



Elementi sull'Accordo UE-Cina in materia di investimenti

Negli anni, la mancanza di reciprocità nell'accesso al mercato cinese e l'assenza di condizioni di parità (*level playing field*) per gli investitori UE hanno posto sfide importanti per le relazioni UE-Cina in materia di investimenti; per porre rimedio a questa situazione l'Unione europea ha ritenuto necessario negoziare un accordo completo in materia di investimenti (Comprehensive Agreement on Investment, CAI).

In ambito europeo, la riflessione sull'opportunità di un tale accordo risale al 2010 e il mandato negoziale del Consiglio alla Commissione è del 2013. Iniziato nel 2014, il negoziato ha avuto lo scopo di realizzare una cornice giuridica uniforme per i rapporti UE-Cina in materia di investimenti, e di sostituire così i precedenti 25 trattati bilaterali che gli stati membri avevano concluso con la Cina prima dell'entrata in vigore (2009) del Trattato di Lisbona, che rimette all'UE la competenza sulla maggior parte delle questioni in materia. L'obiettivo non era la sola protezione degli investimenti, ma anche l'accesso al mercato, lo sviluppo sostenibile connesso agli investimenti, la parità di condizioni, la trasparenza delle sovvenzioni, le norme sulle imprese di Stato e il trasferimento forzato di tecnologia.

Una accelerazione del negoziato ha avuto luogo nel secondo semestre dello scorso anno, benché a luglio 2020 il 22° vertice UE-Cina si fosse concluso senza le consuete dichiarazioni e conferenza stampa congiunte e nonostante la Presidente della Commissione Ursula von der Leyen avesse dichiarato come fosse necessaria "maggiore ambizione da parte cinese per concludere i negoziati". Poco dopo, il 31° round negoziale sul CAI, svoltosi dal 20 al 24 luglio 2020, dava luogo a progressi significativi sui dossier relativi alla parità di condizioni (*level playing field*).

Successivamente, il 30 dicembre 2020, all'esito del 35° round, l'UE e la Cina hanno raggiunto un accordo di principio sul CAI. Tale accordo - sul quale è in corso una revisione legale - sarà successivamente tradotto in tutte le lingue ufficiali **prima di essere formalmente sottoposto all'approvazione del Consiglio e del Parlamento europeo.**

Peraltro quello che in origine doveva essere un accordo "completo" è diventato un accordo "parziale", in quanto il CAI non copre la protezione degli investimenti e il relativo meccanismo di risoluzione delle controversie. L'UE e la Cina proseguiranno i negoziati su tali questioni nei prossimi due anni. Ciò significa che il panorama della protezione degli investimenti rimarrà frammentato.

L'accordo di massima, il cui testo è stato pubblicato il 22 gennaio 2021, presenta la struttura seguente:

Preambolo

- Sezione I: Obiettivi e definizioni generali
- Sezione II: Liberalizzazione degli investimenti (accesso al mercato)
- Sezione III: Quadro normativo (parità di condizioni)
- Sezione IV: Sviluppo sostenibile
- Sezione V: Meccanismo di risoluzione delle controversie tra Stati
- Sezione VI: Disposizioni istituzionali e finali

Gli impegni assunti dalla Cina in materia di **accesso al mercato** si limitano ai settori **manifatturiero** (ad esempio, auto elettriche, prodotti chimici, apparecchiature per telecomunicazioni e attrezzature sanitarie) e **dei servizi** (servizi cloud, servizi finanziari, assistenza sanitaria privata, servizi ambientali, trasporto marittimo internazionale e servizi connessi al trasporto aereo).

Il CAI incorpora sia gli impegni preesistenti assunti dalla Cina negli ultimi 20 anni — per evitare un arretramento — sia nuovi impegni (eliminazione delle restrizioni quantitative, dei massimali di capitale o dei requisiti delle joint venture). Il carattere obbligatorio degli impegni è concepito in modo progressivo, poiché si afferma la natura vincolante di ogni futuro allentamento da parte della Cina delle misure restrittive, secondo le scadenze previste.

La sezione dedicata alle **questioni relative alla parità di condizioni (*level playing field*)** comprende disposizioni sulle **imprese di proprietà statale SOE** (che agiranno in base a considerazioni commerciali e non discrimineranno nei loro acquisti e vendite di beni o servizi), sulla **trasparenza delle sovvenzioni** (integreranno gli obblighi di trasparenza stabiliti nelle norme multilaterali sulle sovvenzioni connesse ai beni, imponendo obblighi di trasparenza per le sovvenzioni relative ai servizi) e sul **trasferimento forzato di tecnologia (divieto di requisiti in materia di investimenti che obbligano al trasferimento di tecnologia, nonché divieti di interferire, direttamente o indirettamente, nella libertà contrattuale nella concessione di licenze tecnologiche)**.

Per quanto riguarda **lo sviluppo sostenibile**, nei settori del cambiamento climatico, della responsabilità sociale delle imprese, dell'ambiente e dei diritti dei lavoratori, la Cina si è impegnata ad "attuare efficacemente" l'Accordo di Parigi e a "**compiere di propria iniziativa sforzi continui e sostenuti**" per ratificare le convenzioni fondamentali dell'**Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) sul lavoro forzato** e ad "**adoperarsi per "la ratifica delle convenzioni 87 e 98 dell'OIL**, che la Cina non ha ancora ratificato e che sembrano confliggere con le politiche cinesi. **Tuttavia, non sembra esistere una tabella di marcia con scadenze precise per gli impegni assunti dalla Cina in materia di impegni OIL** (come ad esempio richiesto per l'Accordo di libero scambio UE-Vietnam). Il tema si è già posto in occasione di una controversia UE-Corea del Sud su impegni in materia di diritti dei lavoratori derivanti dal relativo Accordo di libero scambio; al riguardo, una recente relazione del gruppo di esperti (20 gennaio 2021) ha osservato che quell'accordo (che reca la stessa formulazione di quello con la Cina, "*make continued and sustained efforts*") sembra confermare **le preoccupazioni secondo cui tale formulazione è solo un "auspicio di cui non può essere pretesa l'applicazione"** e pertanto non è necessariamente suscettibile di condurre ai risultati attesi dall'UE.

Secondo la Commissione (v. [factsheet del 12 marzo 2021](#)) **l'accordo riequilibrerà le condizioni bilaterali di investimento vincolando giuridicamente i livelli di apertura attuali e futuri della**

Cina, eliminando i requisiti di joint venture e abbassando i massimali azionari in alcuni settori.

Attualmente le restrizioni che la Cina pone agli investimenti esteri in forma di divieto assoluto, requisiti di joint-venture, massimali azionari o regimi di autorizzazione rimangono le più elevate al mondo. Sono più elevate che in Europa in tutti i settori dell'economia, con differenze particolarmente ampie nei settori delle telecomunicazioni e finanziario.

L'accordo proibisce trasferimenti di tecnologia forzati. Ciò è importante se si considera che 1 impresa europea su 6 si è sentita obbligata a trasferire tecnologia per mantenere l'accesso al mercato, ma tale cifra diventa 1 su 3 nei settori più innovativi, quali dispositivi medici, aerospaziale e aeronautico, ambiente.

Con l'obiettivo di disciplinare il comportamento delle imprese di proprietà dello Stato (SOE), il CAI impone loro di agire in base a considerazioni commerciali e di non discriminare gli acquisti e le vendite di beni o servizi. Infatti, spesso anche gli investitori dell'UE risentono della concorrenza sleale **delle imprese di stato cinesi che rappresentano circa il 40 % dell'economia cinese.** Delle 10 maggiori società cinesi, 9 sono imprese di proprietà dello Stato (SOE). **Le SOE sono particolarmente dominanti in settori chiave quali le banche, i trasporti e le telecomunicazioni, dunque gli investitori dell'UE sono obbligati ad interagire con loro sia in qualità di fornitori sia in qualità di consumatori.**

Il contesto geopolitico

È stato osservato che l'idea alla base del CAI è quella di aprire nuove opportunità di business alle imprese europee e cinesi in una vasta gamma di settori. **le aziende europee avranno ora un migliore accesso ai settori manifatturiero, ingegneristico, bancario, contabile, immobiliare, delle telecomunicazioni e della consulenza. I negoziatori della Commissione sono riusciti a inserire una clausola secondo la quale i loro investimenti non devono essere "trattati in modo meno favorevole" rispetto ai concorrenti nazionali.** I funzionari dell'UE hanno anche convenuto che la **Cina deve essere più trasparente riguardo ai sussidi statali. In cambio di un migliore accesso al mercato europeo ancor più grande di quello che ha oggi, Pechino** sarà obbligata a pubblicare ogni anno una lista di sussidi forniti ai settori designati.

È stato inoltre rilevato che per la Cina i vantaggi sono soprattutto **di carattere geopolitico.** L'Accordo infatti avviene a poca distanza dalla conclusione di un altro importante accordo commerciale, il “Regional Comprehensive Economic Partnership, (RCEP)”¹ – siglato tra i paesi dell’ASEAN più Cina, Giappone, Corea del Sud, Australia e Nuova Zelanda –, **e aiuterebbe Pechino a distendere i propri rapporti con l’Occidente e le sue economie.**

Alla domanda se questo accordo possa agevolarne un altro tra Cina e Stati Uniti dopo anni di guerra commerciale, molti hanno riposto in senso negativo in quanto **per ora più che incentivare il riavvicinamento tra USA e Cina, la conclusione dell'accordo ha differenziato gli approcci europeo e statunitense al dossier cinese**². Numerosissimi i think tank ³che denunciano l'allargamento del divario transatlantico segnato dal CAI.

¹ Sulla RCEP si veda la [Nota n. 88](#) dell'Osservatorio di politica internazionale

² <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/ue-cina-il-super-accordo-sugli-investimenti-28820>

³ <https://www.bruegel.org/2021/01/europes-disappointing-investment-deal-with-china/>

<https://www.institutmontaigne.org/en/publications/wins-and-losses-eu-china-investment-agreement-cai>

<https://carnegieeurope.eu/strategieurope/83572>

<https://www.aei.org/economics/bidens-first-defeat-the-china-eu-trade-agreement/>

<https://www.aei.org/economics/bidens-first-defeat-the-china-eu-trade-agreement/>

Uno dei principali ostacoli per la conclusione dell'accordo è il mancato rispetto dei diritti umani da parte del regime cinese. Il Parlamento europeo aveva votato nel dicembre 2019 una [risoluzione](#) affinché il CAI includesse un impegno adeguato nel rispettare le convenzioni internazionali contro il **lavoro forzato**. Il riferimento diretto della risoluzione è **la minoranza musulmana degli uiguri nella regione occidentale dello Xinjiang, dove – stando a diversi report – gli uiguri vengono concentrati in centri di detenzione in cui sono soggetti a lavori forzati**.

Anche un gruppo di ONG ha lanciato un [appello congiunto](#) all'UE per l'inclusione di una clausola sui diritti umani nel CAI, ritenuta un elemento essenziale, e l'obbligo, tra l'altro, che la Cina ratifichi quattro convenzioni fondamentali dell'OIL prima di "aderire" all'accordo. Fa riferimento alle relazioni sui **regimi di lavoro forzato in Cina** che "possono rappresentare un rischio diretto per gli investitori europei di esposizione diretta o indiretta a tali regimi, rendendoli complici e suscettibili di incorrere in eventuali responsabilità giuridiche". L'appello sottolinea che il CAI invierebbe un segnale del fatto che l'UE spinge "per una più stretta cooperazione senza riguardo alla portata e alla gravità delle violazioni dei diritti umani perpetrate dal partito comunista cinese [PCC], anche quando Pechino viola direttamente e apertamente i trattati internazionali".

Il perché della recente accelerazione sui negoziati

[E' stato osservato](#) che "il principio che sembra essere alla base della decisione europea di lavorare per concludere i negoziati entro la scadenza del 31 dicembre è stato quello di **“ottenere tutto il possibile”** dalla situazione", come [sottolineato](#), tra gli altri, anche da Alicia García-Herrero, Senior Economist dell'Istituto francese Natixis, per il South China Morning Post. Dopo la pandemia, infatti, le istituzioni europee sono sempre più consapevoli che **sarà l'economia cinese quella che crescerà maggiormente** e, di conseguenza, hanno dato priorità a fare in modo che l'economia europea tragga più benefici possibili dallo slancio cinese, un po' come era stato dopo tutte le grandi crisi dell'ultimo trentennio. La sensazione, tuttavia, è che i **valori europei**, almeno in questa fase, siano stati messi da parte in favore di un approccio pragmatico. Rimane, comunque, la parola al **Parlamento europeo** che, come [nota](#) Sophie Richardson, Direttrice del Programma Cina di Human Rights Watch, negli ultimi anni si è dimostrato sempre più attento **alle questioni inerenti ai diritti in Cina** e che potrebbe quindi chiedere alcune revisioni prima di ratificare l'Accordo".

Più ampiamente [è stato osservato](#) che "l'intervento di Xi si è reso necessario per sbloccare lo stallo nei negoziati. Da molto tempo l'Unione europea chiedeva reciprocità lamentando una certa asimmetria a favore delle imprese cinesi. L'entrata in campo del presidente cinese dimostra come questo accordo abbia un significato economico ma anche, soprattutto, politico. Credo che Xi abbia visto una finestra di opportunità prima dell'insediamento dell'amministrazione statunitense di Joe Biden, che vorrà sicuramente recuperare quel rapporto privilegiato con l'Unione europea che Donald Trump ha invece voluto non considerare come prioritario nei suoi anni alla Casa Bianca. Il presidente potrebbe aver temuto pressioni di Washington su Bruxelles e le capitali europee per rimandare l'intesa".

Secondo gli stessi commentatori, "l'Unione europea ha portato a casa un accordo che le consente di confermare la sua posizione sulla Cina, definita dal 2019 allo stesso tempo “partner negoziale, competitor economico e rivale sistemico”. Questo accordo dimostra che c'è engagement di Pechino su temi di interesse europeo come sostenibilità, *level playing field* e adeguamento agli standard che proibiscono il lavoro forzato: in altre parole, **si cerca di evitare che il rivale sistemico sostenga e**

diffonda le proprie regole. Inoltre, l'intesa permette all'Unione europea di affermare la propria autonomia e percorrere una sorta di "terza via" tra l'opposizione totale a Pechino e un assoluto allineamento alle posizioni cinesi, che non è e non può essere nelle corde delle democrazie occidentali. [...]

Mentre Biden spera di costruire un fronte di democrazie con i partner in Europa e nell'Indo-Pacifico⁴ per portare il confronto con la Cina su una dimensione multilaterale, la Cina dal canto suo conclude il CAI con l'UE e la RCEP. Già con il *pivot to Asia* e il TPP (Transatlantic Pacific Partnership) (che Trump ha rinnegato) era evidente che è in atto da tempo un tentativo di raccogliere Paesi cosiddetti *like-minded* per stabilire gli standard del XXI secolo. Ma c'è un problema: molti Paesi che possono rientrare in questo discorso — come **Australia, Corea del Sud e Giappone** — sono molto legati economicamente alla Cina, che presto diventerà la prima economia del mondo. [...] "Ecco il problema: che cosa intende fare l'Occidente con i Paesi che democratici non sono? Vuole rinunciare al legame economico attuando il *decoupling* o è disposto a commerciare con Paesi che non condividono (del tutto) i valori occidentali?" [...] "La "terza via" europea deve essere di questo tipo: se faccio *engagement* con Paesi come la Cina, destinati a dominare la scena economica mondiale, posso continuare a discutere con loro senza essere supino o silente dinanzi a certi loro comportamenti".

A cura di Angela Mattiello

⁴ È di questi giorni la riattivazione del c.d. **Quad** (*Quadrilateral Security Dialogue*) tra USA, India, Giappone, Australia a livello di vertice: tale dialogo multilaterale ha il suo baricentro nel [settore Indo-Pacifico](#), area determinante per la definizione degli equilibri del XXI secolo, a partire dalle rotte commerciali est-ovest e dal potenziale economico dell'India. Nato in funzione del contenimento di Pechino (tanto da essere spesso indicata come "NATO asiatica") dopo lo tsunami del 2004, il Quad in tempi di pandemia punta a creare [4 aree di collaborazione tra le democrazie del quadrilatero](#): sicurezza marittima; sicurezza delle catene dell'offerta; cooperazione tecnologica; outreach asiatico.