



Dipartimento di Scienze Politiche

Laurea Triennale in Scienze Politiche

Cattedra di Relazioni Internazionali

L'importanza degli strumenti giuridici all'interno della
Belt and Road Initiative: un'analisi comparativa in
chiave strategica

RELATRICE

Chiar.ma Prof.ssa Silvia Menegazzi

CANDIDATA

Benedetta Loversi

092712

Anno Accademico 2021/22

“A quelli che vivono
il tempo interessante
dell’ascesa globale
della Cina;
a quelli che vogliono
fare di esso
tempo
di pace,
di intesa,
di comprensione reciproca
e di concordia
tra gli esseri umani.”

-Manuel Montobbio

Introduzione.....	4
Capitolo 1 La sigla di accordi all'interno della <i>Belt and Road Initiative</i> come strumento giuridico strategico di <i>soft power</i>	11
1.1. La tipologia di accordi siglati all'interno della <i>Belt and Road Initiative</i>	11
1.2 La <i>Belt and Road Initiative</i> e la sigla di accordi come strumento di <i>soft power</i> di fondamentale importanza per la Repubblica Popolare Cinese.....	21
1.3 L'immagine veicolata all'esterno dalla Repubblica Popolare Cinese del proprio Stato tramite <i>la Belt and Road Initiative</i>	28
Capitolo 2 Una panoramica generale sulla <i>Belt and Road Initiative</i> da una prospettiva analitica e lo studio dell'influenza di questa all'interno dell'Unione Europea.....	34
2.1 Il rischio di incorrere nella trappola del debito.....	34
2.2 La <i>Belt and Road Initiative</i> in ottica di <i>green finance</i>	42
2.3 L'influenza della <i>Belt and Road Initiative</i> e dei <i>Memoranda</i> d'Intesa sulle relazioni diplomatiche sino-europee e sulla politica commerciale comune europea.....	53
2.4 La <i>Belt and Road Initiative</i> empiricamente in Europa: il caso del Portogallo.....	59
Capitolo 3 La partecipazione italiana alla <i>Belt and Road Iniziative</i>	64
3.1 Un excursus degli eventi che hanno contraddistinto la partecipazione italiana al progetto della Nuova Via della Seta e il peso dell'opinione pubblica nell'accettazione dell'iniziativa.....	64
3.2 La BRI operativamente in Italia: il caso del Porto di Trieste comparato al caso del Porto di Genova.....	70
3.3 L'influenza della <i>Belt and Road Initiative</i> sulla strategia per il trasporto marittimo nel Mediterraneo e l'analisi del coinvolgimento del Porto di Trieste.....	75
Conclusioni.....	78
Bibliografia.....	80
Sitografia.....	84
Abstract.....	86

Acronimi e abbreviazioni

AIIB – Asian Infrastructure Investment Bank

APEC – Asia Pacific Economic Cooperation

ASEAN - Association of South-East Asian Nations (Associazione delle Nazioni del Sud-est Asiatico)

BRI – Belt and Road Initiative

CBRC – China Banking Regulatory Commission

CCCC - China Communications Construction Company

CEEC – Central and Eastern European Countries (Paesi dell'Europa centrale e orientale)

COSCO - China Ocean Shipping Company

CSC – China Scholarship Council

MoA – Memorandum of Agreement

MoU – Memorandum of Understanding

NDB – New Development Bank

NDRC – National Development and Reform Commission (Commissione Nazionale per lo Sviluppo e per le Riforme della Repubblica Popolare Cinese)

NU – Nazioni Unite

PCC – Partito Comunista Cinese

PESC – Politica estera e di sicurezza comune

PPP – Public Private Partnership

RPC – Repubblica Popolare Cinese

SRF – Silk Road Fund

UNECE – United Nations Economic Commission for Europe (Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite)

Introduzione

Capire la *Belt and Road Initiative* significa capire parte dell'ordine mondiale che governa il mondo del ventunesimo secolo.

Il termine “Via della Seta” è entrato nel nostro gergo a partire dal 1887 grazie al barone tedesco Ferdinand von Richthofen, che dedicò la sua vita alla riscoperta delle vie commerciali che collegavano la Cina occidentale all'Asia centrale. Questa Via era ricca di tesori artistici e architettonici e attirava britannici, tedeschi, russi, russi (all'epoca prussiani), francesi, giapponesi e statunitensi. Nonostante ora venga comunemente definita “Via”, anticamente si trattava di una rete di itinerari che dalla Cina, passando per l'Asia, arrivavano alle coste del Medio Oriente per commerciare la preziosa seta, carta, spezie, cobalto e ceramiche. Il riferimento alla seta vuole indicare la preziosità del materiale non solo da un punto di vista commerciale, bensì da un punto di vista politico-diplomatico. Vendere la seta permetteva di avere il denaro necessario per poter comprare i cavalli, che all'epoca servivano per difendersi dalle popolazioni nomadi e negoziare con esse. Questo materiale, inoltre, era mezzo di scambio: i soldati che la ricevevano potevano scambiarla per i beni essenziali con i commercianti. Il commercio di molti materiali edili favorì la costruzione di templi e statue, contribuendo a favorire la diffusione delle discipline religiose e filosofiche. Diplomatici e monaci sono riusciti a veicolare valori, idee politiche e tecnologie al di là dei propri confini di appartenenza. L'apertura verso l'Europa cominciò, nel 138 a.C., grazie a Zhang Qian, della dinastia Han, che riuscì a collegare la Cina imperiale con Roma imperiale. Ricordiamo che, proprio durante il regno di questa dinastia tra il 206 a.C. e il 220 d.C., la Via della Seta forgiò le reti commerciali per oltre quattromila miglia in Tagikistan, Kirghizistan, Kazakistan, Turkmenistan, Uzbekistan, Afghanistan, India e Pakistan fino ad arrivare in Europa.

La regione cuore di questa iniziativa era l'attuale Xinjiang, che divenne snodo fondamentale del commercio transcontinentale dell'Eurasia.

Il mio discorso geopolitico non può che partire dal 2013, quando il Presidente cinese Xi Jinping ha fatto sapere al mondo quale sia la sua visione della Nuova Via della Seta, la riproposta in chiave moderna di quanto detto pocanzi: un compendio tra una Via della Seta basata sulla terraferma e una basata sulle vie marittime. L'obiettivo della Via della Seta terrestre sarebbe collegare la Cina, attraverso l'Asia Centrale, all'ovest Europa; mentre l'obiettivo della Via della Seta marittima sarebbe, nel nostro secolo, coprire quasi tutta l'Eurasia per formare un'enorme zona economica, collegando l'Oceania e il Mar Cinese Meridionale con l'Oceano Indiano, il Medio Oriente e il Mar Mediterraneo. Ricordiamo anche che la proposta “*Belt and Road*” è composta da sei corridoi continentali e una rotta marittima¹: un nuovo ponte terrestre eurasiatico; un corridoio Cina–Mongolia–Russia; un corridoio Cina–Asia centrale–Asia occidentale; un corridoio Cina–Penisola Indocinese; un corridoio Cina–Pakistan; un corridoio Bangladesh–Cina–India–Myanmar e la via della seta marittima.

¹ China-Britain Business Council 2015. *One Belt One Road: A Role for UK companies in Developing China's New Initiative*

Sarebbero coinvolti 65 Paesi in totale nei continenti di Eurasia, Africa e Oceania, ma solo questi comprendono il 62% della popolazione mondiale e il 30% dell'economia mondiale. A causa dell'enorme portata del progetto nonché la rapidità con cui lo si vuole attuare (sia attraverso accordi primari che attraverso accordi secondari), è imperativo che tutti i Paesi coinvolti abbiano un'idea chiara di cosa sia questo progetto e cosa la loro partecipazione ad esso comporti. Da un lato, la BRI potenzialmente offre vantaggi economici lucrativi, ma dall'altro comporta seri rischi politici e di sicurezza di cui bisogna tener seriamente conto. Di conseguenza, i Paesi che potenzialmente potrebbero entrare nella "Nuova Via della Seta" si trovano davanti ad un dilemma: accettare o rifiutare la partecipazione alla BRI?

Dal mio punto di vista, riprendendo la posizione del Professor Q.M. Pham², è doveroso fare un'analisi multilivello. La BRI, in primo luogo, potrebbe essere un dilemma per la Cina stessa; in secondo luogo, per l'ordine globale esistente e in terzo luogo per tutti gli Stati eurasiatici coinvolti. Ovviamente quest'analisi multilivello abbraccia una visione olistica della BRI ma è necessaria in questa sede per analizzare l'impatto della BRI mondialmente e per capire le possibili implicazioni strategiche del ruolo di ciascun Stato all'interno di questa grande scacchiera.

Fondamentale ricordare il 3 ottobre 2013: data in cui il Presidente Xi Jinping ha voluto proporre la "Via della Seta marittima del XXI secolo" all'ASEAN.³ A seguito di ciò, durante la terza Sessione Plenaria del 18 ottobre, il Partito Comunista Cinese ha ufficialmente chiesto la costruzione della "One Belt, One Road"⁴. La BRI è stata rapidamente formalizzata nel 2017 durante il Road Forum a Pechino, dove il Presidente Xi ha incontrato 29 leader mondiali dei Paesi direttamente coinvolti nell'iniziativa.

A seguito delle mie riflessioni contenute in questa tesi, penso che il nome "Belt and Road" sia molto fuorviante considerando l'essenza e il contenuto dell'iniziativa. Essa, infatti, comprende accordi bilaterali e multilaterali (sia di rango primario che di rango secondario) tra la Cina e vari Paesi al fine di facilitare la mobilità transfrontaliera. Per realizzare ciò vi è una forte sinergia tra il Ministero degli Affari Esteri cinese e il Ministero del Commercio, sempre a seguito dell'autorizzazione del Consiglio di Stato. Questi hanno identificato quattro aree come priorità chiave della cooperazione: (1) il coordinamento delle politiche tra i governi per le iniziative comuni; (2) il miglioramento delle infrastrutture per connettere gli Stati più facilmente, (3) il commercio senza barriere per gli Stati aderenti alla BRI; (4) l'integrazione finanziaria.

Innanzitutto, è necessario sottolineare che la BRI è importante per la Cina nel panorama politico ed economico interno come lo è per l'integrazione internazionale del Paese. Per cominciare, si può vedere l'importanza delle iniziative proposte dalla rapidità con cui queste sono state sviluppate. La transizione della BRI da iniziativa a

² Pham Quang Minh is Professor of History and Politics, and Chair of Department of International Development Studies at the Faculty of International Studies, the University of Social Sciences and Humanities (USSH), Vietnam National University-Hanoi.

³ L'ASEAN è un'organizzazione politica, economica e culturale di nazioni situate nel Sud-est asiatico, a cui è collegata l'omonima area di libero scambio. I membri attuali sono: Filippine, Indonesia, Malaysia, Singapore, Thailandia, Brunei, Vietnam, Birmania, Laos e Cambogia. Ricordiamo la Cina come ASEAN *dialogue partner*.

⁴ Nome sostitutivo della BRI fino a metà 2016.

strategia è avvenuta in modo semplice: ci sono voluti tre mesi (settembre-novembre 2013) e il suo successivo dispiegamento è stato inquadrato nel giro di pochi anni (2013-2016). Politicamente, il piano era anche di grande importanza per il presidente Xi, che intendeva fosse la sua eredità personale e uno strumento per radunare il PCC dietro la sua causa⁵. Il piano proposto include anche l'obiettivo di utilizzare il miglioramento della connettività per rivitalizzare le province occidentali sottosviluppate della Cina come lo Xinjiang e, potenzialmente, rafforzare la presa del PCC per arginare e reprimere i disordini al suo interno. In termini di relazioni internazionali, è chiaro che la Cina sta utilizzando la BRI per affermarsi come una grande potenza di sviluppo e commercio. Oltre all'enorme vantaggio economico e finanziario che la BRI - se eseguita con successo - può generare, il piano è anche uno strumento chiave da potenziare il prestigio e il potere della Cina nel mondo. Nel primo decennio del ventunesimo secolo il Paese è cresciuto rapidamente, diventando la seconda economia più grande del mondo e, di conseguenza, ha sviluppato molto potenziale per gli investimenti all'estero e la necessità di aprirsi verso mercati più ampi. In tale contesto, la BRI può offrire alle imprese statali e private cinesi un *gateway* per inviare i propri prodotti, capitale, tecnologia, personale e altre risorse in Asia, in Medio Oriente, in Africa ed in Europa. In termini strategici, una tale presa aumenterebbe l'influenza cinese ben oltre la tradizionale sinosfera, permettendo di entrare a gamba tesa in Occidente, limitando la storica influenza degli Alleati. L'iniziativa stradale include il permesso concesso alla Cina di utilizzare una serie di porti navali nell'Oceano Indiano e i suoi mari adiacenti. Infatti, in merito, andrebbe approfondita la questione del Mar Cinese Meridionale che risulta un nodo cruciale nella *Belt and Road* marittima. Come forza di contenimento della Cina intervengono le Filippine, che godono dell'appoggio degli USA. Già dal 1951 con il trattato di mutua difesa e il successivo accordo EDCA⁶ del 2015, garantiscono stabilità nell'area. Agire da forza stabilizzatrice sarebbe impensabile se il Giappone non fosse stato a capo del TPP-11⁷ e se non avesse contribuito a rafforzare la guardia costiera filippina. A mio avviso, la stabilità - nonché l'egemonia della regione - dipenderanno molto dagli accordi per favorire gli investimenti privati (si veda il Blue Dot Network del 2019 che ha escluso la Cina). L'obiettivo della Cina di stabilire il proprio prestigio internazionale all'estero – tramite la BRI – risulta per molti aspetti mercé della politica estera cinese nonché della volontà delle imprese estere di commerciare o meno con la Cina. Queste potrebbero essere titubanti anche a causa delle politiche ambientali che la Cina – diversamente dall'Europa – persegue. In quest'ottica la *green finance* è un pilastro fondamentale per la sopravvivenza dell'iniziativa. Il dilemma principale, ad ogni modo, rimane legato al fatto che la BRI è ancora fortemente unilaterale, il cui onere ricade principalmente sulla popolazione cinese. Di conseguenza, è evidente che la BRI sta diventando un dilemma anche per gli stessi cinesi. Questa, appunto,

⁵ Bloomberg News. 2017. One Belt, One Road, One Man [https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-05-15/one-belt-one-road-one-man-xi-lords-over-all-at-china-summit]

⁶ Accordo di cooperazione rafforzata in materia di difesa per rafforzare l'Alleanza tra USA e Filippine firmato a Manila il 28 aprile 2014.

⁷ È un progetto di trattato per regolamentare gli investimenti regionali di regolamentazione e di investimenti regionali alle cui negoziazioni hanno partecipato: Australia, Brunei, Canada, Cile, Giappone, Malaysia, Messico, Nuova Zelanda, Perù, Singapore, Stati Uniti, Vietnam.

nasce da un'idea del presidente cinese Xi Jinping e potrebbe diventare la sua eredità, ma non vi è alcuna garanzia che il progetto potrebbe sopravvivere una volta che Xi non sia più al potere. La prossima generazione dei leader cinesi potrebbe scegliere di continuare la visione di Xi, ma potrebbe anche tranquillamente optare per sostituirla con la propria ambizione politica. Un aspetto interessante è l'impatto della BRI sui Paesi in via di sviluppo. I leader cinesi sostengono che la BRI offre l'opportunità di approfondire i legami economici, rafforzare il libero scambio e realizzare le infrastrutture necessarie. Tuttavia, molti Paesi partecipanti all'iniziativa hanno finora adottato un atteggiamento cauto nei confronti dei potenziali impatti della BRI. Questo si riflette nel 2017 *Belt and Road Forum*, che ha visto la partecipazione di 100 Paesi e organizzazioni internazionali. Tuttavia, solo 29 paesi hanno inviato i loro capi di Stato e di governo. Anche se il secondo *forum* nel 2019 ha visto 150 paesi rappresentati dai loro capi di funzionari statali o di livello inferiore, molti partecipanti si sono lamentati della magrezza del contenuto della BRI. La Via della Seta mira ad espandere la connettività con i Paesi asiatici, africani ed europei con centinaia di miliardi di dollari riversati nelle infrastrutture. L'ambiziosa iniziativa cinese dovrebbe fornire i fondi necessari per la costruzione di autostrade, ferrovie, oleodotti, porti marittimi ed energia elettrica essenziali per i Paesi in via di sviluppo. Il progetto, inoltre, vuole incoraggiare le imprese cinesi a stimolare gli investimenti nei porti marittimi e nei sistemi ferroviari in tutti i continenti. L'obiettivo non è solo di creare un perimetro di traffico oceanico, ma costruire anche corridoi economici attraverso l'Oceano Indiano, che collega la Cina con l'Asia meridionale, il Medio Oriente, Africa e Mediterraneo. La stragrande maggioranza dei Paesi all'interno della BRI ha un grande bisogno di risorse per gli investimenti, in quanto hanno economie meno sviluppate o comunque caratterizzate da instabilità cronica. Di conseguenza, le risorse ad essi destinate provengono principalmente dalla Cina, che fornisce una notevole quantità di credito. Nel suo tredicesimo piano quinquennale di sviluppo socioeconomico, la Cina ha individuato tre istituzioni finanziarie da coinvolgere in questo sforzo: la Banca Asiatica d'investimento per le infrastrutture (AIIB), il Fondo per la Via della Seta (SRF) e la Nuova Banca per lo sviluppo (BND). Nel 2013 è nata l'AIIB, e 57 paesi si sono registrati per diventare suoi membri fondatori entro marzo 2015. Di questi 57 paesi, 37 paesi sono in Asia e Oceania, mentre il resto sono in Europa, Africa e America Latina. La Banca ha iniziato ufficialmente la sua attività il 16 gennaio 2016⁸. Con un capitale iniziale di 50 miliardi di dollari (in seguito portato a 100 miliardi di dollari), l'AIIB svolgerebbe un ruolo nel finanziamento dei progetti infrastrutturali nella regione Asia-Pacifico e in Africa. Il Fondo per la Via della Seta, invece, è stato fondato nel 2014 con un capitale iniziale di 40 milioni di dollari, con particolare attenzione alla concessione di prestiti per la costruzione di ferrovie e petrolio e gas oleodotti lungo la Via della Seta⁹. Insieme alle istituzioni finanziarie create dopo il varo della BRI, altre grandi banche cinesi, come la *China Development Bank* (CDB) e la *China Export-Import Bank* (CEIB), hanno avuto un ruolo significativo. È doveroso considerare che i prestiti della Cina ad altri Paesi, dal 2013 in poi, hanno visto un brusco

⁸Chin Helen. 2016. "The Belt and Road Initiative: 65 Countries and Beyond. Global Sourcing, Fung Business Intelligence Centre"

⁹ *ibidem*

innalzamento dei tassi di interesse, in quanto i due terzi dei prestiti concessi dalla *China Development Bank* e dalla *China Export-Import Bank*, stimati a circa 50 miliardi di dollari USA, sono stati concessi ad un tasso di interesse del 4,5% annuo, sebbene precedentemente fosse fissato al 4%. Dal 2014 al 2016 sono nati progetti per un valore di 305 miliardi di dollari nei Paesi inclusi nell'iniziativa. Il 28 marzo 2015, al *Boao Forum* per l'Asia, la Commissione Nazionale Cinese per lo sviluppo e per le riforme insieme al ministero dell'Agricoltura, a quello degli Affari Esteri e al Ministero del Commercio hanno annunciato un piano d'azione: «[la BRI] mira a promuovere la libera circolazione dei fattori economici, un'allocazione altamente efficiente delle risorse e una profonda integrazione dei mercati. Incoraggiare i Paesi della *Belt* è la strada per raggiungere il coordinamento e l'esecuzione delle politiche economiche e una cooperazione regionale più ampia e approfondita con standard più elevati; creare insieme un'economia regionale aperta, inclusiva ed equilibrata che favorisca la cooperazione. Costruire la *Belt and Road Initiative* è nell'interesse della comunità mondiale. Riflettendo ideali comuni, è uno sforzo positivo per cercare nuovi modelli di cooperazione internazionale e di *governance* globale, dando un nuovo impulso positivo alla pace e allo sviluppo nel mondo»¹⁰. Per la Cina, si tratta di un programma auspicabile, soprattutto per i Paesi meno sviluppati. La BRI, in quest'ottica, rafforzerebbe le prospettive di sviluppo di molti di questi Paesi attraverso la costruzione di infrastrutture di trasporto e di altre infrastrutture fisiche connesse. I forti flussi di investimenti nel settore edilizio aumentano la capacità tecnica dei Paesi meno sviluppati, favorendo un miglioramento delle norme in materia di infrastrutture di trasporto e una liberalizzazione transfrontaliera per il commercio. Alla luce di queste prospettive, l'iniziativa è stata accolta con favore dalla maggior parte degli Stati membri al momento del suo avvio e della sua attuazione. Tuttavia, ci sono anche preoccupazioni circa i possibili rischi che la BRI può portare allo sviluppo di suddetti Paesi. In primo luogo, molti di questi devono migliorare le proprie infrastrutture, in quanto lo stato inadeguato di esse sta ostacolando lo sviluppo economico. Inoltre, le pressioni di una popolazione in aumento, l'urbanizzazione e l'industrializzazione richiedono anche risorse finanziarie per sostenere lo sviluppo delle infrastrutture fisiche. Secondo una relazione della Banca Asiatica per lo sviluppo delle infrastrutture, i Paesi del Sud-est asiatico dovranno richiedere 2.759 miliardi di dollari per investimenti infrastrutturali tra il 2016 e il 2030¹¹. I cospicui fondi provenienti dalla BRI serviranno per aiutare i Paesi in via di sviluppo a soddisfare le loro esigenze di finanziamento delle infrastrutture. In secondo luogo, il miglioramento delle infrastrutture (autostrade, aeroporti, porti marittimi e ferrovie) creerà inoltre le condizioni per lo sviluppo del commercio e del turismo. In terzo luogo, la BRI contribuirà a una migliore integrazione del settore privato coinvolgendolo nel settore dell'edilizia, piuttosto che affidarsi esclusivamente a imprese statali (SOE)¹². Il modello di finanziamento della BRI prevede che i prestiti delle banche cinesi

¹⁰ China's National Development and Reform Commission (NDRC). 2015. Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st Century Maritime Silk Road

¹¹ Le, Hong Hiep. 2017. Belt and Road Initiative: Southeast Asia's Boon or Bane? The Strategist. <https://www.aspistrategist.org.au/belt-road-initiativesoutheast-asias-boon-bane/>.

¹² Imprese a conduzione statale

saranno pagati ai contraenti cinesi solo se questi si impegnano per i progetti di sviluppo. Questo può apportare alcuni benefici, come la riduzione dell'onere finanziario per i governi, l'aumento della produttività e il miglioramento della qualità dei servizi pubblici. Può, inoltre, facilitare il trasferimento delle conoscenze. La crescita del settore privato in molti paesi in via di sviluppo lungo la BRI è relativamente recente e molte imprese non dispongono delle capacità o delle risorse necessarie per realizzare importanti progetti di costruzione. L'adozione di un modello misto (Stato-privato) favorisce la trasparenza nella distribuzione dei finanziamenti, la possibilità di raggiungere un equilibrio tra finanziamenti pubblici e privati, la presenza di solidi sistemi di gestione per funzionare oltre frontiera. Tuttavia, i Paesi riceventi sono esposti a rischi finanziari. Questo deriva da uno degli obiettivi nascosti della BRI, che mira a promuovere gli interessi economici della Cina all'estero, come analizzato sopra. I rischi per i paesi in via di sviluppo includono: volatilità dei cambi, rischio di recessione, instabilità dei prezzi, investimenti eccessivi del settore privato, questioni regolamentari, corruzione e mancanza di trasparenza. Ad esempio, in Vietnam, i progetti infrastrutturali finanziati dai prestiti cinesi e quelli effettuati da appaltatori cinesi hanno sofferto di vari problemi come ritardi nella costruzione, superamento dei costi da quelli previsti, scarsa qualità della costruzione e alti costi di manutenzione dopo il completamento. In secondo luogo, il coinvolgimento di appaltatori cinesi può comportare anche altri pericoli, quali diventare "discariche tecnologiche" per la tecnologia cinese obsoleta; mentre i lavoratori locali rischierebbero di perdere il loro lavoro nel loro mercato interno. Tuttavia, all'interno della BRI, alcuni Stati, come l'India e l'Indonesia, hanno dimostrato esperienze di *project management* relativamente forti. Altri, come Cambogia e Pakistan, hanno una *governance* più debole. In questi casi, la Cina potrebbe essere in una posizione migliore per stabilire le condizioni e imporre progetti più rischiosi a questi paesi. In terzo luogo, i Paesi in via di sviluppo corrono il rischio di dover pagare importi cospicui di debito verso la Cina. Questo è il famigerato argomento della "trappola del debito". La maggior parte dei progetti che sono stati finanziati sono quelli a lungo termine, la cui redditività è in dubbio. Questo, combinato con la capacità della Cina di stabilire condizioni di prestito e imporre rischi finanziari, non può garantire il successo e l'efficacia di tutti i progetti. Se un progetto venisse bloccato o scartato per qualche motivo, i Paesi dovrebbero comunque pagare il conto e accumulare debiti nei confronti della Cina. In quarto luogo, questi Stati potrebbero diventare 'vassalli economici' di Pechino¹³. Sebbene la BRI possa portare benefici per l'economia, per il commercio e per la cooperazione internazionale, il principale motore alla base dell'iniziativa sono le ambizioni interne della Cina. Pertanto, quando si ricevono sovvenzioni o prestiti dalla Cina, si sviluppa il rischio di indebolimento della propria sovranità nazionale. L'India, in merito, aveva dei dubbi su questa iniziativa e sospettava che la BRI potesse essere usata come cortina fumogena per Pechino al fine di affermare il proprio controllo sull'Oceano Indiano. Nel Sud-est asiatico, alcuni esperti temono che ricevere finanziamenti cinesi dividerà l'ASEAN, indebolendo il suo ruolo e rendendo difficile il

¹³ Phillips, Tom. 2017. The \$900 bn Question: What Is the Belt and Road Initiative? The Guardian May 12th, 2017. <https://www.theguardian.com/world/2017/may/12/the-900bn-question-what-is-the-belt-and-road-initiative>.

raggiungimento di un consenso sulle questioni relative alla Cina, come la controversia sul Mar Cinese Meridionale. La gratitudine nei confronti di Pechino per i finanziamenti ricevuti potrebbe aumentare notevolmente il consenso nell'area interessata. Inoltre, bisognerebbe anche tenere conto dei rischi umani e ambientali posti dai progetti BRI. L'obiettivo della Cina di investire in altri Paesi è favorito dagli interessi di Pechino rispetto agli interessi delle popolazioni locali nei paesi in cui investono. Tuttavia, i guadagni economici possono mettere in ombra la sicurezza e il benessere della popolazione locale. Un esempio è stato il caso di *China National Offshore*, ovvero la costruzione di una raffineria da parte della *Oil Corporation* alla fine dell'oleodotto lungo 1200 chilometri in Myanmar. L'oleodotto è stato costruito per evitare il trasbordo di petrolio nello Yunnan attraverso lo stretto di Malacca. È previsto che il Myanmar riceva 13,81 milioni di dollari di commissioni e il costo del trasferimento del petrolio è stato fissato a 1 dollaro USA per tonnellata. Tuttavia, nel 2013, i residenti locali hanno affermato che l'impianto di raffineria produrrebbe paraxilene, sostanza usata per realizzare bottiglie di plastica e poliestere. Questa viene considerata molto tossica per il corpo umano se inalata o ingerita. Sebbene non ci siano ancora prove concrete se l'impianto produrrà paraxilene o meno, questo è stato completato ed è diventato operativo nel maggio 2017¹⁴. È fondamentale, alla luce di questi problemi ambientali e sociali, che la BRI rispetti la comunità locale e l'ambiente, per evitare implicazioni negative a lungo termine. Penso che il successo di questo vastissimo progetto, in definitiva, dipenda dalla volontà dei singoli Stati di firmare accordi di *soft law* all'interno della Via della Seta che – sebbene non siano fonti vincolanti – hanno molte volte avuto un ruolo dirimente nel determinare l'ordine globale. Pensare al clima di tolleranza e convivenza che per molto tempo ha caratterizzato nei regni che la BRI attraversava ci dovrebbe far riflettere sull'importanza delle iniziative transnazionali, come questa, capaci di favorire la convivenza tra i popoli. Emblematiche le parole pubblicate nel libro bianco dal governo cinese nel 2015¹⁵ riferendosi alla cooperazione tra Oriente e Occidente nel periodo della Via della Seta: “*Per migliaia di anni, lo spirito della Via della Seta – pace e cooperazione, apertura e inclusività, apprendimento reciproco e reciproco vantaggio – è stato trasmesso di generazione in generazione, ha promosso il progresso della civiltà umana e ha contribuito notevolmente alla prosperità e allo sviluppo dei Paesi lungo la Via della Seta. Simbolizzando la comunicazione e la cooperazione tra Oriente e Occidente, lo Spirito della Via della Seta è un patrimonio storico e culturale condiviso da tutti i Paesi del mondo.*”

¹⁴ Trang, 2020. “Critical Reflections on China’s Belt & Road Initiative”, Palgrave Macmillan, 2020, capitolo 11.

¹⁵ Si faccia riferimento a questo sito per vederne il testo: https://www.iai.it/sites/default/files/orizzontecina_03.pdf [ultimo accesso: 4 settembre 2022]

Capitolo 1

1.1. La tipologia di accordi siglati all'interno della *Belt and Road Initiative*

La *Belt and Road Initiative* è un accordo mega-regionale che ha profondamente cambiato il mondo del ventunesimo secolo. Questa comprende un insieme molto complesso di accordi, che variano dai *Memoranda di Intesa* a contratti per singoli progetti, la cui importanza si evince sia dai vari progetti infrastrutturali attivati sia dai nuovi meccanismi internazionali che sono stati creati (Cooper Dreyfuss, 2017).

Gli accordi firmati all'interno della BRI si dividono in due macrocategorie: gli accordi primari e gli accordi secondari. I primi sono degli strumenti giuridici *non-binding*¹⁶ che vengono conclusi dalla Cina e dai Paesi Terzi sulle questioni legate alla Via della Seta. È bene considerare che, tra più di 200 documenti conclusi con 30 organizzazioni internazionali e con quasi 140 Stati, gli accordi di rango primario costituiscono la maggior parte (Lattemann., 2018). I secondi, invece, sono accordi operativi che definiscono operativamente vari progetti (e.g. progetti portuali o industriali) la cui base sono sempre accordi di natura finanziaria. Infatti, gli accordi secondari molte volte coinvolgono sia il settore privato che quello pubblico, dando vita alle *Public Private Partnership* (PPP).

Gli accordi primari possono essere bilaterali o plurilaterali, a seconda del numero di parti coinvolte. La Cina, nel corso degli anni, ha mostrato una preferenza per gli accordi bilaterali in quanto questi possono essere considerati più informali (Petersmann, 2020). Negli anni, inoltre, si può notare una preferenza della Cina per il ricorso alle agenzie delle Nazioni Unite come parti degli accordi primari all'interno della BRI. La Repubblica Popolare Cinese ha concluso accordi primari con circa venti agenzie delle Nazioni Unite (Rosellini 2019). Tra questi è bene ricordare, in questa sede, il *Memorandum* d'Intesa concluso tra la Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite¹⁷ e la Commissione Nazionale per lo Sviluppo e per le Riforme della Repubblica Popolare Cinese. Il MOU è stato firmato nel 2016 dal Segretario esecutivo dell'UNECE, Friis Bach, e dal Presidente della NDRC, Shaoshi Xu, al fine di istituire un Centro internazionale di eccellenza per *le Public Private Partnership* (PPP) ospitato congiuntamente dalla Tsinghua University e dalla City University di Hong Kong. L'obiettivo dell'UNECE è collaborare con la Cina per facilitare le procedure interessano il settore dei trasporti e quello degli scambi a sostegno della BRI tramite un appropriato programma di formazione messo in atto dal Centro di eccellenza.

Ciò detto, è bene ricordare le tipologie di accordi compresi in quelli di rango primario (Wang, 2021): i MoUs, gli accordi di cooperazione (MoA), gli accordi quadro (*framework agreement*), i principi guida, le

¹⁶ Atti giuridicamente non vincolanti che, pertanto, non hanno una rilevanza sul piano del diritto. Vengono ampiamente usati nelle Relazioni Internazionali per dichiarare posizioni comuni, regolare affari o accettare impegni politici reciproci.

¹⁷ Venne istituita nel 1947 per favorire la cooperazione sociale ed economica e lo sviluppo sostenibile in Europa, Canada, Stati Uniti, Israele e alcuni degli Stati dell'Asia Centrale. Ad oggi conta 56 Paesi membri e risponde al Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite.

dichiarazioni congiunte (*joint declarations*), i comunicati congiunti (*joint communiques*) e i *consensus*. I MoUs, non giuridicamente vincolanti, sono documenti giuridici che descrivono un accordo bilaterale o multilaterale tra le parti. Esprimono una convergenza di volontà tra le parti in questione e indicano una linea comune d'azione, piuttosto che un impegno giuridico. Si tratta di un'alternativa più formale al *Gentlemen's Agreement*¹⁸, ma generalmente mancano del potere vincolante di un contratto. D'altro canto, i MoA stabiliscono i termini giuridici comuni di un «accordo condizionale» in cui è previsto il trasferimento di fondi per un determinato servizio. Un accordo di cooperazione (MoA) è un documento scritto tra le parti per collaborare su un progetto concordato o per raggiungere un obiettivo congiunto. Questo può anche essere un documento giuridico vincolante che impegna le parti a rispettare i loro impegni (*legally binding* nel caso le parti abbiano tutte lo stessi *animus contrahendi*). Un *Memorandum d'Intesa* molto importante è quello firmato all'interno della BRI tra Italia e Cina nel 2019. Gli obiettivi di questo sono favorire *il Made in Italy* verso il mercato cinese e la creazione di progetti infrastrutturali che possano rendere i nostri porti competitivi, vista la nostra posizione strategica all'interno del Mediterraneo. Un accordo di cooperazione, invece, è quello tra Cina e Nuova Zelanda del 2017. Questo MoA, specificamente, ha quattro aree d'azione: coordinare le politiche di entrambi gli Stati per sostenere al meglio la BRI; cooperare bilateralmente per aumentare il volume degli scambi commerciali di almeno 30 miliardi di dollari e aggiornare l'accordo di libero scambio tra i due Paesi risalente al 2008; favorire gli scambi culturali ed educativi e incentivare la cooperazione multilaterale nell'ambito delle Nazioni Unite, dell'APEC¹⁹, del Vertice dell'Asia orientale²⁰, della Banca Asiatica d'investimento per le infrastrutture²¹ e del Forum delle isole del Pacifico²² per favorire le economie regionali. Un accordo quadro (*framework agreement*), invece, è un accordo tra due parti che – consapevolmente - non hanno raggiunto un accordo definitivo su tutte le questioni attinenti alle loro relazioni, ma hanno raggiunto un accordo su un numero sufficiente di questioni per portare avanti le relazioni, con ulteriori dettagli da concordare in futuro (UNECE, 2012). Un accordo quadro molto interessante è quello tra la Cina e gli Emirati Arabi Uniti, risalente al 2019, nel quale le due parti hanno espresso la volontà di creare legami più forti tra le loro strategie di sviluppo; rafforzare le comunicazioni sulle politiche industriali e pianificare i progetti faro nel quadro della *Belt and Road Initiative*, in modo da stimolare lo sviluppo economico della regione del Medio Oriente e della Regione del Golfo.

¹⁸ È un patto informale tra le parti, molto spesso orale, che non ha alcun valore in sede giudiziale. Tuttavia, le parti hanno un comune interesse a mantenere la parola data sulla base dell'onore e della reciproca convenienza.

¹⁹ L'Asia – Pacific Economic Cooperation risale al 1989 per favorire gli investimenti, il libero scambio e la cooperazione in ambito economico nell'area pacifico-asiatica. Non ne fanno parte i singoli Stati bensì le economie (infatti si tratta di organismo internazionale e non di organizzazione internazionale), motivo per il quale all'interno non troviamo la Repubblica Popolare Cinese ma la Cina continentale, Taiwan e Hong Kong.

²⁰ L'East Asia Summit è un forum che comprende i 16 Paesi facenti parte dell'Asia Orientale

²¹ Nata nel 2014 è l'istituzione finanziaria facente capo alla Repubblica Popolare Cinese

²² Nato nel 1971, è un'organizzazione internazionale che vuole favorire la cooperazione internazionale tra i Paesi indipendenti situati nell'Oceano Pacifico.

I principi guida sono un insieme di valori morali che definiscono il comportamento atteso dagli attori coinvolti e il processo decisionale. Si tratta di una lista di principi altamente rispettati e attesi fissati da un'organizzazione o dagli Stati. All'interno della BRI sono stati fissati i principi guida per il finanziamento dello sviluppo della stessa. Il primo principio è il progresso e, secondo la Commissione permanente della Repubblica Popolare Cinese alle Nazioni Unite, dal 2013, l'iniziativa *Belt and Road* ha favorito il coordinamento delle politiche, la connettività delle infrastrutture, il commercio senza ostacoli, l'integrazione finanziaria e legami interpersonali più stretti come obiettivi principali, ha compiuto passi concreti. Questo è stato prodromico al coordinamento delle politiche che è da sempre un presupposto essenziale per le azioni congiunte degli Stati. Un altro fondamentale principio che guida il perimetro d'azione della BRI è la connettività infrastrutturale. Secondo la stessa Commissione (di cui *supra*) costruire un quadro infrastrutturale completo, multilivello e composito incentrato su ferrovie, strade, navigazione, aviazione e gasdotti. Tutto ciò può notevolmente ridurre i costi di transazione di prodotti, capitali, informazioni e tecnologie che fluiscono tra le regioni e ha promosso efficacemente l'allocazione ottimale delle risorse tra le diverse regioni. In tal modo contribuisce a realizzare una cooperazione reciprocamente vantaggiosa e uno sviluppo comune. Sempre nell'ottica di realizzare una cooperazione a tutto tondo, un altro obiettivo da perseguire è il commercio senza ostacoli. Diviene, quindi, fondamentale liberalizzare il commercio e gli investimenti nei Paesi e nelle regioni partecipanti, liberando il potenziale di crescita delle imprese e consentendo ai partecipanti di impegnarsi in una globalizzazione economica più ampia e profonda. In questo l'integrazione finanziaria gioca un ruolo cruciale all'interno della BRI. Le istituzionali internazionali finanziarie che operano multilateralmente e le banche devono fornire un supporto finanziario stabile e trasparente per i partecipanti della BRI. Un altro principio è favorire la cooperazione industriale al fine di costruire catene di industria, fornitura, servizi e valore che vadano a vantaggio di tutti e siano condivise da tutti, in modo da fornire nuovi motori di crescita per uno sviluppo più rapido nei paesi partecipanti. La Commissione riporta come dal 2013 al 2018 gli investimenti diretti della Cina nei paesi B&R abbiano superato i 90 miliardi di dollari. Nel 2018 le imprese cinesi hanno realizzato un totale di 15,6 miliardi di dollari di investimenti diretti esteri²³ nei paesi B&R e il fatturato dei progetti con contratti esteri nei paesi B&R ha raggiunto 89,3 miliardi di dollari. La conseguenza di ciò sarà un costante progresso nella cooperazione internazionale sullo sviluppo industriale e sui mercati di terzi. Poiché la crescita più rapida nei paesi B&R ha generato enormi richieste di mercato alla cooperazione industriale internazionale, la Cina ha adottato misure attive per promuovere la cooperazione industriale orientata al mercato con i paesi interessati in tutte le aree, in modo da migliorare la struttura industriale e aumentare il livello delle industrie in questi Paesi. Attualmente la Repubblica Popolare Cinese ha firmato accordi di cooperazione industriale con più di 40 paesi tra cui Kazakistan, Egitto, Etiopia e Brasile. Ha unito programmi di cooperazione industriale con organizzazioni regionali come l'ASEAN, l'Unione Africana e la CELAC²⁴. Ha

²³ Gli investimenti diretti permettono lo spostamento di capitale, risorse o tecnologie da un Paese all'altro

²⁴ La comunità di Stati Latinoamericani e dei Caraibi è nata nel 2010 e ne fanno parte 33 Paesi dell'America Latina e dei Caraibi

firmato, inoltre, accordi di cooperazione di mercato di terze parti con Francia, Italia, Spagna, Giappone e Portogallo. Ultimi, ma non per importanza, i legami interpersonali che costituiscono la base culturale per la costruzione della *Belt and Road*. Negli ultimi cinque anni circa, i Paesi B&R hanno svolto attività diplomatiche e scambi culturali di varie forme in ampi campi, migliorando la comprensione e il riconoscimento reciproci e gettando solide basi culturali per promuovere l'iniziativa. La Commissione permanente sottolinea come la Cina e altri paesi B&R hanno ospitato eventi come festival artistici, festival cinematografici e festival musicali. Grazie allo sforzo congiunto di Cina, Kazakistan e Kirghizistan “*the Routes Network of Chang'an-Tian Shan Corridor*” è diventato un sito del patrimonio mondiale dell'UNESCO²⁵ (UNESCO, 2014). La Cina ha firmato accordi con 24 paesi B&R sul riconoscimento reciproco dei diplomi di istruzione superiore. Nel 2017, 38.700 studenti provenienti da altri Paesi B&R hanno studiato in Cina grazie a borse di studio fornite dal governo cinese. La Cina ha aperto 153 Istituti Confucio e 149 Aule Confucio in 54 Paesi B&R. In aggiunta a ciò, l'Accademia Cinese delle Scienze offre borse di studio in programmi di master e dottorato ad altri paesi B&R e gestisce corsi di formazione scientifica e tecnologica che hanno formato circa 5.000 studenti di altri paesi B&R.

In merito alle dichiarazioni congiunte, può essere in questa sede riportato come esempio la dichiarazione congiunta tra Cina e Francia sulla salvaguardia del multilateralismo e sul miglioramento della *governance* mondiale del 2019²⁶ sulla base della fiducia e della convenienza reciproche. Il primo punto della dichiarazione, facendo riferimento al fatto che entrambi i Paesi facciano parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, afferma che gli Stati “*si impegnano a promuovere il processo mondiale di multipolarità e di multilateralismo basato sul diritto internazionale e sulle norme universalmente riconosciute che disciplinano le relazioni internazionali e a promuovere relazioni internazionali fondate sul rispetto reciproco, l'equità, la giustizia e la cooperazione reciprocamente vantaggiosa*”. Come si può ben evincere, sono dichiarazioni che – almeno formalmente – hanno un certo peso in quanto vedono le parti assumere molto spesso una posizione netta.

Per concludere la lista di esempi in merito agli strumenti giuridici molto frequentemente usati dalla Cina, dobbiamo quindi citare i comunicati congiunti e i *consensus*. Nel primo caso è doveroso ricordare, visto il tema cardine che guida questo elaborato, il comunicato congiunto tra i Leader²⁷ che hanno partecipato alla tavola rotonda del secondo Forum della *Belt and Road* per la cooperazione internazionale. Il ministro degli Esteri cinese, Wang Yi, ha aperto il Forum chiarendo lo scopo ultimo di questo, ovvero: “*lavorare insieme alla Belt and Road e creare un futuro migliore*” (Yi, 2019). Gli argomenti cardine del dibattito sono stati la creazione di relazione di partenariato più strette tra i Paesi coinvolti, lo sfruttamento delle energie, lo sviluppo sostenibile e il rispetto dell'Agenda delle Nazioni Unite 2030.

²⁵ Questa proprietà è un tratto di 5.000 km della vasta rete delle Vie della Seta, che si estende da Chang'an/Luoyang, capitale centrale della Cina nelle dinastie Han e Tang, alla regione Zhetysu in Asia Centrale.

²⁶ La dichiarazione congiunta ha visto un accordo tra il Presidente Macron e il Presidente Xi Jinping dopo la visita di quest'ultimo a Parigi tra il 24 e il 26 marzo 2019.

²⁷ Vi hanno partecipato più di 150 Paesi e più di 90 organizzazioni internazionali

Il *consensus* forse più famoso in letteratura è il *Suzhou Consensus* che ha interessato la Suprema Corte cinese e le Supreme Corti dei Paesi dell'Europa centrale e orientale (i Paesi c.d. CEEC). L'obiettivo prefisso è quello di migliorare e approfondire le possibilità di scambio e di cooperazione giudiziaria internazionale; quindi la trasparenza giudiziaria, l'applicazione delle tecnologie dell'informazione nei tribunali, la risoluzione alternativa delle controversie²⁸ e il ruolo delle corti supreme nella promozione dell'efficienza giudiziaria.

Molto spesso un accordo viene usato per rafforzare un impegno preso sotto un'altra forma non giuridicamente vincolante. Si veda che, per esempio, la lettera di intenti con la Commissione economica e sociale delle Nazioni Unite per l'Asia e il Pacifico²⁹ è stata seguita da un MOU nel 2016 per favorire la cooperazione multilaterale, lo sviluppo sociale e la sostenibilità³⁰. L'idea sottostante è che la BRI possa fungere da catalizzatore e acceleratore importante per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile di cui all'Agenda 2030 delle NU.

Riassumendo, gli accordi primari possono riguardare diverse aree e questioni, tra cui anche lo sviluppo infrastrutturale, la creazione di parchi industriali, la promozione di investimenti, la cooperazione finanziaria nel medio e nel lungo periodo (coinvolgendo anche la Banca Asiatica d'investimento per le infrastrutture). Possono, inoltre, promuovere iniziative regionali. Un esempio concreto può essere visto nell'accordo quadro che ha favorito la cooperazione doganale tra Cina e i Paesi dell'Europa orientale grazie all'intervento delle istituzioni finanziarie della CEECP e del *Cross-Border Interbank Payment System (CIPS)*³¹ (Gorski, 2018). I *Memoranda of Agreement*, infatti, molto spesso tendono a coprire aree tematiche molto vaste e vogliono fornire un quadro generale per gli operatori. Qualora si tratti di questioni più specifiche (finanza, dispute giudiziarie o energia) il governo cinese molto spesso tende a propendere per accordi intergovernamentali o principi guida. I *Memoranda of Understanding* sono uno strumento tendenzialmente neutro che può, secondo le esigenze del momento, coprire sia aree generali che specifiche (Wang, 2021).

Interessante è notare come la Cina sia ricorsa molto spesso, negli ultimi anni, ad accordi per regolamentare il mercato con operatori terzi, specie con quelli operanti nei Paesi in via di sviluppo. Per la Cina questa è un'occasione geopoliticamente fondamentale per esportare tecnologie (comprese quelle di produzione) e affermarsi in nuovi mercati, come sostenuto dal Professor Zheng.³²

²⁸ La risoluzione alternativa delle controversie riguarda le controversie che possono emergere tra i consumatori e le imprese a causa di contratti di beni e servizi. Si decide di non optare per un procedimento giudiziale, molto spesso lungo e dispendioso, ma si procede direttamente con un reclamo presso un organismo preposto alla risoluzione della controversia in questione (MISE, ultimo aggiornamento di marzo 2022).

²⁹ Fa capo al Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite

³⁰ Si veda il testo completo del *Memorandum* al seguente link: <https://www.unescap.org/sites/default/files/20190426-CHN-MOFA-BRI-ENG.pdf> [ultimo accesso il 10 marzo 2022]

³¹ È un sistema di pagamento che offre servizi di compensazione ai suoi partecipanti che pagano e che fanno scambi transfrontalieri in RMB. Sostenuta dalla People's Bank of China (PBOC), la Cina ha lanciato il CIPS nel 2015 per favorire l'uso di RMB.

³² Il Professor Zheng è docente presso l'Università del Sichuan. Si veda il suo articolo "The Significance, Practices and Prospect of China's Third Market Cooperation" (2019): https://www.researchgate.net/publication/338667138_Third-party_market_cooperation_under_the_Belt_and_Road_Initiative_progress_challenges_and_recommendations [ultimo accesso il 10 marzo 2022]

Gli accordi primari all'interno della BRI:*

Tipo di accordo	Parti aderenti all'accordo	Tipologia	Esempio di riferimento
Accordi primari bilaterali	Un governo subnazionale	MoU	MoU firmato da NDRC e Stato del Victoria
		Accordo quadro	Accordo quadro tra NDRC e stato del Victoria
	Un governo nazionale	MoU	MoU tra Italia e Cina
		MoA	MoA tra Cina e Nuova Zelanda
		Accordo quadro	Accordo quadro tra Cina ed Emirati Arabi Uniti
	Organizzazioni internazionali	MoU	MoU firmato da UNECE e NDRC
Accordi primari plurilaterali	Più di una parte	Dichiarazione congiunta	BRF comunicato congiunto
		Dichiarazione di azione	Dichiarazione di azione comune tra Cina ed EAU
		MoU	MoUs con le banche cinesi multilaterali per lo sviluppo
		Principi guida	Principi guida sul finanziamento e sullo sviluppo della BRI
		Consensus	Suzhou consensus
		Comunicato congiunto	Secondo forum della Belt and Road per la cooperazione internazionale
Accordi di mercato con terze parti	Una parte	Dichiarazione congiunta	Dichiarazione congiunta tra Francia e Cina
Accordi di cooperazione	Più parti	MoU	Accordi di cooperazione sul mercato tra Cina e altri paesi (Giappone, Italia, Spagna, Singapore, Belgio, Svizzera e Paesi Bassi)

*Tabella realizzata con Excel rivisitando la tabella creata dal Professor Wang sulla base degli accordi studiati in questa tesi. Il MoU e l'accordo quadro firmato con lo Stato del Vittoria, sebbene non analizzati in questa sede, servono come esempio di accordi primari bilaterali firmati dalla Cina con governi subnazionali.

È bene chiarire lo *status* legale degli accordi primari, che possono essere sintetizzati come compendio tra strumento politico e strumento giuridici, essendoci un forte *continuum* tra politica e legge in questa iniziativa. La Cina dimostra di essere in grado di trasformare il sostegno dei leader politici in iniziative concrete. Essendo

comunque strumenti di *soft law*³³, gli accordi primari mirano a promuovere la cooperazione (in ottica di armonizzazione normativa) e dei principi comuni per risolvere dispute internazionali (ad esempio quelle commerciali e quelle riguardanti la protezione della sovranità statale sul proprio *cyberspace*³⁴. Proprio per regolare aree ben specifiche, gli accordi della BRI si differenziano dalle comuni fonti di *soft law* che, tendenzialmente, promuovono esclusivamente l’emanazione di regole comuni. Infatti, il MoU tra Italia e Cina chiarisce che questo “*non costituisce un accordo internazionale che possa costituire diritti e obblighi per il diritto internazionale*” ma questo “*deve essere interpretato come un impegno delle parti a comportarsi in materia finanziaria nel modo pattuito*”.³⁵

Gli accordi primari non definiscono un’autorità che vigili il rispetto degli impegni assunti, a differenza di altre fonti di *soft law*. Tantomeno non designano terze parti (quali corti internazionali) per implementare gli accordi con principi generali. Emerge chiaramente, quindi, la preferenza della Cina nel ricorrere alla diplomazia per implementare questi stessi strumenti. Infatti, durante le trattative del MoU tra Italia e Cina, è stata designata una commissione governativa allo scopo di risolvere ogni eventuale dubbio derivante dall’interpretazione del MoU.

Oltre agli accordi primari, troviamo gli accordi secondari. La loro funzione è quella di implementare e rendere esecutivi i progetti all’interno della BRI e, tendenzialmente, possono essere considerati fonti di *hard law*.³⁶ Lo stesso strumento giuridico primario può prevedere la stipula di un accordo secondario per definire i progetti e programmi accordati in quello primario (Norton, 2018). Gli accordi primari, sebbene non giuridicamente vincolati, sono fondamentali perché costituiscono la base sulla quale si ergono gli accordi secondari giuridicamente vincolanti. Questi ultimi possono spesso declinarsi in contratti che coinvolgono le parti direttamente ai progetti o alle iniziative in questione. Si dividono principalmente in due categorie: 1) gli accordi che definiscono sia le *performances* economiche previste che il *performance bond*, ovvero una garanzia fornita per tutelarsi dal rischio di inadempimento di una parte contrattuale; 2) gli accordi finanziari che comprendono anche gli accordi di prestito o gli accordi di sovvenzione (Hamzah, 2018). Le parti coinvolte in questa tipologia di accordi sono governi, imprese e imprese o società partecipate. La stipula di questi accordi è molto lunga perché le parti di solito sono soggette a differenti giurisdizioni a causa della natura infrastrutturale dei progetti sui quali ci si accorda (*ibidem*). Questi progetti, infatti, risultano difficili da negoziare poiché soggetti a ritardi, situazioni di instabilità politica e sovraccosti rispetto a quelli inizialmente pattuiti. Per negoziare risulta sempre fondamentale l’azione di governo che, sebbene indiretta, diventa

³³ Fonti che non sono giuridicamente vincolanti ma hanno una forte valenza esortativa. Possono, tuttavia, indicare dei principi e delle regole da seguire

³⁴ Si veda “The Belt and Road Digital Economy International Cooperation Initiative: <http://www.scio.gov.cn/31773/35507/35520/Document/1612635/1612635.htm> [ultimo accesso il 22 marzo 2022]

³⁵ MoU tra Italia e Cina: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum_Italia-Cina_EN.pdf

³⁶ Fonti che sono giuridicamente vincolanti la cui violazione costituisce un illecito internazionale.

decisiva. Lo stesso ex Viceministro degli Affari Esteri cinese, Le Yucheng, ha sottolineato come la BRI comprenda progetti altamente influenzati dalla politica³⁷.

Dopo aver fatto questa panoramica sugli strumenti giuridici usati all'interno della BRI, è doveroso chiedersi le ragioni per cui questi vengano usati. Indubbiamente gli accordi primari (che portano successivamente alla ratifica di accordi secondari) hanno molti vantaggi, tra cui bassi costi per la stipula di contratti molta flessibilità contrattuale (Wang, 2021). Il fatto che questi strumenti rientrino nella categoria della *soft law* evita le procedure di ratifica a livello nazionale ed evita i costi di transazione di continue sedute di *bargaining* su singoli punti. Inoltre, questi strumenti (vista la vastità degli accordi già esistenti) possono certamente favorire la legittimità della *Belt and Road Initiative* agli occhi dei governi mondiali, accrescendo il ruolo sempre più rilevante della Cina nella *governance* globale. D'altra parte, gli Stati sono incentivati a firmare questi documenti perché, nella maggior parte dei casi, questi non contengono impegni vincolanti, riducendo quell'asimmetria di potere che si potrebbe creare nel caso la Cina imponesse obblighi e vincoli (Wang, 2019). Per le parti risulta molto facile negoziare le singole clausole, limitando gli impegni assunti e introducendo riserve. Si ricorre molto spesso anche al linguaggio esortativo. La flessibilità di questi accordi risulta essere una delle caratteristiche fondamentali della BRI, che viene caldamente apprezzata dalle grandi potenze. Il ricorso alla *soft law* è sempre desiderabile quando non si è certi di quali siano le norme migliori da adottare *pro-futuro* in determinate materie: modificare accordi giuridicamente vincolanti è molto più complicato rispetto alla modifica di strumenti non vincolanti, anche grazie al linguaggio spesso meramente esortativo che questi ultimi usano. La Cina stessa favorisce accordi flessibili in quanto non ha dei propri interessi ben definiti, specie per quanto concerne il commercio digitale dove – se venissero fissati dei requisiti di localizzazione dei dati – le imprese cinesi operanti all'estero dovrebbero pagarne dei costi (Wang, 2021).

Un'altra fondamentale ragione per cui la BRI vede le proprie fondamenta negli accordi primari è la necessità della Cina di fare esperienza nella gestione degli affari globali. A differenza di altre potenze occidentali da sempre presenti nell'arena globale, la Repubblica Popolare Cinese ha molta meno esperienza³⁸. Firmando accordi di rango primario, la Cina si assicura la partecipazione alla BRI di moltissimi attori internazionali fondamentali velocemente e a basso costo. Per ogni Stato, la Cina sembra adottare un approccio differente, cercando quindi la cornice maggiormente appropriata per un determinato contesto (Wang, 2019). Infatti, la Cina ha deciso di investire anche nei Paesi dove non viene garantito lo stato di diritto: questo ovviamente rende necessario cambiare di volta in volta la cornice degli accordi.

³⁷ Si veda l'intera intervista concessa al Financial Times:

https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/201809/t20180926_678696.html [ultimo accesso il 20 marzo 2022]

³⁸ Si veda: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-11-28/china-turns-to-the-art-of-war-as-trump-signals-battle-on-trade> [ultimo accesso il 10 marzo 2022]

La BRI si espande anche nei settori emergenti, ad esempio quello dei *big data*. La *Digital Silk Road*, nata nel 2015, affianca la Via della Seta dal punto di vista delle telecomunicazioni e del settore tecnologico (compreso l'*e-commerce*). Pechino ha deciso di investire in questi settori per accrescere la *soft power* cinese in Africa Orientale e in Asia del Sud-est, dove le economie sono ancora in via di formazione. Per dare un dato emblematico dello sviluppo travolgente della tecnologia, è stato stimato che entro il 2025 le economie asiatiche del Sud-est vedranno un giro d'affari nell'*e-commerce* di 300 miliardi di dollari³⁹. La Via della Seta digitale risulta imprescindibile per il PCC, il quale vuole mantenere i grandi colossi tecnologici allineati ai propri interessi. Emblematici sono tutti i progetti all'interno della *Digital Silk Road* che prevedono la costruzione di cavi sottomarini in fibra ottica. Una stima del *Center for Strategic & International Studies*⁴⁰ ha dimostrato che più del 50% di questi sono sotto il controllo cinese. La paura più grande rimane l'accesso del governo ai *big data* delle grandi aziende cinesi che, come facilmente intuibile, conferirebbe un grande vantaggio e garantirebbe un forte controllo all'interno del Paese.

Un altro rilevante problema risulta essere la dicotomia tra le normative teoretiche e le normative nella pratica. Se i governi interessati sono anche attori economici e regolatori, risulta difficile bilanciare la sicurezza economica con i vincoli legati alla sovranità economica e questo tema risulta essere legato particolarmente ai Paesi in via di sviluppo. Nei trattati viene sancito il principio del libero mercato; ebbene, la Cina potrebbe riservare un trattamento di favore ai propri prodotti e servizi (essendo il Paese investitore nei Paesi terzi) nonostante il principio del libero mercato si basi sulla competizione.

Infine, la BRI non prevede sedi per la risoluzione delle controversie e questo risulta essere problematico alla luce del fatto che il rapporto tra gli accordi primari e altre norme non sia sempre chiaro. Ad esempio, il *Memoranda* sul corridoio economico tra Cina e Pakistan ha effetti multilaterali che, quindi, non si limitano a ricadere sui due singoli Stati in questione. Il coinvolgimento di altri Stati, che in alcuni casi aderiscono a organizzazioni internazionali diverse da quelle a cui i due Paesi in questione hanno aderito, può portare alla nascita di controversie internazionali basate sull'incompatibilità tra gli accordi primari e gli obblighi e diritti previsti da suddette organizzazioni internazionali.

In conclusione, gli accordi primari comportano grandi sfide, in particolare per i Paesi in via di sviluppo. Ciò lo si deve anche al fatto che non ci sia un'istituzione *ad hoc* preposta alla stipula e alla sorveglianza degli accordi (Brummer, 2010). Questo fattore risulta dirimente, regolando gli accordi i temi caldi della società contemporanea. Ciascuno Stato è ambasciatore dei propri interessi e, considerando il numero rilevante di Stati aderenti alla BRI, può risultare complesso compendiare differenze politiche, legali, economiche e sociali riguardanti le diverse realtà. Gli accordi potrebbero avere effetti distorsivi in quanto riflessi delle asimmetrie di potere tra le diverse potenze. È scontato che ogni parte rifletta i propri interessi nelle clausole degli accordi:

³⁹ Si veda: <https://www.orizzontipolitici.it/la-dimensione-globale-della-cina-la-belt-and-road-e-la-digital-silk-road/> [ultimo accesso il 20 marzo 2022]

⁴⁰ Si veda: <https://www.youtube.com/watch?v=k51nXmGnhfs> [ultimo accesso il 10 aprile 2022]

ciò potrebbe avere notevoli effetti distorsivi sulle dinamiche di potere e sulla concorrenza (Di Robilant, 2006). La sfida principale, in questo senso, risiede nella capacità di prevedere a lungo termine le implicazioni distributive e le asimmetrie di potere tra i diversi Paesi derivanti dagli accordi primari. Per fare ciò bisogna considerare olisticamente sia gli accordi primari che quelli secondari all'interno del progetto BRI. Questo tipo di accordi, favoriti dalla loro flessibilità e dai ridotti costi contrattuali, possono essere una delle chiavi di volta della Cina per acquisire una forte legittimità a livello internazionale. Sebbene gli accordi all'interno della BRI abbiano come primo obiettivo quello di regolamentare progetti di sviluppo, nel cono d'ombra permane la volontà di ridisegnare l'ordine globale con il processo di *rule-making*⁴¹.

⁴¹ Si veda: http://www.china.org.cn/china/third_plenary_session/2014-01/16/content_31212602.htm [ultimo accesso il 13 aprile 2022]

1.2 La *Belt and Road Initiative* e la sigla di accordi come strumento di *soft power* di fondamentale importanza per la Repubblica Popolare Cinese

La riuscita della *Belt and Road Initiative* è strettamente collegata dalla capacità della Repubblica Popolare Cinese di usare la *soft power* a proprio favore per aumentare il consenso a livello internazionale e, quindi, promuovere i propri progetti per affermare un certo ordine mondiale tramite gli accordi di cui al paragrafo precedente. Accordi di tale importanza a livello internazionale non verrebbero firmati se la Cina non desse un'immagine di sé come partner credibile e legittimato e ciò è possibile solo grazie al ricorso alla *soft power*. Il discorso sull'importanza della Nuova Via della Seta come strumento di *soft power* non può prescindere da un'analisi sul concetto di potere dolce inizialmente teorizzato da Joseph S. Nye: “*Il potere è la capacità di influenzare gli altri per ottenere i risultati desiderati, e questo può essere fatto con la coercizione, il pagamento o l'attrazione*” (Nye, 2012). Questo tipo di influenza è sempre stata usata dai grandi leader politici, sebbene non esistesse una terminologia *ad hoc* per descriverla. Ad oggi, grazie al lavoro dello studioso che per primo l'ha teorizzato, possiamo dire che il potere dolce (la c.d. *soft power*) è un concetto descrittivo e, come ogni forma di potere, può essere usato sia per scopi nobili che per scopi spregevoli. Anche Bin Laden, Stalin e Hitler usavano la *soft power* per imporre il proprio progetto politico e realizzare gli obiettivi prefissati. Facendo un *excursus* storico, questo tipo di potere ha caratterizzato tutti i regimi storici. Già Lao Tzu⁴², nel 571 a.C., scrisse che un leader è migliore non quando le persone gli obbediscono, ma quando queste difficilmente sanno della sua esistenza; lasciando, quindi, sostanzialmente intendere che il potere dolce è molto più importante dell'antitetico potere forte (la c.d. *hard power*). Machiavelli, nel sedicesimo secolo, opinò che era preferibile che un principe fosse temuto piuttosto che amato; l'importante è che questo non fosse odiato. Molti secoli più avanti, nel 1939, lo studioso realista E.H. Carr parlò di potere internazionale invece di potere dolce, per cercare di misurare in maniera tangibile il potere. Il suo oggetto di studio poteva essere scisso in tre categorie: potere militare, potere economico e il potere di opinione. Ad oggi, le lotte competitive per l'egemonia si fanno principalmente attraverso l'uso della *soft power* (Nye, 2012); dove non solo conta l'azione dei singoli Stati ma anche quella delle istituzioni, delle corporazioni e delle organizzazioni non governative. I potenti mezzi di comunicazione odierni diventano lo strumento fondamentale per vincere questa disputa. Nye coniò anche il termine “*smart power*” per suggerire l'efficiente combinazione tra *soft* e *hard power* che sono necessarie per portare avanti una politica estera efficace. La fornitura internazionale di beni pubblici (e.g. sicurezza, ordine pubblico e infrastrutture) risulta un'efficace misura di *smart power*: la BRI, con la sua

⁴²Noto filosofo cinese, presunto fondatore del taoismo, risalente al VI secolo a.C.

promozione delle infrastrutture, di investimenti, di sviluppo reciproco e cooperazione vantaggiosa per il resto del mondo risulta esserne un buon esempio. La Cina si fa portavoce delle carenze e delle vulnerabilità dell'economia globale, promettendo soluzioni che creino consenso tra i molti.

Servirsi del potere dolce per una strategia governativa nazionale, tuttavia, non risulta immediato e la misura del successo è difficilmente calcolabile. Ci sono stati diversi studi che hanno provato a stabilire quanto la *soft power* sia di successo in Cina. In questa sede, ho deciso di riportare le analisi condotte dal Professor J.P. Voon⁴³ e dal Professor X. Xu⁴⁴ risalenti al 2020 in quanto, a mio avviso, sono le più complete ed esplicative dei punti da me trattati in questa panoramica. Gli studiosi si sono avvalsi dei risultati dei sondaggi condotti dal *Program on International Policy Attitudes* (PIPA) in collaborazione la società di consulenza famosa per i sondaggi *GlobeScan*, condotti dal 2011 al 2016, sotto l'egida della BBC per capire quale fosse la percezione degli altri Paesi della Cina. La BRI può riscuotere sia assenso che dissenso all'interno della comunità internazionale. Le persone che hanno partecipato ai sondaggi o si sono dimostrate favorevoli all'ascesa del Paese, in quanto portatore di opportunità economiche (costruzione di infrastrutture, crescita dell'occupazione e crescita del PIL), o ne hanno un'immagine negativa, pensando che questa potenza voglia indomabilmente penetrare nelle economie dei Paesi meno sviluppati; mettendoli sotto pressione concorrenziale sia a causa dell'afflusso di lavoratori cinesi sia dalle esportazioni cinesi.

Non è possibile applicare un'unica strategia di *soft power* per la Repubblica Popolare Cinese, in quanto c'è una discrasia tra i Paesi BRI lungo la rotta terrestre e i Paesi BRI lungo la rotta marittima. Le dispute territoriali nel Mar Cinese Meridionale si sono fatte acerbe negli ultimi anni, proprio tra gli stessi Paesi aderenti alla BRI. La Cina perciò assume, in questa circostanza, un ruolo stabilizzatore fondamentale, sapendo bene che la pressione concorrenziale delle esportazioni cinesi potrebbe essere più forte sulla rotta marittima; i Paesi che si affacciano a questo Mare, infatti, hanno una struttura produttiva e un export simili a quelli cinesi. In definitiva, la BRI risulta certamente meno problematica e maggiormente accettata da tutti i Paesi che si trovano sulla rotta terrestre (Voon e Xu, 2020).

Nello specifico è emerso che il 51,35% degli intervistati, provenienti da Paesi che ricoprivano il 36,8% di tutti quelli aderenti alla BRI, attribuiva una buona immagine alla Cina. Intuitivamente, verrebbe da pensare che i Paesi partecipanti all'iniziativa abbiano una considerazione migliore del Paese leader, anche grazie agli enormi investimenti diretti che questo favorisce; tuttavia, i sondaggi hanno mostrato che non c'era una significativa differenza di risultati tra i Paesi BRI e i Paesi non-BRI ed è possibile spiegare ciò con i fattori politici negativi (quali le controversie per l'egemonia sul Mar Cinese Meridionale) che possono minare l'immagine positiva che la Cina può offrire anche grazie agli enormi investimenti diretti nei Paesi della Nuova Via della Seta. Tutto ciò che viene ricompreso nel concetto di potere deve essere necessariamente tenuto sotto controllo per vincolare una florida immagine della Repubblica Popolare.

⁴³ Professore presso il dipartimento di Economia della Lingnan University

⁴⁴ Professore presso il dipartimento di Business del Politecnico di Hong Kong

Mentre un governo può facilmente controllare una *policy*, non si può dire altrettanto per gli strumenti che vengono ricompresi nel concetto di *soft power*: la cultura e i valori sono intrinseci nelle società. Certamente la *soft power* è meno pervasiva e rischiosa della *hard power* (che ricomprende l'utilizzo del potere economico e militare), ma è più difficilmente utilizzabile. La prima dipende molto dalla credibilità dei governi e, se viene percepito che questi facciano propaganda tramite la manipolazione di informazioni, diventa inefficace. “*La miglior propaganda non è propaganda*”, scrisse Nye. Il potere dolce funziona per cooptare le persone, evitando di costringerle lapalissianamente, e questo è un elemento fondamentale di *leadership*. La Cina, da sempre, adotta una diplomazia economica sia fortemente incentrata sull'utilizzo della *soft power* per la Nuova Via della Seta ma anche di risorse tipiche del potere forte per assicurarsi la riuscita del progetto. Così facendo, la Cina abbraccia una visione economica apparentemente liberale, sottolineando l'importanza della globalizzazione; del libero scambio; degli investimenti infrastrutturali e dei vantaggi per tutti. La cooperazione viene favorita per conseguire elevati livelli di sviluppo economico sia in Eurasia che in Europa.

A ciascuno Stato non resta, quindi, che servirsi dei tre pilastri fondanti del potere dolce: il potere di attrarre gli altri attraverso la propria cultura; affermare le proprie ferme convinzioni politiche e adottare una politica estera avente un'autorità morale definita che possa essere legittimata dalle parti internazionali. Molti studiosi di relazioni internazionali (Nye è uno di essi) sostengono che la Cina e i Paesi asiatici hanno cominciato a inserire la *soft power* all'interno delle strategie nazionali a seguito della crisi finanziaria del 2008.

Già in un articolo di *The People's Daily*⁴⁵ risalente al 2010 si metteva in evidenza come la *soft power* fosse la chiave per affermare il disegno egemonico di questi Stati. È evidente che l'ascesa di queste nuove potenze sulla scala internazionale, grazie a una crescente *hard power*, abbia spaventato molti Stati, in particolare quelli vicini. La *soft power*, quindi, risulta essere l'elemento dirimente per l'accettazione di nuovi ruoli e di nuove alleanze.

Nel suo percorso di recupero del riconoscimento e del prestigio internazionale, la Cina ha lavorato molto sulla diplomazia pubblica sin dai primi anni 2000, cercando di ritrarre un'immagine positiva nel mondo, utilizzando concetti avanzati come «ascesa pacifica», «sviluppo pacifico» e «società armoniosa» nelle relazioni internazionali. A livello internazionale, le attività della diplomazia pubblica cinese mirano a raggiungere tre obiettivi fondamentali: la ricerca di comprensione per il suo sistema politico; la percezione di un sistema stabile, affidabile; l'immagine di un responsabile partner economico e membro della comunità internazionale e rispetto come una cultura antica millenaria.

Già nel 2004 i funzionari cinesi preposti alla politica estera hanno stabilito una strategia diplomatica per accelerare la diplomazia culturale ed economica all'estero. Nell'ottobre del 2007, durante il diciassettesimo Congresso Nazionale del Partito Comunista Cinese, l'allora Presidente Hu Jintao⁴⁶ sottolineò la necessità di

⁴⁵ “How to improve China's soft power?” di *The People's Daily* risalente a marzo 2010.

⁴⁶ È stato Presidente della Repubblica Popolare Cinese dal 2003 al 2013. Allo stesso tempo ricopriva anche la carica di Segretario Generale del Partito e quella di Presidente della Commissione Militare Centrale dello Stato e del partito.

valorizzare la cultura come elemento fortificatore della *soft power* cinese. Questa linea programmatica è stata seguita con la creazione di centinaia di Istituti Confucio in giro per il mondo⁴⁷. Non solo questo, ma è da tenere in considerazione l'alto numero di *exchange students* che – grazie a numerose borse di studio – può accedere agli istituti superiori e universitari della RPC; si consideri che nel 2018, prima della pandemia e della conseguente *Zero-Covid policy*, il numero di studenti internazionali ammontava a quasi 500.000⁴⁸.

La Cina, per aumentare il consenso nei propri confronti, alleviando la “teoria del complotto cinese” diffusa in Occidente, ha certamente compiuto enormi passi avanti in merito all'apertura verso l'estero da un punto di vista diplomatico. Si è deciso di rafforzare la *soft power*, anche attraverso la BRI, per vincolare l'idea di una diplomazia pubblica che aiuti la comunità internazionale a fidarsi della Cina, favorendo l'ascesa in maniera graduale e legittimata. Gli Stati che possono legittimare i loro obiettivi agli occhi degli altri Stati sono quelli che utilizzano la *soft power* in modo efficace. A tale riguardo, la diplomazia pubblica è uno strumento essenziale per la legittimazione delle cause nella politica mondiale. Questa è uno strumento essenziale per trasformare il potere duro in potere morbido tradotto in legittimità, in credibilità e in dominio normativo.

Secondo Nye, gli Stati Uniti, proprio grazie al ricorso alla diplomazia pubblica, hanno potuto vincere la guerra fredda. Lampton⁴⁹ sottolinea che la capacità di imporre la propria agenda, sia a livello nazionale che a livello internazionale, ottenendo il rispetto degli altri sulle politiche condotte, è indice di uno Stato potente capace di influire sui processi internazionali. La Cina ha sempre cercato di ottenere consenso sulla scena internazionale puntando sull'attrarre nuove potenze, invece di affermarsi tramite coercizione. La *soft power* cinese rispecchia perfettamente la definizione di potere morbido così concepito: “*uso del potere per accrescere l'attrattiva, la persuasione e l'attrattiva di uno Stato, in modo che, fornendo beni pubblici alla società internazionale, un Paese possa conquistare il rispetto, l'amicizia e reciprocità*” (Li, 2009).

È indubbio che, per capire le dinamiche sottostanti alla *soft power* cinese, si debba andare oltre la comprensione della diplomazia pubblica del Paese ed esaminare la grande strategia della Cina (Wang, 2008). I leader cinesi, nel corso del tempo, si sono resi conto che per l'egemonia la Cina deve dare l'impressione di essere razionale, legittimata e, soprattutto, deve abbracciare una causa egemonica. Relativamente, la grande strategia cinese e la conseguente diplomazia pubblica aspirano a raggiungere tre obiettivi: creare un ambiente internazionale solidale e armonioso, catalizzatore per l'ascesa della Cina; creare un'immagine internazionale cinese che riflette il fascino cinese e gentilezza; costruire un concetto cinese di *soft power* con norme e valori.

⁴⁷ Questi istituti nascono per far conoscere mondialmente la cultura e la lingua cinese. Vengono seguiti dall'ufficio *Hanban* interno al Ministero dell'Istruzione cinese.

⁴⁸ Il dato in questione è stato preso dalla banca dati disponibile al seguente link: <https://www.chinaeducercenter.com/en/cedu/intlstudent.php> [ultimo accesso il 3 luglio 2022]

⁴⁹ Professore e Direttore della sezione che si occupa di studi sulla Cina Johns Hopkins Paul H. Nitze School of Advanced International Studies (SAIS). È stato anche Presidente della Commissione Nazionale per le relazioni USA – Cina dal 1988 al 1997.

Ad oggi si stimano anche poco meno di 3000 truppe cinesi nelle operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite (Bonini, 2021). Se, fino agli anni Settanta, la Cina manteneva un ruolo di osservatore all'interno del Consiglio di Sicurezza; dagli anni Ottanta in poi, questa ha assunto un ruolo attivo grazie alla linea di *engagement* (coinvolgimento) voluta dall'allora Presidente Deng Xiaoping⁵⁰ dopo il XII Congresso del Partito Comunista. Negli anni Novanta, dopo la Guerra Fredda, venne mandato il primo contingente di truppe alla missione di *peacekeeping* voluta dalle NU in Cambogia. La Cina, oggi, risulta essere il secondo finanziatore delle NU dopo gli USA (Bonini, 2021) e ciò è facilmente riconducibile alla volontà del Paese di mantenere e preservare la stabilità nei Paesi partner, in particolare in Africa (Mali, Sudan del Sud e Darfur). La stabilità dei mercati esteri è *conditio sine qua non* per la diffusione e accettazione della BRI.

Focalizzandosi sull'operazione UNMISS nel Sudan del Sud, dove la Cina ha inviato migliaia di truppe, capiamo l'indispensabile condizione di stabilità negli Stati partner commerciali. Il Paese in questione risulta essere il primo partner commerciale cinese e primo Paese ricevente il petrolio sudsudanense. Pechino ha, inoltre, sovvenzionato la costruzione dell'aeroporto della capitale Juba nel 2014 contribuendo a migliorare l'architettura della gestione del traffico aereo.

È bene sottolineare che, in molti casi, i Paesi oggetto di missioni di *peacekeeping* sono diventati fulcro di investimenti diretti da parte del governo cinese. Le operazioni con i caschi blu sono una preziosa occasione per la Cina di attuare un'efficace strategia di *soft power* in un momento post-bellico, favorendo solide relazioni multilaterali che proiettino l'immagine di una Repubblica Popolare volenterosa di difendere i propri connazionali all'estero e creare solidi legami con la comunità internazionale. Alla diplomazia pubblica si affianca la diplomazia economica, dove gli Stati cercano di raggiungere un equilibrio tra tre tensioni: la tensione tra economia e politica; la tensione tra pressioni internazionali e interne e le tensioni tra i governi e le altre forze (Bayne e Woolcock, 2011). Cercare di conciliare queste tensioni, la diplomazia può essere descritta come l'utilizzo di strumenti politici per promuovere la ricchezza economica nazionale e utilizzare i mezzi economici per raggiungere la stabilità politica interna. Nella sua attività di diplomazia economica, la Cina ha obiettivi sia economici che politici. Per esempio, una delle ragioni dietro le recenti iniziative internazionali della Cina è legata agli sforzi di riforma economica interna. Già dalla terza sessione plenaria del diciottesimo Comitato centrale del Partito Comunista Cinese risalente al novembre del 2013, si è pensato di attuare una riforma economica che permettesse di esportare la produzione extra verso altri paesi, utilizzando le riserve valutarie accumulate con investimenti più redditizi e di prendere più misure per la liberalizzazione finanziaria e di creare meccanismi per lo sviluppo di Paesi che lo necessitano. D'altra parte, la Cina utilizza la diplomazia economica nel conseguimento degli obiettivi di politica estera: la diplomazia economica coercitiva è prodromica al perseguimento di obiettivi di politica estera (Lai, 2018). La Cina è in grado di utilizzare le attività di diplomazia economica per costringere altri paesi a rispettare alcune questioni politiche e di sicurezza

⁵⁰ Fu il Presidente della Repubblica Popolare Cinese dal 1978 al 1992.

che rivestono un interesse primario. Un recente esempio, a mio avviso, può essere considerata l'azione di Pechino a Manila. Per assicurarsi i rapporti di “buon vicinato” e attenuare il conflitto del Mar Cinese Meridionale, la Cina ha sempre favorito gli investimenti diretti esteri a Manila, contribuendo alla crescita e allo sviluppo del Paese⁵¹. Sebbene i progetti infrastrutturali cinesi sotto l'amministrazione Duterte⁵² non siano molti, il capitale cinese è fortemente affluito nelle Filippine tramite investimenti diretti. Duterte stesso, infatti, si è sempre mostrato favorevole all'intervento nell'economia del Paese da parte della Cina. Questa sinergia aveva permesso molti progetti di sviluppo d'oltremare (ODA), ovvero progetti che vengono finanziati con tassi di concessione maggiormente tolleranti (Jiang, 2022). Molti finanziamenti cinesi sono stati, inoltre, veicolati tramite le Società Veicolo Speciale (SPV – Special Purpose Vehicle), ovvero “*società, o altro soggetto giuridico diverso dalla banca, costituite per veicolare attività finanziarie cedute da terzi, in particolare con lo scopo di effettuare una o più cartolarizzazioni. L'attività svolta è diretta esclusivamente a veicolare attività finanziarie cedute da terzi*” (Rossi, 2021). La Cina, tramite SPV, ha prestato più di 5,4 miliardi di dollari al Consorzio Dito per investire in Dito Telecommunity, ovvero una società operante nel settore delle comunicazioni che risulta essere molto competitivo e florido. (Jiang, 2022).

Una situazione simile è avvenuta in Indonesia, dove Banca Asiatica d'investimento per le infrastrutture ha contribuito alla costruzione della ferrovia ad alta velocità per collegare Giacarta con Bandung tramite il consorzio Kereta Cepat (Jiang, 2022). Agire tramite SPV ha evitato di incorrere nell'accusa della trappola del debito cinese. Negli anni compresi tra il 2016 e il 2022, la Banca Centrale Filippina ha affermato che le imprese dalla Cina e da Hong Kong hanno investito 1,7 miliardi di dollari nelle Filippine, mostrandosi solo seconde al Giappone che investe 2,8 miliardi di dollari, terzi sono gli USA con 1,3 miliardi.

Lo spostamento di capitali nel Meridione Globale rientra nel piano di volontà di spostamento di liquidità per coloro che la detengono. L'ascesa della Cina come potenza ha indubbiamente aumentato il numero di miliardari che – causa rallentamento dell'economia cinese e del conseguente deprezzamento del RMB – hanno esportato il loro *surplus* di capitale.

Emerge chiaramente che il potere morbido induce inevitabilmente le altre parti a voler cooperare negli scambi commerciali, favorendo gli investimenti; di conseguenza, gli Stati beneficiari dell'iniziativa BRI sono maggiormente propensi ad accettare politiche e proposte cinesi nell'ottica di favorire la reciproca prosperità. Sin dal primo anno di mandato, il 2012, il Presidente cinese Xi Jinping ha iniziato a perseguire una diplomazia economica attiva diffondendo il concetto di “sogno cinese”, una storia di sviluppo economico di successo per i Paesi soprattutto in Africa e nella regione Asia-Pacifico, come emerso.

In conclusione, la BRI La Cina si impegna in attività diplomatiche economiche attive per fare appello ai potenziali paesi partecipanti, adottando una visione economica liberale per il futuro; promettendo una cooperazione allo sviluppo economico vantaggiosa per tutti senza condizionalità politica e riempiendo le

⁵¹ Fonte: <https://www.limesonline.com/rubrica/cina-filippine-whitsun-reef-isola-artificiale-usa> [ultimo accesso: 7 luglio 2022]

⁵² Fu Presidente della repubblica delle Filippine dal 30 giugno 2016 al 30 giugno 2022

carenze infrastrutturali nei Paesi in via di sviluppo. Inoltre, la Cina sembra colmare il vuoto di potere del sistema internazionale nella fornitura di beni pubblici, in un momento storico che vede l'egemonia degli Stati Uniti in una fase discendente, causa il loro venir meno a molti obblighi internazionali nelle aree dove la Cina può facilmente intervenire.

I Paesi che utilizzano la *soft power* si dimostrano maggiormente capaci nel modellare l'agenda globale e capaci di raggiungere i loro obiettivi molto più facilmente. La *soft power* può essere utilizzata sia nei giochi a somma zero sia nei giochi a somma positiva nelle relazioni. La capacità di influenzare gli altri non è correlata alla forza coercitiva ma, al contrario, è legata alla capacità di risultare potenti nelle interazioni con le altre potenze del rischio internazionale. Alla luce delle mie riflessioni, la Cina ha il compito di essere uno stakeholder responsabile negli affari internazionali; cercando di adottare un'attitudine che possa favorire i giochi a somma positiva.

1.3 L'immagine veicolata all'esterno dalla Repubblica Popolare Cinese del proprio Stato tramite la *Belt and Road Initiative*

Da quanto emerso nel precedente paragrafo, è chiaro che gli Stati cerchino di migliorare la propria immagine, perché hanno un'influenza sugli altri come risultato della circolazione dei beni, della cultura e delle idee. In veste di potenza in ascesa, la Cina è diventata un leader regionale e un attore di primo piano negli affari mondiali e deve fare continuamente i conti con il concetto tripartito di potere: potere come capacità; potere come obiettivo e potere come responsabilità. Prima che Nye ne desse una definizione chiara, molti studiosi lo definivano come potere di comando basato su incitamenti o minacce, riprendendo il concetto della carota e del bastone. Ciò è in contrasto con il comportamento di comando attivo di indurre gli altri a fare quello che si vuole. La *soft power* è un mezzo che permette a una persona o a uno Stato di ottenere un risultato plasmando le volontà altrui; diffondendo idee, politiche e valori quali la democrazia liberale, i diritti dell'uomo o lo Stato di diritto. Se una determinata politica è considerata legittima, allora aumenta la forza della *soft power*. L'attrattività è percepita come l'elemento chiave per raggiungere tale obiettivo: se altri ammirano una politica o ne riconoscono la legittimazione, allora aumenta il proprio potere. Tuttavia, la *soft power* deve essere sostenuta da forze militari e alleanze. Pur rimanendo una risorsa fondamentale per assicurare la pace e la leadership attraverso deterrenza, il potere militare da solo non può garantire buone relazioni sulla scena internazionale. La stabilità dipende anche dal potere economico e dal quadro politico di riferimento. La combinazione fra potenza militare, valori morali e ricchezza economica può assicurare ad una nazione una forma di leadership (Ferguson, 2003). In un mondo multipolare, la diplomazia e le alleanze possono potenziare un gruppo di nazioni che non possono contare sul proprio potere militare.

Parlando di *soft power*, non ci si può esimere da una riflessione più ampia sul concetto di diplomazia pubblica. La *soft power*, infatti, rientra nella diplomazia pubblica per la politica estera, poiché serve a trasmettere una determinata immagine di nazione per favorire le relazioni internazionali, che circola grazie ad agenti statali e non statali. Già negli anni '60, grazie allo studioso di relazioni internazionali Gullion⁵³, si era data una chiara definizione di diplomazia pubblica, capace di metterne in evidenza l'importanza: “*la diplomazia pubblica è un'attività diplomatica e di comunicazione internazionale rivolta al pubblico straniero che cerca di creare*

⁵³ Diplomatico americano vissuto tra il 1913 e il 1998, ad oggi famoso per il suo contributo nel definire l'importanza della diplomazia pubblica per gli Stati.

un'immagine positiva e/o un'influenza politica, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi di politica estera" (Gullion, 1965⁵⁴). Si evince chiaramente che questa comprenda dimensioni che vanno oltre la diplomazia tradizionale quali la cura da parte dei governi delle opinioni pubbliche di altri paesi; l'interazione di gruppi privati e dei loro interessi di un paese con un altro; l'impatto degli affari esteri sulla politica; la comunicazione tra diplomatici e corrispondenti stranieri e il processo di comunicazione interculturale. Il nocciolo dirimente possiamo dire, quindi, sia il flusso transnazionale di informazioni e idee. Ci sono altri due aspetti importanti oltre a modellare un'immagine da veicolare: costruire buone relazioni con gli altri a lungo termine, che riguardano il concetto cinese di *guānxi* (关系) o rete di relazioni e la capacità di gestione delle possibili crisi a breve termine fornendo spiegazioni e correggendo una data situazione creata da una decisione di politica estera. La diplomazia pubblica comprende, quindi, comunicazioni quotidiane e comunicazioni strategiche come lo sviluppo delle relazioni con le persone a lungo termine, tramite scambi di studenti, conferenze o borse di studio. Nye, già nel 2011, sosteneva che le narrative sono la nuova moneta della *soft power*. In un'epoca dove i social media sono pervasivi, i flussi di informazioni sono costanti e, allo stesso tempo, preziosi. Le informazioni devono combinare l'affidabilità del contenuto e della fonte con l'arte dello *storytelling* per raggiungere il pubblico.

Chiedendoci quale sia l'immagine che la Cina voglia veicolare di sé stessa nell'arena della politica mondiale, dobbiamo tener presente come questo abbia schierato una presenza diplomatica, economica e di sicurezza attraverso l'adesione a molte istituzioni: l'integrazione della Cina nelle Nazioni Unite come Repubblica popolare cinese nel 1971, come uno dei cinque membri del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite che dispone del diritto di veto nelle risoluzioni, incarna la sua influenza globale. La Cina è stata anche in grado di combinare la leadership diplomatica e di sicurezza con una forte presenza economica grazie all'adesione all'OMC nel 2001. In merito all'integrazione regionale, la Cina è diventata un membro di diversi Organizzazioni regionali: Asian Development Bank (1986), Asia-Pacific Economic Cooperation (1991), Shanghai Cooperation Organization (1996), Association of South-East Asian Nations in veste di *dialogue partner* (1997).

Queste premesse risultano preliminari a un discorso più ampio che riguarda l'ascesa della Cina come potenza mondiale, anche attraverso l'iniziativa BRI. Già Huntington, in "lo scontro delle civiltà" del 1996, aveva compreso come la crescita della Cina possa mettere alla prova le civiltà occidentali. Dal XX secolo ad ora, c'è stata una prevalenza del *Washington Consensus* in quanto la cultura americana è stata - ed è - prominente nel mondo. Sia gli Stati Uniti che la Cina sono potenze globali e sono civiltà che possono influenzare gli altri di conseguenza. Un Paese in crescita può diffondere la sua influenza più facilmente. La presenza della Cina nei media è in aumento: l'industria dell'arte e del cinema stanno crescendo (escluso il periodo pandemico) e ciò ha creato interesse nei turisti, che vogliono visitare il Paese, a dimostrazione della diffusione della *soft power*

⁵⁴ Si veda l'articolo della Dott.ssa Clarissa Pistello: <https://www.policlic.it/cose-la-public-diplomacy/#:~:text=La%20definizione%20di%20Gullion%20colloca,Moderno%20e%20possiamo%20vederne%20degli>

nel Paese. Tuttavia, come sottolineato da Nye, la *soft power* americano è stata prodotta da Hollywood, Harvard, Microsoft e Michael Jordan e reputa che sarà difficile per tutti - tranne gli Stati Uniti - padroneggiare questi quattro settori: cultura, istruzione e ricerca, tecnologia e l'innovazione, e lo sport.

La Cina ha in mente un'ascesa pacifica - termine coniato da Zheng Bij - per indicare che ciò non debba essere percepito come una minaccia. La RPC insiste molto nel migliorare le proprie relazioni diplomatiche, anche grazie alla BRI, gestendo la propria immagine pubblica, in modo da apparire come un Paese amichevole e pacifico. Può godere dell'idea di sviluppo pacifico e, quindi, dell'idea di ascesa di una società armoniosa (和谐社会) grazie a questo concetto coniato nel 2005 derivante dalle idee confuciane. Grazie alla c.d. diplomazia del sorriso e grazie all'offensiva del fascino, la Cina ha potuto ottenere molti risultati positivi, partecipando alle questioni internazionali, sostenendo - come emerso in precedenza - il mantenimento della pace grazie alle operazioni di *peacekeeping* delle NU e contribuendo all'emancipazione economica di molti Paesi sottosviluppati. In questa scena mondiale la BRI è capace di creare sincretismo. La Via della Seta simboleggia uno scambio di beni, culture e religioni tra nazioni, imperi e civiltà. In chiave geopolitica, la Cina è una potenza continentale che cerca di trasformarsi in una potenza marittima, per diventare una «potenza dei due oceani», simboleggiata da «One Belt, One Road (Initiative)». (Lanteigne, 2016). Questa iniziativa, come gli altri impegni ad ampio spettro, serve per conservare la *soft power*, migliorando la propria immagine, fiducia, credibilità e reputazione. Una nazione deve essere considerata affidabile per costruire la cooperazione politica ed economica tramite partenariati e partecipare o condurre negoziati per facilitare la cultura degli scambi. La *soft power* non richiede un approccio proattivo che miri ad un pubblico selezionato, ma si riferisce anche a qualcosa che una nazione possiede e che attrae indistintamente gli altri.

Gli Istituti Confucio e le borse di studio concesse dal governo cinese per creare stretti rapporti di gemellaggio sono l'emblema di una politica efficace per attrarre interesse verso i confronti della Cina. I leader politici cinesi hanno fatto passi avanti per proiettare l'immagine del paese all'esterno attraverso la creazione di questi istituti, permettendo di mostrare la cultura cinese in diverse regioni e continenti. Il *China Scholarship Council* - ovvero l'agenzia incaricata di reclutare studenti internazionali per studiare in Cina - promuove la legittimità della leadership cinese nel mondo, in particolare nelle nazioni meno sviluppate. Certamente non si tratta solo di migliorare l'immagine veicolata grazie alla *soft power*, bensì l'obiettivo è valorizzare il potere nazionale nella scena globale, limitando il pericolo di una possibile minaccia cinese.

Già Cox⁵⁵ capì bene il ruolo delle *elites* nelle relazioni internazionali. Capì bene che gli Stati *Non-Core*⁵⁶ avevano delle classi dirigenti che cercavano di emulare il ruolo delle stesse nei Paesi *Core*, portando avanti i propri interessi all'interno della struttura statale domestica. Il CSC, infatti, promuove enormemente le buone relazioni con le *elites* dei Paesi interessati. Secondo Cox, uno Stato egemonico può dominare e preservare un ordine mondiale, cooptando la classe dirigente degli Stati non egemonici per acconsentire volontariamente alla diffusione delle idee egemoniche per sostenere l'ordine mondiale fabbricato dall'egemone. Per spiegare analiticamente l'approccio della *soft power* cinese ai Paesi in via di sviluppo, gli autori hanno adottato l'idea di Cox dimostrando che anche la Cina lavora allo stesso modo per contrastare la tesi della minaccia cinese. Il CSC opera per diffondere idee di sviluppo e principi di politica estera filocinesi per le *elites* periferiche, come una visione alternativa per i Paesi in via di sviluppo non occidentali. Se gli studenti con una borsa di studio del CSC vedono la Cina come modello alternativo di sviluppo e un partner di cooperazione affidabile, si può dedurre che essi accettino la Cina come modello di stabilità politica ed economica, aderendo a una determinata visione di sviluppo e coesione sociale, caratteristiche assenti nei loro paesi d'origine. Ciò suggerisce che una Cina in ascesa è stata efficace nel promuovere la sua politica, la sua ideologia, la sua strategia di sviluppo e i suoi principi di politica estera tra i Paesi periferici senza usare il c.d. *hard power*.

Per capire l'importanza del CSC, è bene fare riferimento allo studio condotto dai Proff. Elaine⁵⁷ e Myungsik⁵⁸ nel 2017 sugli studenti che hanno potuto studiare in Cina grazie ad una borsa di studio. Il campione era di 759 persone che vivevano nelle città nordorientali e nei comuni di Changchun, Pechino e Tianjin ed erano iscritti alle migliori istituzioni educative cinesi dell'Università di Pechino, l'Università Tsinghua, l'Università di Jilin e l'Università di Nankai. Inizialmente, lo studio si è concentrato sulla percezione degli studenti sulla Cina prima del loro arrivo sulla base della libertà politica e dello sviluppo economico del proprio Paese. Si è constatato che il livello di sviluppo economico nei Paesi degli studenti riceventi le borse di studio ha svolto un ruolo secondario nel plasmare la loro impressione della Cina. È interessante notare che solo il 51% degli studenti provenienti da Paesi con un PIL pro capite inferiore hanno una percezione positiva della Cina, e il 49% aveva una percezione negativa della Cina, mentre il 54% degli studenti provenienti da Paesi con un PIL pro capite superiore aveva una buona percezione della Cina e il 46% percento ha avuto una percezione negativa. Circa il 38% dei 396 intervistati cita la crescita economica della Cina come la ragione principale

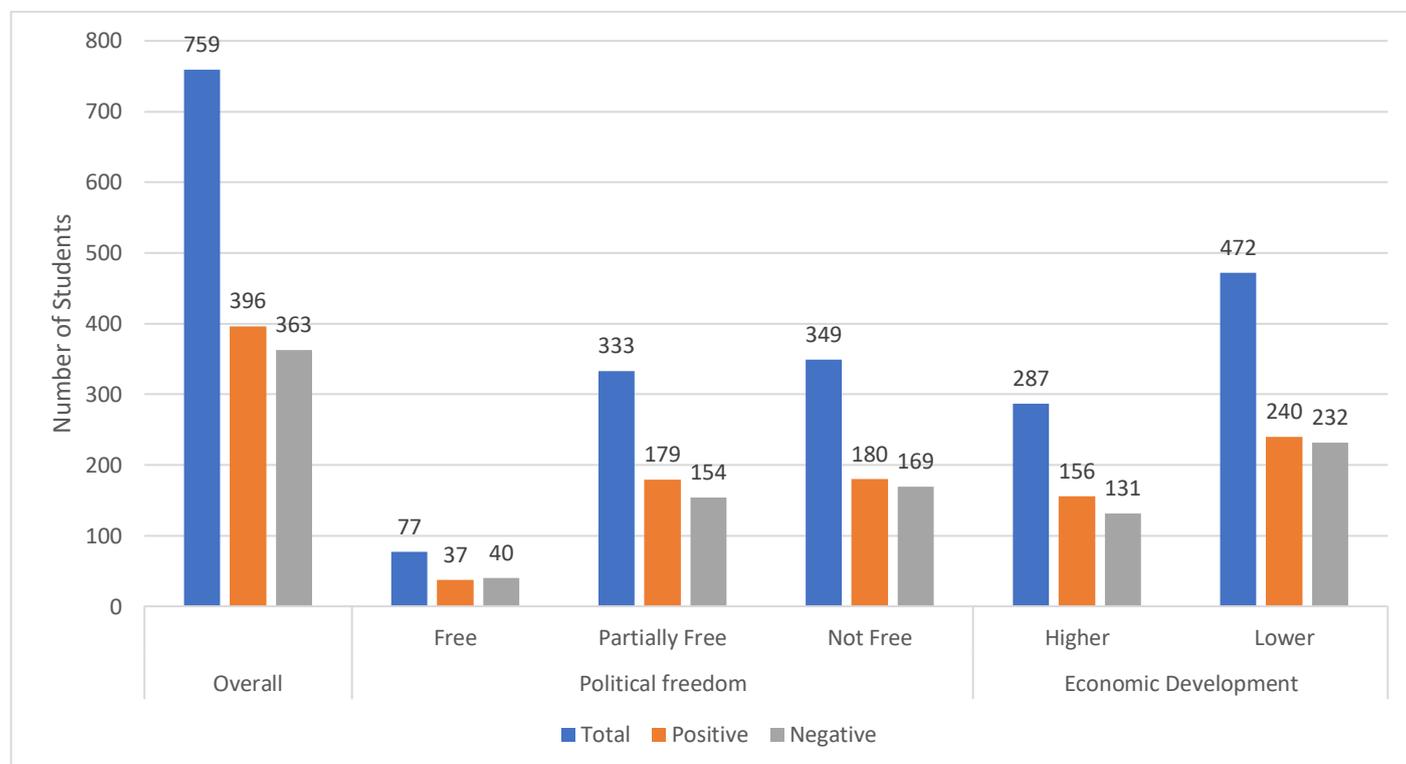
⁵⁵ Studioso delle relazioni internazionali e funzionario delle NU vissuto tra il 1926 e il 2018. Forte critico del neorealismo, in quanto teoria che a suo avviso non era in grado di affrontare i problemi legati ai cambiamenti odierni. Si avvicinò a Gramsci, in particolare alle sue riflessioni in merito all'egemonia. Fu in grado di capire la forte nozione ideologica insita nell'egemonia americana, i cui valori spesso vengono considerati modelli di riferimento mondiali. Notevoli furono le riflessioni in merito alla globalizzazione, da egli considerata come causa di un'economia globale e di un'interdipendenza economica che vede coinvolti tutti gli Stati, accentuando le già presenti disuguaglianze politiche e sociali nel mondo. La soluzione a questo quadro politico risulta essere un nuovo multilateralismo che coinvolga gli attori dal basso.

⁵⁶ UK, Spagna, Italia, Corea del Sud, Giappone, USA, Francia, Germania, Canada, India e Australia.

⁵⁷ Professore presso il dipartimento di Studi Internazionali di De La Salle University

⁵⁸ Professore presso il dipartimento di Studi Internazionali di De La Salle University

della loro percezione positiva del paese. Altre tra le principali ragioni citate figurano la cultura e la storia (24%), la politica e la stabilità (23%) e buon rapporto della Cina con il paese d'origine degli intervistati (15%). Al contrario, dei 363 intervistati che avevano una percezione negativa della Cina, quasi il 41% cita le differenze culturali come ragione primaria, circa il 40% fa riferimento ai problemi ambientali specifici, come l'inquinamento, e solo il 5% ha citato questioni relative ai diritti.



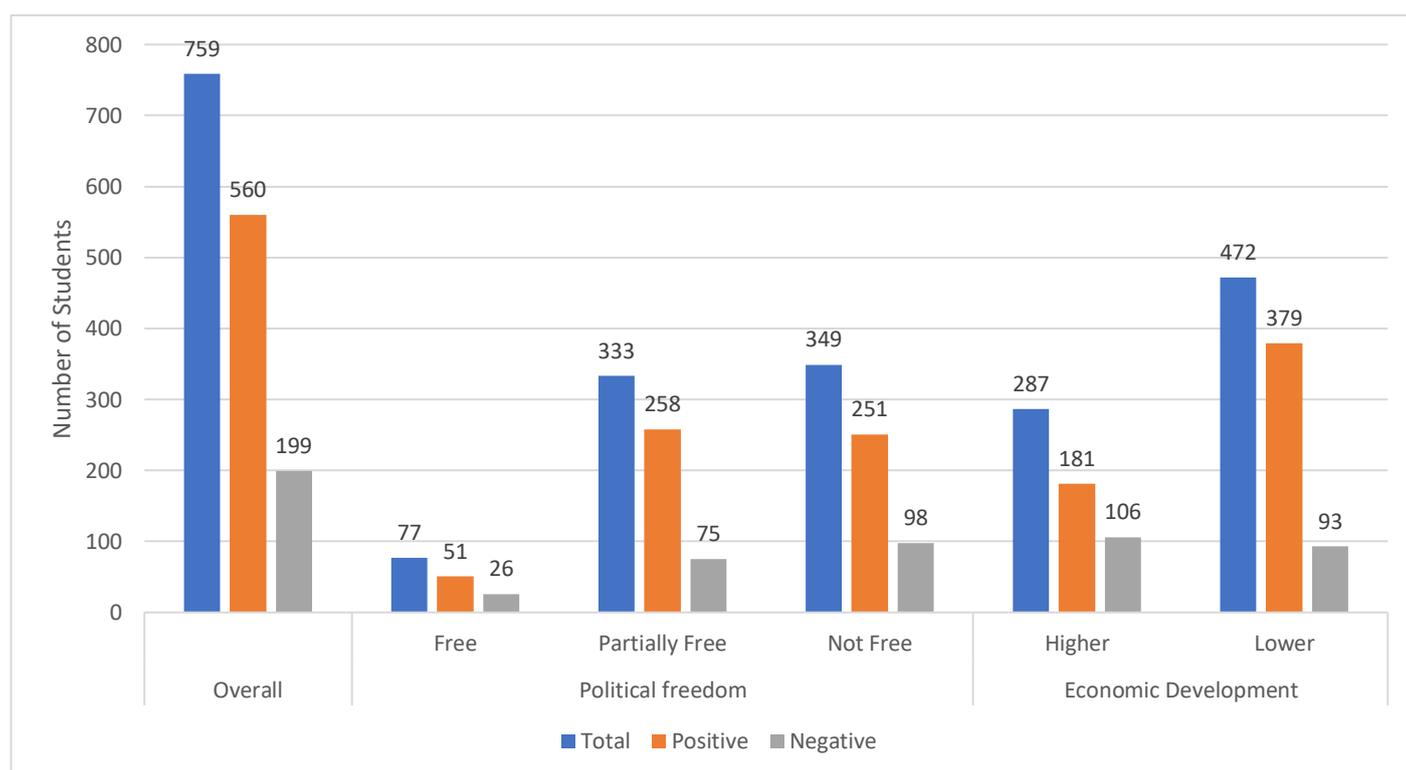
*elaborazione propria dei dati presenti nell'articolo dei Proff. Elaine e Myungsik: <https://muse.jhu.edu/article/688047/pdf> [ultimo accesso 22 luglio 2022].

Questi risultati ci devono far riflettere sulle implicazioni. In primo luogo, il rapido sviluppo economico della Cina è evidentemente la fonte più importante dell'immagine positiva della Cina. Secondariamente, le questioni relative ai diritti dell'uomo, estremamente delicate nelle democrazie occidentali, non sembrano dare alla Cina un'immagine negativa, mentre la stabilità politica e sociale della Cina ha un impatto sostanziale sulla sua immagine. In terzo luogo, la cultura e la storia distintiva della Cina, essendo le fonti primarie di immagini negative e positive della Cina, possono essere viste come una spada a doppio taglio. Questo suggerisce la sensibilità della cultura come fonte di *soft power*. Non solo il popolo cinese dovrebbe aumentare le opportunità per comunicare con gli stranieri, ma dovrebbe rafforzare il loro impegno nella diplomazia pubblica come strumento strategico per aumentare la percezione positiva e positiva della Cina.

Come dice Cox, c'è una correlazione positiva tra il valore delle capacità materiali della Cina e la percezione (positiva) della Cina da parte delle persone o dei paesi. Questo suggerisce anche l'ammirazione per la Cina come approccio alla riforma politica e alla crescita economica, come un modello di sviluppo archetipico tra le

future élite dei paesi in via di sviluppo, indipendentemente dal loro regime politico e dal grado di sviluppo economico.

Nella seconda parte del questionario sono state studiate le percezioni degli stessi studenti dopo il loro soggiorno in Cina. È stato chiesto se, dopo aver studiato in Cina, la loro opinione fosse cambiata. 560 studenti su 759 hanno detto di avere una buona impressione della Cina, e solo 199 intervistati hanno espresso sentimenti negativi nei confronti del paese. Ciò implica che i borsisti sono più inclini ad avere una percezione positiva della Cina dopo la loro permanenza, indipendentemente dal loro preconcetto e della situazione economica e politica del loro Paese d'origine. In particolare, il 66% degli intervistati (51 su 77) provenienti da paesi classificati come liberi, il 77% degli intervistati (258 su 333) provenienti da Paesi classificati come parzialmente liberi e il 72% degli intervistati (251 su 349) provenienti da Paesi classificati come non liberi ha riferito che la loro percezione della Cina era migliorata. In particolare, un grande numero di studenti provenienti da Paesi classificati come liberi o parzialmente liberi riferito enormi cambiamenti positivi nella loro percezione della Cina.



*elaborazione propria dei dati presenti nell'articolo dei Proff. Elaine e Myungsi: <https://muse.jhu.edu/article/688047/pdf> [ultimo accesso 22 luglio 2022].

Da queste analisi si evince chiaramente che la politica del CSC come strumento chiave per costruire una buona immagine della Cina sia dirimente per creare delle buone alleanze. L'influenza politica ed economica della Cina si espande: imparare la lingua cinese e capire gli affari cinesi è utile per le future élite delle economie in

via di sviluppo. Si può quindi affermare che offrire borse di studio sia un meccanismo potente ed efficace per espandere il *soft power* cinese. Alcuni studiosi dubitano dell'efficacia del soft power della Cina a causa dei molti vincoli della società cinese; questi includono un regime politico autoritario, declinato anche negli atteggiamenti burocratici e gerarchici dei funzionari pubblici e della pubblica amministrazione e la mancanza di trasparenza nel processo decisionale. Per la Cina diviene vitale creare nuove fonti per espandere il *soft power* e le politiche che favoriscono la concessione di borse di studio per studiare nel Paese si dimostrano essere un ottimo mezzo per ottenere legittimità internazionale.

Capitolo 2

2.1 Il rischio di incorrere nella trappola del debito

Le considerazioni in merito alla BRI come progetto di sviluppo multiregionale non possono prescindere le riflessioni e le preoccupazioni sulle conseguenze che questo potrebbe portare ai Paesi non del tutto sviluppati fino ad ora che, per aderire alle iniziative, dovrebbero indebitarsi ed incorrere nella c.d. trappola del debito. Si ricordi che in una lettera pubblica da parte dell'ex assistente segretario del Tesoro americano per gli Affari Internazionali Edwin M. Truman e altri 15 senatori statunitensi indirizzata al Segretario di Stato americano per il Tesoro e al Segretario di Stato americano, datata nel 2018, emergeva la preoccupazione di codesti nei confronti dei prestiti cinesi. La lettera descriveva come il tentativo di Pechino di armare (*weaponize*) il proprio capitale non si limita solo all'Asia e all'Africa, ma si estende all'Europa, tramite prestiti, che rischiano di portare all'insolvenza, per progetti portuali e autostradali, specialmente nei Balcani. L'espressione "armare" ha chiaramente evidenziato come i prestiti cinesi siano uno strumento insidioso. In particolare, si poneva l'accento sull'allora imminente salvataggio del Pakistan da parte del Fondo Monetario Internazionale, che si diceva fosse necessario a causa degli obblighi di debito che il Pakistan aveva contratto per il Corridoio economico Cina-Pakistan, ovvero un progetto di punta della BRI. Gli interrogativi posti dai senatori in questa lettera sono stati poi ripresi dal vicepresidente degli Stati Uniti Pence⁵⁹, durante un discorso sulla BRI e sulle conseguenze finanziaria ad essa legate. L'anno successivo, nel 2019, il Consiglio esecutivo del Fondo Monetario Internazionale ha approvato un accordo esteso di 39 mesi nell'ambito dell'*Extended Fund Facility* (EFF) a favore del Pakistan per un importo di circa 6 miliardi di dollari a sostegno del programma di riforme economiche del Paese⁶⁰. Anche lo Sri Lanka non è stato esente dall'essere coinvolto nella trappola del debito; infatti, il governo ha usato la c.d. "diplomazia della trappola del debito", ovvero la concessione del porto di Hambantota con un contratto di locazione di ben 99 anni perché insolvente nel rimborso dei prestiti cinesi. Secondo un report⁶¹ del Ministero degli Affari Esteri cinese risalente al 25 aprile 2019, è stato smentito che lo Sri Lanka fosse caduto nella trappola del debito e, anzi, è stata messa in luce la cooperazione del Paese con la Cina che, nell'ambito della BRI, ha portato benefici tangibili, secondo il

⁵⁹ Vicepresidente degli Stati Uniti durante l'amministrazione Trump dal 2017 al 2021.

⁶⁰ Si veda l'articolo del Fondo Monetario Internazionale in merito: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2022/02/02/pr2221-pakistan-imf-executive-board-concludes-2021-article-iv-consultation-completes-6-review-of-eff> [ultimo accesso: 9 agosto 2022]

⁶¹ Si veda il report completo del Ministero degli Affari Esteri cinese: <https://www.mfa.gov.cn/ce/ceasean/chn/ztd/564518/t1659310.htm> [ultimo accesso: 10 agosto 2022]

governo. Nella città portuale di Colombo, nonché capitale del Paese, co-sviluppata dal governo dello Sri Lanka e dalla cinese CHEC Port City Colombo, sono stati creati più di 4.000 nuovi posti di lavoro per i locali, a beneficio delle famiglie srilankesi.

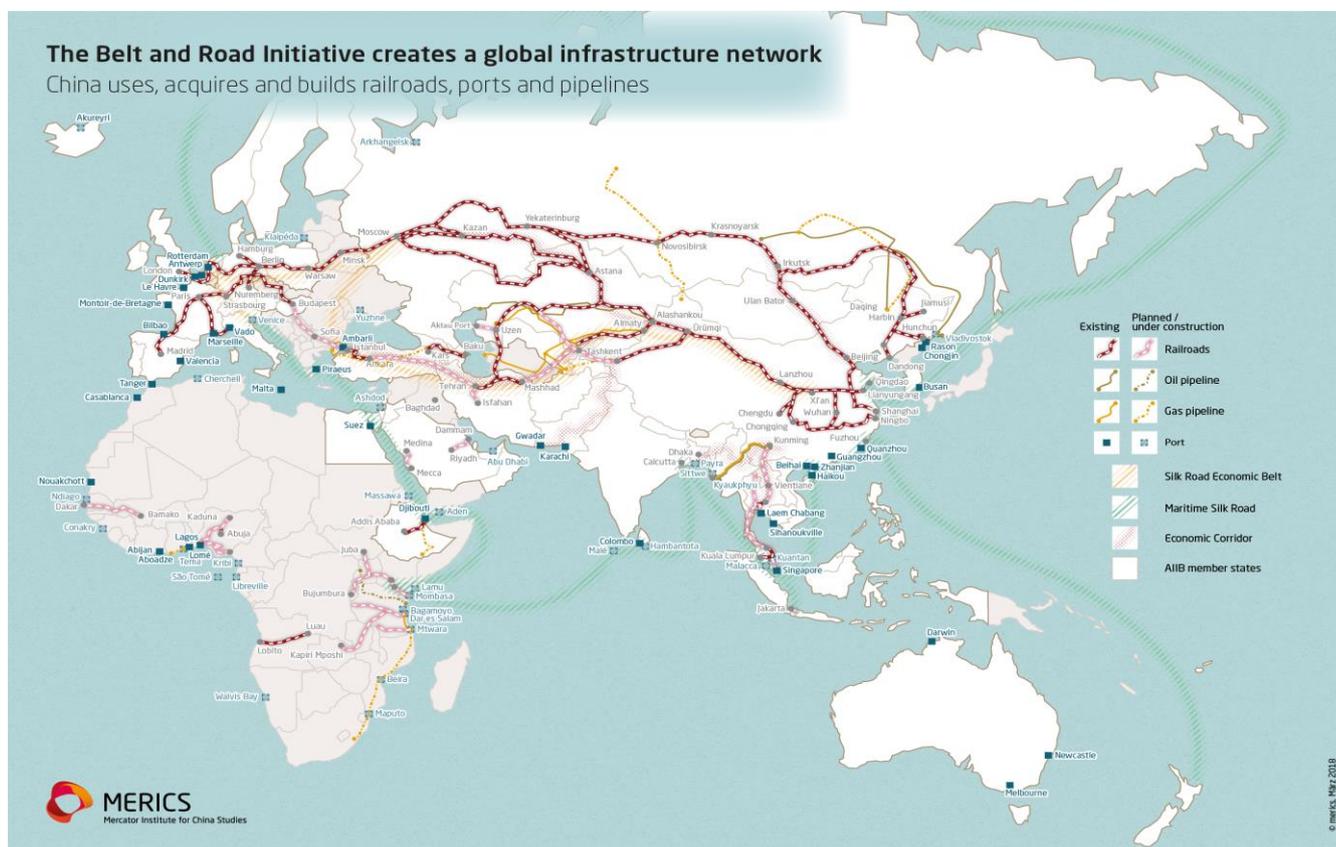
I discorsi sulla trappola del debito sono comparsi anche nelle vignette politiche, suscitando ulteriori polemiche. Il vignettista politico Wang Liming, sotto lo pseudonimo di Rebel Pepper, ha raffigurato la BRI come una ragnatela che ha messo Laos, Sri Lanka e Maldive in un bozzolo e intrappolato Cambogia e Malesia. La vignetta di Rebel Pepper riflette quello che è stato chiamato il "meme" della diplomazia della trappola del debito.



*immagine presa da Radio Free Asia: <https://www.rfa.org/english/cartoons/China-Belt-and-Road-cartoon-04292019125545.html> [ultimo accesso 9 agosto 2022]

Questo termine, quindi, viene utilizzato per indicare un atteggiamento predatorio della Cina, che si avvarrebbe del proprio potere geoeconomico per fini geopolitici. Infatti, fino ad ora, molti Paesi partecipanti all'iniziativa hanno finora adottato un atteggiamento cauto verso l'adesione alla BRI. A causa dell'ampio raggio d'azione e dei potenziali impatti, è imperativo che i Paesi in via di sviluppo coinvolti abbiano un'idea chiara di ciò che la Cina si aspetta dalla loro partecipazione. Nel caso dei Paesi in via di sviluppo, oltre ai benefici che potrebbero potenzialmente ricevere, si troverebbero però ad affrontare anche rischi economici, politici e di sicurezza. Per promuovere un nuovo ordine globale, il Paese si deve impegnare a fornire fondi per la costruzione di autostrade, ferrovie, oleodotti, porti marittimi e centrali elettriche essenziali per i Paesi in via di sviluppo. Il progetto incoraggia inoltre le imprese cinesi a incrementare gli investimenti nei porti marittimi e nei sistemi ferroviari di tutti i continenti. Il fulcro di questa iniziativa sono i progetti infrastrutturali volti a collegare i paesi partecipanti alla Cina. La BRI, come sottolineato in precedenza, si costituisce in due sezioni: la cintura economica terrestre della Via della Seta e la Via della Seta marittima. La fascia terrestre comprende un percorso a tre vie: una diramazione dalla Cina attraverso l'Asia centrale e la Russia fino al Baltico; una diramazione dalla Cina attraverso l'Asia centrale, l'Asia occidentale fino al Golfo Persico e al Mediterraneo e

una diramazione dalla Cina al Sud-Est asiatico, all'Asia meridionale e all'Oceano Indiano. La Via della Seta marittima, invece, va dalla costa orientale della Cina attraverso il Mar Cinese Meridionale fino all'Europa, all'Oceania e al Pacifico Meridionale. Questa rotta non solo crea un perimetro di traffico oceanico, ma costituisce anche corridoi economici attraverso l'Oceano Indiano, collegando la Cina con l'Asia meridionale, il Medio Oriente, l'Africa e il Mediterraneo.



evidenza che i tassi di interesse sui prestiti concessi ai Paesi BRI ammontano al 4-4,5% annuo (Terzi di Sant'Agata, 2018). Nel periodo dal 2014 al 2016, le imprese cinesi hanno sottoscritto progetti per un valore di 305 miliardi di dollari e una parte significativa di essi è costituita da progetti a lungo termine. Il 28 marzo 2015, in occasione del Forum di Boao per l'Asia, la Commissione nazionale cinese per lo sviluppo e le riforme Nazionale per lo Sviluppo e le Riforme cinese, congiuntamente al Ministero degli Affari Esteri e il Ministero del Commercio hanno annunciato il piano *“Vision and Actions on Energy Cooperation in Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road”* dove si afferma che *“la BRI ha l'obiettivo di promuovere un flusso ordinato e libero di fattori economici; l'allocazione altamente efficiente delle risorse e la profonda integrazione dei mercati; l'incoraggiamento dei Paesi lungo la Belt and Road a raggiungere il coordinamento delle politiche economiche e a realizzare una cooperazione regionale più ampia e approfondita con standard più elevati e creare congiuntamente un'architettura di cooperazione economica regionale aperta, inclusiva e pinta a una cooperazione economica regionale aperta, inclusiva ed equilibrata, a beneficio di tutti (...) per un nuovo impulso positivo per la pace e lo sviluppo del mondo”*⁶² (Cina NDRC, 2015).

È necessario capire il piano di ristrutturazione economica portato ora avanti da Xi, capendo i problemi dell'economia cinese. Sin dai periodi dell'occupazione giapponese in Manciuria, il nordest cinese era famoso per l'industria pesante, in particolare per la produzione di acciaio. Ora le imprese si sono evolute e, soprattutto nel periodo di boom delle nascite e della conseguente richieste di case da parte delle famiglie, molte si sono avvicinate al settore edile. L'avanzamento della tecnologia in questo campo risulterà estremamente favorevole, se esportato nei Paesi carenti nelle infrastrutture. La Cina, inoltre, vanta un grande surplus di produzione nelle industrie manifatturiere e l'apertura con nuovi mercati internazionali non potrà che giovare all'export totale del Paese. Un altro aspetto importante da tenere in considerazione è la dipendenza energetica; infatti, la creazione di infrastrutture di trasporto e di oleodotti nell'ambito della BRI potrebbe aiutare la Cina, affamata di energia, a rafforzare la sua sicurezza energetica. Si consideri che, nel 2018, la Cina fu costretta a importare oltre 10 milioni di barili di greggio al giorno⁶³ (Indeo, 2019), usufruendo delle rotte marittime di approvvigionamento, in particolare dello stretto di Malacca. Già prima del lancio della BRI nel 2013, sono state realizzate varie infrastrutture al fine di garantire gas e petrolio come il gasdotto Cina-Asia Centrale, l'oleodotto sino-kazako e l'oleodotto Siberia Orientale-Oceano Pacifico. Si tenga a mente anche la partecipazione cinese nel progetto Yamal LNG, ovvero un impianto di gas liquefatto in Russia operante dal 2017, o la partecipazione al progetto Artic LNG, sempre in mano a Novatek, dove l'Italia ha congelato i finanziamenti a causa del conflitto russo-ucraino. Emblematica anche la partecipazione cinese al porto

⁶² Per il testo completo del report della conferenza si veda il seguente sito: http://english.www.gov.cn/archive/publications/2017/06/20/content_281475691873460.htm#:~:text=In%202015%2C%20China%20issued%20The,bonds%2C%20adhering%20to%20the%20principle [ultimo accesso: 26 luglio 2022]

⁶³ Si veda l'articolo di ISPI: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/belt-road-tanta-energia-sulla-di-pechino-23886> [ultimo accesso: 29 luglio 2022].

pachistano di Gwadar che, oltre ad essere un importante corridoio economico tra la Cina e il Pakistan, potrebbe sempre di più affermarsi come terminal per la distribuzione di energetica, insieme al porto birmano di Sittwe. Molti Paesi in via di sviluppo coinvolti nella BRI sono strategicamente e geograficamente importanti per gli interessi politici e di sicurezza della Cina, come chiaramente emerso. I progetti infrastrutturali in molti Paesi sono a lungo termine ed è difficile stabilire se possano essere redditizi e, in larga parte, la valutazione dipende dallo scacchiere geopolitico di riferimento. Ad oggi, viste le recenti tensioni internazionali, è evidente che gli investimenti cinesi in gasdotti e oleodotti siano stati efficaci.

Parlando dei benefici economici della BRI, in primo luogo, molti Paesi lungo la BRI hanno bisogno di migliorare le loro infrastrutture, poiché il loro cattivo stato ne ostacola l'economia. Quando i governi non hanno la capacità finanziaria pubblica per sviluppare le infrastrutture, interviene il settore privato.

Ad esempio, secondo un rapporto della New Development Bank del 2017⁶⁴, i Paesi del Sud-est asiatico avranno bisogno di 2.759 miliardi di dollari per gli investimenti infrastrutturali tra il 2016 e il 2030 (Le, 2017).

In secondo luogo, l'iniziativa darà impulso al commercio e agli investimenti, in quanto gli scambi tra Cina e altri Paesi lungo la BRI rappresentano circa un quarto del commercio estero della capitale cinese. I continui investimenti nelle infrastrutture possono incoraggiare i flussi commerciali, non solo dalla Cina verso i Paesi lungo il percorso, ma anche le esportazioni dei Paesi in via di sviluppo verso altri mercati.

In terzo luogo, la BRI può contribuire a integrare meglio il coinvolgimento del settore privato nel settore delle costruzioni, invece di affidarsi solo a imprese statali (SOE). Il modello di finanziamento della BRI prevede che i prestiti delle banche cinesi saranno versati ad appaltatori cinesi per intraprendere questi progetti. Tuttavia, nell'implementare questo modello misto, gli Stati devono tenere conto di diverse condizioni. Tra queste, il fatto che i finanziamenti siano distribuiti in modo trasparente; la possibilità di raggiungere un equilibrio tra finanziamenti pubblici e privati; la presenza di sistemi di gestione solidi per funzionare a livello transfrontaliero e la garanzia che queste aziende aderiscano ai principi del mercato. Senza il rispetto di queste condizioni, il coinvolgimento di aziende cinesi potrebbe finire per avere impatti negativi (Trang, 2020).

Uno dei problemi che emerge con maggiore magnitudo è l'incapacità da parte dei Paesi in via di sviluppo di ripagare i prestiti nel breve termine. Infatti, il sistema di prestiti bancari cinesi che vengono erogati per la realizzazione di progetti di sviluppo infrastrutturale non solo può fornire alla Cina un guadagno finanziario, ma Pechino beneficerà anche delle infrastrutture una volta completate. D'altro canto, i Paesi beneficiari sono esposti a rischi finanziari. Ciò deriva da uno degli obiettivi nascosti della BRI, che mira a promuovere gli interessi economici della Cina all'estero. I rischi per i Paesi in via di sviluppo includono: volatilità dei cambi, rischio di recessione, instabilità dei prezzi, rischio di recessione, eccessivi investimenti del settore privato, questioni normative e di corruzione. I Paesi in via di sviluppo corrono il rischio di avere un debito sostanziale nei confronti della Cina. Si tratta della famigerata "trappola del debito" in cui gli Stati possono cadere a causa

⁶⁴ Si veda il rapporto completo: <https://www.aspistrategist.org.au/belt-road-initiative-southeast-asias-boon-bane/> [ultimo accesso: 29 luglio 2022]

degli alti tassi di interesse dei prestiti. Inoltre, la redditività dei progetti è dubbia e i Paesi aderenti si sobbarcano alti rischi finanziari. Nel caso in cui un progetto sia bloccato o abbandonato per qualche motivo, il prestito deve comunque essere estinto e, se uno Stato non è solvente, accumula altro debito nei confronti della Cina, cadendo nella trappola. Sebbene la BRI possa portare benefici all'economia cinese, al commercio e alla cooperazione internazionale, il principale motore dell'iniziativa è rappresentato dalle ambizioni interne della Cina e dai suoi calcoli strategici. Pertanto, quando ricevono sovvenzioni o prestiti dalla Cina, i Paesi in via di sviluppo sono esposti a rischi che potrebbero indebolire la loro sovranità internazionale. Alcuni Paesi, come l'India, hanno espresso dubbi su questa iniziativa e sospettano che la BRI possa essere usata come paravento da Pechino per conquistare e affermare il controllo sull'Oceano Indiano. Nel Sud-Est asiatico, molti pensano che ricevere finanziamenti cinesi possa creare dispute all'interno dell'ASEAN, indebolendo il suo ruolo e rendendo difficile il raggiungimento di un consenso su questioni che coinvolgono la Cina, come la disputa sul Mar Cinese Meridionale. Inoltre, i Paesi in via di sviluppo devono anche tenere conto dei rischi umani e ambientali posti dai progetti BRI, di cui la costruzione della raffineria in Myanmar ne fa da emblema. Tuttavia, nel discorso del *leader* Xi all'apertura del Forum Belt and Road nel 2017 era emersa chiaramente la volontà della parte cinese di minimizzare i rischi potenziali per i Paesi coinvolti nell'iniziativa. In effetti, ci sono buone ragioni per dubitare che i prestiti legati alla BRI costituiscano una "trappola del debito". Questo termine sembra essere maggiormente correlato alla crisi del 2008, che ha prodotto un decennio di austerità nei Paesi più colpiti, in quanto le banche che si erano impegnate in prestiti predatori e avevano trasformato questi debiti in "derivati" hanno dovuto essere salvate con fondi pubblici (Hendrikse e Sidaway, 2014). Ad ogni modo, già negli anni '80, vi fu la c.d. "crisi del debito del Terzo Mondo", che diventò sostanzialmente una trappola del debito, dopo un decennio in cui alcuni Paesi socialisti dell'Europa dell'Est e alcuni governi selezionati in Asia, Africa e America Latina si indebitarono pesantemente perché i tassi di interesse sui prestiti erano molto bassi (Saddy, 1982). Non riuscirono più a ripagare il denaro prestato e finirono in recessione. Solo grazie alla revisione dell'accordo di Bretton-Woods si riuscì a trovare un nuovo equilibrio delle istituzioni finanziarie.

In Asia, le critiche ai programmi neoliberali e al complesso Wall-Street-Treasury e Fondo Monetario Internazionale si sono fatte sentire durante la crisi finanziaria asiatica del 1997, quando sono stati imposti programmi di austerità e "svendite" di aziende e beni statali come parte delle condizioni di prestito del FMI alle economie in crisi della Thailandia, Indonesia e Corea del Sud (Bhagwati, 1998). La Cina è uscita in gran parte indenne da quella crisi finanziaria grazie ai controlli sui capitali e ai prestiti limitati in valuta estera, evitando di ricorrere ai prestiti internazionali. Di fatto, nel 2003 la Cina è diventata un creditore netto (Chin e Helleiner, 2008) e nel 2008 ha superato il Giappone come maggior detentore straniero del debito statunitense (Sharma, 2010).

Le preoccupazioni dovrebbero concentrarsi sull'entità del debito delle famiglie e delle imprese in Cina e sulle esposizioni cinesi ai prestiti e ai rischi per le banche e le imprese cinesi di investimenti internazionali che si

rivelano negativi, piuttosto che su una presunta trappola del debito della BRI. I discorsi sul debito richiedono applicazioni più ampie su periodi storici più lunghi rispetto a molti dibattiti attuali riguardanti la Cina e il finanziamento della BRI. Le interpretazioni critiche sulla natura e sugli impatti del finanziamento cinese della BRI, sul debito e sui risultati dello sviluppo sono limitate dal collasso del finanziamento della BRI in un discorso di trappola del debito. Ad ogni modo, la BRI al momento è una sorta di piano “*catch-all*”: una rubrica unificante per l'intero spettro degli sforzi globali della Cina, dagli Istituti Confucio alle infrastrutture. Le considerazioni economiche sul progetto sono difficili da fare, perché sfidano le facili generalizzazioni, generando modelli e soluzioni finanziarie nuove. Ci sono delle semplici domande che possiamo porci per trovare risposta ai nostri interrogativi; quindi, dobbiamo chiederci se gli investimenti favoriscano la produttività; chi ne beneficia; dove e a quali condizioni. Se facciamo una comparazione analitica tra l'azione del Comitato di assistenza allo sviluppo dell'OCSE e l'azione intrapresa dal governo cinese, notiamo che ci sono delle differenze in termini di obiettivi, principi e pratiche. La Cina mira a rendere i Paesi beneficiari più autosufficienti, riflettendo la propria esperienza di dominio semi-coloniale.

Anche in merito alla trappola del debito, emerge l'importanza della sigla dei MoUs che, come visto in precedenza, fanno da cornice imprescindibile dell'iniziativa. Nel gennaio 2019, il Centro di Arbitrato internazionale di Singapore e il Consiglio cinese per la Promozione del Commercio Internazionale hanno firmato un memorandum d'intesa per offrire servizi di mediazione per risolvere le controversie legate alla BRI, grazie a un panel di mediatori BRI composto da professionisti della mediazione provenienti da Cina, Singapore e Paesi partner della BRI; che avranno il compito di utilizzare le procedure di applicazione per gestire i casi di controversia⁶⁵ (Tan, 2019). Inoltre, la recente firma della Convenzione di Singapore sulla Mediazione⁶⁶, volta ad assistere il commercio internazionale e a promuovere la mediazione come "metodo alternativo ed efficace" per risolvere le controversie commerciali, ha visto la Cina come uno dei primi Stati a sottoscriverla e offre alle controversie BRI una via fondamentale per essere risolte in modo efficiente⁶⁷ (Love, 2019). Anche Hong Kong risulta essere uno snodo cruciale dal punto di vista finanziario per l'iniziativa, in quanto è un centro offshore e porta d'accesso al capitale globale per la Cina. Il quadro normativo risulta essere favorevole alle imprese grazie alle basse condizioni di quotazione per quelle legate alla BRI e all'istituzione, nel 2016, dell'Ufficio per la facilitazione dei finanziamenti infrastrutturali (HKMA)⁶⁸. Londra, da sempre centro

⁶⁵ Per l'articolo completo si veda: <https://www.ft.com/content/71288fe2-9e6f-11e9-9c06-a4640c9feebb> [ultimo accesso: 20 agosto 2022]

⁶⁶ Costituisce un quadro legislativo uniforme sottoscritto da 55 Stati e ratificato da 10 per risolvere le controversie commerciali. Ha l'obiettivo di agevolare i commerci e gli scambi internazionali, consentendo alle parti di applicare gli accordi transfrontalieri più facilmente. Le imprese trarranno vantaggio dalla mediazione come opzione aggiuntiva alla risoluzione delle controversie e all'arbitrato nella risoluzione delle controversie transfrontaliere.

⁶⁷ L'articolo completo è disponibile sul sito del NY Times: <https://www.ft.com/content/71288fe2-9e6f-11e9-9c06-a4640c9feebb> [ultimo accesso: 20 agosto 2022]

⁶⁸ Lo statuto dell'ufficio prevede le seguenti missioni: “*fornire una piattaforma per lo scambio di informazioni e la condivisione di esperienze; sviluppare capacità e conoscenze; promuovere lo sviluppo del mercato e dei prodotti; facilitare i flussi di investimento e di finanziamento*”. Si tenga presente che nel 2019 è sorta una sezione, all'interno dello stesso ufficio, che si occupa di *green finance* per favorire gli investimenti sostenibili.

finanziario, può avere un ruolo chiave nella BRI attraverso la raccolta di capitale proprio, di finanziamento del debito, di servizi finanziari integrati e di consulenza grazie a Standard Chartered, Linklaters, Clifford Chance, il London Stock Exchange Group e UK Export Finance. Lo sviluppo di servizi finanziari e legali in determinati luoghi è dirimente per favorire determinate iniziative interregionali, in questo caso specifico la Nuova Via della Seta.

Per comprendere i paesaggi della finanza globale, non è sufficiente concentrarsi su fattori economici o spiegazioni culturali; anche gli interessi geopolitici sono fondamentali nel plasmare la creazione di nuovi mercati e flussi finanziari. L'ascesa della finanza asiatica e i ruoli distintivi degli attori statali nelle economie asiatiche hanno suscitato un rinnovato interesse per l'analisi e le spiegazioni economico-politiche, oltre che per un approccio di economia culturale alla finanza e alla creazione di mercati.

2.2 La *Belt and Road Initiative* in ottica di *green finance*

L'analisi sull'importanza della sigla di strumenti di *soft law* e dell'utilizzo della *soft power* nella strategia nazionale cinese è propedeutica per parlare di *green finance* nella Nuova Via della Seta. L'aumento della preoccupazione mondiale nei confronti dell'ambiente e del suo degrado, dovuto al cambiamento climatico e all'insufficiente tutela della biodiversità, mette in luce l'esigenza di sostenere i Paesi volenterosi di cambiare le proprie politiche in un'ottica sostenibile. Veicolare l'immagine di Paese pronto a sostenere gli altri per una nobile causa, che accomuna tutti, non può che aumentare la *soft power* di quello Stato. Una fonte di *soft power* importante legata al sostegno ambientale sono gli investimenti "verdi" all'estero, visto l'emergere della "finanza verde", ovvero l'insieme di investimenti in attività finanziarie che affrontano le questioni legate all'ambiente e al clima. Nel 2019, il leader Xi Jinping aveva promesso una *Belt and Road Initiative* "verde", facendo pubblicare le "linee guida per le istituzioni politiche e finanziarie" ad essa collegate. Il documento mostra che l'attuale impegno della Cina nella BRI "verde" rischia di deteriorare la *soft power* cinese a causa dell'incoerenza tra quanto dichiarato e quanto fatto concretamente. Di conseguenza, è fondamentale l'implementazione *de-facto* della finanza verde nella BRI (Lin, 2019).

Il primo segnale che la BRI volesse diventare più *green* è stato il lancio delle linee guida sul credito verde nel 2012 da parte della *China Banking Regulatory Commission* (CBRC). Sebbene le linee guida si concentrino sul credito nazionale, esse includono la raccomandazione che "le banche rafforzino la gestione del rischio ambientale e sociale per i progetti proposti all'estero; assicurino che i promotori dei progetti siano conformi alle leggi e ai regolamenti locali in materia di ambiente, territorio, salute e sicurezza nel paese o nella regione del progetto. Le banche devono impegnarsi pubblicamente ad adottare le migliori pratiche o gli standard internazionali pertinenti per il progetto proposto all'estero, assicurando che il progetto proposto sia coerente con le migliori pratiche internazionali nella sostanza"⁶⁹ (CBRC, 2012). Il testo è stato successivamente aggiornato nel gennaio 2020 dalla CBRC con dei pareri guida della Commissione di regolamentazione bancaria e assicurativa cinese sulla promozione dello sviluppo di alta qualità del settore bancario e assicurativo. Queste opinioni guida sottolineano l'importanza dell'integrazione delle pratiche ambientali internazionalmente riconosciute per le istituzioni finanziarie cinesi che investono nella BRI, ma solo come obiettivo futuro. Nel 2013, il Ministero del Commercio cinese insieme al Ministero per l'ecologia e per l'ambiente hanno emanato le "linee guida per la protezione dell'ambiente negli investimenti esteri e nella cooperazione". Le linee guida incoraggiano le imprese a proteggere l'ambiente ambientale e a salvaguardare

⁶⁹ Per trovare le linee guida si faccia riferimento a questo articolo di V. Ho pubblicato dalla Cornell Law University, pagg.630 e sg.: <https://ww3.lawschool.cornell.edu/research/ILJ/upload/Ho-final.pdf> [ultimo accesso: 11 agosto 2022]

le culture locali, rispettando le tradizioni e le religioni locali. Il documento enfatizza il "principio del Paese ospitante", incoraggiando le imprese a condurre sistematicamente valutazioni di impatto ambientale e a gestire i progetti secondo le leggi locali di cui agli articoli 8 e 10 delle linee guida⁷⁰. Il *“Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road”* del 2015 è certamente uno dei documenti principali dell’iniziativa, poiché ne specifica i cinque obiettivi cardine. Per metterlo in atto, nel 2017, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero del Commercio cinese insieme al Ministero per l'ecologia e per l'ambiente hanno emesso gli “orientamenti sulla promozione della cintura e della strada verde⁷¹”, basati sui cinque principi fondamentali della cooperazione, della leadership e degli scambi ecologicamente sostenibili, della gestione dei rischi ambientali, delle regole economiche e commerciali internazionali e delle norme di protezione ecologica e ambientale dei Paesi ospitanti, nonché della pianificazione scientifica, con l’obiettivo di rafforzare la conservazione delle risorse e il rispetto dell'ambiente. In un’ottica che vede i prossimi dieci anni, l’obiettivo è la creazione di un sistema relativamente completo di servizi, supporto e salvaguardia per la protezione ecologica e ambientale grazie agli investimenti, al commercio, alla tecnologia e alla comunicazione. La Cina così si vuole impegnare a partecipare ai forum internazionali e ad aderire agli standard globali. Allo stesso tempo, le linee guida ribadiscono la responsabilità degli investitori e delle imprese impegnate nella BRI di rispettare le leggi ambientali locali. Le linee guida riconoscono la necessità della BRI di diventare più *green* e ciò può essere possibile solo grazie alla cooperazione internazionale. La BRI, come noto, è un’iniziativa molto ampia che vede una partecipazione multi-ministeriale a livello globale. Infatti, nell'aprile 2017, il Ministero delle Finanze cinese ha firmato, insieme a 27 ministri delle Finanze di Paesi BRI e non BRI (ad esempio Argentina e Regno Unito), i Principi guida sul finanziamento dello sviluppo della Belt and Road, al fine di rafforzare la cooperazione per il finanziamento della BRI, riconoscendo al contempo l'attuale mancanza di standard ambientali, *"sottolineando la necessità di rafforzare la valutazione e la gestione del rischio dell'impatto sociale e ambientale dei progetti di finanziamento, di attribuire importanza alla conservazione dell'energia e alla cooperazione per la protezione dell'ambiente (...) e di promuovere uno sviluppo economico e sociale sostenibile"* (Guiding Principles on Financing the Development of the Belt and Road, 2017). Nel maggio 2017, l’Agenzia governativa cinese per lo sviluppo (NDRC), insieme all'Amministrazione statale oceanica, ha pubblicato la *Vision for Maritime Cooperation under the Belt and Road Initiative*. Oltre a definire gli obiettivi di comprensione reciproca e di sviluppo dei passaggi oceanici di tutto il mondo (ad esempio, Artico,

⁷⁰ Per fare questa analisi ho fatto riferimento all’interpretazione ufficiali del Ministero del Commercio cinese il cui testo è disponibile al seguente link: <http://english.mofcom.gov.cn/article/policyrelease/Cocoon/201401/20140100453042.shtml> [ultimo accesso 11 agosto 2022]

⁷¹ Per fare questa analisi ho fatto riferimento al documento originale disponibile sul sito del Ministero dell’ecologia e dell’ambiente cinese disponibile al seguente link: https://english.mee.gov.cn/Resources/Policies/policies/Frameworkp1/201706/t20170628_416864.shtml ultimo accesso 11 agosto 2022]

Mediterraneo, Mar Cinese Meridionale, Corridoio Eco-nomico Bangladesh-India-Myanmar, Oceania, Pacifico), il documento evidenzia anche l'obiettivo della Cina di promuovere lo sviluppo verde come la prima delle cinque priorità del documento. Lo sviluppo verde comprende la salvaguardia della salute e della biodiversità degli ecosistemi marini, la promozione della protezione dell'ambiente marino regionale; il rafforzamento della cooperazione in materia di cambiamenti climatici e la cooperazione sul carbonio blu, compresi i pozzi di carbonio oceanici (Vision for Maritime Cooperation under the Belt and Road Initiative, 2017). Tuttavia, il documento prevede esclusivamente un impegno volontario, per le parti che lo sottoscrivono. Nell'agosto 2017, ancora, il Ministero per l'Ecologia ha pubblicato il "Piano di cooperazione ecologica e ambientale della Belt and Road". In esso, si sottolinea la necessità di cooperare per rendere più verde la BRI: *"Entro il 2025, integreremo i concetti di civiltà ecologica e sviluppo verde nell'Iniziativa Belt and Road e creeremo un modello favorevole di cooperazione ben fondata sulla protezione eco-ambientale"*. Entro il 2030, *"promuoveremo la cooperazione sulla protezione eco-ambientale con standard più elevati e a livelli più profondi per realizzare gli Obiettivi di sviluppo sostenibile"* (The Belt and Road Ecological and Environmental Cooperation Plan, 2017). Il documento⁷² incoraggia anche la partecipazione delle organizzazioni ambientali non governative. Ancora una volta, si sottolinea il principio del Paese ospitante: *"Saranno fornite indicazioni sulla valutazione dell'impatto ambientale e sulla prevenzione dei rischi ambientali da parte delle imprese in base alle esigenze locali"*. Il piano di cooperazione chiede di aumentare il sostegno ai finanziamenti verdi, compreso lo sviluppo di linee guida per la finanza e gli investimenti verdi che *"mettano in evidenza la ricerca e la selezione dei progetti verdi e la gestione dei rischi ambientali e sociali"*. Il Comunicato congiunto del 2019 per la cooperazione internazionale durante una tavola rotonda tra leader è stato firmato dalla Cina e da 37 capi dei Paesi BRI in occasione del Secondo Forum Belt and Road. Il comunicato enfatizza la cooperazione BRI che *"sarà aperta, verde e pulita"* e *"sottolinea l'importanza di promuovere lo sviluppo verde e di affrontare le sfide della protezione ambientale e del cambiamento climatico"*⁷³ (Secondo Forum Belt and Road, 2019). Mancano, tuttavia, degli impegni chiari e inequivocabili: anziché affermare che i leader *"aderiranno all'Accordo di Parigi"*, il comunicato *"sottolinea l'importanza di rafforzare la cooperazione per attuare l'Accordo di Parigi"*. Nell'ottobre 2020, cinque ministeri sotto la guida del Ministero per l'Ecologia e per l'Ambiente hanno pubblicato la "Guida sulla promozione degli investimenti e dei finanziamenti per affrontare il cambiamento climatico". Per la Belt and Road Initiative, la guida promuove l'integrazione attiva degli investimenti e dei finanziamenti per il clima nella costruzione della "Belt and Road; affronta le ambizioni di "formulare e rivedere gli standard internazionali sugli investimenti e i finanziamenti per il clima; promuove

⁷² Il testo completo pubblicato dal Ministero dell'Ecologia e dell'Ambiente è disponibile al seguente sito: https://english.mee.gov.cn/Resources/Policies/policies/Frameworkp1/201706/t20170628_416869.shtml [ultimo accesso: 11 agosto 2022]

⁷³ Un compendio di quanto detto pubblicamente al Secondo Forum Belt and Road è disponibile al seguente sito: <http://www.beltandroadforum.org/english/> [ultimo accesso: 11 agosto 2022]

l'applicazione degli standard cinesi negli investimenti e nelle costruzioni all'estero e l'acquisizione di progetti di mitigazione e adattamento al clima al di fuori della Cina. È importante notare che il documento afferma anche che la Cina si impegna a gestire i rischi climatici. Ultimo documento da tenere in questa analisi della *green finance* nella BRI è la Nuova Guida allo Sviluppo dei progetti BRI⁷⁴ nota anche come “Traffic Light System”, pubblicata nel dicembre 2020, ma è stata rivista nell'ottobre del 2021. La Guida classifica i progetti in "verdi", "gialli" e "rossi". L'obiettivo è stabilire un meccanismo di identificazione e valutazione del rischio ecologico-ambientale per gli investimenti e i progetti di costruzione della BRI, formulare linee guida sulla valutazione e la classificazione dei progetti BRI e fornire indicazioni agli stakeholder per riconoscere e affrontare ulteriormente i rischi ecologici e ambientali negli investimenti all'estero. Oltre ai segnali governativi e normativi "verdi", due iniziative guidate dal mercato mostrano la volontà della BRI di essere più sostenibile. In primo luogo, i *Green Investment Principles* (GIP) della Belt and Road Initiative sono stati sviluppati e pubblicati dalla *City of London Green Finance Initiative*⁷⁵ nel dicembre 2018. La meta è raggiungere gli obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile e dell'Accordo di Parigi (Green Finance Leadership Program, 2018). La firma dei principi da parte di 27 istituzioni finanziarie è stata annunciata durante una cerimonia organizzata dal Ministero delle Finanze cinese e dalla Banca Popolare Cinese nell'aprile 2019 durante il secondo Belt and Road Forum (Lin, 2019). I firmatari sono banche politiche e governative cinesi coinvolte negli investimenti BRI (ad esempio, China Development Bank, Export Import Bank of China, Bank of China, ICBC, Agricultural Bank of China, Agricultural Development Bank of China). Anche la Banca Asiatica di Investimento per le Infrastrutture (AIIB) ha scelto lo slogan “*lean, clean and green*”, ovvero magra, pulita ed ecologica come mezzo di *soft power* per veicolare una certa immagine sostenibile della Cina (Nedopil, 2021).

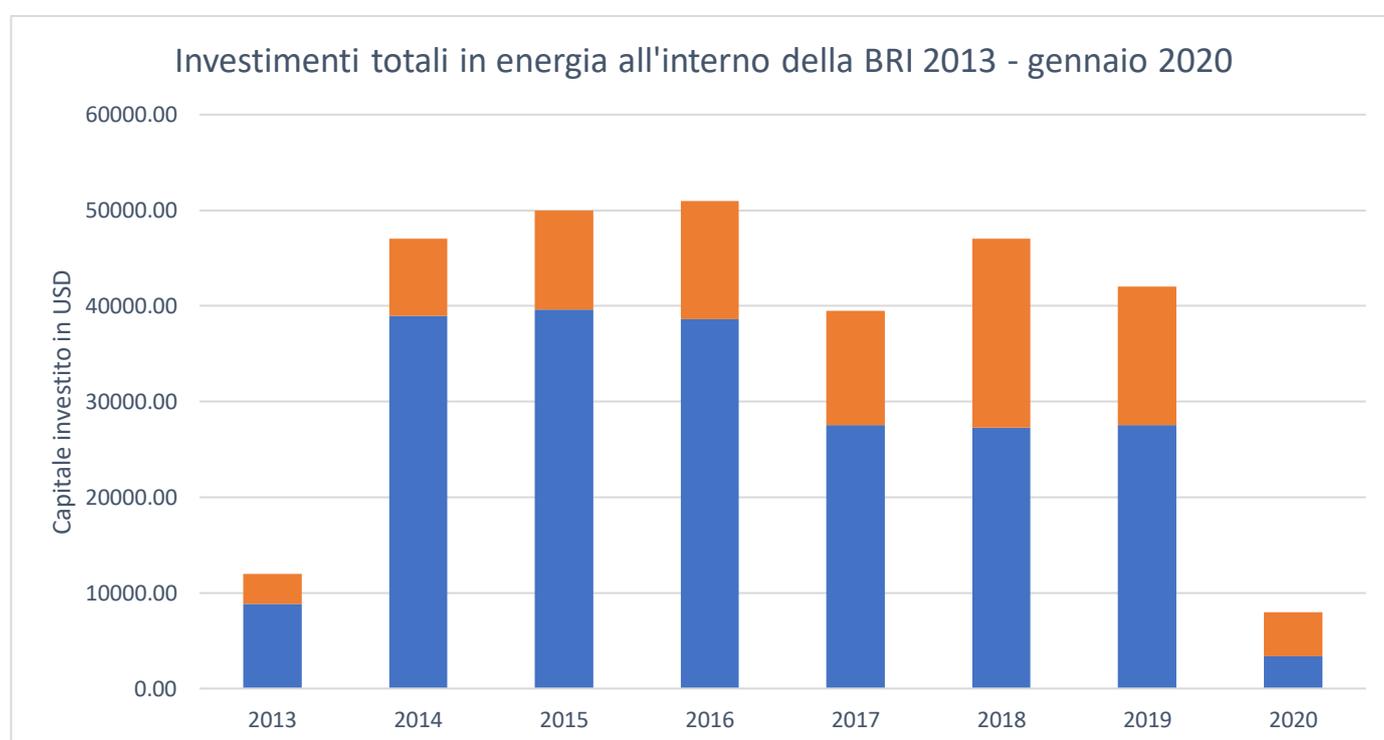
Tra il 2013 e il giugno 2020, gli investitori cinesi hanno contribuito con circa 300 miliardi di dollari in investimenti legati all'energia nella BRI, il 72% dei quali legati ai combustibili fossili (*Ibidem*). All'interno di questi investimenti, la quota delle energie rinnovabili sul totale degli investimenti è aumentata dal 26% nel 2013 al 58% nella prima metà del 2020. L'anno con il più alto investimento totale in energia verde è stato il 2018, con circa 20 miliardi di dollari. Dal 2018 al 2019, gli investimenti energetici totali nella BRI sono diminuiti da circa 47 a 44 miliardi di dollari, mentre gli investimenti energetici legati ai combustibili fossili sono aumentati di oltre un miliardo di dollari. Nella prima metà del 2020, probabilmente a causa della recessione economica dovuta alla pandemia da COVID-19, il totale degli investimenti energetici è sceso a meno di 10 miliardi di dollari, di cui il 58% della quota è andata a sostegno di progetti per l'energia rinnovabile.

⁷⁴ Si veda il testo completo al seguente sito: <https://greenfdc.org/green-development-guidance-for-bri-project-traffic-light-system-phase-2/> [ultimo accesso: 11 agosto 2022]

⁷⁵ La Green Finance Initiative è stata lanciata nel 2016 dalla City of London Corporation e dal governo britannico per migliorare le opzioni di finanziamento per progetti infrastrutturali sostenibili. L'iniziativa viene portata avanti da esperti internazionali provenienti dal settore dei servizi finanziari per sostenere proposte normative e politiche specifiche che potrebbero migliorare il settore della finanza verde a livello mondiale, promuovendo Londra e il Regno Unito come centro leader a livello mondiale per la fornitura di servizi finanziari verdi.

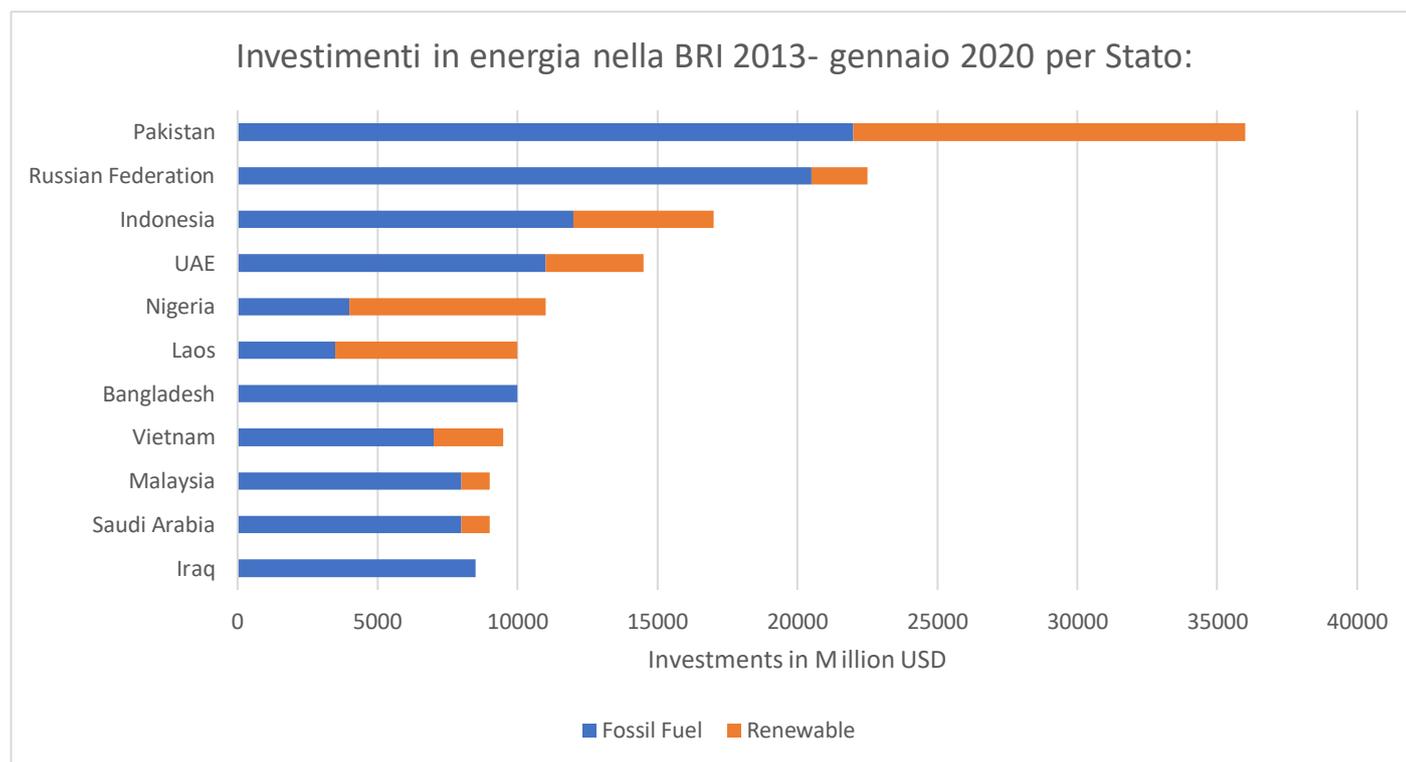
Analizzando la variazione relativa anno su anno degli investimenti sia rinnovabili che non rinnovabili, la crescita anno su anno degli investimenti in energia rinnovabile ha superato quella degli investimenti in combustibili fossili tra il 2015 e il 2018. Tuttavia, tra il 2018 e il 2019 (nonostante l'aumento dei segnali per rendere più verde la BRI, vedi sopra), la crescita relativa degli investimenti energetici legati ai combustibili fossili (0,7%) ha superato la crescita degli investimenti verdi (4,5%).

Il totale degli investimenti energetici all'interno dell'iniziativa BRI tra il 2013 e il 2020, dove la parte in blu rappresenta gli investimenti in combustibile fossile mentre la parte in arancione rappresenta gli investimenti in energie rinnovabili:



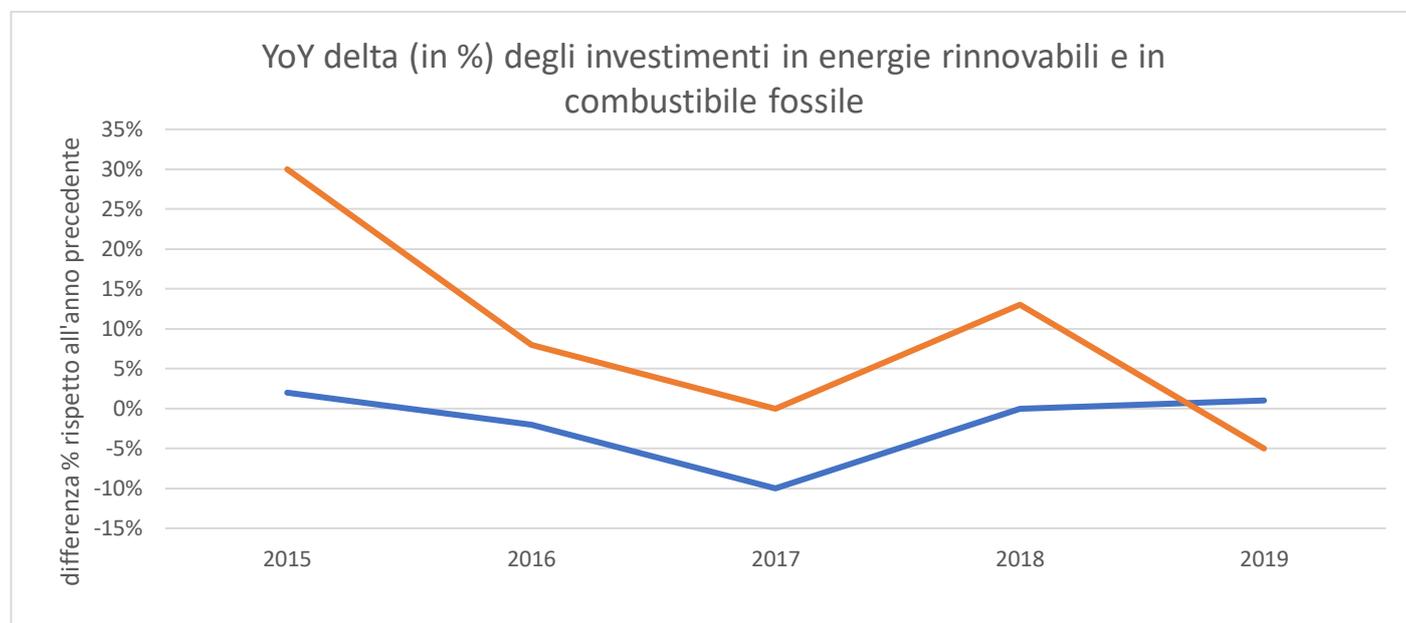
* Elaborazione propria dei grafici presenti nell'articolo di Nedopil "Green Finance for soft power: an analysis of China's green policy signals and investments in the Belt and Road Initiative" (<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/eet.1965>) sulla base dei dati presenti all'American Enterprise Institute.

Il totale degli investimenti in energia fatti dai Paesi BRI nel periodo compreso tra il 2013 e il 2030, dove la parte in blu rappresenta gli investimenti in combustibile fossile mentre la parte in arancione rappresenta gli investimenti in energie rinnovabili:



*Elaborazione propria dei grafici presenti nell'articolo di Nedopil "Green Finance for soft power: an analysis of China's green policy signals and investments in the Belt and Road Initiative" (<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/eet.1965>) sulla base dei dati presenti all'American Enterprise Institute.

La differenza tra investimenti in energie rinnovabili (linea arancione) e investimenti in combustibile fossile (linea blu). YoY delta (in%) rappresenta la differenza tra i due:



Elaborazione propria dei grafici presenti nell'articolo di Nedopil "Green Finance for soft power: an analysis of China's green policy signals and investments in the Belt and Road Initiative" (<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/eet.1965>) sulla base dei dati presenti all'American Enterprise Institute.

Il punto centrale è lo studio della *green finance* nella BRI come strumento di *soft power*, poiché l'iniziativa è stata aspramente criticata per i suoi potenziali impatti ambientali negativi. Per quanto riguarda i segnali della Cina a favore dello sviluppo verde della BRI, possiamo affermare che le autorità di regolamentazione e le istituzioni finanziarie cinesi hanno segnalato il sostegno alla finanza verde attraverso l'emissione di almeno un documento. Inoltre, le istituzioni finanziarie cinesi hanno sottoscritto i *Green Investment Principles* (GIP) della *Belt and Road Initiative*, mostrando un certo impegno ai fini della sostenibilità. Tuttavia, è bene notare che nessuno dei segnali politici abbia elementi normativi o giuridicamente vincolanti, come impegni climatici o verdi per le istituzioni finanziarie o gli sviluppatori impegnati nella BRI. Sebbene nel 2018 la quota di investimenti in energie rinnovabili rispetto a quelli in energie fossili sia aumentata, dal 2019 in poi sono diminuiti sia gli investimenti totali in energie rinnovabili sia la quota di investimenti in energie rinnovabili, mentre sono aumentati quelli in energie fossili (Nedopil, 2021). Inoltre, l'azione dell'AIIB è stata altrettanto insufficiente: dal 2016 l'AIIB ha investito il 53% del suo portafoglio energetico in combustibili fossili e il 24% in energie rinnovabili. Essendo la Cina il secondo Paese al mondo per emissioni di CO₂⁷⁶, dovrebbe aumentare la forza dei suoi segnali con chiari impegni a favore degli investimenti verdi, compresa l'applicazione degli

⁷⁶ Secondo i dati disponibili sul sito dell'agenzia delle Nazioni Unite Carbon Dioxide Information Analysis Centre risalenti a settembre 2017: <https://cdiac.ess-dive.lbl.gov/> [ultimo accesso: 12 agosto 2022]

standard internazionali di finanza verde, invece del "principio del Paese ospitante", abbinati a un'eliminazione graduale degli investimenti non-green. Di seguito un compendio dei documenti principali per la sostenibilità della B&R Initiative:

Issuer(s)	Potere dell'Issuer	Nome del documento	Momento dell'emissione	Relazione con la finanza green nel BRI	Include esplicitamente i principi del paese ospitante	Forza dei greening signal
Commissione di Regolamentazione Bancaria Cinese (CBRC)	Medio	<i>Green Credit Guidelines</i>	2012	Raccomandazione per le banche per rafforzare la gestione dei rischi ambientali nei prestiti all'estero. Proposta per finanziare le istituzioni ad essere conformi con le leggi ambientali locali	Si	Soft
Ministero del Commercio (MOFCOM) Ministero dell'Ecologia e dell'Ambiente (MEE)	Medio	<i>Guidelines for Environmental Protection in Foreign Investment and Cooperation the Ministry of Commerce</i>	Marzo 2012	Documento che delinea i requisiti per l'EIA per essere conforme con i principi del paese ospitante	Si	Soft
Commissione di Sviluppo e Riforma Nazionale (NDRC) Ministero degli Affari Esteri (MOFA) Ministero del Commercio (MOFCOM) con autorizzazione dal Consiglio di Stato	Forte	<i>Vision and Action on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road</i>	Marzo 2015	Per la connettività delle strutture (sviluppo delle infrastrutture), "sforzi devono essere compiuti per promuovere la costruzione e la gestione operativa di infrastrutture green e low-carbon, tenendo completamente in considerazione l'impatto del cambiamento climatico sulla costruzione."	Non Applicabile	Nessun segnale
Ministero dell'Ecologia e dell'Ambiente (MEE) Ministero degli Affari Esteri (MOFA) Commissione di Sviluppo e Riforma Nazionale (NDRC) Ministero del Commercio (MOFCOM) Ministero della Comunicazione	Forte	<i>Guiding Opinions on Promoting the Construction of Green "One Belt One Road"</i>	Aprile 2017	Per la promozione di cooperazione green e "incentivare le imprese a rispettare l'economia e le regole di commercio internazionali e le leggi, le regolamentazioni e gli standard sull'ecologia e protezione ambientale del paese ospitante"	Si	Soft
Ministero della Finanza (MOF) insieme a 27 ministri della finanza da vari paesi (inclusando paesi non-BRI come Argentina e Regno Unito)	Medio	<i>Guiding Principles on Financing the Development of the Belt and Road</i>	Maggio 2017	"Evidenziare il bisogno di rafforzare la valutazione sull'impatto sociale e ambientale e la gestione dei rischi dei progetti (...) [e] migliorare la cooperazione sulla protezione ambientale"	Si	Soft
Ministero dell'Ecologia e dell'Ambiente (MEE)	Debole	<i>The Belt and Road Ecological and Environmental Cooperation Plan</i>	Maggio 2017	Piano temporale per integrare i concetti di civilizzazione ecologica e sviluppo green nell'iniziativa Belt and Road entro il 2025 e "promuovere la cooperazione sulla protezione eco-ambientale con standard elevati entro il 2030." Include anche riferimenti all'incremento del supporto per la finanza green	Si	Soft
Commissione di Sviluppo e Riforma Nazionale (NDRC) Amministrazione Statale Oceanica (SOA)	Forte	<i>Vision for Maritime Cooperation under the Belt and Road Initiative</i>	Giugno 2017	Sviluppo green primo tra cinque aree di cooperazione. Lo sviluppo green comprende la salvaguardia della salute e della biodiversità degli ecosistemi marini, la promozione della protezione degli ambienti marini regionali (incluso l'inquinamento marino e l'acidificazione oceanica), rafforzamento della cooperazione sul cambiamento climatico e cooperazione sul blue carbon includendo pozzi di carbonio oceanici.	No	Soft
Consiglio di Stato Ministero del Commercio (MOFCOM) Ministero degli Affari Esteri (MOFA) Banca Popola Cinese (PBOC)	Forte	<i>Guidelines on Further Guiding and Regulating Overseas Investments</i>	Agosto 2017	Principi del paese ospitante per limitare l'esportazione di tecnologie che non soddisfano gli standard (ambientali) locali	Si	Soft
Commissione di Regolamentazione Bancaria e Assicurativa cinese (CBIRC)	Medio	<i>The Guiding Opinions of the China Banking and Insurance Regulatory Commission on Promoting the High-quality Development of the Banking and Insurance Industry</i>	Gennaio 2020	Futura integrazione delle pratiche internazionali ambientali per le istituzioni finanziarie cinesi che investono nel BRI	No	Soft
Ministero dell'Ecologia e dell'Ambiente (MEE) Commissione di Sviluppo e Riforma Nazionale (NDRC) Banca Popola Cinese (PBOC) Commissione di Regolamentazione Bancaria e Assicurativa cinese (CBIRC) Commissione di Regolamentazione dei Titoli Cinesi (CSRC)	Medio	<i>Guidance on promoting investment and financing to address climate change</i>	Ottobre 2020	Guida che promuove "L'integrazione attiva di investimenti sul clima e il finanziamento nella costruzione della Belt and Road, indirizza le ambizioni a "formulare e revisionare gli standard internazionali sugli investimenti e finanziamenti per il clima" e promuove "l'applicazione di standard cinesi negli investimenti e costruzioni estere". incoraggia le istituzioni finanziarie "a supportare lo sviluppo low-carbon della Belt and Road e la South-South cooperation", promuove l'acquisizione di "mitigazione climatica e progetti di adattamento fuori dalla Cina", valuta per "regolamentare gli investimenti offshore e finanziare le attività"	No	Soft
<i>Belt and Road Initiative International Green Development Coalition (BRIGC)</i> Con il supporto del Ministero dell'Ecologia e dell'Ambiente (MEE) Commissione di Regolamentazione Bancaria e Assicurativa cinese (CBIRC) Commissione di Sviluppo e Riforma Nazionale (NDRC)	Medio	<i>Green BRI Guidance Baseline Study</i>	Dicembre 2020	Linea guida di riferimento che provvede un framework per "accelerare gli investimenti green e ridurre quelli brown" nel BRI: Classificazione per i progetti del BRI in verde, giallo e rosso a seconda del loro rischio ambientale sulla biodiversità, il clima e l'inquinamento. Fornisce una raccomandazione dettagliata per integrare gli standard internazionali Fornisce prospettive per l'integrazione di raccomandazioni per la valutazione, la gestione e la rendicontazione nel regolamento di progetti green	No	Soft

*elaborazione propria della tabella 1 presente nell' articolo di Nedopil "Green Finance for soft power: an analysis of China's green policy signals and investments in the Belt and Road Initiative" (<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/eet.1965>) sulla base dei dati presenti all' American Enterprise Institute.

In conclusione, possiamo dire che la questione ambientale è cruciale nei progetti BRI. Si ricordi che la Cina sospese la costruzione della diga Myitsone Dam⁷⁷ in Myanmar nel 2017 per le preoccupazioni ambientali. La Repubblica Popolare ha sempre favorito le partnership pubblico-privato (PPP), come emerso nel primo capitolo, permettendo al settore privato di proporre e portare avanti progetti con una forte matrice *green*, in conformità con le linee guida nazionali e internazionali.

Il compito di veicolare l'immagine di Stato preoccupato per l'ambiente viene anche svolto dalle organizzazioni non governative, che si occupano attivamente di diplomazia civile nella traiettoria di rendere la Cina globale, secondo la strategia "*China's going Global*" a seguito dalla trasformazione economica dopo gli anni '80. Inoltre, le ONG hanno iniziato a intraprendere azioni al di fuori dei loro settori tradizionali, avventurandosi in aree come la difesa delle politiche e le controversie di interesse pubblico in campo ambientale.

Le ONG nel mondo cinese operano in modo non conflittuale, a differenza di quelle che operano nel mondo occidentale (Fürst, 2021). Grazie al patrocinio politico, hanno cominciato anche ad occuparsi di controversie ambientali di interesse pubblico. La prima ONG cinese si ritiene sia la *Chinese Society for Environmental Sciences* (CSES), fondata nel 1978 per la tutela dell'ambiente. Nel 1991, a Panjin, nella provincia di Liaoning, è stata istituita la *Saunders Gull Conservation Society*⁷⁸, considerata come la prima ONG indipendente cinese (Cao, 2010). Di fondamentale importanza è stata, inoltre, la fondazione della ONG *Friends of Nature* nel 1994 dall'attivista ambientale Liang Congjie⁷⁹. Nel 1995, in seguito, è stato fondato il *Global Village Beijing* a Pechino da Liao Xiaoyi. Nello stesso anno è stata fondata l'Associazione dei volontari verdi della città di Chongqing da Wu Deming. Nel 1997, la giornalista Wang Yongchen ha fondato i *Green Earth Volunteers* (GEV) a Pechino. Negli anni successivi si è assistito a una rapida crescita delle organizzazioni verdi della società civile in tutto il Paese (Xie, 2011).

In merito alla relazione tra ONG e BRI, in primo luogo, si nota una notevole distinzione in termini di struttura sociale delle iniziative delle ONG legate alla BRI provenienti dalla Cina: dall'alto verso il basso e dal basso verso l'alto. La prima struttura ricomprende lo scambio tra persone, ritenuto fondamentale nella strategia diplomatica civile dalla Cina. Infatti, nel 2017, è stato pubblicato il Piano per le organizzazioni sociali per promuovere lo scambio tra persone, incoraggiando il coinvolgimento delle organizzazioni sociali e delle ONG nella BRI. Il piano – che coinvolge 90 organizzazioni - si è concentrato su sette aree principali, tra cui la riduzione della povertà, la riduzione dei disastri e la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici. Come meccanismo per promuovere l'impegno delle organizzazioni sociali in tutto il mondo sui temi della BRI, è stato istituito un Forum per la cooperazione delle ONG operanti sulla Via della Seta che prevede incontri

⁷⁷ Inizialmente pensato come diga per aumentare la produzione di energia idroelettrica sulla confluenza dei fiumi Mali e N'mai e alla sorgente del fiume Irawaddy.

⁷⁸ A tutela delle specie di gabbiano cinese, minacciato dalla perdita del proprio habitat.

⁷⁹ Discendente di Liang Qichao, riformatore a sua volta discendente della tarda dinastia Qing e membro della Conferenza consultiva politica del popolo cinese (CPPCC)

biennali. Un altro meccanismo fondamentale per la partecipazione delle ONG alla BRI è rappresentato dalla *China NGO Network for International Exchanges*⁸⁰(CNIE), impegnato anche nella sensibilizzazione per la tutela ambientale. Per migliorare la collaborazione tra la Cina e i Paesi del Sud-Est asiatico, nel 2013 il CNIE ha avviato un dialogo ad alto livello tra Cina e Sud-Est asiatico, che da allora si è tenuto due volte, rispettivamente in Cina e in Indonesia. Il CNIE ha anche ospitato il dialogo tenutosi tra Himalaya e Cina, India e Nepal e altri eventi bilaterali come la Tavola rotonda Cina-Myanmar sugli scambi interpersonali e il dialogo Cina-Mongolia, tutti con l'obiettivo di consolidare le basi sociali e raccogliere il sostegno dell'opinione pubblica per lo sviluppo delle relazioni tra Stato e Stato tra la Cina e i Paesi interessati (Fürst, 2021).

Un'altra iniziativa significativa proviene dal Consiglio cinese per la Cooperazione Internazionale e lo Sviluppo Ambientale (CCICED), un'organizzazione ufficiale che ha firmato un protocollo d'intesa per la cooperazione strategica a lungo termine con il *World Resources Institute* (WRI) sulla cooperazione prioritaria nella *Green Belt and Road*.

Alcuni progetti più concreti sono stati realizzati nell'ambito dello scambio "*people to people*", come le attività di comunicazione con le ONG locali in Laos, discutendo dei progetti realizzati e delle responsabilità sociali delle imprese.

L'approccio *bottom-up*, cioè dal basso verso l'alto, vede come maggiore iniziativa la *Belt and Road Green Development Partnership*, lanciata nel 2016 per fornire raccomandazioni politiche per lo sviluppo sostenibile nell'ambito della BRI, riunendo think tank cinesi e internazionali, fondazioni e ONG, mirando a raggiungere gli obiettivi fissati dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e dall'Accordo di Parigi sul clima. Lavorando con la comunità internazionale per promuovere lo sviluppo sostenibile nell'ambito della BRI, il Partenariato è uno strumento di sussidio nella governance verde globale per la Cina. Questo svolge un ruolo in molte aree, come fornire un ambiente favorevole alle istituzioni partecipanti per facilitare un ampio scambio sullo sviluppo verde della BRI; agevolare gli esperti a fornire una guida professionale sui temi della BRI; presentare i risultati della ricerca e le raccomandazioni politiche ai dipartimenti e alle agenzie competenti per massimizzare l'utilizzabilità e l'impatto dei risultati della BRI; espandere i partenariati di cooperazione con le istituzioni in patria e all'estero per rafforzare l'influenza internazionale della Cina nella governance dell'ambiente e del cambiamento climatico (*ibidem*). È indubbio che le barriere linguistiche, le conoscenze specifiche e la diversità culturale pongano enormi sfide alla collaborazione con le ONG locali nei Paesi della BRI, poiché la maggior parte dei Paesi della BRI ha una propria lingua ufficiale. Per condurre ricerche, sono necessarie élite esperte e multilingue con competenze in uno o più campi come la legge, la politica, le scienze ambientali, la gestione e la pubblicità (Lin, 2016). Risulta, quindi, complesso per le ONG operare fuori dalla propria giurisdizione nazionale. D'altra parte, in un modo iperconnesso, è più semplice pensare ad un'azione congiunta tra ONG nazionali e internazionali. È, tuttavia, impensabile che le ONG assolvano da sole tutte le sfide *green* poste

⁸⁰ Istituito nell'ottobre 2005 come organizzazione nazionale della società civile senza scopo di lucro con lo status di persona giuridica indipendente ed è composto da ONG nazionali e da persone provenienti da diversi settori sociali.

dalla BRI. Affinché la Nuova Via della Seta sia un'iniziativa sostenibile e uno strumento vincente di diplomazia economica, è necessario costruire un rapporto *win-win* tra imprese, ONG e università. È necessario anche il sostegno politico e normativo da parte di tutti i governi interessati. Uno dei problemi più rilevanti che le ONG cinesi si trovano ad affrontare oggi è rappresentato dalle restrizioni alla raccolta di fondi imposte dalla legge, che limita le donazioni filantropiche (Gallagher, 2004). La rigida e frammentata normativa sulla sollecitazione di beneficenza limita fortemente la capacità di raccolta fondi delle ONG. Un altro problema, a questo proposito, è la lacuna esistente nella regolamentazione del comportamento aziendale all'estero (Fürst, 2021). Con un'adeguata regolamentazione legale o normativa sugli standard ambientali, sulla valutazione dell'impatto ambientale e sui meccanismi di supervisione degli investimenti esteri, le imprese devono comportarsi in modo più rispettoso dell'ambiente. Inoltre, le ONG possono impegnarsi in questo senso e dovrebbero poter agire come supervisori.

2.3 L'influenza della *Belt and Road Initiative* e dei *Memoranda d'Intesa* sulle relazioni diplomatiche sino-europee e sulla politica commerciale comune europea

Come emerso nel primo capitolo, la *Belt and Road Initiative* è un'iniziativa multiregionale dalla portata tale da poter cambiare la *governance* globale. Per essere un attore di fondamentale importanza nella scacchiera mondiale, la Cina ha ampliato l'influenza politica ed economica grazie ai colloqui bilaterali e regionali con i Paesi facenti parte della BRI, migliorando la cooperazione pragmatica e la collaborazione in campo economico, con un occhio di riguardo anche nei confronti della tutela ambientale. Nel *mare magnum* delle fonti sia di *soft law* che di *hard law* (di cui al primo paragrafo del primo capitolo), la Cina utilizza prevalentemente sia i trattati bilaterali di investimento (BIT) come strumenti significativi per facilitare gli investimenti e il commercio nei Paesi BRI e gli accordi di libero scambio (ALS) – in particolare con i Paesi limitrofi - per promuovere la cooperazione negli investimenti e nel commercio estero.

L'UE, in quanto partecipante indispensabile e terminale geografico della BRI, è un attore indispensabile nel successo della BRI. La cooperazione Cina-UE copre principalmente le seguenti aree: i) la costruzione di infrastrutture; ii) il commercio estero, gli investimenti e la cooperazione finanziaria; e iii) lo scambio di conoscenze e la comprensione dei contesti culturali (Che, 2021). Si ricordi che l'Unione Europea ha competenze esclusive in materia di investimenti, cooperazione finanziaria e commercio con l'estero, come previsto dall'articolo 3 del Trattato dell'Unione Europea. Proprio in merito al commercio con i Paesi terzi, l'Unione, ai sensi degli articoli 206 e 207 del TFUE, è responsabile del controllo delle aliquote tariffarie, degli accordi tariffari e commerciali relativi agli scambi di beni e servizi, degli investimenti diretti esteri, delle misure per favorire le esportazioni ma anche – se necessario – delle misure per la protezione del commercio. Uno dei modi in cui l'UE concretizza queste relazioni commerciali con i Paesi terzi e le organizzazioni commerciali è la negoziazione e la conclusione di accordi di libero scambio, che sono trattati internazionali guidati dai principi del sistema commerciale multilaterale e dal quadro giuridico dell'UE.

Per la parte concernente le infrastrutture, l'Unione condivide le competenze legislative con i singoli Stati membri (Villani, 2020). Ai sensi degli articoli 170, 171 e 172 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, gli atti vincolanti sulla costruzione di infrastrutture devono essere adottati con il metodo comunitario che prevede la maggioranza qualificata (che rappresentano il 55% degli Stati membri e il 65% della popolazione dell'UE). Invece, per quanto concerne lo scambio e la cooperazione in materia di cultura, turismo e formazione, gli Stati membri legiferano singolarmente e le competenze dell'Unione sono ausiliari (*Ibidem*). L'UE era solita percepire l'ascesa della Cina come una buona opportunità di reciproco vantaggio, sia economico che per il miglioramento delle infrastrutture europee: nel 1995, nel 1998 e nel 2003 l'UE aveva pubblicato i propri documenti politici sulla Cina, in cui affrontava positivamente i risultati delle riforme cinesi e promuoveva attivamente il partenariato strategico. Tuttavia, con il costante aumento del deficit commerciale con la Cina all'inizio del XXI secolo, l'UE ha gradualmente perso la pazienza e ha definito la Cina come "*la sfida più importante per la politica commerciale dell'UE*" nel suo documento sulla politica cinese pubblicato

nel 2006 (Commissione europea, 2006). Nel decennio successivo, l'UE è stata occupata dalla crisi finanziaria, dalla crisi economica e dalla crisi dei rifugiati, nonché dalla riforma istituzionale interna (con la ratifica del Trattato di Lisbona), con il risultato che il documento programmatico sulla Cina è stato aggiornato appena nel 2016. In questo periodo, tuttavia, ci sono stati altri importanti sviluppi nelle relazioni UE-Cina, come l'istituzione del Dialogo strategico di alto livello (2010) e l'Agenda strategica per la cooperazione UE-Cina (2013).

Si ricordi anche che, nel 2012, ossia un anno prima del lancio della BRI, con la creazione della "piattaforma 16+1" per rafforzare la cooperazione con i Paesi dell'Europa centrale e orientale (PECO). La piattaforma comprende 11 Stati membri dell'UE e 5 Paesi balcanici (17+1 dopo l'adesione della Grecia nel 2019) ed è stata di. La Cina ha approfittato della posizione geostrategica dei 17 PECO per avvicinarsi al mercato dell'UE e come corridoio commerciale di fondamentale importanza. La cooperazione settoriale nell'ambito del formato 17+1 è condotta su base volontaria e l'UE riveste la posizione di osservatore che, negli anni, ha espresso le proprie preoccupazioni per l'azione cinese nei Paesi PECO. L'Unione Europea ha sempre richiesto alla Cina il rispetto e l'adesione agli standard di mercato internazionali e dell'UE come *conditio sine qua non* per commerciare nell'Eurozona. Non solo, ma la Cina deve impegnarsi a costruire relazioni basate sulla reciprocità, in termini economici e politici (Commissione Europea, 2016). In particolare, questo rapporto sottolinea che ogni Stato membro dovrebbe cooperare con le istituzioni dell'UE per garantire che la cooperazione regionale e bilaterale (ad esempio il formato 16+1) con la Cina non danneggi l'unità e gli interessi dell'UE nel suo complesso (Commissione europea, 2016). Ciò implica che ogni Stato membro debba cooperare con le istituzioni dell'UE per garantire che la cooperazione regionale e bilaterale con la Cina non danneggi l'unità e gli interessi dell'UE nel suo complesso (*Ibidem*). Questa posizione è stata sostenuta anche dal Parlamento Europeo nel 2018⁸¹. Siccome la Cina si è dimostrata in grado di cooperare bilateralmente e regionalmente con gli Stati membri, l'UE dovrebbe avere una posizione comune per risultare un partner credibile e più importante rispetto ai singoli Stati. Ad esempio, la creazione della "EU- China Connectivity Platform", istituita nel 2015, è in grado di favorire la rete di trasporto transeuropea (TEN – T) e i corridoi economici della BRI (Commissione Europea, 2018). L'Unione Europea, quindi, dovrebbe favorire le trattative con la Cina nelle materie nelle quali ha competenza esclusiva. Il formato 17 + 1, che prevede molta autonomia per il processo decisionale degli Stati coinvolti, aveva creato non poche perplessità. Francia e Germania, nonostante avessero stipulato accordi di cooperazione bilaterale con la Cina, non si sono sempre dimostrati favorevoli alla Nuova Via della Seta, a differenza dell'Italia che ha sempre mantenuto un forte entusiasmo nei confronti di Pechino. Inoltre, molti Stati europei erano preoccupati per i vincoli con la NATO, visto che le relazioni sino-americane si erano incrinare durante l'amministrazione Trump anche a causa della ferrea lotta commerciale tra le due potenze. Un ultimo problema era la necessità di negoziare un accordo da parte

⁸¹ Si veda la seguente dichiarazione: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_5803 [ultimo accesso: 17 agosto 2022]

dell'Europa in caso di dispute concernenti le iniziative all'interno della BRI. Gli Stati Membri dell'Unione Europea volevano evitare di doversi appellare all'organo di appello dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, che all'epoca veniva ricoperto non da poche critiche per non apparire efficiente. Anche il Centro internazionale per il regolamento delle controversie relative ad investimenti – che non è altro che un tribunale *ad hoc* – non era ritenuto adatto alla risoluzione di controversie, anche a causa del continuo cambio della composizione che non permette di avere una prassi uniforme nel tempo. La AIIB era stata proposta come centro per l'arbitrato, ma non tutti gli Stati membri erano d'accordo. Le multinazionali hanno preferito propendere all'arbitrato commerciale internazionale⁸², siccome molti degli Stati BRI hanno sottoscritto la Convenzione arbitrale di New York del 1958⁸³.

Uno degli interessi dell'Europa, in Asia, è emerso chiaramente durante il ventunesimo vertice tra l'UE e la Cina, nell'aprile 2019, dove si è parlato di connettività eurasiatica. L'Unione Europea ha dimostrato che intende essere un attore geopolitico più influente nel continente eurasiatico, a fini di migliorare la cooperazione regionale/transnazionale con i partner commerciali delle zone interessate. Nella dichiarazione congiunta del vertice UE-Cina del 2019, l'UE ha sottolineato la sua strategia per favorire il collegamento tra l'Europa e l'Asia e le reti di trasporto transeuropee dell'UE e il BRI cinese, anche favorendo la nascita di nuovi corridoi ferroviari sostenibili tra i due continenti. Le dichiarazioni congiunte dei rispettivi vertici del 2013, 2017 e 2019 mostrano che l'UE è passata da mantenere un atteggiamento entusiasta nei confronti della BRI a cercare di capire i limiti dell'iniziativa, anche a causa dei vincoli internazionali, sebbene sia stata mantenuta una posizione propositiva nei confronti della strategia di connettività eurasiatica. Molte istituzioni europee, insieme a vari *think tank*, negli anni, hanno espresso perplessità in merito alla BRI a causa della differenza di norme e valori tra Cina e Unione Europea. La maggior parte degli Stati ha adottato un atteggiamento attendista nei confronti della BRI. Una delle istituzioni maggiormente scettica nei confronti della BRI è stata il Parlamento Europeo, in particolare con la risoluzione del 2018. Si portavano all'attenzione alcune delle sfide portate dalla BRI: un approccio bilaterale piuttosto che multilaterale nella *governance* dell'iniziativa; lo scarso coinvolgimento della manodopera locale; la preferenza di far partecipare alle gare d'appalto le imprese cinesi, limitandone la trasparenza; l'uso di materiali e attrezzature di costruzione cinesi e il possibile rispetto di standard cinesi anziché di standard internazionali (Parlamento europeo, 2018). La risoluzione era stata emanata a seguito dell'incontro tra gli ambasciatori dell'UE a Pechino nell'aprile del 2019, che avevano sottolineato la loro preoccupazione nei confronti della tutela del principio europeo del libero commercio. Gli stessi erano preoccupati che l'iniziativa potesse favorire in modo preponderante le imprese cinesi statali, riprendendo la posizione della Camera di Commercio dell'Unione nel rapporto del 2017. Nella risoluzione del 2019, invece, il Parlamento Europeo ha fatto leva sulla discrasia tra il modello di *governance* liberale occidentale e quello

⁸² Per risolvere le controversie si utilizzano i termini precedentemente concordati dalle parti, invece di riferirsi alla legislazione nazionale.

⁸³ La Convenzione di New York si applica al riconoscimento e all'esecuzione dei lodi arbitrali stranieri e al rinvio di un tribunale all'arbitrato.

autoritario cinese, a causa del disumano trattamento degli Uiguri nello Xinjiang (Parlamento Europeo, 2019). Nella primavera del 2019, quando la Cina ha organizzato il suo secondo Forum sulla BRI, il vicepresidente della Commissione europea Šefčovič aveva messo in luce la necessità di governare la Nuova Via della Seta multilateralmente. Del resto, la Cina ha sostenuto le imprese europee in molte occasioni. Nei rapporti congiunti realizzati dal *Mercator Institute for China Studies* e *Rhodium Group* nel 2015 e nel 2016 emergevano i consistenti investimenti diretti esteri cinesi in Europa, in particolare a favore delle aree *tech* (alla luce del progetto “*Made in China 2025*” che vuole vedere il Paese come *leader* mondiale del settore entro quell’anno) e degli asset strategici. Come contromisura contro gli investimenti cinesi, la Commissione deve essere avvisata degli accordi, europea aveva proposto un quadro di riferimento per lo screening degli investimenti esteri nel settembre 2017, che poi è entrato in vigore nell’aprile del 2019. Anche se l’iniziativa non era mirata esclusivamente alla tutela dagli investimenti cinesi, nel 2017 c’era stata una forte preoccupazione nei confronti della tutela del principio della concorrenza leale del mercato di cui agli articoli 101-109 del TFUE. L’Ungheria è stato il primo Stato membro dell’UE a firmare un MoU, seguito da altri Paesi orientali quali la Polonia e la Repubblica Ceca. Pur avendo analizzato i limiti generali di questi accordi nel primo, è bene capire le implicazioni che questi hanno all’interno dell’Unione Europea e, in particolare, sulla politica commerciale comune. Già nel 1974, una decisione del Consiglio prevedeva la necessità di una procedura di consultazione, qualora uno Stato membro volesse firmare un MoU con un Paese terzo, per capire se questo accordo potesse violare i principi della Politica Commerciale Comune Europea (EPCC), inclusa nel Trattato di Roma del 1957. Secondo questa decisione, anche la Commissione Europea deve essere avvisata in merito a questi accordi, ma ciò non è mai avvenuto (Martínez San Millán, 2021). Quest’ultima, in un parere, aveva espresso la propria perplessità in merito all’azione unilaterale dei singoli Stati in materia di politica commerciale perché ciò avrebbe potuto portare a disparità nelle esportazioni, distorcendo la concorrenza nei mercati esteri. Ad ogni modo, la Commissione Europea (che riporta discrezionalmente la presunta violazione di un obbligo segnalata da uno Stato), può emettere un parere al quale lo Stato presunto di non rispettare il diritto dell’Unione Europea deve uniformarsi, se non ha presentato osservazioni. Se questo non accade, secondo l’articolo 258 del TFUE, la Commissione può iniziare una procedura d’infrazione, cioè adire alla Corte di Giustizia che poi può comminare sanzioni finanziarie (Villani, 2020). La Corte di Giustizia, comunque, secondo l’articolo 218 del TFUE, può sempre esprimersi negativamente sulla stipula di un accordo, adducendo come giustificazione l’incompatibilità dello stesso con i trattati (*Ibidem*). I MoU sono degli strumenti ibridi che, non essendo trattati internazionali, non sono normati dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969. Molti Paesi europei, talvolta insoddisfatti del processo di integrazione, hanno visto la BRI come ambe possibilità di ampliare i commerci e di riaffermare la propria sovranità negli affari esteri (*Ibidem*). È bene sottolineare che il primo Paese del G7⁸⁴ ad aver aderito alla BRI con un protocollo d’intesa firmato il 23 marzo 2019. La

⁸⁴ Paesi G7: Canada, Francia, Germania, Giappone, Italia, Regno Unito e Stati Uniti.

possibilità che vengano conclusi dei protocolli d'intesa con i Paesi terzi è sempre subordinata al rispetto degli strumenti giuridici e dei principi europei, primo fra tutti quello di leale cooperazione di cui all'articolo 4 del TUE. Si ricordi che l'Unione Europea ha firmato con la Cina l'Accordo globale sugli investimenti (CAI) il 30 dicembre 2020, per cercare di fornire un quadro di regole comuni ed evitare la frammentazione dovuta ai singoli accordi bilaterali tra gli Stati membri e la Cina (Amighini, 2020).

Nonostante sia stato spesso etichettato come “rivale sistematico”, la Cina è un attore che può portare molti benefici all'Unione Europea, a patto che questa sia in grado di cooperare in ambiti e modi nuovi. Questi due attori devono impegnarsi, capendo le reciproche posizioni, per mantenere un partenariato sostenibile e vantaggioso. È bene che l'Europa risolva le problematiche e le divisioni interne, spesso legate ad un processo di integrazione a risultati alterni, per avere una voce comune e risultare un attore forte e coeso nella scena mondiale. La politica estera e di sicurezza comune europea è fondamentale per sapersi confrontare con la Cina, il cui progetto BRI rientra nella “*Tianxia*” (天下), ovvero la rivisitazione in chiave moderna del sogno imperiale (già a partire dalla dinastia Zhou⁸⁵) di governare tutto ciò che sta sotto il cielo. La questione dirimente per saper dialogare con la Cina nel XXI secolo è capire a fondo questo concetto. Il sistema *Tianxia* presuppone che non esistano confini, ma che esista un ordine universale e morale governato da un imperatore che governa su mandato divino (l'inviato celeste) (Edney, 2015). Questa concezione era alla base della Cina imperiale, dove c'era una relazione gerarchica tra il centro (l'imperatore) e la periferia (gli Stati tributari). Xi Jinping ha deciso di lasciare la propria eredità con questo progetto multiregionale che, certamente, riprende il mandato celeste affidato classicamente ad un imperatore. Quando la BRI è stata lanciata nel 2013, l'Unione Europea stava ancora affrontando le difficoltà di alcuni Stati membri nel superare la crisi del 2008. Successivamente, la Brexit ha indebolito l'immagine dell'Unione come comunità coesa e forte sul piano internazionale. Infine, la guerra in Siria e l'attuale crisi ucraina e le tensioni con la Russia hanno richiesto un riposizionamento geopolitico pragmatico dell'UE nel mondo hanno messo a dura prova il pragmatismo della politica estera europea. Nel documento della PESC del giugno 2016, la cui l'Alta rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza era Federica Mogherini, si metteva in evidenza l'importanza della diplomazia pubblica per affrontare queste sfide. Pur continuando a sottolineare il suo vantaggio comparativo nella *soft power* rispetto ad altri attori internazionali, il documento ha riconosciuto che la *soft power* deve essere integrato dall'*hard power* per ottenere credibilità e rispettabilità (Duarte e Ferreira-Pereira, 2021). L'UE, da sempre impegnata nella diffusione delle proprie culture e dei propri valori e dei diritti umani, si impegnava a integrare la cultura nelle relazioni internazionali e nei programmi per i giovani (ad esempio, favorendo il programma Erasmus+) congiuntamente alla politica estera (Azione esterna europea). La *soft power* cinese, come visto nel primo capitolo, è un compendio di nazionalismo, valori confuciani e pragmatismo che, nella

⁸⁵ Dinastia regnante fra il XII e il III secolo a.C.

scena internazionale, si declina tramite l'apertura di istituti culturali e borse di studio e iniziative dalla forte matrice economica. Quella europea, invece, si basa su istruzione, ricerca (di cui il programma Horizon 2020⁸⁶ ne era l'emblema), scienza e tutela dei diritti umani. Un'altra differenza è che la BRI si è evoluta attraverso un approccio dall'alto verso il basso. La *soft power* cinese, quindi, contrariamente a quella dell'UE, è centralizzata nelle mani del governo, che controlla le informazioni prima di essere diramate. Xi Jinping ha un forte "potere discorsivo", cioè l'utilizzo del discorso per raggiungere i propri fini (Duarte, Ferreira-Pereira, 2021). L'UE, d'altro canto, ha adottato un approccio dal basso verso l'alto alla *soft power*, che nasce dalla società civile (e dalle sue varie organizzazioni sul territorio), e fa molto presa sulla cultura che viene internazionalmente apprezzata e riconosciuta. Tuttavia, la *soft power* della PESC e la *soft power* della BRI possono dire di avere in comune l'utilizzo della cooperazione culturale, educativa e di ricerca/scienza e la mobilità dei giovani per promuovere il multilateralismo e la stabilità internazionale.

L'Unione Europea, per affrontare le sfide odierne, deve usare la diplomazia pubblica per veicolare l'idea di essere unita. Solo così la politica estera ne beneficerà, risultando maggiormente credibile e solida, anche nel tentativo di controllare l'ordine, voluto dai cinesi, basato sulla *Pax Sinica*, alternativo all'ordine vestfaliano.

⁸⁶ Programma di finanziamenti dal 2014 al 2020 che prevedeva lo stanziamento di 80 miliardi di euro, in particolare a favore di ricerca e sviluppo.

2.4 La *Belt and Road Initiative* empiricamente in Europa: il caso del Portogallo

Come emerso nel paragrafo precedente, l'iniziativa *Belt and Road* ha destato molte preoccupazioni in Europa, oltre a reazioni eterogenee all'interno dell'Unione Europea e dei suoi Stati membri. Per quanto riguarda l'Europa meridionale, ho ritenuto il caso portoghese estremamente interessante perché contribuisce a far emergere gli interessi di medio-lungo termine di Pechino nell'ambito della BRI per quanto riguarda l'uso di aree politiche critiche per raggiungere gli obiettivi di politica estera. Il Portogallo sin da subito si è mostrato aperto nei confronti delle iniziative cinesi, sebbene Washington, Francia e Germania avessero messo in guardia dalla possibilità di soccombere all'egemonia cinese. La politica estera portoghese ha dovuto, quindi, fare i conti con i vincoli imposti dalla NATO⁸⁷ e al suo allineamento con gli Stati Uniti, con i vincoli europei ma anche con la volontà di stringere dei rapporti con la Cina durante gli anni cardine della BRI.

Quando l'iniziativa è stata lanciata nel 2013, l'Europa stava attraversando la tempesta economica e finanziaria post-2008 che ha colpito duramente l'Eurozona e soprattutto le economie dell'Europa meridionale, in particolare Grecia, Portogallo e Spagna. Questa crisi ha eroso il principio di solidarietà all'interno dell'UE e ha portato alle divisioni tra le diverse "Europe" che tuttora conosciamo: Nord contro Sud ed Ovest contro Est. Il punto cardine è che, almeno inizialmente, non c'è stata una risposta comune alla BRI da parte dell'UE. La mancanza di una risposta collettiva si è chiaramente evinta anche quando gli Stati membri sono stati chiamati ad aderire o meno alla Banca asiatica per gli investimenti infrastrutturali (AIIB), che è stata un sottoprodotto della BRI. Si tenga presente che 14 Paesi dell'UE hanno aderito subito all'AIIB, nell'aprile 2015, nonostante le critiche espresse da Washington (Menegazzi, 2017). La Commissione Europea, ben conscia dell'inesistente sinergia tra i Paesi UE nei confronti della BRI, ha istituito nel settembre 2015 la Piattaforma di connettività UE-Cina⁸⁸. L'obiettivo ufficiale della piattaforma era quello di approfondire le sinergie di pianificazione strategica e logistica tra la BRI cinese e le iniziative di connettività dell'UE, come la Rete transeuropea di trasporto (TEN-T) (Commissione europea, 2015). L'approccio protezionistico europeo nei confronti delle proprie imprese è stato chiaro quando non è stata garantita la reciprocità; infatti, le imprese cinesi e le altre imprese straniere sono invitate a partecipare alle gare d'appalto relative alla strategia di connettività UE-Asia, ma solo a condizione che le imprese di costruzione europee avessero lo stesso accesso ai progetti infrastrutturali finanziati dalla Cina come la BRI (Business Europe 2020,).

Ad ogni modo, è bene sottolineare che la Cina si è comportata diversamente con ogni Stato, adottando tre approcci principali, ossia il bilateralismo, il multilateralismo e il multilateralismo "à la carte" (Szcudlik 2019). La Cina ha adottato un approccio multilaterale quando ha deciso di sostenere, nel 2014, il Piano di investimenti

⁸⁷ Il Portogallo è Paese membro fondatore NATO dal 1949.

⁸⁸ Voluta dalla Commissione Europea per essere un forum politico sino-europeo che vuole coordinare le politiche e i progetti dell'Unione e l'iniziativa cinese "Belt and Road". In particolare, vuole promuovere la cooperazione in materia di infrastrutture, specialmente per i finanziamenti, l'interoperabilità e la logistica.

per l'Europa, noto come Piano Juncker⁸⁹. La Commissione europea ha accolto con favore il denaro proveniente dalla Cina, che è diventata il primo Paese non UE ad aver partecipato al Piano Juncker, avendo creato un fondo di investimento di 5,8 miliardi di euro a favore delle start-up altamente innovative. (Commissione europea, 2015).

Pechino ha comunque mostrato una preferenza per il bilateralismo e il multilateralismo "à la carte", che può essere considerato simile alla strategia *divide et impera*, dal momento che le relazioni con i governi nazionali a scapito dell'UE hanno suscitato divisioni politiche (Maher, 2016) sicché, nel 2017, l'Ungheria si è messa a capo del deragliamento del consenso tra 11 Paesi che ha impedito loro di firmare una lettera che criticava Pechino per aver torturato attivisti cinesi (Benner, 2018).

Proprio il multilateralismo "à la carte", cioè trattare differently alcuni Stati rispetto all'UE *in toto*, è stata la strategia seguita dalla Cina per il forum 16+1 istituito nel 2011, che è diventato strumentale per gli sforzi della Cina di approfondire le sue relazioni con i Paesi dell'Europa centrale e orientale⁹⁰ (PECO). Gli investimenti cinesi sono stati notevoli, specialmente per gli Stati più piccoli come Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria e Romania (European Council on Foreign Relations, 2016). Questo approccio cinese è stato fortemente criticato. Le maggiori preoccupazioni sono state associate all'impatto degli investimenti finanziari cinesi, della concorrenza economica e delle ambizioni geopolitiche europee sulla coesione interna e sul ruolo internazionale dell'UE. Infatti, nel marzo del 2019, il Presidente francese Macron parlò di "periodo di ingenuità europea" nei confronti di Pechino e di evitare che le aziende cinesi comprino i porti europei. Analogamente, l'allora cancelliera tedesca Angela Merkel disse che la Cina è sia partner che concorrente.

La crisi economica post-2008 si fece pesantemente sentire in Portogallo. Tra il 2010 e il 2011, la crescita del debito sovrano e dello *spread* era diventata talmente inarrestabile da dover introdurre un programma di assistenza economica di 78 miliardi guidato dal terzetto BCE, Commissione Europea e FMI (Ferreira – Pereira, 2014). L'attuazione di questo programma si deve al *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality* dove si prevedevano strette condizioni di austerità. Il Portogallo si è trovato rapidamente in una situazione di grave difficoltà, dovendo tagliare le spese e non avendo accesso ai mercati internazionali per finanziare l'economia (*ibidem*). Queste condizioni permisero l'accesso all'economia portoghese da parte della Cina, anche perché il Portogallo stesso allentò l'atteggiamento economico protezionistico nei confronti della Repubblica Popolare. La diversificazione della presenza cinese in vari settori è diventata evidente. I cinesi non solo hanno operato in quello immobiliare e in quello bancario, ma anche settori innovativi come quello delle comunicazioni strategiche. La presenza complessiva di investitori e aziende cinesi in Portogallo è stata chiaramente facilitata dal Permesso di soggiorno per attività di investimento "Golden Visa", lanciato pochi mesi dopo l'accordo del programma di assistenza economica della troika. Il permesso voleva attrarre

⁸⁹ Piano elaborato dalla Commissione Europea nel novembre 2014, valido per il periodo 2015-2020, ai fini di promuovere la crescita, accrescere la competitività dei paesi dell'UE e consolidare la capacità produttiva e infrastrutturale europea. Sono stati mobilitati 22 miliardi di euro in investimenti e 9 miliardi sono state le risorse investite.

⁹⁰ Sono Lituania, Lettonia, Estonia, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Ungheria, Slovenia, Romania e Bulgaria.

investimenti stranieri e rilanciare l'economia nazionale, permettendo che i cittadini extracomunitari ottenessero un permesso di soggiorno in Portogallo a condizione che investissero almeno mezzo milione di euro in attività commerciali o in beni immobili nel territorio portoghese. I dati mostrano che 8466 visti d'oro sono stati concessi dal Servizio Esteri e Frontiere portoghese, tra ottobre 2012 e la fine di aprile 2020⁹¹ (Dinheiro Vivo, 2020).

Molte sono state le acquisizioni cinesi di imprese portoghesi operanti nel settore energetico. Qui, come in altre parti del mondo, il *modus operandi* si è basato su importanti acquisizioni effettuate da grandi imprese statali cinesi. Nel 2012, la *Chinese State Grid* ha investito 290 milioni di euro per acquistare il 25% della Rete elettrica nazionale portoghese, la società elettrica statale cinese. Nel 2014, la *China Three Gorges*⁹² ha acquistato il 21,35% del capitale di *Electricity of Portugal*⁹³ per 2,7 miliardi di euro. Nel 2014, il Portogallo è diventato il Paese dell'UE con il più alto peso di investimenti cinesi (Público, 2017).

Gli anni tra il 2015 e il 2019, sotto l'amministrazione di António Costa, hanno visto l'espansione degli investimenti cinesi in settori diversi da quello energetico, come quello immobiliare, bancario, sanitario e del benessere. Oltre al coinvolgimento delle aziende statali cinesi, anche gli attori privati cinesi hanno acquisito un'importanza significativa in termini di acquisizioni nel mercato portoghese. Nell'ottobre 2017, FOSUN, una società privata cinese nota per i suoi investimenti nei settori della salute e del benessere, ha acquisito la società fornitrice di servizi sanitari "*Luz Saúde*", dopo essere diventata proprietaria della più importante compagnia assicurativa del Portogallo, "*Fidelidade*" e il maggiore azionista del *Banco Comercial Português*, la più grande banca privata del Paese (Jornal Económico, 2018). Il Portogallo è stato il primo Paese dell'Eurozona a emettere debito pubblico in renminbi (i cosiddetti "*Panda bond*"). Secondo il Segretario di Stato portoghese alle Finanze, Ricardo Félix, aveva dichiarato che lo scopo di ciò era essere presenti in mercati più ampi, con abbondante liquidità, con un elevato risparmio, e quindi di ampliare la base degli investitori. Per quanto riguarda il settore energetico, occorre prestare particolare attenzione a due dimensioni, in particolare le energie rinnovabili e il cosiddetto "partenariato blu". Per quanto riguarda la prima, un esempio interessante è l'acquisto di appezzamenti di terreno situati nel villaggio di Alcoutim da parte di *China Triumph International Engineering*⁹⁴ per circa 200 milioni di euro per costruire una centrale solare fotovoltaica. Per quanto riguarda il partenariato blu, il Portogallo è stato il primo Paese a lanciare questo tipo di partenariato con la Cina nel 2017, ai fini di migliorare la governance marittima e tutelare l'ecologia marina (Xinhua, 2018). Il ruolo delle aziende private è stato altrettanto importante per il miglioramento delle condizioni dei territori degradanti del Portogallo. Infatti, c'è stata un'operazione di bonifica del territorio di Oeiras (10.000 ettari di zona), un tempo

⁹¹ Per i dati si veda la traduzione del seguente articolo portoghese di Dinheiro Vivo del 2020:

<https://www.dinheirovivo.pt/economia/nacional/vistos-gold-parados-ha-mais-de-cinco-meses-por-falta-de-regulamentacao-14938398.html> [ultimo accesso: 19 agosto 2022]

⁹² Società elettrica di proprietà statale cinese

⁹³ Società portoghese che fornisce servizi elettrici

⁹⁴ Fornisce servizi di costruzione ingegneristica.

nota baraccopoli di Lisbona. È interessante notare che gli investimenti cinesi in Portogallo, facilitati dal lancio della BRI, hanno esplorato ulteriormente le opportunità economiche e culturali anche al di fuori dei confini portoghesi, concentrandosi sulle affinità storiche, culturali e linguistiche del Paese nel continente africano. Il presidente della Lega dei cinesi in Portogallo, Y. Ping Chow, ha riconosciuto che "[le imprese cinesi] non guardano solo al territorio portoghese, ma anche alla capacità di influenza che il Portogallo ha nei Paesi africani di lingua portoghese". A questo ha aggiunto che: "Il Portogallo è importante, ma la Comunità dei Paesi di lingua portoghese è molto di più".

Inoltre, in un'intervista rilasciata alla televisione di Stato cinese (CCTV), Costa ha affermato che il Portogallo è disposto a partecipare attivamente alla XXI Via della Seta marittima, che consentirebbe al Paese di sfruttare la sua posizione strategica di grande ponte tra Europa, Africa, America Latina e Asia. Il Portogallo ha ricevuto, nel dicembre 2018, una visita da parte del presidente Xi Jinping. Ciò ha portato alla firma di un Memorandum d'intesa per lo sviluppo della cooperazione logistica, aerea, terrestre e marittima nell'ambito della BRI e alla firma di 17 accordi bilaterali che coprono settori molto ampi come il commercio, la cultura e la scienza. I due Paesi si sono impegnati nel tentativo di costruire un laboratorio, noto come STARLAB, incaricato di produrre microsattelliti per il monitoraggio dello spazio e dell'Oceano Atlantico (Duarte e Leandro, 2020). Considerando che il Portogallo ha la terza zona economica esclusiva più grande dell'UE, l'Atlantico settentrionale potrebbe fornire alla Cina un punto d'appoggio cruciale in termini di informazioni, sorveglianza e accesso alle risorse (*Ibidem*), soprattutto se le Nazioni Unite approveranno la richiesta portoghese presentata nel 2009 di raddoppiare la propria piattaforma continentale. Una più forte cooperazione tra le due parti è avvenuta anche nel settore delle telecomunicazioni, durante il periodo in cui Trump voleva limitare la presenza all'estero di Huawei, portando alla firma di un memorandum tra l'operatore mobile nazionale portoghese MEO e Huawei, il 5 dicembre 2018, per lo sviluppo di una generazione avanzata di comunicazioni tecnologiche wireless (*Ibidem*).

Nel caso del Portogallo, la necessità di capitali esteri durante un periodo di forte austerità ha giocato un ruolo dirimente. Così, mentre assicurava agli alleati occidentali che il Portogallo "stava ascoltando" e condivideva le preoccupazioni sui potenziali rischi derivanti dall'impegno di Huawei nello sviluppo delle reti 5G, il primo ministro Costa sosteneva che era "importante non fermare la modernizzazione dell'infrastruttura digitale europea" e non chiudere le frontiere europee "all'innovazione proveniente dall'estero" (Wise e Hall, 2019). Inoltre, il Portogallo era stato sollecitato da Francia e Germania per legiferare affinché ci fosse uno *screening* sugli investimenti esteri. Costa, però, invitata a limitarne l'uso perché temeva che ciò potesse portare a un'economia protezionistica. La presenza cinese in Portogallo è cresciuta rapidamente, specialmente durante i governi di sinistra, nonostante la politica estera del Paese abbia sempre difeso gli interessi strategici della NATO e dell'UE.

La pandemia ha fatto nuovamente crollare l'economia portoghese e la Cina potrebbe entrare nell'economia portoghese a gamba ancor più tesa. Il Portogallo, ad ogni modo, si è mostrato favorevole allo sfruttamento dei

meccanismi di cooperazione bilaterale, i meccanismi multilaterali e le istituzioni esistenti per approfondire le relazioni con la Cina.

Capitolo 3

3.1 Un excursus degli eventi che hanno contraddistinto la partecipazione italiana al progetto della Nuova Via della Seta e il peso dell'opinione pubblica nell'accettazione dell'iniziativa

La BRI ha avuto un forte peso, tra tutti i Paesi europei, soprattutto in Italia. Nel 2015, in occasione del 45° anniversario delle relazioni diplomatiche tra Italia e Cina, si è cominciato a parlare della possibile entrata del Paese all'interno dell'iniziativa. L'allora Ministro degli Affari Esteri italiano, Paolo Gentiloni, ha sviluppato una visione strategica delle relazioni italo-cinesi che fu chiamata "Road-to-50", in riferimento al successivo 50° anniversario. Questa "strada" ha portato alla firma del Memorandum d'Intesa tra i due Paesi il 23 marzo 2019, durante la prima visita di Stato in Italia del Presidente Xi Jinping. Il Memorandum dichiarava la volontà bilaterale di cooperazione nei settori della connettività, dei trasporti, della logistica e delle infrastrutture, del commercio e degli investimenti, della cooperazione finanziaria, delle relazioni interpersonali e dello sviluppo "verde". Il Memorandum, in ottica comparativa, può essere considerato simile a quelli firmati con altri Paesi partner, sebbene avesse una portata ridotta. Questo protocollo d'intesa è stato un risultato piuttosto scioccante dal punto di vista delle relazioni internazionali, in quanto l'idea che un Paese membro della NATO e del G7 potesse prendere in considerazione l'adesione alla BRI era sorprendente. Pertanto, il MoU italiano è stato considerato un risultato inatteso e affrettato, in gran parte impreveduto dalla comunità internazionale, nonostante alcune voci inascoltate circolate nell'autunno 2018 sostenevano che tale opzione fosse sul tavolo già durante una visita ufficiale in Cina nello stesso anno del Ministro degli Esteri italiano Luigi Di Maio (allora Ministro dello Sviluppo Economico, visto che la Farnesina aveva rivendicato la competenza di questo ministero). La firma apposta dall'Italia al MoU, nonostante le crescenti preoccupazioni degli Stati Uniti e di altri Paesi europei nelle settimane precedenti, è dovuta alle circostanze piuttosto particolari legate alla coalizione di governo in Italia in quel momento storico.

Già nel maggio 2017, l'allora Primo Ministro italiano Gentiloni e il Primo Ministro cinese Li Keqiang avevano rivisto il cosiddetto "Piano d'Azione", ovvero un documento fondamentale per l'elevazione del profilo del partenariato strategico sino-italiano, estendendo il suo raggio d'azione dai settori economico, commerciale e finanziario alla collaborazione culturale, scientifico-tecnologica, ambientale e turistica negli anni 2017-2020. Questo "Piano d'Azione" tra Italia e Cina aveva anche l'obiettivo di promuovere la complementarità tra le due economie; favorendo la sinergia tra le rispettive strategie di innovazione industriale ("Industria 4.0" e "Made in China 2025" rispettivamente) e i processi di armonizzazione e di integrazione finanziaria, con particolare attenzione al tema degli investimenti e dello sviluppo logistico-infrastrutturale.

In previsione del 50° anniversario delle relazioni diplomatiche, il governo Gentiloni, quindi, aveva cercato di rafforzare le relazioni Italia-Cina in vista del 2020, anno in cui si è tenuta l'assemblea del Partito Comunista Cinese e si è giunti a conclusione del tredicesimo piano quinquennale voluto dal Partito.

In quel quinquennio, prima della pandemia, si ipotizzava che fosse un momento positivo per il rilancio della Nuova Via della Seta. L'Italia è stata ispirata dall'idea di essere un approdo geografico e ispiratore ideale di una Via che si propone anche di favorire la conoscenza. Infatti, per il 50° anniversario delle relazioni diplomatiche tra Italia e Cina, nel 2020, sono stati organizzati una serie di eventi, spettacoli ed esposizioni nella regione di Roma, nell'ambito di un progetto congiunto denominato "anno della cultura e del turismo tra Italia e Cina". Si consideri che l'Italia è stata la destinazione europea preferita dai turisti cinesi nel 2018, con circa tre milioni di visitatori, una cifra che nel 2019 è addirittura aumentata del 20%.

In occasione della sessione plenaria della nona riunione del Comitato governativo Italia-Cina tenutasi presso il Ministero degli Affari Esteri italiano il 25 gennaio 2020, i due ministri degli Esteri avevano ribadito la loro forte volontà di consolidare le relazioni bilaterali. I due ministri avevano sottolineato l'ambizioso obiettivo di promuovere una crescita solida ed equilibrata nello scambio di beni e servizi e nel flusso di investimenti. Avevano incoraggiato una concorrenza leale tra le imprese per garantire vantaggi reciproci, anche attraverso la tutela della proprietà intellettuale e il rafforzamento della lotta alla contraffazione nel campo del commercio elettronico, sia a livello bilaterale che multilaterale. In linea con il Piano d'azione bilaterale 2017-2020 firmato nel 2015, i due ministri hanno anche confermato le seguenti aree come priorità per la collaborazione settoriale: ambiente ed energia sostenibile, agricoltura, urbanizzazione sostenibile, salute, aviazione, tecnologie spaziali e loro applicazioni, infrastrutture e trasporti. Allo stesso tempo, però, questo incontro si era svolto in un contesto di crescenti preoccupazioni dell'intero spettro politico italiano sulle conseguenze geopolitiche di un'economia in ascesa e di un partenariato diffuso tra Italia e Cina. Nonostante la forte enfasi sugli scambi culturali che ha sempre contraddistinto la narrazione della cooperazione tra Italia e Cina lungo la BRI, il crescente interesse geopolitico della Cina per il Mediterraneo ha messo l'Italia a dura prova. Da un lato, la posizione centrale dell'Italia come punto di ingresso meridionale in Europa ha sempre favorito la volontà della Cina di avvicinarsi al Paese; d'altra parte, la Cina ha avuto difficoltà nel migliorare le sue relazioni con l'Europa, in particolare con Francia e Germania, e l'equilibrio nelle relazioni bilaterali con i Paesi europei è sempre sembrato difficile da raggiungere.

Sono comunque notevoli gli sviluppi portati avanti da Roma nel marzo 2019. In questa occasione molti hanno espresso le proprie perplessità nell'accogliere l'iniziativa. Il più importante di questi interrogativi è se l'accresciuta assertività della Cina nel perseguimento degli obiettivi sia formali (cioè il sostegno ufficiale alla BRI, come nel caso del Protocollo d'intesa italiano) sia sostanziali (cioè scambi economici e commerciali generali con Paesi come Francia e Germania) in Europa, visto il perdurante conflitto USA-Cina, rischia di mettere a repentaglio le tradizionali alleanze della NATO. Parte della comunità internazionale ha pensato che il MoU Italia-Cina fosse l'inizio di una strategia invasiva in Europa da parte cinese, anche in virtù del forte impegno dell'ex-sottosegretario di Stato Marco Geraci per aderire alla BRI.

L'Italia ha iniziato a considerare, anche se molto alla lontana, la possibilità di impegnarsi con la BRI già nel 2015, quando il governo era guidato dal Partito Democratico di centro-sinistra. Successivamente, nel 2017,

Gentiloni ha partecipato al primo Forum BRI a Pechino, un forum di alto livello che ha visto la partecipazione di 29 capi di Stato e di governo stranieri, i rappresentanti di oltre 130 Paesi e 70 organizzazioni internazionali. Ciò ha portato a un memorandum d'intesa italiano per la cooperazione con la Cina nei Paesi terzi, negoziato nel settembre 2018. Solo dopo la visita del Ministro degli Esteri Wang Yi in Italia, a gennaio 2019, si è pensato di stipulare un Protocollo d'Intesa *tout court*. Le motivazioni italiane si sono basate principalmente su motivazioni economiche, che hanno ampiamente superato altre implicazioni più ampie sulle relazioni UE-Cina. Il governo italiano aveva anche pensato di poter essere il precursore affinché gli altri Paesi europei migliorassero le loro relazioni con la Repubblica Popolare, diventando un modello europeo da cui ispirarsi in Europa. La convinzione che l'approvazione di un simile memorandum d'intesa potesse essere mezzo per approfondire le relazioni commerciali e imprenditoriali con la Cina è stata offerta come una delle principali giustificazioni per portare avanti l'iniziativa nei confronti del Parlamento italiano e dell'opinione pubblica. Sebbene gli accordi commerciali⁹⁵ siano stati formalmente separati dal MoU, quest'ultimo è stato presentato come un modo per sbloccare o accelerare le relazioni con la Cina.

Il commercio è stato un ulteriore fattore dirimente nel convincere il governo a firmare il MoU. L'Italia sperava di ridurre parte del suo deficit commerciale grazie all'intervento cinese, e l'idea generale era non solo che le relazioni commerciali potessero significativamente migliorare a seguito del protocollo d'intesa, ma anche che tale decisione avrebbe messo Roma nella posizione di diventare il partner preferito di Pechino nell'UE. Sebbene il MoU rientri nella *soft law*, stabilisce comunque obiettivi molto ambiziosi di cooperazione in un'ampia gamma di settori. Questi includono il commercio, gli investimenti, la finanza, i trasporti, la logistica, le infrastrutture, la connettività, sviluppo sostenibile, mobilità e cooperazione internazionale (dove il Memorandum d'intesa suggerisce percorsi di cooperazione tra l'Italia e la Cina in Paesi terzi con l'obiettivo di implementare la BRI), comprese le telecomunicazioni (anche se il 5G non è esplicitamente menzionato). Sono state menzionate anche le gare di appalto, al fine di renderle aperte e trasparenti tra i partecipanti dei due Paesi⁹⁶. È bene notare che a nessun tribunale viene affidata la competenza di dirimere controversie, in quanto queste vengono risolte grazie a un dialogo amichevole con incontri diretti, secondo quanto scritto.

Nonostante le numerose reticenze in Parlamento, la firma italiana è diventata possibile grazie alle condizioni politiche e ideologiche particolari all'interno della coalizione di governo dell'epoca. A seguito del governo Gentiloni⁹⁷, si è formato un governo di coalizione⁹⁸ formato dal Movimento 5 Stelle e dalla Lega. Il governo era nominalmente Giuseppe Conte, ma era essenzialmente controllato dai due vicepremier: il leader della Lega, Matteo Salvini, e il leader dei Cinque Stelle, Luigi Di Maio - che miravano entrambi a influenzare l'agenda politica internazionale del governo. Mentre Salvini è sempre stato molto scettico

⁹⁵ Nel 2019 erano in cantiere 10 accordi commerciali per un valore potenziale che ammontava a 7 miliardi di euro.

⁹⁶ L'idea era di evitare il *dumping*, ovvero l'esportazione di merci a prezzi molto più bassi di quelli praticati sul mercato interno o su un altro mercato, oppure addirittura sottocosto al fine di impadronirsi dei mercati esteri

⁹⁷ In carica, come Presidente del Consiglio, dal 12 dicembre 2016 al 1° giugno 2018.

⁹⁸ La coalizione durò dal 1° giugno 2018 al 5 settembre 2019.

sull'approfondimento delle relazioni dell'Italia con la Cina, Di Maio aveva preso l'iniziativa di avviare le discussioni sul MoU - insieme a uno dei suoi sottosegretari, Michele Geraci, entrato a far parte della Lega come esperto di mercati esteri.

Di Maio e Geraci hanno cercato di convincere il Parlamento e l'opinione pubblica che il Memorandum fosse un semplice accordo commerciale, privo di valenze politiche, come se l'economia fosse separata e indipendente dalle logiche di governo (Amighini, 2020). Eppure, tutti i Paesi coinvolti fino ad allora nell'iniziativa BRI, erano consci delle implicazioni politiche ben delineate nei documenti di cooperazione firmati all'interno della BRI.

Il documento firmato dall'Italia ha visto alcune modifiche apportate dal Presidente della Repubblica Mattarella, per allentare la tensione sulle questioni più critiche, in particolare sulla possibilità che l'Italia accogliesse gli investimenti cinesi da parte delle società di telecomunicazioni, vista la delicatezza del settore che trova disciplina nel Regolamento generale sulla protezione dei dati.

Ad ogni modo, le critiche maggiori riguardavano il fatto che un membro fondatore della NATO appoggiasse la BRI, ovvero un'iniziativa fondamentale della RPC, sancita nella costituzione del PCC durante il diciannovesimo Congresso del Partito nell'ottobre 2017 e la sottoscrizione italiana di uno degli obiettivi cinesi a lungo termine, ovvero la volontà di costituire una comunità con un futuro condiviso per l'umanità.

Amighini e Scarpari, insieme ad altri critici, hanno sollevato quella che sembra essere un'intrinseca incoerenza tra l'essere un membro della NATO, il cui scopo essenziale è quello di proteggere l'umanità, salvaguardare la libertà e la sicurezza di tutti i suoi membri con mezzi politici e militari ed essere partner di Pechino nella BRI. Sebbene gli scopi della BRI in linea di principio siano pacifici, la Cina ha altri obiettivi economici e geopolitici, la cui natura e le cui implicazioni a lungo termine sono potenzialmente più conflittuali, come ad esempio il piano di diventare un Paese ad alta tecnologia entro il 2025 (come previsto dal programma "Made in China 2025") in diretta concorrenza con gli Stati Uniti. L'appoggio italiano aveva anche sollevato una questione di coerenza per quanto riguarda le relazioni dei singoli Stati membri dell'UE con la Cina, in un momento in cui la Commissione europea aveva adottato un approccio di maggiore cautela verso la Cina. Proprio nel 2019, Bruxelles riconosceva la Cina come *"un concorrente economico alla ricerca della leadership tecnologica e un rivale sistemico che promuove modelli alternativi di modelli alternativi di governance"* (Commissione europea, 2019). Molti si sono anche preoccupati per la volontà cinese di aumentare le esportazioni non proporzionalmente alle importazioni, se non quelle provenienti dai Paesi ricchi di risorse naturali. Questa preoccupazione è stata confermata dal fatto che le esportazioni italiane non siano aumentate significativamente in Cina a seguito della firma del MoU (Amighini, 2020).

Fattualmente, i diritti umani hanno risentito della protezione garantita da alcuni Paesi europei nei confronti della Cina. La Grecia, infatti, ha bloccato la possibilità di raggiungere una posizione comune dell'UE sui diritti umani in Cina, bloccando una dichiarazione congiunta dell'UE alle Nazioni Unite che criticava la situazione dei diritti umani in Cina nel giugno 2017. È bene sottolineare che l'Italia, d'altra parte, ha sostenuto la proposta

di risoluzione del Parlamento europeo che chiedeva al governo di Hong Kong di ritirare formalmente la sua legge sull'estradizione nel luglio 2019. Ciò suggerisce che la firma di un protocollo d'intesa BRI non è necessariamente un passo verso un sostegno politico illimitato e una dimostrazione incondizionata di amicizia verso la Cina.

A livello nazionale, i sostenitori della mossa erano per lo più all'interno del governo italiano e della comunità imprenditoriale del Paese, mentre i detrattori includevano principalmente i partiti di opposizione di destra in Parlamento e alcuni studiosi che erano molto critici nei confronti del sostegno italiano alla BRI. Vi erano evidenti e profonde divergenze tra il governo in carica all'epoca e l'opposizione, e anche all'interno degli stessi schieramenti.

Un ulteriore equivoco è stato pensare che l'Italia avrebbe perso enormi opportunità nei settori della logistica e del trasporto marittimo se non avesse aderito all'Unione Europea. Molti pensavano che le merci sarebbero passate dal Canale di Suez al porto del Pireo in Grecia (dove la cinese COSCO ha acquisito una quota minore nel 2008 e una quota di maggioranza nel 2016) e poi Europa centrale su rotaia (la ferrovia Belgrado-Budapest, che i cinesi avevano già iniziato a costruire). Tuttavia, questo progetto ferroviario, che rappresenta un'opera infrastrutturale di grandi dimensioni all'interno dell'Unione Europea, ha trovato molti ostacoli perché non può essere finanziato direttamente da un unico soggetto senza che sia stata indetta una gara d'appalto. Pertanto, l'idea era che l'Italia potesse invece diventare un importante hub per il commercio cinese in Europa, dal momento che già disponeva di una serie di porti collegati per ferrovia con l'Europa centrale e la firma del Memorandum d'Intesa avrebbe probabilmente accelerato il processo. Purtroppo, la capacità di uno qualsiasi dei porti italiani di fungere da *hub* significativo era ed è tuttora molto inferiore a quella degli attuali porti del Nord Europa, Anversa e Rotterdam (e lo sarà sempre, a causa delle peculiarità geomorfologiche dei porti italiani, che mancano di collegamenti ferroviari adeguati ed efficienti dalle strutture portuali). Inoltre, l'idea generale che l'Italia possa diventare un hub di collegamento del commercio cinese con l'Europa ha trascurato la capacità della Cina di sbloccare la rotta ungherese grazie a un prestito che copre l'85% dei costi totali del progetto (i cui dettagli il governo ungherese ha recentemente designato come segreto di Stato per dieci anni) (*ibidem*).

L'Italia è il punto di arrivo storico e geograficamente naturale della rotta marittima della BRI dal Canale di Suez al cuore dell'Europa. Questo è stato evidente alla Cina quando si è avvicinata per la prima volta al porto di Gioia Tauro, nel Sud Italia, con l'obiettivo di farlo diventare il principale hub per il commercio marittimo della Cina con l'Europa. L'esito fallimentare di quel piano ha dirottato la Cina verso il porto greco del Pireo come seconda opzione rispetto a Gioia Tauro, che avrebbe evitato la necessità di pianificare e costruire un intero collegamento ferroviario da Atene a Budapest. C'era un forte interesse da parte delle compagnie di navigazione cinesi (in particolare COSCO) e delle autorità portuali (come il Porto di Qingdao) in alcuni porti italiani e nel settore logistico del nostro Paese: si veda Vado Ligure vicino a Genova e Savona in Liguria (la regione settentrionale che si affaccia sul Mar Tirreno). Sul versante adriatico, Trieste,

che ha fatto parte del progetto Trihub, doveva rientrare in un accordo quadro tra l'UE e la Cina per promuovere i reciproci investimenti infrastrutturali; e, nel porto di Ravenna, il China Merchant Group ha investito 10 milioni di euro nel 2018 per fare della città l'hub europeo dell'ingegneria navale. La possibilità di affrontare condizioni politiche ed economiche più favorevoli - quando si voleva investire in Italia - è stata quindi una delle ragioni degli sforzi diplomatici della Cina riguardo al MoU.

Le divergenze di vedute tra Roma e Pechino sul significato dell'adesione dell'Italia alla BRI hanno aumentato la confusione all'interno del governo italiano nel 2019 e spiegano la varietà di opinioni diverse che si sono sviluppate da allora sulle implicazioni del MoU sulle relazioni UE-Cina.

I detrattori hanno sempre temuto che l'Italia potesse diventare un vero e proprio cavallo di Troia per l'influenza cinese in Europa. A sostegno di questo punto di vista, essi avevano indicato il cambiamento di posizione dell'Italia all'interno dell'UE nei confronti della Cina, quando Roma si è astenuta da una votazione su un nuovo meccanismo di screening per gli investimenti diretti esteri in settori strategici in Europa.

In linea di principio, non ci dovrebbero essere dubbi sulle conseguenze geopolitiche del MoU, in quanto esso è conforme alle norme e alle politiche dell'UE e in pieno accordo con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite e la Strategia dell'UE per la connettività eurasiatica. Per smentire questa tesi, l'allora Presidente del Consiglio Conte negò la possibilità dell'Italia di diventare un cavallo di Troia e, a conferma di questa affermazione, l'Italia aveva appoggiato la mozione⁹⁹ dell'UE a sostegno dei manifestanti pro-democrazia a Hong Kong. Lo sviluppo di una "*China Strategy*" europea sembra essere stato ispirato dall'imminente firma del MoU italiano e può essere visto come un primo effetto positivo del documento nel processo di definizione di una posizione più chiara e solida dell'UE. Il Protocollo d'intesa ha di fatto accelerato la costruzione di un approccio comune a livello europeo che non si era mai visto prima, come suggerisce l'abile mossa di Emmanuel Macron di invitare Angela Merkel e l'allora Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker a Parigi per incontrare Xi durante la visita del Presidente cinese, a pochi giorni di distanza dalla sua visita a Roma.

⁹⁹ Mozione risalente al luglio 2019

3.2 La BRI operativamente in Italia: il caso del Porto di Trieste comparato al caso del Porto di Genova

Il Memorandum d'Intesa firmato dall'Italia nel marzo del 2019 ha portato ad una serie di accordi commerciali tra la *China Communications Construction Company* (CCCC) e il Porto di Trieste e il Porto di Genova, analogamente agli accordi stipulati dal porto del Pireo in Grecia e la *China Ocean Shipping Company* (COSCO). Se inizialmente considerati vantaggiosi per l'Italia, questi hanno cessato di esserlo nell'estate 2020, quando gli Stati Uniti hanno imposto delle sanzioni nei confronti della CCCC.

Sebbene i porti dell'Europa settentrionali (quali Anversa, Rotterdam e Amburgo) siano i principali *hub* per quanto riguarda i commerci marittimi, i porti dell'Europa meridionale sono stati fiori all'occhiello della Cina per l'ampliamento della BRI. Grazie all'ampliamento del Canale di Suez del 2015¹⁰⁰, gli investimenti cinesi si sono spostati nei porti europei meridionali. Non è un caso che l'acquisto del 51% del porto del Pireo avvenne proprio nel 2016. Ciò ha creato notevoli preoccupazioni nell'opinione pubblica, che ha pensato che la Cina volesse controllare gli *hub* di Trieste e Genova per affermare i propri interessi strategici nel Mediterraneo. Per ottenere un tale controllo, la Cina può investire direttamente risorse finanziarie, come avvenuto in Grecia.

A tre anni di distanza è possibile fare una valutazione oggettiva di quelli che erano concretamente i rischi derivanti dalla stipula di questi accordi. Innanzitutto, gli accordi pattuiti tra la Cina, Genova e Trieste erano dichiarazioni di intenti che avevano portata generale. Un'effettiva operatività, quindi, sarebbe stata subordinata a successivi patti. Gli accordi firmati nel 2019 richiedevano, per i pochi elementi operativi previsti, l'aggiudicazione di un appalto pubblico, come previsto dalla nostra normativa nazionale e da quella europea, ai fini di limitare l'acquisizione di asset da parte di Paesi terzi nelle economie nazionali, in particolare nei settori che sono considerati strategici. Inoltre, l'Italia ha avuto la facoltà di esercitare la c.d. "*Golden Power*"¹⁰¹ per bloccare gli investimenti esteri, in questo caso nelle infrastrutture pubbliche, che non ritiene conformi ai propri interessi nazionali. Nello specifico, in quegli anni, il nostro Paese non era interessato a portare avanti un processo di privatizzazioni.

La *China Communications Construction Company* è una compagnia con partecipazioni statali che, a differenza della *China Ocean Shipping Company*, si occupa di settori che non concernono esclusivamente i servizi portuali. In generale si occupa di progetti infrastrutturali, nascendo come impresa di costruzioni. Avrebbe potuto offrire, quindi, un'implementazione delle ferrovie (carenti specialmente in Friuli-Venezia Giulia per i collegamenti con i Balcani), delle piattaforme energetiche e dei porti. Nello specifico, Genova voleva costruire un'ulteriore diga foranea e Trieste voleva migliorare le connessioni ferroviarie a Est (Ghiretti, 2021).

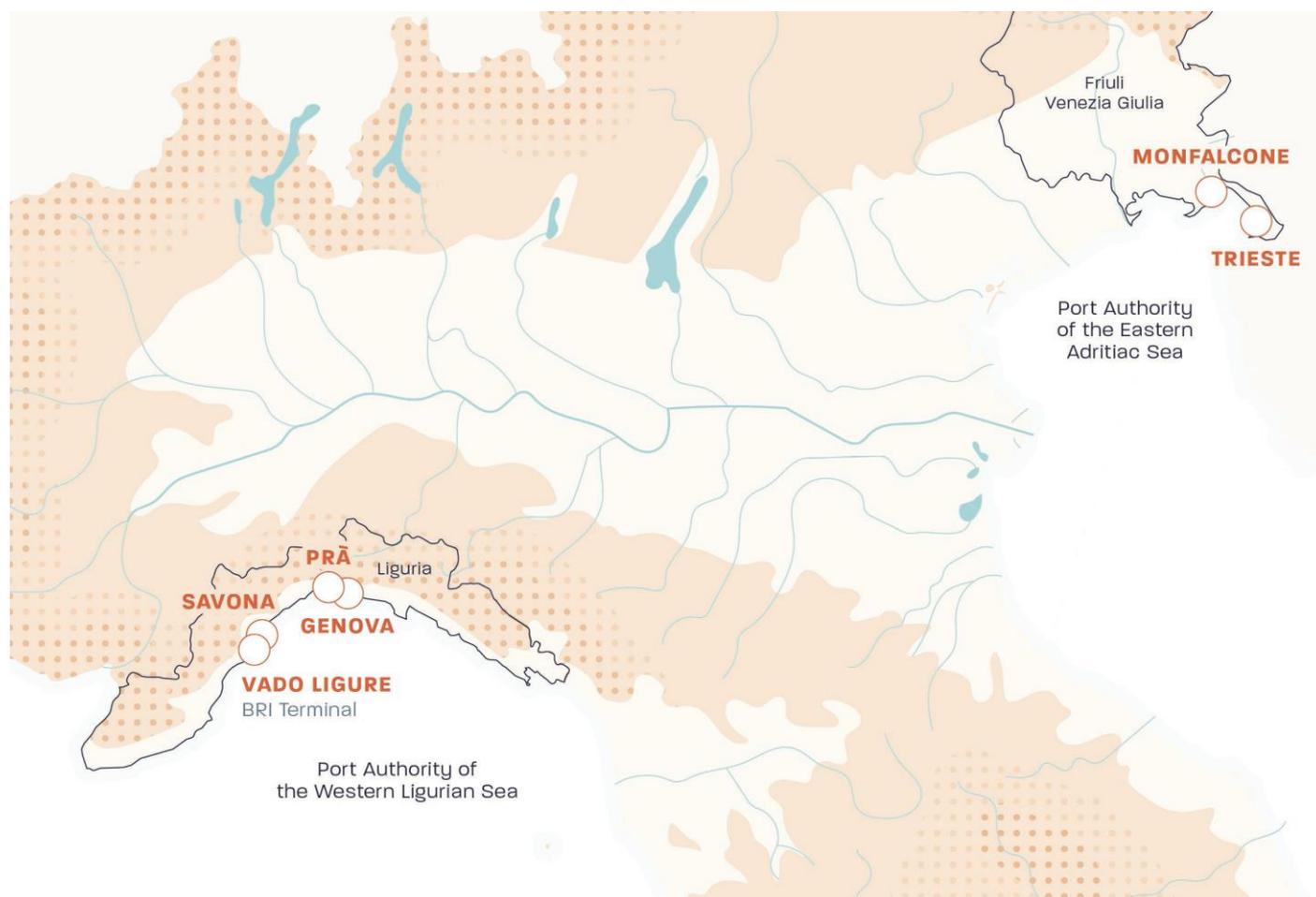
Un'altra impresa statale cinese – avente un centro di ricerca di ingegneria navale a Ravenna - aveva mostrato interesse per implementare la piattaforma logistica di Trieste, ovvero la *China Merchants Group* (CMG), con sede a Hong Kong, che si occupa dei terminal di container e delle navi da carico nel mondo.

¹⁰⁰ Si consideri che nell'agosto 2015 venne inaugurato il raddoppio di una parte del Canale di Suez, che ha raggiunto i 199 chilometri di corsia di navigazione navigabili.

¹⁰¹ Questa facoltà, in Italia, si può esercitare dal 2012

Fino al 2018, la Cina gestiva solo 2% degli scambi marittimi da e per l'Italia considerando che, nello stesso anno, gli Stati Uniti ne gestivano il 13%. È bene sottolineare che la Cina, nello stesso periodo, era il terzo *partner* commerciale per l'Italia, dopo gli altri Paesi appartenenti all'Unione Europea e gli Stati Uniti (*ibidem*). Gli scambi commerciali tra Italia-Cina, inoltre, si basano quasi totalmente via mare.

Il Porto di Genova, se durante la Repubblica di Genova controllava una rete di stazioni commerciali estesa fino al Mar Nero e all'Oceano Indiano, al giorno d'oggi rimane comunque di fondamentale importanza per lo sviluppo dell'industria italiana. Trieste, invece, a seguito del Trattato di Parigi (1947) è porto franco internazionale. L'Autorità portuale ha fatto notare come i vantaggi offerti dal porto di Trieste agli operatori incidano fino al 73% rispetto agli altri porti italiani. A livello europeo, Trieste è stato l'unico porto italiano a rientrare nel 2018 nella classifica dei dieci porti commerciali maggiori (Unione Europea, 2018).



*Fonte: IAI “L’iniziativa Belt and Road in Italia: i porti di Genova e Trieste” sulla base delle immagini presenti sui siti delle Autorità dei Sistemi Portuali di Genova e Trieste.

Operativamente, la differenza tra i porti che dipendono dall'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale e i porti che dipendono dall'Autorità di Sistema Portuale del Mar Adriatico Orientale è che i primi si occupano di far arrivare le merci in Francia, Svizzera e Germania; mentre i secondi operano verso l'Austria e l'Europa orientale, funzionando anche come accesso verso l'Europa centrale. Sono entrambi definiti porti

intermodali, in cui ci si occupa anche di far arrivare le merci nell'entroterra. Le strutture adibite al convoglio delle merci risultano essere ancora inadeguate per la quantità di merci ed è su questo che le imprese cinesi hanno fatto leva per entrare nel sistema infrastrutturale italiano. Inoltre, nel caso di Trieste, vista la vicinanza al porto del Pireo, interviene la continuità geografica che facilita le imprese cinesi ad operare nell'Europa orientale. Trieste deve fare i conti con altri due porti storici dell'area – Venezia e Fiume – che, oltre ad essere più grandi, godono di un migliore sistema ferroviario per far arrivare a destinazione le merci.

Antecedentemente al 2019, nel 2007, la COSCO e il *Qingdao Port Group* si erano inseriti a Vado Ligure per la costruzione di un terminal container. La costruzione, vista la crisi economica intervenuta l'anno successivo, è stata portata avanti solo grazie alla *joint venture* Apm Terminals Vado Ligure S.p.A., creata nel 2016. Il terminal container ora può essere usato dall'Autorità Portuale del Mar Ligure Orientale solo grazie ad un contratto di *leasing* di 50 anni, concesso dalle autorità cinesi.

Inoltre, nel 2012, il Porto di Genova aveva firmato un accordo per favorire le tariffe doganali con Tianjin e uno, nel 2017, con Wenzhou per un corridoio doganale che favorisse l'export di cibo. Nello stesso anno c'è stato l'inserimento da parte della *Shanghai Zhenhua Heavy Industries Company* (Zpmc), che produce gru utili alle attività portuali.

L'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale, nel 2016, aveva lanciato il progetto “*Trihub*” dell'allora Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti Graziano Delrio. Viste le carenze nel sistema ferroviario triestino, il progetto vedeva la partecipazione della rete ferroviaria italiana per sviluppare la stazione di Campo Marzio. L'obiettivo era migliorare il collegamento del porto con le stazioni di Villa Opicina e di Cervignano del Friuli, al fine di favorire la mobilità regionale delle merci. Una seconda parte del progetto Trihub concerneva la riattivazione delle stazioni di Servola e Aquilinia, su iniziativa cinese. Il progetto Trihub rientrava nel progetto della Piattaforma di connettività UE-Cina, ricevendo non solo l'approvazione della Commissione, ma anche un prestito di 39 milioni dalla Banca europea per gli investimenti. Inoltre, erano stati stanziati altri 6,5 milioni di euro grazie a *Connecting Europe Facility*¹⁰².

Il Memorandum, in sé per sé, indica solo la volontà delle due parti di impegnarsi a cooperare; infatti, nel secondo punto del secondo paragrafo dell'accordo¹⁰³, troviamo la cooperazione concernente la logistica, l'infrastruttura e i trasporti: “(l'Italia e la Repubblica Popolare Cinese) condividono una visione comune circa la necessità di migliorare il sistema dei trasporti in un'ottica di accessibilità, sicurezza, inclusione e sostenibilità. Le Parti collaboreranno nello sviluppo della connettività infrastrutturale, compresi aspetti quali le modalità di finanziamento, l'interoperabilità e la logistica, in settori di reciproco interesse (quali strade, ferrovie, ponti, aviazione civile, porti, energia – incluse le energie rinnovabili e il gas naturale – e telecomunicazioni. Le Parti esprimono il loro interesse a sviluppare sinergie tra l'iniziativa “*Belt and Road*”, il sistema italiano di trasporti ed infrastrutture -quali, ad esempio, strade, ferrovie, ponti, aviazione civile e porti- e le Reti di Trasporto Trans-europee (TEN-T). Le Parti accolgono con

¹⁰² Strumento finanziario che vuole sostenere i progetti di connettività in Europa.

¹⁰³ Si veda il testo completo al seguente link: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum_Italia-Cina_IT.pdf [ultimo accesso: 7 settembre 2022]

favore le discussioni in seno alla “Piattaforma di connettività UE-Cina” tese a migliorare l’efficienza della connettività tra Europa e Cina.”

Come emerge chiaramente, non c’è specificità nell’indicare obiettivi e progetti. Tuttavia, c’è un chiaro riferimento alle “Reti di trasporto trans-europee” e alla “Piattaforma di connettività UE-Cina”, confermando che questo Memorandum è stato firmato sotto l’egida dell’Unione Europea e sottolineando la volontà da parte della Cina di partecipare maggiormente nel settore delle infrastrutture e dei trasporti italiano. In merito alle procedure d’appalto, sulle quali l’opinione pubblica aveva tanto discusso, si sottolinea, nel secondo paragrafo, come queste debbano essere trasparenti e non discriminatorie, rispettando quindi il quadro legale già esistente: *“Le Parti sottolineano l’importanza di procedure di appalto aperte, trasparenti e non discriminatorie”*.

Dopo la conclusione del Memorandum, la CCCC aveva proposto all’Autorità Portuale di Genova di creare un nuovo parco logistico, ma questa iniziativa non è stata portata avanti a causa dell’incapacità finanziaria dell’Italia richiesta da un tale investimento. La sezione di Confindustria genovese aveva proposto alle imprese locali, di piccola dimensione, di vendere in Cina attraverso le piattaforme digitali tipo *Baidu*, canale potentissimo per il commercio B2B¹⁰⁴. Proprio a causa delle dimensioni delle principali imprese presenti *in loco*, le esportazioni verso la Cina risultavano poco convenienti.

Il Porto di Trieste, invece, ha visto la firma di un accordo con la CCCC a Shanghai nel novembre 2019, con la partecipazione del già Ministro degli Esteri Di Maio. Lo scopo era favorire la partecipazione di Trieste nei porti cinesi e, viceversa, della CCCC a Trieste oltre alla richiesta di impegno bilaterale nei Paesi terzi all’Unione. Trieste avrebbe, quindi, avuto un accesso semplificato ai porti di Shanghai, Shenzhen e Ningbo, oltre alla possibilità di vendere i propri prodotti nelle piattaforme online cinesi, analogamente a quanto proposto a Genova. A tre anni di distanza, le Autorità portuali hanno visto questa cooperazione, molto favorevole sulla carta, svanire nei fatti. L’unico progetto pilota concreto, a livello commerciale, è stato il lancio di alcuni produttori vinicoli locali, operanti su grandi produzioni, sulle piattaforme di *e-commerce* offerte dalla CCCC (Ghiretti, 2021). L’iniziativa prevedeva la responsabilità logistica nelle mani del Porto di Trieste, sebbene la proprietà delle piattaforme fosse della CCCC. A causa della pandemia da CoVid-19, ha avuto un breve fermo che, però, è stato interrotto nel maggio 2020.

I progetti ferroviari concernenti la riqualificazione delle stazioni di Servola e Aquilinia come stazioni intermodali, che prevedano la gestione di esse da parte dell’Autorità portuale triestina a seguito di un canone annuale alla CCCC, sono fermi. La CCCC non ha ancora presentato un progetto consono alle volontà italiane e, secondo valutazione ingegneristiche, lo spazio non sembrerebbe adatto alla riqualifica di queste stazioni come intermodali. Altri due fattori sono intervenuti nel frenare la volontà del Porto di collaborare con la CCCC: (1) l’impresa cinese fa parte della lista nera delle imprese sottoposte alle sanzioni statunitensi; (2) la Hamburger Hafen und Logistik AG (Hhla) di Amburgo ha acquistato il 50,01% della piattaforma logistica intermodale di Trieste dopo l’estate 2020. Questo acquisto, che prevede un leasing della piattaforma di tre anni, potrebbe segnare la definitiva volontà dell’Adriatico Orientale di fermare il prosieguo del Memorandum del 2019 con la Cina e, anzi, segnerebbe la volontà di Trieste di guardare all’Europa.

¹⁰⁴ Si intende *business-to-business*, per descrivere le transazioni commerciali che intercorrono tra imprese industriali, commerciali o di servizi su degli specifici mercati definiti B2B.

Si può certamente dire che lo sviluppo delle intese tra Cina e Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale e Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale abbiano visto un rallentamento sia a causa delle vicende pandemiche ma, soprattutto, a causa del cambio governo italiano nel settembre 2019. La coalizione populista tra il Movimento Cinque Stelle e la Lega è stata sostituita da una nuova coalizione formata sempre dal M5S ma anche dal Partito Democratico e da Italia Viva che, sin da subito, hanno affermato la volontà di continuare l'alleanza atlantica ed europea, a discapito di quella cinese. Questa posizione è stata anche ripresa, nel febbraio 2021, dal Presidente del Consiglio Mario Draghi.

Alla luce di queste considerazioni, posso affermare che – pur considerato il valore simbolico dell'adesione alla BRI – il Memorandum d'Intesa tra Italia e Cina del 2019 non ha costretto l'Italia a diventare vassallo economico della Cina, come l'opinione pubblica tanto temeva. Le Autorità Portuali, inoltre, hanno sempre rispettato il principio della *due diligence*¹⁰⁵, che ha sostanzialmente impedito l'acquisizione delle quote di maggioranza dei due Porti da parte cinese. Inoltre, l'utilizzo della *Golden Power* ha evitato che le imprese cinesi investissero in Italia senza garanzie. Nel caso di Genova, a differenza di quello di Trieste, la CCCC non voleva acquisire quote maggioritarie del Porto, ma voleva vincere la gara d'appalto per costruire una diga foranea. Alla fine, la compagnia non è riuscita ad aggiudicarsi l'appalto.

In conclusione, il Memorandum doveva essere il primo passo per un partenariato commerciale più forte tra i due Paesi, al fine di far operare le imprese nei reciproci mercati a condizioni più favorevoli. Oltre alle ragioni precedentemente descritte, è indubbio che la stretta regolamentazione dell'Unione Europea sugli investimenti esteri diretti abbia giocato un ruolo cruciale. Sebbene questa stretta sia entrata – a livello normativo - solo nell'ottobre del 2020, la forte influenza dell'opinione pubblica, anche estera, ha costretto le Autorità a riflettere accuratamente sull'opportunità del Memorandum e dei conseguenti investimenti cinesi in Italia. Inoltre, la prontezza di Amburgo nell'investire tempestivamente nel Sistema Portuale dell'Adriatico Orientale – a seguito delle sanzioni USA nei confronti di CCCC – ha fatto svanire ogni possibilità di avvicinarsi all'impresa cinese per collaborazioni più strette. In generale la BRI ha avuto una scarsa influenza sul potenziamento delle infrastrutture portuali italiane. Le conquiste maggiori raggiunte dalla Cina sono state nell'area ligure: si consideri la rotta marittima che collega Vado Ligure al Porto del Pireo, inaugurata nell'ottobre 2020; inoltre, la costruzione del terminal di Vado Ligure, grazie all'iniziativa cinese, ha portato dei notevoli benefici economici. È auspicabile che l'Unione Europea sostenga gli asset dei settori strategici dei Paesi membri, per evitare che Paesi terzi intervengano nelle infrastrutture senza rispettare il quadro normativo nazionale e comunitario.

¹⁰⁵ Il termine indica la capacità di una parte di valutare accuratamente i rischi e i problemi connessi alla conclusione di un contratto. Inoltre, indica anche la capacità di introdurre delle clausole contrattuali volte a predisporre degli strumenti di garanzia per le parti, che comprendano un possibile risarcimento o indennizzo, a seconda che la parte abbia commesso un fatto illecito o meno.

3.3 L'influenza della *Belt and Road Initiative* sulla strategia per il trasporto marittimo nel Mediterraneo e l'analisi del coinvolgimento del Porto di Trieste

A seguito di due interviste da me condotte al Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale Zeno D'Agostino, rispettivamente nel febbraio 2019 e nel maggio 2022, faccio un'analisi del coinvolgimento del Porto di Trieste nell'iniziativa *Belt and Road*. Come anche sottolineato dall'allora Ministro dell'Economia Tria, il punto chiave per rendere il Porto di Trieste competitivo a livello europeo era l'implementazione del sistema ferroviario a livello regionale. Il capoluogo giuliano è un grande porto ferroviario che offre servizi giornalieri verso tutta l'Europa. Il Presidente ricorda che, nel 2018, la quantità di Teu¹⁰⁶ trasportata dai container aveva raggiunto i 750.000. Nello stesso anno, per favorire la circolazione delle merci, nell'entroterra, erano state implementate le stazioni di Cervignano del Friuli e di Villa Opicina. Il Porto di Trieste, inoltre, aveva fatto una svolta che l'ha reso paragonabile a quello di Hong Kong o Dubai: aver creato un'Autorità che abbia voce univoca come interlocutore nel mercato. Grazie a ciò, l'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale ha potuto interloquire con le Ferrovie dello Stato per far convergere gli interporti regionali in un unico sistema e migliorare le infrastrutture ferroviarie di cui il Porto necessita. L'interporto di Trieste – nelle prossimità della stazione di Villa Opicina – è stato implementato di un nuovo centro logistico (sempre in regime di *free zone*, considerato che Trieste è porto franco internazionale). Inoltre, era stato avviato un progetto affinché la stazione intermodale di Cervignano del Friuli rientrasse sotto l'autorità dell'Interporto di Trieste. Questo rientra in un progetto più ampio che tuttora l'Autorità Portuale porta avanti per raggruppare infrastrutture intermodali strategiche ed essere maggiormente competitivi. I maggiori porti europei, infatti, offrono: i terminal, la zona industriale e un sistema ferroviario adeguato alle merci trasportate dai container, in aggiunta a ciò, Trieste offre anche il proprio punto franco. È nata, inoltre, una stretta collaborazione tra il Porto triestino e *Adriafer*, la società che si occupa di gestire le manovre ferroviarie in porto (in particolare per portare le merci alle stazioni più vicine). Questa è riuscita a crescere, aumentando il proprio personale a oltre cento unità. Inoltre, grazie al ricambio manageriale, Trieste è diventata una chicca mitteleuropea di competenze, cultura, personale e manager.

Il Presidente, inoltre, in entrambe le interviste, ha sottolineato come la competitività del nostro sistema-Paese non si basi sulla strategia logistico-transportistica per favorire l'*export*, bensì su una consolidata strategia industriale. I nodi industriali cambiano, infatti, su una ricollocazione globale a seconda degli incentivi e della facilità di accesso ai territori dove l'industria si vuole insediare. Il Nord-Est italiano esprime, a livello nazionale e mondiale, un'immagine di cultura manifatturiera produttiva, di eccellenza, che ha attratto le imprese cinesi ad investire nel territorio. Molti imprenditori cinesi sono stati abbagliati dall'idea di poter produrre in Italia e, conseguentemente, creare merce con un valore superiore. Creare questo valore era solo possibile qualora le imprese cinesi avessero assunto manodopera italiana qualificata, aumentando i posti di

¹⁰⁶Misura standard di lunghezza nel trasporto tramite container.

lavoro offerti dal territorio. Tuttavia, per fare ciò, il manager cinese richiede un sistema che comprende porti, interporti e aree produttive che possano creare facili collegamenti tra Cina e Italia, ed è qui che si inseriva la *Belt and Road Initiative*. Questa iniziativa avrebbe potuto mettere in facile comunicazione gli investitori e le migliori aziende del territorio che fanno parte dell'Area *Science Park* di Trieste.

Una delle preoccupazioni maggiori del Presidente, al momento del Memorandum, era che la Cina potesse scegliere Capodistria o Fiume, da sempre grandi *competitors* di Trieste a causa della vicinanza, se questo non fosse stato firmato. D'Agostino era convinto che il capoluogo giuliano non avrebbe mai replicato il modello del Porto del Pireo, in quanto i porti italiani sono sempre proprietà demaniale e non è permessa alcuna svendita. Inoltre, il Porto greco presenta una notevole differenza logistica con quello di Trieste, essendo il primo un porto di trasbordo, nel quale i carichi arrivano con le navi e ripartono subito, senza permettere che la merce passi nel territorio. Da sempre, il Presidente ha sottolineato come la logistica intermodale triestina coinvolga molti operatori europei e che il Porto potrebbe aumentare le proprie capacità produttive fino a due milioni di Teu, senza creare problemi a livello nautico né di banchine. Inoltre, quasi la metà delle merci che arrivano finiscono nel sistema ferroviario locale, gestito direttamente dal Porto stesso.

I cinesi erano anche attratti da *Freeste*, la nuova *free zone* del Porto che, sin da subito si è affermata come volano per lo sviluppo logistico e industriale del territorio e dal Consorzio di Sviluppo Economico Locale che raccoglie gli immobili della zona industriale al fine di valorizzarli.

D'Agostino ha ricordato, però, i forti vincoli che legano il Porto alla Germania: la collaborazione di Trieste con Duisport, un centro logistico avente sede a Duisburg a sua volta grande snodo della Via della Seta terrestre. Infine, ha sottolineato il forte federalismo cinese, in quanto le province, con il beneplacito di Pechino, possono aumentare o abbassare le tasse e questo porta a dire che “i centri cinesi che lavorano meglio progrediscono”. Ciò non esclude una possibile futura collaborazione con alcuni singoli centri portuali.

La penisola italiana ha la grande fortuna di affacciarsi sul mare che non solo porta merci, ma favorisce lo scambio di informazioni e conoscenze, favorendo le strette e buone relazioni tra i popoli. Non è un caso che la Cina abbia rilanciato la Via della Seta in chiave moderna, in particolare quella marittima. Innovazione, finanza, grandi capitali, investitori e sviluppo industriale partono molto spesso dai porti e dalla capacità dei Presidenti delle autorità portuali di stringere i giusti accordi.

L'Italia non deve mai dimenticare la preziosità del proprio mare, dei propri porti, delle proprie merci e della propria cultura e ciò deve essere la base di ogni partenariato.

Conclusioni

Alla luce delle mie riflessioni, è fondamentale che i futuri accordi multilaterali intorno alla BRI siano accompagnati da istituzioni multilaterali per integrare regole e pratiche in ottemperanza al quadro normativo internazionale di *soft e hard law*. La Belt and Road Initiative necessita di un tacito contratto sociale; quindi, è fondamentale che ottenga un vasto consenso sulla scena internazionale per affermarsi. La Cina dovrà affrontare definitivamente le dispute nel Mar Cinese Meridionale, i problemi legati al rispetto dei diritti umani delle minoranze e le questioni economiche concernenti la trappola del debito e il *dumping*. La BRI sembra essere, inoltre, una rotta continentale alternativa per il commercio di energia e può offrire delle rotte marittime alternative a quelle che attraversano lo Stretto di Malacca e il Mar Cinese Meridionale. Molti analisti, inoltre, pensano che questa possa preservare le province occidentali cinesi dalle minacce di instabilità legate al terrorismo islamico. Tuttavia, è chiaro che la BRI è un ambizioso progetto economico globale che modificherà l'attuale panorama geopolitico - determinato e progettato dagli Stati Uniti - non solo in Asia Centrale ma in tutti i Paesi. Geopoliticamente, dovremmo tutti chiederci se la Cina utilizzerà l'attuale vuoto, causato anche dal Fondo Monetario Internazionale e dalle istituzioni previste nel quadro delle Nazioni Unite, per affermarsi come una superpotenza globale dominante volenterosa di plasmare il futuro commercio internazionale. Sebbene molti si preoccupino pensando che la BRI possa essere un cavallo di Troia per estendere il suo potere geopolitico, è indubbio che questa iniziativa – in un quadro normativo che impedisca la trappola del debito - possa creare effetti economici positivi in tutti i Paesi coinvolti, migliorando i commerci interregionali in un'ottica sostenibile. Le preoccupazioni maggiori riguardano i sistemi giuridici, in particolari quelli dei Paesi sottosviluppati, in quanto possono non essere sufficientemente trasparenti o maturi per gestire in modo equo ed efficiente le controversie internazionali derivanti da progetti di investimento internazionali su larga scala; per non parlare del fatto che la corruzione giudiziaria e/o il protezionismo locale possono entrare in gioco durante i tentativi di risoluzione locale delle controversie internazionali. Nondimeno, è necessario che, non solo l'Europa, ma anche gli Stati terzi, legiferino adeguatamente in merito alla portata degli investimenti esteri diretti consentiti in uno Stato. La BRI è tra le più grandi e importanti istituzioni globali che interessano il mondo nel XXI secolo. Il tacito contratto sociale alla base degli accordi di libero scambio, degli accordi finanziari e della BRI con la Cina sarà messo in discussione dal periodo post-pandemico e dall'abbandono dalla *Zero-cases CoVid Policy* cinese e dall'atteggiamento statunitense nei confronti della Repubblica Popolare. La premessa - che ha spinto l'Italia a firmare il Memorandum - è che la BRI possa offrire condizioni vantaggiose per gli operatori economici che decidono di aderirvi, rientrando indirettamente sotto l'egida di un Paese che vuole seguire un proprio ordine, anche a livello di sicurezza globale.

A livello italiano, l'Alleanza Atlantica ha notevolmente influito nel prosieguo delle trattative tra i Paesi UE con la Cina. È stata annullata una potenziale collaborazione tra l'Agenzia Spaziale Italiana (ISA) e l'Amministrazione Spaziale Nazionale Cinese (CNSA) per la costruzione di moduli abitativi per la stazione

spaziale cinese Tiangong 3. È stata anche limitata la possibilità di Huawei di partecipare allo sviluppo della rete 5G italiana. La pandemia, inoltre, non ha permesso i festeggiamenti del 50° anniversario delle relazioni diplomatiche Italia-Cina. Era stato organizzato un programma di eventi e celebrazioni, che poi è stato cancellato. Inoltre, come primo anno dopo la firma del MoU, il 2020 avrebbe dovuto vedere la prima concretizzazione degli accordi siglati in occasione della visita di Stato di Xi. È difficile dire se, in assenza della pandemia, la maggior parte degli accordi relativi alla BRI si sarebbe concretizzata, ma si può affermare con sicurezza che senza la pandemia avremmo assistito a ulteriori sviluppi. Si ricordi che la maggior parte delle collaborazioni (si veda la creazione della *joint venture* a Vado Ligure) erano il risultato di intese che esistevano già prima del 2019 e quindi, probabilmente, l'Italia avrebbe assistito allo stesso tipo di sviluppi anche senza aderire alla BRI, con alcune eccezioni. Tuttavia, il semplice fatto che oltre alla firma del MoU BRI siano stati firmati anche altri MoU appartenenti a diversi settori significa che non solo per la Cina, ma anche per l'Italia, la BRI riguarda molto di più della semplice connettività. La BRI è un modo per inquadrare il rapporto tra un paese e la Cina. Poiché nessuno degli accordi tra i due Paesi nel 2019 prevedeva il ricorso a prestiti da parte delle banche di polizze cinesi per finanziare progetti infrastrutturali, ma solo l'appoggio alla *Asian Infrastructure Investment Bank* (che gode di una trasparenza maggiore), la preoccupazione che la BRI fosse la causa di una possibile trappola del debito per l'Italia era certamente infondata.

Dall'espressione dell'opinione pubblica italiana in merito all'adesione all'iniziativa *Belt and Road*, è chiaro che c'è una necessità di comprendere con più attenzione e conoscenza il contesto cinese. Inoltre, a livello nazionale ed europeo, sarebbe opportuno adottare una "*China Policy*" più coerente, fondata su valutazioni puntali che, di volta in volta, permettano di capire i rischi e le opportunità legate alle iniziative cinesi.

A livello internazionale, è importante che i Paesi che decidono di aderire alla BRI – quando chiamati a sviluppare i progetti legati alla Nuova Via della Seta – rispettino il principio della responsabilità sociale d'impresa. Solo così sarà possibile sviluppare dei progetti che tengano conto delle esigenze dei lavoratori e che prendano in seria considerazione l'ambiente.

Il ruolo dello stato e delle élite politiche nel codificare cosa significherebbe la BRI per i loro Paesi è di grande importanza. Tuttavia, anche attori non statali possono contribuire a questa costruzione collettiva. L'Agenda 2063 dell'Unione africana (ovvero un piano programmatico cinquantennale) tiene in considerazione la partecipazione alla BRI per favorire alcuni progetti infrastrutturali necessari allo sviluppo dell'Unione.

Infine, un ruolo fondamentale viene giocato dagli attori locali, che decidono il livello di partecipazione locale per realizzare o rifiutare BRI nei loro Paesi. Gli attori locali sono chiamati a tradurre le regole, i regolamenti, gli interessi e le risorse esistenti nella realizzazione dei progetti BRI.

Accettare o meno la partecipazione alla BRI, in definitiva, dipende dall'opportunità economica che ogni Stato è chiamato a valutare. Vista la fluidità e la portata generale degli accordi, non ritengo che questi possano mettere in pericolo le pregresse alleanze di un Paese. Tuttavia, un quadro normativo definito è dirimente nella tutela di uno Stato quando è chiamato operativamente a dar seguito ai progetti infrastrutturali.

Bibliografia

- [1] A. Amighini (2020). "Italy's embrace of BRI and the role of internal politics dynamics" in in "The European Union and China's Belt and Road", parte 3, cap. 13, Routledge Studies in European Foreign Policy.
- [2] N. Bayne e S. Woolcock (2011). "What is Economic Diplomacy?", pag.10, Ashgate Publishing, Burlington.
- [3] T. Bennet, J. Gaspers, M. Ohlberg, L. Poggetti e K. Shi – Kupfer (2018). "Authoritarian Advance: Responding to China's Growing Political Influence in Europe", Mercator Institute for China Studies.
- [4] D. A. Bertozzi (2019). "La Nuova Via della Seta. Il mondo che cambia e il ruolo dell'Italia nella Belt&Road Initiative", pagg. 7 e sg., Diarkos editore.
- [5] J. Bhagwati (1998). "The Capital Myth: The Difference between Trade in Widgets and Dollars", vol.7, no.3, pagg. 7-12, Foreign Affairs.
- [6] C. Brummer (2010). "Why Soft Law dominates International Finance – and not Trade". Journal of International Economic Law, volume 13 (3), pagg. 623–643, Georgetown Law faculty publications.
- [7] H. Chen e Y. Zhao (2021). "The Belt and Road Initiative in China's approach to global governance: Implications for China – UE relations and economic cooperation" in "The European Union and China's Belt and Road", parte 2, cap. 2, Routledge Studies in European Foreign Policy.
- [8] T. Chin e K. Gallagher (2019) "Coordinated Credit Spaces: The Globalization of Chinese Development Finance", vol. 50, no.1, pagg.245-274, International Institute of Social Studies The Hague.
- [9] B. Cao (2010). "Stories of China's Environmental NGOs.", Beijing Foreign Languages Press.
- [11] R. Cooper Dreyfuss (2017). "Harmonization. Top Down, Bottom Up – and Now Sideways? The Impact of the IP Provision of Megaregional Agreements on Third Party States". Institute for International Law and Justice Working Paper 2017/2 (MegaReg Series).
- [12] F. De Filippo (2019). "La Nuova Via della Seta. Voci italiane sul progetto globale cinese", Castelvechchi Roma.
- [13] A. Di Robilant (2006). "Genealogies of Soft Law". The American Journal of Comparative Law, vol. 54, no. 3, pagg. 499-508, Oxford University Press.
- [14] P. Duarte e F. Leandro (2020). "The Ultimate European Border: The Belt and Road discovers Portugal" in "The Belt and Road Initiative – International Perspectives on an Old Archetype of a New Development Model", pagg. 366-388, Palgrave MacMillian Singapore.
- [15] P. Duarte e L. Ferreira – Pereira (2021). "The Soft Power of China and the European Union in the context of the Belt and Road Initiative and Global Strategy", Journal of Contemporary European Studies.
- [16] A. Dugué-Nevers (2017). "China and Soft Power: Building Relations and Cooperation", Contemporary Chinese Political Economy and Strategic Relations: An International Journal, vol. 3, no. 1, pagg. 71 -101, University of Sheffield.

- [17] K. Edney (2015). "Building National Cohesion and Domestic Legitimacy: A Regime Security Approach to Soft Power in China", pagg. 259-272, Sage Journals.
- [18] T. Elaine e H. Myungsik (2018). "Socialisation of China's Soft Power: building Friendship through Potential Leaders", China: An international Journal, vol.16, no.1, pagg.45-68, NUS Press.
- [19] N. Ferguson (2003). "Think again: Power", Foreign Policy, no. 134, pagg. 18-24.
- [20] L. Ferreira – Perreira e P. Duarte (2021). "China and the Belt and Road Initiative in Europe: the case of Portugal" in "The European Union and China's Belt and Road", parte 4, cap. 14, Routledge Studies in European Foreign Policy.
- [22] K. Fürst (2021). "Green Finance, Sustainable Development and The Belt and Road Initiative", sezione 4, paragrafo 9, Routledge Studies on Asia in the World.
- [23] M. Gallagher (2004). "The limits of society in a late Leninist State. Civil society and political change in Asia: expanding and contracting democratic space" pagg. 419-452, Muthiah Alagappa.
- [24] F. Ghiretti (2021). "L'iniziativa Belt and Road in Italia: i porti di Genova e Trieste", IAI Istituto di Affari Internazionali.
- [25] J. Gorski (2018). "China's Strategy toward Central and Eastern Europe within the Framework of 16 + 1 Group", Palgrave Macmillian.
- [26] B. Hall e P. Wise (2019). "Portugal PM warns on EU protectionism over China Investment Screening), edizione del 3 marzo, Financial Times.
- [27] H. Hamzah (2018). "Legal Issues and Implications of the BRI", CARI ASEAN Research and Advocacy
- [28] R.P. Hendrikse e D.S. James (2014). "Financial Wizardry and the Golden City: Tracking the Financial Crisis through Pforzheim, Germany", vol. 39, no.2, pagg.195-208, Transactions of the Institute of British Geographers.
- [29] D. M. Lampton (2008). "The three faces of Chinese Power: Might, Money and Minds", pag.9, Berkley University of California Press.
- [30] K. Lai, S.Lin e D. Sidaway (2020). "Financing the Belt and Road Initiative (BRI): research agendas beyond the "debt-trap" discourse", vol.61, no.20, pagg.109-124, Eurasian Geography and Economics Routledge.
- [31] C. Lai (2018). "Acting One Way and Talking Another: China's Coercive Economic Diplomacy in East Asia and Beyond", Volume 31, No.2, pagg. 169-187, The Pacific Review.
- [32] M. Lanteigne (2016). "Chinese Foreign Policy: an introduction", Oxon: Routledge.
- [33] C. Lattemann (2018). "China's Belt and Road Initiative: Changing the Rules of Globalization". London: Palgrave MacMillian.
- [34] H. Le (2017). "Belt and Road Initiative: Southeast Asia's boon or bane?" in The Strategist, Australian Strategic Policy Institute.

- [35] M. Li (2009). “Soft Power: China’s Emerging Strategy in International Politics”, pag.7, Lexington Books, Plymouth UK.
- [36] C. Lin (2019). “Twenty-seven Global Institutions sign up to Green Investment Principles for the Belt and Road”, HKTDC Belt and Road Portal.
- [37] J. Lin (2016). “Chinese NGOs Going Global: Current Situation, Challenges and Policy Recommendations”, Global Environmental Institute.
- [38] H. Wang (2021). “The Belt and Road Initiative Agreements: Characteristics, Rationale, and Challenges”, Cambridge University Press, World Trade Review.
- [39] M. Yağci (2018). “Rethinking Soft Power in Light of China’s Belt and Road Initiative”, volume 15, no. 57, pagg.67- 78, Uluslararası İlişkiler.
- [40] R. Maher (2016). “The Elusive Eu – China Strategic Partnership.”, vol. 92, no.4, pagg. 959 – 976, International Affairs.
- [41] C. Martínez San Millá (2021). “The cooperation agreements within the belt and road initiative: The european common commercial policy at crossroads”, vol.3 del gennaio 2022, Cuadernos Europeos de Deusto.
- [42] G. Martinico e X. Wu (2020). “A Legal Analysis of the Belt and Road Initiative. Towards a New Silk Road?”, pagg. 1 – 45, Palgrave Macmillan.
- [43] F. Mazzei, R. Marchetti e F. Petito (2010). “Manuale di politica internazionale”, pagg. 269-288, Egea editore.
- [44] J. Men (2021). “The EU – China diplomacy and the Belt and Road Initiative” in “The European Union and China’s Belt and Road”, parte 2, cap. 3, Routledge Studies in European Foreign Policy
- [45] S. Menegazzi (2017). “Global Economic Governance between China and the EU: The case of the Asian Infrastructure Investment Bank”, vol.15, no.2, pagg.219-242, Asia Europe Journal.
- [46] M. Montobbio (2019). “Idee cinesi. L’ascesa globale della Cina e la teoria delle relazioni internazionali.”, capitoli II – VI – VII – VIII – XI – XVI, Aracne editrice.
- [47] C. Nedopil (2021). “Green finance for soft power. An analysis of China’s green policy signals and investments in the Belt and Road Initiative”, Environmental Policy and Governance Wiley.
- [48] P. Norton (2018). “China’s Belt and Road Initiative: Challenges for Arbitration in Asia” Legal Scholarship Depository of the PennLaw.
- [49] J. S. Nye (2012). “China and soft power”, pagg. 151-155, South African Journal of International Affairs.
- [50] E. Petersmann (2020). “International Settlement of Trade and Investment Disputes Over Chinese Silk Road Projects” in G. Martinico and X. Wu “A Legal Analysis of the Belt and Road Initiative: Towards a New Silk Road?”, Palgrave MacMillan.
- [51] N. Rosellini (2019). “Remarks at the Plenary Session of the BRI International Green Development Coalition (BRIGC)”, United Nations in China.

- [52] F. Saddy (2007). "OPEC Capital Surplus Funds and Third World Indebtedness: The Recycling Strategy reconsidered", vol. 4, no.4, pagg. 736-757, Third World Quarterly.
- [53] F. Schneider (2021). "Global Perspectives on China's Belt and Road Initiative. Asserting Agency through Regional Connectivity", pagg.9 – 58, Amsterdam University Press.
- [54] S. Sharma (2010). "China as the World's Creditor and the United States as the World's Debtor", pagg. 100-115, China Perspectives.
- [55] J. Szczudlik (2019). "Seven Years of the 16+1: An Assessment of China's Multilateral Bilateralism in Central Europe",
- [56] N. Trang (2020). "Critical Reflections on China's Belt and Road Initiative" pagg.189 e sg., Palgrave MacMillian.
- [57] U. Villani (2020). "Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea", capitoli I-II-III-VI-VIII, Cacucci Editore Bari.
- [58] F. Violi (2014). "La sovranità permanente degli Stati sulle risorse naturali e il fenomeno del Land Grabbing" pagg. 228 e sg., Università degli Studi di Milano.
- [59] J. P. Voon e X. Xu (2020). "Impact of the Belt and Road Initiative on China's soft power: preliminary evidence", pagg. 120-131, Asia-Pacific Journal of Accounting & Economics.
- [60] J. Wang (2019). "China's Governance Approach to the Belt and Road Initiative (BRI): Partnership, Relations, and Law", NUS Law Working Paper n.005.
- [61] Y. Wang (2008). "Public Diplomacy and the Rise of Chinese Soft Power", volume 616, no.1, pagg.257-273, The Annals of the American Academy of Political and Social Science.
- [62] L. Xie (2011). "China's Environmental Activism in the Age of Globalization", vol. 3, no.2, pagg. 207-224, Asian Politics and Politics.

Sitografia

Per il UNECE-NDRC MoU: <https://unece.org/general-unece/press/rebuilding-ancient-silk-road-and-transforming-global-trade-routes-through>;
https://unece.org/DAM/MoU_with_National_Development_and_Reform_Commission_of_China_12_January_2016.pdf

Per la definizione giuridica di MoU e MoA: <https://uas.alaska.edu/admin/mous-moas.html>

Per il MoU Italia – Cina: <https://www.mise.gov.it/index.php/it/198-notizie-stampa/2039474-italia-cina-di-maio-firma-tre-memorandum-d-intesa-su-belt-and-road-initiative-e-commerce-e-startup>

Per il MoA Cina – Nuova Zelanda: https://www.wgtn.ac.nz/_data/assets/pdf_file/0006/1675707/The-Belt-and-Road-A-New-Zealand-Appraisal-publish-version.pdf

Per la definizione di *framework agreements*: <https://tfig.unece.org/contents/framework-agreements.htm>

Per il *framework agreement* tra Cina ed Emirati Arabi Uniti:
<https://www.mfa.gov.cn/ce/como//eng/news/t1579379.htm>

Per i principi guida all'interno della BRI: <http://m.mof.gov.cn/czxw/201705/P020170515761133537061.pdf>;
<https://www.mfa.gov.cn/ce/cegv/eng/zywjyh/t1675564.htm>

Per la dichiarazione congiunta tra Cina e Francia:

https://cn.ambafrance.org/IMG/pdf/declaration_conjointe_multilateralisme_25_03_2019_anglais_-2.pdf

Per il secondo Forum della *Belt and Road* per la cooperazione internazionale:
<http://italian.cri.cn/1781/2019/04/19/541s340433.htm>

Per il *Suzhou Consensus*: http://english.court.gov.cn/2016-05/06/content_25111903.htm

Per la partecipazione cinese alle operazioni di *peacekeeping*: <https://www.orizzontipolitici.it/i-volti-della-cina-nelle-missioni-onu-tra-responsabilita-e-investimenti/#:~:text=Tutt'oggi%2C%20tra%20le%20202469,in%20Mali%20e%20in%20Darfur.>

Per l'operazione di *peacekeeping* UNMISS: <https://unmiss.unmissions.org/>

Per il sondaggio sulla percezione della *soft power*: banca dati
<https://www.pewresearch.org/global/database/indicator/24/survey/all/>

Per gli investimenti cinesi nelle Filippine: <https://terresottovento.altervista.org/finanziamenti-cinesi-filippine-di-duterte/> ; <https://thediplomat.com/2022/04/beyond-infrastructure-chinese-capital-in-the-philippines-under-duterte/>

Per le SPV: <https://www.linkedin.com/pulse/le-societ%C3%A0-veicolo-special-purpose-vehicle-spv-elisa-rossi/?originalSubdomain=it>

Per la trappola del debito: <https://www.geopolitica.info/belt-and-road-initiative-e-via-della-seta-sfide-cinesi-alla-democrazia-liberale/>

Per Rete transeuropea di trasporto: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_16_2258

Per i Golden Visa in Portogallo: <https://www.expatica.com/pt/moving/visas/golden-visa-portugal-1042263/>

Per le acquisizioni cinesi in Portogallo: <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/os-principais-investimentos-da-china-em-portugal-352999>

Per il partenariato blu tra Portogallo e Cina: http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/english/2018-12/06/c_137653556.htm

Per la dichiarazione della Commissione Europea sulle relazioni UE – Cina: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_5803

Per la TEN – T: https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/international-relations/eu-china-connectivity-platform_en

Per la risoluzione del Parlamento Europeo del 2018: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0343_EN.html

Per la risoluzione del Parlamento Europeo del 2019: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019IP0110&from=EN>

Per i rapporti congiunti tra MERICS E Rhodium Group: <https://merics.org/en/press-release/new-report-rhodium-group-and-merics-chinese-investment-europe-falls-10-year-low-2020>

Per il commento sul CAI: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/ue-cina-il-super-accordo-sugli-investimenti-28820>

Per gli approfondimenti sulle conclusioni: <https://mapglobalchina.com/>

Per il MoU Italia-Cina: <https://www.mise.gov.it/index.php/it/notizie-stampa/italia-cina-di-maio-firma-tre-memorandum-d-intesa-su-belt-and-road-initiative-e-commerce-e-startup>

Per il MoU Italia-Cina: <https://www.ilsole24ore.com/art/italia-cina-contenuti-memorandum-e-trenta-accordi-almeno-sette-miliardi-euro--ABPvc3gB>

Per gli sviluppi della BRI in Italia: <https://thediplomat.com/2021/03/the-belt-and-road-in-italy-2-years-later/>

Abstract

Understanding the Belt and Road Initiative means understanding part of the World Order that governs the world of the 21st century. Although it is now commonly referred to as the 'Way', in ancient times it was a network of routes from China via Asia to the shores of the Middle East to trade the precious silk, paper, spices, cobalt and ceramics. The reference to silk is intended to indicate the preciousness of the material not only from a commercial but also from a political-diplomatic point of view. Diplomats and monks managed to convey values, political ideas and technologies beyond their border. My geopolitical discourse can only start in 2013, when Chinese President Xi Jinping let the world know what his vision of the New Silk Road is, a modern reinterpretation of the above: a compendium between a land-based Silk Road and a sea-based Silk Road. The objective of the land-based Silk Road would be to connect China, via Central Asia, to western Europe; while the objective of the maritime Silk Road would be, in our century, to cover almost all of Eurasia to form a huge economic zone, linking Oceania and the South China Sea with the Indian Ocean, the Middle East and the Mediterranean Sea. The 'Belt and Road' proposal consists of six continental corridors and one maritime route: a new Eurasian land bridge; a China-Mongolia-Russia corridor; a China-Central Asia-West Asia corridor; a China-Indochina Peninsula corridor; a China-Pakistan corridor; a Bangladesh-China-India-Myanmar corridor and the maritime Silk Road. A total of 65 countries on the continents of Eurasia, Africa and Oceania would be involved, but these alone comprise 62% of the world's population and 30% of the world's economy. Due to the enormous scope of the project as well as the speed with which it is to be implemented (through both primary and secondary agreements), it is imperative that all countries involved have a clear idea of what this project is and what their participation in it entails. On the one hand, the BRI potentially offers lucrative economic benefits, but on the other hand it entails serious political and security risks that need to be taken seriously into account. Consequently, countries that could potentially join the 'New Silk Road' are faced with a dilemma: to accept or reject participation in the Belt and Road Initiative?

Following my reflections in this thesis, I believe that the name 'Belt and Road' is very misleading, considering the essence and content of the initiative. In fact, it includes bilateral and multilateral agreements (both primary and secondary) between China and various countries to facilitate cross-border mobility. To achieve this, there is a strong synergy between the Chinese Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Commerce. They have identified four areas as key priorities for cooperation: (1) policy coordination between governments for joint initiatives; (2) improving infrastructure to connect states more easily; (3) barrier-free trade for BRI member states; and (4) financial integration. First of all, it must be emphasized that the BRI is as important to China's domestic political and economic landscape as it is to the country's international integration. To begin with, one can see the importance of the proposed initiatives by the speed with which they were developed. The transition of the BRI from initiative to strategy was straightforward: it took three months (September-November 2013) and its subsequent deployment was framed within a few years (2013-2016). Politically, the plan was also of great importance to President Xi, who intended it to be his personal legacy and a tool to rally

the Chinese Communist Party behind his cause. The proposed plan also includes the goal of using improved connectivity to revitalize China's underdeveloped western provinces such as Xinjiang and potentially strengthen the Chinese Communist Party's grip on curbing and suppressing unrest within it. In terms of international relations, China is using the BRI to establish itself as a major development and trading power. In addition to the enormous economic and financial benefit that the BRI - if successfully executed - can generate, the plan is also a key tool to enhance China's prestige and power in the world. In the first decade of the 21st century, the country grew rapidly to become the second largest economy in the world and, as a result, developed a lot of potential for foreign investment and the need to open to larger markets. In this context, the BRI can offer Chinese state-owned and private enterprises a gateway to send their products, capital, technology, personnel and other resources to Asia, the Middle East, Africa and Europe. In strategic terms, such a gateway would increase Chinese influence far beyond the traditional sinosphere, allowing it to reach into the West, limiting the historical influence of the Allies. The BRI would strengthen the development prospects of many of these countries through the construction of transport and related physical infrastructure. Strong investment flows in the construction sector increase the technical capacity of the least developed countries, leading to improved transport infrastructure standards and cross-border trade liberalization. In light of these prospects, the initiative was welcomed by most Member States when it was launched and implemented. However, there are also concerns about the possible risks that the BRI may bring to the development of these countries. Firstly, many of them need to improve their infrastructure, as the inadequate state of it is hampering economic development. In addition, the pressures of a growing population, urbanization and industrialization also require financial resources to support the development of physical infrastructure. It is crucial - considering these environmental and social problems - that the BRI respects the local community and the environment to avoid negative long-term implications. I argue that the success of this very large project ultimately depends on the willingness of individual states to sign soft-law agreements within the Silk Road that - although not binding sources - have many times played a direct role in determining the global order. Thinking about the climate of tolerance and coexistence that for a long time characterized the kingdoms that the BRI traversed should make us reflect on the importance of transnational initiatives, such as this one, capable of fostering coexistence among people.