



ALTO RAPPRESENTANTE  
DELL'UNIONE PER  
GLI AFFARI ESTERI E  
LA POLITICA DI SICUREZZA

Strasburgo, 12.3.2019  
JOIN(2019) 5 final

**COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO  
EUROPEO E AL CONSIGLIO**

**UE-Cina – Una prospettiva strategica**

## I. Introduzione

L'Unione europea (UE) e la Cina intrattengono relazioni di lunga data e rappresentano due delle tre maggiori economie e dei tre principali operatori commerciali del mondo. Attualmente la Cina è il secondo partner commerciale dell'UE dopo gli Stati Uniti e l'UE è il maggior partner commerciale della Cina<sup>1</sup>. Entrambe le parti si sono impegnate a costruire un partenariato strategico globale conformemente all'**agenda strategica 2020 UE-Cina per la cooperazione**<sup>2</sup>.

Ciò nonostante, **in Europa è sempre più diffusa la sensazione che l'equilibrio tra le sfide e le opportunità associate alla Cina si sia modificato**. Negli ultimi dieci anni, il potere economico e l'influenza politica della Cina sono aumentati in una misura e a una velocità senza precedenti, a riprova della sua ambizione di assumere un ruolo guida sulla scena mondiale.

La Cina non può più essere considerata un paese in via di sviluppo, perché fa parte degli attori fondamentali a livello mondiale e delle principali potenze tecnologiche. La sua presenza sempre più diffusa nel mondo, compresa l'Europa, dovrebbe essere accompagnata da maggiori responsabilità nella promozione di un ordine internazionale basato su regole, così come da una maggiore reciprocità, non discriminazione e apertura del suo sistema. Le ambizioni di riforma espresse pubblicamente dalla Cina dovrebbero tradursi in politiche o azioni commisurate al suo ruolo e alle sue responsabilità.

La **strategia dell'UE sulla Cina del 2016**<sup>3</sup> resta la **pietra angolare dell'impegno dell'UE**, cioè il punto di partenza per modificare ulteriormente la sua politica rendendola più realistica, assertiva e pluridimensionale<sup>4</sup>, affinché le relazioni con questo partner strategico siano eque, equilibrate e reciprocamente vantaggiose.

A seconda dei settori, la Cina è un partner di cooperazione con obiettivi largamente allineati a quelli dell'UE, un partner di negoziato con cui l'UE deve trovare un equilibrio di interessi, un concorrente economico che ambisce alla leadership tecnologica e un rivale sistemico che promuove modelli di governance alternativi. Questo richiede un approccio flessibile e pragmatico per l'intera UE che consenta una difesa di principio degli interessi e dei valori. Gli strumenti e le modalità dell'impegno dell'UE nei confronti della Cina dovrebbero inoltre essere differenziati a seconda delle questioni e delle politiche interessate. L'UE dovrebbe utilizzare i nessi tra i diversi ambiti e settori di intervento al fine di dare maggiore impulso al conseguimento dei suoi obiettivi.

La risposta dell'UE dovrebbe ispirarsi a tre obiettivi:

- basandosi su interessi e principi chiaramente definiti, l'UE dovrebbe approfondire il dialogo con la Cina per promuovere gli interessi comuni a livello mondiale;

---

<sup>1</sup> Nel 2017 l'UE era il principale partner della Cina, con il 13 % delle importazioni di beni in Cina (217 miliardi di EUR) e il 16 % delle esportazioni di beni dalla Cina (332 miliardi di EUR). Nello stesso anno la Cina ha rappresentato l'11 % delle esportazioni di beni extra-UE (198 miliardi di EUR) ed è stata il principale partner, con il 20 % delle importazioni di beni extra-UE (EUR 375 miliardi di EUR).

<sup>2</sup> [Agenda strategica 2020 UE-Cina per la cooperazione](#), 2013.

<sup>3</sup> Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio – Elementi per una nuova strategia sulla Cina (JOIN(2016) 30 del 22 giugno 2016) e conclusioni del Consiglio relative alla strategia dell'UE sulla Cina del 18 luglio 2016.

<sup>4</sup> L'UE mantiene la sua adesione alla politica della "Cina unica". Conferma l'impegno a continuare a sviluppare le relazioni con Taiwan e a sostenere i valori condivisi su cui si fonda il suo sistema di governance, enunciati nella strategia dell'UE sulla Cina del 2016.

- l'UE dovrebbe promuovere attivamente condizioni più equilibrate e reciproche che disciplinino le relazioni economiche;
- vi sono infine settori in cui, per preservare a lungo termine la propria prosperità, i propri valori e il proprio modello sociale, l'UE deve adattarsi alle mutate realtà economiche, potenziare le sue politiche interne e rafforzare la sua base industriale.

Trovare un giusto equilibrio fra i vari approcci strategici presuppone una valutazione politica, che richiede l'attenzione del Consiglio europeo.

Solo se saranno **veramente uniti**, l'UE e i suoi Stati membri potranno conseguire i loro obiettivi in relazione alla Cina. **Tutti gli Stati membri, sia singolarmente che nei quadri di cooperazione subregionali** quali il formato 16+1<sup>5</sup>, sono chiamati a garantire, nell'ambito della collaborazione con la Cina, la coerenza con il diritto, le norme e le politiche dell'UE.

La presente comunicazione congiunta esamina le varie dimensioni delle nostre relazioni, con le relative sfide e opportunità, e **definisce 10 azioni concrete** che dovranno essere discusse e approvate dal Consiglio europeo.

## **II. Collaborare con la Cina per sostenere un multilateralismo efficace e combattere i cambiamenti climatici**

L'UE si è impegnata a collaborare con la Cina per **promuovere un ordine internazionale basato su regole**. La Cina si è impegnata a sostenere un modello di governance mondiale giusto ed equo. Tuttavia, il suo impegno a favore del multilateralismo è talvolta selettivo e fondato su un'interpretazione diversa dell'ordine internazionale basato su regole. Pur avendo spesso ribadito la sua richiesta legittima di riformare la governance globale per aumentare la partecipazione delle economie emergenti e conferire loro un maggior potere decisionale, la Cina non è stata sempre disposta ad accettare nuove norme che riflettessero la responsabilità e la rendicontabilità associate a questo ruolo rafforzato. La promozione selettiva di determinate norme a scapito di altre mina la sostenibilità dell'ordine internazionale basato su regole.

L'UE è determinata a sostenere un **multilateralismo efficace** con al centro le Nazioni Unite. In quanto membro permanente del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e beneficiario del sistema multilaterale, la Cina ha il dovere di sostenere i tre pilastri dell'ONU, vale a dire diritti umani, pace e sicurezza, sviluppo.

La capacità dell'UE e della Cina di **intrattenere un dialogo effettivo sui diritti umani** sarà un indicatore importante della qualità delle relazioni bilaterali. L'UE riconosce i progressi compiuti dalla Cina per quanto riguarda i diritti economici e sociali. D'altro canto, però, la situazione dei diritti umani in Cina sta peggiorando, specie per quanto riguarda lo Xinjiang e i diritti civili e politici, come dimostra la repressione costante esercitata nei confronti degli avvocati e degli attivisti per i diritti umani. I diritti umani dei cittadini dell'UE e degli altri paesi in Cina devono essere tutelati. Il grado elevato di autonomia sancito dalla legge fondamentale di Hong Kong deve essere rispettato.

**Gli impegni e gli interessi condivisi dell'UE e della Cina relativi allo sviluppo sostenibile globale e all'Agenda 2030** offrono la possibilità di intensificare la cooperazione, anche nei paesi terzi. Vi è un reale bisogno di collaborare e di mettere a disposizione le notevoli risorse necessarie per conseguire gli obiettivi di sviluppo

---

<sup>5</sup> Detto anche "Cooperazione tra la Cina e i paesi dell'Europa centrale e orientale".

sostenibile. Visti i suoi ingenti investimenti nei paesi partner, la Cina dovrebbe aumentare il proprio impegno in quanto donatore di aiuto pubblico allo sviluppo e partner nei consessi multilaterali. In quest'ottica, dovremmo avviare un dialogo, promuovere sinergie e collaborare maggiormente per mantenere lo slancio impresso alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile nei paesi terzi.

Dato che gli Stati membri dell'UE erogano collettivamente il maggior contributo al bilancio delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace<sup>6</sup> e che il bilancio della Cina è il secondo dopo quello degli Stati Uniti, si dovrebbero individuare opportunità di condividere l'esperienza operativa in questo campo.

*Azione 1: l'UE intensificherà la cooperazione con la Cina per adempiere alle responsabilità comuni relative ai tre pilastri delle Nazioni Unite: diritti umani, pace e sicurezza, sviluppo.*

Per quanto riguarda i **cambiamenti climatici**, la Cina è al tempo stesso la principale fonte mondiale di emissioni di carbonio e il principale investitore nell'energia rinnovabile. L'UE apprezza che la Cina sia uno dei principali facilitatori dell'accordo di Parigi, ma il fatto che stia costruendo centrali a carbone in un gran numero di paesi nuoce agli obiettivi globali dell'accordo. La Cina è un partner strategico per quanto riguarda i cambiamenti climatici e la transizione verso l'energia pulita, con cui dobbiamo continuare a sviluppare relazioni solide anche solo per l'entità delle sue emissioni (circa il 27 % del valore globale), che è in costante aumento. Il nostro partenariato è di fondamentale importanza per il successo dell'azione mondiale per il clima, degli sforzi finalizzati alla transizione verso l'energia pulita e della governance degli oceani. Un impegno da parte della Cina a iniziare a limitare le sue emissioni entro il 2030 darebbe nuovo slancio alla lotta contro i cambiamenti climatici, in linea con l'accordo di Parigi, e ispirerebbe le azioni in tutto il mondo. L'UE e la Cina dovrebbero inoltre intensificare la cooperazione per quanto riguarda la finanza sostenibile, in modo da convogliare i flussi di capitali privati verso un'economia più sostenibile e climaticamente neutra.

*Azione 2: per lottare in modo più efficace contro i cambiamenti climatici, l'UE invita la Cina a iniziare a limitare le sue emissioni entro il 2030, in linea con gli obiettivi dell'accordo di Parigi.*

### **III. Impegno a favore della pace, della sicurezza e dello sviluppo economico sostenibile a livello internazionale**

La Cina è un partner strategico dell'UE nella risposta alle sfide globali e internazionali. Esistono tuttavia preoccupazioni e differenze inerenti alla sicurezza per quanto riguarda l'applicazione del diritto internazionale, il rispetto della buona governance e lo sviluppo economico sostenibile.

La Cina ha la capacità e il dovere di svolgere un ruolo importante nell'**affrontare le sfide regionali nel campo della sicurezza**. Ad esempio, la partecipazione e il sostegno della Cina al piano d'azione congiunto globale per l'Iran sono stati fondamentali per garantire, in un primo tempo, la conclusione dell'accordo e, successivamente, la sua piena ed effettiva attuazione<sup>7</sup>. Gli approcci coordinati dell'UE e della Cina per quanto riguarda le operazioni

<sup>6</sup> La quota collettiva dei 28 Stati membri dell'UE per il periodo 2016-2018 è stata pari al 31,96 % del bilancio per il mantenimento della pace, contro il 10,24 % per la Cina.

<sup>7</sup> Anche attraverso la copresidenza del gruppo di lavoro sul progetto di ammodernamento di Arak e gli sforzi per salvaguardare gli effetti positivi della revoca delle sanzioni.

antipirateria nel Golfo di Aden e al largo del Corno d'Africa hanno aumentato la sicurezza della navigazione in queste zone.

L'intensificazione della cooperazione rimane importante per rafforzare la fiducia politica. La Cina svolgerà un ruolo di rilievo per conseguire la denuclearizzazione della Repubblica popolare democratica di Corea. L'UE intende inoltre collaborare con la Cina per sostenere il futuro processo di pace in Afghanistan e affrontare la questione dei Rohingya in Myanmar.

Le **rivendicazioni marittime** della Cina nel Mar cinese meridionale e il suo rifiuto di accettare i lodi arbitrari vincolanti emessi in virtù della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare si ripercuotono sull'ordinamento giuridico internazionale, rendono più difficile risolvere le tensioni riguardanti corridoi marittimi di vitale importanza per gli interessi economici dell'UE<sup>8</sup> e sono in contrasto con il desiderio espresso dalla Cina di avere voce in capitolo per quanto riguarda le questioni artiche.

Il costante rafforzamento delle capacità militari della Cina, associato alla sua visione globale e alla sua ambizione di disporre entro il 2050 delle forze armate più avanzate dal punto di vista tecnologico, pongono questioni di sicurezza per l'UE già nel breve-medio periodo. Oltre a minare la fiducia, le minacce ibride transettoriali, comprese le operazioni di informazione e le vaste esercitazioni militari, mettono a repentaglio la sicurezza dell'UE e vanno affrontate nell'ambito delle nostre relazioni reciproche.

*Azione 3: prendendo spunto dalla cooperazione positiva riguardo al piano d'azione congiunto globale per l'Iran, l'UE approfondirà il dialogo con la Cina in materia di pace e sicurezza.*

L'attività commerciale e di investimento della Cina nei paesi terzi, compresi i Balcani occidentali, il vicinato dell'UE e l'Africa, ha assunto una portata considerevole. **Gli investimenti cinesi hanno contribuito all'espansione di molte economie beneficiarie.** Questi investimenti, tuttavia, **trascurano spesso la sostenibilità socioeconomica e finanziaria** e possono portare a un indebitamento elevato e a un trasferimento del controllo di beni e risorse strategici. Questo compromette i tentativi di promuovere una buona governance sociale ed economica e, cosa ancora più importante, lo Stato di diritto e i diritti umani.

Le imprese europee risentono inoltre dell'assenza di parità di condizioni quando si trovano in concorrenza, sui mercati di paesi terzi, con imprese cinesi che hanno accesso a prestiti garantiti dallo Stato e crediti all'esportazione a condizioni preferenziali e che applicano standard aziendali e norme del lavoro diversi.

In quest'ottica, l'UE dovrebbe continuare a promuovere in modo ancora più determinato **la stabilità, lo sviluppo economico sostenibile e il rispetto della buona governance**, in partenariato con i paesi terzi. La maggiore presenza internazionale della Cina può offrire opportunità più ampie di cooperazione trilaterale e dialogo positivo, a patto di essere guidata dalla domanda e basata su una comprensione e su interessi reciproci, nelle regioni di importanza prioritaria per l'UE, come ad esempio l'Africa. L'UE incoraggerà la Cina a migliorare la trasparenza e la sostenibilità del debito applicando gli orientamenti operativi del G20 sul finanziamento sostenibile e appoggerà gli sforzi costanti del Club di Parigi finalizzati all'inclusione dei creditori dei mercati emergenti.

---

<sup>8</sup> Cfr. la dichiarazione dell'Alto rappresentante, a nome dell'UE, sulla sentenza resa nel procedimento arbitrale tra la Repubblica delle Filippine e la Repubblica popolare cinese del 15 luglio 2016.

Nei **Balcani occidentali** e nei **paesi del vicinato**, l'UE ha tutto l'interesse ad attuare in modo più efficace le sue politiche di allargamento e di vicinato, con l'obiettivo specifico di rafforzare la resilienza dei suoi partner e di garantirne la piena adesione ai suoi valori, alle sue norme e ai suoi standard, segnatamente in settori fondamentali quali lo Stato di diritto, gli appalti pubblici, l'ambiente, l'energia, le infrastrutture e la concorrenza. Questo comporta la piena attuazione degli accordi internazionali giuridicamente vincolanti<sup>9</sup> e la definizione delle priorità nell'ambito dei capitoli negoziali pertinenti del processo di allargamento ai fini di un'attuazione più mirata delle riforme.

Per sostenere finanziariamente gli obiettivi dell'UE e incentivare gli investimenti del settore privato, **occorre raggiungere rapidamente un accordo sugli strumenti per l'azione esterna del prossimo quadro finanziario pluriennale**, tra cui lo strumento di preadesione<sup>10</sup> e lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale, con il relativo Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile+, e in particolare la prevista garanzia degli investimenti (60 miliardi di EUR)<sup>11</sup>.

La **strategia dell'UE in materia di connessione tra l'Europa e l'Asia**<sup>12</sup> fornisce un quadro chiaro per una collaborazione con i nostri partner improntata alla fiducia, che consente all'Unione di ricercare sinergie con i paesi terzi, compresa la Cina, in materia di trasporti, energia e connettività digitale, in base alle norme e agli standard internazionali. I principi fondamentali dell'impegno dell'UE a favore della connettività sono la sostenibilità finanziaria, ambientale e sociale, la trasparenza, l'apertura degli appalti e la parità di condizioni.

La piattaforma di connettività UE-Cina, che rappresenta una prima opportunità di rafforzare la cooperazione e lavorare all'insegna della reciprocità e della trasparenza, dovrebbe essere ampliata. Il suo obiettivo è promuovere corridoi di trasporto sostenibili in base ai principi della politica relativa alle reti transeuropee di trasporto. L'avvio imminente di uno studio sui corridoi ferroviari tra l'UE e la Cina è un esempio di come si possano creare sinergie con la politica relativa alle reti transeuropee di trasporto<sup>13</sup>.

*Azione 4: per salvaguardare il suo interesse nei confronti della stabilità, dello sviluppo economico sostenibile e della buona governance nei paesi partner, l'UE applicherà in modo più rigoroso gli accordi e gli strumenti finanziari bilaterali esistenti e collaborerà con la Cina per seguire gli stessi principi attraverso l'attuazione della strategia dell'UE in materia di connessione tra l'Europa e l'Asia.*

<sup>9</sup> Come gli accordi di stabilizzazione e gli accordi di associazione/le zone di libero scambio globali e approfondite.

<sup>10</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA III) (COM (2018) 465 final del 14.6.2018).

<sup>11</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (COM(2018) 460 final del 14.6.2018).

<sup>12</sup> Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti "Connessione Europa-Asia - Elementi essenziali per una strategia dell'UE" (JOIN(2018) 31 del 19.9.2018).

<sup>13</sup> Regolamento (UE) n. 1315/2013 sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (GU L 348 del 20.12.2013, pag. 1).

#### **IV. Relazioni più equilibrate e reciproche in materia di commercio e investimenti**

Con un commercio pari in media a oltre 1 miliardo di EUR al giorno, l'UE e la Cina costituiscono l'una per l'altra mercati strategici. L'espansione del mercato interno e del peso economico della Cina offre opportunità importanti. La Cina, inoltre, si è affermata sempre più come concorrente strategico dell'UE, senza però concedere l'accesso reciproco al mercato e senza mantenere condizioni di parità. Il crescente peso economico della Cina aumenta i rischi di ricadute negative per l'economia mondiale derivanti dalle distorsioni generate dal sistema economico cinese e da un'eventuale recessione economica improvvisa. La strategia dell'UE nei confronti della Cina dovrebbe quindi tener conto della natura evolutiva dell'economia cinese.

Le politiche industriali ed economiche proattive e guidate dallo Stato cinese, come "Made in China 2025"<sup>14</sup>, mirano a sviluppare "campioni" nazionali e ad aiutarli ad assumere rilevanza mondiale in settori strategici ad alta tecnologia. **La Cina preserva i mercati interni** per i propri campioni, proteggendoli dalla concorrenza mediante un'apertura selettiva del mercato e restrizioni in materia di licenze e di investimenti, ingenti sovvenzioni alle imprese pubbliche e private, la chiusura del mercato degli appalti, obblighi di localizzazione, applicati anche ai dati, un trattamento favorevole riservato agli operatori nazionali nelle norme sulla protezione e sull'esercizio dei diritti di proprietà intellettuale e nelle altre leggi nazionali e la limitazione dell'accesso delle imprese straniere ai programmi finanziati dallo Stato. Per poter accedere al mercato cinese gli operatori dell'UE devono soddisfare requisiti gravosi quali la creazione di joint venture con imprese locali o il trasferimento di tecnologie fondamentali alle controparti cinesi. I servizi finanziari sono uno dei settori che più risentono della **manca di accesso reciproco al mercato**. Le imprese FinTech, le società di pagamento online, i fornitori di carte di credito, le banche e le imprese di assicurazioni cinesi sono sempre più presenti nell'UE, mentre agli operatori europei viene negato l'accesso al mercato cinese.

Vista l'entità dei nostri legami nel campo del commercio e degli investimenti, è importante **sviluppare relazioni economiche più equilibrate e reciproche**.

Vi sono diversi modi per farlo: collaborare con la Cina nei consessi internazionali per migliorare le regole, compiere progressi decisivi nei negoziati bilaterali, ma anche utilizzare mezzi quali gli strumenti di difesa commerciali recentemente aggiornati e potenziati.

**L'Organizzazione mondiale del commercio** è la pietra angolare del sistema commerciale multilaterale, ma è necessario aggiornare le sue regole e colmare alcune lacune per garantire condizioni di parità ed eliminare le pratiche sleali della Cina. La Cina dovrebbe partecipare attivamente al processo, anche attraverso il gruppo di lavoro congiunto sulla riforma dell'Organizzazione mondiale del commercio istituito in occasione del vertice UE-Cina del 2018. L'avvio di negoziati su discipline più rigorose in materia di sovvenzioni all'industria è una priorità assoluta al riguardo, nonché un indicatore dell'impegno della Cina. Sarà altrettanto fondamentale progredire verso l'eliminazione dei trasferimenti forzati di tecnologia.

---

<sup>14</sup> Politica che promuove settori quali tecnologie dell'informazione avanzate, macchinari e robotica, apparecchiature aerospaziali e aeronautiche, attrezzature di ingegneria navale e navi ad alta tecnologia, attrezzature avanzate per il trasporto ferroviario, veicoli a risparmio energetico e energia rinnovabile, macchine e attrezzature agricole, nuovi materiali, biofarmaceutica e prodotti medici ad alte prestazioni. Cfr. 中国制造2025 (Made in China 2025), Consiglio di Stato, 8 maggio 2015.

Nel 2013 sono stati avviati i negoziati per un **accordo globale sugli investimenti**, che costituirà uno strumento fondamentale per riequilibrare le relazioni di investimento e garantire, al tempo stesso, un trattamento equo e paritario alle imprese dell'UE operanti in Cina e la certezza giuridica alle imprese cinesi in tutto il mercato unico. Nel corso del 2019 le parti dovrebbero compiere progressi considerevoli in sede negoziale, con l'obiettivo di concludere un accordo ambizioso nel 2020.

La firma dell'**accordo bilaterale UE-Cina sulla sicurezza aerea nelle prossime settimane** incentiverà il commercio di aerei e prodotti collegati e garantirà il massimo livello di sicurezza aerea.

Una rapida conclusione dei negoziati relativi all'**accordo sulle indicazioni geografiche** è di fondamentale importanza per garantire il riconoscimento reciproco delle indicazioni geografiche sui rispettivi mercati.

Le esportazioni di prodotti agricoli e alimentari dell'UE in Cina sono soggette a procedure discriminatorie, imprevedibili e gravose, a ritardi eccessivi e a decisioni non basate su dati scientifici. Parallelamente ai negoziati in corso, la Commissione discuterà con gli Stati membri sulle procedure attuali al fine di negoziare con una sola voce. La Cina dovrebbe trattare l'UE come un'entità unica per quanto riguarda le esportazioni di prodotti agricoli e alimentari, applicando nel contempo il principio di regionalizzazione.

Tutti gli aspetti sopra menzionati dimostreranno l'impegno della Cina a favore di relazioni economiche reciprocamente vantaggiose.

*Azione 5: per instaurare relazioni economiche più equilibrate e reciproche, l'UE invita la Cina a onorare gli impegni congiunti UE-Cina già esistenti, tra cui la riforma dell'Organizzazione mondiale del commercio, specie per quanto riguarda le sovvenzioni e i trasferimenti forzati di tecnologia, e la conclusione di accordi bilaterali sugli investimenti entro il 2020, sulle indicazioni geografiche entro tempi brevi e sulla sicurezza aerea nelle prossime settimane.*

**L'UE ha un mercato degli appalti aperto che è il più grande** del mondo. Al tempo stesso, le imprese dell'UE incontrano spesso difficoltà per accedere alle opportunità di partecipazione agli appalti sui mercati della Cina e di altri paesi, specialmente nei settori in cui dette imprese risultano fortemente competitive (attrezzature di trasporto, telecomunicazioni, produzione di energia, dispositivi medici, servizi di costruzione, ecc.). Questa **tendenza protezionistica è in aumento**.

La proposta riveduta della Commissione relativa a uno strumento per gli appalti internazionali<sup>15</sup> è stata presentata al Parlamento europeo e al Consiglio nel gennaio 2016. Il regolamento conferirebbe all'UE un ulteriore mezzo di pressione nei negoziati sulla reciprocità e sull'apertura del mercato, offrendo nuove opportunità alle imprese europee.

*Azione 6: per promuovere la reciprocità e ampliare le opportunità di accesso agli appalti in Cina, il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero adottare lo strumento per gli appalti internazionali entro la fine del 2019.*

---

<sup>15</sup> Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso di beni e servizi di paesi terzi al mercato interno degli appalti pubblici dell'Unione europea e alle procedure a sostegno dei negoziati sull'accesso di beni e servizi dell'Unione europea ai mercati degli appalti pubblici dei paesi terzi (COM(2016) 034 final del 29.1.2019).



## V. Migliorare la competitività dell'Unione e garantire condizioni di parità

L'UE ha bisogno di un approccio proattivo per rafforzare la sua competitività economica e garantire condizioni di parità. Essa continuerà ad adottare misure concrete per rafforzare il mercato unico, compresa la capacità di convogliare gli investimenti verso i settori in cui sono in gioco i suoi interessi strategici.

La creazione di **un mercato unico per gli appalti pubblici** costituisce una delle realizzazioni principali del mercato interno. La pubblicazione dei bandi di gara a livello di UE garantisce la trasparenza e crea opportunità per le imprese in tutta l'Unione. Una migliore applicazione delle norme garantirà la qualità e la sicurezza in tutte le fasi del processo, un buon rapporto costi-benefici e la sostenibilità dei progetti. Se si considera che una quota sostanziale degli investimenti pubblici nell'economia dell'UE (2 000 miliardi di EUR all'anno, pari al 14 % del PIL dell'UE) viene spesa tramite appalti pubblici, un approccio più strategico potrebbe avere un impatto considerevole.

Pur **rispecchiando la natura sempre più globale dei mercati degli appalti pubblici**, un approccio più strategico al quadro UE per gli appalti potrebbe quindi agevolare l'individuazione e la rimozione delle barriere e delle lacune che ostano, in pratica, alla parità di condizioni. Ad esempio, si potrebbero rivedere le norme o rafforzarne l'applicazione per garantire che le procedure di appalto svolte nell'UE in base ad accordi internazionali<sup>16</sup> siano conformi ai principi di trasparenza e parità di trattamento sanciti dai trattati. Gli appalti pubblici per i progetti beneficiari di finanziamenti dell'UE dovrebbero inoltre garantire un livello elevato di qualità, sicurezza, sostenibilità e responsabilità sociale.

La Commissione **pubblicherà inoltre linee guida sul quadro giuridico relativo alla partecipazione di beni e offerenti stranieri al mercato UE** tenendo conto delle norme europee e internazionali sugli appalti, anche per quanto riguarda le offerte anormalmente basse, come pure del rispetto degli standard in materia di sicurezza, lavoro e ambiente e delle norme sugli aiuti di Stato.

*Azione 7: per garantire che si tenga conto non solo del prezzo, ma anche di standard elevati in materia di lavoro e di ambiente, la Commissione pubblicherà entro la metà del 2019 linee guida sulla partecipazione di beni e offerenti stranieri al mercato UE degli appalti. Entro la fine del 2019 la Commissione esaminerà inoltre, insieme agli Stati membri, l'applicazione del quadro attuale per individuarne le lacune.*

Gli strumenti politici dell'UE non compensano integralmente le ripercussioni sul mercato interno dell'UE delle sovvenzioni concesse dai governi stranieri. Gli strumenti previsti dalla politica di concorrenza dell'UE si applicano senza discriminazioni a tutti gli operatori economici, a prescindere dall'origine. Le norme UE sugli aiuti di Stato si applicano soltanto agli aiuti concessi dagli Stati membri. Inoltre, le norme UE sul controllo delle concentrazioni non consentono alla Commissione di intervenire contro l'acquisizione di un'impresa europea per il solo fatto che l'acquirente ha beneficiato di sovvenzioni straniere. Gli strumenti di difesa commerciale si applicano alle sovvenzioni che incidono

---

<sup>16</sup> In conformità delle norme vigenti, i progetti con paesi terzi vengono attuati per mezzo di accordi internazionali nel cui ambito le parti possono concordare norme specifiche sugli appalti. Gli strumenti UE sugli appalti non si applicano in questi casi, ma dette norme specifiche sugli appalti devono conformarsi ai principi basilari di trasparenza e parità di trattamento sanciti dai trattati.

sul prezzo dei prodotti importati nell'UE, ma questi strumenti non coprono tutti i possibili effetti delle sovvenzioni e del sostegno sleali forniti da paesi terzi.

Per colmare questa lacuna, è necessario **riflettere su come l'UE possa gestire adeguatamente gli effetti distorsivi della proprietà statale e dei finanziamenti pubblici di imprese straniere sul suo mercato interno.**

*Azione 8: per ovviare efficacemente agli effetti distorsivi della proprietà statale e dei finanziamenti pubblici esteri nel mercato interno, la Commissione individuerà entro la fine del 2019 il modo di colmare le lacune esistenti nel diritto dell'UE.*

Nell'ambito della nuova strategia di politica industriale<sup>17</sup>, l'UE dovrebbe **incentivare la cooperazione industriale transfrontaliera con i principali attori europei in relazione alle catene del valore strategiche** che rivestono un'importanza fondamentale per la competitività industriale e l'autonomia strategica dell'Unione. Il forum strategico per i progetti importanti di comune interesse europeo è chiamato a svolgere un ruolo significativo, così come l'esecuzione collettiva di iniziative quali il Piano coordinato sull'intelligenza artificiale approvato di recente<sup>18</sup> e il progetto "European Battery Alliance"<sup>19</sup>.

Il **piano coordinato**, che si basa sulla **strategia europea per l'intelligenza artificiale**<sup>20</sup>, definisce una serie di misure operative volte a massimizzare l'effetto degli investimenti e ad aiutare l'Europa a diventare la regione leader a livello mondiale in materia di sviluppo e adozione di un'intelligenza artificiale all'avanguardia, etica e sicura. Queste azioni congiunte mirano in particolare ad aumentare gli investimenti e la disponibilità dei dati, a promuovere il talento e a rafforzare la fiducia. Una cooperazione più stretta ed efficiente è indispensabile per attuare l'approccio basato sui valori dell'UE, che è incentrato su un'intelligenza artificiale antropocentrica e affidabile quale condizione fondamentale per un'accettazione più ampia.

Il **Piano d'azione strategico per le batterie** adottato nel maggio 2018 mira a creare in Europa un "ecosistema" competitivo, sostenibile e innovativo per le batterie che copra l'intera catena del valore. Le batterie sono essenziali per lo stoccaggio dell'energia e la mobilità pulita e rivestiranno un'importanza strategica per la modernizzazione dell'industria dell'UE. Ci si sta adoperando con particolare impegno per assicurare un approvvigionamento affidabile di materie prime e l'accesso alle terre rare.

Per garantire la competitività a lungo termine degli operatori dell'UE, anche nei settori in cui le sue imprese non godono di un accesso reciproco al mercato, l'Unione **ha bisogno di**

---

<sup>17</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti - Investire in un'industria intelligente, innovativa e sostenibile - Una nuova strategia di politica industriale dell'UE (COM(2017) 479 final del 13.9.2017).

<sup>18</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Piano coordinato sull'intelligenza artificiale" (COM(2018) 795 final del 7.12.2018).

<sup>19</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — L'Europa in movimento Una mobilità sostenibile per l'Europa: sicura, interconnessa e pulita, allegato 2 Piano d'azione strategico per le batterie (COM(2018) 293 final del 17.5.2018).

<sup>20</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "L'intelligenza artificiale per l'Europa" (COM(2018) 237 final del 7.12.2018).

**un ambizioso programma Orizzonte Europa<sup>21</sup>, aperto ai paesi terzi e alle organizzazioni internazionali, che le consenta di mantenersi all'avanguardia della ricerca e dell'innovazione a livello mondiale.** Il programma dovrebbe comprendere anche norme chiare sullo sfruttamento dei risultati e garantire un accesso reciproco effettivo ai finanziamenti per la ricerca e lo sviluppo.

La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio a raggiungere rapidamente un accordo sul programma Orizzonte Europa.

## **VI. Aumentare la sicurezza delle infrastrutture e rafforzare la base tecnologica**

Gli investimenti esteri nei settori strategici, le acquisizioni di beni, tecnologie e infrastrutture critici nell'UE, la partecipazione alla definizione delle norme UE e la fornitura di apparecchiature critiche possono mettere a rischio la sicurezza dell'Unione. Questo vale in particolare per le infrastrutture critiche come le reti 5G, che saranno fondamentali per il nostro futuro e devono essere del tutto sicure.

**In futuro le reti 5G costituiranno la spina dorsale delle nostre società ed economie,** collegando miliardi di oggetti e sistemi, tra cui sistemi sensibili relativi alle tecnologie di informazione e comunicazione in settori critici. Le eventuali vulnerabilità delle reti 5G potrebbero essere sfruttate per mettere a repentaglio i sistemi e le infrastrutture digitali in questione, rischiando di causare danni molto gravi. Diversi strumenti dell'UE, tra cui la direttiva sulla sicurezza delle reti e dei sistemi informativi<sup>22</sup>, il regolamento sulla cibersicurezza<sup>23</sup> di recente approvazione e il codice europeo delle comunicazioni elettroniche<sup>24</sup>, consentiranno di far fronte agli attacchi informatici e metteranno l'UE in condizioni di agire collettivamente per tutelare la sua economia e la sua società.

Dopo il Consiglio europeo, la Commissione adotterà una raccomandazione relativa a un approccio comune dell'UE ai rischi per la sicurezza delle reti 5G, basato su una valutazione coordinata dei rischi e su misure coordinate di gestione dei rischi a livello di UE, su un quadro efficace per la cooperazione e lo scambio di informazioni e su una conoscenza comune della situazione delle reti di comunicazione critiche nell'UE.

L'8 marzo 2019, la Commissione e l'Alto rappresentante hanno inoltre proposto **l'istituzione di un regime di sanzioni orizzontale per contrastare gli attacchi informatici.** Il regime proposto ha portata mondiale e consentirà all'UE di rispondere in modo flessibile, indipendentemente dal luogo di partenza degli attacchi informatici e dal fatto che siano commessi da attori statali o non statali. Una volta adottato, il regime di sanzioni permetterà all'Unione di reagire agli attacchi informatici con un "impatto significativo" che mettono a repentaglio l'integrità e la sicurezza dell'UE, dei suoi Stati membri e dei loro cittadini.

---

<sup>21</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce Orizzonte Europa - il programma quadro di ricerca e innovazione - e ne stabilisce le norme di partecipazione e diffusione (COM(2018) 435 del 7.6.2018).

<sup>22</sup> Direttiva (UE) 2016/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione (GU L 194 del 19.7.2016, pag. 1).

<sup>23</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'ENISA, l'agenzia dell'Unione europea per la cibersicurezza, che abroga il regolamento (UE) n. 526/2013, e relativo alla certificazione della cibersicurezza per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione ("regolamento sulla cibersicurezza") (COM(2017) 477 final del 13.9.2017).

<sup>24</sup> Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche (GU L 321 del 17.12.2018, pag. 36).

L'UE appoggerà gli sforzi profusi a livello multilaterale, specialmente in sede di G20, per promuovere flussi di dati liberi e sicuri basati su solide tutele della privacy dei dati personali.

*Azione 9: per scongiurare le possibili gravi implicazioni in termini di sicurezza delle infrastrutture digitali critiche va definito un approccio comune dell'UE alla sicurezza delle reti 5G. Dopo il Consiglio europeo, la Commissione europea pubblicherà una raccomandazione per avviare questo processo.*

Il nuovo regolamento **che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti** entrerà in vigore nell'aprile 2019 e si applicherà pienamente dal novembre 2020<sup>25</sup>. Oltre a fornire uno strumento molto efficace per individuare gli investimenti esteri nei beni, nelle tecnologie e nelle infrastrutture critici e migliorare l'informazione in merito, il regolamento consentirà di individuare e affrontare collettivamente le minacce per la sicurezza e l'ordine pubblico rappresentate dalle acquisizioni in settori sensibili.

Gli Stati membri dovrebbero approfittare del periodo compreso tra l'entrata in vigore e l'inizio dell'applicazione del regolamento per apportare le necessarie modifiche alle prassi e normative interne nazionali e per predisporre strutture amministrative che garantiscano una collaborazione efficace con la Commissione a livello di UE conformemente ai meccanismi già esistenti.

*Azione 10: per individuare i rischi che gli investimenti esteri nei beni, nelle tecnologie e nelle infrastrutture critici rappresentano in termini di sicurezza, e migliorare l'informazione in merito, gli Stati membri dovrebbero garantire l'attuazione rapida, integrale ed effettiva del regolamento sul controllo degli investimenti esteri diretti.*

Le norme UE sul **controllo delle esportazioni di beni a duplice uso** permettono all'Unione di monitorare le esportazioni nel campo delle tecnologie fondamentali e di verificarle dal punto di vista della sicurezza. La proposta della Commissione volta a modernizzare il controllo delle esportazioni<sup>26</sup> riguarda anche la cibersicurezza e le tecnologie di sorveglianza informatica. Il regolamento rafforzerebbe la capacità di adattamento e mitigazione dell'UE di fronte all'evoluzione dei rischi per la sicurezza e ai rapidi progressi tecnologici.

La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio ad adottare **prima possibile le norme aggiornate dell'UE sul controllo delle esportazioni**.

## VII. Conclusioni

La Commissione e l'Alto rappresentante **invitano il Consiglio europeo ad approvare le azioni seguenti:**

*Azione 1: l'UE intensificherà la cooperazione con la Cina per adempiere alle responsabilità comuni relative ai tre pilastri delle Nazioni Unite: diritti umani, pace e sicurezza, sviluppo.*

<sup>25</sup> [Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione](#) (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale).

<sup>26</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un regime dell'Unione di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione, dell'assistenza tecnica e del transito di prodotti a duplice uso (COM(2016) 616 final del 28.9.2016).

*Azione 2: per lottare in modo più efficace contro i cambiamenti climatici, l'UE invita la Cina a iniziare a limitare le sue emissioni entro il 2030, in linea con gli obiettivi dell'accordo di Parigi.*

*Azione 3: prendendo spunto dalla cooperazione positiva riguardo al piano d'azione congiunto globale per l'Iran, l'UE approfondirà il dialogo con la Cina in materia di pace e sicurezza.*

*Azione 4: per salvaguardare il suo interesse nei confronti della stabilità, dello sviluppo economico sostenibile e della buona governance nei paesi partner, l'UE applicherà in modo più rigoroso gli accordi e gli strumenti finanziari bilaterali esistenti e collaborerà con la Cina per seguire gli stessi principi attraverso l'attuazione della strategia dell'UE in materia di connessione tra l'Europa e l'Asia.*

*Azione 5: per instaurare relazioni economiche più equilibrate e reciproche, l'UE invita la Cina a onorare gli impegni congiunti UE-Cina già esistenti, tra cui la riforma dell'Organizzazione mondiale del commercio, specie per quanto riguarda le sovvenzioni e i trasferimenti forzati di tecnologia, e la conclusione di accordi bilaterali sugli investimenti entro il 2020, sulle indicazioni geografiche entro tempi brevi e sulla sicurezza aerea nelle prossime settimane.*

*Azione 6: per promuovere la reciprocità e ampliare le opportunità di accesso agli appalti in Cina, il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero adottare lo strumento per gli appalti internazionali entro la fine del 2019.*

*Azione 7: per garantire che si tenga conto non solo del prezzo, ma anche di standard elevati in materia di lavoro e di ambiente, la Commissione pubblicherà entro la metà del 2019 linee guida sulla partecipazione di beni e offerenti stranieri al mercato UE degli appalti. Entro la fine del 2019 la Commissione esaminerà inoltre, insieme agli Stati membri, l'applicazione del quadro attuale per individuarne le lacune.*

*Azione 8: per ovviare efficacemente agli effetti distorsivi della proprietà statale e dei finanziamenti pubblici esteri nel mercato interno, la Commissione individuerà entro la fine del 2019 il modo di colmare le lacune esistenti nel diritto dell'UE.*

*Azione 9: per scongiurare le possibili gravi implicazioni in termini di sicurezza delle infrastrutture digitali critiche va definito un approccio comune dell'UE alla sicurezza delle reti 5G. Dopo il Consiglio europeo, la Commissione europea pubblicherà una raccomandazione per avviare questo processo.*

*Azione 10: per individuare i rischi che gli investimenti esteri nei beni, nelle tecnologie e nelle infrastrutture critici rappresentano in termini di sicurezza, e migliorare l'informazione in merito, gli Stati membri dovrebbero garantire l'attuazione rapida, integrale ed effettiva del regolamento sul controllo degli investimenti esteri diretti.*