

# Current Italian Economic Situation and Italy-China Cooperation<sup>1</sup>

Lorenzo Codogno

Buongiorno a tutti,

Vorrei ringraziare l'Institute of European Studies, della Chinese Academy of Social Sciences (CASS) per l'invito ad intervenire a questo seminario, e in particolare la professoressa **Sun Yanhong** che ha curato anche quest'anno il volume sull'Italia.

Il titolo del seminario è "China-Italy Cooperation in the Changing World". Non poteva essere più appropriato. In effetti, la cooperazione tra Cina e Italia dev'essere inquadrata nei profondi cambiamenti in corso nei rapporti tra i grandi blocchi geopolitici ed economici, in uno scenario internazionale che, dopo il Covid e il conflitto in Ucraina, si sta modificando rapidamente.

È sconcertante notare quanto i rapporti economici siano fortemente interconnessi agli sviluppi geopolitici, e questi ultimi rischiano di far regredire sia la cooperazione internazionale sia la crescita economica. Peraltro, ciò sta accadendo proprio quando è sempre più evidente la necessità di lavorare insieme per le grandi sfide del pianeta. I cambiamenti climatici stanno portando a sconvolgimenti atmosferici, siccità, alluvioni, e sfide radicali al nostro modo di vivere in molte aree del pianeta. Le pandemie rischiano di sconvolgere la vita delle persone, causare perdite umane, isolamento, conflitti e povertà. Le soluzioni a queste grandi sfide sono da considerarsi 'beni comuni' (*public goods*) e richiedono collaborazione a livello internazionale.

Il 2020 e il 2021 sono stati anni molto difficili per l'economia mondiale. La Cina e l'Italia sono entrambe state al centro della crisi pandemica e ne sono uscite non senza scompensi e squilibri. In entrambi i paesi lo shock economico è stato molto forte. In Italia, il prodotto interno lordo si è contratto di 9 punti percentuali nel 2020, ed ha recuperato 6.6 punti percentuali nel 2021 e probabilmente più di 3 punti percentuali quest'anno. L'economia cinese è stata più resiliente durante il periodo pandemico, ma ora sta rallentando bruscamente. L'ultimo dato trimestrale ha mostrato una contrazione.

---

<sup>1</sup> Intervento al seminario "China- Italy Cooperation in the Changing World" organizzato dall'Institute of European Studies, Chinese Academy of Social Sciences, 30 agosto 2022

Le analisi economiche e le proiezioni delle principali organizzazioni internazionali mostrano un quadro economico più incerto e più cupo.

La buona notizia è che nonostante le tensioni geopolitiche, non c'è stata, o quantomeno non c'è stata ancora, una chiara inversione di tendenza nel processo di globalizzazione. Dopo un periodo molto prolungato di espansione, negli ultimi anni il commercio mondiale in percentuale al PIL si è stabilizzato, mentre le catene globali del valore rappresentano ancora circa il 50% dei flussi commerciali.

Al pari dell'Unione Europea, la Cina deve fare affidamento sull'apertura del commercio internazionale per le sue forniture di energia e di materie prime. E come l'Unione, a sua volta dipende dalla domanda mondiale per dar sbocco alle sue produzioni. L'economia cinese e quella europea sono fortemente interconnesse all'economia mondiale, e per entrambe questo rappresenta anche un elemento di vulnerabilità. Ambedue hanno un forte interesse a mantenere e rinsaldare gli accordi economici e commerciali, e a sviluppare una governance globale condivisa.

Ad oggi, le prospettive per l'economia italiana rimangono incerte. La crisi finanziaria globale del 2008-09 e poi quella dei debiti sovrani europei del 2010-11 hanno lasciato profondi solchi. Non c'era ancora stato un recupero pieno dalle crisi precedenti quando è arrivata la crisi pandemica, portando con sé un costo molto elevato di vite umane e di crescita economica.

Grazie anche alla solidarietà dell'Unione Europea con "*Next Generation EU*" (NGEU), l'economia italiana è stata in grado di avviarsi verso una ripresa più solida e veloce rispetto al passato. Poi, le tensioni sui prezzi energetici e sulle materie prime, in parte dovuti alle disfunzioni nelle catene di fornitura internazionali, si sono acuite notevolmente con il conflitto in Ucraina scoppiato nel febbraio di quest'anno, compromettendo le prospettive di ripresa.

L'Italia, al pari della Germania e di molti altri paesi europei, soffre di una forte dipendenza dal gas russo, il cui prezzo è schizzato verso l'alto mettendo in crisi famiglie e imprese. Il caro-energia, ha portato ad un rapido rovesciamento nel surplus delle partite correnti della bilancia dei pagamenti, che probabilmente sarà leggermente in territorio negativo nella seconda parte del 2022 e nel 2023. Ma soprattutto ha spinto fortemente verso l'alto l'inflazione. Come in molti altri paesi europei, il rialzo dei prezzi riduce i redditi disponibili reali delle famiglie e gli utili delle imprese, modificando le decisioni di consumo e investimento. Lo shock nelle ragioni di scambio inevitabilmente porterà a un impoverimento del paese che il governo può solo mitigare

attraverso misure di redistribuzione del reddito. Più difficile è invece il sostegno attraverso la spesa pubblica, visto l'elevato debito pubblico dell'Italia. L'attuale governo ha adottato una politica prudente, finanziando le misure di contenimento della crisi con le entrate fiscali aggiuntive rispetto alle proiezioni iniziali, mantenendo dunque invariati gli obiettivi di finanza pubblica.

Anche la Banca Centrale Europea non ha molta scelta se non quella di cercare di evitare un de-ancoramento nelle aspettative d'inflazione e una spirale prezzi-salari che avrebbe conseguenze molto negative nel medio-lungo periodo. La politica monetaria si farà dunque più restrittiva, contribuendo a ridurre la domanda aggregata. La crescita del PIL italiano di quest'anno è prevista al 3,3%, aiutata dalle riaperture nei servizi dopo la crisi pandemica, dal boom del turismo, dall'utilizzo del risparmio cumulato durante le chiusure della pandemia, e dalla ripresa degli investimenti. Tuttavia, nella parte finale di quest'anno l'economia subirà un deciso rallentamento. Il rischio è di una frenata ancor più forte se si dovesse arrivare al razionamento del gas.

Quali sono le prospettive per le relazioni tra l'Unione Europea e l'Italia, da un lato, e la Cina, dall'altro? Quale ruolo specifico può giocare la cooperazione tra Cina e Italia?

Tra il 2000 e il 2019 l'Italia è stato il terzo maggior beneficiario dell'UE di investimenti diretti cinesi (15,9 miliardi di euro), con un picco nel 2013. In ogni caso, la posizione è stata asimmetrica e l'Italia ha per lo più perso l'opportunità di sfruttare l'ascesa del mercato interno cinese composto da 1,4 miliardi di consumatori.

Nell'ottobre del 2013, il Presidente Xi Jinping ha lanciato la Belt & Road Initiative (BRI).

Nel 2015, l'Italia è stata tra i 17 paesi dell'Unione Europea che hanno aderito come paesi fondatori all'iniziativa guidata dalla Cina per fondare l'Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), che aveva lo scopo di fornire sostegno finanziario ai progetti legati alla BRI.

L'Italia è stata il primo, e al momento l'unico, paese del G7 ad aderire formalmente alla BRI il 23 marzo 2019. Nel Memorandum of Understanding sono elencate sei differenti aree di cooperazione: (1) dialogo di policy; (2) trasporti, logistica e infrastrutture; (3) commercio e investimenti; (4) cooperazione finanziaria;

(5) relazioni interpersonali e (6) cooperazione allo sviluppo verde. Sono poi stati sottoscritti altri accordi sia commerciali che istituzionali.

Ma da allora gli sviluppi geopolitici hanno reso più difficile la cooperazione tra Cina e Italia, e non solo per i cambiamenti politici in Italia. Molti osservatori internazionali, ed in particolare gli Stati Uniti ma anche l'Unione Europea, così come diversi osservatori italiani, hanno considerato l'apertura verso la Cina della BRI come la messa in discussione dello schema tradizionale di alleanze dell'Italia. In particolare, il dibattito negli Stati Uniti si è focalizzato sul trasferimento di tecnologie e infrastrutture, mentre in Europa sull'approccio unitario e sulla coerenza con le norme e le politiche dell'Unione Europea.

Le preoccupazioni fanno riferimento ai rischi che le società cinesi a proprietà pubblica (SOEs) possano acquisire quote di maggioranza in grandi infrastrutture italiane, e in particolare in quelle portuali, e alla necessità della Cina di trovare mercati di sbocco per la sovraccapacità produttiva interna. Alcuni critici paventano addirittura la cosiddetta “trappola del debito” per far assumere il controllo delle infrastrutture cofinanziate alle società cinesi. Infine, si dice che gli investimenti BRI mirano anche a trasformarsi in una leva politica sui paesi debitori. Queste preoccupazioni possono avere un qualche fondamento in alcuni paesi emergenti, ma certamente l'ipotesi della “trappola del debito” non è giustificata nel caso italiano.

Ad esempio, gli accordi tra i porti italiani di Genova e Trieste (gli unici due inclusi nel MoU firmato nel 2019) e la China Communication Construction Company (CCCC) non prevedono alcun controllo societario prospettico. Inoltre, l'Italia può avvalersi di strumenti giuridici nazionali e comunitari per limitare la capacità delle società estere di acquisire attività strategiche. Le regole del Golden Power sono state ulteriormente modificate nell'aprile del 2020 in risposta alla pandemia. Quindi, le preoccupazioni sembrano essere infondate.

Altri osservatori hanno puntato il dito anche sulla mancanza di trasparenza. Nel MoU con l'Italia del marzo 2019, un ruolo di primo piano era assegnato all'AIIB, che è un'istituzione multilaterale con governance trasparente, garantita anche dal suo ampio azionariato internazionale. In verità, se le regole vengono rispettate, l'investimento cinese in Italia è ancora molto gradito per i suoi risvolti occupazionali e di crescita economica, come lo conferma

l'atteggiamento positivo delle amministrazioni locali coinvolte.

Nell'ambito delle relazioni e iniziative bilaterali, tuttavia, va assumendo sempre più importanza il ruolo di coordinamento svolto dall'Unione Europea, e quindi è necessario un breve sguardo agli attuali sviluppi europei.

L'ammontare cumulato dei flussi di investimento diretti (FDI) dall'Unione Europea alla Cina sono stati più di €140 miliardi negli ultimi 20 anni, e quelli cinesi nell'UE quasi €120 miliardi. In considerazione delle dimensioni e del potenziale dell'economia cinese, i FDI in Cina sono considerati ancora relativamente modesti.

Dopo l'incoraggiante conclusione delle trattative sul *Comprehensive Agreement on Investment* (CAI) nel dicembre del 2020, le relazioni tra l'Unione Europea e la Cina si sono raffreddate, in parte a seguito del modificato clima geopolitico. Questo ha portato ad un rallentamento o addirittura un congelamento dei negoziati. Un *White Paper* del giugno 2020 della Commissione europea sottolineava i divari che dovevano ancora esser colmati per consentire ulteriori progressi con il CAI. E in particolare, ha puntato il dito su quelli relativi alla reciprocità, alle barriere d'accesso al mercato, ai limiti sulla proprietà delle imprese, alle restrizioni agli investimenti e agli appalti pubblici. È tornata su questioni ancora aperte a livello di *World Trade Organisation*: sussidi, imprese statali, trasferimento forzato di tecnologia, trattamento speciale differenziato per i paesi in via di sviluppo, ecc. Infine, più di recente, anche il quadro normativo per gli investimenti diretti esteri è cambiato, e ora pone più enfasi sulla protezione delle attività strategiche europee e gli appalti pubblici.

Le priorità commerciali dell'Unione Europea sono in parte cambiate dopo la pandemia.

L'attenzione è ora rivolta soprattutto alla possibilità di avere un'autonomia strategica su alcune produzioni e forniture, e il desiderio di affrontare la resilienza e la sostenibilità della catena di approvvigionamento. L'approccio europeo è, come sempre, basato su un insieme di regole per equiparare il contesto competitivo nel quale operano le imprese europee, e migliorare l'applicazione e l'attuazione degli accordi commerciali esistenti.

Infine, il conflitto in Ucraina ha marcato un altro passaggio importante nelle relazioni tra Cina e Unione Europea. L'atteggiamento ambivalenti della Cina nei confronti della Russia e i suoi stretti legami economici hanno portato ad un ulteriore

irrigidimento dei rapporti. Per

l'Unione Europea, l'aggressione russa va ben al di là dei sia pur importanti impatti economici. È una minaccia agli stessi valori di democrazia e libertà su cui si fonda. Il rischio è che le divisioni nell'atteggiamento nei confronti della Russia abbiano ripercussioni su tutti gli altri ambiti della cooperazione internazionale e sui progetti comuni per il benessere del pianeta.

Il conflitto in Ucraina ha spinto molte imprese a riconsiderare le opportunità e i rischi di catene del valore globali molto allungate in paesi che potrebbero collocarsi in un contesto geopolitico meno favorevole. Tuttavia, spostare produzioni da un paese all'altro è un processo costoso e complicato e molte imprese sono soddisfatte del loro livello di internazionalizzazione e dei loro rapporti con la Cina.

Ma guardiamo ora al futuro. Una diminuzione dell'apertura commerciale avrebbe enormi conseguenze negative per la catena di approvvigionamento globale e per la crescita economica, e metterebbe in discussione un lento ma importante percorso di avvicinamento, che va salvaguardato ed aiutato. L'Unione Europea ha un approccio pragmatico. Anche la Cina dovrebbe considerare un atteggiamento più aperto per trovare un terreno comune, dando un minimo di garanzie che consentirebbero di rilanciare rapporti più stretti, con nuove opportunità di investimento europee e italiane in Cina e cinesi in Italia e in Europa.

L'economia italiana è un'economia aperta che dipende dall'interscambio commerciale e dalle importazioni di materie prime dall'estero. L'Italia ha dunque un interesse strategico a mantenere una forte apertura agli scambi commerciali internazionali e alla globalizzazione, ed a far sì che la Cina continui ad essere un importante partner nell'interscambio e negli investimenti, e questo è un interesse condiviso anche a livello dell'Unione Europea.

Sarebbe importante negli attuali momenti difficili e delicati per molti cittadini di entrambi i paesi rafforzare la cooperazione su tematiche di interesse comune, e soprattutto su alcuni 'beni comuni' come la lotta ai cambiamenti climatici, al terrorismo, ai rischi cibernetici, e alle pandemie. Alcuni piccoli passi pragmatici possono fare molto per riallacciare il filo di un discorso che sembra essersi un po' perso.