



Il posizionamento delle istituzioni europee verso gli investimenti infrastrutturali cinesi

Sara Berloto

Università degli Studi di Milano

Contatto: sara.berloto@unimi.it

Francesco Giovanni Lizzi

Università di Bologna

Contatto: francesco.lizzi3@unibo.it

Abstract¹

The European Union's relationship with China has been recently characterized by a complex interplay of convergence and divergence, evident in its discourse on Chinese infrastructure investments, particularly under the Belt and Road Initiative (BRI). However, this discourse is far from monolithic, reflecting the diverse perspectives and interests of the EU's key institutions and agencies: the EU Commission, European Parliament, European Council, Council of Ministers, and External Action Service. This paper, employing discourse analysis, delves into the internal tensions between convergent and divergent approaches towards Chinese infrastructure investments within these institutions over the past two European Parliament terms (2014-2023). By examining policy statements, legislative debates, and official communications, it illuminates the competing visions that shape the EU's engagement with China's infrastructure projects, thus providing insights into the factors driving EU policy formation in this complex area.

Keywords

Belt and Road; China; Discourse analysis; EU foreign policy; Infrastructure investments.

Introduzione

Nel complesso ambito delle relazioni esterne dell'Unione Europea, le relazioni Cina-UE occupano senza dubbio un posto di prim'ordine. Ad oggi, sono molteplici le istituzioni all'interno dell'architettura comunitaria che influenzano le posizioni assunte nei confronti del paese asiatico: dalla Commissione Europea all'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza (Alto Rappresentante), ma anche il Consiglio Europeo, il Parlamento Europeo e il Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea contribuiscono a vario titolo a definire i tratti caratterizzanti di questo rapporto. Nel corso degli ultimi anni, l'essenza dell'approccio europeo può essere riassunta nella definizione contenuta nella pubblicazione dello *strategic outlook*²

1 Entrambi gli autori desiderano ringraziare i revisori anonimi per il tempo dedicato al presente articolo e per le puntuali osservazioni, e la Redazione di *OrizzonteCina* per il supporto editoriale. Si ringrazia anche Flavia Lucenti per i preziosi suggerimenti.

2 Commissione Europea, *EU-China - A Strategic Outlook*, 12 marzo 2019, disponibile all'Url <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

adottato nel marzo del 2019, secondo il quale la Cina è da considerare contemporaneamente un partner per la cooperazione e la negoziazione, un concorrente economico e un rivale sistemico. Solo in tempi più recenti, a partire da marzo del 2023, la Presidente della Commissione UE Ursula von der Leyen ha inoltre accennato ad un cambio di direzione strategica per orientare le relazioni UE-Cina. Distanziandosi dall'approccio di matrice statunitense del *decoupling*, finalizzato a una riduzione dell'interdipendenza economica con la Cina, la nuova formula UE è sintetizzata dal termine *de-risking*, ossia la politica di "riduzione dal rischio", e prevede un dialogo "*open and frank*" con la controparte cinese.³

Dal 2017, le relazioni bilaterali tra UE e Cina hanno subito battute d'arresto anche a causa di forti tensioni, tra cui la condanna della Cina da parte dell'UE per la violazione dei diritti umani nella regione autonoma dello Xinjiang o l'ambigua posizione cinese nei confronti della guerra in Ucraina.⁴ Eppure, ciò non ha impedito il mantenimento di un certo grado di cooperazione, soprattutto economica, tra i due attori. Infatti, è proprio il senso di reciproco vantaggio derivante da una più stretta cooperazione economica sino-europea che ha rappresentato la norma a Bruxelles fino al 2018,⁵ e l'accordo politico raggiunto sull'Accordo globale sugli investimenti⁶ alla fine del 2020 ne è un esempio. La Cina e l'UE godono di solide relazioni commerciali bilaterali, essendo la Cina il terzo mercato principale per le merci provenienti dall'Unione Europea e il principale fornitore mondiale del mercato unico. Nel 2023, lo scambio complessivo di merci tra Cina e Unione Europea si è attestato attorno a 730 miliardi di euro.⁷ Tuttavia, soprattutto il caso degli investimenti cinesi nel mercato europeo è da tempo associato a discussioni riguardo alla mancanza di una posizione univoca e coerente dell'UE sul tema o, per dirla in altri termini, alle divergenze di posizionamento delle diverse istituzioni dell'Unione Europea. In quest'ottica, il caso della Belt and Road Initiative (BRI), il progetto infrastrutturale cinese inaugurato ad Astana e Giacarta dal Presidente Xi alla fine del 2013,⁸ rappresenta un interessante caso da prendere in esame. Negli anni successivi all'ideazione e al lancio della BRI, i più alti rappresentanti europei hanno mostrato sentimenti variegati e hanno espresso opinioni difformi e talvolta ambigue nei confronti dell'iniziativa, spaziando da esternazioni entusiaste a ferme avversioni. Un esempio di questa tendenza è dato dall'accostamento dei seguenti episodi: mentre nel maggio del 2017 i vertici dell'UE (tra cui l'allora Presidente della Commissione Jean-Claude Juncker), a Pechino per prendere parte al primo Forum della BRI,

3 La politica di "riduzione del rischio" è stata per la prima volta esposta dalla Presidente von der Leyen in occasione del discorso sui rapporti Cina-UE tenuto presso il Mercator Institute for China Studies (MERICS) e lo European Policy Centre, 30 marzo 2023, disponibile all'Url https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/speech_23_2063.

4 I principali elementi di tensione tra Cina e UE sono stati sintetizzati in una scheda informativa pubblicata sul sito dell'Alto Rappresentante, 7 dicembre 2023, disponibile all'Url https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-china-relations-factsheet_en.

5 Thomas Christiansen, Emil Kirchner e Uwe Wissenbach. *The European Union and China* (London: Bloomsbury Publishing, 2018).

6 Commissione Europea, EU trade relations with China, 2022, disponibile all'Url https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/china_en.

7 Commissione Europea, *European Union Trade with China*, 16 maggio 2024 disponibile all'Url https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_china_en.pdf.

8 I due momenti costitutivi della BRI sono: i) il discorso del Presidente Xi Jinping all'Università Nazarbayev di Astana, il 7 settembre 2013, che ha rivelato l'idea della Cintura economica della via della seta (Silk road economic belt), che collega la Cina all'Europa via terra; ii) il discorso del Presidente Xi Jinping al Parlamento indonesiano di Giacarta, il 3 ottobre 2013, che ha proposto una Via della seta marittima (Maritime silk road) che collega la Cina all'Europa via mare.

sorpresero la controparte cinese rifiutandosi di esprimere un esplicito sostegno all'iniziativa,⁹ pochi mesi dopo l'allora Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza Federica Mogherini ne elogiò pubblicamente le opportunità insite.

Oltre a una poco chiara posizione nei confronti dell'iniziativa cinese, l'altro argomento ricorrente tra le diverse istituzioni europee nei primi dieci anni di attuazione della BRI è stato quello di voler ideare un proprio progetto infrastrutturale alternativo. In maniera non dissimile dagli Stati Uniti – che a giugno del 2021 hanno annunciato la loro proposta competitiva denominata Build Back Better World (B3W) – la Presidente von der Leyen ha mostrato nei discorsi pronunciati dall'inizio del suo mandato nel 2019 un dinamismo crescente¹⁰ in questa direzione. Quindi, nel dicembre del 2021 la Commissione Europea e l'Alto Rappresentante dell'UE hanno presentato un progetto europeo, il Global Gateway,¹¹ che in alcuni aspetti è antitetico alla BRI e fornisce una struttura all'azione dell'Unione nel campo degli investimenti infrastrutturali. Anche attraverso le lenti del Global Gateway sarà interessante valutare e riflettere, nel prossimo futuro, sul ruolo globale assunto dall'UE e monitorare in quale direzione si evolverà la politica europea nei confronti della Cina. Ciononostante, passati già oltre due anni dalla sua adozione, le responsabilità per la sua attuazione non sono ancora chiare all'interno delle diverse istituzioni dell'UE.¹²

Sebbene numerosi studi abbiano già messo in luce l'evoluzione del posizionamento europeo nei confronti degli investimenti esteri cinesi,¹³ ponendo particolare enfasi sugli aspetti legali¹⁴ e sulle ripercussioni economiche¹⁵ dell'iniziativa, limitata attenzione è stata riposta nell'indagare come le singole istituzioni europee si siano espresse in merito. Questo articolo intende porre al centro dell'attenzione questo aspetto rispondendo alla seguente domanda di ricerca: durante il periodo compreso tra le ultime due legislature del Parlamento Europeo (2014-2023), quali sono state le principali posizioni assunte dalle diverse istituzioni dell'Unione Europea nei confronti degli investimenti infrastrutturali provenienti dalla Cina? Il presente studio mira a colmare una lacuna empirica offrendo una visione d'insieme sui discorsi delle istituzioni europee sul

9 Tom Phillips, "EU backs away from trade statement in blow to China's 'modern Silk Road plan'", *The Guardian*, 15 maggio 2017 disponibile all'Url https://www.theguardian.com/world/2017/may/15/eu-china-summit-beijing-xi-jinping-belt-and-road?utm_source=The+Sinocism+China+Newsletter&utm_campaign=f4a68c73fi-EMAIL_CAMPAIGN_2017_05_15&utm_medium=email&utm_term=0_171f237867-f4a68c73fi-29608249&mc_

10 Commissione Europea, *Speech by the President on EU-China relations*, 30 marzo 2023, disponibile all'Url https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063.

11 Pagina dedicata all'iniziativa Global Gateway sul sito della Commissione Europea, 2023, disponibile all'Url https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en.

12 Per un approfondimento su questo punto si prenda in considerazione il report pubblicato nel 2023 dal Centre for European Policy Studies dal titolo *An EU Global Gateway... to what?*, disponibile all'Url <https://www.ceps.eu/ceps-publications/an-eu-global-gateway-to-what/>.

13 Si vedano ad esempio: Ethan Kable, "Buying-up Europe No More? How the European Union Has Responded to the Challenges of Chinese Foreign Direct Investment", Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union 2021, 01 (2021): 37-48; Sophie Meunier, "Beggars can't be Choosers: The European Crisis and Chinese Direct Investment in the European Union", *Journal of European Integration*, 36 (2014): 283-302.

14 Dilini Pathirana e Pascal Kerneis, "Market access for investment and services under the EU-China comprehensive agreement on investment: an appraisal", *Asia Pacific Law Review*, 31 (2022): 1-23.

15 Daria S. Sokolan, "China's FDI under The Belt and Road Initiative in the EU", *RUDN Journal of Economics*, 29 (2021) 4: 785-95.

tema, che attualmente ha ricevuto maggiore attenzione nel mondo policy e dei think-tank.¹⁶ In questo senso, il contributo ambisce a essere complementare agli studi sulla posizione europea vis-à-vis la BRI,¹⁷ ampliando il discorso agli investimenti cinesi nelle infrastrutture europee in un periodo caratterizzato da rinnovate tensioni geoeconomiche e da un confine sempre più labile tra politica estera e politica commerciale e di investimento. Inoltre, l'articolo si propone di indagare se i discorsi delle istituzioni su questi investimenti siano stati più definiti nelle istituzioni di matrice intergovernativa che tradizionalmente hanno un peso maggiore nella politica estera europea – come il Consiglio dei Ministri e il Consiglio Europeo – o se invece la Commissione, il Servizio Europeo per l'Azione Esterna (EEAS) e il Parlamento abbiano sviluppato posizioni più articolate sulla questione.

In questo quadro, tra i diversi filoni che caratterizzano la letteratura sulla politica estera europea,¹⁸ che spazia da interpretazioni neorealiste¹⁹ a teorie spiccatamente neoliberali come l'integrazionismo,²⁰ il ramo dell'integrazione differenziata si contraddistingue in quanto interpreta la politica estera europea come risultato di un delicato equilibrio che si forma tra le diverse autonomie nazionali e l'integrazione regionale. Partendo da queste premesse, e riconoscendo che all'interno dell'Unione Europea è in atto una integrazione differenziata di tipo verticale che porta alcuni attori, tra cui l'Alto Rappresentante e la Commissione, a ricoprire un ruolo più dinamico in materia di politica estera, sicurezza e difesa, gli autori Rieker e Giske hanno di recente concettualizzato un framework per l'analisi di questa multi-attorialità propria dell'UE e definito una serie di ruoli specifici che le diverse agenzie UE possono rivestire.²¹

Il metodo adottato per analizzare l'evoluzione dei discorsi europei sugli investimenti infrastrutturali cinesi sfruttando la prospettiva teorica dell'integrazione differenziata comprende l'analisi del discorso.²² In particolare, la metodologia selezionata è di tipo qualitativo e adotta i canoni dell'approccio interpretativo all'analisi della politica estera.²³ Oggetto d'indagine è un corpus selezionato di documentazione ufficiale dell'Unione Europea identificato dopo aver condotto analisi documentali sui diversi siti ufficiali e database resi disponibili dalle cinque principali istituzioni UE (rispettivamente Parlamento Europeo, Commissione Europea, Servizio Europeo per l'Azione Esterna, Consiglio Europeo e Consiglio dei Ministri) che sono tutti attori chiave nella definizione delle relazioni UE-Cina. Attraverso l'analisi qualitativa del

16 Si veda per esempio il report redatto dal think tank del Parlamento Europeo su richiesta della Commissione Trasporti sugli investimenti cinesi nell'infrastruttura portuale europea, disponibile all'Url [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2023\)747278](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2023)747278).

17 Vassili Ntousas e Stephen Minas, *The European Union and China's Belt and Road: Impact, Engagement and Competition* (London: Routledge & CRC Press, 2022); Yu Jie, "The belt and road initiative: Domestic interests, bureaucratic politics and the EU-China relations", *Asia Europe Journal*, 16 (2018) 3: 223-236.

18 Martin Westlake (ed.), *The European Union's New Foreign Policy* (Londra: Palgrave Macmillan, 2020).

19 Simon Collard-Wexler, "Integration Under Anarchy: Neorealism and the European Union", *European Journal of International Relations*, 12 (2006): 397-432.

20 Andrew Moravcsik, "Liberal Intergovernmentalism", in *Oxford Research Encyclopedia of Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2020).

21 Pernille Rieker e Mathilde Tomine Eriksdatter Giske, "Conceptualising the multi-actor character of EU (rope)'s foreign policy"; *JOINT Research Papers*, (2021) 2.

22 Donatella della Porta e Michael Keating, *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

23 Dvora Yanow e Peregrine Schwartz-Shea, *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretive Turn* (Londra: Routledge, 2015).

discorso e del contenuto è possibile estrapolare quali siano le principali narrazioni, le strategie retoriche e i posizionamenti che hanno caratterizzato la posizione UE nei confronti degli investimenti cinesi nell'ultimo decennio.²⁴ Alle narrazioni e ai posizionamenti, l'approccio interpretativo all'analisi della politica estera aggiunge una particolare attenzione ad ulteriori elementi quali le credenze e le tradizioni degli agenti.

La sezione seguente discute l'approccio teorico adottato dallo studio. Le successive illustrano il disegno della ricerca, la metodologia, la raccolta dei dati e i risultati emersi dall'analisi. Infine, la sezione conclusiva esplicita il contributo alla letteratura di riferimento e individua le principali limitazioni dello studio.

Il carattere multi-attoriale della politica estera dell'UE: integrazione differenziata e ruolo delle istituzioni

Al fine di analizzare le posizioni delle istituzioni europee sul tema degli investimenti infrastrutturali cinesi in Europa, occorre gettare luce sulla struttura alla base del *foreign policy making* in seno all'UE. La politica estera europea è tradizionalmente dominata da logiche intergovernative.²⁵ Ciò si riflette specialmente sia nel compito assegnato al Consiglio Europeo nel definire i principi e le linee generali della politica estera e di sicurezza comune, sia nelle decisioni da prendere all'unanimità in sede di voto del Consiglio dei Ministri UE in tema di politica estera e di sicurezza comune, dal momento che i Paesi membri la reputano un elemento particolarmente sensibile per la loro sicurezza nazionale.²⁶ Tale meccanismo è stato visto come un elemento di rischio, dal momento che il potere di veto in queste votazioni rischia sempre più di minare le possibilità europee di giungere a comunioni di intenti su temi complessi di politica estera.²⁷ Nel campo delle relazioni Cina-UE non si tratterebbe di una novità, dal momento che i ministri ungheresi in passato hanno bloccato due iniziative del Consiglio in merito alle violazioni dei diritti umani ad Hong Kong nel 2021.²⁸

Nonostante ciò, si è assistito negli ultimi anni a un maggiore coinvolgimento e attivismo dell'EEAS e della Commissione Europea nella formulazione della politica estera comunitaria, con una interconnessione tra i confini tra le aree in cui la Commissione ha un alto grado di competenza (sviluppo e aiuti umanitari, protezione civile e risposta alle crisi) e le aree in cui gli Stati membri hanno ancora l'ultima parola (ad esempio, le principali decisioni di politica

24 Un punto di riferimento in questo senso sono le analisi presentate nel libro a cura di Caterina Carta e Jean-Frederic Morin, *EU foreign policy through the lens of discourse analysis: Making sense of diversity* (Londra: Routledge, 2016).

25 La politica estera e di sicurezza comune (PESC) si basa sulle disposizioni del Titolo V del Trattato sull'Unione Europea (TUE), intitolato "Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune," disponibile all'Url https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bfi40bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF.

26 "Unanimity", 18 gennaio 2024, disponibile all'Url <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/unanimity/>.

27 Daniel C. Thomas, "The Return of Intergovernmentalism? De-Europeanisation and EU Foreign Policy Decision-making", *Journal of European Integration*, 43 (2021) 5: 619-35.

28 John Chalmers e Robin Emmott, "Hungary Blocks EU Statement Criticising China over Hong Kong, Diplomats Say", *Reuters*, 16 aprile 2021, disponibile all'Url <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/hungary-blocks-eu-statement-criticising-china-over-hong-kong-diplomats-say-2021-04-16/>.

estera).²⁹ Ciò è emerso con chiarezza in seguito all'invasione russa dell'Ucraina, con l'Alto Rappresentante Borrell che ha sancito la "nascita di una Europa geopolitica" come risposta europea all'aggressione russa,³⁰ dando seguito ai propositi della Presidente della Commissione Ursula von der Leyen nel 2019.³¹ Anche il già menzionato tema del *de-risking* è stato portato avanti e sostenuto con forza da Borrell e Von der Leyen, tracciando una precisa direzione di politica estera, che si intreccia con considerazioni di natura commerciale e di investimento. Un altro esempio interessante riguarda i negoziati del *Comprehensive Agreement on Investment*, sostenuto con forza dalla Commissione Europea, tanto da definirlo una vittoria per gli interessi e i valori europei,³² ma frenato dal Parlamento Europeo fin dal principio, tanto da congelare il processo di ratifica in seguito alle sanzioni cinesi su cinque eurodeputati.³³ Questo rinnovato attivismo della Commissione e dell'EEAS può essere spiegato attraverso le lenti della "integrazione differenziata", che getta luce non solo sul passaggio di competenze in tema di politica estera alle citate istituzioni europee ma anche sulla multi-attorialità e multi-dimensionalità del *foreign policy making* europeo nel loro approccio agli investimenti infrastrutturali cinesi in UE. Tradizionalmente, l'integrazione differenziata evidenzia una delle caratteristiche principali dell'UE, ossia la ricerca di un certo equilibrio tra l'autonomia nazionale, da un lato, e l'integrazione comunitaria, dall'altro.³⁴ Si parla in questo caso di diversi gradi di trasferimento di potere dal livello nazionale a quello europeo, un processo che viene definito integrazione differenziata verticale. Ciò però può anche essere applicato all'equilibrio tra le varie istituzioni europee che attualmente caratterizza la definizione della politica estera comunitaria. La "multi-attorialità" è diventata infatti una caratteristica permanente di quella che può essere definita una "politica estera europea allargata".³⁵ L'integrazione differenziata negli ultimi anni si è infatti dimostrata essere sempre più rilevante, ad esempio per cogliere l'emergere di una struttura di *governance* più complessa all'interno dell'UE, caratterizzata da un sistema di integrazione più articolato con *policy areas* trasversali. In un periodo caratterizzato da pressanti sfide geoeconomiche, questa sovrapposizione rischia di portare a complicazioni perché i paesi membri stanno cominciando a mettere sullo stesso piano sicurezza economica e nazionale.³⁶

29 Pernille Rieker, "Differentiated Integration and Europe's Global Role: A Conceptual Framework", *European Foreign Affairs Review*, 26 (2021): 1-14; Rieker e Giske, *cit.*

30 Alexandra Brzozowski, "Ukraine war is 'birth of geopolitical Europe', EU top diplomat says", *Euractiv*, 1 marzo 2022, disponibile all'Url <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/ukraine-war-is-birth-of-geopolitical-europe-eu-top-diplomat-says/>.

31 Lili Bayer, "Meet von der Leyen's 'Geopolitical Commission'", *Politico*, 4 dicembre 2019, disponibile all'Url <https://www.politico.eu/article/meet-ursula-von-der-leyen-geopolitical-commission/>.

32 François Godement, "The EU-China Comprehensive Agreement on Investment: Context and Content", *Asia Europe Journal*, 20 (2022) 1: 59-64.

33 Lau Stuart, "European Parliament Votes to 'Freeze' Investment Deal until China Lifts Sanctions", *Politico*, 20 maggio 2021, disponibile all'Url <https://www.politico.eu/article/european-parliament-freezes-china-investment-deal-vote/>.

34 Frank Schimmelfennig, Dirk Leuffen e Catherine De Vries, "Differentiated integration in the European Union: Institutional effects, public opinion, and alternative flexibility arrangements", *European Union Politics*, 24 (2023) 1: 3-20; Benjamin Leruth, Stefan Gänzle e Jarle Trondal, "Exploring differentiated disintegration in a post-Brexit European Union", *Journal of Common Market Studies*, 57 (2019) 5: 1013-1030.

35 Rieker e Giske, *cit.*

36 Fabienne Bossuyt, Jan Orbie e Lotte Drieghe, "EU External Policy Coherence in the Trade-Foreign Policy Nexus: Foreign Policy through Trade or Strictly Business?", *Journal of International Relations and Development*, 23 (2020) 1: 45-66.

Il ruolo dell'*agency* è essenziale per spiegare le ragioni che motivano i processi di integrazione differenziata, sia nei casi in cui questi processi godano di slancio o si arenino. In particolare, Rieker e Giske danno molta importanza ai ruoli dei leader. Ai fini del presente lavoro, l'attenzione sarà posta sui leader di Commissione Europea e EEAS, dal momento che entrambi possono proporre specifiche azioni di politica estera. Nei campi in cui la Commissione ha piena competenza, è più facile prendere l'iniziativa. Se tradizionalmente la Commissione è stata piuttosto riluttante ad assumere un ruolo molto visibile, la situazione è cambiata negli ultimi anni come precedentemente menzionato.

Il ruolo di un'altra istituzione europea, il Parlamento, nel *foreign policy making* dell'Unione è aumentato nel corso degli ultimi anni. Infatti, specialmente per quanto riguarda la fase di *agenda setting*, il Parlamento ha sviluppato la sua funzione di principale forum istituzionale per sollevare, discutere pubblicamente e inquadrare le questioni legate alla politica estera dell'UE, contribuendo così non solo alla trasparenza di questa politica, ma anche a far emergere determinate questioni.³⁷ Uno degli strumenti più potenti a questo proposito è l'inclusione sistematica nell'ordine del giorno della plenaria di dibattiti su questioni di politica estera con l'Alto Rappresentante, o alternativamente con un Commissario o la Presidenza di turno del Consiglio. Durante questi dibattiti, spesso conclusi da una risoluzione della plenaria, l'esecutivo è chiamato a prendere posizione pubblicamente sugli sviluppi internazionali e a rispondere alle domande degli eurodeputati.³⁸ In passato diverse richieste del PE si sono riflesse direttamente nelle proposte legislative della Commissione, soprattutto in ambito commerciale e di investimenti. In questo senso, il presente articolo contribuisce alla letteratura esistente sul Parlamento Europeo grazie all'analisi qualitativa dei dibattiti in plenaria e al suo focus sulle relazioni sino-europee. La maggior parte degli studi sulle dinamiche politiche del PE utilizza i "*roll call votes*", che consentono solo un'analisi binaria per stabilire se gli eurodeputati siano favorevoli o contrari a una determinata disposizione. Le motivazioni dei voti non possono essere colte.³⁹

Disegno della ricerca, metodologia, selezione e raccolta dei dati

Questo articolo analizza un corpus di documenti pubblicamente reperibili e pubblicati dalle diverse istituzioni europee che nel periodo compreso tra novembre 2014 e dicembre 2023 hanno trattato l'argomento degli investimenti infrastrutturali cinesi. Tale periodizzazione è stata scelta in quanto nel giugno 2014 si sono svolte le elezioni europee che hanno comportato i) il rinnovo del Parlamento Europeo sotto la presidenza di Martin Schulz; ii) l'entrata in carica di una nuova Commissione presieduta da Jean-Claude Juncker e iii) l'elezione di un nuovo Presidente del Consiglio Europeo, Donald Tusk. Analogamente, la scelta del 2014 come anno di inizio dell'analisi tiene conto del lancio da parte della Cina della BRI alla fine del 2013, sotto il cui stimolo la discussione sugli investimenti cinesi in sede UE può essersi intensificata. Il periodo

37 Myriam Goinard, "The growing role of the European Parliament as an EU foreign policy actor", in: Martin Westlake (ed.), *The European Union's New Foreign Policy*, (Londra: Palgrave Macmillan, 2020): 107-124.

38 *Ibid.*

39 Franziska Petri e Katja Biedenkopf, "Weathering growing polarization? The European Parliament and EU foreign climate policy ambitions", *Journal of European Public Policy*, 28 (2021) 7: 1057-1075.

è stato quindi esteso per includere anche la successiva consultazione elettorale del 2019 e la conseguente elezione di nuovi vertici UE (von der Leyen alla Presidenza della Commissione Europea e Michel alla Presidenza del Consiglio Europeo), fino alla fine del 2023.

I documenti analizzati consistono in trascrizioni di discorsi parlamentari e dichiarazioni ufficiali provenienti dai rappresentanti delle varie istituzioni UE. La scelta è ricaduta su questa tipologia di documenti in quanto facilmente accessibili tramite attività di ricerca documentale online sui siti ufficiali delle cinque istituzioni sottoposte ad analisi. In questo quadro, i dati sono stati raccolti tramite ricerca per parole chiave (nello specifico la compresenza dei seguenti termini: 'Cina' e 'investimenti') sui motori di ricerca dei diversi siti istituzionali dell'Unione Europea. Si tratta in particolare della sezione "Verbatim Reports" del sito del Parlamento Europeo, il "Register of Commission Documents" presente sul sito della Commissione Europea, il "Document Register" che racchiude i documenti sia del Consiglio dei Ministri che del Consiglio Europeo e infine l'"EEAS Public Register" per l'Alto Rappresentante. Una eccezione riguarda il caso del Consiglio dei Ministri, per il quale è stata considerata anche la tipologia di documenti delle "conclusioni", dal momento che esse rappresentano le posizioni politiche adottate dall'istituzione specie nel campo della politica estera e di sicurezza comune europea.⁴⁰ Per consolidare i dati ottenuti sono stati effettuati controlli incrociati tra diverse istituzioni e leader (ad esempio è stata condotta una ricerca sulle dichiarazioni di von der Leyen sia sul sito della Commissione che sul sito del Parlamento Europeo e del Consiglio dei Ministri).

In totale, sono stati individuati ottantasette documenti, per la maggior parte dibattiti tenuti durante le sessioni plenarie⁴¹ del Parlamento Europeo contenenti dichiarazioni da parte di europarlamentari, esponenti della Commissione o altri leader delle istituzioni dell'UE (ad esempio il Presidente del Consiglio Europeo). Dopo una categorizzazione volta a individuare la principale istituzione europea coinvolta in ciascun dibattito, quarantaquattro degli ottantasette documenti sono riconducibili a membri del Parlamento Europeo. Seguono il Consiglio dei Ministri con diciannove e la Commissione Europea con diciassette. Infine, sei documenti sono riconducibili all'Alto Rappresentante e due al Consiglio Europeo. Questi discorsi sono stati quindi esaminati utilizzando l'analisi qualitativa del discorso.

Principali evidenze emerse

L'analisi restituisce un posizionamento europeo nei confronti degli investimenti cinesi che varia da estremamente articolato e composito in alcuni casi (ad esempio il Parlamento Europeo) a totalmente assente in altri (ad esempio il Consiglio dei Ministri). Inoltre, è possibile identificare un'evoluzione temporale del posizionamento di una singola o più istituzioni. Per chiarezza espositiva, la restante parte del paragrafo sarà dedicata a presentare il caso specifico di ciascuna istituzione nel seguente ordine: Parlamento Europeo, Commissione Europea, Alto Rappresentante, Consiglio Europeo e Consiglio dei Ministri.

⁴⁰ Consiglio dei Ministri, *Conclusions and resolutions*, 2 febbraio 2023.

⁴¹ Le altre due tipologie minoritarie di documenti individuate sono le dichiarazioni di voto e i *question time*.

Parlamento Europeo

I primi dibattiti sull'argomento a partire dal 2014 evidenziano un *leitmotiv* ricorrente, ovvero l'enfasi sull'importanza delle buone relazioni economiche con la Cina senza però dimenticare l'aspetto valoriale, più in generale i valori alla base della cooperazione economica internazionale. Questo approccio ricalca in buona parte i principali pilastri del cosiddetto istituzionalismo liberale, il cui focus riguarda gli interessi comuni di UE e Cina nella stabilità, prevedibilità e approfondimento delle relazioni economiche tra le due parti, con l'obiettivo di lungo periodo di creare istituzioni comuni per gestire la relazione bilaterale.⁴² Ciò emerge nelle parole dell'eurodeputato David Martin (Socialisti e Democratici, S&D): "è necessario raggiungere un accordo sugli investimenti soddisfacente, ma non a spese dei valori alla base del G20".⁴³ Questo approccio sarà articolato ulteriormente nelle sedute a venire, come dimostrato nel 2015 nel corso del dibattito sullo *European Fund for Strategic Investments*⁴⁴ quando Jo Leinen (S&D) afferma che "la partecipazione della Cina al piano di investimenti Juncker e le nostre considerazioni sulla partecipazione agli investimenti per la nuova Via della Seta possono essere un importante passo avanti".⁴⁵ Paradossalmente, si assiste a una riproposizione a tinte europee della narrativa cinese incentrata sulla cooperazione *win-win*, con un'enfasi particolare sui benefici che i flussi di investimenti reciproci possono portare alle relazioni bilaterali senza invece soffermarsi sulle dipendenze critiche che ne possono scaturire.⁴⁶ La posizione è condivisa anche dagli altri rappresentanti dei Socialisti e Democratici, ed è ben sintetizzata da Neena Gill (S&D), che afferma che "l'UE non dispone né di un forte approccio comunitario nella difesa degli interessi strategici né di un approccio condiviso sulla Belt and Road Initiative (BRI), che offrirebbe importanti margini di cooperazione sugli investimenti".⁴⁷ Anche Csaba Sógor, rappresentante del Partito popolare europeo (PPE) condivide la stessa posizione affermando che "l'UE ha bisogno di un approccio in cui il perseguimento dei suoi interessi commerciali e di investimento non vada contro i principi che dichiara di difendere. Solo affrontando tali questioni possiamo costruire una relazione credibile e forte con la Cina".⁴⁸ Similmente, sia rappresentanti dei Conservatori e riformisti europei (ECR) che dell'Alleanza dei liberali e democratici per l'Europa (ALDE) sottolineano le possibilità offerte dagli investimenti infrastrutturali cinesi, con i primi che affermano che le possibilità di cooperazione nel campo della costruzione di infrastrutture suscitano particolare entusiasmo e che ci saranno benefici reciproci⁴⁹ mentre i secondi sottolineano che gli investimenti cinesi rappresentano anche un'importante opportunità per ampliare il Fondo europeo per gli investimenti strategici, così

42 Christiansen et al., *cit.*

43 Parlamento Europeo, *Outcome of the G20 meeting* (dibattito plenario), 26 novembre 2014.

44 Consiglio Europeo, *European fund for strategic investments* (EFSI), 5 marzo 2020, disponibile all'Url <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/investment-plan/strategic-investments-fund/>.

45 Parlamento Europeo, *EU-China relations*, *cit.*

46 Bastian, Jens, "Is China's "Win-Win Cooperation" a Loss for Europe?", *Reconnecting Asia*, 12 febbraio 2020, disponibile all'Url <https://reconasia.csis.org/chinas-win-win-cooperation-loss-europe/>.

47 Parlamento Europeo, *EU-China relations*, *cit.*

48 *Ibidem.*

49 *Ibidem.*

come una più stretta collaborazione con la Banca asiatica per gli investimenti infrastrutturali.⁵⁰ Nel 2016 si assiste a un primo cambiamento nel tono dei discorsi in aula in merito agli investimenti infrastrutturali cinesi per via due fattori esterni: l'acquisizione da parte della compagnia cinese Cosco del 51% delle quote del porto greco del Pireo⁵¹ e l'acquisizione da parte della cinese Midea dell'azienda di robotica tedesca Kuka.⁵² Questo attivismo cinese in infrastrutture chiave per la logistica europea e in aziende considerate "campioni nazionali" fa scaturire per la prima volta in aula il dibattito sulla "svendita" delle infrastrutture critiche europee, tema che ritroverà seguito nell'agenda di sicurezza economica post-pandemica promossa dall'amministrazione Von der Leyen. In ogni caso, nel 2016 il dibattito in aula si concentra maggiormente sugli investimenti cinesi nell'infrastruttura critica europea, specie quella portuale, e da entrambi i lati dell'emiciclo arrivano inviti alla cautela. Da un lato Marie-Christine Arnautu del gruppo Europa delle nazioni e della libertà (ENF) chiede se "vogliamo che i nostri porti, elementi strategici della nostra economia, vengano acquistati a poco a poco da investitori stranieri, come è avvenuto di recente con il Pireo, rilevato dal gruppo cinese Cosco",⁵³ dall'altro Victor Bostinaru (S&D) raccomanda la tutela delle infrastrutture critiche europee – specie nel settore energetico – nell'ambito del Piano Juncker e della BRI.⁵⁴ Uno sviluppo importante avviene nel 2017, quando non solo al livello del Parlamento Europeo ma anche al livello degli Stati membri si rende evidente il bisogno di un meccanismo europeo di monitoraggio degli investimenti esteri diretti. Se da un lato i ministeri dell'economia di Francia, Italia e Germania scrivono una lettera alla Commissaria europea per il commercio Anna Cecilia Malmström invocando l'adozione di misure europee comuni per filtrare gli investimenti ritenuti dannosi per il tessuto economico europeo, dall'altro dieci Eurodeputati del PPE elaborano una "proposal for a Union act"⁵⁵ sull'attuazione di un meccanismo di monitoraggio degli investimenti esteri in settori strategici.⁵⁶ Questa proposta rappresenta appieno il maggiore spazio di manovra che il PE si è ritagliato nel *foreign policy making* europeo,⁵⁷ con Liadh Ní Riada, del gruppo della Sinistra al Parlamento Europeo (GUE/NGL) che afferma che le industrie strategiche europee devono rimanere sotto il controllo degli Stati membri al fine di "garantire lo sviluppo tecnologico, la crescita della nostra economia e, di conseguenza, la creazione di nuovi posti di lavoro".⁵⁸ Nel corso del 2018 e 2019 gli investimenti infrastrutturali cinesi vengono dipinti con tinte sempre più scure nei dibattiti in plenaria e ricevono critiche da parte di forze politiche appartenenti a diversi settori del Parlamento. Una delle ragioni legate a questa

50 *Ibidem*.

51 George Georgiopoulos, "China's Cosco acquires 51 pct stake in Greece's Piraeus Port", *Reuters*, 10 agosto 2016, disponibile all'Url <https://www.reuters.com/article/idUSL8NtAR252/>.

52 "Kuka takeover approved", *Deutsche Welle*, 17 agosto 2016, disponibile all'Url <https://www.dw.com/en/berlin-approves-kuka-sale-to-midea/a-19479483>.

53 Parlamento Europeo, *Market access to port services and financial transparency of ports* (dibattito plenario), 7 marzo 2016.

54 Parlamento Europeo, *New EU strategy on China* (dibattito plenario), 6 marzo 2016.

55 Ogni eurodeputato può presentare una proposta per chiedere alla Commissione di proporre un atto dell'Unione (un nuovo atto o la modifica di un atto esistente) nel quadro del diritto di iniziativa del Parlamento a norma dell'articolo 225 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, disponibile all'Url <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A12016E225>.

56 Parlamento Europeo, *Proposal for a Union act on the screening of foreign investment in strategic sectors*, 26 aprile 2017.

57 Goinard, *cit*.

58 Parlamento Europeo, *Foreign investments in strategic sectors - EU actions* (dibattito plenario), 14 giugno 2017.

variazione nel tono riguarda l'impatto di una importante variabile sistemica internazionale, ovvero l'inizio della guerra doganale tra Cina e Stati Uniti. Si tratta dell'anticamera della "*great power competition*" che diventerà una parola chiave non solo nelle relazioni sino-americane ma anche sino-europee.⁵⁹ Ciò si evince durante il dibattito sullo stato delle relazioni sino-europee del settembre 2018 quando Ana Gomes (S&D) ha rimarcato come, negli ultimi dieci anni, la Cina abbia investito in Europa in attività per un valore di oltre 318 miliardi di dollari e oggi controlli infrastrutture critiche, porti, reti energetiche, telecomunicazioni, persino aziende di tecnologia per la difesa e la sicurezza, in Grecia, Portogallo, e in altri Stati membri.⁶⁰ A fornire sostanza ai numeri provvede l'eurodeputato di ALDE Petras Auštrevičius: "certamente la Cina sta cercando di esercitare una maggiore influenza in Europa grazie ai suoi crescenti investimenti in infrastrutture strategiche. Tuttavia, dobbiamo essere piuttosto cauti e pensare a come controbilanciare questa influenza per preservare la nostra democrazia e non essere indebitati dalle banche cinesi".⁶¹ Gli attacchi agli investimenti infrastrutturali continuano in entrambi gli estremi dell'emiciclo, con critiche provenienti dai rappresentanti di Europa della Libertà e della democrazia diretta (EFDD) e GUE/NGL ma su basi diverse. Da un lato, le parole di Tiziana Beghin (EFDD) si riallacciano all'elenco stilato da Gomes (S&D) nel 2018. Questa tecnica di "elenco" degli investimenti effettuati da compagnie cinesi nel tessuto infrastrutturale europeo è sintomo che è avvenuto un cambiamento nel discorso parlamentare sulla questione. In particolare, Beghin afferma che il Belgio ha venduto alla Cina il terminal per il gas naturale nel suo porto di Zeebrugge, la Spagna la gestione dei container nei porti di Bilbao e Valencia, per non parlare della Grecia dove è arrivato un miliardo di euro di investimenti cinesi per il Pireo, dell'Ungheria dove ne sono arrivati 200 milioni per una ferrovia.⁶² Dall'altro, Emmanuel Morel (GUE/NGL) si concentra sull'assenza della reciprocità tra questi investimenti cinesi in Europa e quelli europei in Cina: "Le aziende cinesi stanno effettuando investimenti strategici in Europa in settori diversi come gli aeroporti, le nuove tecnologie e persino gli oleodotti, come la Saint-Gobain in Francia. D'altro canto, le aziende europee non possono farlo. Non dobbiamo essere ipocriti. Dobbiamo imporre la reciprocità".⁶³

Tra il 2020 e il 2021 un'altra variabile sistemica si aggiunge al quadro insieme alla *great power competition*, vale a dire la gestione della pandemia da Coronavirus. Nel 2021 infatti, l'accento è sul bisogno e sulla necessità di investimenti infrastrutturali nel continente europeo al fine di garantire una ripresa economica post-pandemica. Infatti, non solo a livello dei governi nazionali ma anche nell'Europarlamento ci si rende conto che la *disruption* portata dalla pandemia può avere effetti di lungo periodo, memori dei flussi di investimenti cinesi verso le

59 Sebastian Biba (ed.), *Europe in an Era of US-China Strategic Rivalry: Challenges and Opportunities from an Outside-in Perspective* (Svizzera: Springer Nature Switzerland, 2024).

60 Parlamento Europeo, *State of EU-China relations* (dibattito plenario), 11 settembre 2018.

61 Parlamento Europeo, *State of EU-China relations* (spiegazioni di voto), 12 settembre 2018.

62 Parlamento Europeo, *EU-China relations* (dibattito plenario), 3 aprile 2019.

63 *Ibidem*.

aziende europee post crisi finanziaria 2008.⁶⁴ Sebbene non sia stato il caso di un “2008 2.0”,⁶⁵ in aula si rimarca come l’assenza di investimenti nell’infrastruttura portuale europea abbia come conseguenze immediate la congestione del traffico marittimo e l’aumento dei costi di trasporto in tempi di crisi. La pandemia da Coronavirus in questo senso ha reso evidente ciò su cui bisogna migliorare, afferma Vlad Gheorghe (Renew).⁶⁶

Per sopperire a questa carenza di investimenti, curiosamente si assiste a un rilancio dell’elemento cooperativo nelle relazioni sino-europee da parte dei Socialisti e Democratici. Nel corso del dibattito sulla connettività tra Asia e Europa, Juozas Olekas (S&D) afferma che “la necessità di investimenti infrastrutturali in Eurasia è enorme. Pertanto, sarebbe meglio se in futuro i legami più stretti dell’UE e le iniziative cinesi della BRI non fossero in concorrenza, ma si completassero a vicenda. Ritengo che la strategia di connettività UE-Asia, promuovendo standard elevati e requisiti di sostenibilità, possa influenzare positivamente anche l’iniziativa cinese della BRI”.⁶⁷ Questo rilancio dell’elemento cooperativo tra iniziative europee e cinesi è di breve durata, dal momento che nel marzo 2021 cinque membri dell’Europarlamento sono stati oggetto di sanzioni da parte del governo cinese. Ciò è avvenuto in seguito alle misure restrittive europee adottate contro quattro funzionari cinesi rei di violazioni dei diritti umani in Xinjiang.⁶⁸ Le conseguenze di queste sanzioni sono principalmente due. Da un lato, il processo di ratifica del *Comprehensive Agreement on Investment* si sono arenate fino a che le sanzioni da parte cinese non saranno rimosse.⁶⁹ Dall’altro, il dibattito sugli investimenti infrastrutturali di provenienza cinese conosce un fenomeno di *spill-over*.

L’argomento diventa infatti oggetto di dibattito non solo nelle relazioni Cina-UE, ma anche nelle discussioni sull’*International Procurement Instrument* e sulla resilienza delle infrastrutture critiche per effetto della centralità che assume la sicurezza economica nei discorsi europei.⁷⁰ Durante i dibattiti sulle relazioni Cina-UE, si arriva a equiparare apertamente gli investimenti infrastrutturali cinesi con un tentativo di Pechino di ergersi a egemone nell’arena internazionale. Come affermato da Bert-Jan Ruissen (ECR), “gli investimenti cinesi nel porto di Amburgo ci hanno messo di fronte ai fatti. L’aggressivo programma di investimenti del Presidente Xi ha un solo obiettivo: diventare il paese più potente del mondo. Rende l’Europa particolarmente dipendente e quindi vulnerabile. L’Europa diventa così una provincia della Cina, uno Stato totalitario”.⁷¹ I toni sono più miti, ma non per questo meno incisivi, nel dibattito

64 Philippe Le Corre, “On Chinese Investment and Influence in Europe”, *Carnegie Endowment for International Peace*, 23 maggio 2018, disponibile all’Url <https://carnegieendowment.org/2018/05/23/on-chinese-investment-and-influence-in-europe-pub-76467>.

65 Thilo Hanemann e Daniel H. Rosen, “Who’s Buying Whom? COVID-19 and China Cross-Border M&A Trends”, *Rhodium Group*, 18 giugno 2020, disponibile all’Url <https://rhg.com/research/whos-buying-whom/>.

66 Parlamento Europeo, *International ports’ congestions and increased transport costs affecting the EU* (dibattito plenario), 25 novembre 2021.

67 Parlamento Europeo, *Connectivity and EU-Asia relations* (proseguimento del dibattito plenario), 19 gennaio 2021.

68 *MEPs refuse any agreement with China whilst sanctions are in place*, 20 maggio 2021, Disponibile all’Url <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210517IPRO4123/meps-refuse-any-agreement-with-china-whilst-sanctions-are-in-place>.

69 *Ibidem*.

70 Mathieu Duchâtel e François Godement, “Europe’s Economic Security and China: Where to Draw the Line”, 4 settembre 2023, *Institut Montaigne*, disponibile all’Url <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/europes-economic-security-and-china-where-draw-line>.

71 Parlamento Europeo, *EU-China relations* (dibattito plenario), 22 novembre 2022.

sull'*International Procurement Instrument*. Secondo Catharina Rinzema (Renew), "che si tratti della costruzione di strade e ponti, del dragaggio di fiumi o della vendita di stazioni della metropolitana, vediamo sempre più imprese statali straniere che partecipano a gare d'appalto europee – per esempio, il ponte di Pelješac in Croazia, costruito da un'impresa statale cinese con i fondi dell'UE".⁷² Infine, l'argomento è centrale nel corso del dibattito sulla resilienza delle entità critiche, con Benoit Lutgen (PPE) che incoraggia la Commissione Europea a fare di più per la protezione delle infrastrutture critiche europee e più in generale l'indipendenza europea – o autonomia strategica⁷³ – specie per quanto riguarda porti e aeroporti.⁷⁴ Tom Berendsen, anch'egli appartenente al PPE, afferma sulla stessa linea che la legislazione europea sul tema deve essere una priorità dal momento che "gli stati membri stanno spalancando le loro *back door* all'influenza di paesi stranieri".⁷⁵ Berendsen pone l'attenzione specialmente sull'infrastruttura portuale, sottolineando l'importanza dell'adozione di una strategia portuale europea per fermare la "svendita" dei porti europei. L'intervento si allaccia quindi al tema del *de-risking*: "I porti europei possono rimanere competitivi senza dipendere da potenze straniere, perché il libero scambio è qualcosa di diverso dal cedere le nostre infrastrutture critiche. Abbiamo la responsabilità di garantire la nostra sicurezza economica per il futuro."⁷⁶ Un riferimento più deciso al *de-risking* avverrà nel corso del dibattito sulla necessità di una strategia europea coerente verso la Cina, con Geert Bourgeois (ECR) che rimarca la pericolosità di "lasciare vulnerabili le infrastrutture critiche e strategiche agli investitori cinesi".⁷⁷

Commissione Europea

Sebbene la Commissione Europea sia senza dubbio una delle istituzioni più dinamiche e attive nell'orientare e definire i tratti salienti dei rapporti tra Cina e UE (si pensi alla pubblicazione di una "nuova strategia sulla Cina" adottata nel 2016 congiuntamente all'Alto Rappresentante), nel biennio 2014-2015 i membri della Commissione non hanno rilasciato dichiarazioni ufficiali in sede UE sul tema degli investimenti cinesi nel mercato europeo. Nel corso dell'anno successivo, seppur in numero ancora esiguo (3 in totale) e con rimandi per lo più indiretti e non espliciti al caso cinese, compaiono le prime dichiarazioni rilasciate in merito durante le discussioni plenarie in seno al Parlamento Europeo e, quindi, in una dinamica interlocutoria tra i Commissari e gli Europarlamentari. Si tratta di dichiarazioni non rese dal Presidente della Commissione, ma da tre diversi Commissari, le cui deleghe spaziano dall'ambito dei trasporti, alla crescita, il lavoro, gli investimenti e la competitività, fino al mercato unico digitale. Ad esempio, nel giugno 2016 il Commissario Katainen, parlando della tecnologia 5G, cita incontri fatti con la controparte cinese a Pechino e afferma che la Commissione ha portato a termine i lavori tecnici per prendere parte al fondo per la nuova via della Seta, progetto sempre più

72 Parlamento Europeo, *International procurement instrument* (dibattito plenario), 8 giugno 2022.

73 Think Tank del Parlamento Europeo, *EU strategic autonomy 2013-2023: From concept to capacity*, 8 luglio 2022.

74 Parlamento Europeo, *Resilience of critical entities* (dibattito plenario), 22 novembre 2022.

75 *Ibidem*.

76 *Ibidem*.

77 Parlamento Europeo, *The need for a coherent strategy for EU-China Relations* (dibattito plenario), 18 aprile 2023.

interessato ad investire in Europa.⁷⁸ Queste dichiarazioni celano il desiderio di enfatizzare come, nonostante le difficoltà di comprensione reciproca, un miglioramento dei rapporti economici tra Cina e UE sia auspicabile e possa aprire nuove opportunità per entrambe le parti interessate. È dello stesso periodo, infatti, una decisione del Consiglio dei Ministri che autorizza la Commissione a intessere negoziati per un accordo sugli investimenti tra UE e Cina. A partire dal 2017, però, i toni enfatici si ridimensionano per lasciare spazio a una mescolanza di timori e incertezze. Già nel giugno 2017, infatti, l'allora Commissario agli affari economici e finanziari Pierre Moscovici, seppur non citando direttamente la Cina, si dice “consapevole delle crescenti preoccupazioni relative al rapido aumento delle acquisizioni di aziende europee strategiche e ad alta tecnologia da parte di società provenienti da Paesi che non condividono lo stesso approccio agli investimenti e che mantengono importanti restrizioni sugli investimenti esteri”.⁷⁹ Allo stesso tempo, egli afferma che “la Commissione sta già analizzando l'efficacia delle politiche dell'UE in materia di investimenti diretti esteri in coordinamento con le misure di screening di cui ogni Stato membro è dotato, al fine di verificare se il quadro attuale offre una flessibilità sufficiente per rispondere alle sfide in corso”.⁸⁰

Il biennio 2018-2019 si è caratterizzato per due sole dichiarazioni in materia di investimenti esteri nell'UE da parte della Commissione. Nella prima, pronunciata dalla Commissaria per la concorrenza Vestager nell'ottobre 2018 si parla del fatto che “la Commissione abbia proposto e stia lavorando a un quadro per lo screening degli investimenti esteri”.⁸¹ Nella seconda, ad aprile 2019, il già citato Commissario alla crescita, al lavoro, agli investimenti e alla competitività Katainen denuncia l'iniquità sempre più presente nei rapporti con la Cina: se infatti “l'UE continua ad essere esclusa dal mercato cinese in diversi settori strategici in cui l'UE è forte, la Cina continua invece a godere di un ampio accesso al mercato europeo”.⁸² Nelle parole del Commissario, risulta necessario che “l'UE analizzi gli strumenti che ha a sua disposizione per affrontare il comportamento cinese nei settori del commercio e degli investimenti”.⁸³

Nel dicembre 2020, Cina e UE hanno concluso i negoziati per il Comprehensive Agreement on Investment. Sia prima che dopo questo importante passaggio, si sono espressi in merito e sulle sue conseguenze la Commissaria Vestager e, per la prima volta, la Presidente della Commissione von der Leyen. Vestager, a più riprese, ha toccato il tema intrecciandolo a quello del regolamento UE sulle sovvenzioni estere (giugno 2020) e all'esposizione della nuova strategia industriale UE (maggio 2021). Nel settembre 2021, durante il suo discorso sullo stato dell'unione, la Presidente von der Leyen ha parlato per la prima volta di un modello europeo di finanziamenti esteri denominato Global Gateway. Denunciando il modello cinese in quanto mirato a espandere la propria influenza nel mondo, von der Leyen ha affermato che

78 Parlamento Europeo, *EU economic diplomacy* (dibattito plenario), 8 giugno 2016. Le altre due dichiarazioni sono state rilasciate rispettivamente da Violeta Bulc (Commissionaria UE per i Trasporti), disponibile all'Url https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2016-03-07-ITM-014_EN.html; e da Adrus Ansip (Commissario EU per il mercato unico digitale), disponibile all'Url https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2016-06-08-ITM-027_EN.html.

79 Parlamento Europeo, *Foreign investments in strategic sectors* (dibattito plenario), 14 giugno 2017.

80 *Ibidem*.

81 Parlamento Europeo, *Fair market for industry* (dibattito plenario), 25 ottobre 2018.

82 Parlamento Europeo, *EU-China relations* (dibattito plenario), 3 aprile 2019.

83 La dichiarazione del Commissario Katainen segue la pubblicazione a marzo 2019 del Rapporto sugli investimenti diretti esteri, disponibile all'Url https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_1668.

“non ha senso per l’Europa costruire una strada perfetta tra una miniera di rame cinese, di proprietà cinese, e un porto di proprietà cinese. L’UE deve quindi diventare più intelligente quando si tratta di questi investimenti”.⁸⁴ Infine, nel dicembre 2022, nel corso di un *question time* presso il Parlamento Europeo specifico sul tema della protezione delle infrastrutture strategiche dall’influenza cinese, la Commissaria Vestager ha rimarcato che nel corso degli anni la Commissione si è dotata di una strategia composita nei confronti della Cina – che è al tempo stesso un concorrente economico, un rivale sistemico e un partner – e che seguendo le indicazioni della Commissione in materia, ma riconoscendo “la divisione delle competenze tra la Commissione e gli Stati membri, vari paesi (18) hanno deciso di dotarsi di meccanismi di *screening* degli investimenti diretti esteri mentre altri si apprestano a farlo (8)”.⁸⁵

Nel 2023, varie dichiarazioni hanno fatto eco alla proposta della Presidente von der Leyen di un progetto infrastrutturale europeo (questo è stato infatti citato nel gennaio 2023 dalla Commissaria Vălean e dalla Commissaria Urpilainen nel luglio 2023).⁸⁶ Ad aprile 2023, von der Leyen ha ribadito che “il fulcro di una strategia europea per la Cina deve essere basato sul principio del *de-risking* economico e, nel campo degli investimenti, ciò si traduce nella definizione di una nuova strategia di sicurezza economica che la Commissione metterà a punto”.⁸⁷

Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza

Il Servizio Europeo per l’Azione Esterna si è espresso in merito al tema degli investimenti esteri (e cinesi) attraverso dichiarazioni fatte dai due Alti Rappresentanti che si sono succeduti nel periodo considerato, Federica Mogherini (2014-2019) e Josep Borrell (2019 ad oggi). A luglio 2016, l’Alto Rappresentante Mogherini argomentava, durante il dibattito sullo stato dei rapporti Cina-UE in Parlamento, che “il commercio e gli investimenti con la Cina vanno innanzitutto visti come opportunità”.⁸⁸ Richiamando la strategia europea adottata nello stesso 2016,⁸⁹ Mogherini ribadisce che “tra i progetti futuri figurano la conclusione di un ambizioso accordo sugli investimenti, un contributo cinese al piano di investimenti per l’Europa, attività congiunte di ricerca e innovazione, nonché la creazione di nuove connessioni all’interno del continente eurasiatico, sia fisiche che digitali, per rendere più veloci e più facili i contatti commerciali, gli investimenti e le relazioni tra persone”.⁹⁰ Nel settembre 2018, pur riconoscendo un approccio cinese nelle relazioni con il contesto africano diverso da quanto promosso nello stesso scenario dall’UE, Mogherini torna a rimarcare che “vi sono esempi di progetti infrastrutturali – tra questi

84 Parlamento Europeo, *State of the Union* (dibattito plenario), 15 settembre 2021.

85 Parlamento Europeo, *Question Time - Commission Protection of strategic infrastructure from China's influence* (dibattito plenario), 13 dicembre 2022.

86 Parlamento Europeo, *The Global Gateway Initiative* (dibattito plenario), 19 gennaio 2023; e Parlamento Europeo, *Question Time Commission - Eu-Africa Strategy* (dibattito plenario), 11 luglio 2023.

87 Parlamento Europeo, *The need for a coherent strategy for EU-China Relations*, 18 aprile 2023.

88 Parlamento Europeo, *New EU Strategy on China* (dibattito plenario), 6 luglio 2016.

89 Commissione Europea (Joint Communication), *Elements of a new EU strategy to China*, 22 giugno 2016, disponibile all’Url https://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/joint_communication_to_the_european_parliament_and_the_council_-_elements_for_a_new_eu_strategy_on_china.pdf.

90 *Ibidem*.

la nuova Via della Seta – che permettono di individuare campi di lavoro comuni con la Cina”.⁹¹ All’interno dello stesso dibattito, l’Alto Rappresentante, incalzata da alcuni Europarlamentari, dichiara che la visione europea sugli investimenti, che risponde a determinati standard che non sono quelli cinesi, evita che gli stessi investimenti siano a vantaggio di pochi ma siano a beneficio delle comunità dei Paesi interessati.⁹²

Dopo queste dichiarazioni passano quattro anni prima che il successore di Mogherini, Josep Borrell, si esprima in merito. Nell’aprile 2022, durante un dibattito al Parlamento sugli esiti del Summit Cina-UE, Borrell sottolinea di aver comunicato alla controparte cinese “la volontà europea di affrontare le asimmetrie in essere nelle relazioni bilaterali, argomentando che la Cina deve impegnarsi a risolvere le difficoltà legate all’accesso al mercato e all’ambiente degli investimenti”.⁹³ Nel 2023, sempre di ritorno da un round di dialoghi strategici con Pechino, Borrell mette in contrapposizione il fatto che “mentre la Cina è impegnata nella preparazione del terzo forum BRI (17-18 ottobre 2023), l’UE celebra il lancio del suo progetto alternativo Global Gateway”. Egli ribadisce che si tratta di progetti alternativi, ma non competitivi, attraverso i quali entrambi gli attori vogliono influenzare il mondo.⁹⁴

Consiglio Europeo

Il Consiglio Europeo, insieme al Consiglio dei Ministri, è una delle istituzioni che si è espressa meno in merito al tema degli investimenti (infrastrutturali) cinesi. Tuttavia, vi sono due dichiarazioni distinte rilasciate dai Presidenti del Consiglio Europeo, Donald Tusk (2014-2019) e Charles Michel (2019-2024) durante il periodo considerato. Nella prima dichiarazione, rilasciata nel marzo 2019 durante un dibattito parlamentare sugli esiti del Consiglio Europeo svoltosi pochi giorni prima, Tusk afferma che “il Consiglio ha discusso in merito alle relazioni economiche con la Cina. Pur riconoscendo l’importanza di mantenere flussi commerciali significativi, l’UE ribadisce la necessità di una riforma dell’Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) riguardo alla questione dei sussidi industriali”.⁹⁵ Il Presidente del Consiglio Europeo afferma quindi di essere convinto della necessità di convincere la Cina ad affrontare questo problema.

L’anno successivo, il Presidente Michel, riferendo al parlamento su un Consiglio Europeo speciale appena concluso e preparando il successivo, dichiara che “l’UE si è finalmente dotata di una strategia chiara nei confronti della Cina (il riferimento qui è allo *strategic outlook* approvato l’anno precedente) e, alla luce di ciò, è necessario lavorare affinché il rapporto tra Cina e UE diventi più equilibrato, con condizioni di parità e maggiore reciprocità”.⁹⁶

91 Parlamento Europeo, *State of the EU-China relations* (dibattito plenario), 11 settembre 2018.

92 *Ibidem*.

93 Parlamento Europeo, *Outcome of the EU-China Summit (1 April 2022)* (dibattito plenario), 5 aprile 2022.

94 Parlamento Europeo, *A true geopolitical Europe now* (dibattito d’attualità), 18 ottobre 2023.

95 Parlamento Europeo, *Conclusions of the European Council meeting of 21 and 22 March 2019* (dibattito plenario), 27 marzo 2019.

96 Parlamento Europeo, *Conclusions of the Special European Council meeting of 1 and 2 October 2020 - Preparation of the European Council meeting of 15 and 16 October 2020* (dibattito plenario), 6 ottobre 2020.

Consiglio dei Ministri

Nei primi anni del periodo considerato mancano i riferimenti diretti alla Cina, ma non quelli impliciti riguardanti gli investimenti infrastrutturali, specie in infrastrutture critiche. Per esempio, nelle conclusioni sulla politica commerciale e d'investimento europea del 2015 il Consiglio ha reiterato che gli accordi commerciali e d'investimento con Paesi terzi non possono prevenire i governi nazionali dal proteggere, supportare o regolare la fornitura di servizi critici per la sicurezza nazionale. L'approccio generale rimane però di apertura agli investimenti esteri, con la priorità accordata a una ulteriore apertura del mercato europeo.⁹⁷ I riferimenti all'apertura sono presenti anche nelle conclusioni del Consiglio sulla strategia cinese europea del 2016, al punto che il Consiglio vedeva grandi opportunità di cooperazione con la Cina specialmente nella creazione di posti di lavoro in UE e nella crescita economica del continente.⁹⁸ Su questa linea, gli investimenti cinesi in Europa erano ben accolti, a patto di essere in linea con le politiche e la legislazione europee. Se da un lato si tratta di "paletti" posti dal Consiglio per evitare eccessivi coinvolgimenti che non rispettano le regole del mercato comune, essi non presentano caratteristiche di sicurezza. Si parla infatti dell'importanza di rispettare i principi del libero mercato, con particolare attenzione alle distorsioni di mercato e ai sussidi statali cinesi. L'assenza di riferimenti alla sicurezza spiega l'apertura del Consiglio alla possibilità di usare la EU-China connectivity platform⁹⁹ per creare sinergie e opportunità di investimenti infrastrutturali bilaterali, oltre che al supporto per la cooperazione nell'ambito della BRI, con la rinnovata condizione che essa si trasformi in una piattaforma che aderisce alle regole di mercato. Appare evidente l'ambiguità della posizione del Consiglio, che cerca di promuovere ma al contempo controllare gli investimenti infrastrutturali cinesi. Questi propositi culminano nel tentativo del Consiglio di armonizzare le posizioni degli stati membri, dell'Alto Rappresentante e della Commissione al fine di ottenere benefici per l'Unione "as a whole".¹⁰⁰

Così come nel corso dei dibattiti in plenaria, l'infrastruttura portuale europea trova spesso posto nelle conclusioni del Consiglio già dal 2017.¹⁰¹ Infatti, nelle conclusioni sullo *European Court of Auditors' Special Report No 23/2016*, "il trasporto marittimo dell'UE è in cattive acque: molti investimenti risultano inefficaci e insostenibili",¹⁰² il Consiglio sottolinea l'importanza di investimenti nell'infrastruttura portuale, specialmente per quanto concerne i collegamenti con l'entroterra e le connessioni dell'ultimo miglio. In entrambi i casi, molti dei progetti proposti nel quadro della BRI, specialmente nel caso della via della seta marittima in Italia intendono colmare questo gap.¹⁰³ Il Consiglio riconosce inoltre i limiti del proprio margine di azione sul tema: non solo vi è una profonda differenza tra stati membri nell'organizzazione dei servizi

97 Consiglio dei Ministri, *Council Conclusions of 27 November 2015 on European Trade and Investment Policy*, 27 novembre 2015.

98 Consiglio dei Ministri, *Council Conclusions of 18 July 2016 on the EU Strategy on China*, 18 luglio 2016.

99 Commissione Europea, *The EU-China Connectivity Platform*, 2019.

100 Conclusioni del Consiglio del 18 luglio 2016 sulla EU Strategy on China.

101 Conclusioni del Consiglio del 28 febbraio 2017 sulla relazione speciale della Corte dei conti "Il trasporto marittimo dell'UE è in cattive acque: molti investimenti risultano inefficaci e insostenibili".

102 Corte dei conti europea, *Relazione speciale n. 23/2016: Il trasporto marittimo dell'UE è in cattive acque: molti investimenti risultano inefficaci e insostenibili*.

103 Francesca Ghiretti, "The Belt and Road Initiative in Italy: The Ports of Genoa and Trieste", *IAI Papers*, 21 (2021) 17: 1-20.

portuali, ma vi è anche la consapevolezza che questi investimenti sono ingenti e richiedono capitali iniziali sostanziali, spesso recuperabili solo nel lungo periodo. Anche in questo caso la BRI si proponeva come fonte di investimenti in tale campo.¹⁰⁴

Le conclusioni del Consiglio a tema infrastruttura dei trasporti continuano anche nel 2020, quando il Consiglio rimarca l'importanza del meccanismo europeo di *screening* degli investimenti diretti esteri nel settore dei trasporti al fine di proteggere gli asset strategici dell'Unione,¹⁰⁵ e nel 2021, nelle conclusioni sulla *Globally connected europe*.¹⁰⁶ In particolare, nel dicembre dello stesso anno si pone l'accento su come gli investimenti infrastrutturali ad alti standard qualitativi possono avere effetti trasformativi su economie e società, in una sorta di preludio all'inaugurazione del Global Gateway.

Ciò che rimane costante è una diretta menzione alla Cina quando si parla di progetti infrastrutturali rivali della BRI o a *security concerns* derivanti dagli investimenti infrastrutturali cinesi in Europa. Ciò è visibile non solo nella connettività nel ramo dei trasporti, ma anche nel campo delle telecomunicazioni. Si tratta del caso delle conclusioni del Consiglio sullo *Special Report No. 03/2022* della Corte dei conti europea intitolato "L'introduzione del 5G nell'UE: vi sono ritardi nel dispiegamento delle reti e le questioni di sicurezza rimangono irrisolte".¹⁰⁷

Il Consiglio afferma che la probabilità che un fornitore sia soggetto a interferenze da parte del governo di un paese non appartenente all'UE è un fattore importante definito nel *toolbox* per determinare il profilo di rischio di un fornitore. I criteri per valutare questa potenziale interferenza includono le caratteristiche del quadro giuridico del paese terzo, compreso il fatto che garantisca un livello sufficiente di protezione dei dati.¹⁰⁸

Oltre alle conclusioni del Consiglio, è importante considerare anche gli interventi dei presidenti in carica del Consiglio durante le plenarie del Parlamento Europeo dal momento che spesso gettano luce su tematiche su cui il Consiglio ancora non ha una posizione definita e si rende *accountable* l'esecutivo/il co-legislatore, come precedentemente menzionato. Questo è il caso del discorso di Helena Dalli, Presidente *in-office* nel giugno 2017, nel corso del dibattito sulle azioni europee per monitorare gli investimenti diretti in settori strategici.¹⁰⁹ Dalli afferma che l'Europa è aperta agli investimenti esteri, che rimangono un principio chiave per l'UE come motore della crescita e della creazione di posti di lavoro. Ma è chiaro che nell'ultimo anno sono emersi alcuni motivi di preoccupazione, legati al forte aumento delle acquisizioni estere di valore significativo in settori economici chiave dell'UE. Si pensi ai macchinari e alle attrezzature industriali, con riferimento implicito all'acquisizione di Kuka da parte della cinese Midea, ai servizi di pubblica utilità, alle infrastrutture o all'energia. Proprio come nel caso

104 La spesa complessiva della Belt and Road ha superato il trilione di dollari nel 2023; Christoph N. Wang, *China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2023 – Green Finance & Development Center*, 5 febbraio 2024, disponibile all'Url <https://greenfdc.org/china-belt-and-road-initiative-bri-investment-report-2023/>.

105 Conclusioni del Consiglio del 21 ottobre 2020 sulle considerazioni politiche per un piano di emergenza contro le pandemie e altre gravi crisi per il settore del trasporto merci europeo.

106 Consiglio dei Ministri, *A globally connected Europe: Council approves conclusions*, 12 luglio 2021.

107 Consiglio dei Ministri, Conclusioni del consiglio sulla relazione speciale No. 03/2022 della Corte dei Conti Europea intitolato "L'introduzione del 5G nell'UE: vi sono ritardi nel dispiegamento delle reti e le questioni di sicurezza rimangono irrisolte", 1 luglio 2022.

108 Consiglio dei Ministri, Conclusioni del consiglio sulla relazione speciale No. 03/2022 della Corte dei Conti Europea intitolato "L'introduzione del 5G nell'UE: vi sono ritardi nel dispiegamento delle reti e le questioni di sicurezza rimangono irrisolte", 1 luglio 2022.

109 Parlamento Europeo, *Foreign investments in strategic sectors - EU actions* (dibattito plenario), 14 giugno 2017.

delle conclusioni, non ci sono riferimenti diretti alla Cina, dal momento che Dalli si limita a menzionare che l'impennata degli investimenti esteri non sembra il risultato delle forze di mercato, quanto la conseguenza di politiche industriali strategiche di altri Stati. Ciò che ne consegue sarebbe una messa in discussione dell'accesso europeo al *know-how* tecnologico.¹¹⁰ In quanto tali, queste acquisizioni potrebbero essere considerate non nell'interesse a lungo termine dell'UE. Per queste ragioni, Dalli accoglie con favore il dibattito avviato a febbraio 2017 dai Ministri dell'Economia di Germania, Francia e Italia, che nella loro lettera congiunta al Commissario europeo per il commercio, Anna Cecilia Malmström, hanno espresso la loro preoccupazione per il fatto che i Paesi partner non sono all'altezza del livello di apertura del mercato dell'UE quando si tratta di investimenti e appalti pubblici.¹¹¹

Si osserva un cambiamento nel 2019, quando la Presidente *in office* del Consiglio Melania Gabriela Ciot menziona apertamente la Cina inserendo la questione degli investimenti infrastrutturali cinesi nel contesto più ampio delle relazioni sino-europee. Nel corso del dibattito sulle relazioni Cina-UE, infatti, Ciot mette l'accento su come "l'UE possa cogliere le opportunità offerte dalla Cina, affrontando allo stesso tempo le numerose sfide di questa relazione. La Cina non ha alcuna intenzione o vincolo di giocare secondo le stesse regole degli altri attori. È quindi urgente esaminare gli strumenti a disposizione dell'UE per affrontare il comportamento cinese nel settore del commercio e degli investimenti".¹¹²

Un ultimo importante riferimento agli investimenti infrastrutturali avviene nel 2020, quando la Presidente *in-office* del Consiglio Nikolina Brnjac afferma, nel corso della plenaria su "Protecting European strategic sectors from foreign takeovers in a post-Covid world", che la crisi economica causata dalla Covid-19 ha indebolito molte aziende europee che hanno visto crollare le loro quotazioni azionarie.¹¹³ Brnjac sottolinea il pericolo di acquisizioni predatorie da parte di aziende straniere, in particolare quelle in mano allo Stato o con un forte sostegno statale, ma accoglie positivamente il progetto per un nuovo Fondo europeo per gli investimenti strategici nell'ambito di InvestEU per sostenere la resilienza europea e gli investimenti nelle catene industriali strategiche.

Conclusioni

Lo studio ha evidenziato che nel periodo considerato (2014-2023) le diverse istituzioni europee si sono espresse nei confronti degli investimenti cinesi e della BRI più come una pluralità di voci che come una sola, salvo essere in grado solo negli ultimi anni di raggiungere un certo grado di apparente convergenza ed esprimere strategie univoche a riguardo. Ciò si è manifestato in maniera evidente a seguito delle conseguenze economiche della pandemia, in occasione della 'svolta geopolitica' della Commissione von der Leyen e del ruolo guida esercitato dall'Europarlamento. Questa tensione inter-istituzionale all'interno dell'UE, sottolineata dal

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ "France, Germany, Italy urge rethink of foreign investment in EU", *Reuters*, 14 febbraio 2017, disponibile all'Url <https://www.reuters.com/article/idUSKBN15T1NC/>.

¹¹² Parlamento Europeo, *EU-China relations*, cit.

¹¹³ Parlamento Europeo, *Protecting European strategic sectors from foreign takeovers in a post-Covid world* (dibattito plenario), 17 giugno 2020.

framework dell'integrazione differenziata, va letta alla luce del carattere multi-attoriale della politica estera dell'Unione.

Allo stesso modo, lo studio dimostra come le posizioni espresse dalle singole istituzioni siano evolute durante l'arco temporale preso in esame. A questo proposito è importante rimarcare come l'evoluzione del posizionamento di alcune istituzioni sul tema degli investimenti esteri cinesi vada letta in combinato disposto con l'assunzione di un ruolo più attivo e dinamico di queste stesse istituzioni in materia di politica estera dell'Unione e una accresciuta capacità di far sentire la propria voce all'interno dell'architettura comunitaria. Il Parlamento Europeo, ad esempio, rappresenta la prima istituzione ad aver espresso, nel corso degli anni presi in esame, precisamente già nel 2016, le prime preoccupazioni riguardo al tema degli investimenti cinesi e della mancanza di reciprocità nelle relazioni sino-europee.

Alla luce del framework teorico dell'integrazione differenziata, questo attivismo del Parlamento e la sua posizione da "*framing agent*" gettano luce su come l'intergovernativismo a livello europeo all'intersezione tra politiche commerciali, di investimento e politica estera, specialmente per quanto riguarda gli investimenti infrastrutturali cinesi, stia diminuendo. Anche la Commissione e l'EEAS si stanno ritagliando uno spazio di manovra maggiore alla luce delle loro posizioni più forti e più delineate sulla questione. In questo senso, l'intervento di importanti variabili sistemiche come la *great power competition* sino-americana e la pandemia da Coronavirus hanno inciso sul cambiamento di tono nei discorsi istituzionali, specialmente in relazione al Parlamento Europeo.

Proprio dal 2016 in poi, in poco più di un biennio, anche tutte le altre istituzioni abbandonarono gradualmente la retorica iniziale che descriveva la BRI come un'opportunità e iniziarono ad esprimere timori riguardo all'iniziativa e a chiedere un riequilibrio delle relazioni con la Cina. Un altro aspetto evidente nei documenti esaminati è infatti l'abbandono dei toni inizialmente enfatici nei confronti degli investimenti, espressi soprattutto dall'Alto Rappresentante, e l'assunzione di una posizione sempre più critica sul tema che la Commissione ha tradotto nella necessità di adottare una strategia composita nei confronti della Cina (si ricorda il connubio presente nel già citato documento dello *strategic outlook* nel quale la Cina viene considerata sia come un partner per la cooperazione e la negoziazione, sia come un concorrente economico e un rivale sistemico).

A questo proposito, il disallineamento tra Commissione ed Alto Rappresentante costituisce un altro aspetto importante da sottolineare. Le poche dichiarazioni dell'Alto Rappresentante sul tema degli investimenti cinesi, nel tempo per giunta sempre più rade e caute, stridono a confronto con il protagonismo espresso da alcuni Commissari prima e dal Presidente della Commissione poi, soprattutto a partire dalla fine dei negoziati sull'accordo globale sugli investimenti a dicembre 2020. In questo senso, il presente studio conferma le analisi giornalistiche che nel corso degli anni hanno evidenziato l'esistenza di questa dinamica di disallineamento tra queste due istituzioni.

Le considerazioni appena espresse sono formulate sulla base di una analisi svolta su un corpus di documenti particolarmente omogeneo. Come si è detto, essi comprendono solamente trascrizioni di discorsi e dichiarazioni ufficiali, salvo il caso delle conclusioni utilizzate per la trattazione del caso del Consiglio dei Ministri. Ulteriori direzioni di ricerca potrebbero innanzitutto allargare la tipologia di documentazione posta sotto esame. Inoltre, tra le limitazioni principali del presente studio si annovera un utilizzo di parole chiave (cioè "Cina"

e “investimenti”) particolarmente stringente. Successivi studi potrebbero promuovere una analisi più attenta e puntuale rispetto al fatto che il riferimento alla Cina viene spesso reso tramite l’uso di espressioni indirette. Una attenzione analoga potrebbe essere applicata anche all’indagine degli investimenti. Inoltre, studi successivi potrebbero porsi l’obiettivo di indagare più nel dettaglio l’evoluzione del posizionamento di singole istituzioni come risultato delle loro dinamiche interne. Ad esempio, un contributo volto a indagare la dialettica riguardante gli investimenti cinesi tra i diversi gruppi del Parlamento Europeo potrebbe restituire una lettura più completa delle dinamiche in essere in questa istituzione. Infine, sarebbe interessante sviluppare analisi in grado di cogliere anche la lettura cinese sulle reazioni europee agli investimenti analizzando in chiave comparata le opinioni espresse dai principali rappresentanti UE e quelle dei rappresentanti cinesi nell’alveo dei principali summit annuali Cina-UE.

Bibliografia

Agreement procedure (ACC) - EU monitor, disponibile all'Url <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7mic3gyxp/vh7bi4zutqzf>.

Alcaro, Riccardo e Pol Bargaúes. "A Joined-Up Union, a Stronger Europe. A Conceptual Framework to Investigate EU Foreign and Security Policy in a Complex and Contested World." 2022, disponibile all'Url https://www.jointproject.eu/wp-content/uploads/2022/09/joint_rp_8.pdf.

Barbero, Michele. "Europe Is Trying (and Failing) to Beat China at the Development Game." *Foreign Policy*, 22 febbraio 2024, disponibile all'Url <https://foreignpolicy.com/2023/01/10/europe-china-eu-global-gateway-bri-economic-development/>.

Bastian, Jens. "Is China's "Win-Win Cooperation" a Loss for Europe?" *Reconnecting Asia*, 12 febbraio 2020, disponibile all'Url <https://reconasia.csis.org/chinas-win-win-cooperation-loss-europe/>.

Bertelsmann, Stiftung. "Strengthening European Unity in Times of Crisis." 1 febbraio 2021, disponibile all'Url <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/topics/latest-news/2023/march/strengthening-european-unity-in-times-of-crisis>.

Biba, Sebastian. *Europe in an Era of US-China Strategic Rivalry: Challenges and Opportunities from an Outside-in Perspective*. Svizzera: Springer Nature Switzerland, 2024.

Bossuyt, Fabienne, Jan Orbie, e Lotte Drieghe. "EU External Policy Coherence in the Trade-Foreign Policy Nexus: Foreign Policy through Trade or Strictly Business?" *Journal of International Relations and Development* 23 (2020) 1: 45-66.

Brzozowski, Alexandra. "Ukraine War Is "Birth of Geopolitical Europe", EU Top Diplomat Says." *Euractiv*, 1 marzo 2022, disponibile all'Url <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/ukraine-war-is-birth-of-geopolitical-europe-eu-top-diplomat-says/>.

Carta, Caterina e Jean-Frederic Morin. *EU Foreign Policy through the Lens of Discourse Analysis: Making Sense of Diversity*. London: Routledge, 2016.

Chalmers, John e Robin Emmott. "Hungary Blocks EU Statement Criticising China over Hong Kong, Diplomats Say". *Reuters*, 16 aprile 2021, disponibile all'Url <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/hungary-blocks-eu-statement-criticising-china-over-hong-kong-diplomats-say-2021-04-16/>.

"China's Cosco Acquires 51 Pct Stake in Greece's Piraeus Port." *Reuters*, 10 agosto 2016, disponibile all'Url <https://www.reuters.com/article/idUSL8N1AR252/>.

"Chinese Ports Choke over "zero Tolerance" COVID-19 Policy." *Reuters*, 20 agosto 2021, disponibile all'Url <https://www.reuters.com/world/china/chinese-ports-choke-over-zero-tolerance-covid-19-policy-2021-08-17/>.

Christiansen, Thomas, Emil J. Kirchner, e Uwe Wissenbach. *The European Union and China*. Red Globe Press, 2018, disponibile all'Url <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/60896>.

Collard-Wexler, Simon. "Integration Under Anarchy: Neorealism and the European Union." *European Journal of International Relations - EUR J INT RELAT* 12 (2006): 397-432.

Commissione Europea. EU trade relations with China. 2022, disponibile all'Url https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/china_en.

Commissione Europea. "Speech by the President on EU-China Relations", 30 marzo 2023 disponibile all'Url https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063.

Commissione Europea. The EU-China Connectivity Platform. 2019, disponibile all'Url https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/international-relations/eu-china-connectivity-platform_en.

Consiglio dell'Unione Europea. "Unanimity", 8 febbraio 2024 disponibile all'Url <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/unanimity/>.

Consiglio dell'Unione Europea. *A Globally Connected Europe: Council Approves Conclusions*, 12 luglio 2021, disponibile all'Url <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/07/12/a-globally-connected-europe-council-approves-conclusions/>.

Corte dei Conti europea. "Relazione speciale n. 23/2016: Il trasporto marittimo dell'UE è in cattive acque: molti investimenti risultano inefficaci e insostenibili", 11 giugno 2020, disponibile all'Url http://www.eca.europa.eu/it/publications/sr16_23.

Consiglio dell'Unione Europea. "Council Conclusions and Resolutions", 1 luglio 2024, disponibile all'Url <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/conclusions-resolutions/>.

della Porta, Donatella e Michael Keating. *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

Duchâtel, Mathieu e François Godement. "Europe's Economic Security and China: Where to Draw the Line". *Institut Montaigne*, disponibile all'Url <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/europes-economic-security-and-china-where-draw-line>.

Commissione Europea. EU trade relations with China. 2022, disponibile all'Url https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/china_en.

EU-China Agreement, 2024, disponibile all'Url https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/china/eu-china-agreement_en.

"France, Germany, Italy urge rethink of foreign investment in EU." *Reuters*, 14 febbraio 2017, disponibile all'Url <https://www.reuters.com/article/idUSKBN15T1NC/>.

Geeraerts, Gustaaf. "The EU-China Partnership: Balancing between Divergence and Convergence". *Asia Europe Journal* 17 (2019)3: 281-94.

Ghiretti, Francesca. "The Belt and Road Initiative in Italy: The Ports of Genoa and Trieste", *IAI Paper* 21 (2021) 17: 1-20.

Godement, François. "The EU-China Comprehensive Agreement on Investment: Context and Content." *Asia Europe Journal* 20 (2022) 1: 59-64.

Grevi, Giovanni e Pol Morillas. "Differentiated Cooperation in European Foreign Policy: The Challenge of Coherence" 5 (2020), disponibile all'Url https://www.epc.eu/content/PDF/2020/EU_IDEA-_challenge_of_coherence.pdf.

Hanemann, Thilo e Daniel H. Rosen. "Who's Buying Whom? COVID-19 and China Cross-Border M&A Trends." *Rhodium Group*, 18 giugno 2020, disponibile all'Url <https://rhg.com/research/whos-buying-whom/>.

Kable, Ethan. "Buying-up Europe No More? How the European Union Has Responded to the Challenges of Chinese Foreign Direct Investment." *Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union* 1 (2021): 37-48.

"Kuka takeover approved." *Deutsche Welle*, 17 agosto 2016, disponibile all'Url <https://www.dw.com/en/berlin-approves-kuka-sale-to-midea/a-19479483>.

Larsen, Henrik. "Discourse Analysis in the Study of European Foreign Policy." In *Rethinking European Union Foreign Policy*, 62–80. Manchester: Manchester University Press, 2018.

Lau, Stuart. "European Parliament Votes to 'Freeze' Investment Deal until China Lifts Sanctions." *Politico*, 20 maggio 2021, disponibile all'Url <https://www.politico.eu/article/european-parliament-freezes-china-investment-deal-vote/>.

Le Corre, Philippe. "On Chinese Investment and Influence in Europe." *Carnegie Endowment for International Peace*, 23 Maggio 2018, disponibile all'Url <https://carnegieendowment.org/2018/05/23/on-chinese-investment-and-influence-in-europe-pub-76467>.

Leonard, Mark e Ivan Krastev. "Fragile Unity: Why Europeans Are Coming Together on Ukraine (and What Might Drive Them Apart)." European Council of Foreign Relations, 15 marzo 2023, disponibile all'Url <https://ecfr.eu/publication/fragile-unity-why-europeans-are-coming-together-on-ukraine/>.

Leruth, Benjamin, Stefan, Gänzle e Jarle Trondal. "Exploring differentiated disintegration in a post-Brexit European Union." *Journal of Common Market Studies*, 57 (2019) 5: 1013-1030.

Lovato, Marianna, Gregor, Walter-Drop, Gergana, Noutcheva e Hylke Dijkstra. "The Internal Contestation of EU Foreign and Security Policy. A Literature Review of the Implications of Intra-EU Contestation on Crises and Conflicts." *Joint Research Papers* 1 (2021).

“Meet von Der Leyen’s ‘Geopolitical Commission’.” *Politico*, 4 dicembre 2019, disponibile all’Url <https://www.politico.eu/article/meet-ursula-von-der-leyen-geopolitical-commission/>.

Meunier, Sophie. “‘Beggars can’t be Choosers’: The European Crisis and Chinese Direct Investment in the European Union”. *Journal of European Integration* 36 (2014) 3: 283-302.

Moravcsik, Andrew. “Liberal Intergovernmentalism.” In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 67-87. Oxford: Oxford University Press, 2020.

Ntousas, Vassilis e Stephen Minas. *The European Union and China’s Belt and Road: Impact, Engagement and Competition*. London: Routledge & CRC Press, 2022.

Parlamento Europeo. “MEPs Refuse Any Agreement with China Whilst Sanctions Are in Place”, 20 maggio 2021, disponibile all’Url <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210517IPRO4123/meps-refuse-any-agreement-with-china-whilst-sanctions-are-in-place>.

Pathirana, Dilini e Pascal Kerneis. “Market access for investment and services under the EU–China comprehensive agreement on investment: an appraisal.” *Asia Pacific Law Review* 31 (2022): 1-23.

Petri, Franziska e Katja Biedenkopf. “Weathering growing polarization? The European Parliament and EU foreign climate policy ambitions.” *Journal of European Public Policy* 28 (2021) 7: 1057-75.

PubAffairs Bruxelles. “MEPs Call for Clarity and Unity in Policy on China.” EU Debates, News and Opinions. 19 aprile 2023, disponibile all’Url <https://www.pubaffairsbruxelles.eu/eu-institution-news/meps-call-for-clarity-and-unity-in-policy-on-china/>.

Rieker, Pernille. “Differentiated Integration and Europe’s Global Role: A Conceptual Framework.” *European Foreign Affairs Review* 26 (2021): 1-14.

Rieker, Pernille e Mathilde Tomine Eriksdatter Giske. “Conceptualising the multi-actor character of EU (rope)’s foreign policy.” *JOINT Research Papers*, 2 (2021), 1-35.

Schimmelfennig, Frank, Dirk, Leuffen e Catherine De Vries. “Differentiated integration in the European Union: Institutional effects, public opinion, and alternative flexibility arrangements.” *European Union Politics*, 24 (2023) 1: 3-20.

Schuette, Leonard August. “Forging Unity: European Commission Leadership in the Brexit Negotiations.” *JCMS: Journal of Common Market Studies* 59 (2021) 5: 1142-59.

Servizio Europeo per l’Azione Esterna “EU-China Relations factsheet”, 2023, disponibile all’Url https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-china-relations-factsheet_en.

Sokolan, Daria S. “China’s FDI under The Belt and Road Initiative in the EU”, *RUDN Journal of Economics* 29 (2021) 4: 785-95.

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). “The EU Common Foreign and Security Policy.” German Institute for International and Security Affairs, disponibile all’Url <https://www.swp-berlin.org/en/topics/dossiers/the-eu-common-foreign-and-security-policy>.

Think Tank del Parlamento Europeo. “EU Strategic Autonomy 2013-2023: From Concept to Capacity”, 8 luglio 2022, disponibile all’Url [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)733589](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)733589).

Thomas, Daniel C. “The Return of Intergovernmentalism? De-Europeanisation and EU Foreign Policy Decision-making.” *Journal of European Integration* 43 (2021) 5: 619-35.

Versione consolidata del trattato sul funzionamento dell’Unione Europea, disponibile all’Url <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>

Wang, Christoph Nedopil. “China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2023 – Green Finance & Development Center”, 5 febbraio 2024, disponibile all’Url <https://greenfdc.org/china-belt-and-road-initiative-bri-investment-report-2023/>.

Westlake, Martin. *The European Union’s New Foreign Policy*. London: Palgrave Macmillan, 2020.

Yanow, Dvora e Peregrine Schwartz-Shea. *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretive Turn*. London: Routledge, 2015.

Yu, Jie. “The belt and road initiative: Domestic interests, bureaucratic politics and the EU-China relations.” *Asia Europe Journal* 16 (2018) 3: 223-236.