

Il TIC e le “red lines” di Beijing: ciò che la Cina può concedere e ciò che difficilmente può negoziare

Dalla posizione negoziale alle vere “red lines” cinesi



Abstract

Il presente documento esamina i margini di negoziazione tra l'Unione europea e la Cina nell'ambito dell'Accordo sul commercio e gli investimenti (TIC), concentrandosi sui limiti della disponibilità di Pechino a fare concessioni.

Si sostiene che la Cina possa accettare significativi adeguamenti commerciali, normativi e procedurali, ma che difficilmente scenderà a compromessi sugli strumenti fondamentali attraverso i quali persegue la sicurezza economica, l'autosufficienza tecnologica, la capacità industriale strategica e lo sviluppo nazionale.

L'analisi distingue quindi tra le concessioni che incidono sulla gestione delle relazioni economiche della Cina con l'Unione europea e quelle che limiterebbero gli strumenti alla base della strategia cinese di sviluppo e sicurezza.

Questa distinzione rivela una tensione fondamentale tra l'obiettivo dell'UE di affrontare gli squilibri commerciali strutturali e la determinazione della Cina a preservare le fondamenta del proprio modello industriale e tecnologico.

Il documento sostiene inoltre che il margine di negoziazione sia determinato da un'interdipendenza asimmetrica: la Cina mantiene un notevole potere di leva grazie alle materie prime critiche e alla capacità industriale, mentre l'UE conserva importanti forme di leva a livello tecnologico, industriale, normativo e di mercato.

Gli Stati Uniti costituiscono un'ulteriore variabile, nella misura in cui i vincoli transatlantici potrebbero influire sulla credibilità dell'autonomia strategica dell'UE e, di conseguenza, sulla credibilità della sua posizione negoziale nei confronti di Pechino.

Il TIC potrebbe quindi rivelarsi efficace senza essere trasformativo: il suo esito più realistico potrebbe essere la gestione istituzionalizzata dell'interdipendenza strategica piuttosto che l'eliminazione strutturale dello squilibrio commerciale sottostante.

Introduzione

Se il primo problema del **Trade and Investment Consultations (TIC)** è comprendere che cosa l'Unione europea voglia effettivamente ottenere, il secondo — e probabilmente ancora più importante — consiste nel capire che cosa l'UE possa realisticamente ottenere da Beijing, partendo da ciò che la Cina è realisticamente disposta a concedere senza compromettere interessi che considera strategici, anche in una prospettiva storica e culturale di lungo periodo.

La Cina, infatti, non interpreta il proprio rapporto con l'Europa esclusivamente attraverso le categorie economiche proprie del negoziato commerciale. La tradizione storica e la concezione del ruolo della Cina nel sistema internazionale contribuiscono a spiegare perché Beijing consideri ormai acquisito il diritto a occupare una posizione di primo piano non soltanto in Asia, ma anche sul piano globale. Questa percezione deve essere letta anche alla luce della lunga fase di crisi e subordinazione che, nella narrazione ufficiale cinese, si apre con **le Guerre dell'oppio del XIX secolo**, con la progressiva erosione della sovranità cinese da parte delle potenze straniere, e che si conclude simbolicamente nel **1949**, con la fondazione della Repubblica Popolare Cinese.

Con la fondazione della Repubblica Popolare prende avvio una nuova fase della storia cinese che, nella successiva narrazione politica ufficiale, viene ricondotta al più ampio processo di **“rinascita” o “risorgimento nazionale”**. È un processo attraversato dapprima dalle profonde trasformazioni dell'epoca maoista e, dopo la morte di Mao Zedong, dalla svolta rappresentata dalle **riforme avviate da Deng Xiaoping a partire dal 1978**. L'apertura all'economia mondiale e, successivamente, l'ingresso della Cina nell'**Organizzazione mondiale del commercio (WTO) nel 2001** hanno accelerato una trasformazione che ha portato il Paese a diventare una delle principali potenze commerciali e industriali del mondo.

È all'interno di questo quadro storico e politico che deve essere interpretato anche l'attuale confronto con Bruxelles. L'obiettivo europeo non è semplicemente ottenere alcune concessioni commerciali da Beijing, ma **riequilibrare una relazione economica divenuta fortemente asimmetrica, senza tuttavia spingere la Cina a considerare le richieste europee come un tentativo di limitare il proprio modello di sviluppo o la propria autonomia strategica**. Nel 2025 il surplus commerciale cinese nei confronti dell'Unione europea ha raggiunto circa **360,6 miliardi di euro**, evidenziando una sproporzione che per Bruxelles è diventata sempre più difficile da considerare sostenibile.

È precisamente su questo terreno che si colloca il TIC, avviato nel giugno 2026. Le consultazioni sono state articolate in quattro principali filoni: riequilibrio del commercio e degli investimenti, controlli sulle esportazioni, proprietà intellettuale e riforma del WTO. È stato inoltre previsto un meccanismo congiunto di monitoraggio dei flussi commerciali, destinato a fornire una base più trasparente per individuare eventuali squilibri e affrontare tempestivamente nuove tensioni.

Il problema, quindi, non consiste soltanto nel capire che cosa Bruxelles possa chiedere, ma nel distinguere ciò che Beijing può concedere da ciò che, invece, considera parte integrante dei propri interessi strategici. La Cina può, per esempio, aumentare determinate importazioni di beni e servizi europei, facilitare l'accesso delle imprese europee al proprio mercato, migliorare alcune procedure amministrative o rendere più prevedibile il regime delle licenze per l'esportazione di terre rare. Più difficile sarebbe invece aspettarsi concessioni capaci di incidere profondamente sulla politica industriale cinese, sul sostegno pubblico ai settori strategici, sulla costruzione dell'autosufficienza tecnologica o sul controllo delle tecnologie considerate sensibili.

Ed è proprio qui che si misura la reale forza negoziale dell'UE. Bruxelles dispone di una leva considerevole rappresentata dall'accesso al mercato europeo, dalla dimensione del proprio mercato interno e dalla possibilità di utilizzare strumenti di difesa commerciale e di sicurezza economica. Beijing, a sua volta, dispone di leve altrettanto rilevanti, in particolare nel campo **delle materie prime critiche, delle terre rare, delle catene globali di approvvigionamento, della capacità manifatturiera e dell'accesso delle imprese europee al mercato cinese**.

La partita di ottobre, pertanto, non sarà semplicemente una trattativa sul deficit commerciale. Sarà, più precisamente, un confronto sulla possibilità di costruire un nuovo equilibrio fra **accesso al mercato, reciprocità, sicurezza economica e autonomia strategica**, senza che nessuna delle due parti sia costretta a mettere in discussione gli elementi considerati fondamentali del proprio modello economico e strategico.

È necessario, tuttavia, evitare un equivoco metodologico. La Cina non presenta normalmente ai propri interlocutori occidentali una lista formale di **"red lines" economiche** paragonabile, per esempio, a un mandato negoziale occidentale. Le linee oltre le quali il compromesso diventa difficile devono quindi essere ricostruite attraverso le politiche adottate da Beijing, i documenti programmatici del Partito e del governo, la

legislazione in materia di sicurezza economica, le decisioni relative ai controlli sulle esportazioni e le dichiarazioni del Ministero del Commercio.

Questa ricostruzione porta a una conclusione abbastanza netta.

Beijing dispone di un margine di concessione molto più ampio sulle manifestazioni dello squilibrio che sulle sue cause strutturali.

La Cina può aumentare determinate importazioni europee, aprire settori specifici, migliorare alcune procedure, facilitare l'accesso al proprio mercato e rendere più prevedibili determinati meccanismi regolatori. Può quindi intervenire su una parte significativa degli **effetti visibili** dello squilibrio commerciale senza necessariamente modificare i meccanismi fondamentali che lo producono.

Molto più difficile sarebbe invece accettare che il TIC diventi uno strumento attraverso il quale l'Europa possa condizionare direttamente:

- **la politica industriale cinese;**
- lo sviluppo delle **capacità produttive strategiche;**
- la politica di **autosufficienza e sicurezza tecnologica;**
- la sicurezza delle **catene di approvvigionamento;**
- il mantenimento di un modello di crescita fortemente sostenuto dalla **capacità produttiva ed esportatrice;**
- il sistema di sostegno pubblico alle **imprese e ai settori strategici;**
- il controllo cinese sulle **materie prime critiche e sulle terre rare;**
- la possibilità di utilizzare strumenti di **sicurezza economica** in risposta a misure adottate dalle potenze occidentali.

La distinzione fra **manifestazioni e cause** strutturali dello squilibrio è quindi essenziale per comprendere quanto siano realmente conciliabili le posizioni delle due parti. Ed è anche il punto dal quale deve partire l'analisi della forza negoziale europea: ***quale contropartita può offrire Bruxelles a Beijing per ottenere concessioni che non mettano in discussione gli interessi che la Cina considera non negoziabili?***

La risposta a questa domanda richiede di esaminare separatamente le due strutture di potere negoziale. **La leva europea è principalmente una leva di accesso al mercato; quella cinese è principalmente una leva fondata sulle dipendenze create dalle catene globali di approvvigionamento e dalla propria capacità produttiva.**

La partita di ottobre si giocherà dunque non soltanto sulla dimensione delle rispettive concessioni, ma sulla capacità di ciascuna parte di esercitare la propria leva senza provocare, come effetto collaterale, un'accelerazione della strategia di autonomia dell'altra.

La tesi di questo saggio è che il margine di compromesso del TIC dipenda dalla distinzione tra gestione dello squilibrio e modifica delle sue determinanti strutturali. Beijing può

avere un incentivo ad accettare misure capaci di aumentare le importazioni europee, migliorare l'accesso al mercato, rendere più prevedibili gli strumenti regolatori e ridurre l'incertezza derivante dagli export controls.

È invece molto meno probabile che accetti concessioni che incidano direttamente sulla capacità produttiva strategica, sull'autosufficienza tecnologica, sulla politica industriale o sulla possibilità dello Stato di utilizzare strumenti di economic security. Ne deriva che il TIC può realisticamente produrre un riequilibrio gestito, ma difficilmente una trasformazione delle condizioni strutturali che generano lo squilibrio.

1. La prima area di possibile compromesso: l'accesso al mercato

Il terreno sul quale Beijing dispone probabilmente del maggiore spazio negoziale è quello dell'apertura commerciale e dell'accesso al mercato. Ma questa disponibilità non può essere interpretata semplicemente come il risultato di una scelta politica volta a presentare la Cina come un'economia aperta. Esiste anche una concreta esigenza economica interna che rende l'afflusso di capitale straniero particolarmente importante.

La Cina, infatti, si trova da tempo a dover gestire una situazione caratterizzata dalla debolezza del mercato immobiliare, dal rallentamento della domanda interna e da una più generale esigenza di sostenere la fiducia degli investitori. Il settore immobiliare ha rappresentato uno dei principali fattori di vulnerabilità dell'economia cinese e ha richiesto interventi sempre più incisivi da parte delle autorità monetarie e finanziarie. La Banca Popolare Cinese ha progressivamente allentato le condizioni finanziarie, mentre il sistema bancario è stato chiamato a sostenere la stabilizzazione del mercato immobiliare e dell'economia nel suo complesso.

Non si tratta, tuttavia, di ridurre l'intero problema a una semplice politica di espansione del credito: la crisi immobiliare è il risultato di squilibri più profondi e il sostegno finanziario costituisce soprattutto uno strumento per impedirne la propagazione al resto dell'economia.

In questo contesto, assume particolare rilievo il comportamento del capitale straniero.

Nel 2024 l'utilizzo effettivo degli investimenti esteri diretti in Cina è diminuito del 27,1%, secondo dati ripresi dallo stesso Ministero del Commercio cinese. Il governo ha riconosciuto esplicitamente la necessità di stabilizzare lo stock esistente di investimenti esteri e di attrarne di nuovi, sottolineando il contributo delle imprese straniere all'occupazione, alla stabilizzazione delle esportazioni e all'upgrading industriale.

Questo elemento è importante perché consente di leggere la politica di apertura cinese sotto una luce diversa.

Beijing non può permettersi di apparire come un'economia che si chiude proprio nel momento in cui ha bisogno di rafforzare la fiducia degli investitori internazionali.

La necessità di mantenere l'accesso ai capitali esteri non significa naturalmente che la Cina sia diventata dipendente dal capitale straniero in senso generale. Le dimensioni dell'economia cinese, la profondità del suo sistema finanziario domestico e la disponibilità di risorse pubbliche le consentono di sostenere autonomamente una parte molto significativa dei propri investimenti.

Il problema è diverso.

Il capitale straniero rappresenta anche un indicatore di fiducia, un canale di accesso a tecnologie, competenze manageriali, reti internazionali, mercati e catene globali del valore. In una fase nella quale Beijing sta cercando contemporaneamente di sostenere la crescita, modernizzare il proprio apparato industriale e aumentare la produttività, mantenere un ambiente sufficientemente attrattivo per gli investitori stranieri assume quindi un valore che va oltre il semplice ammontare dei capitali affluiti.

È precisamente in questo quadro che deve essere letto il 2025 Action Plan for Stabilizing Foreign Investment, adottato dal Ministero del Commercio e dalla National Development and Reform Commission nel febbraio 2025.

Il documento non si limita a ribadire genericamente l'impegno cinese all'apertura. Prevede una serie di misure concrete: ulteriore apertura sperimentale nei settori delle telecomunicazioni, della sanità e dell'istruzione; piena attuazione della rimozione delle restrizioni agli investimenti esteri nel manifatturiero; riduzione delle restrizioni contenute nelle negative lists; facilitazioni per gli investimenti azionari stranieri; incentivi al reinvestimento degli utili in Cina; ampliamento dei settori nei quali gli investimenti stranieri sono incoraggiati; facilitazioni per le fusioni e acquisizioni; e maggiore accesso al finanziamento domestico per determinate società d'investimento a capitale straniero¹.

Il significato di queste misure è particolarmente interessante per il TIC, in quanto esse dimostrano che l'apertura del mercato cinese non è necessariamente in contraddizione con la politica industriale di Beijing, ma al contrario, può diventare uno dei suoi strumenti.

Il piano cinese afferma esplicitamente che gli investimenti stranieri devono contribuire allo sviluppo delle **new quality productive forces** e alla modernizzazione cinese. Il governo intende quindi utilizzare il capitale estero non semplicemente per finanziare l'economia, ma anche per rafforzare le catene industriali, attrarre tecnologia e competenze, sostenere il manifatturiero avanzato e migliorare la competitività complessiva del sistema².

Questa è una distinzione fondamentale.

Beijing non deve necessariamente scegliere tra apertura e politica industriale. Può utilizzare l'apertura per rafforzare la propria politica industriale.

¹https://english.mofcom.gov.cn/Policies/ForeignInvestmentAdministration/art/2025/art_cf7fc241d17f42768849fc2837cd3715.html?utm_source=chatgpt.com

²https://english.mofcom.gov.cn/Policies/ForeignInvestmentAdministration/art/2025/art_cf7fc241d17f42768849fc2837cd3715.html?utm_source=chatgpt.com

Ed è proprio per questo che l'accesso al mercato rappresenta probabilmente la prima area nella quale le richieste europee possono incontrare una disponibilità cinese relativamente ampia.

In questo contesto è lecito attendersi che l'Europa possa ottenere:

- la riduzione di determinate barriere amministrative;
- una maggiore trasparenza regolatoria;
- un ampliamento dell'accesso a specifici settori;
- condizioni più prevedibili per gli investimenti;
- facilitazioni per le operazioni di fusione e acquisizione;
- una maggiore possibilità di reinvestire in Cina gli utili prodotti dalle imprese europee;
- un maggiore accesso a determinati strumenti di finanziamento;
- una progressiva riduzione delle restrizioni nei servizi.

Sono concessioni concrete e, in parte, già coerenti con la direzione indicata dalle autorità cinesi³.

Ma proprio qui emerge il limite.

L'apertura cinese non è un'apertura neutrale. È un'apertura selettiva e funzionale agli obiettivi dello Stato cinese.

Il piano del 2025 è estremamente esplicito su questo punto: l'investimento estero viene incoraggiato soprattutto laddove possa contribuire al rafforzamento delle catene industriali, alla modernizzazione del manifatturiero, allo sviluppo dei servizi e all'innovazione tecnologica⁴.

In altri termini, Beijing non sta semplicemente dicendo "Venite a investire in Cina."

Beijing sta, infatti, dicendo, più precisamente "Venite a investire in Cina nei settori e alle condizioni nelle quali il vostro investimento contribuisce agli obiettivi dello sviluppo cinese", e la differenza è sostanziale.

Apertura e sicurezza economica possono quindi coesistere

Questa impostazione spiega perché non sarebbe corretto interpretare la volontà cinese di attrarre investimenti esteri come un segnale di possibile abbandono della politica industriale.

Le due cose possono coesistere perfettamente. Beijing può contemporaneamente aprire il mercato agli investitori stranieri, e rafforzare il controllo nazionale sui settori strategici.

³https://english.mofcom.gov.cn/Policies/ForeignInvestmentAdministration/art/2025/art_cf7fc241d17f42768849fc2837cd3715.html?utm_source=chatgpt.com

⁴https://english.mofcom.gov.cn/Policies/ForeignInvestmentAdministration/art/2025/art_cf7fc241d17f42768849fc2837cd3715.html?utm_source=chatgpt.com

Può attirare capitale, tecnologia e know-how stranieri senza rinunciare alla propria politica di autosufficienza tecnologica. Può consentire alle imprese europee di operare in Cina senza accettare che queste imprese determinino l'evoluzione dei settori industriali strategici. Può inoltre aumentare l'accesso al mercato senza rinunciare all'utilizzo di strumenti di sicurezza economica quando ritenga che siano in gioco interessi nazionali.

In questo senso la posizione cinese appare, a conti fatti, di gran lunga più sofisticata di una semplice contrapposizione tra apertura e chiusura ed alla fine si configura più che altro come una **apertura governata**.

Il capitale straniero come necessità, ma non come vincolo strategico

Questo punto è essenziale anche per comprendere quanto sia effettivamente forte la leva negoziale europea che non poco, proprio in questo delicatissimo frangente, sconta la mancanza di una vera governance che vada oltre le desiderate espressioni della Presidente von der Leyen, cui tocca fare i conti con le spinte centrifughe provenienti dalle diverse anime componenti l'Unione, o per meglio dire ciò che ne resta e che solo per un fortunato frangente in questo momento può volgere, pro tempore, a proprio vantaggio il fatto che la Cina abbia bisogno di stabilizzare l'afflusso di capitale straniero: una circostanza che nel contingente aumenta certamente lo spazio di manovra della EU, fermo restando che questo non significa che Beijing sia disposta a sacrificare le proprie priorità strategiche per ottenere più investimenti europei.

La stessa formulazione del piano del 2025 mostra, infatti, il contrario: gli investimenti stranieri vengono considerati utili proprio perché possono contribuire alla modernizzazione industriale e allo sviluppo delle nuove forze produttive⁵.

La logica è quindi quella che vede privilegiata la sequenza **foreign capital → industrial upgrading → higher productivity → stronger Chinese economy**, e non quella tutta all'insegna della sequenza **foreign capital → foreign influence over Chinese industrial policy**: e questa distinzione rappresenta probabilmente una delle prime vere "red lines" del negoziato.

Beijing può accettare una maggiore presenza europea, ma è molto meno probabile, come già evidenziato, che accetti che tale presenza comporti un diritto europeo a determinare la struttura dell'economia cinese.

Perché questo è particolarmente importante per il TIC

Da questo punto di vista, la richiesta europea di maggiore accesso al mercato cinese è probabilmente una delle poche che può produrre un vero interesse reciproco che possiamo sintetizzare ponendo il giusto concatenamento di quanto segue:

- L'Europa vuole vendere di più in Cina.

⁵https://english.mofcom.gov.cn/Policies/ForeignInvestmentAdministration/art/2025/art_cf7fc241d17f42768849fc2837cd3715.html?utm_source=chatgpt.com

- La Cina ha interesse ad aumentare la fiducia degli investitori stranieri e a mantenere il proprio mercato attrattivo.
- L'Europa vuole maggiore prevedibilità per le proprie imprese.
- La Cina ha interesse a evitare che le imprese internazionali riducano ulteriormente la propria esposizione al mercato cinese.
- L'Europa vuole maggiore accesso ai settori cinesi.
- La Cina vuole attirare capitale e competenze nei settori nei quali considera utile la presenza straniera.

Punti, questi, che rendono conto dell'esistenza di una zona reale di sovrapposizione che tuttavia ha un limite preciso: l'apertura deve rafforzare la competitività cinese senza trasferire all'esterno il controllo sulle scelte strategiche della politica industriale. Una condizione che se per un verso rende l'accesso al mercato una possibile area di compromesso, finisce pure per configurarsi come ciò che impedisce di considerarlo una soluzione al problema strutturale del deficit europeo.

Il paradosso finale

Si arriva così a un primo paradosso del TIC, quello per il quale la Cina può avere interesse ad aprire maggiormente il proprio mercato proprio perché vuole rafforzare, e non indebolire, il proprio modello industriale, cosicché una concessione cinese all'Europa non deve necessariamente essere interpretata come una concessione strategica: Beijing può concedere maggiore accesso al mercato, più investimenti stranieri e maggiore apertura settoriale senza rinunciare alla propria politica industriale cui quella apertura finisce per essere funzionale.

Purtroppo vi è da dire che così stando le cose il vero rischio è rappresentato dal fatto che se l'apertura cinese serve principalmente a rafforzare la capacità produttiva e tecnologica della Cina, essa potrebbe migliorare le condizioni operative delle imprese europee senza necessariamente modificare la causa fondamentale dello squilibrio commerciale.

Ed è precisamente qui che la questione dell'accesso al mercato si ricongiunge alla domanda centrale del dossier.

Il TIC può ottenere da Beijing più apertura, può ottenere più importazioni cinesi dall'Europa, può ottenere condizioni migliori per le imprese europee, ma non è affatto detto che possa ottenere, per questa via, da Beijing una modifica della politica industriale che produce una parte dello squilibrio in quanto questa è una questione completamente diversa.

Ed è probabilmente qui che finisce lo spazio del compromesso commerciale e comincia la vera "red line" cinese.

2. La seconda area: aumentare le importazioni dall'Europa

Anche l'aumento delle importazioni europee è, in linea di principio, negoziabile.

La Cina ha già dimostrato di poter utilizzare la politica commerciale per aumentare selettivamente l'accesso di prodotti stranieri al proprio mercato.

Anche nel quadro del TIC le due parti hanno previsto di identificare problemi concreti di accesso al mercato e di lavorare su meccanismi di monitoraggio dei flussi commerciali. La dichiarazione congiunta del 29 giugno 2026 indica esplicitamente il riequilibrio commerciale e degli investimenti come primo pilastro del nuovo processo⁶.

Ma anche qui occorre distinguere tra volume e struttura.

Beijing può aumentare le importazioni di determinati prodotti europei senza modificare il proprio modello industriale.

Potrebbe, ad esempio, favorire maggiori importazioni di:

- prodotti agroalimentari;
- beni di lusso;
- farmaceutica;
- apparecchiature specialistiche;
- prodotti industriali ad alto valore aggiunto;
- determinati beni di consumo.

Questo produrrebbe un effetto politicamente utile per Bruxelles, ma non modificherebbe necessariamente la struttura del rapporto in quanto il problema europeo non è semplicemente che la Cina importa troppo poco, ma che la Cina produce sempre di più nei settori nei quali l'Europa vorrebbe mantenere o recuperare quote di mercato.

Se Beijing aumenta le importazioni europee di alcuni miliardi mentre continua ad aumentare la propria capacità produttiva nei settori strategici, il risultato può essere un miglioramento statistico del deficit senza una vera modifica delle condizioni strutturali che lo producono: ed è qui che si manifesta la differenza tra **concessione commerciale** e **concessione industriale**. Un comparto che vede la prima è possibile, ma la seconda molto più problematica.

3. La vera linea rossa: la politica industriale

È probabilmente qui che il negoziato incontra la prima vera barriera in quanto per Beijing la politica industriale non è semplicemente una politica economica tra le altre.

I documenti relativi al 15th Five-Year Plan (2026-2030) collocano al centro dello sviluppo cinese la costruzione di un sistema industriale moderno, l'innovazione scientifica e tecnologica, le cosiddette "new quality productive forces" e un significativo rafforzamento dell'autosufficienza scientifica e tecnologica⁷.

⁶https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_26_1480?utm_source=chatgpt.com

⁷https://english.scio.gov.cn/pressroom/node_9019050.html?utm_source=chatgpt.com

Le raccomandazioni del Comitato centrale del Partito comunista cinese per il nuovo piano quinquennale indicano inoltre come obiettivo un significativo rafforzamento dell'autosufficienza e della forza scientifico-tecnologica, insieme allo sviluppo di un sistema industriale moderno con il manifatturiero avanzato come elemento portante⁸.

Un elemento, questo, che cambia completamente la natura del problema dato che se la capacità produttiva cinese nei settori avanzati è considerata una componente della modernizzazione nazionale, chiedere a Beijing di ridurla per correggere il deficit commerciale con l'Europa significa intervenire su un obiettivo strategico del modello cinese di sviluppo. Un fatto questo da cui discende che è difficile immaginare che il governo cinese possa accettare un negoziato nel quale la EU stabilisca implicitamente quale debba essere il livello "appropriato" della capacità produttiva cinese in settori come:

- veicoli elettrici;
- batterie;
- fotovoltaico;
- semiconduttori;
- macchinari avanzati;
- intelligenza artificiale;
- robotica;
- tecnologie energetiche;
- materiali avanzati.

Questo non significa che Beijing non possa intervenire contro forme specifiche di sovracapacità. Significa che è assai improbabile che accetti un principio negoziale secondo cui la propria politica industriale debba essere calibrata sulle esigenze di riequilibrio commerciale della EU.

Questa sarebbe una vera red line.

4. "New quality productive forces": la questione tecnologica

Il concetto cinese di new quality productive forces è particolarmente importante perché collega direttamente politica industriale, innovazione e produttività.

Il Ministero cinese della Scienza e della Tecnologia ha esplicitamente collegato il 15th Five-Year Plan all'obiettivo di accelerare l'autosufficienza tecnologica ad alto livello e lo sviluppo di queste nuove forze produttive⁹.

Questo suggerisce che per Beijing la competizione tecnologica non costituisce semplicemente una questione di commercio internazionale, ma si collega direttamente agli obiettivi di sviluppo nazionale e sicurezza economica. In questa prospettiva emerge una possibile seconda red line: Beijing può negoziare l'accesso commerciale alla tecnologia, ma

⁸https://ie.china-embassy.gov.cn/zagx/kijl/202511/P020251113138275511662.pdf?utm_source=chatgpt.com

⁹https://english.www.gov.cn/news/202510/24/content_WS68fb6f9bc6d00ca5f9a07016.html?utm_source=chatgpt.com

è molto meno probabile che accetti di negoziare la propria capacità di sviluppare autonomamente tecnologie considerate strategiche. Un distinguo fondamentale nel rapporto con l'Europa.

Il punto non è quindi che Beijing consideri ogni tecnologia strategica indisponibile alle imprese straniere. Il punto è che la capacità di sviluppare tali tecnologie autonomamente non viene considerata una variabile negoziabile del rapporto commerciale.

L'UE potrebbe quindi chiedere maggiore accesso per le proprie imprese, una maggiore protezione della proprietà intellettuale o condizioni più favorevoli per le imprese tecnologiche europee. Su tali richieste può esistere uno spazio negoziale.

Il problema cambierebbe invece natura qualora la richiesta europea comportasse, direttamente o indirettamente, una limitazione della capacità cinese di sviluppare tecnologie strategiche: non si tratterebbe più soltanto di commercio, ma di una questione connessa alla sicurezza economica e alla capacità strategica nazionale.

5. La proprietà intellettuale: una concessione possibile, ma entro certi limiti

Il terzo pilastro del TIC, la proprietà intellettuale, è probabilmente uno dei terreni nei quali il raggiungimento di un compromesso appare più realistico.

Beijing ha, come visto, interesse ad attrarre imprese straniere e investimenti tecnologici, ed una protezione più prevedibile della proprietà intellettuale può, in linea di principio, rafforzare l'attrattività del mercato cinese.

Per questa ragione è plausibile che la Cina possa accettare una maggiore trasparenza procedurale; un rafforzamento dell'enforcement; meccanismi di consultazione; miglioramenti nella tutela dei brevetti; una maggiore prevedibilità per le imprese straniere; ma anche qui, però, tenendo in debito conto la presenza di una linea netta di demarcazione, ovvero quella che vede la Cina difficilmente disposta ad accettare che la tutela della proprietà intellettuale diventi un canale per limitare la diffusione delle tecnologie nazionali cinesi o la competitività delle imprese cinesi nei mercati esteri.

La proprietà intellettuale rappresenta quindi un caso particolarmente significativo, poiché dimostra che il problema non è l'assenza di margine di negoziazione tra l'UE e la Cina, bensì la sua profondità. Laddove una concessione migliora il funzionamento del mercato senza incidere sulla capacità dello Stato di perseguire i propri obiettivi strategici, il margine di compromesso aumenta sensibilmente.

Anche in questo caso il confine è quello tra regolamentazione commerciale e sicurezza tecnologica.

6. Export controls: probabilmente il punto più sensibile

Se la politica industriale costituisce la red line di lungo periodo, gli export controls rappresentano probabilmente quella più immediata. E la ragione è evidente: i controlli sulle esportazioni sono diventati uno degli strumenti attraverso i quali le grandi potenze trasformano la propria posizione nelle catene globali del valore in leva strategica.

La Cina ha già introdotto controlli sulle esportazioni di determinati elementi di terre rare e prodotti correlati. Nell'aprile 2025, il Ministero del Commercio e la General Administration of Customs hanno imposto controlli su specifici prodotti legati alle terre rare medie e pesanti, motivandoli con la tutela della sicurezza e degli interessi nazionali¹⁰.

La posizione ufficiale cinese è particolarmente significativa.

Questa qualificazione ufficiale è rilevante ai fini dell'analisi perché mostra come Pechino inquadri formalmente lo strumento: non come una semplice misura commerciale, ma come un potere normativo legato alla sicurezza nazionale. Ciò non esclude, naturalmente, che l'Unione possa percepirne l'utilizzo come una forma di pressione o coercizione economica; le due qualificazioni non coincidono necessariamente.

Beijing presenta questi controlli non come strumenti di protezionismo commerciale, ma come strumenti normali di export control e tutela della national security. Nell'ottobre 2025 il Ministero del Commercio ha definito le nuove misure sulle terre rare come azioni conformi alla legge cinese e finalizzate alla tutela della sicurezza nazionale e della sicurezza comune internazionale¹¹.

Questo implica che l'EU può difficilmente ottenere una rinuncia cinese al principio stesso dell'utilizzo dei controlli all'esportazione, ma negoziare

- trasparenza;
- prevedibilità;
- procedure di licensing;
- tempi di autorizzazione;
- consultazioni preventive;
- esenzioni per determinati usi civili;
- meccanismi di gestione delle emergenze.

La dichiarazione congiunta del giugno 2026 indica infatti che le due parti intendono rafforzare il dialogo sugli export controls e continuare lo scambio di informazioni sui rispettivi sistemi regolatori e sulle politiche di licensing¹².

¹⁰https://english.mofcom.gov.cn/Policies/AnnouncementsOrders/art/2025/art_0dd87cbee7b045bf93fab6ab2faceee.html?utm_source=chatgpt.com

¹¹https://english.mofcom.gov.cn/News/SpokesmansRemarks/art/2025/art_c202dcc0433d476db52b1e7f7fe53926.html?utm_source=chatgpt.com

¹²https://english.mofcom.gov.cn/News/SignificantNewsj/art/2026/art_f0f785c9785344dd98e2ee93d6a31d7e.html?utm_source=chatgpt.com

Questa è una distinzione fondamentale: **Beijing può negoziare l'applicazione del controllo, ma è molto meno probabile che negozi il diritto di esercitare il controllo.**

La distinzione può essere formulata in termini di “**right to control**” e “**conditions of control**”. Il primo riguarda la facoltà sovrana di sottoporre determinate categorie di beni e tecnologie a controllo; il secondo riguarda invece le modalità concrete attraverso le quali tale facoltà viene esercitata. È soprattutto sul secondo terreno che appare plausibile uno spazio negoziale: criteri di licensing, trasparenza, tempi amministrativi, consultazione e gestione delle emergenze possono essere oggetto di disciplina senza mettere necessariamente in discussione la competenza dello Stato cinese a imporre controlli.

Non si tratta, inoltre, di una distinzione puramente teorica. La stessa architettura del TIC sembra rifletterla: nella dichiarazione congiunta del 29 giugno 2026, Cina e UE hanno infatti inserito gli export controls tra i quattro workstream negoziali iniziali. Ciò suggerisce che il terreno realistico della trattativa sia proprio quello della gestione e della prevedibilità dello strumento, più che quello della sua eliminazione.

Gli export controls rappresentano quindi un esempio particolarmente chiaro della distinzione che attraversa l'intero rapporto negoziale: lo spazio di compromesso è maggiore quando riguarda l'esercizio di una capacità, mentre si restringe drasticamente quando riguarda la disponibilità dello Stato a rinunciare alla capacità stessa. Nel caso cinese, ciò significa che trasparenza, concessione di licenze, prevedibilità e consultazione possono costituire oggetti realistici di negoziazione, mentre la rinuncia al diritto di utilizzare i controlli sulle esportazioni per finalità di sicurezza nazionale appare molto meno plausibile.

7. Perché le terre rare sono più che una questione commerciale

La questione delle terre rare mostra meglio di qualsiasi altra la differenza tra l'approccio europeo e quello cinese. Dal punto di vista europeo, l'obiettivo è ottenere stabilità, continuità e prevedibilità delle forniture, riducendo progressivamente il rischio che una dipendenza economica possa trasformarsi in una vulnerabilità strategica. Dal punto di vista cinese, invece, le terre rare rappresentano una risorsa strategica inserita all'interno di una concezione molto più ampia della sicurezza economica e della sicurezza delle catene di approvvigionamento.

La differenza, quindi, non è semplicemente commerciale. L'Unione Europea guarda alla concentrazione dell'offerta come a un rischio che deve essere progressivamente ridotto attraverso diversificazione, riciclo, produzione interna e sviluppo di fornitori alternativi; Beijing guarda invece alla propria posizione lungo la catena delle terre rare come a una capacità strategica che non ha necessariamente interesse a neutralizzare. La dipendenza europea è infatti reale: nel 2025 il 46,8% delle importazioni europee di terre rare in termini di peso proveniva dalla Cina, mentre la Commissione Europea indica che la Cina fornisce il 100% delle terre rare pesanti utilizzate dalla EU.

Questo dato consente di comprendere immediatamente perché Bruxelles abbia interesse a rendere la relazione più prevedibile. Ma introduce anche una questione molto più

complessa: che cosa significa, concretamente, chiedere alla Cina di rendere prevedibile una risorsa sulla quale essa dispone di una posizione dominante? La risposta non può essere che l'Unione Europea chieda a Beijing di rinunciare al diritto di controllarne l'esportazione. Una simile richiesta sarebbe difficilmente compatibile con la concezione cinese, ma non solo cinese, della sicurezza economica e, soprattutto, con l'architettura normativa attraverso la quale Beijing ha progressivamente incorporato i controlli sulle esportazioni nella propria politica di sicurezza.

Nell'aprile 2025 la Cina ha imposto controlli su alcune terre rare medio-pesanti e sui relativi prodotti, motivando esplicitamente la decisione con la necessità di salvaguardare la sicurezza e gli interessi nazionali e richiamando anche il carattere dual-use dei materiali interessati.

La questione diventa quindi molto più precisa. L'Europa non può realisticamente chiedere alla Cina di rinunciare alla leva che deriva dal controllo della filiera delle terre rare; può però cercare di ottenere che l'esercizio di quella leva sia disciplinato, prevedibile e non trasformato arbitrariamente in uno strumento di coercizione economica.

La differenza è sostanziale. Una cosa è chiedere a Beijing di rinunciare a un diritto che considera parte della propria sicurezza nazionale; altra cosa è negoziare procedure, trasparenza, criteri per il rilascio delle licenze, tempi amministrativi, consultazioni e garanzie per gli utilizzatori civili.

In altre parole, il possibile obiettivo europeo non dovrebbe essere l'eliminazione della leva cinese, ma la sua trasformazione da strumento potenzialmente coercitivo in strumento sottoposto a regole e prevedibilità. Ed è precisamente qui che la questione delle terre rare entra nel cuore del TIC.

A prima vista, Unione Europea e Cina sembrano perseguire lo stesso obiettivo: la resilienza delle proprie economie. Ma, una volta analizzate le rispettive strategie, appare evidente che perseguono la resilienza in direzioni differenti e, sotto alcuni aspetti, contrapposte.

L'Unione europea vuole essere resiliente riducendo la propria dipendenza dalla Cina. La Cina vuole essere resiliente riducendo le proprie dipendenze tecnologiche e industriali dall'esterno, mantenendo contemporaneamente il controllo dei nodi delle catene di approvvigionamento nei quali dispone di un vantaggio strutturale.

Per Bruxelles la sequenza è quindi sostanzialmente dipendenza, vulnerabilità, diversificazione e resilienza. Per Beijing la sequenza è diversa: dipendenza tecnologica, vulnerabilità strategica, sostituzione e autosufficienza, accompagnate dal mantenimento delle capacità industriali che consentono alla Cina di conservare una posizione di forza nelle catene nelle quali essa è dominante.

Questa differenza è fondamentale perché significa che la resilienza europea tende a ridurre il valore strategico della posizione cinese, mentre la resilienza cinese tende a preservare e, dove possibile, ampliare il valore strategico delle proprie capacità industriali.

È per questo che **le terre rare non possono essere considerate soltanto una materia prima oggetto di negoziazione commerciale**. Per l'Europa, la domanda è come evitare che una dipendenza possa essere trasformata in coercizione. Per la Cina, la domanda è invece perché dovrebbe rinunciare a una capacità che può essere utilizzata per proteggere i propri interessi economici e di sicurezza, soprattutto quando i suoi interlocutori occidentali stanno facendo qualcosa di analogo con le tecnologie che controllano. La Cina, infatti, non è l'unico attore che dispone di una leva strategica.

Il ragionamento diventerebbe incompleto se ci si fermasse alla posizione cinese. La Cina possiede un vantaggio straordinario nelle terre rare, ma l'Europa non è priva di strumenti di pressione. L'Unione europea mantiene una posizione rilevante in numerosi segmenti industriali e tecnologici e, soprattutto, esporta verso la Cina beni manifatturieri ad alto valore aggiunto.

Nel 2025 i prodotti manifatturieri hanno rappresentato l'86,2% delle esportazioni europee verso la Cina, mentre macchinari e veicoli hanno costituito il 50% dei manufatti esportati. Eurostat conferma inoltre che macchinari, apparecchiature meccaniche ed equipaggiamenti elettrici costituiscono alcuni dei principali gruppi merceologici dello scambio EU-Cina.

Questo significa che **la relazione non può essere descritta semplicemente come Cina uguale fornitore strategico ed Europa uguale soggetto dipendente. La realtà è più complessa**: la Cina dispone di alcuni chokepoints materiali e industriali, mentre l'Europa dispone di propri chokepoints tecnologici, industriali e commerciali.

La Cina controlla una parte essenziale della filiera delle terre rare; l'Europa controlla o ospita imprese e tecnologie indispensabili in numerosi segmenti della produzione industriale avanzata.

La situazione reale è quindi quella di un'interdipendenza asimmetrica, nella quale le due parti possiedono leve differenti. Ed è proprio questa asimmetria a rendere possibile una forma di deterrenza.

A questo punto diventa evidente che sarebbe poco realistico immaginare il TIC come il luogo nel quale l'Europa cerca semplicemente di convincere Beijing a non utilizzare le terre rare come strumento di pressione. Una richiesta del genere potrebbe essere formulata, ma difficilmente produrrebbe un risultato sostanziale.

Immaginiamo, per esempio, che Bruxelles chieda alla Cina di sottoscrivere un impegno secondo cui la Repubblica Popolare si impegna a non utilizzare restrizioni alle esportazioni di terre rare, magneti o materiali correlati per esercitare pressione politica o economica sull'Unione Europea o sui suoi Stati membri. Questa sarebbe, con ogni probabilità, una richiesta estremamente problematica per Beijing. Non perché la Cina non possa accettare maggiore trasparenza, né perché non possa migliorare le procedure amministrative, e nemmeno perché sia impossibile per Beijing mantenere aperto il commercio delle terre rare.

Il problema sarebbe il principio: una simile clausola chiederebbe infatti alla Cina di rinunciare preventivamente alla possibilità di utilizzare uno strumento che considera parte della propria sicurezza economica e nazionale. Il controllo delle esportazioni non viene presentato da Beijing semplicemente come uno strumento commerciale. Il linguaggio ufficiale utilizzato per giustificare i controlli del 2025 richiama espressamente la sicurezza e gli interessi nazionali.

La richiesta europea dovrebbe quindi essere molto diversa. Non si tratterebbe di chiedere alla Cina di non utilizzare la leva delle terre rare, ma di riconoscere che può conservare il diritto di controllare le esportazioni esercitando tuttavia tale diritto secondo criteri trasparenti, prevedibili e verificabili, evitando che il sistema delle licenze venga utilizzato arbitrariamente per esercitare coercizione economica. Questa seconda formulazione apre uno spazio negoziale che la prima probabilmente chiuderebbe.

È qui che il TIC può avere una funzione concreta: non eliminare la leva cinese, ma contribuire a disciplinarne l'esercizio.

L'obiettivo europeo, in altri termini, non dovrebbe essere necessariamente quello di eliminare la capacità cinese di limitare l'esportazione di determinati materiali. Dovrebbe essere quello di aumentare il costo politico ed economico dell'utilizzo coercitivo di tale capacità. La Cina potrebbe continuare a possedere il potere materiale di intervenire sulle proprie esportazioni, ma se sapesse che una limitazione deliberatamente coercitiva produrrebbe automaticamente una risposta europea, la capacità materiale rimarrebbe intatta mentre diminuirebbe l'incentivo a utilizzarla.

Questo è il meccanismo della deterrenza: non si elimina la capacità, ma si rende il suo utilizzo sufficientemente costoso da renderlo meno conveniente.

*È tuttavia necessario qualificare il concetto. Non si tratta di deterrenza nel senso classico della strategia militare, fondata sulla minaccia di una risposta certa e immediatamente proporzionata. Nel rapporto EU-Cina si tratta piuttosto di una forma di **deterrenza economica dinamica**: la credibilità della minaccia deriva dalla possibilità che l'utilizzo della leva acceleri processi di diversificazione, sostituzione tecnologica e riallocazione delle catene del valore che riducano progressivamente il valore strategico della leva stessa.*

L'Unione Europea dispone già, almeno sul piano giuridico, di uno strumento costruito precisamente intorno a questo principio: l'Anti-Coercion Instrument, entrato in vigore nel dicembre 2023. La Commissione ne definisce l'obiettivo primario come la protezione della EU e dei suoi Stati membri dalla coercizione economica di Paesi terzi e, soprattutto, la dissuasione di tali comportamenti. Le eventuali contromisure sono concepite come strumenti di ultima istanza, dopo il tentativo di risolvere la controversia attraverso il dialogo.

Questo elemento cambia radicalmente la lettura del problema. L'EU non deve necessariamente possedere una leva identica a quella cinese. Deve possedere una leva

sufficientemente credibile da rendere razionale per Beijing non utilizzare la propria leva in modo coercitivo.

È qui che emerge **la contro-leva tecnologica europea**.

La Cina può avere bisogno di mantenere il controllo delle terre rare perché queste rappresentano una capacità strategica, ma la stessa Cina, nel perseguire la propria modernizzazione industriale e tecnologica, ha bisogno di continuare ad accedere a tecnologie, macchinari, componenti e competenze che non sono necessariamente disponibili integralmente all'interno del sistema cinese. Si tratta di una **contraddizione strutturale**.

Beijing vuole aumentare la propria autosufficienza tecnologica, ma per raggiungere quell'autosufficienza deve ancora attraversare una fase nella quale l'accesso alla tecnologia straniera rimane importante. Questo vale soprattutto nei segmenti tecnologici più avanzati.

L'Europa possiede quindi una capacità di pressione che non deve essere sottovalutata, anche se ciò non significa che controlli tutte le tecnologie di cui la Cina ha bisogno o che Bruxelles possa unilateralmente decidere di bloccare qualunque tecnologia verso la Cina.

Il commercio mostra comunque l'esistenza di una relazione di dipendenza reciproca. Nel 2025 le macchine, i componenti meccanici e le apparecchiature elettriche sono rimasti tra i principali gruppi di prodotti scambiati tra EU e Cina.

La relazione può quindi essere rappresentata come una **struttura a doppia leva**: da una parte la Cina dispone delle terre rare e delle capacità industriali collegate alla loro estrazione, raffinazione, trasformazione e produzione; dall'altra l'Unione europea dispone di tecnologie, macchinari, beni industriali avanzati, investimenti e accesso a un mercato di dimensioni straordinarie. Non sono leve equivalenti, ma non devono necessariamente esserlo per produrre deterrenza.

È proprio a questo punto, tuttavia, che entra in gioco **il fattore americano**.

La contro-leva europea non può essere valutata separatamente dalla posizione degli Stati Uniti. L'Europa possiede tecnologie e capacità industriali proprie, ma in numerosi segmenti tecnologici strategici opera all'interno di un ecosistema transatlantico nel quale componenti, software, proprietà intellettuale, standard e controlli americani possono condizionare ciò che le imprese europee possono esportare verso la Cina.

La leva tecnologica europea, dunque, non è completamente autonoma.

Ed è qui che emerge il paradosso: la Cina potrebbe essere vulnerabile a restrizioni sulle tecnologie europee, ma l'Europa potrebbe non essere completamente libera di utilizzare quella leva se l'esportazione di determinate tecnologie è subordinata a decisioni o vincoli americani. La posizione europea è quindi duplice. Da un lato possiede una capacità industriale che può rappresentare un deterrente nei confronti della Cina; dall'altro la sua

capacità di trasformare quella leva in uno strumento autonomo di politica estera è condizionata dalla più ampia struttura transatlantica.

È esattamente questo il punto nel quale la questione delle terre rare si collega alla questione dell'autonomia strategica europea sviluppata nel resto del dossier.

Il problema dell'autonomia europea diventa ancora più evidente se si considera che la relazione EU–Cina non si svolge, in realtà, all'interno di un rapporto puramente bilaterale. La trattativa sulle terre rare e, più in generale, sulla sicurezza delle catene di approvvigionamento deve essere letta come una relazione triangolare nella quale gli Stati Uniti costituiscono un terzo polo di potere tecnologico e strategico capace di condizionare il margine di manovra europeo.

Questo elemento introduce una variabile fondamentale nel problema della deterrenza. L'Europa può possedere una leva tecnologica e commerciale nei confronti della Cina, ma la credibilità di tale leva dipende dalla capacità dell'Unione di decidere autonomamente quando e come utilizzarla. Se, nei segmenti tecnologici più sensibili, l'accesso della Cina alle tecnologie europee è condizionato da un sistema transatlantico di controlli nel quale gli Stati Uniti dispongono di strumenti di pressione propri, Beijing può ragionevolmente considerare che un eventuale accordo con Bruxelles non esaurisca necessariamente il problema.

La questione non riguarda quindi soltanto la disponibilità materiale delle contromisure europee, ma la loro autonomia politica. Una minaccia di ritorsione è credibile soltanto se l'attore che la formula dispone della capacità effettiva di mantenerla nel tempo. Se invece una decisione europea può essere successivamente modificata, limitata o condizionata da esigenze strategiche statunitensi, la contro-leva europea rimane materialmente esistente ma perde parte della propria credibilità come strumento autonomo di deterrenza.

Da questo punto di vista, il TIC deve essere considerato come una trattativa a tre anche quando formalmente coinvolge soltanto Bruxelles e Beijing. La Cina non valuta soltanto ciò che l'Unione è disposta a promettere o a fare, ma deve tenere conto anche della possibilità che Washington intervenga successivamente sulla dimensione tecnologica della relazione. Analogamente, l'Unione deve considerare che un accordo con la Cina sulle terre rare potrebbe entrare in tensione con obiettivi strategici statunitensi relativi al contenimento tecnologico della Cina.

Il problema è quindi quello della credibilità intertemporale dell'accordo. Beijing potrebbe essere disposta ad accettare maggiore trasparenza, prevedibilità e consultazione nel sistema dei controlli sulle esportazioni se ritenesse che, dall'altra parte, l'Europa sia effettivamente in grado di mantenere una politica tecnologica coerente e sufficientemente autonoma. Se invece percepisce l'Unione come un attore il cui margine di manovra può essere modificato da pressioni esterne, l'incentivo cinese a concedere qualcosa in cambio di una maggiore prevedibilità diminuirebbe.

La dimensione transatlantica produce quindi un paradosso. L'alleanza con gli Stati Uniti rafforza complessivamente la posizione europea nei confronti della Cina, ma può contemporaneamente ridurre la credibilità dell'Europa come attore autonomo nella negoziazione con Beijing. Washington può infatti fornire all'Europa ulteriori capacità di pressione sulla Cina, ma può anche limitarne la libertà di utilizzare autonomamente le proprie capacità industriali e tecnologiche quando queste entrino in conflitto con interessi strategici statunitensi.

In questo contesto, merita richiamare alla memoria la vicenda del Nord Stream, seppure soltanto quale precedente politicamente rilevante rispetto a una questione più generale: quella di dare corpo alla legittima ipotesi, qui presa in esame, secondo cui interessi strategici transatlantici possano condizionare decisioni europee relative alle infrastrutture, alla tecnologia e alla sicurezza economica. In questa prospettiva, non è necessario stabilire, in questa sede, alcuna equivalenza tra la vicenda del Nord Stream e la politica commerciale europea nei confronti della Cina, poiché il dato per noi di maggiore rilievo riguarda, al momento, esclusivamente la questione della credibilità intertemporale degli eventuali impegni europei. Qualora, infatti, Pechino dovesse ragionevolmente ritenere che una determinata posizione europea possa essere successivamente modificata per effetto di pressioni strategiche esterne, il valore negoziale dell'impegno europeo ne risulterebbe sensibilmente ridotto.

La trattativa sulle terre rare assume così una dimensione ulteriore. Bruxelles deve convincere Beijing che dispone di una contro-leva credibile, ma nello stesso tempo deve essere in grado di dimostrare che tale contro-leva non dipende integralmente da decisioni assunte al di fuori dell'Unione. L'autonomia strategica europea non è quindi soltanto una condizione desiderabile per Bruxelles: diventa una variabile della credibilità negoziale europea nei confronti della Cina.

Vi è, infine, un elemento ancora più generale. Stati Uniti e Cina sono radicalmente contrapposti sul piano strategico, tecnologico e geopolitico, ma ciò non significa che non possano esistere, rispetto all'Europa, alcune convergenze strutturali dei loro interessi. Entrambi hanno interesse a mantenere l'Unione Europea come partner economico e industriale rilevante; entrambi, tuttavia, possono avere incentivi a evitare che l'Europa trasformi la propria dimensione economica in una piena autonomia strategica capace di tradursi in un polo indipendente rispetto alla logica della competizione sino-americana.

Non si tratta, evidentemente, di sostenere che Washington e Beijing perseguano il medesimo obiettivo o che esista una convergenza strategica tra le due potenze. Si tratta piuttosto di osservare che la crescente polarizzazione del sistema internazionale può restringere lo spazio nel quale l'Unione può esercitare una propria autonomia. Per la Cina, un'Europa pienamente autonoma potrebbe rappresentare un interlocutore meno facilmente condizionabile e quindi un partner più utile ma anche un attore capace di sviluppare proprie politiche tecnologiche e commerciali; per gli Stati Uniti, la stessa autonomia potrebbe entrare in tensione con l'esigenza di mantenere coesa l'architettura occidentale di sicurezza economica e tecnologica.

La posizione europea è pertanto più complessa di quanto suggerisca la semplice contrapposizione tra una Cina che controlla le terre rare e un'Europa che possiede tecnologie e mercato. L'Unione deve costruire una deterrenza credibile nei confronti di Beijing senza perdere la capacità di decidere autonomamente come esercitare le proprie leve e senza compromettere il rapporto transatlantico dal quale dipendono, almeno in parte, alcune delle sue stesse capacità tecnologiche e di sicurezza.

È proprio questa tensione a rendere la questione delle terre rare un problema di autonomia strategica. L'Europa non deve soltanto ridurre la propria dipendenza dalla Cina; deve anche evitare che la riduzione di una dipendenza produca una dipendenza di natura diversa, nella quale la capacità europea di reagire alle pressioni cinesi sia subordinata alla disponibilità di un altro attore di consentirne l'esercizio.

Se si considera esclusivamente la materia prima, la posizione cinese è chiaramente dominante. Ma se si considera l'intera struttura dell'interdipendenza tecnologica e industriale, il quadro diventa molto meno semplice. La Cina controlla un chokepoint fondamentale, ma la Cina stessa deve affrontare chokepoints esterni. L'Europa, a sua volta, possiede capacità industriali e tecnologiche che possono rappresentare una vulnerabilità per Beijing, ma non dispone sempre della piena autonomia necessaria per trasformarle in una leva politica indipendente.

Ne deriva un equilibrio instabile nel quale nessuno dei due attori dispone di una vittoria gratuita. Beijing può limitare le terre rare, Bruxelles può aumentare il costo dell'accesso al mercato europeo o utilizzare strumenti commerciali e di sicurezza economica; Beijing può accelerare la sostituzione delle tecnologie europee, mentre l'Europa può accelerare la diversificazione delle terre rare, il riciclo, la produzione alternativa e la sostituzione tecnologica.

Il punto più interessante è proprio questo: l'utilizzo della leva può distruggere progressivamente la leva stessa.

Se la Cina utilizza sistematicamente le terre rare per esercitare pressione sull'Europa, Bruxelles avrà un incentivo ancora più forte ad accelerare la diversificazione delle forniture, sviluppare capacità di raffinazione e riciclo e creare catene alternative. L'EU sta già perseguendo questa strada. Il **Critical Raw Materials Act** mira ad aumentare la capacità europea di estrazione, trasformazione e riciclo e a ridurre la dipendenza da singoli fornitori, mentre la Commissione prevede un forte aumento della domanda europea di terre rare nei prossimi decenni.

Ma lo stesso meccanismo opera nella direzione opposta. Se l'Europa utilizzasse sistematicamente l'accesso alle proprie tecnologie come strumento di pressione, Beijing avrebbe un incentivo ancora maggiore ad accelerare la sostituzione tecnologica, la localizzazione delle catene di fornitura e lo sviluppo di alternative nazionali.

La deterrenza economica nasce quindi da un paradosso. Più una parte utilizza aggressivamente la propria leva, più incentiva l'altra a ridurre la dipendenza che rende

quella leva efficace. La Cina utilizza le terre rare e l'Europa accelera la diversificazione; l'Europa utilizza la tecnologia e la Cina accelera la sostituzione. Entrambe le strategie possono quindi produrre, nel medio periodo, una riduzione della dipendenza reciproca.

La deterrenza funziona proprio perché nessuna delle due parti può utilizzare indefinitamente la propria leva senza incentivare l'altra a costruirne una alternativa.

Per questo motivo, parlare di deterrenza reciproca è corretto solo con una precisazione. Non si tratta di una situazione simmetrica e non può essere paragonata alla deterrenza militare. È più corretto parlare di una **deterrenza fondata sull'interdipendenza asimmetrica**. La Cina possiede una posizione dominante nelle terre rare; l'Europa possiede capacità industriali e tecnologiche che la Cina non può necessariamente sostituire immediatamente; **gli Stati Uniti, inoltre, possiedono ulteriori leve tecnologiche che condizionano entrambi gli attori.**

Ne deriva una struttura triangolare nella quale la Cina dispone dei **critical materials**, l'Europa di importanti capacità industriali e dell'accesso al proprio mercato, mentre gli Stati Uniti controllano alcuni dei più importanti chokepoints tecnologici e una parte fondamentale dell'architettura globale dei controlli sulle esportazioni.

Questa struttura rende il sistema molto più complesso di una semplice contrapposizione EU-Cina e introduce un elemento essenziale per comprendere il vero margine di manovra europeo: ***l'Europa dispone di una leva, ma non dispone sempre della piena autonomia necessaria per esercitarla.***

A questo punto il significato delle terre rare cambia completamente. Il problema non è quindi stabilire se Beijing disponga della capacità di utilizzare le terre rare come leva. Tale capacità è materialmente e giuridicamente disponibile, anche se il suo esercizio può essere contestato sul piano commerciale e internazionale. Il problema non è nemmeno stabilire se l'Europa possa impedirglielo. Non può farlo direttamente. Il vero problema è stabilire se sia possibile costruire un equilibrio nel quale l'uso coercitivo di quella leva diventi sufficientemente costoso per la Cina da risultare non conveniente.

E questo potrebbe essere precisamente uno degli obiettivi più realistici del TIC: non un accordo attraverso il quale Beijing rinuncia al controllo delle terre rare, né un accordo attraverso il quale Bruxelles ottiene una garanzia assoluta sulla continuità delle forniture, ma un sistema nel quale entrambe le parti riconoscono implicitamente che l'utilizzo delle rispettive vulnerabilità come strumento di coercizione produrrebbe conseguenze tali da rendere preferibile il mantenimento di un'interdipendenza regolata.

Proprio qui, tuttavia, emerge **il limite della posizione europea**. Una strategia di deterrenza richiede credibilità, e la credibilità europea dipende dalla disponibilità dell'Unione a sostenere il costo di una risposta qualora Beijing utilizzasse le terre rare come strumento coercitivo. Una risposta europea potrebbe avere conseguenze sulle industrie che dipendono dalle stesse terre rare, produrre ritorsioni cinesi, colpire settori fortemente

integrati con il mercato cinese, entrare in conflitto con gli interessi dei singoli Stati membri e, soprattutto, essere condizionata dalla posizione degli Stati Uniti.

L'EU può quindi possedere una leva materiale senza necessariamente possedere una credibile capacità politica di utilizzarla. È qui che riemerge il problema dell'autonomia europea: gli strumenti esistono, ma la loro efficacia strategica dipende dalla coesione politica necessaria a utilizzarli.

La vera red line cinese, pertanto, non è semplicemente che "le terre rare non si toccano". È qualcosa di più profondo: la Cina non accetterà facilmente di rinunciare alla propria capacità di determinare quando, come e in quali condizioni le proprie risorse e capacità strategiche possano essere esportate, soprattutto quando tale capacità venga considerata parte della sicurezza nazionale.

Per questo una richiesta europea volta a ottenere trasparenza, prevedibilità e consultazione può essere negoziabile; una richiesta volta a ottenere la rinuncia permanente alla possibilità di utilizzare i controlli all'esportazione come strumento di sicurezza economica entra invece direttamente nella zona della red line cinese.

Esiste però una vulnerabilità speculare. La Cina potrebbe non essere disposta a rinunciare alla propria leva sulle terre rare, ma potrebbe essere altrettanto riluttante a mettere a rischio l'accesso alle tecnologie e alle capacità industriali straniere di cui ha ancora bisogno nel percorso verso l'autosufficienza tecnologica. È precisamente questa situazione a produrre deterrenza.

Beijing sa di poter utilizzare una leva materiale importante, ma sa anche che un suo utilizzo aggressivo accelererebbe la diversificazione europea.

Bruxelles, a sua volta, sa di poter utilizzare alcune leve tecnologiche e commerciali, ma sa che un loro utilizzo sistematico accelererebbe la sostituzione cinese.

La stabilità nasce quindi non dall'assenza di vulnerabilità, ma dalla consapevolezza che entrambe le parti possono trasformare la vulnerabilità dell'altra in un costo.

Si arriva così a un paradosso che è molto più interessante della semplice contrapposizione tra "dipendenza europea" e "potere cinese". Più la Cina utilizza aggressivamente la propria posizione dominante nelle terre rare, più incentiva l'Europa a ridurre quella dipendenza. Più l'Europa utilizza aggressivamente la propria posizione tecnologica, più incentiva la Cina ad accelerare l'autosufficienza tecnologica.

Entrambe le parti possiedono quindi la capacità di infliggere un costo all'altra, ma entrambe rischiano, utilizzandola sistematicamente, di perdere nel tempo proprio la leva sulla quale fondano la propria capacità di pressione.

Questa è la vera logica della deterrenza economica: non consiste nell'avere la capacità di distruggere l'altra parte, ma nell'avere la capacità di infliggerle un costo sufficientemente elevato da rendere razionale non utilizzare quella capacità.

È proprio per questo che le terre rare sono più che una questione commerciale.

La conclusione deve essere quindi più articolata rispetto all'idea secondo cui il massimo risultato realisticamente ottenibile dal TIC sarebbe semplicemente un regime di gestione della dipendenza. Il TIC potrebbe puntare a qualcosa di più sofisticato: la gestione della deterrenza all'interno di una relazione di interdipendenza strategica.

L'obiettivo europeo non dovrebbe essere eliminare la capacità cinese di controllare le terre rare, perché sarebbe irrealistico, ma fare in modo che l'utilizzo coercitivo di quella capacità abbia un costo sufficientemente alto da risultare, nella maggior parte delle circostanze, non conveniente per Beijing. Allo stesso tempo, Beijing deve sapere che l'utilizzo sistematico delle proprie leve potrebbe accelerare proprio quei processi che vuole evitare: la diversificazione europea delle forniture, la sostituzione tecnologica, il ricorso a fornitori alternativi e la progressiva riduzione della dipendenza dalla Cina.

Ma la stessa logica vale per l'Europa. Se Bruxelles trasformasse sistematicamente l'accesso alle tecnologie e al mercato europeo in strumenti di coercizione, accelererebbe il processo cinese di sostituzione tecnologica e di autosufficienza. La deterrenza funziona quindi non perché una delle due parti sia invulnerabile, ma perché entrambe sono vulnerabili. Ed è proprio questa vulnerabilità reciproca a creare uno spazio per il negoziato.

La domanda fondamentale del TIC non è quindi se l'Europa possa convincere la Cina a non usare le terre rare come leva. Non può. La domanda è se l'Europa possa convincere Beijing che l'utilizzo coercitivo di quella leva produrrebbe una risposta sufficientemente costosa da rendere preferibile la cooperazione.

Ma anche questa domanda porta direttamente al problema più generale del dossier: quanto è realmente autonoma l'Europa nell'esercizio delle proprie contromisure?

La Cina gode di una posizione dominante in segmenti cruciali della catena del valore delle terre rare; gli Stati Uniti controllano alcuni dei più importanti chokepoints tecnologici mondiali; l'Europa dispone di importanti capacità industriali e di un enorme mercato, ma la sua capacità di trasformare questi strumenti in una politica strategica coerente dipende dalla sua coesione interna e, soprattutto, dalla sua posizione all'interno del sistema transatlantico.

È dunque possibile che la Cina sia contemporaneamente più forte dell'Europa sul terreno delle terre rare e più vulnerabile dell'Europa sul terreno delle tecnologie avanzate; mentre l'Europa sia contemporaneamente più forte della Cina in determinati segmenti industriali e meno autonoma di quanto sarebbe necessario per trasformare quella forza in una politica di deterrenza pienamente indipendente.

Ed è questa la vera complessità del TIC.

Non siamo di fronte a un semplice rapporto tra un fornitore dominante e un acquirente dipendente, ma a due economie profondamente interdipendenti, ciascuna delle quali

controlla alcune vulnerabilità dell'altra, all'interno di un sistema nel quale gli Stati Uniti rappresentano un terzo polo di potere tecnologico e strategico.

Le terre rare sono quindi soltanto il punto di ingresso.

Il problema reale è molto più grande: chi controlla le dipendenze, chi può trasformarle in leve, chi può sopportare il costo della loro utilizzazione e, soprattutto, chi possiede sufficiente autonomia politica per rendere credibile la minaccia di utilizzarle?

È a questo livello che il TIC smette definitivamente di essere una semplice trattativa commerciale e diventa una partita di sicurezza economica e di potere strategico.

Vi è tuttavia un aspetto che in questo contesto non è stato preso in esame, ma che Beijing potrebbe utilizzare a proprio favore: la trattativa EU-Cina in realtà è una trattativa a tre in quanto gli USA mettono in condizioni di debolezza la EU dal punto di vista della credibilità in quanto un eventuale accordo non può escludere che, per esigenze strategiche proprie degli USA questi ultimi usino le proprie leve sulla EU per imporre alla stessa di assumere una politica sulle esportazioni delle alte tecnologie dalla EU alla Cina in modalità offensiva: una circostanza questa che la vicenda del Nord Stream fa apparire meno improbabile di quanto si possa voler immaginare.

La questione delle terre rare non riguarda quindi solo la disponibilità di una materia prima, ma la credibilità delle rispettive capacità di deterrenza. La Cina possiede una leva materiale difficilmente sostituibile nel breve periodo; l'Europa possiede leve tecnologiche, industriali e commerciali che possono imporre costi a Pechino, ma la cui utilizzabilità è condizionata dalla propria coesione e dalle relazioni transatlantiche. La deterrenza nasce proprio da questa interdipendenza asimmetrica: ciascuna parte può danneggiare l'altra, ma l'uso sistematico della propria leva accelera contemporaneamente la creazione di alternative da parte dell'avversario.

8. La Cina non vuole rinunciare alla propria leva di sicurezza economica

Un'altra red line emerge dalla crescente istituzionalizzazione degli strumenti cinesi di sicurezza economica. La Cina dispone ormai di un insieme articolato di strumenti che comprende i controlli sulle esportazioni, la Unreliable Entity List, le misure contro l'applicazione extraterritoriale di legislazioni straniere e l'Anti-Foreign Sanctions Law. Le norme cinesi sui cosiddetti counteracting measures prevedono esplicitamente la possibilità di adottare contromisure quando legislazioni o misure straniere producano effetti extraterritoriali ritenuti ingiustificati e lesivi degli interessi cinesi. Nel 2025, inoltre, Beijing ha nuovamente utilizzato la Unreliable Entity List nei confronti di entità straniere che, secondo il governo cinese, avevano danneggiato la sovranità, la sicurezza o gli interessi di sviluppo della Cina.

Questi elementi mostrano come la Cina non consideri più la politica commerciale come una sfera separata dalla sicurezza nazionale. Al contrario, gli strumenti commerciali,

regolatori e finanziari vengono progressivamente inseriti all'interno di un'architettura più ampia di economic security, nella quale la possibilità di reagire a pressioni esterne viene considerata una componente della sovranità dello Stato. Da questo punto di vista, sarebbe quindi poco realistico immaginare che Beijing possa accettare, nell'ambito del TIC, una limitazione permanente della propria capacità di rispondere a misure occidentali qualora queste vengano percepite come coercitive o lesive degli interessi nazionali.

La distinzione fondamentale è quindi ancora una volta quella tra l'esercizio di uno strumento e il diritto di possederlo. Beijing può discutere con l'Europa sulle modalità attraverso le quali utilizza i propri strumenti di sicurezza economica, può accettare maggiore trasparenza, consultazioni preventive, procedure più prevedibili o meccanismi destinati a ridurre il rischio di escalation. È molto meno probabile, invece, che accetti di negoziare il principio stesso secondo cui la Cina debba conservare la capacità di reagire a misure straniere quando queste vengano considerate incompatibili con la propria sicurezza o con i propri interessi fondamentali.

È questa, probabilmente, una delle distinzioni più importanti per comprendere la reale profondità del TIC. L'Europa può cercare di rendere più prevedibile l'utilizzo degli strumenti cinesi di sicurezza economica; difficilmente potrà ottenere che Beijing rinunci alla possibilità di utilizzarli. La prima richiesta riguarda la gestione della leva, la seconda ne metterebbe in discussione l'esistenza. E proprio perché la seconda ipotesi inciderebbe direttamente sulla capacità dello Stato cinese di proteggere la propria autonomia economica e strategica, entrerebbe immediatamente in una zona nella quale il margine negoziale si restringerebbe in maniera molto significativa.

9. La questione della sovracapacità: il vero punto di collisione

Tornando al primo pilastro del TIC, emerge quindi il problema centrale della sovracapacità cinese. L'Unione Europea vuole affrontare quello che considera uno dei principali fattori di distorsione del rapporto commerciale, mentre la Cina non considera necessariamente la capacità produttiva che Bruxelles giudica eccessiva come un problema che debba essere ridotto. La differenza non riguarda soltanto la valutazione quantitativa della capacità industriale, ma investe direttamente il significato che le due parti attribuiscono a quella capacità.

Dal punto di vista europeo, una capacità produttiva molto superiore alla domanda interna può tradursi in pressioni all'esportazione, prezzi più bassi, perdita di quote di mercato per i produttori europei e, di conseguenza, ampliamento del deficit commerciale.

La sequenza interpretativa è quindi relativamente lineare: eccesso di capacità produttiva , distorsione, aumento delle esportazioni e conseguente squilibrio commerciale.

Dal punto di vista cinese, invece, la stessa capacità produttiva può essere interpretata come il risultato di investimenti anticipati, politiche industriali, innovazione tecnologica, costruzione di economie di scala e preparazione alla futura domanda globale. In

determinati settori può inoltre essere considerata uno strumento per acquisire leadership tecnologica e rafforzare la sicurezza economica nazionale.

Il medesimo fenomeno assume quindi due significati strategici profondamente differenti. Ciò che per Bruxelles rappresenta una distorsione da correggere può essere considerato da Beijing una capacità industriale da preservare proprio perché costituisce una delle condizioni attraverso le quali la Cina intende mantenere la propria competitività internazionale.

Questo non significa che il governo cinese neghi l'esistenza di problemi di eccesso di capacità produttiva e che non possa intervenire, in singoli comparti, quando la capacità produttiva diventa economicamente insostenibile. Significa piuttosto che la diagnosi cinese del problema può essere molto diversa da quella europea e che, di conseguenza, anche la soluzione proposta dalle due parti tende necessariamente a divergere.

Il vero punto di collisione emerge quindi quando l'Europa interpreta la sovracapacità come una causa strutturale del proprio deficit commerciale e cerca di trasformare il riequilibrio commerciale in uno strumento attraverso il quale Beijing dovrebbe modificare il livello o la composizione della propria capacità produttiva. È a quel punto che una questione apparentemente commerciale entra direttamente nel terreno della politica industriale.

E proprio qui il margine negoziale cinese diventa molto più ristretto, perché accettare che la dimensione della capacità produttiva cinese venga determinata, anche indirettamente, dalle esigenze di riequilibrio commerciale con l'Europa significherebbe riconoscere all'interlocutore europeo un'influenza sulla struttura stessa dello sviluppo industriale cinese.

La questione della sovracapacità rappresenta quindi il punto nel quale la distinzione tra concessione commerciale e concessione strategica diventa più evidente. Beijing può discutere di singoli settori, può migliorare la trasparenza sulle sovvenzioni, può affrontare determinate pratiche che producano effetti distorsivi e può persino accettare meccanismi di consultazione sulle capacità produttive.

È invece molto più difficile immaginare che accetti il principio secondo cui il riequilibrio commerciale con l'Unione europea debba diventare un criterio per stabilire quale debba essere la dimensione dell'apparato produttivo cinese. Ed è proprio questo che rende la sovracapacità uno dei punti nei quali il TIC rischia maggiormente di entrare in collisione con le vere priorità strategiche di Beijing.

10. La seconda vera red line: non accettare un “diritto europeo” alla gestione della capacità cinese

Qui si trova probabilmente il limite più importante. Beijing può accettare di discutere con l'EU su singoli settori nei quali emergano effetti distorsivi. Può anche accettare di migliorare la trasparenza sulle sovvenzioni o di affrontare determinate pratiche, ma è molto difficile immaginare che accetti che l'Unione Europea possa avere un qualsivoglia diritto negoziale

a determinare quale debba essere la dimensione o la composizione della capacità produttiva cinese in quanto una simile concessione toccherebbe direttamente la sovranità economica cinese.

Ciò assume un'importanza ancora maggiore per i settori individuati dal XV Piano quinquennale come essenziali per lo sviluppo delle «nuove forze produttive di qualità» e per il rafforzamento del moderno sistema industriale¹³.

11. Il 15th Five-Year Plan come chiave di lettura del TIC

Il 15th Five-Year Plan è quindi probabilmente il documento che meglio consente di valutare la conciliabilità delle posizioni in quanto combina tre elementi che per l'Europa sono difficili da separare: nell'ordine

- innovazione tecnologica;
- modernizzazione industriale e la
- sicurezza economica.

Il rafforzamento dell'autosufficienza scientifica e tecnologica non è presentato semplicemente come un obiettivo economico. È parte della capacità della Cina di affrontare un ambiente internazionale più incerto.

Il piano punta inoltre a modernizzare il sistema industriale con il manifatturiero avanzato come spina dorsale e a sviluppare nuove forze produttive basate sull'innovazione¹⁴.

Questo rende molto difficile per Beijing accettare una richiesta europea di riequilibrio che implichi una riduzione significativa delle capacità industriali proprio nei settori che considera strategici cosicché il problema non è che la Cina non voglia commerciare di più con l'Europa, ma che non vuole che il commercio con l'Europa determini quale Cina industriale debba esistere.

Ed è precisamente qui che si trova il limite strutturale del TIC: l'Europa può negoziare con Pechino le condizioni alle quali la Cina commercia, investe ed esporta; è molto più difficile negoziare le condizioni alle quali la Cina costruisce la propria capacità industriale e tecnologica.

12. Una matrice delle concessioni realistiche da parte di Beijing

A questo punto è possibile costruire una sorta di gerarchia delle possibili concessioni cinesi, accludendo il grado di probabilità delle stesse valutato vuoi sulla base dell'entità delle modifiche ritenute accettabili da Beijing del modello cinese, ovvero sulla base del grado di soddisfazione e dell'entità della contropartita offerta dalla EU.

¹³https://english.www.gov.cn/atts/stream/files/6900a72dc6d0c788099000b3?utm_source=chatgpt.com

¹⁴https://wb.fujian.gov.cn/English/usefulinformation/NewInitiatives/202603/t20260319_7113604.htm?utm_source=chatgpt.com

Completa il quadro l'insieme degli interventi giudicati dalla Cina impossibili in quanto toccano direttamente la strategia nazionale cinese.

Il margine negoziale deve inoltre essere distinto temporalmente.

Una concessione può essere relativamente facile nel breve periodo proprio perché non modifica il modello cinese, ma produrre conseguenze strategiche nel medio periodo.

Un aumento delle importazioni europee, ad esempio, può contribuire a ridurre temporaneamente lo squilibrio senza modificare la capacità produttiva cinese; al contrario, una concessione che introduca meccanismi permanenti di trasparenza o consultazione potrebbe creare precedenti istituzionali con effetti più profondi.

Il problema del TIC non riguarda quindi soltanto ciò che Beijing è disposto a concedere oggi, ma anche quali precedenti istituzionali sia disposto a creare e quali conseguenze tali precedenti possano produrre nel medio e lungo periodo.

12. MATRIX OF CONCESSIONS REALISTICALLY NEGOTIABLE BY BEIJING

AREA	POSSIBLE CHINESE CONCESSION	PROBABILITY	STRATEGIC COST FOR BEIJING	PLAUSIBLE EU CONDITION
 Imports from the EU	Increase purchases of European goods	High	Low	Greater market opening / Improved access
 Market Access	Selective opening of sectors	Medium-High	Low-Medium	Reciprocity
 Intellectual Property Rights (IPR)	Stronger enforcement	Medium-High	Low	Better protection for investments
 Export Controls (Transparency)	Greater transparency and predictability	Medium-High	Medium	EU consultation / Information sharing
 Licensing Procedures	Faster and more predictable processes	Medium-High	Medium	Regulatory cooperation
 Subsidies	Greater transparency	Medium	Medium	No automatic request for reduction
 Overcapacity	Consultation on specific sectors	Medium	Medium	EU recognition of the problem
 Industrial Policy	Reduction of strategic industrial capacity	Low	High	–
 Technological Self-Reliance	Limiting development of strategic technologies	Very Low	Very High	–
 Export Controls (Right to Control)	Renunciation of the right to impose controls	Very Low	Very High	–
 Economic Security (Countermeasures)	Renunciation of economic countermeasures	Very Low	Very High	–

The matrix suggests that Beijing's negotiating room is not simply a function of the economic relevance of EU requests, but of their strategic cost. A concession can be economically meaningful and still politically sustainable if it does not affect the instruments through which Beijing pursues economic security, technological self-reliance, and industrial development. Conversely, a request that is economically limited can become difficult to negotiate if it sets a precedent on the EU's right to influence those instruments directly.

La matrice suggerisce che il margine negoziale di Beijing non sia semplicemente funzione della rilevanza economica della richiesta europea, ma anche del suo costo strategico.

Una concessione può essere economicamente significativa e tuttavia politicamente sostenibile se non incide sugli strumenti attraverso i quali Beijing persegue sicurezza economica, autosufficienza tecnologica e sviluppo industriale.

Al contrario, una richiesta economicamente circoscritta può diventare difficilmente negoziabile qualora stabilisca un precedente sul diritto dell'Unione di influenzare direttamente tali strumenti.

13. La variabile mancante: che cosa ritiene di poter offrire in cambio l'Europa?

Per una corretta analisi del tutto è a questo punto doveroso porsi, per ovvia completezza, oltre che per logica, la domanda relativa a cosa sarebbe disposta ad offrire Bruxelles – almeno in linea teorica– a Beijing in cambio di ciò che è lecito ritenere possa essere concesso dalla Cina, visto oltretutto che un negoziato non può essere costruito soltanto sulle richieste europee.

13.1 THE MATRIX OF EUROPEAN CONCESSIONS / COUNTERPARTS

What the EU could offer Beijing in exchange for Chinese concessions

AREA	POSSIBLE EU CONCESSION / COUNTERPART	PROBABILITY	POLITICAL DIFFICULTY IN THE EU	VALUE FOR BEIJING	CONDITIONS / LIMITS
 Market Access for Chinese Companies	Greater predictability for Chinese investments in the EU	Medium-High	Medium	High	Within EU screening rules and national security constraints
 Regulatory Predictability	Clearer and more predictable regulatory framework for Chinese investors	Medium-High	Medium	Medium-High	Respect for EU standards, competition rules and transparency
 Export Controls (Transparency)	Prior consultations before introducing new export restrictions	Medium-High	Medium	High	No compromise on EU security and human rights objectives
 Strategic Dialogue	Permanent channel on economic security and supply chain resilience	Medium-High	Medium	Medium-High	Structured, institutionalized and regular dialogue
 Standards Cooperation	Cooperation on technical standards, certifications and conformity assessment	Medium	Medium	Medium	No lowering of EU standards; reciprocity required
 WTO Cooperation & Reform	Work together on WTO reform and defense of multilateral rules	Medium-High	Medium	Medium-High	Alignment on key principles and fair competition
 Trade Defense (Management)	More predictable and transparent use of anti-dumping and anti-subsidy instruments	Medium	High	Medium	No renunciation of EU legal rights; case-by-case assessment
 Sectoral Engagement	Engagement on specific sectors (e.g., green transition, digital, healthcare, agri-food)	Medium	Medium	Medium	Based on mutual benefit and EU strategic priorities
 Investment Facilitation	Facilitation of financing and access to EU instruments for Chinese projects in Europe	Medium	High	Medium-High	Subject to screening and state aid rules
 Key Insight: The EU can offer meaningful counterparts, but many of them are politically sensitive and constrained by security, public opinion, and internal EU rules. Beijing values predictability, market access and regulatory clarity, while the EU must safeguard its economic security, standards and values. The success of the TIC will depend on finding the right balance between European flexibility and strategic firmness.					

L'aspetto più interessante in questo contesto è rappresentato dal fatto che ciò è lecito ritenere possa essere concesso dalla EU —intendiamo riferirci ad esempio

- ad una maggiore prevedibilità normativa per gli investimenti cinesi;
- ad una maggiore chiarezza sui propri controlli all'export;
- a meccanismi di consultazione prima dell'introduzione di determinate restrizioni;
- alla cooperazione su standard e WTO;
- ad una maggiore apertura in specifici comparti;
- ad una gestione più prevedibile delle misure di difesa commerciale, nonché
- ad un canale permanente sulla sicurezza economica —

è caratterizzato in molti casi dall'essere politicamente difficile per l'Europa in quanto, per assurdo che possa apparire, tocca avere ben presente che tutto ciò deve conciliarsi col fatto che Bruxelles è ancora impegnata nella costruzione di una propria architettura di economic security grazie a strumenti come l'Anti-Coercion Instrument, che può consentire restrizioni su beni e servizi, diritti di proprietà intellettuale, investimenti esteri diretti, appalti pubblici e altri strumenti di accesso al mercato in risposta alla coercizione economica di Paesi terzi¹⁵.

A questo riguardo, alcuni hanno individuato troppo rapidamente un'interessante simmetria tra una Cina che costruisce strumenti di sicurezza economica per proteggere la propria autonomia e un'Unione europea che costruisce strumenti di sicurezza economica per proteggere la propria autonomia.

Una simile lettura, tuttavia, non sottolinea adeguatamente il fatto che i due processi si svolgono all'interno di contesti sistemici diametralmente differenti in termini di autonomia decisionale — un'autonomia che favorisce significativamente Pechino, in quanto capitale di uno Stato sovrano indipendente.

Questo crea un paradosso al centro della posizione europea: l'Unione persegue una maggiore autonomia strategica proprio sviluppando strumenti che accrescono la sua capacità di agire collettivamente, mentre la sua credibilità come attore strategico autonomo rimane condizionata dal fatto che essa stessa non è uno Stato sovrano e continua a operare all'interno di una più ampia architettura di sicurezza transatlantica.

14. Il problema della fiducia strategica

Questo conduce direttamente al problema della fiducia strategica, che rappresenta una delle principali variabili in grado di condizionare la possibilità stessa di raggiungere un compromesso stabile tra Unione Europea e Cina.

L'Europa teme che la Cina possa trasformare le proprie posizioni dominanti in determinati segmenti industriali e delle catene di approvvigionamento in strumenti di pressione economica e politica. La Cina, a sua volta, teme che l'Unione Europea possa utilizzare strumenti commerciali, regolatori e tecnologici come parte di una più ampia strategia occidentale di contenimento della propria crescita tecnologica e industriale.

Le due parti si trovano quindi in una situazione nella quale entrambe hanno un incentivo a preservare un certo grado di opacità strategica. Beijing non ha interesse a rendere completamente prevedibile la propria capacità di utilizzare le esportazioni, le tecnologie o le materie prime strategiche come strumenti di tutela dei propri interessi economici e di sicurezza. Bruxelles, per contro, non vuole rinunciare alla possibilità di utilizzare strumenti

¹⁵https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/protecting-against-coercion/qa-regarding-anti-coercion-instrument_en?utm_source=chatgpt.com

economici e commerciali qualora ritenga che la propria sicurezza economica o quella dei propri Stati membri sia minacciata.

Ne deriva un equilibrio necessariamente instabile. La fiducia commerciale, infatti, non può essere separata dalla fiducia strategica: la prima può consolidarsi soltanto nella misura in cui entrambe le parti ritengano che l'altra non utilizzerà sistematicamente le proprie vulnerabilità come strumenti di coercizione.

Ed è proprio questo il punto nel quale il rapporto bilaterale UE-Cina si collega inevitabilmente alla più ampia relazione Cina-USA.

La difficoltà, per l'Europa, è che la propria credibilità negoziale nei confronti di Beijing dipende anche dalla capacità di dimostrare che gli impegni assunti nel quadro del TIC possono essere mantenuti senza essere successivamente modificati da esigenze strategiche provenienti dall'esterno del rapporto europeo-cinese.

Se la Cina percepisce l'Europa come un interlocutore privo di piena autonomia nell'utilizzo dei propri strumenti di politica economica e tecnologica, il valore di eventuali impegni europei potrebbe risultare inevitabilmente ridotto.

Il problema della fiducia, pertanto, non riguarda soltanto la volontà delle due parti di rispettare un eventuale accordo. Riguarda anche la credibilità della loro capacità di mantenere nel tempo una determinata linea politica.

14 bis. La dimensione storica dell'autonomia strategica europea

La questione dell'autonomia strategica europea non può essere pienamente compresa se viene considerata esclusivamente alla luce delle dinamiche istituzionali e commerciali contemporanee. Essa deve essere collocata all'interno di una prospettiva storica più ampia, nella quale il problema dell'equilibrio tra le potenze europee e le grandi potenze esterne al continente ha rappresentato una costante della storia moderna e contemporanea.

L'Unione europea costituisce, sotto questo profilo, un'esperienza storicamente peculiare: un tentativo di concentrare in un'unica struttura politica ed economica una parte significativa delle capacità produttive, tecnologiche e finanziarie del continente, senza tuttavia trasformare tale concentrazione in uno Stato sovrano unitario. Ne deriva una particolare forma di potere economico e regolatorio, accompagnata da una capacità strategica che rimane, almeno in parte, distribuita tra l'Unione e i suoi Stati membri.

Questa caratteristica contribuisce a spiegare una delle principali tensioni che emergono anche nel rapporto con la Cina. Una maggiore autonomia europea non rappresenterebbe soltanto un cambiamento interno all'architettura dell'Unione, ma inciderebbe inevitabilmente sugli equilibri più ampi nei quali l'Europa è inserita. La questione, pertanto, non riguarda esclusivamente il rapporto bilaterale Bruxelles-Pechino, ma anche la

posizione dell'Europa rispetto alle altre grandi potenze e, in particolare, rispetto agli Stati Uniti e alla Russia.

In questa prospettiva, la ricerca di autonomia strategica europea può essere interpretata come il tentativo di recuperare margini di capacità decisionale autonoma in un sistema internazionale nel quale l'Europa ha progressivamente dovuto confrontarsi con potenze dotate di una capacità di azione strategica concentrata a livello statale.

La dimensione storica non implica, naturalmente, che l'Unione europea debba essere assimilata alle grandi potenze europee del XIX o del XX secolo, né che le dinamiche contemporanee possano essere ricondotte meccanicamente a quelle del passato. L'analogia storica serve piuttosto a evidenziare una continuità strutturale: ogni volta che una significativa concentrazione di capacità economica, tecnologica e politica emerge nello spazio europeo, essa tende inevitabilmente a modificare gli equilibri con le potenze esterne al continente.

È precisamente questa prospettiva che consente di comprendere perché la questione dell'autonomia europea costituisca una variabile rilevante anche nella negoziazione con la Cina. Se l'Unione intende rafforzare la propria capacità di proteggere le proprie vulnerabilità economiche e tecnologiche, deve necessariamente sviluppare strumenti che le consentano di agire autonomamente. Ma quanto più tali strumenti vengono sviluppati, tanto più essi possono essere percepiti dagli interlocutori esterni non soltanto come strumenti di difesa economica, ma come elementi di una più ampia capacità strategica europea.

Il problema dell'autonomia strategica assume quindi una duplice dimensione. Da un lato, rappresenta per l'Unione uno strumento attraverso il quale ridurre le proprie vulnerabilità e aumentare la propria capacità negoziale. Dall'altro, modifica la percezione che le altre grandi potenze hanno dell'Europa e del ruolo che essa può svolgere nell'equilibrio internazionale.

È in questo punto che la dimensione storica si collega direttamente al problema analizzato in questo dossier. La questione non è semplicemente se l'Europa possa diventare più autonoma, ma se possa farlo senza trasformare il processo di autonomia in una nuova fonte di contrapposizione sistemica con le altre grandi potenze.

Per ragioni di sintesi, tuttavia, questa dimensione storica non viene sviluppata integralmente nel corpo principale del dossier. Una ricostruzione più ampia delle dinamiche storiche che hanno condizionato la formazione degli equilibri europei e il rapporto tra l'Europa e le grandi potenze esterne è contenuta nell'**Appendice storica**, mentre la **Nota metodologica** chiarisce i criteri utilizzati per distinguere tra analogia storica, continuità strutturale e semplice coincidenza cronologica.

La dimensione storica deve quindi essere considerata non come una dimostrazione causale delle dinamiche contemporanee, ma come una chiave interpretativa complementare. Essa permette di comprendere meglio perché la questione dell'autonomia europea abbia oggi

una portata che supera il semplice ambito commerciale e investa direttamente il problema della posizione dell'Europa nell'equilibrio internazionale.

15. Il vero problema della conciliabilità

A questo punto è possibile tornare alla domanda centrale del dossier: il TIC può realmente modificare le cause strutturali dello squilibrio commerciale UE-Cina, oppure può soltanto gestirne le conseguenze?

La ricostruzione delle posizioni cinesi e delle relative red lines suggerisce una risposta piuttosto precisa. Il TIC può probabilmente intervenire in modo significativo sulla gestione delle conseguenze dello squilibrio; è invece molto meno probabile che possa modificarne le cause profonde.

Beijing può aumentare le importazioni europee, aprire determinati settori del proprio mercato, migliorare la protezione della proprietà intellettuale, rendere più prevedibili i propri controlli sulle esportazioni, creare meccanismi di consultazione e persino accettare forme più ampie di trasparenza sulla propria politica industriale.

Tutte queste misure possono contribuire concretamente a migliorare il rapporto economico con l'Europa senza necessariamente richiedere una trasformazione del modello cinese.

Diventa invece assai più difficile immaginare che la leadership cinese accetti di modificare radicalmente il paradigma secondo il quale industrial capacity, technological self-reliance, advanced manufacturing and export competitiveness costituiscono componenti essenziali dello sviluppo e della sicurezza nazionale.

Ed è precisamente questo paradigma che, almeno in parte, l'Europa considera all'origine del problema che il TIC dovrebbe contribuire a risolvere.

La questione della conciliabilità non riguarda quindi semplicemente la disponibilità cinese a concedere qualcosa all'Europa. Riguarda la profondità delle concessioni che Beijing è disposta ad accettare senza considerare che esse incidano sulle fondamenta della propria strategia di sviluppo.

16. Il limite strutturale del negoziato

Il risultato è un problema di compatibilità tra due concezioni differenti del riequilibrio.

L'Unione Europea vorrebbe un riequilibrio che, per essere realmente strutturale, dovrebbe intervenire almeno in parte sulle condizioni che generano il surplus cinese: capacità produttiva, sovracapacità in determinati settori, sostegno industriale, accesso asimmetrico ai mercati e condizioni di reciprocità.

La Cina, invece, può essere disposta ad accettare un riequilibrio nella misura in cui questo non richieda una modifica sostanziale di quelle stesse condizioni. Beijing può quindi accettare di acquistare maggiori quantità di prodotti europei, aprire selettivamente alcuni

settori, migliorare l'accesso al proprio mercato o rendere più prevedibile il quadro regolatorio, senza necessariamente accettare che tali concessioni comportino una riduzione della propria capacità industriale strategica.

Le due posizioni non sono necessariamente incompatibili. Lo diventano, tuttavia, se Bruxelles e Beijing attribuiscono alla parola "riequilibrio" significati differenti.

Se per Bruxelles riequilibrio significa riduzione delle distorsioni strutturali, contenimento della sovracapacità e maggiore reciprocità, mentre per Beijing significa principalmente aumento delle importazioni europee, maggiore apertura selettiva e migliore gestione dei flussi commerciali, il rischio è che il TIC produca un accordo formalmente positivo ma sostanzialmente limitato.

Le due parti potrebbero infatti concludere il negoziato dichiarando entrambe di avere ottenuto risultati significativi, ma intendendo per "successo" qualcosa di profondamente diverso.

L'Europa potrebbe considerare l'accordo utile perché migliora l'accesso al mercato cinese e riduce alcune barriere; la Cina potrebbe considerarlo positivo perché riesce a migliorare le relazioni commerciali con l'Europa senza modificare gli elementi fondamentali del proprio modello industriale.

Il problema, quindi, non è necessariamente raggiungere un accordo. È stabilire quanto lontano possa spingersi l'accordo senza entrare in conflitto con le rispettive concezioni della sicurezza economica e dello sviluppo nazionale.

17. La possibile "zona di compatibilità"

Nonostante questi limiti, esiste una possibile zona nella quale le posizioni europee e cinesi possono concretamente convergere. Essa comprende tutte quelle misure che consentono alla Cina di preservare gli elementi fondamentali del proprio modello di sviluppo e, contemporaneamente, permettono all'Europa di ridurre le proprie vulnerabilità e migliorare la propria posizione commerciale.

La logica potrebbe essere quella di uno scambio di concessioni differenziate. La Cina potrebbe ottenere maggiore accesso al mercato europeo e una maggiore prevedibilità del quadro regolatorio applicabile agli investimenti, mentre l'Unione Europea potrebbe ottenere un maggiore accesso al mercato cinese e un aumento delle importazioni cinesi di prodotti europei.

Analogamente, Beijing potrebbe mantenere la propria politica industriale e le proprie strategie di sostegno alla capacità produttiva, accettando però una maggiore trasparenza sulle sovvenzioni e sui principali sviluppi della capacità produttiva nei settori più sensibili per il commercio europeo.

La stessa logica potrebbe applicarsi agli export controls. La Cina difficilmente accetterebbe di rinunciare al diritto di utilizzarli come strumento di sicurezza economica e nazionale, ma

potrebbe essere disponibile a rendere più prevedibili le procedure, migliorare la trasparenza, introdurre meccanismi di consultazione e ridurre l'incertezza per gli operatori europei.

Sul piano tecnologico, Beijing potrebbe continuare a perseguire l'autosufficienza, mentre l'Europa potrebbe concentrare le proprie richieste sulla protezione della proprietà intellettuale, sulla parità di accesso al mercato e sulla possibilità per le imprese europee di competere in condizioni più prevedibili.

Si configurerebbe così un compromesso possibile, ma fondato sulla gestione delle divergenze e non sulla loro eliminazione.

Questa distinzione è essenziale. Il TIC potrebbe infatti essere efficace anche senza risolvere le cause profonde della competizione tra i due sistemi economici, purché riesca a costruire meccanismi sufficientemente solidi per impedire che le divergenze si trasformino sistematicamente in conflitto economico.

La zona di compatibilità del TIC può quindi essere definita come l'intersezione tra ciò che Beijing può concedere senza compromettere gli strumenti fondamentali della propria strategia di sviluppo e ciò che Bruxelles può concedere senza compromettere la propria crescente architettura di economic security.

Il negoziato non si colloca dunque tra "concessione" e "rifiuto", ma tra due insiemi di vincoli. Da una parte vi sono le red lines cinesi; dall'altra quelle europee. Il risultato negoziale possibile è costituito dall'area di sovrapposizione tra i due insiemi. Quanto più tale area è ampia, tanto maggiore è la probabilità di un accordo sostanziale; quanto più le richieste europee e le concessioni cinesi si spostano verso gli strumenti di sicurezza economica e di politica industriale, tanto più l'area di sovrapposizione si restringe.

18. Il test decisivo: Washington

Rimane, tuttavia, una variabile che può condizionare profondamente la disponibilità cinese a fare concessioni all'Europa: gli Stati Uniti.

La dimensione storica sopra discussa aiuta a spiegare perché la questione non possa essere ridotta alla semplice esistenza di un'alleanza transatlantica. La questione è se l'Europa possa contemporaneamente rimanere ancorata al quadro di sicurezza transatlantico e sviluppare un'autonomia sufficiente negli strumenti economici e tecnologici attraverso i quali conduce le proprie relazioni con la Cina.

Per Pechino, pertanto, la questione rilevante non è semplicemente se l'Europa sia politicamente allineata con gli Stati Uniti. È se gli impegni europei possano acquisire un carattere autonomo e duraturo quando riguardano precisamente quegli strumenti che Washington potrebbe considerare parte di una più ampia competizione strategica con la Cina.

Ciò crea un problema di credibilità per il TIC. Un impegno negoziato tra Bruxelles e Pechino ha un maggiore valore strategico se entrambe le parti ritengono che esso possa essere mantenuto indipendentemente dai cambiamenti nella più ampia relazione Cina-Stati Uniti. Al contrario, se una delle due parti si aspetta che la politica europea venga successivamente modificata in risposta agli sviluppi a Washington, il valore degli impegni europei viene necessariamente ridotto.

La domanda strategica per Beijing non riguarda soltanto quanto sia conveniente migliorare il rapporto economico con l'Unione Europea. Riguarda soprattutto quanto sia utile farlo nel contesto di una competizione con Washington che rappresenta, per la leadership cinese, il principale confronto strategico internazionale.

Se Beijing considera prioritario impedire la formazione di un fronte occidentale compatto nei propri confronti, avrà un incentivo a mantenere un rapporto relativamente stabile con l'Europa e potrebbe quindi essere disposta a concedere a Bruxelles più di quanto concederebbe in un contesto nel quale l'Europa fosse percepita come pienamente integrata nella strategia americana di contenimento.

Esiste però una dinamica opposta. Se una determinata concessione all'Europa rischiasse di creare un precedente che Washington potrebbe successivamente utilizzare per chiedere a Beijing concessioni ancora più ampie, la Cina potrebbe diventare molto più prudente.

L'Europa si trova così in una posizione paradossale. La sua rilevanza per la Cina può aumentare proprio perché Beijing ha interesse a evitare che l'Europa si allinei completamente con gli Stati Uniti. Ma questa stessa dinamica può limitare la profondità delle concessioni che la Cina è disposta a fare.

Beijing può quindi avere un forte interesse a mantenere l'Europa come interlocutore autonomo e come partner economico rilevante senza, per questo, essere disposta a modificare il proprio modello industriale per consolidare tale rapporto.

Il problema diventa ancora più complesso perché la stessa autonomia europea è condizionata dal rapporto transatlantico. La credibilità dell'Europa come interlocutore dipende anche dalla sua capacità di distinguere ciò che è una scelta autonoma di politica economica europea da ciò che deriva invece da esigenze strategiche condivise con Washington.

Conclusione della seconda parte: le vere *red lines* di Beijing

È necessario distinguere, a questo punto, tra red lines dichiarate e red lines inferite.

Le prime corrispondono a posizioni formalmente espresse dalle autorità cinesi; le seconde sono invece limiti negoziali ricostruibili analiticamente sulla base della legislazione, dei documenti di pianificazione e del comportamento recente di Beijing.

L'analisi che segue utilizza prevalentemente la seconda categoria: il termine "red line" indica quindi non necessariamente un limite formalmente proclamato, ma il punto oltre il

quale una concessione commerciale rischierebbe di entrare in conflitto con interessi identificabili come fondamentali per la strategia nazionale cinese.

La ricostruzione delle politiche cinesi consente quindi di individuare una distinzione fondamentale tra diversi livelli di concessione.

Le concessioni commerciali appaiono negoziabili. Beijing può accettare un aumento delle importazioni europee, una maggiore apertura di determinati comparti o la riduzione di specifiche barriere all'accesso al mercato.

Anche le concessioni regolatorie possono essere negoziabili, soprattutto quando contribuiscono a rendere la Cina più attrattiva per gli investimenti stranieri e non incidono direttamente sugli strumenti fondamentali della politica industriale e della sicurezza nazionale.

Le concessioni procedurali sugli export controls possono ugualmente rientrare in una possibile zona di compromesso: maggiore trasparenza, tempi amministrativi più prevedibili, criteri più chiari per il rilascio delle licenze e meccanismi di consultazione sono qualitativamente diversi dalla rinuncia cinese al diritto di controllare le proprie esportazioni.

Anche alcune concessioni quantitative sulle importazioni possono essere ipotizzabili, purché non vengano trasformate in strumenti attraverso i quali l'Europa possa determinare unilateralmente la struttura della produzione cinese.

Esiste invece una categoria completamente diversa di richieste. Diventano molto più difficili, se non incompatibili con le priorità strategiche cinesi, quelle che incidono direttamente sulla politica industriale, sull'autosufficienza tecnologica, sulla capacità produttiva strategica, sulla sicurezza delle supply chains, sulla disponibilità di strumenti di export control e sulla capacità di reagire alla coercizione economica straniera.

A questo livello non siamo più nel campo delle normali concessioni commerciali. Entriamo direttamente nel territorio della sovereignty, national security and development strategy.

È precisamente su questo punto che deve essere verificata la tesi della conciliabilità. La Cina può essere interessata a riequilibrare il rapporto economico con l'Europa senza accettare di modificare il proprio modello di sviluppo. L'Europa, al contrario, può considerare insufficiente un riequilibrio che non intervenga almeno in parte sulle condizioni strutturali che generano il deficit.

Questa è la possibile contraddizione fondamentale del TIC.

Se tale contraddizione non viene affrontata, il negoziato potrà produrre risultati concreti e persino economicamente significativi, ma difficilmente potrà determinare una vera trasformazione del rapporto economico tra le due parti.

In ultima analisi, il problema non sarà quindi stabilire semplicemente se Beijing sia disposta a fare concessioni. La questione decisiva sarà stabilire quanto profonde possano essere tali concessioni prima che, per la leadership cinese, il costo strategico superi il beneficio derivante da un rapporto più equilibrato con l'Europa.

È a questo livello che il TIC cessa definitivamente di essere una normale trattativa commerciale e diventa un test delle rispettive concezioni di economic security, strategic autonomy and national development.

La questione finale può pertanto essere formulata in termini ancora più netti: l'Europa sta chiedendo alla Cina di modificare alcune delle conseguenze del proprio modello di sviluppo; ma è Beijing disposta a modificare tali conseguenze senza modificare il modello stesso? E, se la risposta è negativa, è Bruxelles disposta ad accettare un "managed imbalance" come prezzo per evitare una più ampia escalation economica e strategica?

È probabilmente questa la vera domanda alla quale il prossimo ciclo del TIC dovrà dare una risposta.

Il problema del TIC in una frase:

- **EU chiede:** riequilibrio strutturale
Cina offre realisticamente: riequilibrio commerciale gestito
- **EU non vuole:** dipendenza strategica
Cina non vuole: dipendenza tecnologica
- **USA introducono:** vincolo sulla credibilità dell'autonomia europea
- **Zona possibile:** gestione dell'interdipendenza
- **Zona impossibile:** modifica delle rispettive strategie di sicurezza economica

Il TIC può quindi essere efficace senza essere trasformativo.

Il risultato più realistico del TIC non è quindi la soluzione dello squilibrio, ma la sua istituzionalizzazione entro limiti reciprocamente accettabili.

Beijing può concedere maggiore accesso, trasparenza e prevedibilità; Bruxelles può offrire maggiore apertura e prevedibilità regolatoria. Nessuna delle due parti, tuttavia, appare incentivata a rinunciare agli strumenti attraverso i quali costruisce la propria sicurezza economica.

Il vero successo del TIC dovrebbe pertanto essere misurato non dalla capacità di eliminare l'interdipendenza asimmetrica, ma dalla capacità di impedire che essa venga trasformata sistematicamente in coercizione.

In questo senso, il TIC non rappresenta un negoziato sulla fine della dipendenza, ma sulla sua governabilità.

Ed è proprio qui che emerge il limite e, contemporaneamente, il possibile valore strategico dell'iniziativa: l'Europa non può chiedere alla Cina di rinunciare alle proprie leve strategiche

senza essere disposta a discutere delle proprie; la Cina non può pretendere che l'Europa accetti indefinitamente le proprie vulnerabilità senza offrire maggiore prevedibilità nell'esercizio delle proprie capacità di pressione.

La dimensione storica aggiunge un ulteriore elemento a questa conclusione. La questione centrale non è se l'Europa possa diventare economicamente abbastanza potente da contare, ma se possa trasformare tale peso economico in un'autonomia strategica sufficiente a negoziare con le altre grandi potenze senza diventare semplicemente il teatro economico di una più ampia competizione tra esse.

La vera zona di compromesso è quindi quella nella quale entrambe le parti conservano le proprie capacità strategiche, ma accettano di disciplinarne l'utilizzo.

Se questo equilibrio sarà raggiunto, il TIC avrà prodotto qualcosa di più di un accordo commerciale: avrà costruito un regime di gestione dell'interdipendenza strategica. Se non sarà raggiunto, il rischio è che il negoziato si limiti a gestire temporaneamente le conseguenze di uno squilibrio le cui cause strutturali rimarranno intatte.

Nota metodologica

È opportuno, infine, precisare il significato attribuito in questa analisi al concetto di "red lines". Non tutte le posizioni qui identificate come tali corrispondono necessariamente a linee rosse formalmente dichiarate dalla leadership cinese. Alcune sono invece ricostruite analiticamente sulla base dei documenti di politica industriale, della legislazione relativa alla sicurezza economica e delle pratiche recenti di Beijing.

Il dato più solido è che il 15th Five-Year Plan pone esplicitamente al centro dell'evoluzione del sistema cinese il rafforzamento dell'autosufficienza scientifico-tecnologica, la modernizzazione della manifattura avanzata e lo sviluppo di nuove forze produttive basate sull'innovazione. A ciò si aggiunge il fatto che il regime cinese di export control è formalmente collegato alla tutela della sicurezza nazionale.

La conclusione che ne deriva deve quindi essere formulata con una certa cautela: non si tratta di sostenere che Beijing abbia formalmente dichiarato che ciascuno degli elementi individuati costituisca una red line invalicabile, ma che la modifica sostanziale di tali elementi entrerebbe inevitabilmente in una zona nella quale il negoziato commerciale si sovrappone direttamente agli interessi fondamentali della strategia nazionale cinese.

In definitiva la questione non è se Unione Europea e Cina possano raggiungere un compromesso. È se possano raggiungere un compromesso sufficientemente profondo da correggere il disequilibrio commerciale senza chiedere a Beijing di sacrificare proprio gli strumenti attraverso i quali persegue la propria sicurezza economica, la propria autonomia tecnologica e la propria strategia di sviluppo.

APPENDICE — LA DIMENSIONE STORICA DELL'AUTONOMIA STRATEGICA EUROPEA

1. Il contesto storico: l'emergere di una questione di potenza europea

Quando uno spazio politico ed economico comincia ad acquisire un livello sufficiente di coesione interna, capacità produttiva e autonomia strategica da poter mettere in discussione una distribuzione di potere consolidata, la reazione delle grandi potenze già affermate raramente è neutrale.

L'emergere di un nuovo centro di potere modifica infatti gli equilibri esistenti e costringe gli altri attori a ridefinire le proprie strategie, sia attraverso forme di cooperazione e accomodamento, sia attraverso strumenti di influenza, contenimento o competizione.

È in questa prospettiva che può essere letta la progressiva trasformazione dell'Europa nel corso della seconda metà del XIX secolo.

2. Germania e Italia dopo l'unificazione

La nascita del Regno d'Italia nel 1861 e la costituzione dell'Impero tedesco nel 1871 modificarono profondamente l'equilibrio politico ed economico europeo.

L'unificazione italiana e quella tedesca non rappresentarono semplicemente la creazione di due nuovi Stati. Esse comportarono l'integrazione di risorse territoriali, demografiche, industriali e finanziarie precedentemente distribuite tra entità politiche differenti, creando due nuovi centri di potere dotati di una capacità di proiezione progressivamente crescente.

La Germania, in particolare, sviluppò rapidamente una straordinaria capacità industriale, tecnologica e commerciale, mentre l'Italia, pur caratterizzata da una base economica inizialmente molto più debole, iniziò a perseguire una propria politica di consolidamento nazionale e di proiezione internazionale.

L'emergere di questi due Stati contribuì quindi a rendere più complesso un sistema europeo nel quale Francia, Regno Unito, Russia e Impero austro-ungarico avevano precedentemente occupato posizioni centrali.

La cosiddetta questione europea divenne così anche una questione relativa alla gestione dell'ascesa di nuove potenze all'interno di un sistema già caratterizzato da forti competizioni strategiche.

3. Il Mediterraneo e la questione dell'equilibrio tra le grandi potenze

In questo processo, il Mediterraneo assunse un'importanza particolare.

La sua posizione geografica lo rendeva uno spazio di intersezione tra Europa, Africa e Medio Oriente e, allo stesso tempo, un'area fondamentale per le comunicazioni marittime, i commerci e la proiezione strategica.

L'Italia occupava una posizione geografica particolarmente significativa all'interno di questo spazio, essendo collocata al centro del Mediterraneo e rappresentando, sotto il profilo geografico, un naturale punto di collegamento tra le due sponde del bacino.

Parallelamente, la presenza delle grandi potenze europee e delle potenze esterne al continente rendeva il Mediterraneo uno dei principali teatri nei quali si manifestavano le conseguenze dell'evoluzione dell'equilibrio europeo.

La competizione per l'influenza nel Mediterraneo non può quindi essere separata dalla più ampia competizione per la definizione degli equilibri europei e internazionali.

4. Dalla rivalità europea ai conflitti mondiali

Nel corso dei decenni successivi, la crescente competizione tra le grandi potenze europee contribuì alla formazione di un sistema sempre più rigido di alleanze, contrapposizioni e rivalità strategiche.

La Prima guerra mondiale rappresentò il punto di rottura di questo equilibrio.

La Seconda guerra mondiale, a sua volta, trasformò ulteriormente la struttura del sistema internazionale, determinando il progressivo superamento della centralità europea e l'affermazione degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica come principali poli della competizione internazionale.

È tuttavia importante evitare una lettura eccessivamente deterministica di questa sequenza storica.

Non sarebbe corretto sostenere che i due conflitti mondiali furono semplicemente il risultato di una strategia coordinata volta a impedire l'emergere di una potenza europea autonoma.

La questione storica più interessante è piuttosto un'altra: **l'emergere di nuovi centri di potere all'interno di un sistema internazionale tende a modificare gli incentivi strategici delle potenze già consolidate.**

5. La trasformazione successiva al 1945

Dopo il 1945, l'Europa si trovò in una posizione radicalmente diversa.

La distruzione provocata dai due conflitti mondiali e l'affermazione della competizione bipolare tra Stati Uniti e Unione Sovietica ridussero drasticamente la capacità dei singoli Stati europei di agire autonomamente come grandi potenze globali.

Il processo di integrazione europea può essere interpretato anche alla luce di questa trasformazione.

L'obiettivo non consisteva soltanto nel prevenire nuovi conflitti tra gli Stati europei, ma anche nel creare progressivamente uno spazio economico e politico sufficientemente integrato da permettere agli Stati membri di recuperare una parte della capacità di influenza perduta.

L'integrazione economica divenne quindi anche uno strumento di ricostruzione della capacità europea.

6. Dall'integrazione europea all'Unione europea

Con il progressivo sviluppo dell'integrazione europea, la dimensione economica dell'Europa acquisì una scala sempre maggiore.

Il mercato unico, l'unione doganale, l'integrazione monetaria e la progressiva estensione delle competenze dell'Unione trasformarono l'Europa da una semplice aggregazione di Stati in un soggetto economico di dimensione globale.

Tuttavia, la crescita della capacità economica europea non ha prodotto automaticamente una corrispondente autonomia strategica.

L'Unione europea dispone oggi di una capacità economica e commerciale estremamente significativa, ma continua a operare all'interno di un sistema internazionale nel quale la sicurezza, la tecnologia, l'energia, la difesa e le catene strategiche di approvvigionamento sono profondamente condizionate dai rapporti con gli Stati Uniti, la Cina e la Russia.

È precisamente questa asimmetria tra **peso economico** e **autonomia strategica** a costituire uno degli elementi fondamentali del problema contemporaneo.

7. L'analogia storica e i suoi limiti

L'analogia tra l'Europa contemporanea e l'Europa della seconda metà del XIX secolo deve tuttavia essere utilizzata con cautela.

L'Unione europea non è uno Stato nazionale e non può essere assimilata né alla Germania imperiale né all'Italia post-unitaria.

Allo stesso modo, il sistema internazionale contemporaneo è profondamente diverso da quello europeo precedente al 1914.

La funzione dell'analogia storica non è quindi quella di sostenere l'esistenza di una continuità diretta tra i due periodi.

La sua funzione è analitica.

Essa consente di individuare un problema ricorrente nella politica internazionale: **le conseguenze prodotte dall'emergere di un nuovo o rinnovato centro di potere economico, politico e strategico all'interno di un sistema dominato da potenze concorrenti.**

La questione non è dunque se l'Unione europea sia destinata a riprodurre la traiettoria della Germania o dell'Italia del XIX secolo.

La questione è se l'emergere di un polo europeo più autonomo sia destinato a modificare sufficientemente l'equilibrio strategico tra Cina, Stati Uniti e Russia da generare incentivi all'accomodamento, all'influenza, al contenimento o alla competizione.

8. Perché la dimensione storica è rilevante per il TIC

Questa prospettiva storica aiuta anche a comprendere perché la questione dell'autonomia strategica europea non possa essere separata dall'attuale relazione tra Unione europea e Cina.

Un'Unione europea più forte e più autonoma non diventerebbe semplicemente un interlocutore commerciale più efficace nei confronti della Cina.

Diventerebbe anche un attore strategico più rilevante, capace di influenzare l'equilibrio tra Cina, Stati Uniti e Russia.

Il TIC deve pertanto essere interpretato non soltanto come uno strumento destinato a gestire gli squilibri commerciali, ma anche come parte di un processo più ampio attraverso il quale l'Unione europea sta cercando di definire il grado di autonomia strategica che è disposta e capace di esercitare.

La questione storica, pertanto, non consiste semplicemente nel determinare se l'Europa possa diventare più forte.

Consiste nel comprendere **quale effetto produrrebbe, sull'equilibrio internazionale, l'emergere di un'Europa sufficientemente coesa da poter agire come polo strategico autonomo.**

Ed è proprio a questo livello che la dimensione storica si ricongiunge con il problema centrale del TIC: **la possibilità che la gestione dell'interdipendenza economica tra Europa e Cina diventi anche una componente della più ampia competizione per la definizione dell'autonomia strategica europea.**

Nota metodologica

Il confronto storico proposto non deve essere inteso come l'affermazione di un'equivalenza causale diretta tra l'equilibrio di potere europeo del XIX secolo e il sistema internazionale contemporaneo.

L'obiettivo del confronto è analitico e non deterministico: individuare una dinamica ricorrente della politica internazionale, vale a dire le conseguenze che l'emergere di un nuovo o rinnovato centro di potere economico, politico e strategico può produrre sulle potenze già consolidate.

In questa prospettiva, la storia non dimostra che l'attuale competizione tra Unione europea, Stati Uniti, Cina e Russia debba necessariamente riprodurre le dinamiche del passato.

Essa mostra piuttosto perché **l'emergere di un polo europeo più autonomo non possa essere considerato strategicamente neutrale dagli altri grandi attori del sistema internazionale.**

Ed è proprio questa la ragione per cui la questione dell'autonomia europea costituisce una variabile importante anche nella valutazione delle possibilità e dei limiti del TIC.

Essential Bibliography

Primary Chinese Sources

- **State Council of the People's Republic of China.** The 15th Five-Year Plan for National Economic and Social Development of the People's Republic of China and the Long-Range Objectives Through 2035. Beijing, 2026.
<http://english.www.gov.cn/>
- **National People's Congress of the People's Republic of China.** Export Control Law of the People's Republic of China. Beijing, 2020.
<http://www.npc.gov.cn/englishnpc/>
- **National People's Congress of the People's Republic of China.** Anti-Foreign Sanctions Law of the People's Republic of China. Beijing, 2021.
<http://www.npc.gov.cn/englishnpc/>
- **Ministry of Commerce of the People's Republic of China.** Unreliable Entity List Provisions. Beijing, 2020. <http://english.mofcom.gov.cn/>

European Union Sources

- **European Commission.** EU-China – A Strategic Outlook. JOIN(2019) 5 final. Brussels, 2019. <http://commission.europa.eu/>
- **European Commission.** European Economic Security Strategy. JOIN(2023) 20 final. Brussels, 2023. <http://commission.europa.eu/>
- **European Union.** Regulation (EU) 2023/2675 on the Protection of the Union and Its Member States from Economic Coercion by Third Countries. Brussels, 2023.
<http://eur-lex.europa.eu/>

International Organizations

- **World Trade Organization.** Trade Policy Review: China – Report by the Secretariat. Geneva: WTO, 2024. http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s458_e.pdf
- **Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).** OECD MAGIC Database of Industrial Subsidies. Paris: OECD, 2026. <http://www.oecd.org/>

Academic Reference

- **Farrell, Henry, and Abraham L. Newman.** “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion.” *International Security* 44, no. 1 (2019): 42–79. <http://direct.mit.edu/isec/article/44/1/42/12237/Weaponized-Interdependence-How-Global-Economic>