

IL FOGLIO 48ore

a cura di Alberto Brambilla

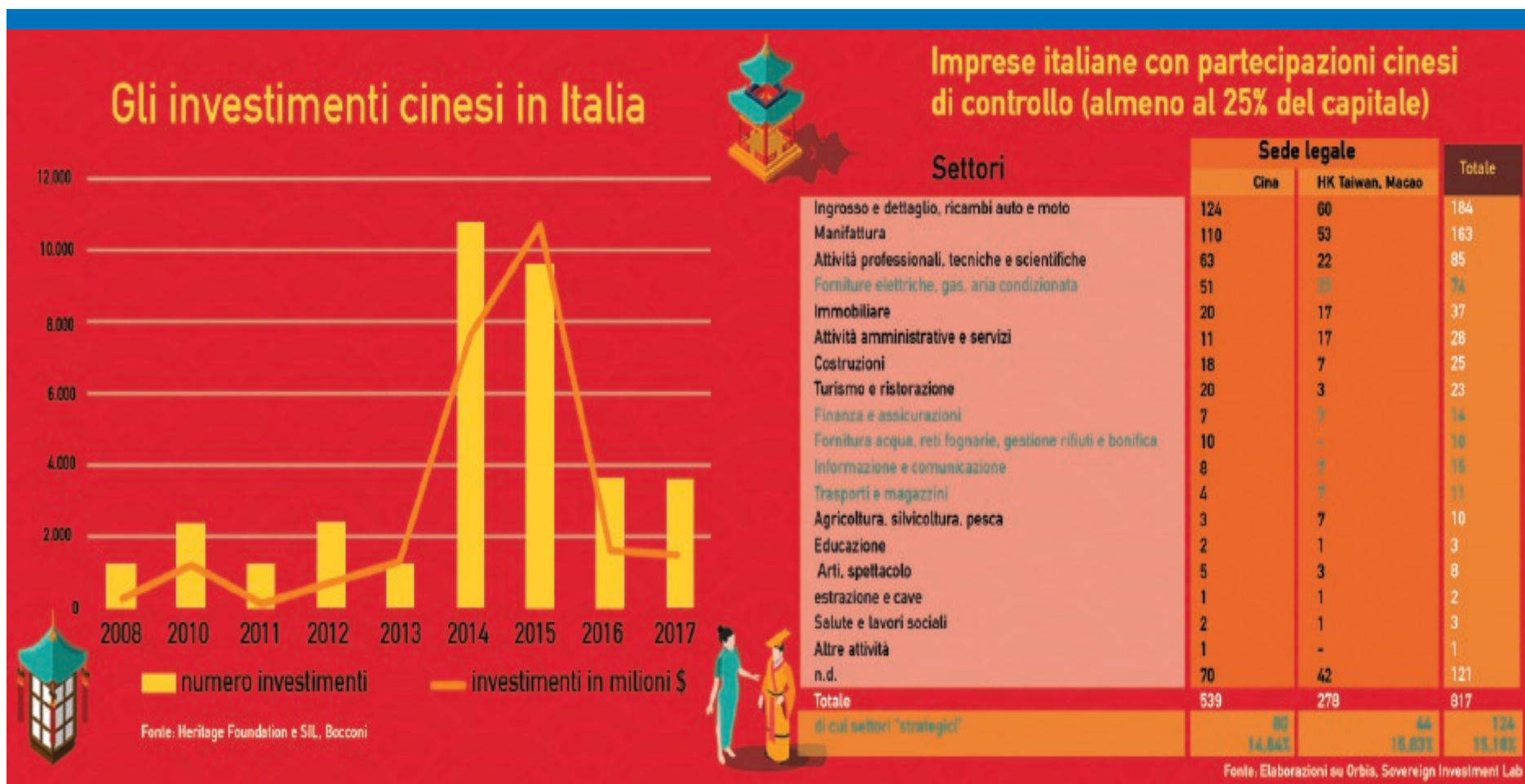
SOTTO LA ZAMPA DEL DRAGO Perché serve protezione, non protezionismo

Al progressivo declino dell'Italia si è sincronicamente contrapposta l'ascesa della Cina. Roma deve ancora predisporre adeguate misure per proteggersi da un possibile "neocolonialismo cinese" in accordo con l'Europa

In meno di quarant'anni, la Cina ha quintuplicato la propria quota del prodotto interno lordo globale, trasformandosi da paese in via di sviluppo a gigante economico, politico e militare. L'accresciuto peso della Cina ha profondamente alterato gli equilibri macroeconomici globali, con conseguenze importanti nelle relazioni economiche e finanziarie (e quindi politiche) fra i principali paesi. L'avanzo crescente della bilancia commerciale - sostenuto anche da un elevato tasso di risparmio - ha determinato uno squilibrio persistente della bilancia dei pagamenti e una grande accumulazione di attività estere. Le riserve valutarie della Banca centrale, ormai esorbitanti rispetto alle esigenze di natura precauzionale, sono state prima investite in titoli di stato americani e poi - alla ricerca di migliori rendimenti - affidate al principale fondo sovrano cinese, China Investment Corporation (Cic). Cic, braccio finanziario del governo cinese, persegue una politica di diversificazione degli investimenti che lo porta a poco più di dieci anni dalla sua nascita, nel 2007, a gestire oggi un portafoglio di 940 miliardi di dollari. Nelle scelte operative e di policy, la volontà delle autorità cinesi di mantenere un rigido controllo e un indirizzo strategico nelle politiche di investimento all'estero è palese. Rientra a pieno in questo schema il cosiddetto One-Belt-One-Road (Obor) una programma decennale di investimenti infrastrutturali promosso dal governo cinese per facilitare l'interconnessione e l'interscambio fra l'Asia, l'Africa, il medio oriente e l'Europa. Obor rappresenta l'ultima declinazione della politica Go Global per aumentare la penetrazione commerciale e la sfera di influenza politica oltre i propri confini nazionali nel ventunesimo secolo. La Cina dispone di una schiera di enti finanziari promossi dal governo che possiamo classificare in tre categorie: fondi sovrani, banche di sviluppo e aziende pubbliche.

DI BERNARDO BORTOLOTTI*

La potenza finanziaria dei fondi sovrani cinesi si attesta sui 1.740 miliardi di dollari a cui si affianca l'attività di finanziamento, spesso attraverso strumenti di debito, delle grandi banche di sviluppo: la China Development Bank e la Export Import Bank of China. Gli attivi di queste due banche nel 2016 pari a 1.800 miliardi di dollari superano quelli di tutte le altre banche di sviluppo regionali e internazionali, inclusa la Banca mondiale. Essendo entrambe di proprietà statale, godono di una completa garanzia pubblica che consente l'erogazione di prestiti a tassi bassi e di lunga durata. Se ai patrimoni dei fondi sovrani si sommano gli attivi del sistema delle banche di sviluppo, si calcola una capacità finanziaria superiore ai 3.700 miliardi di dollari, a cui vanno aggiunte i piani di investimento della galassia delle partecipate, un complesso industriale di 96 imprese pubbliche con un attivo totale che si attesta sui 24.000 miliardi di dollari, fra cui tre delle prime cinque più grandi



aziende del mondo incluse nella lista Global Fortune 500 (State Grid, Sinopec, e China National Petroleum). Grandi numeri, dunque. E' fondamentale quindi sapere verso quali paesi vengano indirizzati questi investimenti, in quali settori, con quali finalità, con particolare attenzione all'Italia come paese ricevente. Ci concentriamo sulle acquisizioni di partecipazioni azionarie significative, escludendo investimenti di portafoglio e obbligazioni usando il China Global Investment Tracker dell'Heritage Foundation, integrato con il Sovereign Investment Global Transaction Database della Bocconi. A livello globale, nel periodo di riferimento, gli investitori cinesi hanno realizzato 2.975 operazioni per un controvalore di 1.797 miliardi di dollari. Il portafoglio degli investimenti cinesi è ben diversificato da un punto di vista geografico. La regione euro-asiatica (incluso il medio oriente) rappresenta comunque il 49 per cento degli investimenti, anche se si registra una significativa presenza nel mercato americano, che vale il 9 per cento del totale. Balza agli occhi soprattutto messa in relazione alla dimensione dell'economia locale, la quota del 16 per cento degli investimenti realizzati nell'Africa subsahariana, regione di sviluppo strategico per la Cina. E' interessante notare anche che nel tempo aumentano i flussi nel nord America e soprattutto in Europa. Gli Stati Uniti sono il principale paese target con oltre il 10 per cento degli investimenti to-

tali, dato coerente con l'elevato surplus commerciale della Cina verso l'America. Il Regno Unito si trova al terzo posto, mentre la Germania è l'unico paese dell'Europa continentale tra i primi 20 paesi riceventi. Veniamo in Italia: 25 miliardi di dollari e 30 operazioni, diciannovesimo posto della classifica globale, quarto in quella europea, un controvalore pari al 6 per cento del totale. E' un dato in controtendenza rispetto agli investimenti dei fondi sovrani in Italia. Se consideriamo gli investitori cinesi nel loro complesso, l'Italia rimonta diverse posizioni e soprattutto rimane attrattiva negli anni recenti. Il sovranoismo ha spiazzato i fondi sovrani globali, ma non gli investitori cinesi. Il trend registra un picco in corrispondenza del biennio 2014-15, anni in cui la Safe ha acquisito partecipazioni di minoranza nelle principali società quotate quali Eni, Enel, Generali e Intesa Sanpaolo. L'operazione di maggiore dimensione è rappresentata dalla cessione della Pirelli a un consorzio composto da Safe e ChemChina, ma non mancano investimenti ingenti nelle infrastrutture energetiche quali Cdp Reti, nell'energia (Ansaldo Energia) e nella tecnologia, con un particolare attivismo di Huawei. Questi dati si riferiscono alle operazioni di maggiori dimensioni. Un'analisi più capillare sulle strutture proprietarie delle aziende italiane mostra che in Italia operano almeno altre 817 società a controllo cinese, di cui circa un terzo con sede lega-

le a Hong Kong o altre piazze finanziarie off-shore e concentrate nella manifattura, nel commercio e nell'automotive. Al progressivo declino dell'Italia si è sincronicamente contrapposta l'ascesa della Cina, causando un profondo squilibrio nelle posizioni relative di forza economica. Il rischio concreto per il paese è che a causa di questa divergenza macroeconomica gli investimenti cinesi in Italia crescano in maniera incontrollata e che aziende di rilevante interesse nazionale finiscano sotto il controllo di operatori stranieri. Nel caso specifico, è fondamentale considerare la natura "sovrana" delle operazioni. Nella maggior parte dei casi, i soggetti promotori sono di emanazione statale quali i fondi sovrani o le grandi multinazionali pubbliche, o privati le cui iniziative all'estero sono formalmente approvate dallo stato e godono di condizioni agevolate di finanziamento. La diffusione incontrollata di imprese a controllo cinese nell'economia italiana rischia quindi di minare la competitività delle nostre industrie, finora rigidamente condizionate dalla normativa europea sugli aiuti di stato. In prima approssimazione, le acquisizioni cinesi in Italia possono essere distinte in commerciali e strategiche. Le prime sono operazioni puramente di mercato che generano benefici di natura economica sia per l'impresa target che per l'investitore cinese, in una logica che si può definire win-win. Le seconde sono in-

vece operazioni che possono avere ricadute negative sull'interesse e sulla sicurezza nazionale in termini economici, politici e strategici. Concentriamoci sulle seconde. L'attenzione finora si è focalizzata sulle operazioni contro la sicurezza nazionale, inclusa la sicurezza degli approvvigionamenti e dell'erogazione di servizi pubblici essenziali, quindi gli investimenti nelle infrastrutture energetiche, nelle telecomunicazioni, nei trasporti, e ovviamente nel settore della difesa, già disciplinati dalla normativa cosiddetta Golden Power. Ma il contesto è cambiato. La crescita impetuosa della Cina in ambito economico ha come riflesso immediato la coltivazione di nuove ambizioni al di fuori dei propri confini. L'Italia deve quindi predisporre adeguate misure per proteggere da un possibile "neocolonialismo" cinese innanzitutto quelle aziende che rappresentano la spina dorsale del proprio tessuto produttivo. Si tratta ad esempio di quelle numerose medie aziende operanti in nicchie di mercato e segmenti ad alto valore aggiunto della manifattura globale su cui si basa la competitività internazionale del sistema paese. Un loro takeover potrebbe consentire l'espansione di asset strategici da parte di concorrenti cinesi in grado di sfidare le aziende italiane nei diversi settori. Conquistata la leadership, la conseguente scelta di delocalizzazione avrebbe effetti negativi sul prodotto e sull'occupazione e ricadute sul nostro già fragile sistema di welfare.

A fronte di queste nuove minacce e nuove vulnerabilità, è opportuno verificare l'efficacia delle regole sugli investimenti esteri e introdurre eventualmente qualche ulteriore strumento, come è già avvenuto di recente negli Stati Uniti, in Australia, in Canada, in Francia e in Germania.

La mobilità internazionale dei capitali è un caposaldo dell'architettura europea. Il trattato di Maastricht di fatto equipara gli investimenti di terze parti al di fuori dell'Unione a quelli paesi membri. In Italia non sono perciò in vigore misure restrittive sugli investimenti esteri, ma un obbligo di notifica e successiva autorizzazione dal Governo italiano qualora l'investimento riguardi cosiddetti settori strategici secondo la normativa sui poteri speciali dello stato (cosiddetto Golden Power L.n. 56, 11/5/2012 e Dpcm 108 6/6/2014). A seguito del tentativo di acquisizione di Vivendi di Telecom Italia, il regime dei poteri speciali è stato declinato in una serie di restrizioni, condizioni e procedure di monitoraggio per una maggior tutela dell'interesse nazionale nelle telecomunicazioni.

Il 14 febbraio scorso il Parlamento europeo ha approvato un nuovo regolamento per la protezione degli interessi strategici che offre linee guida e nuovi strumenti di coordinamento e collaborazione fra gli stati membri. Nel solco di queste innovazioni normative comunitaria, l'Italia potrebbe dotarsi di alcuni meccanismi preventivi di screening. Ad esempio, si potrebbe mutuare dalla legislazione americana il modello previsto dall'International Investment and Trade in Services Survey Act, che coinvolge nella raccolta di dati e informazioni il Bureau of economic analysis del Us Department of Commerce e che sancisce l'obbligo di notifica di tutte le operazioni di investimento estero che comportano l'acquisizione di diritti di voto superiori alla soglia del 10 per cento. Il passo successivo potrebbe essere l'istituzione di un Comitato per gli investimenti diretti esteri (Cide) presso la Presidenza del consiglio dei ministri, a cui è affidato un ampio mandato di verificare con una tempistica certa se la transazione notificata compromette o meno l'interesse nazionale. Anche in questo caso un possibile modello di riferimento è il Cfius americano, recentemente potenziato attraverso l'emanazione del Foreign Investment Risk Review Modernization Act nell'agosto del 2018.

Al di là delle soluzioni tecniche, questione cruciale sarà la definizione di "interesse nazionale" in un'accezione compatibile con i trattati ma ampia, aperta, in cui si considerano i profili tradizionali della sicurezza strategica, integrati però da considerazioni sulle quote di mercato, dell'intensità tecnologica sia in termini di brevetti che di spese in ricerca e sviluppo, sulla natura pubblica o privata dell'investitore, sugli aspetti finanziari della transazione e tutti gli altri fattori di rischio per la competitività del paese.

*professore di economia politica presso l'Università di Torino e direttore del Sovereign Investment Lab della Bocconi

La prima visita di stato del presidente cinese Xi Jinping in Italia, tra un paio di settimane, non può essere accolta con serenità dal governo Lega-Movimento 5 stelle. Come su altre questioni strategiche, dalle infra-

DI ALBERTO BRAMBILLA

strutture alla politica fiscale, i due partiti di coalizione la pensano in modo opposto in merito agli investimenti cinesi, all'adesione al piano di espansione geoeconomica One Belt One Road e alla penetrazione di società legate al governo di Pechino nei sistemi avanzati di telecomunicazioni.

Dopo avere promosso un sistema di valutazione comunitario degli investimenti diretti esteri con il precedente governo Gentiloni, l'Italia ha cambiato posizione con il governo gialloverde. Il Movimento 5 stelle si dimostra filo-cinese perché aderisce alle posizioni del sottosegretario al ministero dello Sviluppo economico, Michele Geraci, professore di lungo corso presso tre università in Cina dove ha vissuto un decennio, ha fondato una inedita "task force China" presso il ministero italiano che ha lo scopo di attirare investimenti cinesi in Italia e ha condotto il vicepremier pentastellato e ministro dello Sviluppo economico, Luigi Di Maio, in Cina per due volte in meno di un anno.

Il meccanismo di valutazione europeo sugli investimenti esteri, diretto in particolare a proteggere le tecnologie avanzate da acquisizioni cinesi, è stato avallato ieri dal Consiglio europeo per avviare una discussione in Parlamento e arrivare a un accordo entro l'attuale legislatura. Il motivo per cui l'Italia

La divergenza di Lega e M5s su Huawei è insostenibile

L'ITALIA SI AVVICINA ALLA VISITA DI XI JINPING SENZA AVERE CHIARITO LA SUA POSIZIONE SUGLI INVESTIMENTI CINESI

non è d'accordo nel creare un meccanismo di valutazione continentale è che comprende la comunicazione tempestiva di investimenti esteri nel proprio paese agli altri partner europei. La stessa motivazione impensierisce anche il Regno Unito che, per di più nelle more della Brexit, non ritiene necessario condividere informazioni con altri, in particolare con la Francia. Il problema è che per evitare la condivisione di informazioni in merito a eventuali acquisizioni societarie da parte di paesi extraeuropei, l'Italia manda il segnale di voler rinunciare a un contenimento comunitario dell'espansione cinese, un controllo considerato prioritario dalla Commissione europea. Nel suo discorso sullo stato dell'Unione il presidente Jean-Claude Juncker aveva dichiarato: "Lasciatemi dire una volta per tutte: non siamo ingenui liberi commercianti, l'Europa deve sempre difendere i suoi interessi strategici. [...] Se c'è un'azienda straniera di proprietà statale e vuole acquistare un porto europeo, parte della nostra tecnologia, parte della nostra infrastruttura energetica o un'azienda di tecnologia della Difesa, questo dovrebbe avvenire solo in trasparenza, con controllo e dibattito. E' una responsabilità quella di sapere cosa sta succedendo

nel nostro cortile in modo da poter proteggere la nostra sicurezza collettiva, se necessario". La posizione italiana ha una ulteriore criticità. Il sottosegretario Geraci, scelto dalla Lega ma poi successivamente avvicinato al M5s, ritiene fondamentale che l'Italia diventi "il punto di arrivo" della Belt & Road, un piano euroasiatico di controllo e gestione delle infrastrutture di trasporto, elettrificazione e di telecomunicazioni avanzate. I cinesi si attendono dall'Italia che all'arrivo di Xi Jinping il governo firmerà un memorandum di intesa per aderire al progetto, e sarebbe il primo paese del G7 a farlo, come già sottolineato su questo giornale da Giulia Pompili. Al momento non ci sono conferme ufficiali in merito. Tuttavia l'alleato di governo, la Lega, sta accentuando la propria postura geopolitica vicina alla Amministrazione di Donald Trump che è conflittuale verso Pechino e intenzionata a fermare l'espansione cinese nelle reti di telecomunicazioni di quinta generazione 5G. Il punto di vista degli americani è forse quello di chi s'è accorto in ritardo del rischio di perdere una partita strategica. Il monopolio della rete internet è stato americano per oltre due decenni. Le cinesi Huawei e Zte realizzano a un costo competitivo le reti

di nuova generazione, in concorrenza con compagnie europee (la svedese Ericsson) e americane (Cisco). Se la diffusione sarà capillare i cinesi potranno avere il monopolio delle reti ultra-veloci su cui comunicare non solo gli smartphone ma anche i dispositivi per domotica e mobilità urbana. Ma le schermaglie tra Stati Uniti e Cina proseguono. Ieri il Financial Times ha rivelato che Huawei potrebbe fare causa al governo americano per aver vietato alle agenzie federali di dotarsi di sistemi della sua azienda. Un'altra puntata nel conflitto sino-americano esasperato dal processo di estradizione in America di Meng Wanzhou, direttore finanziario di Huawei e figlia del fondatore, arrestata in Canada nel dicembre dello scorso anno. Nel frattempo, Washington sta cercando di convincere gli alleati a non adottare le tecnologie Huawei sulla base di sospetti di spionaggio sistematico dei dispositivi mobili e delle reti. Australia e Nuova Zelanda hanno deciso di rifiutare equipaggiamenti Huawei. Germania e Regno Unito preferiscono invece monitorarli attentamente. A sua difesa Huawei ha inaugurato ieri a Bruxelles il centro per la "cyber-sicurezza" per consentire agli operatori europei di testare i suoi prodotti e così rassicurarli.

L'Italia non ha una posizione ufficiale mentre aumentano le pressioni americane. Il 20 febbraio scorso l'ambasciatore americano a Roma Lewis M. Eisenberg ha incontrato l'ad di Telecom Italia, Luigi Gubitosi, nella sede romana della compagnia che vede in Huawei un partner d'affari. La settimana scorsa il sottosegretario a Palazzo Chigi, il leghista Giancarlo Giorgetti, è stato in visita negli Stati Uniti e ha detto di condividere i timori americani in merito alla penetrazione di Huawei in Italia. "La preoccupazione degli Stati Uniti rispetto alla politica cinese di Huawei è un problema che riguarda anche l'Italia e non solo. La Cina è individuata come un pericolo. Un fatto che dovremo valutare anche noi come pericolo. Dovremmo prendere cautele, cose che in Cina non ci sono". La stessa posizione scettica è tenuta ufficiosamente dalla presidenza del Consiglio, dal Dipartimento delle informazioni per la sicurezza, dal ministero degli Esteri e della Difesa. Ieri il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copsir) ha convocato il premier Giuseppe Conte e (per la seconda volta) il ministro dello Sviluppo economico Di Maio sul controverto dossier 5G per chiarimenti.

L'ambiguità italiana non potrà durare a lungo né il paese potrà rivelare la sua posizione prima della visita cruciale di Xi Jinping in Italia. Dopo le rassicurazioni leghiste a Washington, se il governo dovesse mantenere la linea filo-cinese del M5s, gli Stati Uniti potrebbero considerarlo uno smacco.

Illustrazione a cura di Enrico Cicchetti