

## Le dispute commerciali tra Cina ed Unione Europea

*“La Cina è la sfida più importante per la politica commerciale dell’Unione Europea”* afferma il sito della Commissione<sup>1</sup>, e non c’è dubbio che gli sviluppi degli ultimi anni nelle relazioni tra le due grandi economie meritino particolare attenzione.

In linea con le sfide di una Cina più aggressiva nell'espansione commerciale, negli ultimi anni l'UE ha iniziato a trattare Pechino come un membro maturo della WTO, incrementando le pressioni per il rispetto delle regole internazionali e impiegando vari strumenti legali di discussione e confronto sul tema (High Level and Trade Mechanism ecc.)

Sul terreno della regolazione delle controversie della World Trade Organization ha preso piede più di un contenzioso, con esiti diversi. L’organismo con sede a Ginevra è stato chiamato ripetutamente nel corso del 2010 a dirimere le questioni sollevate dal gigante asiatico, che a febbraio ha preso di mira i dazi anti-dumping sulle sue calzature, per poi passare, negli ultimi mesi, alle restrizioni sul suo export di pollame, pneumatici e acciaio. Tale attitudine attiva e “polemica” rappresenta in parte una novità, perché tra il 2001 (anno della sua entrata nell’Organizzazione mondiale del commercio) e il 2008 il Dragone aveva dato inizio a sole due dispute, mentre in questi due anni ne ha aperte altre cinque<sup>2</sup>.

Le cifre ufficiali affermano che la Repubblica Popolare Cinese costituisce per l’Europa la principale fonte di importazioni e il secondo partner commerciale dopo gli USA, mentre L'Europa è il primo partner commerciale per la Cina; basti pensare che nel 2009 l’UE ha esportato in Cina beni per 81,7 e servizi per 18 miliardi di euro, importando rispettivamente 214,7 e 13, con una differenza (a favore dell’Unione) di 5 miliardi negli investimenti diretti (FDI). Ma il deficit commerciale europeo con la Repubblica Popolare (nell'ordine di centinaia di miliardi di dollari), nonché le varie dispute in corso e quelle che ci si aspetta in futuro, minacciano di peggiorare i rapporti tra le due potenze.

Le relazioni commerciali sino-europee sono una questione alquanto complessa. Anni di sforzi diplomatici, pressioni per far aumentare l’accesso al mercato cinese, e contemporaneamente adozione di misure protezionistiche da parte dell’Unione, hanno apparentemente fatto poco per cambiare la situazione, perciò si assiste ad una crescente frustrazione da parte compagnie e funzionari europei, così come di molte aziende cinesi frustrate da dazi che frenano le loro possibilità in terra europea.

Alla radice del deficit negli scambi c'è uno sviluppo economico che si basa largamente sulle esportazioni, negli ultimissimi anni particolarmente accentuate in direzione dell'Unione, soprattutto sullo sfondo della crisi negli USA. Gran parte della colpa viene però attribuita al tasso di cambio dello yuan, percepito come fortemente sottovalutato e quindi foriero di un largo vantaggio per l'export cinese in Europa e nel mondo.

In particolare, a partire dal 2005 si è potuto osservare come il renminbi (nome alternativo della moneta cinese, letteralmente “moneta del popolo”) sia salito di circa il 20% contro il dollaro americano, venendo allo stesso tempo svalutato del 10% nei confronti dell'euro, contribuendo così all'impennata del deficit commerciale. Un altro problema è stato individuato nel persistere di barriere agli scambi in Cina, le cui stime attestano un costo annuale in termini di mancate opportunità di export per l'Unione Europea di circa 20 miliardi di euro.

C'è da notare che con la crisi economica in Occidente la dinamica degli scambi ha iniziato a cambiare. Il 2009 ha rappresentato un parziale "turning point", rovesciando la situazione dell'import europeo dal paese asiatico, che dopo anni di forte aumento ha registrato nell'arco dell'anno un calo del 13,4% (a causa della recessione che dilagava in Europa), mentre l'export, in calo verso tutto il resto del mondo, aumentava del 4,1% verso la Cina<sup>3</sup>. Il risultato è stato che il deficit della bilancia commerciale europea, al centro di accesi dibattiti negli ultimi anni, è diminuito da 168 miliardi nel 2008 a 119 miliardi l'anno seguente (anche se le cifre sono incredibilmente lontane da quelle dei primi anni '80, quando il surplus commerciale era a nostro favore).

Il dibattito sul tasso di cambio continua a rimanere il fulcro della questione, ma c'è da notare che, probabilmente, anche se la Cina spingesse verso una più veloce rivalutazione dello yuan (come sembra stia avvenendo in questo Gennaio 2011), altri conflitti potrebbero emergere (e in parte sono già emersi) su una serie di questioni aperte. Queste includono il nodo del settore tessile e dell'abbigliamento, la percezione di un abuso di sistemi protezionistici, la domanda europea di maggior accesso al mercato cinese e tutela dei diritti di proprietà intellettuale (IPR), nonché la richiesta di Pechino dello status di economia di mercato.

La qualifica di economia "non di mercato" ha da tempo fatto della Cina l'oggetto di critiche da parte non solo degli europei, ma spesso di tutto il resto degli stati facenti parti della WTO, in primis a causa del grande ruolo svolto dallo stato nel rendere i prodotti dell'export cinese più convenienti. Le accuse di dumping (oltre alle tensioni per la tutela dei diritti di proprietà intellettuale, per i valori dello yuan o l'accesso al mercato cinese da parte delle aziende occidentali) si sono via via accompagnate a forti e diffuse politiche commerciali protettive (445 misure anti-dumping tra il 1999 e il 2009, ). Nonostante la Cina sia divenuto il primo bersaglio delle misure difensive europee, queste fino al 2005 hanno assicurato una copertura solo limitata. Una stima prudente indica in circa due miliardi di euro il volume degli scambi coperti da queste misure restrittive (1.5% delle esportazioni cinesi verso la Comunità). E ciò benché la Cina, come detto, non abbia ancora ottenuto lo status di "economia di mercato" e sia sottoposta a un regime giuridico che facilita l'imposizione di misure difensive (per determinare il margine di dumping non si prendono in considerazione le vendite domestiche, ma quelle di un paese "analogo" scelto a discrezione dell'autorità investigativa stessa).

Nel 2008, dopo il fallimento delle discussioni multilaterali del "Doha round", Pechino è emersa come un giocatore chiave negli equilibri commerciali mondiali. Dopo quasi un decennio di "osservazione" i suoi legali e avvocati hanno iniziato a muoversi sulla falsariga di quelli americani e il loro lavoro di lobbying a Ginevra è stato premiato dalla vittoria legale di dicembre 2010. La sanzione WTO che ha dichiarato illegali e discriminatori i dazi quinquennali pari a 575 milioni di Euro imposti dall'Ue sull'importazione di viti e bulloni provenienti dal Paese di Mezzo e diretti nell'Euro-zona (se confermata in sede di appello) potrebbe costituire un precedente che renderà molto più difficile in futuro per l'UE (e gli americani) adottare dazi e altre misure restrittive verso molti paesi emergenti<sup>4</sup>. Provvedimenti adottati per frenare la "concorrenza sleale", argomentazione che però pare non aver convinto l'organismo con sede a Ginevra, il quale però, la settimana seguente, ha risposto in maniera contraria al ricorso del gigante asiatico contro i dazi americani (del 25%) sui pneumatici cinesi. La misura in questione ammonta a 1,8 miliardi di dollari, facenti parte di un programma triennale (a partire dal 2009) adottato per far fronte alle richieste degli United Steelworkers, i quali avevano segnalato come dal 2001 al 2004 l'export cinese negli USA era triplicato fino a 41 milioni di unità, mentre il sindacato aveva richiesto un tetto massimo di 21 milioni<sup>5</sup>.

Anche tale sentenza è da confermare in sede di appello, ma resta il fatto che la battaglia si preannuncia dura.

La disputa con l'Unione Europea ha avuto inizio il 9 febbraio 2008, con l'entrata in vigore delle barriere doganali relative alle viti e bulloni Made in China. Un 'traguardo' cui i produttori erano giunti dopo una lunga battaglia iniziata a settembre del 2007, quando l'Eifi – Associazione europea dei produttori di minuteria metallica – aveva presentato una denuncia, sostenuta da una novantina di imprese comunitarie, contro le importazioni in dumping dalla Cina, in alcuni casi a prezzi addirittura inferiori a quelli della materia prima utilizzata per fabbricare viti e bulloni<sup>6</sup>.

Tra il 2004 e il 2007 l'import dalla Cina è passato da 295mila tonnellate a oltre 600mila, con il risultato che il tasso di utilizzo della capacità produttiva in Europa è crollato al 53 per cento. “Non si tratta di protezionismo – aveva riferito allora il sottosegretario al Commercio Adolfo Urso – ma di una doverosa azione di tutela secondo le regole del Wto per ripristinare le condizioni di mercato violate dalle aziende cinesi”. La mossa non era andata giù al Dragone che aveva annunciato che, qualora i dazi fossero stati imposti, avrebbe presentato ricorso contro l'Europa proprio al WTO. Una promessa cui Pechino ha dato seguito il 31 luglio del 2009, quando ha portato il caso all'attenzione dell'Organizzazione mondiale del Commercio, dai quali esperti ha poi ottenuto una risposta positiva il 6 dicembre 2010. Secondo un calcolo presentato in ottobre a Bruxelles, dal 2004 ad oggi sono state 3.400 le imprese europee che hanno tratto benefici diretti dall'imposizione di dazi Ue contro l'import sotto-costi. Di queste 1.358 sono state italiane, quasi il 40% del totale. I settori protetti vanno dalle calzature al tessile, dall'acciaio alla chimica, alla ceramica fino alle componenti auto.

Nonostante ciò, nel solo 2004 l'Europa a 25 ha importato prodotti per 140 miliardi di euro dalla Cina, molti dei quali destinati al consumatore finale, ma anche molti altri usati in successive lavorazioni in Europa per essere poi riesportati o per creare beni a più elevato valore aggiunto. Già allora si prevedeva che pesanti azioni tariffarie non avrebbero potuto che sfociare in una guerra commerciale in cui l'Europa sarebbe uscita sconfitta sia da un punto di vista legale (in sede Wto) sia economico, con la perdita di posizioni acquisite sul mercato cinese a beneficio di altri concorrenti e in particolare degli Stati Uniti<sup>7</sup>.

Un altro caso, indicativo delle relative tensioni tra Bruxelles e Pechino, si è aperto a settembre 2010, quando la Cina ha attaccato i sussidi europei all'export di amido di patate (usato in molte ricette come pasta, patatine e dolci e con un potenziale uso nello sviluppo delle “bioplastiche”).

La questione è stata notificata al commissario per il commercio Algirdas Šemeta, il quale era invece in visita a Shanghai per pressare le autorità cinesi sulle questioni del commercio di beni contraffatti e del contrabbando di sigarette<sup>8</sup>.

Per quanto riguarda le calzature la diatriba non sembra ancora risolta, dopo che, a gennaio 2010, è entrato in vigore il Regolamento CE n. 1294/2009 che proroga i dazi esistenti e prevede una tassazione tra il 9,7% e il 16,5%, che hanno ridotto le importazioni di scarpe dalla Cina (e dal Vietnam) dal 35,5% del 2005 all'attuale 27,8%, portando la loro quota di mercato dal 22,9% al 18,5%. Fin dal 2006 l'Unione Europea, guidata dai Paesi grandi produttori di calzature, tra cui Spagna, Francia, Polonia e Italia (le imprese nostrane sono il 21% di quelle salvaguardate dal dazio), ha affermato che le ditte dei due Paesi usufruiscono di speciali aiuti da parte dei rispettivi Stati, ad esempio sotto forma di locazioni agevolate di terreni e locali o di fornitura di materie prime a prezzo di favore. La proroga dei dazi è stata chiesta da numerosi produttori europei. È importante ricordare che alcune associazioni, come la European footwear alliance, si sono schierate con la Cina perché considerano che la decisione europea sia basata su un'inchiesta discutibile che tende a penalizzare i consumatori europei<sup>9</sup>. Dello stesso avviso anche Jerry Shum, dirigente della holding *Yue Yuen Industrial* (maggior produttore mondiale di scarpe sportive e casual e fornitore di *Nike*, *Adidas* e *Timberland*), il quale ha osservato che questa tassazione “colpisce lo spirito del commercio libero e serve solo a tenere più alti i costi delle calzature (in media del 10% in più dal 2006), con conseguenze negative sui

consumatori”<sup>10</sup>. All'interno della stessa Unione era emerso, durante il 2009, il disaccordo riguardo tali misure da parti dei paesi non produttori di calzature (Olanda, Germania e Regno Unito).

Il sistema comunitario prevede che ci sia un'indagine della Commissione Ue al massimo 9 mesi dopo la denuncia da parte di imprese europee danneggiate dalla “concorrenza sleale”. Al termine, se si riscontra dumping, Bruxelles propone l'imposizione di dazi compensativi per un periodo di 5 anni; questi diventano effettivi se il Consiglio li approva a maggioranza semplice. Con il via libera cioè di 14 paesi sui 27 dell'Unione.

«Ci sono paesi, come la Gran Bretagna, che votano contro in quanto ritengono sano il dumping, perché fa scendere i prezzi in Europa. Altri, come gli scandinavi e di recente anche la Germania, che, anche se il dumping è provato, votano contro per ragioni politiche o precisi interessi economici» spiega un diplomatico francese.

Visto che, per esempio, la Cina condiziona il nullaosta agli investimenti esteri anche al blocco dei dazi UE anti-dumping, si sussurra che la Germania, un tempo ipersensibile al problema, abbia molto pragmaticamente cambiato parere<sup>11</sup>.

Alcuni osservatori notano però come il problema di politiche commerciali internazionali ritorsive sia il rischio di ottenere in pratica risultati nulli se non controproducenti, in un mondo dove, da un lato, le imprese leader frammentano e riorganizzano sempre più la propria filiera produttiva su scala multinazionale e, dall'altro, nuovi Paesi inizialmente poveri ma con un enorme potenziale di offerta e di domanda si sono prepotentemente inseriti nel gioco del mercato globale.

Ne deriva che dazi e quote su prodotti intermedi (destinati a usi industriali, non all'utilizzatore finale), che le imprese importano da fornitori cinesi o dalle loro stesse affiliate in Cina e altri Paesi asiatici, aumentano i costi dei prodotti finali, danneggiando la competitività dei produttori a valle: di solito si tratta di componenti metallurgiche, chimiche e plastiche, moltissime parti e componenti meccaniche elettriche ed elettroniche e così via. Un esempio classico sono i dazi Usa sull'acciaio (varati da George Bush nel 2006), fortemente avversati dai produttori americani di autoveicoli<sup>12</sup>.

Un esempio più vicino a noi sono invece i dazi antidumping Ue del 66,1% sulle lampade fluorescenti a risparmio energetico: contro questi dazi fece ricorso nel 2008 la Targetti Spa, azienda fiorentina, terzo player europeo nel settore dell'illuminazione architettonica, produttrice in Cina, tramite la propria controllata Duralamp Hangzhou, di lampade a risparmio energetico (Cfl-i) da inserire in apparecchiature di illuminazione di elevata qualità a prezzo competitivo, capace con tale tecnologia di battere la stessa concorrenza cinese nella fascia di bassa qualità. L'azione legale (che si aggiungeva ad un'altra intentata nel settembre 2007 in Gran Bretagna da Targetti Uk contro i dazi antidumping originariamente introdotti nel 2001) puntava il dito “sul non-senso di un provvedimento mirato a tutelare realtà produttive europee che di fatto non esistono, essendo la produzione delle nuove Cfl ormai quasi totalmente delocalizzata in Cina e in estremo Oriente”<sup>13</sup>.

A giugno 2009 si è assistito invece alla protesta di Ue e Usa contro le restrizioni cinesi all'import di varie materie prime, tra cui fosforo giallo, bauxite, silicone, zinco, coke, fluorspar e altri. Molti di questi sono utilizzati per fabbricare acciaio, microchip, aerei. La Commissione europea ha affermato: «le restrizioni cinesi su materie prime distorcono la concorrenza e aumentano i prezzi globali, complicando ulteriormente la situazione per le nostre imprese in questa situazione di calo economico»<sup>14</sup>.

Su un livello più generale c'è da sottolineare come l'atteggiamento cinese sia stato inoltre condizionato dagli eventi europei dell'ultimo anno. La crisi generata dalle difficoltà finanziarie della Grecia e il suo diffondersi ad altri paesi dell'area euro ha avuto un impatto negativo sulla Cina, in primis per il suo effetto sulle esportazioni verso l'Europa. Le previsioni di un inevitabile impatto della crisi sulla crescita europea, nonché

l'indebolimento dell'euro hanno come conseguenza una sostanziale diminuzione della domanda di beni cinesi. Allo stesso tempo, dal punto di vista dell'Ue, ci si aspetta che le esportazioni verso la Cina aumentino finché l'euro resta debole.

Il commissario europeo al commercio, Karl De Gucht, sta in ogni caso adottando un approccio più duro e diretto rispetto al suo predecessore Peter Mandelson, affermando che l'Europa è abbastanza forte da relazionarsi alla Cina senza compromessi, contando sul fatto che l'Ue è ancora la più grande tra le due economie e può permettersi di negoziare in maniera ferma. Più in particolare la strategia europea prevede nel 2011 l'espansione delle misure protettive quali i dazi anti-dumping, oltre alla stesura di una legislazione che spinga la Cina a dare alle aziende straniere maggior accesso all'offerta di contratti pubblici.

L'eccezionale crescita e l'alto livello di spesa pubblica hanno fatto di Pechino un obiettivo più che appetibile per compagnie (soprattutto francesi e tedesche) del settore di infrastrutture e impianti, che insieme a quelle di altri ambiti collegati si lamentano del favore riservato alle aziende cinesi quando si tratta di opere pubbliche. Una tale legislazione per il commercio di beni a livello mondiale esiste sin da dopo la seconda guerra mondiale, non è così invece per i contratti pubblici. Il commissario europeo mira a creare un sistema simile a quello del settore privato, il quale in alcuni casi permette di attuare misure "ritorsive" che portano al dumping reciproco. Una politica del genere significherebbe ritorsioni ad hoc per specifici settori industriali che non trovano accesso alle gare d'appalto, imponendo blocchi simili alle industrie cinesi in Europa. Se assunta formalmente dall'Unione europea tale legislazione porterebbe probabilmente a forti accuse di protezionismo, nonché ad altri confronti in sede WTO<sup>15</sup>.

La possibilità di una cattiva gestione dei rapporti tra le due potenze e l'emergere di nuove dispute è sempre presente, soprattutto con il piegarsi dei governi membri dell'Ue alle pressioni politiche interne per aumentare le misure protezionistiche contro l'export cinese oppure nelle prese di posizioni idealistiche sulla questione dei diritti umani in Cina. Altra questione potrebbe essere quella delle pressioni per la riduzione delle emissioni di anidride carbonica e dei gas serra, di cui dal 2007 la Cina è il maggior responsabile (in termini assoluti).

Il vero interesse europeo è piuttosto però quello di aiutare la Cina ad aprire il suo mercato a maggiori importazioni e permettere alle sue imprese di accedere a maggiori FDI (che il governo di Pechino considera ancora come strategici), portando allo stesso tempo maggiori incentivi alla protezione dei diritti di proprietà intellettuale. Tale approccio potrebbe costituire la chiave di volta per un rapporto più sano tra Unione Europea e Cina

Note:

1 – <http://eeas.europa.eu/china>

2 - <http://www.economist.com/node/15502811>

3 – Asia Briefing, Brussels Institute of Contemporary China Studies (25 maggio 2010)

4 – Wall Street Journal, 4 dicembre 2010

5 – Il Sole 24 ore, 13 dicembre 2010

6 – AgiChina24, 6 dicembre 2010

7 - [http://www.paginedidifesa.it/2005/bendini\\_051214.html](http://www.paginedidifesa.it/2005/bendini_051214.html)

8- <http://www.euractiv.com/en/trade/eu-china-trade-row-looming-over-potatoes-news-497367>

9 - [http://www.commercio-internazionale.it/ViewArticolo.aspx?Id\\_Articolo=489](http://www.commercio-internazionale.it/ViewArticolo.aspx?Id_Articolo=489)

10 – Asia news, 9 ottobre 2009

11 – Il Sole 24 ore, 18 novembre 2010

12 – Il Sole 24 ore, 7 marzo 2008

13 - <http://www.e-gazette.it/index.asp?npu=141&pagina=8>

14 – Il Sole 24 ore, 24 giugno 2009

15 - Wall Street Journal, 10 novembre 2010