

Pechino 2017: la Cina di Xi Jinping verso il rinnovo della leadership

di Giovanni B. Andornino – T.wai, Torino World Affairs Institute

n. 71 - novembre 2016

1. L'evoluzione del quadro macro-economico in Cina

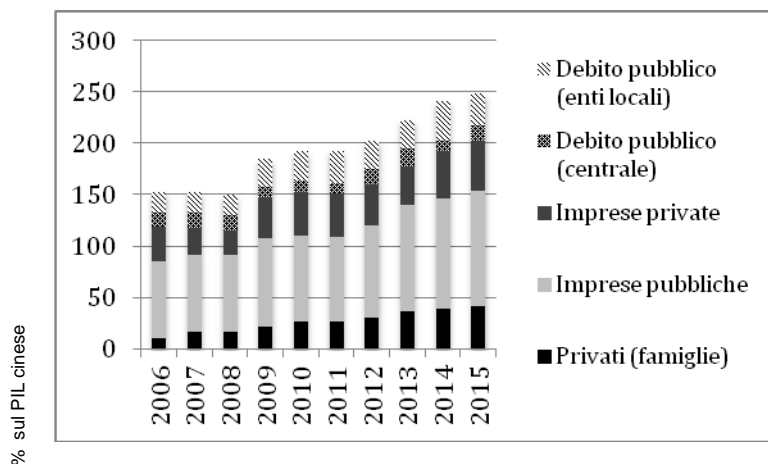
A otto anni dallo scoppio della crisi finanziaria globale l'atmosfera in Cina è ben diversa dal senso di rivalse che sembrò catturare il paese nell'estate del 2008, quando l'orgoglio nazionale veniva esaltato dalle Olimpiadi di Pechino proprio mentre le certezze dell'Occidente franavano sotto il peso di un lustro di speculazioni mal regolate. All'epoca, il governo cinese reagì tempestivamente con un pacchetto di stimolo di 4.000 miliardi di renminbi (oltre 550 miliardi di euro) – un massiccio intervento anticiclico a sostegno della domanda interna che portò la Cina a contribuire per il 50% alla crescita globale mentre Stati Uniti ed Europa entravano in recessione. Sul versante politico, il primo summit dei capi di Stato e di governo dei paesi del G20, ospitato a Washington nello stesso anno, rendeva evidenti le implicazioni del peso economico dei maggiori paesi in via di sviluppo per i meccanismi della *governance* globale.

Agli occhi dei decisori cinesi oggi il problema è che le condizioni di contesto non sono cambiate a sufficienza, mentre i margini di manovra di Pechino si sono alquanto ristretti. Lou Jiwei, Ministro delle finanze con un passato da accademico e amministratore delegato di uno dei fondi sovrani cinesi (la China Investment Corporation, 200 miliardi di dollari USA di capitalizzazione), ha sintetizzato i termini della questione durante uno degli incontri preparatori al G20 di Hangzhou 2016, il primo ospitato in Cina: la crescita globale dovrà poter contare su altri motori perché per l'economia cinese è tempo di ridurre l'indebitamento.

E questo in un frangente che non potrebbe essere più delicato: in un quadro di ripresa globale disomogenea, la Brexit e la perdurante incertezza sulla robustezza del comparto bancario nell'Eurozona sono letti come potenziali inneschi di nuova instabilità nel sistema finanziario internazionale, tuttora gravato da un debito pubblico e privato crescente, che nessuno dei maggiori paesi sembra in grado di far calare in rapporto al proprio PIL. Se la fiducia nel sistema bancario dovesse venire meno – come autorevoli protagonisti dell'ultima crisi ritengono inevitabile, in assenza di improbabili riforme rivoluzionarie – la Cina si troverebbe nella posizione di dover scegliere se implementare un aggiustamento strutturale nella propria economia in una fase di recessione globale, oppure se ritardare ulteriormente le riforme interne rischiando di trasformarsi essa stessa nell'epicentro di una crisi futura.

Il debito aggregato cinese – a comprendere debito pubblico (incluso quello degli enti locali e delle imprese in mano pubblica) e privato (famiglie e imprese non controllate da articolazioni dello Stato) – è quadruplicato tra 2007 e 2015, superando i 25.000 miliardi di dollari USA e attestandosi al 249% sul PIL, secondo le stime della Banca dei regolamenti internazionali (Figura 1). La percentuale è simile a quella degli Stati Uniti, ma la dinamica di crescita è inquietante: le autorità monetarie cinesi continuano a perseguire una politica espansiva per sostenere la crescita nel breve periodo, condotta che favorisce il deterioramento del credito erogato dalle banche. Secondo il *Global Financial Stability Report* pubblicato dal Fondo Monetario Internazionale nell'aprile 2016 il 15,5% di tutti i prestiti commerciali concessi alle imprese cinesi è "potenzialmente a rischio", ossia suscettibile di diventare irredimibile in uno scenario economico avverso.

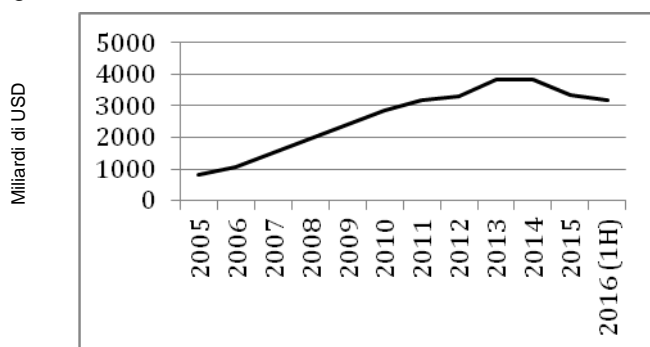
Figura 1 – Composizione del debito aggregato cinese (2006-2015)



Fonte: HSBC su stime Banca dei regolamenti internazionali e Ministero delle Finanze cinese

Al contempo, mentre i ritorni sugli investimenti continuano a calare a causa dell'impossibilità di assorbire produttivamente una tale massa di liquidità in tempi celeri, l'economia reale patisce un incremento dei costi attesi d'insolvenza, così che il raggiungimento dell'obiettivo del 6,5-7% di crescita su base annua indicato dal Premier Li Keqiang per il 2016 risulta sempre più costoso da raggiungere. Più che generare domanda interna, infatti, le politiche di stimolo favoriscono dinamiche di azzardo morale già pervasive in un sistema bancario e finanziario dominato dal Partito-Stato, mentre si aggravano i problemi di sovra-capacità produttiva in diversi settori strategici (a partire dall'acciaio) e di emorragia di capitali verso l'estero, con conseguente riduzione delle riserve di valuta estera detenute dalla Banca centrale cinese, a sua volta impegnata a contrastare il deprezzamento del renminbi (Figura 2).

Figura 2 – Riserve di valuta estera detenute dalla Banca centrale cinese



Fonte: Banca centrale cinese (People's Bank of China)

2. Le implicazioni politiche delle riforme strutturali

A Zhongnanhai, il quartiere adiacente la Città Proibita dove ha sede la suprema dirigenza del Partito-Stato cinese, l'esigenza di riequilibrare le dinamiche di sviluppo del paese è considerata ineludibile e urgente sin dal 2012, quando il 18° Congresso del Partito Comunista Cinese (PCC) espresse la 5^a generazione di leader guidata dal Segretario Generale Xi Jinping, attualmente al potere. Nei pronunciamenti ufficiali, il Congresso stesso dettava una linea di "riforma complessiva", con l'obiettivo di indirizzare la società cinese verso una moderata prosperità entro il 2020. Ad appena un anno di distanza, nel novembre 2013, la 3^a sessione plenaria del Comitato Centrale del Partito adottava una Decisione in 60 punti che entrava nel merito delle riforme strutturali che il Partito intendeva perseguire, definendo un calendario molto innovativo e accelerato, a dimostrazione di quanto fosse diffusa tra i leader la consapevolezza che il costo di riforme ambiziose – già alto – aumenta in modo esponenziale con il passare dei semestri. Se la precedente leadership cinese, capitanata da Hu Jintao e Wen Jiabao, aveva infatti potuto rinviare l'adozione delle politiche correttive necessarie, nonostante il favorevole contesto globale pre-crisi, Xi Jinping è ora destinato a dover investire il proprio intero capitale politico sul dossier delle riforme, sia che egli scelga un approccio autenticamente e aggressivamente riformista, sia – e a maggior ragione – che opti per un approccio dilatorio o poco incisivo. Sebbene a Pechino si rincorrono voci sulla possibilità che Xi intenda rompere clamorosamente con la prassi che limita a due i mandati per le cariche di vertice del Partito-Stato, e concorrere dunque per un terzo

mandato tra sei anni, in realtà è verosimile che i nodi dell'economia politica cinese vengano al pettine già nell'arco del suo secondo mandato, che avrà inizio al termine del 19° Congresso del PCC nell'autunno 2017.

È nel corso del quinquennio 2017-2022 che Xi dovrà tenere le redini di un Paese in cui la crescita degli investimenti – e contestualmente del PIL, almeno in una prima fase – dovrà necessariamente ridursi se si vorrà perseguire un ordinato e sostenibile riequilibrio generale del modello di sviluppo cinese. L'alternativa, costituita da costosi palliativi con finalità dilatorie, consentirebbe sì di guadagnare tempo, inducendo però un aggiustamento più brusco e potenzialmente disordinato successivamente. L'entourage di Xi ne è tanto consapevole che lo stesso Quotidiano del Popolo (*Renmin Ribao*) – organo ufficiale del Partito – ha pubblicato un lungo articolo di commento il 9 maggio 2016 in cui una non meglio precisata “Persona autorevole” discute con eccezionale franchezza la difficile situazione dell'economia cinese e smentisce l'ottimismo interessato dei molti osservatori e funzionari governativi che considerano il paese al riparo da una crisi finanziaria. Identificato dai più con Liu He, Direttore dell'Ufficio generale del Gruppo direttivo ristretto per gli affari finanziari ed economici e principale consigliere economico di Xi, l'autore parla apertamente di un andamento “a L” dell'economia cinese, tale per cui la crescita si va assestando su un nuovo livello di “normalità” destinato a perdurare per un lasso di tempo non breve. Il tentativo di indurre un rimbalzo “a V” attraverso nuovi pacchetti di stimolo è definito senza mezzi termini come l'illusione di chi vorrebbe “piantare alberi in aria”.

Si comprende facilmente perché vi siano molte voci influenti in Cina che minimizzano la portata dell'aggiustamento di cui l'economia del paese ha bisogno: perseguire riforme strutturali significa, infatti, consentire una maggiore contendibilità delle opportunità economiche a beneficio dell'iniziativa di operatori privati attraverso istituzioni più trasparenti e un forte diradamento delle posizioni di rendita politico-amministrativa che si sono diffuse nell'intera struttura di questa “economia socialista di mercato con caratteristiche cinesi”. Ma contrastare fenomeni sistemici come l'azzardo morale generato dall'erogazione di liquidità facile da parte di banche di Stato a beneficio di imprese pubbliche significa consentire che queste ultime – quando non profittevoli o tenute addirittura in vita artificialmente accumulando debito implicitamente garantito dallo Stato – possano essere ristrutturate o persino fallire, con le inevitabili conseguenze in termini di aumento della disoccupazione, incertezza sistemica, e più marcato rallentamento dell'economia nel breve periodo. Per mitigare gli inevitabili costi sociali occorrerebbe che i consumi interni crescessero in modo significativo, avviando un trasferimento imponente di risorse dal settore pubblico – in particolare dagli oligopoli costruiti intorno alle imprese di Stato – alle famiglie e alle imprese private. Un'agenda tutt'altro che gravosa per la grande maggioranza dei cinesi, ma con effetti dirimpenti sui privilegi della ristretta élite che dall'inizio delle riforme denghiste negli anni '80 del secolo scorso ha concentrato nelle proprie mani il controllo delle risorse e dei canali di accesso alle opportunità offerte dallo sviluppo industriale del paese. Il costo e le relative resistenze, in questo caso, sono di natura squisitamente politica.

Non stupisce, dunque, che all'agenda scaturita dalla Decisione del 2013 sia stata messa la sordina: all'interno del Partito-Stato sono emerse potenti resistenze, che – pur non incarnandosi in una linea politica organica, i cui esponenti correrebbero peraltro il rischio di cadere nella rete della campagna anti-corruzione promossa da Xi, non priva di una certa discrezionalità politica – non sono facilmente superabili perché radicate, diffuse e trasversali. L'esempio della mancata riforma delle imprese di Stato è rivelatore: al culmine della discussione, Xi ha disposto la costituzione presso il Consiglio per gli Affari di Stato (l'organo esecutivo nell'ordinamento istituzionale cinese) di un Gruppo direttivo ristretto per la riforma delle imprese di Stato. Si tratta di un approccio tipico nel sistema di *governance* cinese: gli esponenti delle principali agenzie governative interessate vengono riuniti in un unico organismo attribuendo a ciascuno una posizione gerarchica ben definita rispetto alla tematica in oggetto, e la leadership richiede che si pervenga a una conclusione consensuale. Nel caso in questione, la presenza nel Gruppo direttivo ristretto di figure molto vicine all'universo delle imprese di Stato ha sostanzialmente diluito gli intenti riformatori originari.

Poiché, tuttavia, in Cina ben di rado si dichiara il fallimento di una linea politica, parte degli orientamenti definiti nel 2013 e mai effettivamente tradotti in politiche pubbliche sono stati travasati nella nuova agenda delle “riforme sul versante dell'offerta”, promossa nel dicembre 2015 dalla Conferenza Centrale sul Lavoro Economico. Divenute elemento trainante dell'azione governativa a partire dal 2016, esse sono finalizzate al raggiungimento di obiettivi che costituiscono la fondamentale cornice di politica economica entro cui leggere le specifiche azioni contenute nel più noto 13° Piano quinquennale (2016-2020). Si tratta di interventi in vari ambiti, volti in particolare a 1) ridurre la sovra-capacità produttiva nel comparto industriale; 2) ridurre l'eccessivo volume di immobili invenduti; 3) moderare la leva finanziaria (ridurre il debito). Anche in questo caso non si tratta di una partita dall'esito scontato: il ruolo delle autorità provinciali sarà decisivo perché i disegni di Pechino possano realizzarsi. La leadership centrale è sensibile alle diverse esigenze di queste ultime e ha fissato obiettivi diversificati, garantendo copertura politica ai quadri provinciali del Partito e sostegno finanziario agli strumenti di welfare che dovranno tutelare il significativo numero di lavoratori che patiranno le conseguenze della ristrutturazione di vari settori produttivi.

Due fattori fanno sì che questa nuova agenda di riforme possa avere più trazione presso coloro che sono chiamati a interpretarla sul terreno. Il primo è di natura contingente e rinvia alla ciclicità della vita politica del PCC: nell'arco di un anno, con il 19° Congresso, si ridefinirà la fisionomia della leadership e per i vertici del Partito a livello locale i prossimi mesi saranno decisivi per mostrare competenza e lealtà ai desiderata di Pechino, potendo così aspirare a essere promossi a membri del Politburo, o addirittura del Comitato Permanente del Politburo.

Il secondo fattore è di carattere più strutturale e rinvia a un mutamento nella semantica del potere in Cina, che riflette una ridefinizione della gerarchia ai vertici del partito: al termine della 6ª Sessione plenaria del Comitato Centrale del PCC, nell'ottobre 2016, Xi Jinping è stato ufficialmente designato "nucleo" (核心, *hexin*) della leadership del Partito. Si tratta di una terminologia già utilizzata in passato – in particolare con riferimento a Jiang Zemin, "nucleo" della 3ª generazione –, all'epoca tesa a cementare l'autorevolezza del primo leader non facente parte delle due generazioni fondative della Repubblica Popolare, quelle di Mao Zedong e Deng Xiaoping. Il successore di Jiang, Hu Jintao, non ottenne mai di essere riconosciuto "nucleo" della 4ª generazione. In una cultura politica di stampo marxista-leninista estremamente sensibile al lessico politico, l'attribuzione a Xi della qualifica di "nucleo" della 5ª generazione di leader implica il suo collocarsi in una posizione di *primus inter inferiores*, a differenza di quanto accadde al predecessore, che rimase per un decennio soltanto *primus inter pares* all'interno del Comitato Permanente del Politburo.

Questo non significa che il Partito cessi di riaffermare il principio della "leadership collettiva", ma la tendenza verso la concentrazione di potere nelle mani di Xi – evidente da tempo – pare consolidarsi. Un ulteriore, decisivo, passaggio in questo senso si avrà con il Congresso del 2017: la dinamica attraverso cui vengono selezionati i vertici del Partito prevede che un ristretto (e sconosciuto) novero di leader uscenti e anziani del Partito definisca la composizione della leadership entrante. Se la compagine in cui Xi è inserito oggi è stata parzialmente definita dai predecessori – pur se presumibilmente con la sua partecipazione – le figure che subentreranno l'anno prossimo saranno scelte principalmente dallo stesso Xi Jinping, e avranno nei suoi confronti un obbligo di lealtà ben maggiore rispetto a quello dei suoi attuali colleghi, i quali sono peraltro più anziani di lui.

3. Osservazioni conclusive

Anche per la Cina, che pure ha abituato il mondo alle sintesi ardite del socialismo di mercato, il ciclo politico-economico che si va aprendo è dunque realmente denso di incognite. Xi Jinping appare ben consapevole della delicatezza del contesto e fin dall'inizio del primo mandato quinquennale alla testa del Partito (2012), dello Stato e delle Forze Armate (2013) si è mosso per guadagnare il più ampio margine di manovra politico nei confronti di un sistema politico-burocratico alquanto restio al genere di riforme di cui la Cina avrebbe bisogno in questa fase.

Se, per un verso, questa concentrazione di potere al centro del sistema politico e, in particolare, nelle mani di Xi, può essere funzionale all'implementazione delle riforme, d'altra parte non pare destinata a sciogliersi, e anzi va aggravandosi, la contraddizione tra la necessità di un maggior dinamismo dell'iniziativa privata in ambito economico e i sempre più esigui margini di autonomia della società civile cinese rispetto allo Stato. Conformismo nei comportamenti e nel discorso pubblico, repressione del dissenso e controllo capillare della popolazione nel nome della "stabilità sociale" si accompagnano al ritorno di pratiche di educazione ideologica e a un mai sopito afflato nazionalista nei media e soprattutto nelle aule scolastiche. Potente strumento di legittimazione per il Partito – che sollecita una lealtà univoca da parte dei cittadini, implicando che il venir meno di questa lealtà equivalga al tradimento della madrepatria –, l'orgoglio patriottico è però anche suscettibile di trasformarsi in un limite alle opzioni praticabili per i decisori in circostanze di tensione internazionale. Circostanze che, nell'attuale contesto internazionale, paiono continuare a proliferare.

*Le opinioni riportate in questa nota sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.
Coordinamento redazionale a cura di:*

Senato della Repubblica

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67063666 - e-mail: segreteriaAAII@senato.it

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>