diffusione delle politiche di apertura verso est, ha promosso Budapest come importante *hub* per la Cina nel contesto europeo (Szunomár, Völgyi, Matura, 2014).
- Rilevanza della Bank of China: la creazione di una prima filiale della BoC a Budapest ha conferito grande importanza al Paese dato che è stato percepito come simbolo del successo della cooperazione sino-ungherese, dando un *input* a diverse aziende cinesi per investire in Ungheria. Secondo le recenti trattative tra il primo ministro ungherese e il Presidente del consiglio di amministrazione della BoC, sembra probabile che la banca aggiornerà la sua attuale presenza allo *status* di sede regionale. Sia la parte cinese che quella ungherese sottolineano che questo passo non è solo un segno evidente della fiducia cinese nell'Ungheria, ma è anche un'opportunità per attirare ancora più investimenti nella regione (Szunomár, Völgyi, Matura, 2014).

⁹ In questo contesto specifico ci si riferisce ad una disputa tra la Cina e le Filippine su alcune isole nel Mar Cinese Meridionale. Pechino rivendica la quasi totalità dei territori ma la Corte Internazionale dell'Aja ha affermato che il Paese non ha i "diritti storici" per avanzare tali dichiarazioni (L'internazionale, 2016).

Figura 6 - Sede della Bank of China, Budapest



1051 Budapest, József nádor tér 7, 2024.

- Diaspora cinese: la numerosa comunità cinese in Ungheria costituisce sicuramente un ulteriore punto a favore per lo sviluppo delle relazioni sino-ungheresi: nel contesto dell'Europa centrale - orientale la percentuale più alta di abitanti cinesi si trova proprio in questo Paese, dove risiedono circa 15.000 -20.000 cinesi nativi. I membri della seconda generazione, con una buona padronanza di entrambe le lingue, hanno avviato svariate attività e forniscono un potenziale *pool* di risorse umane per gli investitori cinesi (Szunomár, Völgyi, Matura, 2014).

3.4 Una “vera storia di successo”

L'Ungheria ha preso parte ai progetti interni alla *Belt and Road Initiative* a partire dal 2015, sottolineando ancora una volta la volontà di cooperare attivamente con la Cina. Essendo uno dei Paesi principali della CEE, si configura naturalmente come ponte che unisce Europa occidentale e continente asiatico, assumendo di conseguenza un ruolo significativo per le dinamiche relative ai collegamenti interni a questo tratto specifico dell'iniziativa cinese (Matura, 2018).

Come precedentemente sottolineato, si tratta del primo Paese europeo ad aver siglato un *Memorandum of understanding* con la Cina in relazione alla partecipazione al progetto,

impegno che ha voluto recentemente riconfermare sancendo la volontà di creare addirittura un partenariato strategico con la controparte asiatica.

L'Ungheria svolge un importante ruolo regionale nella costruzione dei progetti interni all'iniziativa cinese, anche se i riferimenti a quest'ultima sono raramente evidenziati nei documenti e negli accordi tra le due parti. Questo perché Budapest e Pechino collaborano per lo più a livello bilaterale e nel quadro dell'iniziativa 17 + 1 tra i Paesi CEE e la Cina. Sottolineare l'adesione di alcuni progetti e accordi all'interno della *Belt and Road Initiative* significherebbe portare i rapporti bilaterali ad essere gestiti attraverso un terzo livello; quindi, tendenzialmente non si fanno riferimenti espliciti al progetto anche se il Paese aderisce attivamente all'iniziativa.

L'Ungheria è anche uno dei membri principali del forum 17 + 1, un'iniziativa di cooperazione economica che unisce la Cina e 17 Paesi dell'Europa centrale e orientale, accumulati da un passato comunista/filocomunista. Gli Stati che aderiscono a questa iniziativa sono: Albania, Bosnia ed Erzegovina, Bulgaria, Grecia, Croazia, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Macedonia, Montenegro, Polonia, Romania, Serbia, Slovacchia e Slovenia. Tra questi, 11 sono membri dell'Unione europea e 12 sono membri della NATO (Jirouš, 2022; Kowalski, 2017; Godement, Vasselier, 2017). La cooperazione tra le parti viene strutturata a partire da dialoghi tra partiti e conferenze di *think tank*, oltre a vertici annuali a cui partecipano tutti i capi di stato.

I Paesi della CEE non sono sempre stati propensi alla cooperazione attiva con la Cina; infatti, dopo il 1989 gran parte di questo gruppo ha avviato una serie di trasformazioni a livello politico - economico con l'obiettivo di integrarsi maggiormente con l'Europa occidentale e gli Stati Uniti. Questi sforzi hanno portato all'adesione della Repubblica Ceca e dell'Ungheria alla NATO nel 1999 e successivamente all'Unione europea nel 2004, causando dunque, un parziale allontanamento da Pechino, che tuttavia non è mai stato troppo evidente, tanto che nel corso degli anni Novanta le relazioni sino-CEE sono risultate piuttosto intense.

In questa fase la Cina si è avvicinata ai territori di questa zona applicando i Cinque Principi di Coesistenza Pacifica¹⁰. L'intenzione di procedere in questo modo è stata

¹⁰ Fin dagli anni Cinquanta i "cinque principi della coesistenza pacifica" costituiscono gli assi portanti della dottrina ufficiale nella gestione della politica estera cinese. Più di recente, tali principi hanno rappresentato la base del *modus operandi* cinese nei confronti dei Paesi in via di sviluppo come Africa, Asia e America Latina ma anche i Paesi CEE, prevedendo elargizione di aiuti economici e tecnici senza condizionamenti politici portando all'emergere di un "modello Cina" (Enciclopedia Treccani, https://www.treccani.it/magazine/atlante/geopolitica/Politica_estera_cinese_oltre_la_non_interferenza.html).

espressa ufficialmente per la prima volta dal premier Li Peng durante la sua visita in Romania nel 1994 in cui appunto egli ha sottolineato la volontà cinese di basare i rapporti con gli Stati CEE in questo modo: rispettare le scelte delle persone e non interferire negli affari interni di altri Stati, rafforzare la cooperazione reciprocamente vantaggiosa e perseguire lo sviluppo e la prosperità comune. Questi principi fondamentali sono stati successivamente riconfermati dal Presidente Jiang Zemin durante una visita ufficiale in Ungheria nel 1995.

Nel giugno 2004, un mese dopo l'adesione di otto Paesi CEE all'Unione europea, il presidente Hu Jintao ha visitato la Romania dove ha dichiarato che la Cina voleva mantenere l'obiettivo di perseguire una politica estera indipendente e promuovere lo sviluppo di relazioni amichevoli reciprocamente vantaggiose con la CEE, sottolineando ancora una volta l'intenzione di proseguire i rapporti bilaterali sulla base dei Cinque Principi di Coesistenza Pacifica (Kowalski, 2017).

Durante un incontro tra i membri del gruppo 17+,1 nel 2015, Xi Jinping ha descritto la natura della cooperazione sino-CEE, sostenendo come quest'ultima avesse:

Opened a new path of development of relations between China and traditional friends, introducing innovations to the practice of relations between China and Europe, establishing a new platform for South-South cooperation, which has the characteristics appropriate for North-South cooperation. In the next step, China and Central and Eastern European countries cooperation must be based on mutual benefit, openness, and tolerance, strengthen mutually beneficial cooperation in various fields. [...] the realization of "16+1" cooperation must be fully complimentary to the construction of the "One Belt, One Road" (Weihong, 2015).

Il fatto che l'Ungheria partecipi attivamente a tutti questi progetti, cercando di attrarre gli investimenti cinesi, ha portato allo sviluppo di diverse iniziative sul territorio ungherese aventi un impatto notevole a livello internazionale e soprattutto nel contesto europeo. Il primo e probabilmente il più noto riguarda la proposta di realizzare un ammodernamento della linea ferroviaria che collega Budapest alla capitale serba, Belgrado. L'ambizioso progetto è stato annunciato nel 2013 dal premier cinese Li Keqiang, dal primo ministro serbo Ivica Dačić, e dal primo ministro ungherese Viktor Orbán (Rencz, 2019). Va sottolineato che questa iniziativa non risulta totalmente nuova, infatti già a partire dagli anni Novanta nel contesto dell'Unione europea era stato presentato un progetto per ristrutturare la linea ferroviaria in quanto il collegamento tra i Balcani e l'Europa occidentale risultava essere particolarmente strategico.

L'importanza di questo tratto ferroviario per l'Unione europea risiede nel fatto che esso costituisce il ramo B del corridoio paneuropeo X, che collega appunto Budapest a Belgrado. Questo collegamento era stato interrotto a causa dei numerosi conflitti che avevano caratterizzato la regione dei Balcani, ma, data la sua rilevanza, Bruxelles aveva dimostrato grande interesse per riabilitare la connessione in questo tratto, rinnovando il suddetto corridoio X. Tuttavia, in un primo momento ci si è concentrati maggiormente sul miglioramento di autostrade e trasporto automobilistico piuttosto che ferroviario. In seguito, a causa di mancanza di finanziamenti, del rallentamento della domanda dopo la crisi finanziaria e della concorrenza posta dal trasporto su strada, il progetto è stato accantonato permettendo alla Cina di subentrare qualche anno dopo.

Un consorzio formato da China Railway Group (CRG), China Railway Corporation (CRC) e le Ferrovie dello Stato ungheresi (HSR) si è aggiudicato un contratto da 1,5 miliardi di euro per rinnovare la tratta ungherese lunga 160 km, mentre altri 180 km saranno costruiti in Serbia per raggiungere Belgrado (Rencz, 2019).

I binari sono progettati per permettere ai treni di viaggiare fino a 160 km/h in modo da rendere il trasporto merci diretto ed estremamente efficiente.

La linea Budapest - Belgrado rappresenta una sezione fondamentale della *Belt and Road Initiative*, poiché permette un collegamento diretto tra il porto del Pireo in Grecia (gestito dalla compagnia di navigazione cinese COSCO) e l'Europa centrale e occidentale attraverso Macedonia, Serbia e Ungheria. L'utilizzo di questo corridoio permette ai container provenienti dalla Cina di accorciare notevolmente il percorso verso il cuore dell'Europa.

Nel complesso, l'importanza strategica del collegamento ferroviario per la Cina risiede in quattro fattori principali:

- 1) il fatto che esso collega i Balcani all'Europa occidentale, fornendo quindi un accesso diretto al mercato comune;
- 2) il fatto che tale tratta ferroviaria faccia parte di una linea più lunga che collega il Pireo a Budapest, costituendo quindi un canale importante per le merci cinesi che arrivano in Europa;
- 3) il fatto che il progetto funge da pilastro portante della Cooperazione 17+1;
- 4) infine, essendo un progetto di grande portata, la sua realizzazione potrebbe aprire la strada a futuri progetti cinesi all'interno dei confini dell'Unione europea (Rencz, 2019).

Questo ambizioso piano ha suscitato notevoli preoccupazioni nel contesto europeo; innanzitutto, la Cina si è offerta di coprire fino all'85% del budget totale, attraverso la China Exim Bank, ma si ipotizza che i tassi di interesse relativi al prestito cinese potrebbero aggirarsi attorno al 2,5%, cifra nettamente sfavorevole per l'Ungheria soprattutto se si considera che il progetto è strutturato per creare notevoli vantaggi per il commercio cinese nel contesto europeo, mentre non sono previste particolari ricompense per il Paese magiaro.

Un'altra questione che ha fatto sorgere dubbi e polemiche a Bruxelles riguarda il fatto che si sia registrato un graduale aumento delle spese legate all'ammodernamento del collegamento ferroviario (Matura, 2020; Rencz, 2019; Váczi, 2019). Esistono solo stime del costo complessivo del progetto, dato che fino al completamento dei lavori i costi probabilmente continueranno a variare. Tuttavia, secondo una prima prospettiva, il prezzo finale si dovrebbe aggirare intorno a 1,5 miliardi di euro ma, a causa dei piani concomitanti del governo ungherese di collegare il progetto alla candidatura per ospitare i Giochi Olimpici del 2024, i costi sono rapidamente saliti a 1,7 miliardi di euro. Attualmente il prezzo totale per l'ammodernamento del tratto ungherese ammonta a circa a 1,9 miliardi di euro sulla base del valore dei contratti pubblicati dalla società ungherese che ha vinto la gara (Rencz, 2019). Questo lo rende in progetto in ambito ferroviario più costoso mai realizzata in Ungheria.

Appena l'iniziativa è stata lanciata nel 2013 l'interesse e lo scalpore che ha suscitato sono stati notevoli, tuttavia già nel corso dei due anni seguenti, l'entusiasmo si è spento fino a che, nel 2015 la China Railway Group Limited ha pubblicato un annuncio in cui affermava di aver ricevuto l'incarico di costruire il collegamento ferroviario tra Budapest e Belgrado. Questo risultava essere piuttosto rilevante in quanto sottolineava il fatto che il governo ungherese aveva intenzione di procedere con il progetto non rispettando le leggi sulla concorrenza previste dall'Unione europea. Di conseguenza, nel maggio 2016, il politico e parlamentare ungherese, János Lázár, ha riconosciuto in una conferenza stampa che la Commissione europea (CE) avrebbe potuto avviare un'indagine sul collegamento ferroviario a causa della poca trasparenza sugli appalti e su possibili aiuti di Stato illegali. Questo ha spinto Wang Xiaotao, vicedirettore della Commissione nazionale cinese per lo sviluppo e la riforma (NDRC), a concordare con il Ministro degli Esteri ungherese Péter Szijjártó una soluzione legale per rendere il progetto conforme alle normative europee.

Nel febbraio 2017 il *Financial Times* ha pubblicato un articolo in cui si annunciava l'avvio di un'indagine da parte della comunità europea sul collegamento ferroviario. L'investigazione aveva l'obiettivo di valutare la sostenibilità finanziaria del progetto *in primis* ma anche verificare una eventuale violazione delle leggi relative alle gare d'appalto, in quanto si presupponeva che non ne fosse stata indetta una pubblica. Tutto ciò ha portato i due Paesi a indire una gara pubblica nel novembre 2017, ma siccome la migliore offerta si è rivelata più costosa del previsto, pari a 2,1 miliardi di euro, il governo ha deciso di ripetere la gara. Quest'ultima si è tenuta nel febbraio 2018 e ne sono risultati vincitori due consorzi, entrambi costituiti da una partnership tra società ungheresi e cinesi (Rencz, 2019).

Le preoccupazioni di Bruxelles e di Washington non si sono tuttavia mitigate: infatti, nel 2019, quando il governo ungherese ha annunciato i nomi dei vincitori, l'ambasciata degli Stati Uniti a Budapest ha reagito pubblicando un post di avvertimento sui propri *social* in cui sottolineava come i progetti interni alla *Belt and road Initiative* portassero spesso all'attuazione di meccanismi noti come trappola del debito, suggerendo che l'Ungheria ne stesse cadendo vittima (Rencz, 2019).

Per quanto riguarda gli investimenti, nel 2019 il Ministro dell'Innovazione e della tecnologia, László Palkovics e l'amministratore delegato di Huawei Technologies Hungary, Wu Biqiang, hanno firmato un *Memorandum* d'intesa al fine di stabilire un più ampio coinvolgimento della nota azienda cinese nello sviluppo di ICT in Ungheria. Huawei sta pensando fare del Paese il proprio centro logistico europeo e uno dei maggiori siti di produzione del continente (Daily News Hungary, 2023).

Diverse imprese cinesi cercano di cooperare con l'Ungheria anche nei settori della mobilità elettrica, dei sistemi di trasporto intelligenti, delle auto elettriche e delle città intelligenti. Il governo ungherese ha firmato un accordo di cooperazione strategica con la Banca di Cina, accompagnato da altri accordi con la Banca nazionale della Borsa di Budapest e l'Agenzia governativa per la gestione del debito (Rózsás, 2017).

Nel 2023 la National development and reform Commission e le autorità ungheresi hanno firmato 5 documenti relativi alla cooperazione tra le due parti in vari ambiti. I Paesi hanno concordato di promuovere progetti nei settori riguardanti le infrastrutture, l'industria, la ricerca scientifica e lo sviluppo. Sono stati firmati inoltre alcuni *Memorandum of understanding* al fine di promuovere la cooperazione bilaterale negli investimenti industriali e nello scambio di politiche economiche per lo sviluppo.

Il più recente ambito di interesse per gli investimenti cinesi in Europa soprattutto in Ungheria, riguarda la produzione di batterie in relazione ai veicoli elettrici (Budapest Business Journal, 2022; Dell'Aguzzo, 2023; Santelli, 2023;). Questo risulta essere particolarmente rilevante dato che, secondo Agatha Kratz, direttrice di Rhodium Group, “le aziende cinesi stanno diventando i principali attori nella transizione verde dell'Europa”. È interessante notare come gli investimenti cinesi relativi alle batterie si concentrino soprattutto sulle tre economie più grandi del continente ovvero Germania, Francia, Regno Unito, e poi sull'Ungheria. Quest'ultima, infatti, ha attirato il terzo maggior numero di investimenti diretti esteri in questo specifico settore, tra il 2020 e il 2021 (Budapest Business Journal, 2022).

Il governo ungherese ha annunciato un investimento record di 7,3 miliardi di euro in un impianto cinese relativo appunto alla produzione di batterie per veicoli elettrici che è già in costruzione. Il progetto sarà gestito dall'azienda cinese Contemporary Amperex Technology Co., Limited (CATL) a Debrecen, la seconda città ungherese in termini di estensione e importanza. CATL è il più grande produttore mondiale in materia, producendo un terzo delle batterie per veicoli elettrici del mondo (Hompot, 2023). Questo importante investimento è stato elogiato in quanto fonte potenziale di numerosi nuovi posti di lavoro, oltre ad essere stato presentato come sostenibile per l'ambiente e di grande importanza al fine di rendere il Paese più competitivo. Tuttavia, in molti hanno criticato questa decisione, accusando le autorità di ignorare le implicazioni ambientali e sociali. La fabbrica che stanno progettando avrà una capacità di 100 gigawattora, che ne farà la *gigafactory* più grande sul territorio europeo (Dell'Aguzzo, 2023; Higgins, 2023).

Un altro grande progetto è stato annunciato dall'azienda cinese EVE la quale ha intenzione di aprire un enorme impianto per la produzione di batterie nell'Ungheria orientale con l'obiettivo di rifornire le case automobilistiche europee. Anche se gli abitanti dei territori limitrofi si sono ribellati organizzando numerose proteste, il governo Orbán è deciso ad accogliere e incoraggiare quanti più investimenti possibili dalla Cina, spingendo l'Ungheria a trasformarsi sempre di più in un polo manifatturiero di batterie per l'Europa nelle mani di Pechino (Dell'Aguzzo, 2023).

In conclusione, ai fini di questo elaborato è possibile trarre le seguenti considerazioni: la relazione tra Cina e Ungheria si è sviluppata nel corso degli anni creando solide basi economiche e una crescente dipendenza del Paese magiaro dagli investimenti cinesi. A differenza del caso italiano, in cui nonostante gli importanti scambi economici con la Cina e la sigla del *Memorandum of understanding* relativo alla partecipazione alla *Belt and*

Road Initiative, sono presenti numerosi anche se deboli tentativi di riavvicinamento alle direttive europee, nel caso ungherese il distacco da Bruxelles è più netto e le tensioni sono in continuo aumento. La crescente influenza che il Paese asiatico sta esercitando nel contesto ungherese incoraggia l'amministrazione di Orbán ad allontanarsi dalle istituzioni europee e rende sempre più evidenti le divisioni ideologiche e politiche che separano il Paese dall'Unione europea.

Infine, la decisione di opporsi a diverse iniziative europee ostacolando il processo decisionale unitario a livello europeo sancisce un ulteriore passo indietro rendendo queste dinamiche un caso evidente di de – europeizzazione.

CAPITOLO 4

La Germania

Il quarto capitolo è incentrato sul terzo caso studio di questo progetto di ricerca ovvero la Germania. Trattasi di una delle Nazioni fondatrici dell'Unione europea nonché della maggiore potenza economica tra gli Stati membri, che ha assunto un ruolo sempre più centrale per quanto riguarda la gestione dei rapporti sino - europei. Queste dinamiche hanno messo la Germania in una scomoda posizione, combattuta tra il ruolo di leader nel contesto europeo e la necessità di tutelare gli interessi economici perseguendo i rapporti bilaterali con la Cina.

Dopo aver presentato il contesto in cui attualmente si sviluppano le relazioni sino – tedesche, si procederà con l'analisi dei rapporti bilaterali tra i due Paesi che, sulla base di un profondo legame economico hanno portato alla nascita di quella che viene definita una “perfetta simbiosi”. Infine, sarà evidenziato l'atteggiamento tedesco nei confronti della Cina e all'interno del contesto europeo per evidenziare eventuali contraddizioni nella condotta del Paese.

Lo scopo di questo quarto capitolo è quello di indagare sul rapporto tra Cina e Germania e sulle conseguenze che questo legame ha a livello europeo, al fine di determinare se un processo di de - europeizzazione sia in atto o meno.

4.1 Contesto delle relazioni sino - tedesche

Il terzo caso studio è incentrato sulla Germania, la quale è stata selezionata per il ruolo particolarmente rilevante che svolge nel contesto europeo, oltre che per il singolare legame che si è instaurato nel corso dei decenni con la Cina e le implicazioni che il suddetto rapporto ha sulle relazioni sino-europee stesse.

Innanzitutto, è doveroso sottolineare che si tratta dello Stato membro dell'Unione europea con il maggior numero di abitanti e con un PIL tale da permetterle di posizionarsi al quarto posto nella classifica delle maggiori potenze economiche a livello mondiale. L'importanza della Germania nel contesto europeo, tuttavia, non dipende solo da questo: il Paese è ritenuto essenziale, una *conditio sine qua non*, per la nascita dell'Unione europea stessa, tanto che alcuni studiosi hanno affermato che: “la riunificazione della Germania e la nascita dell'Unione europea possono essere considerati due eventi

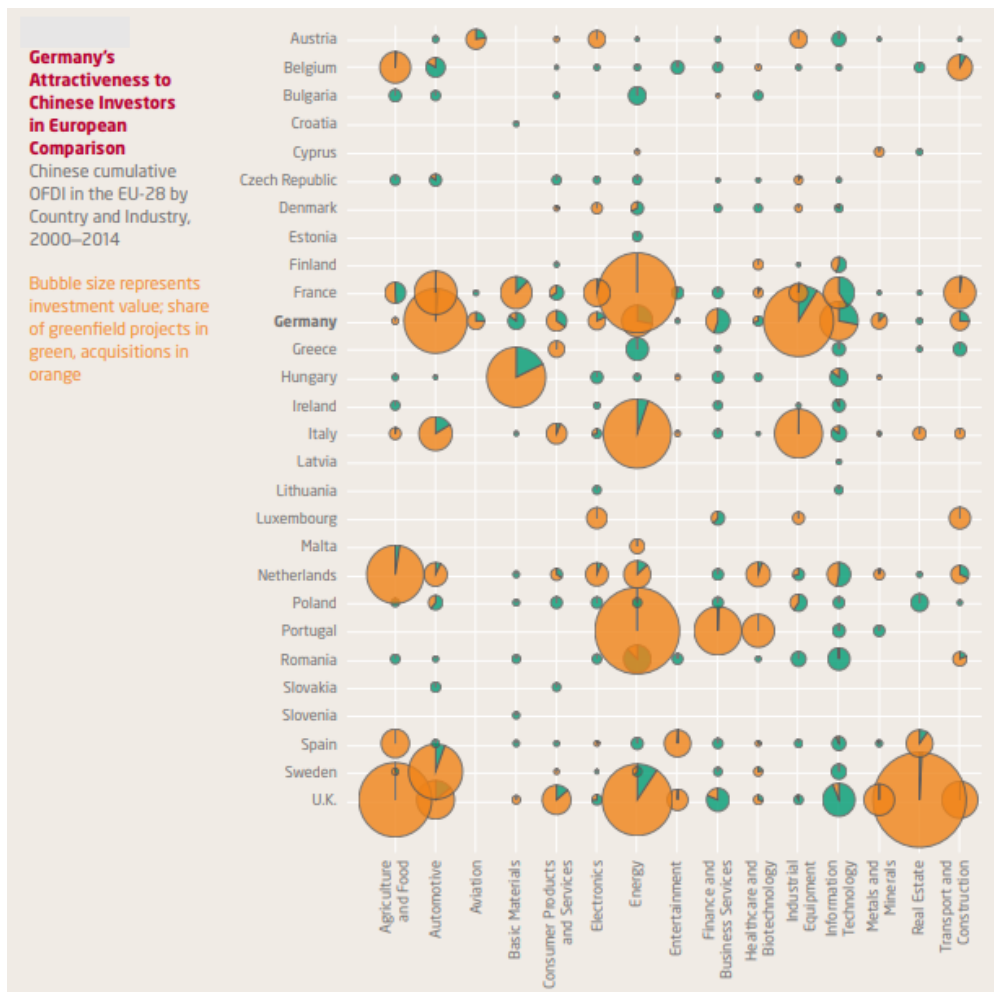
inseparabili”, in quanto fortemente dipendenti l’uno dall’altro (Helwig, 2020). Sempre a sostegno di questa tesi, dal momento in cui il Paese è stato riunificato si è identificato come la Nazione “unificatrice dell’Europa” (Helwig, 2020).

Questo riconoscersi un ruolo così importante è dovuto anche dal fatto che l’odierna Unione europea è nata sulla base di un’istituzione preesistente, la Comunità Economica Europea (CEE), la cui fondazione è stata possibile grazie al coordinamento di sei Paesi: Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e appunto la Germania, che è stata coinvolta fin dai primi giorni del progetto (Unione europea, 2023).

Questi presupposti hanno permesso al Paese di rivestire un ruolo cruciale sotto diversi punti di vista in Europa e l’hanno portato ben presto ad essere percepita come leader nel contesto europeo, una forza trainante che sempre più spesso ha assunto il ruolo di mediatore tra i Paesi membri e si è fatta portavoce delle decisioni elaborate a livello dell’Unione europea (Gavas, Koch, 2021).

Le dinamiche appena descritte la rendono un Paese estremamente interessante per la Cina, la quale, attraverso consistenti investimenti, acquisizioni e la promozione di dialoghi bilaterali sempre più frequenti, aventi l’obiettivo di rafforzare il legame tra le due parti, cerca di penetrare nel continente europeo, mirando proprio al suo cuore: la Germania. Al di là di queste motivazioni di carattere politico-strategico, è innegabile che la relazione tra i due Paesi si basi essenzialmente sul commercio e sullo sviluppo economico: la Germania è il principale partner commerciale della Cina tra i Paesi membri dell’Unione europea, dato che quasi la metà delle esportazioni europee verso la Cina sono di origine tedesca, e circa un quarto delle importazioni europee sono destinate proprio alla Germania (Kundnani, Parello-Plesner, 2012; Hanemann, Huotari, 2015).

Figura 7 - Panoramica degli investimenti diretti esteri cinesi in Europa: l'attrattiva della Germania



Hanemann, Huotari, 2015, pag. 20.

Questa relazione bilaterale ha assunto un ruolo tale per cui due studiosi, Kundnani e Parello-Plesner, sono arrivati a definire la Germania come il principale attore europeo in Cina, dando ulteriore credito alla percezione già ampiamente diffusa che il futuro dialogo tra Unione europea e Cina dipenda in modo sempre più evidente dallo sviluppo dei rapporti bilaterali tra quest'ultima e la Germania (Kundnani, Parello-Plesner, 2012).

La tendenza a percepire Berlino come “la nuova Bruxelles” è aumentata nell'ultimo periodo, portando con sé conseguenze rilevanti. Ad esempio, la visita di Angela Merkel precedente Cancelliera tedesca, in Cina nel 2012, tra il vertice europeo e quello UE-Cina, ha fatto molto discutere poiché ha dato l'impressione che la Germania ricoprisse un ruolo di rappresentanza maggiore rispetto alle istituzioni europee (Kundnani, Parello-Plesner, 2012).

Dunque, il Paese sembra emergere tra i diversi Stati membri nel contesto europeo: questo gli ha permesso di instaurare una “speciale relazione” con la Cina, definita da alcuni come un vero e proprio “rapporto simbiotico”, che si è instaurato ufficialmente a partire dal 1972, con l’inizio delle prime relazioni diplomatiche tra la Repubblica Federale tedesca e la Repubblica Popolare cinese. Si è assistito poi ad un notevole incremento degli scambi commerciali e dei dialoghi diplomatici nel corso degli anni Novanta, che è aumentato in modo esponenziale con l’inizio del nuovo millennio (Chhetri, 2022; Kundnani, Parello-Plesner, 2012; Sandschneider, 2002; Möller, 1996).

Lo sviluppo di un rapporto sempre più stretto con la Cina e, contemporaneamente, il ruolo sempre più importante che le viene riconosciuto all’interno del contesto europeo, hanno portato la Germania ad attuare un numero crescente di strategie politiche, nel tentativo di bilanciare entrambi gli aspetti: da un lato il Paese deve mantenere il profondo legame con la Cina, dalla quale ha sviluppato una vera e propria dipendenza a livello economico, dall’altro è necessario che rispetti e promuova i principi cardine dell’Unione europea, abbracciando il suo ruolo di leader tra gli Stati membri.

4.2 Verso la nascita di una “perfetta simbiosi”

Anche se i rapporti diplomatici tra la Repubblica Federale tedesca e la Repubblica Popolare cinese sono iniziati ufficialmente nel 1972, i primi contatti e scambi commerciali tra i due Paesi risalgono ad una fase precedente.

Già a partire dalla Prima guerra mondiale si è potuto constatare una certa affinità tra le due parti dato che, nonostante appartenessero a schieramenti diversi, sia la Germania che la Cina sono emerse come perdenti dalla Conferenza di Versailles (1919). Questo ha creato i presupposti in entrambi i contesti per l’ascesa del nazionalismo e di un profondo senso di insoddisfazione che li rendeva certi di non essere riusciti a raggiungere ciò che erano destinati ad ottenere, il loro posto “legittimo” nel mondo (Möller, 1996).

Con la fine della Seconda guerra mondiale e la pesante sconfitta subita dalla Germania nazista, il Paese è stato diviso in due aree di influenza ben distinte: da un lato la Repubblica federale tedesca, anche conosciuta come Germania ovest, democrazia parlamentare sotto il controllo militare alleato fino al 1955, dall’altro la Repubblica democratica tedesca, o Germania est, dittatura comunista totalitaria sotto l’influenza dall’Unione sovietica. Nel 1949, in seguito a una fase iniziale di assestamento dovuta al

nuovo contesto geopolitico post - Seconda guerra mondiale, la Repubblica popolare cinese e la Repubblica Democratica Tedesca (RDT), si sono ufficialmente riconosciute a vicenda. Qualche anno dopo, nel 1955, è stato firmato un primo Trattato di amicizia e cooperazione, il quale sanciva la volontà di entrambe le parti di “consultarsi su tutte le questioni internazionali rilevanti” (Möller, 1996). Questa scelta ha portato la Cina a non avere alcuna possibilità di sviluppare rapporti diplomatici e/o commerciali con la Repubblica federale tedesca, in quanto quest’ultima nel corso degli anni Cinquanta ha adottato la nota Dottrina Hallstein¹¹, con la quale negava la possibilità di intrattenere relazioni diplomatiche e istituzionali a tutti gli Stati che riconoscevano ufficialmente Berlino Est. Nel corso degli anni Sessanta la suddetta Dottrina è stata applicata in modo sempre meno rigoroso fino ad essere superata durante il primo governo di Willy Brandt (1969 - 1972), permettendo così alla Cina di avvicinarsi anche a Bonn. Il 3 ottobre 1990 i territori della Repubblica Democratica tedesca e della Repubblica Federale tedesca sono stati unificati (mantenendo il nome di quest’ultima), acquisendo piena autonomia e il riconoscimento internazionale tramite il Trattato due più quattro (Giacchè, 2019). Questo ha portato un profondo sconvolgimento nel contesto europeo e nelle dinamiche che legavano la Cina e la Germania. Infatti, prima della riunificazione, sia Berlino est che Bonn avevano dato grande importanza alla gestione di problematiche politiche a livello internazionale come, ad esempio, il tema della sicurezza. Tuttavia, con la fine della Gerra Fredda, il forte impatto della globalizzazione e le ingenti difficoltà economiche dovute alla riunificazione del Paese, hanno portato la Germania a dare assoluta priorità all’ambito economico.

Questo cambio di prospettiva, unito alle importanti riforme adottate da Deng Xiaoping in Cina, hanno modificato drasticamente i rapporti economici tra i due Paesi.

Nel corso degli anni Novanta gli scambi si sono sviluppati ampiamente e la Germania ha iniziato a fornire prestiti e aiuti allo sviluppo costanti in Cina; questi sono stati sospesi nel giugno 1989 a seguito del massacro di piazza Tiananmen, che aveva profondamente scosso l’opinione pubblica (Kundnani, Parello-Plesner, 2012; Sandschneider 2002;

¹¹ La Dottrina Hallstein è stata una dottrina caratterizzante la politica estera tedesca tra gli anni Cinquanta e gli anni Sessanta prendendo il nome da Walter Hallstein. In base ai principi della suddetta dottrina la Repubblica federale tedesca aveva il diritto esclusivo di rappresentare l’intera Germania a livello internazionale, di conseguenza ogni Paese che decideva di intrattenere rapporti diplomatici con la Germania est perdeva automaticamente la possibilità di entrare in contatto con la Germania ovest. La dottrina Hallstein ha portato alla rottura dei rapporti diplomatici tra la RFT e molti paesi che riconoscevano la RDT, tra cui l’Unione Sovietica, la Cina. (Enciclopedia Britannica, <https://www.britannica.com/topic/Hallstein-Doctrine>).

Möller, 1996). Tuttavia, già a partire dal 1990, a seguito di un incontro avvenuto tra il Ministro degli esteri cinese e la controparte tedesca, in occasione dell'assemblea generale delle Nazioni Unite, le relazioni diplomatiche tra i due Paesi sono state ristabilite. Inoltre, nel 1993 la Germania ha rifiutato di vendere alcuni sottomarini a Taiwan, rimanendo coerente con la decisione di adottare la politica “*One China*”, scelta che ha contribuito a migliorare ulteriormente i legami tra le parti (Sandschneider, 2002).

Dal 1992 la Cina è diventata il terzo destinatario principale di aiuti allo sviluppo promossi dalla Germania, la quale ha fornito al Paese asiatico un supporto pari a 3,7 miliardi di marchi tedeschi, di cui 2,5 sotto forma di prestiti agevolati.

Solo nel 1994, la Cina ha ottenuto prestiti agevolati per un totale di oltre un miliardo di marchi e nel medesimo anno la Germania ha sostenuto 81 progetti di sviluppo a livello intragovernativo e altri 40 progetti gestiti da organizzazioni non governative o imprese private, diventando così il secondo maggior fornitore di aiuti allo sviluppo in Cina (Taube, 2001). Questo costante passaggio di risorse ha notevolmente aiutato il Paese asiatico nel suo sviluppo economico e sociale e, contemporaneamente, ha permesso alla Germania di intensificare gli scambi commerciali con esso (Taube, 2001).

Nel corso del 1994 è stato pubblicato un documento intitolato “Direttive per la politica tedesca nei confronti dell'Asia”, all'interno del quale, nell'apposito paragrafo relativo alla Cina, si legge quanto segue:

Our co-operation with China must not be solely orientated along common economic interests. It is just as important to make known our concepts of rule of law and a responsible attitude in protecting the environment and peace in [the framework of] our political dialogue with China (Möller, 1996).

Questo permette di capire quanto le dinamiche interne al rapporto bilaterale tra Cina e Germania fossero già molto sviluppate anche da un punto di vista politico, soprattutto se paragonate al rapporto che il Paese asiatico aveva instaurato con altri Stati europei nel corso degli anni Novanta.

Alla fine del 1998, l'insediamento del governo di Gerhard Schröder non ha portato a notevoli “cambi di rotta” nelle dinamiche tra i due Paesi. La nuova amministrazione ha sottolineato la necessità di mantenere un rapporto continuativo, rimarcando la predisposizione a proseguire con la “*One China policy*” (Sandschneider, 2002; Taube, 2001).

Inoltre, è stata stabilita la necessità di effettuare visite ufficiali in Cina almeno una volta all'anno, in occasioni delle quali sono stati siglati una serie importante di accordi che hanno posto una solida base per la relazione tra i due Paesi nel nuovo millennio. Tra questi figura un progetto da 1,5 miliardi di dollari che ha coinvolto due note aziende, la Siemens e la ThyssenKrupp, avente lo scopo di costruire una linea ferroviaria ad alta velocità a Shanghai (Kundnani, Parello-Plesner, 2012).

La centralità dell'economia nel rapporto tra la Germania e la Cina è resa evidente anche grazie alla diffusione della convinzione che i principali passi avanti nella loro cooperazione si potessero basare esclusivamente sul commercio, dinamica che può essere riassunta dall'espressione tedesca "*Wandel durch Handel*", o "cambiamento attraverso il commercio" (Chhetri, 2022).

Questo focus sull'economia e sugli scambi economici ha portato la Germania a diventare ben presto il principale partner commerciale della Cina in Europa; nel corso del 2000 infatti il volume degli scambi tra i due Paesi ha raggiunto i 25,5 miliardi di dollari, le esportazioni sono aumentate del 33,8% mentre le importazioni del 35,3% rispetto all'anno precedente.

Il leader Schröder, facendosi portavoce della fazione socialdemocratica, ha continuato a sostenere che lo "scambio economico" fosse la strategia vincente per raggiungere significativi cambiamenti anche a livello sociale; in questo modo veniva enfatizzata la necessità di perseguire la cooperazione con la Cina piuttosto che un possibile confronto con essa, tanto che anche Eberhard Sandschneider, uno dei principali esperti tedeschi di Cina, ha affermato che la cooperazione ha avuto e detiene tuttora un ruolo molto più significativo nelle dinamiche che legano i due Paesi rispetto al confronto diretto (Sandschneider, 2012). Questa considerazione trova ampia ragione di esistere anche grazie alla crescente dipendenza tedesca dai mercati cinesi.

La prospettiva cinese nei confronti della Germania invece, nonostante sia stata rimarcata più volte la volontà di creare una *win - win relationship*, basata appunto sulla ricerca di un vantaggio reciproco per le parti, si è sviluppata a partire da due considerazioni fondamentali: il Paese è riconosciuto a livello internazionale come leader nel contesto europeo e, allo stesso tempo, è evidente la sua crescente dipendenza dagli investimenti cinesi, specialmente dopo la crisi del 2008. Queste dinamiche lo rendono una "preda" estremamente appetibile agli occhi della Cina.

Con la pubblicazione del dodicesimo piano quinquennale il Paese ha ufficialmente sottolineato la volontà di sviluppare industrie strategiche protette dalla concorrenza

straniera e aumentare il budget dedicato ai settori di ricerca e sviluppo per stimolare l'innovazione interna, avendo l'obiettivo di diventare un *hub* per l'innovazione *high-tech* e la crescita verde (Kundnani, Parello-Plesner, 2012). Nello specifico la Cina mira a sviluppare i propri marchi piuttosto che produrre per aziende straniere, in questo modo può risalire la catena del valore e raggiungere una maggiore quota di profitti derivanti dalla produzione; per fare questo l'economia tedesca e, nello specifico, l'industria manifatturiera sono ritenute particolarmente utili (Kundnani, Parello-Plesner, 2012). I due Paesi, perseguendo i propri obiettivi nazionali, hanno creato un legame sempre più solido basato su quella che abbiamo definito come una “perfetta simbiosi” tra le due economie: la necessità per la Cina di acquisire le tecnologie innovative tedesche e il desiderio della Germania di espandersi sul mercato cinese (Chhetri, 2022; Kundnani, Parello-Plesner, 2012).

Tali dinamiche hanno anche orientato lo sviluppo dei rapporti politici tra le due parti, tanto che il precedente premier cinese, Wen Jiabao, si è recato a Berlino con 13 ministri per una consultazione con l'amministrazione tedesca. La Germania aveva già avuto incontri di questo tipo con altri Stati come Francia, Israele e India, ma si è trattato della prima volta in cui la Cina ha acconsentito a partecipare ad un incontro intergovernativo di tale livello con uno Stato membro dell'Unione europea (Kundnani, Parello-Plesner, 2012).

Questa perfetta relazione ha portato la Cina ad assumere il ruolo di principale partner commerciale della Germania, mentre quest'ultima ha raggiunto il primo posto come partner commerciale della Cina tra gli Stati membri dell'Unione europea.

4.3 La Cina e la Germania: panoramica economica

Nel 1999, con l'introduzione della moneta unica, la Germania è andata incontro a importanti e complesse riforme strutturali per migliorare la propria competitività, diventando sempre più dipendente dalle esportazioni, inizialmente verso la periferia europea, in seguito sempre più orientate verso l'Asia e, in particolare, in direzione della Cina. Attorno al 2010 due terzi della crescita del PIL tedesco sono stati attribuiti alle esportazioni, percentuale che ad oggi raggiunge quasi la metà del totale. Non sorprende dunque quanto affermato da Simon Tilford, il quale sostiene che nel decennio immediatamente successivo all'introduzione dell'euro, l'economia tedesca è diventata

“strutturalmente dipendente dalla domanda estera per la sua crescita” (Kundnani, Parello-Plesner, 2012).

Non a caso, dunque, come già sottolineato in precedenza, la Germania ha fatto dell’economia e degli scambi commerciali i suoi principali punti di incontro nel rapporto con la Cina. La crisi del 2008 ha rappresentato un avvenimento cruciale: il commercio con economie in rapida crescita, specialmente la grande domanda di merce proveniente dalla Cina, ha permesso al Paese di riprendersi rapidamente; secondo alcuni dati resi noti dalla banca italiana Unicredit, le esportazioni tedesche verso la Cina hanno contribuito per 0,5 punti percentuali alla crescita tedesca registrata nel corso del 2011, equivalente a circa 13 miliardi di euro (Chhetri, 2022; Hanemann, Huotari, 2015). Un altro importante punto che necessita di essere preso in considerazione nell’analisi dei rapporti economici tra i due Paesi riguarda gli investimenti. Con l’inizio del nuovo millennio, infatti, gli investimenti cinesi in Europa e in modo particolare in Germania, sono aumentati in modo esponenziale, attratti specialmente da settori come quello energetico, automobilistico, alimentare e immobiliare.

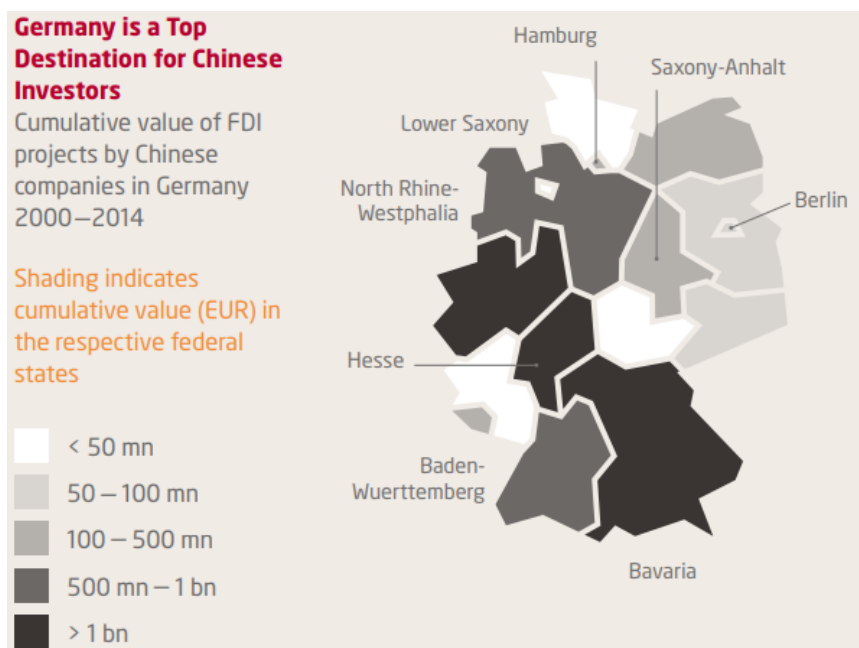
La prima importante ondata di investimenti diretti esteri cinesi ha avuto come obiettivo primario le economie in via di sviluppo, ricche di risorse naturali; successivamente, la Cina ha spostato l’attenzione sulle economie avanzate, focalizzandosi sui mercati. Per questo motivo gli Stati membri dell’Unione europea sono diventati tra i principali destinatari dei suddetti investimenti (Hanemann, Huotari, 2015).

La Germania si trova al secondo posto come maggiore meta per gli investimenti diretti esteri cinesi in Europa (figura 9); nel periodo che va dal 2000 al 2014 tali investimenti sono ammontati a circa 6,9 miliardi di euro. Il livello dei flussi annuali è aumentato durante la metà degli anni 2000, assumendo principalmente la forma di progetti *greenfield*¹² di piccole medie dimensioni, come la costruzione di sedi centrali e operazioni di facilitazione degli scambi commerciali (Hanemann, Huotari, 2015). Per due anni di seguito, sia nel 2014 che nel 2015, la Cina si è classificata al primo posto per quanto riguarda l’avvio di nuovi progetti di investimento sul territorio tedesco. Secondo le statistiche delle agenzie di sviluppo economico, in questi due anni le aziende cinesi hanno intrapreso rispettivamente 190 e 260 progetti *greenfield* in Germania, la maggior parte

¹² Gli investimenti *greenfield* sono un tipo di investimenti in cui un'azienda stabilisce una nuova filiale all'estero, investendo in nuove strutture come uffici, fabbriche, alloggi per il personale, ecc. Prendono il nome dall'idea che un'azienda che lancia una nuova impresa da zero inizia con nient'altro che un “campo verde”. Un investimento *greenfield*, quindi, è una forma di investimento diretto estero in cui una società stabilisce operazioni in un altro Paese costruendo nuove strutture dal principio (Cuofano, 2023).

dei quali sono stati realizzati da aziende cinesi che hanno fondato i loro primi stabilimenti nel Paese, al fine di avviare un primo approccio all'interno del mercato tedesco e prepararsi per gli *step* successivi (Bian, Emons, 2017).

Figura 8 – Germania al secondo posto come maggiore destinatari di IDE cinesi in Europa



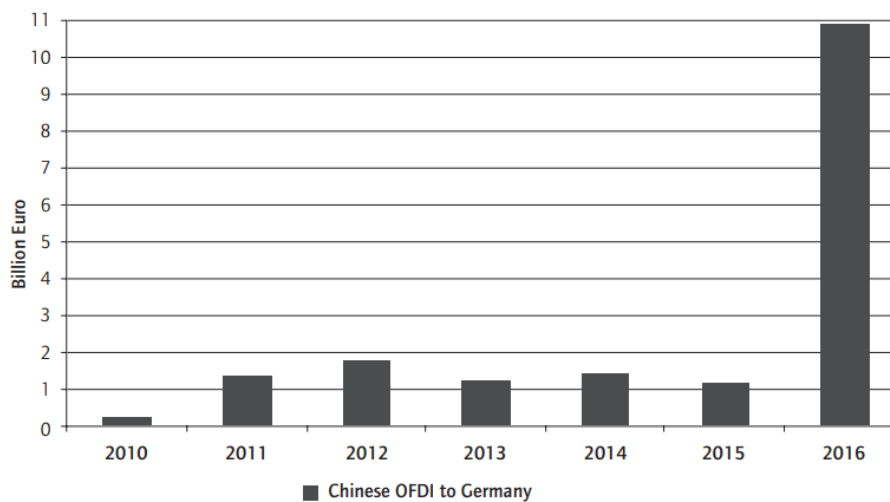
Hanemann, Huotari, 2015, pag. 6.

Nel 2010 il capitale cinese investito in Germania rappresentava meno dello 0,3% di tutti gli investimenti diretti esteri promossi dal Paese nel mondo. Dal 2011 i livelli di investimento annuali sono aumentati vertiginosamente, spinti da un forte aumento delle acquisizioni cinesi. Secondo le stime del *think tank* statunitense Rhodium Group, gli afflussi di capitali cinesi in Germania sono aumentati da 186 milioni di euro nel 2010 a 1,4 miliardi nel 2011 (Hanemann, Huotari, 2015; Hanemann, Huotari, 2017; Bian, Emons, 2017).

Gli investimenti cinesi si sono poi stabilizzati con afflussi che si aggiravano attorno a 1,5 miliardi di euro all'anno tra il 2011 e il 2015, raggiungendo un ulteriore picco nel 2016 con 11 miliardi di euro di operazioni completate, riuscendo ad attrarre circa il 31% del totale degli investimenti cinesi in Europa e ottenendo la posizione di maggior destinatario di investimenti diretti esteri cinesi (Hanemann, Huotari, 2017).

Tra le transazioni più rilevanti vanno menzionate l'acquisizione da parte dell'azienda Midea della KUKA (4,4 miliardi di euro); l'acquisizione da parte di Beijing Enterprises della società EEW Energy (1,4 miliardi di euro); l'investimento della CIC nel gruppo immobiliare tedesco BGP (1 miliardo di euro) e l'acquisizione da parte della China National Chemical Corporation dell'azienda KraussMaffei Group (925 milioni di euro). I significativi aumenti di flussi del 2016 hanno portato per la prima volta ad una situazione in cui gli IDE cinesi verso la Germania sono risultati maggiori rispetto a quelli tedeschi verso la Cina (Hanemann, Huotari, 2017).

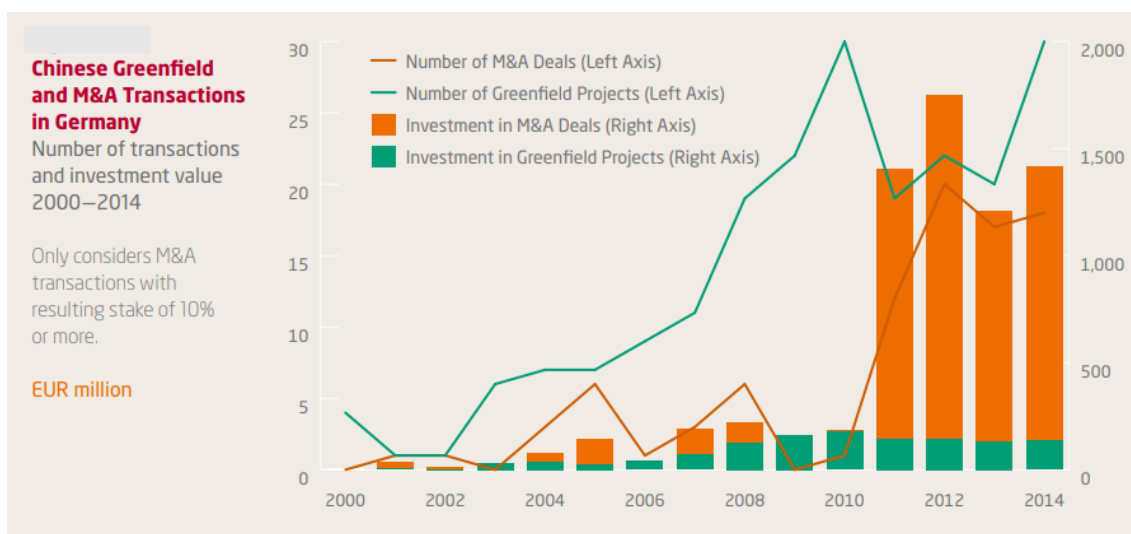
Figura 9 – Andamento IDE cinesi in Germania 2010 -2016



Source: Rhodium Group.

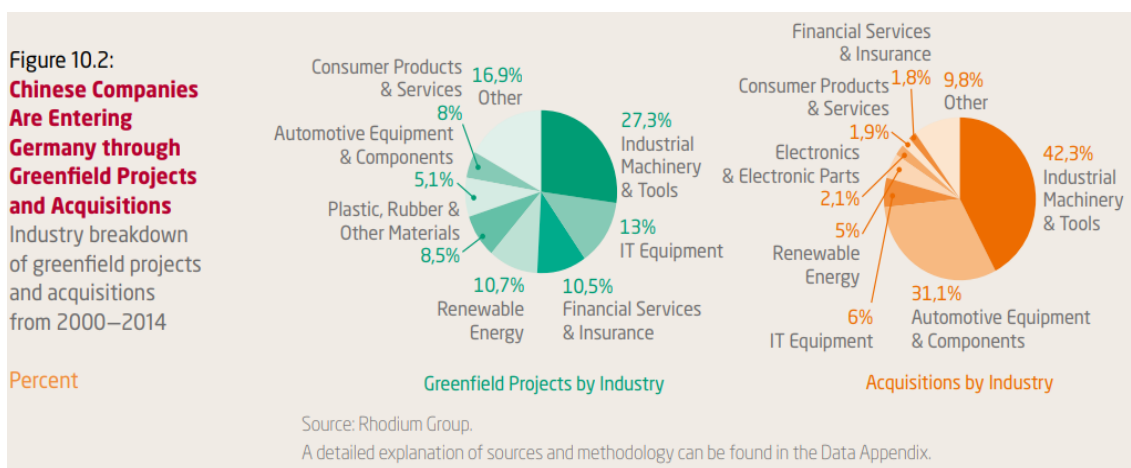
Bian, Emons, 2017, pag. 159

Figura 10 – Il numero di IDE cinesi in Germania nel periodo 2000-2014 riservati a progetti greenfield



Hanemann, Huotari, 2015, pag. 14.

Figura 11 – IDE cinesi in Germania: acquisizioni e progetti greenfield



Hanemann, Huotari, 2015, pag. 18.

Queste dinamiche economiche costituiscono una solida base per lo sviluppo dei rapporti bilaterali tra i due Paesi e sono motivati sia da una graduale trasformazione della Cina, che da essere una “FDI import country” si è trasformata in una “FDI export country”, sia da due importanti considerazioni: innanzitutto, quest’ultima, adottando la strategia del “go global”, è entrata in una nuova fase di internazionalizzazione, che ha spinto un numero crescente di imprese ad espandersi all’estero tramite acquisizioni e ingenti investimenti. In secondo luogo, la Germania risulta essere una meta sempre più attraente

per i flussi di capitale cinese; L'istituto di economia e politica mondiale dell'Accademia cinese delle scienze sociali ha redatto un documento, il "*China Overseas Investment Country Risk Rating Report*", all'interno del quale annualmente vengono valutati i migliori Paesi target in base ai rischi di investimento per la Cina. I criteri di valutazione comprendono svariate misurazioni economiche e sociopolitiche e sono suddivise in cinque categorie: salute economica generale, debito pubblico e affidabilità creditizia, stabilità sociale, sicurezza politica e relazioni bilaterali con la Cina. Dal 2013 al 2015, per tre anni consecutivi la Germania è stata considerata il miglior Paese target, con il numero di rischi più limitato per gli IDE cinesi (Bian, Emons, 2017).

Un altro fattore che può spiegare il costante interesse cinese per le aziende tedesche risiede nei due grandi progetti portati avanti dai Paesi in questione: l'Industria 4.0 tedesco e il MIC 2025 cinese.

Il progetto industria 4.0 è un'iniziativa strategica nazionale del governo tedesco che si è concretizzata a partire dal 2013 attraverso il lavoro congiunto del Ministero dell'Istruzione e della Ricerca (BMBF) e del Ministero dell'Economia e dell'Energia (BMWi) (European Commission, 2017). Il progetto è stato realizzato sulla base della strategia High tech 2020, già adottata dal governo tedesco, e prevede uno sviluppo di quest'ultima tramite ingenti investimenti su infrastrutture, sul sistema scolastico ed energetico, sugli enti di ricerca e per le aziende, al fine di modernizzare il sistema produttivo tedesco. L'obiettivo di questo progetto è quello di andare verso una "quarta rivoluzione industriale" (Forbes, 2018), in cui l'automazione e l'intelligenza artificiale aiuteranno a produrre in modo più efficiente in tutta la catena del valore, permettendo alla Germania di consolidare la sua leadership tecnologica a livello mondiale (Chhetri, 2022; Bian, Emons, 2017).

Nel 2015 la Cina ha lanciato una propria strategia industriale, che prende il nome di MIC 2025 e che si basa prettamente sull'obiettivo di evolvere da produttore di fascia bassa a produttore di fascia alta, tramite l'internazionalizzazione e la digitalizzazione (Cyrill, 2018). Questa iniziativa costituisce la prima parte di un progetto più ampio che mira a portare la Cina ad essere riconosciuta come Nazione leader nel settore industriale entro il 2049. Il documento contiene in particolare gli obiettivi di sviluppo e le strategie da applicare nel corso dei prossimi 10 anni, gestendo in questo modo la prima delle tre fasi che porteranno al 2049 (Bian, Emons, 2017). Inoltre, vengono menzionate al suo interno quattro principali aree particolarmente adatte all'acquisizione e alla fusione con realtà straniere: il trasporto ferroviario ad alta velocità, il settore elettrico, il settore

automobilistico e quello meccanico. Per dare concretezza al progetto sono state lanciate iniziative di supporto come l'istituzione del fondo di investimento cinese-europeo. Inoltre, durante la prima conferenza Cina-EU sulla cooperazione digitale, tenutasi nel 2015, i rappresentanti cinesi hanno introdotto il concetto di “via della seta digitale”, sottolineando la volontà di sviluppare l'interconnessione globale tramite la digitalizzazione.

Il progetto cinese prende spunto dall'iniziativa tedesca, creando una certa affinità tra gli obiettivi delle due Nazioni che, nonostante l'alto livello di cooperazione, si trovano ad essere in competizione in un numero crescente di ambiti, il che determina una dinamica di cooperazione-competizione bilaterale che relega l'Unione europea su un piano sempre più marginale (Bian, Emons, 2017; Chhetri, 2022).

4.4 Germania: tra leadership europea e commercio con la Cina

Oltre ad essere il Paese con il più alto numero di abitanti tra gli Stati membri, la Germania detiene l'economia più consolidata nel medesimo contesto e un sostanziale vantaggio per quanto riguarda i settori della tecnologia e della ricerca. La sua sfera di influenza è rilevante da un punto di vista internazionale, ma viene percepita in modo particolarmente forte all'interno dell'Unione europea dove, tra i Paesi fondatori, ha rivestito una posizione chiave nel guidare una politica estera e sulla sicurezza comune (PESC) (Helwig, 2020).

Il ruolo primario del Paese è emerso soprattutto in particolari periodi di tensione nel contesto europeo; la crisi dell'eurozona, per esempio, è stata la prima di questa lunga serie di momenti critici, seguita dalla crisi libica¹³, la crisi siriana¹⁴ e infine quella ucraina¹⁵, le quali hanno fortemente destabilizzato il contesto internazionale, rischiando di avere anche gravi ripercussioni sul piano umanitario e sulla sicurezza dell'Unione europea. Le prese

¹³ Con il termine “crisi libica” si fa riferimento ad una situazione di instabilità politico-militare e della crisi umanitaria creatasi in Libia a partire dalle proteste in seno alla Primavera araba (2011) che hanno portato a due sanguinose guerre civili, all'organizzazione di interventi esterni e alla morte di Gheddafi (European Union External action, 2014).

¹⁴ Con il termine “crisi siriana” si indica il conflitto tuttora in corso tra gli insorti pro-democratici e il regime di Bashar al-Assad. Questa sanguinosa guerra civile ha portato grande instabilità nel Medio Oriente a partire dal 2011, oltre che numerose problematiche a livello internazionale, come l'esodo di rifugiati civili che le ha fatto guadagnare la nomea di peggior crisi umanitaria della storia moderna (Encyclopedia Britannica, 2024).

¹⁵ Con l'espressione “crisi ucraina” si fa riferimento alle dinamiche di forte tensione iniziate a partire dal 2014 quando le truppe dell'Unione sovietica si sono schierate sul confine con la Crimea generando grandi proteste e portano all'annessione della Crimea. Le tensioni sono sfociate in una vera e propria guerra di invasione nel 2022 (Yuhas, 2014).

di posizione tedesche sono state spesso fondamentali per mantenere una linea di condotta comune e orientare la politica estera in queste difficili situazioni, rimarcando ancora una volta la posizione in prima linea del Paese sulle scelte europee (Helwing, Siddi, 2020; Janning, Möller, 2016).

Nel 2015 il numero record di immigrati provenienti dalla Siria e da altri Paesi del Medio Oriente e del Nord Africa ha portato ad una vera e propria crisi internazionale rappresentando una prova ulteriore per la leadership tedesca. La precedente cancelliera Angela Merkel ha inizialmente affermato di voler accogliere queste persone, dichiarando la Germania e, di fatto, l'Europa, aperta ai rifugiati attraverso la cosiddetta politica del *"refugees welcome"* (Janning, Möller, 2016). Tuttavia, a seguito delle tensioni emerse con gli altri Stati membri dell'Europa centro - orientale che si sono dimostrati fortemente contrari a questo approccio, la Cancelliera ha dovuto cambiare direzione focalizzandosi sui negoziati con la Turchia (Helwing, Siddi, 2020; Trilling, 2021). Berlino e Ankara hanno stipulato un accordo che prende il nome di *"one in, one out"* nel marzo 2016 con il quale si sono accordati su uno scambio: un rifugiato siriano in Grecia viene rimandato in Turchia e, in cambio, un richiedente asilo siriano in Turchia poteva essere accolto in Europa. L'accordo è stato ufficialmente stipulato a nome dell'Unione europea anche se in realtà è stato per la maggior parte gestito dall'amministrazione Merkel (Janning, Möller, 2016; Kingsley, Rankin, 2016).

Soprattutto sotto il governo Merkel, è stato evidenziato come l'ostacolo principale per la leadership tedesca, anche per quanto concerne le dinamiche con la Cina, sia proprio quello di gestire le relazioni tra gli Stati membri dell'Unione europea, cosa che risulta essere tanto complessa quanto negoziare con attori esterni, a causa dei diversi interessi e obiettivi degli Stati e delle loro percezioni talvolta divergenti delle crisi internazionali. Garantire la coesione interna all'Unione europea risulta essere dunque il compito principale della Germania nonché il più complesso, soprattutto in relazione alle dinamiche con la Cina (Helwing, Siddi, 2020; Gavas, Koch, 2021). Tuttavia, dato che a livello europeo le politiche adottate nei confronti del Paese asiatico ma anche la politica estera di numerosi Stati membri nei confronti della stessa risultano essere deboli e poco coerenti, Berlino appare come l'unico governo europeo che può concretamente contribuire a mantenere aperti i canali di comunicazione con Pechino specialmente nei settori considerati più conflittuali della politica cinese, come l'accesso al mercato, lo spionaggio industriale, il diritto dei mari o la modernizzazione del sistema giuridico cinese (Heilmann, 2014).

Nel tentativo di definire l'atteggiamento che la Germania ha sviluppato nella sua relazione con la Cina alcuni autori hanno parlato di un approccio "di nicchia". Si parla di "diplomazia di nicchia", principalmente facendo riferimento al fatto che alcune "potenze medie" devono seguire obiettivi limitati di politica estera come risultato delle loro capacità di potere, che sono inferiori a quelle delle grandi potenze o superpotenze (Britannica, 2023). Nel concreto si è potuto osservare che negli ultimi decenni l'approccio relativo alla politica estera della Germania nei confronti dell'Asia orientale si è concentrato su determinate "nicchie" all'interno dei mercati cercando di identificare aree specifiche di cooperazione al fine di mantenere aperti gli scambi con la Cina in quanti più settori possibili (Heilmann, 2014).

Questo approccio ha permesso alla Germania di delineare alcuni obiettivi centrali nei rapporti con Pechino:

- sostenere l'integrazione cinese nelle istituzioni e nelle organizzazioni internazionali occidentali;
- promuovere la liberalizzazione economica e politica in Cina;
- garantire gli interessi economici della Germania nel mercato cinese. In particolare, prendendo posizione a favore dell'accesso al libero mercato e di un'efficace protezione della proprietà intellettuale (Heilmann, 2014).

Tali ambiziosi obiettivi sono stati messi in discussione dall'attuale contesto geopolitico e geoeconomico; la Cina, infatti, sta innanzitutto cercando di creare alternative di *governance* alle tradizionali istituzioni occidentali tramite la creazione di nuove organizzazioni internazionali e programmi di finanziamento. In secondo luogo, né il rapido sviluppo economico-tecnologico né gli intensi scambi transnazionali e bilaterali con l'Occidente hanno favorito la liberalizzazione interna della Cina, come invece era stato auspicato.

Sotto la guida di Xi Jinping la politica estera cinese è diventata sempre più aggressiva, tanto da guadagnarsi il nome di "*wolf warrior diplomacy*", spezzando così la speranza di trasformare la Cina in una democrazia filoeuropea. Questo come già più volte menzionato, ha portato prima gli Stati Uniti e poi l'Unione europea ad elaborare una strategia di difesa avente l'obiettivo di tutelare i mercati degli Stati membri soprattutto per quanto concerne alcuni settori particolarmente strategici presi di mira dagli aggressivi investimenti cinesi. Su questa direzione si è mossa la Federazione dell'industria tedesca, la *Bundesverband der Deutschen Industrie* (BDI), che ha pubblicato un documento in cui si afferma che una

risposta forte e unitaria sia l'unica speranza per l'Europa al fine di tutelarsi dalla minaccia cinese (Strack, 2019). Il rapporto ha inoltre elencato 54 raccomandazioni, che spaziano da una maggiore spesa in ricerca e sviluppo a controlli più severi contro il *dumping* dei prezzi da parte delle aziende cinesi. Tanto a Berlino quanto a Bruxelles il documento è stato percepito come innovativo, un punto di svolta delle dinamiche tra Unione europea e Cina (Strack, 2019; Karnitschnig, 2020).

Tuttavia, in Germania, mentre le imprese più piccole maggiormente esposte alla concorrenza cinese hanno accolto con favore la richiesta di un nuovo approccio, i giganti industriali tedeschi, che grazie alle loro dimensioni riescono a proteggersi dalla Cina, temono invece i possibili riscontri negativi che tali scelte potrebbero avere sugli scambi commerciali (Karnitschnig, 2020). Queste dinamiche rendono particolarmente complesso per il Paese mantenere una posizione coerente e questa difficoltà è emersa chiaramente con l'inizio del governo Scholz il quale, nel 2022 ha organizzato la prima visita ufficiale di un leader tra i Paesi del G7 a Pechino dopo l'inizio della pandemia di Covid – 19, nel 2019 (Aljazeera, 2022; Shankar, 2022). Il primo ministro è stato accompagnato da una delegazione di imprenditori ad alto profilo, composta da alti dirigenti di noti marchi come Volkswagen, BASF e Deutsche Bank. Tale decisione ha portato alla nascita di numerose critiche, sostenendo che la Germania ha dato ampia priorità agli interessi commerciali a breve termine piuttosto che alle preoccupazioni strategiche e relative alla sicurezza evidenziate a livello europeo (Shankar, 2022). Questo è stato sottolineato da Mathieu Duchatel, direttore dell'Asia program all'istituto Montaigne di Parigi, il quale ha affermato quanto segue: *“Scholz’s decision to proceed with this trip displays his narrow focus on German short-term business interests, which has taken precedence over any consideration of EU unity”*. Opinione condivisa da Norbert Röttgen, esperto di politica estera tedesca, il quale ha scritto: *“Contrariamente a tutte le dichiarazioni, il governo Scholz continua semplicemente a scommettere sui profitti a breve termine per le grandi aziende, ignorando i costi di dipendenza a lungo termine dalla Cina”* (Shankar, 2022). Egli ha aggiunto anche che questa decisione allontanerà la Germania dai suoi partner più vicini e ha accusato Scholz di aver adottato una politica del *“going it alone”* nei confronti della Cina, perdendo di vista l'obiettivo di perseguire una politica del *derisking* alla ricerca di una posizione unitaria a livello europeo (Aljazeera, 2022; Shankar, 2022).

Quello che forse preoccupa di più, tuttavia, riguarda le conseguenze che questa scelta ha sull'opinione cinese; infatti, il Paese asiatico ha diffuso tramite i media la notizia che la visita del Primo ministro tedesco evidenzia un'apertura dell'Unione europea ed è quindi

percepita come un segnale di approvazione. “China and Germany are partners, not rivals” ha sottolineato il portavoce del ministero degli Esteri, Zhao Lijian, dando una versione differente rispetto alla visione europea della Cina come “*systemic rival*” adottata a partire dal 2019.

La posizione della Germania all’interno delle relazioni sino - europee si sta dunque facendo sempre più complessa: la recente decisione presa dall’amministrazione Scholz di consentire alla compagnia di navigazione statale cinese COSCO di acquisire una partecipazione del 24,9% di uno dei tre *terminal* nel porto di Amburgo fornisce un esempio di queste dinamiche. Mentre Stati Uniti e Unione europea si stanno coordinando al fine di elaborare una risposta forte e unitaria, la Germania assume una posizione di stallo, in cui alcune scelte dell’amministrazione Scholz risultano dissonanti (Oltermann, 2022; Karppanen, 2022). Inoltre, nel corso del 2023 diverse voci euroscettiche e di estrema destra si sono alzate nel contesto tedesco attraverso il partito Alternative für Deutschland (AfD) che è arrivato a definire l’Unione europea come un “progetto fallito”, sottolineando la pericolosa direzione che la Germania potrebbe prendere qualora il suddetto partito salisse al governo (Noyan, 2023).

L’attuale amministrazione tedesca deve dunque operare in un contesto in cui le relazioni bilaterali tra Cina e Unione europea presentano diverse questioni irrisolte: da un lato Bruxelles non può permettersi di rinnegare alcuni dei suoi principi fondamentali e delle relative prese di posizione, come ad esempio le sanzioni contro le violazioni dei diritti umani, dall’altro la Cina si rifiuta di fare marcia indietro su quelli che considera imperativi di sicurezza interna (come ad esempio la questione di Taiwan), né tantomeno mostrarsi in qualche modo arrendevole alle richieste europee (Karppanen, 2022). In secondo luogo, la Germania, per mantenere la propria posizione di leader nel contesto dell’Unione europea, deve trovare un punto di incontro con gli altri Stati membri. Più volte il Paese ha sottolineato la necessità di definire una posizione europea unita in campo geopolitico e di creare un approccio strategico nei confronti della Cina ma con scarsi risultati (Karppanen, 2022). Infine, la Germania deve tenere in considerazione la posizione degli Stati Uniti e degli altri alleati della NATO, i quali si stanno attivando per regolamentare in modo più severo il commercio e l’ingresso degli investimenti cinesi nei loro territori, percependo sempre di più le dinamiche interne al commercio con la Cina come una questione di sicurezza interna, cosa che la Germania si rifiuta ancora di fare.

In conclusione, ai fini di questo elaborato è possibile trarre le seguenti considerazioni: la Cina e la Germania hanno creato un rapporto bilaterale solido e duraturo basato

fondamentalmente su vantaggiosi scambi economici e sulla “perfetta simbiosi” nata da questi ultimi. A differenza dei due casi precedentemente presentati, la Germania si trova in una posizione particolare all’interno del contesto europeo in quanto leader tra gli Stati membri, ruolo che porta il Paese a dover fronteggiare ulteriori difficoltà nella gestione delle dinamiche bilaterali con la Cina. La Germania è infatti divisa tra le responsabilità che questo ruolo le impone nel contesto europeo e la necessità di perseguire i rapporti economici con la Cina. L’attuale amministrazione Scholz ha evidenziato notevoli difficoltà nella gestione di questa situazione sottolineando il fatto che, anche se in maniera molto più lieve rispetto a quanto si è verificato nel contesto italiano e in quello ungherese anche in Germania la tendenza a tutelare maggiormente i propri interessi economici piuttosto che seguire attivamente le direttive europee, determinando che un processo di de-europeizzazione sia effettivamente in atto.

Conclusione

Dopo una straordinaria ascesa che l'ha portata ad essere riconosciuta come una super potenza economica avente il tasso di crescita più alto al mondo (Paul, 2016; Zheng, 2005), negli ultimi dieci anni la Cina ha trasformato in modo significativo il suo approccio alla diplomazia internazionale passando da un coinvolgimento scarso e marginale ad adottare uno stile sempre più aggressivo, che per questo ha preso il nome di “*Wolf Warrior diplomacy*” (Yuan, 2023; Chhetri, 2022).

Attraverso i progetti interni alla *Belt and Road Initiative* e al gruppo 17+1, Xi Jinping ha iniziato a investire in modo massiccio su strutture e infrastrutture degli Stati membri nel tentativo di rendere “la Cina meno dipendente dal mondo e il mondo più dipendente dalla Cina” (Chhetri, 2022). L'inarrestabile ascesa del Paese e il suo crescente interessamento per settori considerati strategici hanno condotto gli Stati Uniti, guidati dall'amministrazione Biden, a optare per l'attuazione di una strategia di disaccoppiamento nel tentativo di ostacolare l'accesso degli investimenti cinesi e di tutelare determinati settori particolarmente presi di mira.

L'Unione europea dall'inizio del nuovo millennio si è ritrovata ad essere sempre più coinvolta nei rapporti con la Cina: nel 2003 è stato redatto un documento che sanciva un partenariato strategico tra le due parti, legame già caratterizzato da una solida base istituzionale che comprende oltre 50 dialoghi bilaterali, 60 dialoghi su settori specifici, incontri periodici ad alto livello e vertici annuali (Sachdeva, 2014). Possiamo dire che l'Unione europea ha investito nel gestire i rapporti con il Paese asiatico il maggior numero di attività politica, di capitale e risorse rispetto a qualsiasi altro partenariato, affermazione che trova conferma anche nel fatto che la Cina è l'unica realtà con cui sono stati siglati ben sette documenti strategici (Chhetri, 2022).

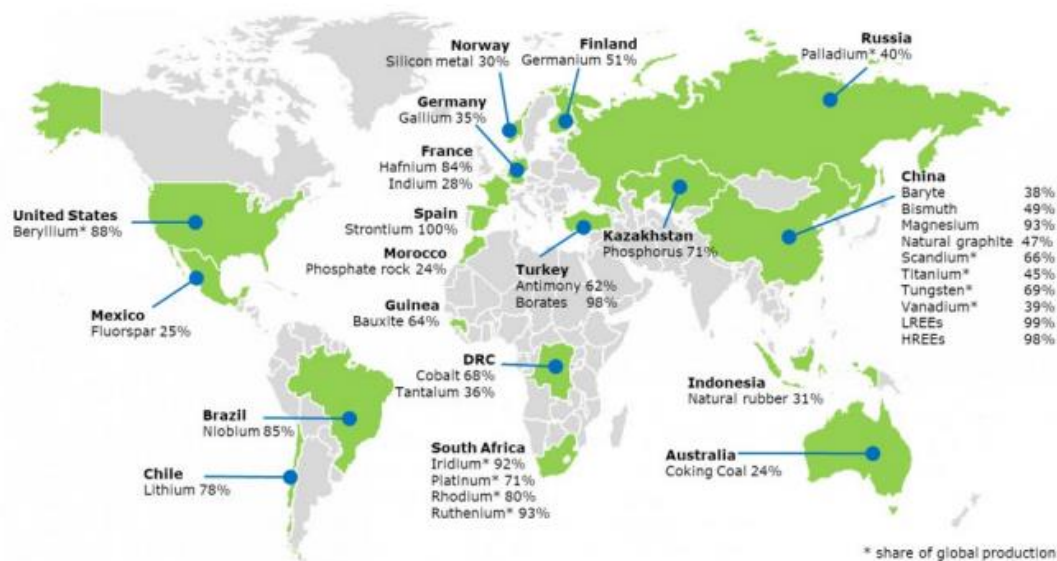
Tuttavia negli ultimi anni, seguendo il modello statunitense, l'Unione europea ha optato per un significativo cambio di toni: per esempio, nel documento strategico del marzo 2019 intitolato “*Joint Communication of the European Commission and the High Representative to the European Council: EU-China Strategic Outlook*” redatto dalla Commissione europea, la Cina viene definita come un “rivale sistemico”, espressione divenuta una sorta di simbolo che sottolinea il crescente timore per l'aggressione strategica portata avanti dalla controparte cinese (Morozowski, 2020; Escobar, 2019; Wilhelm, 2019). Nel marzo 2022 è stato pubblicato un dossier intitolato “*Conferenza*

sull' *autonomia strategica economica dell'Unione europea*” all'interno del quale vengono sottolineati i numerosi settori in cui essa risulta essere sempre più dipendente dalla Cina:

Su 5.200 prodotti importati nel contesto europeo, la Commissione ha individuato 137 prodotti (che rappresentano il 6% del valore complessivo) nei quali essa si trova in condizioni di forte dipendenza, soprattutto nei settori ad alta intensità energetica (come quello delle materie prime) e negli ecosistemi sanitari (come quello delle sostanze attive farmaceutiche), così come in relazione ad altri prodotti importanti per sostenere la duplice transizione verde e digitale. Oltre la metà di queste dipendenze riguarda la Cina (52%), seguita dal Vietnam (11%) e dal Brasile (5%) (Senato della Repubblica, Camera dei deputati, 2022).

La suddetta dipendenza riguarda soprattutto le importazioni di terre rare (Figura 13), del settore relativo alle batterie per le auto elettriche e di tecnologia.

Figura 12 - Principali paesi fornitori di materie prime critiche all'Unione europea



Senato della Repubblica, Camera dei deputati, 2022.

Nel tentativo di reagire a queste dinamiche l'Unione europea ha sottolineato la necessità di creare una risposta comune riunendo tutti gli Stati membri in un'unica voce compatta e coerente. In questa direzione Ursula von der Lyen ha presentato la cosiddetta strategia del *derisking*, termine con cui si vuole indicare la necessità di ridurre i rischi che si corrono nelle relazioni con la Cina reagendo attivamente e tutelando l'Europa dalla

crescente minaccia asiatica (Rampini, 2023). Nel documento intitolato “*Strategia europea per la sicurezza economica*”, pubblicato nel giugno 2023 viene affermato che “L’UE deve trarre il massimo beneficio dalla sua apertura economica riducendo al minimo i rischi derivanti dalle interdipendenze, con l’istituzione di un quadro strategico comune per la sicurezza economica” (European Commission, 2023).

Attraverso il suddetto documento sono state introdotte diverse possibili misure come l’imposizione di tariffe, alcune restrizioni al commercio di servizi e all’accesso agli investimenti diretti esteri e agli appalti pubblici. Oltre a questo, sono stati stanziati circa otto milioni di euro per promuovere progetti di ricerca nel tentativo di competere attivamente con il Paese asiatico e limitare la dipendenza da esso (Lukacs, 2023).

Nel contesto appena descritto, grazie all’analisi dei rapporti bilaterali che Italia, Ungheria e Germania hanno stretto con la Cina, è stato possibile constatare come l’incredibile ascesa economica del Paese asiatico abbia portato ad un suo crescente coinvolgimento nel panorama economico europeo, tanto che tutti e tre i Paesi utilizzati come caso – studio ad oggi risultano fortemente dipendenti dal flusso commerciale cinese. Questo li spinge inevitabilmente a considerare le conseguenze che una presa di posizione potenzialmente contraria agli atteggiamenti e alle dinamiche cinesi potrebbe avere sull’economia nazionale e a tutelare i propri interessi anche a costo di sfidare alcune direttive europee. Infatti, nonostante i principi cardine su cui si basa l’Unione europea riguardano valori quali il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani e, nonostante l’atteggiamento e le dinamiche interne alla Cina si allontanino molto da questa prospettiva, gli Stati membri sembrano sempre più intenzionati a relegare tali differenze in un secondo piano a favore di un approfondimento dei rapporti bilaterali con la Cina, nella tutela degli interessi economici nazionali piuttosto che dei principi europei.

L’Italia, grazie alla sua posizione strategica nel cuore del Mediterraneo, ha attirato sempre più investimenti da parte della Cina e, nonostante qualche timido tentativo di seguire le linee guida europee sulla tutela di alcuni settori considerati strategici, come la presa di posizione nei confronti dell’azienda Pirelli, il sostanziale distacco da Bruxelles è avvenuto a seguito della firma del MoU per la partecipazione ai progetti interni alla *Belt and Road Initiative*.

Se da un lato il Paese ha intrapreso questa strada percependola come un percorso che avrebbe portato al “trionfo del *made in Italy*” nel mercato mondiale, per Xi Jinping questo momento è stato considerato come una conferma ulteriore dell’effettiva validità dei

progetti cinesi conferendo a questi ultimi legittimità anche a livello europeo. Tuttavia, a Bruxelles questa presa di posizione è stata percepita come un vero e proprio tradimento: l'interessamento cinese ai porti italiani e i massicci investimenti infrastrutturali sono infatti stati considerati una minaccia per la sicurezza italiana e di conseguenza per l'Unione europea stessa (Yang, Gattolin, 2023). Questa preoccupazione si è diffusa anche a Washington, infatti il precedente segretario di Stato statunitense Mike Pompeo, interrogato a proposito di questa presa di posizione italiana dal Comitato per gli Affari Esteri, ha affermato quanto segue: “*It’s disappointing any time any country begins to engage in behavior and commercial interactions with China that aren’t straight up*”.

La scelta italiana, dunque, è stata considerata molto conflittuale perché sancisce un inevitabile avvicinamento alla Cina in un momento in cui l'Unione europea ne stava prendendo le distanze, promuovendo la propria strategia di connettività, il *Global gateway*, e promuovendo politiche e misure di protezione nei confronti degli investimenti cinesi sempre più aggressivi. L'Italia ha agito in favore del proprio interesse nazionale abbracciando una narrativa sempre più euroscettica che mira a porre gli interessi nazionali al di sopra delle norme europee, in un approccio “*Italy first*” che porta a promuovere e assecondare le sole iniziative che implicano un beneficio per le imprese e i produttori italiani (Casarini, 2019; Pugliese, Ghiretti, Insisa, 2022). Inoltre, quanto accaduto sottolinea come la Cina sia riuscita a utilizzare il business per esercitare pressioni politiche, continuando con la strategia del *dividi et impera* nel contesto europeo.

Nonostante il fatto che la Premier Meloni abbia recentemente annunciato il ritiro dell'Italia dai progetti della BRI, lasciando che il MoU precedentemente siglato decada naturalmente nel marzo 2024, a favore di un riavvicinamento nei confronti di prospettive e valori democratici promossi da Bruxelles e da Washington, la diffidenza è ancora percepibile e la scelta italiana resta un esempio cristallino di come un processo di de-europeizzazione sia inevitabilmente in atto (Yang, Gattolin, 2023).

Nel caso ungherese le dinamiche sono ancora più evidenti dato che il Paese non si è avvicinato alla Cina attratto solamente da potenziali vantaggi a livello economico ma è sempre più coinvolto anche da una prospettiva politica. Oltre ad essere stato il primo Paese europeo ad aderire alla *Belt and Road initiative*, l'accordo intrapreso con la Cina in relazione al progetto per l'ammodernamento del tratto ferroviario che collega Budapest a Belgrado risulta essere strategicamente rilevante per il commercio nei Balcani e di conseguenza grande motivo di tensione per l'Unione europea che sta cercando di

ostacolare l'avanzata degli investimenti cinesi su infrastrutture cardine nel commercio interno.

Nel 2017 l'Ungheria ha deciso di astenersi dalla partecipazione alla redazione di una lettera da parte degli Stati membri in cui si condannava la violazione dei diritti umani in Cina, azione fortemente voluta a causa delle crescenti segnalazioni di tortura e trattamenti disumani riservati ai dissidenti politici e in generale ai prigionieri cinesi (Stanzel, 2017; Szunomár, Völgyi, Matura, 2014). La stessa dinamica si è verificata quando l'Unione europea ha deciso di formulare una dichiarazione a sostegno del verdetto promulgato dal Tribunale dell'Aja in relazione alla disputa sul Mar cinese meridionale in cui si sottolineava l'infondatezza delle pretese cinesi.

Inoltre, pur non essendo un gesto apertamente in favore della Cina, il fatto che nel corso del vertice europeo tenutosi il 14 dicembre 2023, il primo ministro ungherese Orbán si sia opposto all'approvazione di un nuovo pacchetto di aiuti da cinquanta miliardi di euro per sostenere l'Ucraina a causa della guerra in corso, riprende la posizione cinese che si rifiuta di opporsi alle azioni della Russia e, in ogni caso, rappresenta un chiaro segnale di contrasto alle generali linee guida adottate dall'Unione europea (L'Agence France-Presse, 2023; De Michele, 2024). Va sottolineato che si tratta dell'unico Stato membro ad essersi dimostrato contrario e, ad aggravare la situazione, vi è il fatto che l'Ungheria ha cercato di barattare il sostegno alla causa ucraina con lo scongelamento di alcuni fondi destinati al Paese, precedentemente bloccati a seguito della condotta del governo ungherese che viola un numero crescente di principi cardine dell'Unione europea.

Nel 2022 queste dinamiche hanno portato, in una risoluzione del Parlamento europeo, l'81% dei deputati ad approvare la mozione con la quale si sanciva che l'Ungheria non poteva più essere considerata una democrazia a pieno titolo bensì un "hybrid regime of electoral autocracy" (Rankin, 2022). A conferma di ciò, il primo ministro ungherese ha deciso di autoproclamare l'Ungheria come una "democrazia illiberale" prendendo le distanze dai suoi "tradizionali alleati democratici" e rendendo ancora più evidente il suo avvicinamento alla Cina (Venne, 2021).

Queste dinamiche hanno preoccupato tanto Bruxelles quanto Washington, infatti il precedente segretario di Stato americano Mike Pompeo, visitando Budapest nel febbraio 2019, ha sottolineato il suo timore in relazione all'influenza cinese nella regione dell'Europa centrale, specialmente a seguito dei recenti accordi stipulati con l'azienda Huawei. Il governo ungherese sembra però non percepire alcuna minaccia sulla sicurezza nazionale derivante dall'adesione ai progetti della *Belt and Road Initiative* o dal crescente

coinvolgimento di grandi aziende cinesi sul territorio statale; infatti, le agenzie di sicurezza nazionali non hanno mai emesso avvertimenti ufficiali relativi ai rischi della crescente influenza cinese in settori strategici (Matura, 2020).

Queste dinamiche hanno portato il Paese a guadagnarsi l'appellativo di "cavallo di troia" dell'Unione europea dato che, pur facendone parte agisce in controtendenza rispetto ad essa in favore di attori esterni, in questo caso la Cina. L'Ungheria rappresenta un caso di "resistenza" alle direttive europee, che secondo l'analisi proposta da Thomas costituisce il livello più grave di de - europeizzazione in cui gli Stati membri "mettono esplicitamente in discussione, ignorano o addirittura contestano le istituzioni, le norme, e il ruolo della politica estera comune dell'Unione europea" (Thomas, 2021). Non sorprendono dunque alcuni commenti formulati riguardo i comportamenti del Paese magiaro, che secondo la *speaker* della Camera dei rappresentanti statunitense, Nancy Pelosi, "non dovrebbe più far parte dell'Unione europea" (Basso, Mazza, 2023).

Infine, il caso forse più significativo al fine di determinare se un processo di de – europeizzazione sia effettivamente in atto o meno è quello relativo alla Germania, principale partner commerciale della Cina tra i Paesi membri dell'Unione europea nonché leader tra questi ultimi. Nel capitolo dedicato al Paese è stato possibile osservare come tra le due economie sia nata una "perfetta simbiosi" basata sull'equilibrio tra la necessità per la Cina di acquisire le tecnologie innovative tedesche e il desiderio della Germania di espandersi sul mercato cinese (Chhetri, 2022; Kundnani, Parello-Plesner, 2012). Questo ha portato ad uno straordinario sviluppo dei legami tra i due che tuttavia ha messo la Germania in una posizione critica: al fine di tutelare i propri interessi nazionali il Paese ha approfondito i legami economici con la Cina, accogliendo numerosi investimenti e siglando un numero crescente di accordi, perseguendo dunque un approccio che poneva gli affari davanti alla politica. Allo stesso tempo però, come leader tra gli Stati membri dell'Unione europea il rispetto e la tutela dei valori fondamentali su cui essa è basata rappresenta una prerogativa inderogabile. Queste dinamiche hanno portato la Germania a ricevere diverse critiche: nella gestione della crisi dei rifugiati che ha colpito l'Europa nel corso del 2015, l'approccio adottato da Merkel, il cosiddetto "*refugees welcome*", è stato ampiamente ostacolato da diversi Paesi dell'Europa centro orientale; al contempo Berlino è stata considerata responsabile di aver spinto l'Unione europea verso un approccio troppo leggero nei confronti di alcuni Stati membri che avevano adottato posizioni ritenute populiste e euroscettiche, come l'Ungheria (Garton Ash, 2021).

Le dinamiche si sono ulteriormente complicate sotto l'attuale amministrazione di Olaf Scholz. Il cancelliere ha infatti deciso di organizzare nel 2022 la prima visita ufficiale di un leader tra i Paesi del G7 a Pechino dopo la pandemia di Covid – 19 (Aljazeera, 2022; Shankar, 2022). Il primo ministro è stato accompagnato da una delegazione di imprenditori ad alto profilo, composta da alti dirigenti di noti marchi come Volkswagen, BASF e Deutsche Bank e per questa decisione è stato accusato di anteporre gli interessi economici nazionali al perseguimento di una linea di condotta unitaria a livello europeo che promuova la tutela dei mercati degli Stati membri. Un ulteriore segnale di rottura con l'Unione europea può essere notato nel corso del 2023 quando il partito di estrema destra, Alternative für Deutschland (AfD), ha definito quest'ultima come un "progetto fallito" (Noyan, 2023). Tale affermazione fa tremare Bruxelles che, in un contesto in cui un numero crescente di Stati membri è governato da partiti populistici, di estrema destra ed euroscettici, fa sempre più affidamento sulla leadership di Berlino. Qualora dovesse trionfare il partito Alternative für Deutschland nel corso di future elezioni, è possibile che anche nella gestione dei rapporti con la Cina le direttive europee vengano lasciate in secondo piano dando spazio ad un processo di de - europeizzazione sempre più ampio che coinvolgerà anche il Paese considerato cuore dell'Unione europea (Von Der Burchard, 2021).

Dunque, anche se in maniera più velata e ambigua, è possibile affermare che in Germania si stia concretizzando un processo di de – europeizzazione che non risulta evidente da forti prese di posizione in opposizione alle dinamiche europee ma da un crescente interesse per la tutela degli interessi economici nazionali, da una crescente difficoltà nel proteggere questi ultimi e al contempo mantenere il ruolo di leader nel contesto europeo nei dialoghi con la Cina e dall'emergere di idee populiste ed euroscettiche nel Paese che, come ribadito in precedenza, sono una delle principali cause di allontanamento dalle direttive europee. Tali dimostrazioni, oltre a indicare che effettivamente vi sia una discrepanza tra direttive europee e le prese di posizione tedesche, denota soprattutto la tendenza verso un potenziale aumento delle suddette divergenze che potrebbe portare il Paese ad un livello di de – europeizzazione maggiore.

Bibliografia

Fonti primarie:

Commissione Europea, “Strategia Global Gateway”, 2023, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_it.

Commission of the European Communities, “Communication from the Commission. A Long-Term Policy for China-Europe Relations”, 1995, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0bcbc1c7-2c78-4bba-a027-f67035eeac4f/language-en>.

Commission of the European Communities, “Communication from the Commission. Building a Comprehensive Partnership with China”, 1998, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1998:0181>.

Commission of the European Communities, “Commission Policy Paper for Transmission to the Council and the European Parliament. A maturing partnership shared interests and challenges in EU-China relations”, 2003, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0533:FIN:EN:PDF>.

Commission of the European Communities, “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – EU-China: Closer partners, growing responsibilities”, 2006, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52006DC0631>.

Embassy of the People’s Republic of China in Hungary, “Signing ceremony cements China-Hungary ties”, 2019, http://www.china-ceec.org/eng/zzwl/201909/t20190925_6580575.htm.

European Commission, “2021 State of the Union Address by President Ursula von der Leyen,” 2021 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_21_4701.

European Commission, “Germany Industrie 4.0”, 2017, https://ati.ec.europa.eu/sites/default/files/2020-06/DTM_Industrie%204.0_DE.pdf.

European Commission, “Global Gateway in Sub-Saharan Africa”, 2023.

European Commission, “Joint communication to the European Parliament, the European Council and the Council, Elements for a new EU strategy on China”, 2016.

European Commission, “Joint communication to the European Parliament, the European Council, and the Council on “EU – China – A strategic outlook””, 2019.

European Union External Action, “EU-China relations factsheet”, 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-china-relations-factsheet_en.

European Union External action, “EU-China Summit: Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP plenary”, 2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-china-summit-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-ep-plenary_en.

European Union External action, “Libya – crisis response”, 2014, https://web.archive.org/web/20141221001922/http://eeas.europa.eu/crisis-response/where-we-work/libya/index_en.htm.

EU SME CENTER, “Chinese outward foreign direct investment in the EU”, 2014, <http://www.eusmecentre.org.cn/report/chinese-outward-foreign-direct-investment-eu>.

Governo Italiano Presidenza del Consiglio dei ministri, “Memorandum d’intesa tra il governo della Repubblica italiana e il governo della Repubblica Popolare Cinese sulla collaborazione nell’ambito della “via della seta economica” e dell’“iniziativa per una via della seta marittima del 21 secolo””, 2019.

Ministero dell’economia e delle finanze, “I rapporti tra Italia e Cina”, 2019, <https://www.mef.gov.it/focus/I-rapporti-tra-Italia-e-Cina/>.

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, “Cina, Delrio: l'Italia come porta d'ingresso d'Europa” 2017, <https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/cina-delrio-litalia-come-porta-dingresso-deuropa>.

Parlamento europeo, “Risoluzione 2022/2700 (RSP)”, 2022.

Senato della Repubblica, Camera dei deputati, “Conferenza sull'autonomia strategica economica dell’Unione europea”, 2022, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01341603.pdf>.

Fonti secondarie:

Aggestam L., Hyde-Price A., “Learning to Lead? Germany and the Leadership Paradox in EU Foreign Policy”, *German Politics*, 2020.

Agh A., “Europeanization of policy – making in East Central Europe: The Hungarian approach to EU accession”, *Journal of European public policy*, 2011.

Andreatta F., “Italian Foreign Policy: Domestic Politics, International Requirements and the European Dimension”, *European Integration*, 2008.

Angioi S., “Minoranze etnico-religiose in tempi di Covid-19: la Cina e la minoranza uigura, tra violazioni dei diritti umani e (mancata) tutela del diritto alla salute”, *Stato Chiesa e pluralismo confessionale*, 2021.

Antidiplomatico, “Belt and Road e trappola del debito: qualche considerazione”, 2019, https://www.lantidiplomatico.it/dettnews-belt_and_road_e_trappola_del_debito_qualche_considerazione/82_31640/.

Arnese M., Dell’Aguzzo M., “Pirelli, ecco cosa è successo tra governo, Tronchetti e i cinesi”, *Start Magazine*, 2023.

Badias J., “La Germania contro l’Europa”, *GrandContinent*, 2023.

Balfour R., Robustelli L., “Why did Italy fall out of love with Europe?”, *German Marshall Fund of the United States*, 2019.

Barber T., “Trust in Europe’s illiberal governments grows”, *Financial Times*, 2018.

Basso F., Mazza V., “L’Ungheria di Orbán dovrebbe uscire dall’Unione europea?”, *Il corriere della sera*, 2023.

BBC, “what is the ‘One China’ policy?”, 2021, <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-38285354>.

Bian S., Emons O., “Chinese investments in Germany: increasing in line with Chinese industrial policy”, *Chinese investment in Europe: corporate strategies and labour relations*, 2017.

Bijian Z., “China’s “Peaceful Rise” to Great-Power Status”, *Council on Foreign Relations*, 2005.

Bilotta N., “L’Iniziativa Belt and Road della Cina in Italia: un’analisi della cooperazione finanziaria”, *Istituto Affari Internazionali*, 2021.

Biswas A. K., Tortajada C., “China’s Soft Power is on the Rise”, *China Daily*, 2018.

Brown D., “China and Taiwan: a really simple guide”, *BBC*, 2023, <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-59900139>.

Brzozowski A., “Don’t be naive with China, EU leaders tell Italy”, *Euractiv*, 2019.

Budapest Business Journal, “China Continues to Show Interest in Hungary, With More Opportunities on the Horizon”, 2022, <https://bbj.hu/politics/domestic/government/china-continues-to-show-interest-in-hungary-with-more-opportunities-on-the-horizon>.

Caffarena A., “The Israeli – Lebanese war: Italy and the recasting of an effective multilateralism”, *Italian Politics*, vol. 22, 2006.

Cai P., “Understanding China’s Belt and Road Initiative”, *Lowy Institute for International Policy*, 2017.

Caporlingua M., Zitti-Pozzi R., “Derisking, perché l’Unione Europea vuole ridurre la dipendenza da Pechino”, *Sole24Ore*, 2023.

Carli A., Italia-Cina, “I contenuti del Memorandum e i 29 accordi per (almeno) sette miliardi di euro”, *Sole24ore*, 2019.

Caruso F., “Cambio di rotta nelle relazioni tra Italia e Cina”, *Eco internazionale*, 2023.

Casarini, N., “Rome-Beijing: Changing the Game Italy’s Embrace of China’s Connectivity Project, Implications for the EU and the US”, *Istituto Affari Internazionali (IAI)*, 2019.

Chen, X., “Trade and economic cooperation between China and CEE countries”, *Institute of European Studies*, Chinese Academy of Social Sciences, Working Paper Series on European Studies, vol. 6, n. 2, 2012.

Chhetri P. S., “Contemporary Transformations in the European Union – Germany - China Relations”, *International Studies*, 2022.

Christiansen T., Maher R., “The rise of China - challenges and opportunities for the European Union”, *Asia Eur J*, 2017.

- Clinici C., “Global Gateway vs. Belt and Road Initiative: towards Stronger or Weaker Global Governance?”, *Jean Monnet EU Centre of Excellence*, 2022.
- Croci O., “Not a Zero-Sum Game: Atlanticism and Europeanism in Italian Foreign Policy”, *The International Spectator*, 2008.
- Cross M. D., Karolewski I. P., “What type of power has the EU exercised in the Ukraine – Russia crisis?”, *Journal of common market studies*, 2017.
- Cuofano G., “Che cos’è un investimento greenfield?”, *FourWeekMBA*, 2023.
- Cyrill M., “What is made in China 2025 and why has it made the world so nervous?”, *China Briefing*, 2018.
- Daily News Hungary, “Il ministro elogia la cooperazione tra Ungheria e Cina: una vera storia di successo”, 2023, <https://dailynewshungary.com/it/il-ministro-elogia-la-vera-storia-di-successo-della-cooperazione-tra-Ungheria-e-Cina/>.
- Daily News Hungary, “Hungarian economic development minister signs MoU with Huawei”, 2023, <https://dailynewshungary.com/hungarian-economic-development-minister-signs-mou-with-huawei/>.
- Dadush U., Weil P., “How difficult is China's business environment for European and American companies?”, *Bruegel*, 2021.
- Dara C., “L’addio alla via della seta: per un nuovo livello di alleanza indo-italiana”, *IARI istituto analisi relazioni internazionali*, 2023.
- Delisle J., Goldstein A., *To Get Rich Is Glorious: Challenges Facing China’s Economic Reform and Opening at Forty*, Brookings Institution Press, 2019.
- Dell’Aguzzo M., “La Cina farà diventare l’Ungheria un polo europeo delle batterie”, *StarMagazine*, 2023.
- Deklerck S., “Human Rights in China: Tradition, Politics and Change”, *Studia Diplomatica*, 2003.
- De Maio G., “Playing with fire Italy, China, and Europe”, *The new geopolitics Europe*, 2020.

Denca S., “European integration and foreign policy in central and eastern Europe: the cases of Hungary, Slovakia and Romania”, *Centre for Russian and East European Studies*, 2010.

Deron L., Pairault T., Pasquali P., “Montenegro, China, and the Media: A Highway to Disinformation?”, *China Africa Research Initiative (CARI)*, 2021.

Development reimagined, “Countries Along The Belt And Road- What Does It All Mean?”, 2019 <https://developmentreimagined.com/countries-along-the-belt-and-road-what-does-it-all-mean/>.

Enciclopedia Treccani, “Politica estera cinese, oltre la non interferenza”, https://www.treccani.it/magazine/atlante/geopolitica/Politica_estera_cinese_oltre_la_non_interferenza.html.

Encyclopedia Britannica, “Four Modernizations”, 2021, <https://www.britannica.com/topic/Four-Modernizations>.

Encyclopedia Britannica, “Middle power”, 2023, <https://www.britannica.com/topic/middle-power>.

Encyclopedia Britannica, “Hallstein Doctrine”, <https://www.britannica.com/topic/Hallstein-Doctrine>.

Encyclopedia Britannica, “Syrian Civil War”, 2024, <https://www.britannica.com/event/Syrian-Civil-War>.

Encyclopedia Britannica, “The Russian invasion of Ukraine”, 2022, <https://www.britannica.com/place/Ukraine/The-Russian-invasion-of-Ukraine>.

Encyclopedia Britannica, “UNOSOM”, 2014, <https://www.britannica.com/topic/UNOSOM>.

Escobar P., “The EU bows to “systemic rival” China”, *Asia Times*, 2019.

Fardella E., Prodi G., “The belt and road initiative impact on Europe: An Italian perspective”, *China & World Economy*, vol. 25, n.5, 2017, pp. 125-138.

Forbes, “what is industry 4.0? Here’s a super easy explanation for anyone”, 2018, <https://www.forbes.com/sites/bernardmarr/2018/09/02/what-isindustry-4-0-heres-a-super-easy-explanation-for-anyone/#58d854959788>.

Fratticcioli A., “La Cina da Deng Xiaoping a Xi Jinping: miracolo economico senza democrazia”, *Asiablog*, 2018.

Fox J., Godement F., “A power audit of EU-China relations”, *European Council on Foreign Relations*, Londra, 2009.

Gabusi G., Prodi G., “Reality check: le relazioni bilaterali Italia – Cina in ambito economico dagli anni Settanta alle “nuove Vie della seta””, *Torino World Affairs Institute*, 2020.

Gallelli B., “La Cina e la guerra d’Ucraina”, *Osservatorio di Politica internazionale*, a cura dell’Istituto Affari Internazionali, 2022.

Garton Ash T., “From Hungary to China, Germany’s toughest challenges lie to the east”, *The Guardian*, 2021.

Gavas M., Koch S., “Germany’s role in EU development policy: from broker to agenda-setter”, *Center for global development*, 2021.

Giacchè V., *Anschluss l’annessione, unificazione della Germania e il futuro dell’Europa*, Diarkos, 2019.

Giuliani M., “Europeanization and Italy: A Bottom-up Process?”, *South European Society and Politics*, 2009.

Godement F., Bond I., Maull H. W., Stanzel V., “Rebooting Europe’s China Strategy”, *German Institute for International and Security Affairs*, 2022.

Godement F., Vasselier A., *China at the gates a new power audit of EU-China relations*, European Council on foreign relations, 2017.

Greif A., Laitin D., “A Theory of Endogenous Institutional Change”, *The American Political Science Review*, vol. 98, n. 4, 2004.

Greilinger G., “Hungary’s Eastern Opening Policy as a Long-Term Political-Economic Strategy”, *Austria institute fur Europa – und sicheheitspolitik*, 2023.

Grieger G., “China, the 16+1 format and the EU”, *The European Parliament*, 2018.

Gross E., *The Europeanization of National Foreign Policy: Continuity and Change in European Crisis Management*, Palgrave Macmillan, 2009.

Hanemann T., Huotari M., “Chinese FDI in Europe and Germany, Preparing for a new era of Chinese capital”, *Mercator Institute for China Studies and Rhodium Group*, 2015.

Hanemann T., Huotari M., “Record flows and growing, Chinese Investment in Europe in 2016”, *Merics papers on China*, 2017.

Haski P., “L’influenza della Cina nei Balcani è una sfida per l’Europa”, *L’internazionale*, 2021.

Heilmann S., “Niche Diplomacy at Work: Germany's Catalytic Role in European-Chinese Relations”, *Mercator institute for China Studies*, 2014.

Helwing N., “Germany in European Diplomacy: Minilateralism as a Tool for Leadership”, *German politics*, 2020.

Helwing N., Siddi M., “German Leadership in the Foreign and Security Policy of the European Union”, *German Politics*, 2020.

Hettyey A., “The Europeanization of Hungarian foreign policy and the Hungarization of European foreign policy, 2010-18”, *Journal of Contemporary European Studies*, 2021.

Higgins A., “A Hungarian Town Seethes Over a Giant Chinese Battery Plant”, *The New York Times*, 2023.

Hompot S., “China’s Controversial €7.3 Billion EV Battery Investment: A Game Changer in China-Hungary Relations”, *Central European Institute of Asian Studies*, 2023.

Hong X., “Italy changes track: from the Belt and Road initiative to (re)alignment with Washington”, *Istituto affari internazionali*, 2021.

Janning J., Möller A., “Leading from the centre: Germany’s new role in Europe”, *European Council of Foreign Relations*, 2016.

Jirouš F., “16 + 1: China’s Push into Central and Eastern Europe Loses Momentum”, *The Jamestown Foundation*, 2022.

Kalan D., “Relationship of a Special Significance? A Chinese Direction in Hungary’s Foreign Policy under Viktor Orbán”, *Institute for international relations*, 2012.

Karnitschnig M., “How Germany opened the door to China — and threw away the key”, *Politico*, 2020.

Karppanen A., “Germany and the EU’s China Policy: Missing in Action?”, *The Diplomat*, 2022.

Kingsley P., Rankin J., “EU – Turkey refugee deal – Q&A”, *The Guardian*, 2016.

Kochis D., “Europe Must Put China’s 16+1 Format Out of Its Misery”, *The heritage Foundation*, 2022.

Kowalski B., “China’s foreign policy towards Central and Eastern Europe: The ‘16+1’ format in the South–South cooperation perspective. Cases of the Czech Republic and Hungary,” *Cambridge Journal of Eurasian Studies*, 2017.

Kundnani H., Parello – Plesner J., “China and Germany: why the emerging special relationship matters for Europe”, *European council on foreign relations*, 2012.

L’Agence France-Presse, “Il primo ministro ungherese Viktor Orbán mette il veto agli aiuti all’Ucraina”, *L’internazionale*, 2023, <https://www.internazionale.it/tag/fonti/afp>.

Le Corre P., “China’s Rise as a Geoeconomic Influencer: Four European Case Studies”, *Carnegie Endowment for International Peace*, 2018.

Lee S., Schreer B., “Will Europe defend Taiwan?”, *The Washington Quarterly*, 2022.

L’internazionale, “La Corte permanente di arbitrato dell’Aja emette un verdetto sfavorevole alla Cina sul mar Cinese meridionale”, 2016.

Liu W., Dunford M., “Inclusive globalization: unpacking China's Belt and Road Initiative”, *Area Development and Policy*, 2016.

Li, Weihong “Xi Jinping attends the Fourth China - Central and Eastern Europe Central and Eastern European countries leaders’ meeting”, *Renmin Ribao 人民日报*, 2015.

Lokanathan V., “China’s Belt and Road Initiative: Implications in Africa”, *ORF Issue Brief*, 2020.

Ludovico M., “Energia, reti, aziende strategiche: la mappa dei capitali cinesi in Italia”, *Sole24ore*, 2020.

Lukacs S., “A closer look at Europe’s derisking strategy”, *Brussels report*, 2023.

Manca G., “Italy’s BRI dilemma”, *Italian Institute for International Political studies*, 2023.

- Martino F., “Cina ed Europa centro-orientale, il "17+1" al capolinea”, *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 2021.
- Matura T., “China and central Europe: success or failure?”, *Dialog Campus*, 2020.
- Matura T., “The Belt and Road Initiative depicted in Hungary and Slovakia”, *Journal of contemporary studies*, 2018.
- Mohan G., “Europe’s response to the Belt and Road Initiative”, *The German Marshall fund of The United States*, 2018.
- Moldicz C., “Hungary economy briefing: Trade between Hungary and China: The fourth China International Import Expo 2021”, *China – CEE Institute*, 2021.
- Möller K., “A Continental Temptation”, *Cambridge University Press*, 1996.
- Morini C., “Da Pirelli a Candy, tutte le acquisizioni cinesi in Italia degli ultimi anni”, *Ninja*, 2019.
- Morozowski T., “Don’t Make a Rival Out of the Dragon: Rethinking the EU-China Policy”, *The Copernicus Journal of Political Studies*, 2020.
- Müller P., Alecu de Flers N., “Dimensions and Mechanisms of the Europeanization of Member State Foreign Policy: State of the Art and New Research Avenues”, *Journal of European Integration*, 2012.
- Müller P., Pomorska K., Tonra B., “The Domestic Challenge to EU Foreign Policymaking: From Europeanisation to de-Europeanisation?”, *Journal of European Integration*, 2021.
- Noyan O., “German far-right party calls EU a failed project”, *Euractiv*, 2023.
- Nye Joseph, “The Limits of Chinese Soft Power”, *Harvard Kennedy School*, 2015.
- Oertel J., “The New China Consensus: how Europe is growing wary of Beijing”, *European Council on Foreign Relations*, 2020.
- Oltermann P., Germany’s Scholz heads to China amid questions over strategy, *The Guardian*, 2022.
- Orenstein, Mitchell A., Kelemen Daniel R., “Trojan horses in EU foreign policy”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2017.

Paba S., Parolini C., “Chinese acquisitions in Italy: performance of target companies, Political reactions and public perception, future prospects”, *DEMB Working Paper Series* Università degli studi di Modena e Reggio Emilia, 2021.

Paul J., “The Rise of China: What, When, Where, and Why?”, *The International Trade Journal*, 2016.

Pedrani F., “Gravi violazioni dei diritti umani: l’Unione europea in soccorso agli uiguri”, *Istituto per lo sviluppo*, 2021.

Pelaggi S., “Breve storia delle Cross Strait Relation. L’evoluzione storica delle relazioni tra Taiwan, gli Stati Uniti e la Repubblica Popolare cinese”, *Geopolitica info*, 2018.

Politi A., “Italy: A case study of the Silk Road Project in Europe, China and the world”, *Lau China Institute*, 2020.

Pugliese, G., Ghiretti, F., Insisa, A., “Italy’s embrace of the Belt and Road Initiative: populist foreign policy and political marketing”, *International affairs*, vol. 98, n.3, 2022.

Puślecki, Z. W., *The new challenges for economic relations between European Union and China*, Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego, 2016.

Quaglia L., “The role of Italy in the European Union: between continuity and change”, *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 2007.

Rabellotti R., Sanfilippo M., “Chinese FDI in Italy, Emerging Multinationals”, *Copenhagen Business school*, 2008.

Rampini F., “De-risking, il neologismo che cambia i nostri rapporti con la Cina”, *Corriere della Sera*, 2023.

Rankin J., “Hungary is no longer a full democracy, says European parliament”, *The Guardian*, 2022.

Redazione Adnkronos, “Ambasciatore Usa: “Preoccupati per sicurezza porti italiani””, https://www.adnkronos.com/fatti/esteri/2020/07/29/ambasciatore-usa-preoccupati-per-sicurezza-porti-italiani_NiUKrmKdC67AhmttAlgKfO.html.

Rencz, F., “The BRI in Europe and the Budapest-Belgrade railway link”, *Briefing Paper*, 2019.

- Roach D., “How Viktor Orbán Became China’s Most Reliable European Ally”, *American Enterprise Institute*, 2021.
- Rosenthal T., Spigarelli F., “Gli investimenti cinesi in Italia”, in *La Cina non è ancora per tutti. Dialoghi sul mercato cinese*, Olivares Editors, 2015.
- Rózsás T., “China in Europe Hungary’s Key Role in a Strategic Partnership”, *Civic Review*, 2017.
- Rühlig T., et al. “Does China Still Care about Soft Power? Assessing the Diversity of Approaches in Europe”, *Clingendael Institute*, 2021.
- Sachdeva, G., “EU-China and EU-India: A tale of two strategic partnerships”, *Strategic Analysis*, 2014.
- Sandschneider E., “China’s Diplomatic Relations with the States of Europe”, *Cambridge University Press*, 2002.
- Sandschneider E., “Gestaltungsmacht China”, *Pazifisches Jahrhundert*, 2012.
- Santelli F., “La mossa della Cina sull’auto: produrre le batterie in Europa”, *La Repubblica*, 2023.
- Shambaugh, D., Sandschneider, E., Hong, Z., *China-Europe Relations: Perceptions, Policies and Prospects* (1st ed.), Routledge, 2007.
- Small A., “The meaning of systemic rivalry: Europe and China beyond the pandemic”, *European Council of foreign relations*, 2020.
- Smith J., Taussing T., “The Old World and the Middle Kingdom Europe wakes up to China’s rise”, *Foreign Affairs*, 2019.
- Smith M., “De-Europeanisation in European foreign policymaking: assessing an exploratory research agenda”, *Journal of European Integration*, 2021.
- Stanzel, A., “A Common EU China Policy: The Divided, the Ruled, and the United”, *European Council on Foreign Relations*, 2017, pp. 36–41.
- Strack F., “China – partner and systemic competitor”, *Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)*, 2019.

Szabolcs P., “Hungary could turn into China’s trojan horse in Europe”, *Alkan Insight*, 2021.

Szunomár, Á., Völgyi, K., Matura, T., “Chinese investments and financial engagement in Hungary”, *Centre for Economic and Regional Studies HAS Institute of World Economics Working Paper*, vol. 208 p. 1–24, 2014.

Taube M., “Economic relations between Germany and mainland China, 1979 - 2000”, *Duisburg working papers on east Asian economic studies*, 2001.

Thomas D. C., “The Return of Intergovernmentalism? De - Europeanisation and EU Foreign Policy Decision – making”, *Journal of European Integration*, 2021.

Tonra B., “Europeanisation and De-Europeanisation of EU Member State Foreign Policies: Mirror Image or Discrete Phenomenon?”, *Nortia*, 2018.

Trilling D., How the refugee crisis created two myths of Angela Merkel, *The Guardian*, 2021.

Usman Zulfikar A., “Italy’s Pivot: Unravelling China’s Belt and Road?”, *The Diplomat*, 2023.

Váczi I, “Kiderült, hogy sokkal drágább lesz, minden rekordot megdönt a Budapest-Belgrád vasút magyar szakasza”, *G7*, 2019.

Vámos P., “A Hungarian model for China? Sino-Hungarian relations in the era of economic reforms, 1979–89”, *Cold War History*, 2018.

Venne F., “China in Hungary: Real Threat or False Alarm?”, *CEPA*, 2022.

Venne F., “China’s Trojan Horse Canters Through Hungary”, *CEPA*, 2021.

Villa M., Fasulo F., “Italia fuori dalla Via della Seta cinese: un bilancio in 5 grafici”, *Istituto per gli studi di politica internazionale*, 2023.

Vohra A., “Europe Is Stuck in a Toxic China Relationship”, *Noutre Europe Jacques Delors Institute*, 2023.

Von Der Burchard, “Commission threatens to sue Germany over EU law supremacy dispute”, *Politico*, 2021.

Von Weitzershausen I., Schafer D., Wessels W., “A ‘Primus Inter Pares’ in EU Foreign Policy? – German Leadership in the European Council during the Libyan and Ukrainian Crises”, *German Politics*, 2019.

Wilhelm B., “The EU recalibrates its policy on China, a “Systemic rival””, *World politics review*, 2019.

Wong R., “Towards a Common European Policy on China’s Economic, Diplomatic and Human Rights Trends since 1985”, *Current Politics and Economics of Asia*, 2008.

Wu S., “‘You are not alone’: EU Parliament delegation tells Taiwan on first visit”, *Reuters*, 2021.

Xiao Y., Parenti M., “China–Italy BRI Cooperation: towards a new cooperation model?”, *Area Development and Policy*, 2021.

Yang, Gattolin, “Italy’s decision on China’s Belt and Road Initiative and beyond, il politico”, *Politico*, 2023.

Yugas A., “Ukraine crisis: an essential guide to everything that's happened so far”, *The Guardian*, 2014.

Zanon F., “The European Parliament: an autonomous foreign policy identity?”, *Istituto Affari Internazionali*, 2005.

Zhifang Y., Jieqian Z., Ildikó R., “China – Hungary trade relations under the Belt and Road initiative”, *The journal of economic sciences*, 2021.

Zhou H., *China-EU Relations. Reassessing the China-EU Comprehensive Strategic Partnership*, Springer, 2017.

Sitografia

Commissione Europea, https://commission.europa.eu/index_it.

The European Commission's trade department, https://policy.trade.ec.europa.eu/index_en.

Price Waterhouse Coopers, <https://www.pwc.com/it/it.html>.

The World Bank, <https://www.worldbank.org/en/home>.

Unione europea, “Fatti e cifre sulla struttura dell'Unione europea”, 2023, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/structure_it#:~:text=Nel%201951%20sei%20paesi%20%28Belgio%2C%20Francia%2C%20Germania%2C%20Italia%2C,22%20paesi%20si%20sono%20aggiunti%20ai%20sei%20originari.