

Il sistema di credito sociale cinese e la sua implementazione a livello pratico

di **Lorenzo Biamonti**

L'approfondimento

L'ambizioso progetto del governo cinese, nelle sue intenzioni originarie, prevedeva l'integrale implementazione del c.d. sistema di credito sociale ("SCS") entro la fine del 2020. Con il presente contributo si proporrà una generale disamina circa come questo sistema sia stato de facto implementato e quali ripercussioni pratiche abbia avuto (e potrà avere) sia a livello societario che sulle persone fisiche, con un focus particolare sulle criticità che un investitore straniero potrà incontrare nello svolgimento di attività imprenditoriali in (o con la) Cina.

Introduzione al SCS: un nuovo modello da imitare o un contro-modello da evitare

Il *Social credit system* rappresenta un titanico progetto del governo cinese, coadiuvato dalle principali società *high-tech* (Alibaba, Huawei, Tencent ecc.) volto a creare un **uniforme ed organico sistema di raccolta dati**, paragonabile ad un **enorme meta-database**, nel quale confluiranno e saranno elaborate e processate una pletera di informazioni concernenti tutte le persone fisiche e giuridiche operanti in Cina (e anche *extra-Cina*, in alcuni casi), mediante l'uso della tecnologia (analisi dei *big data*, intelligenza artificiale, rilevamento di dati biometrici,

geolocalizzazione mediante *app*, diffusione capillare di telecamere) e attribuzione di un *rating*. Il progetto del SCS è strettamente correlato alla graduale apertura della Cina verso gli investimenti esteri (il primo gennaio del 2020 è entrata in vigore la nuova legge sugli investimenti esteri) e mira a garantire un equo trattamento a tutti gli operatori, senza distinzione, almeno formalmente, tra stranieri e locali, assicurando un elevato livello di *compliance* ed eliminando dal mercato coloro che non siano in grado di rispettare le regole.

Ogni società e persona fisica avrà un proprio punteggio omogeneo a livello nazionale, che varierà a seconda del comportamento e livello di ottemperanza. La violazione delle regole (da intendersi in senso generale, inclusivo di leggi, consuetudini, regolamenti locali, *policy* ecc.) comporterà decurtazioni del punteggio e quindi sanzioni di varia natura; *ex adverso*, un comportamento ligio e rispettoso garantirà premi, vantaggi e un miglioramento del proprio *status* sociale. A livello teorico, il nobile fine correlato al SCS è quello **di aumentare il livello**

Lorenzo Biamonti - Lorenzo Biamonti è resident partner presso Pirola Advisory Hong Kong Limited, vive in Cina da più di 12 anni tra Pechino, Shanghai e, dal 2016, nella Regione amministrativa speciale di Hong Kong, dove si occupa di diritto societario cinese e operazioni di investimento cross border tra Hong Kong, o altri Paesi del sud est asiatico, e la Cina continentale

di fiducia tra le persone e le persone e lo Stato, garantendo il rispetto della legalità sulla base dei principi di onestà, fiducia e affidabilità. La realizzazione di un tal sistema non può prescindere da un pervasivo e pervicace uso della tecnologia per controllare il rispetto delle regole e influenzare e plasmare il comportamento delle persone in modo da conformarsi alle Direttive (moralì, etiche, economiche) imposte dal governo. Nella sua versione finale, oggetto di analisi e di *rating* potrebbero essere quindi anche i singoli comportamenti della quotidianità, che saranno vagliati e monitorati, sino ad arrivare ad una coincidenza tra l'io digitale e l'io reale, tra la volontà dello Stato e quella dell'individuo.

Il concetto di SCS è stato per la prima volta introdotto nel 2014, allorquando il legislatore cinese ha promulgato la *Circular on the outlines for building a Social integrity system (2014-2020)* e nella quale, sulla base del principio *Keeping trust is glorious and breaking trust is disgraceful* si sono poste le fondamenta del SCS e stabilito il termine del 2020 per la sua integrale realizzazione. Nel corso degli anni, al fine di implementare i principi generali disposti dalla circolare, le varie autorità governative cinesi sia a livello provinciale che statale hanno iniziato ad emanare, senza una particolare visione organica, una pletera di norme di vario rango. Pertanto, in un tale contesto di confusione normativa, lo studio del funzionamento e dei principi alla base del SCS non può prescindere dalla lettura combinata di tutte le suddette norme, con le incertezze interpretative che ne conseguono e le difficoltà di farne un esatto compendio.

La peculiarità del SCS, per lo meno nella sua accezione e interpretazione più estensiva (come emerso dalle esperienze delle varie città pilota che per prime hanno tentato di attuare il SCS nel corso di questi anni), consisterà nell'estensione del potere punitivo e della censura dello Stato anche in relazione a comportamenti della quotidianità e della sfera privata che non

appaiano in linea con i principi di fiducia e onestà di cui sopra.

Lo scrutinio e vaglio del SCS si potrebbe quindi estendere alle abitudini alimentari, tipologia di prodotti acquistati (ossia se ritenuti frivoli e non essenziali per il proprio sostentamento), al comportamento *on line* (discorsi su *chat*, tipologia di siti visitati), frequentazioni (sia *on line* che *off line*), stile di vita, *hobbies* ecc.

Le sanzioni previste, conseguenti alla decurtazione del proprio *social score*, varieranno nella forma e nella sostanza, dalle limitazioni di spostamento, acquisto di biglietti aerei, treni ad alta velocità, *hotel* stellati, limitazione del c.d. *luxury spending* (spese stravaganti), accesso a mutui, acquisto di proprietà, uso di *internet* a banda larga, accesso ai *social* (blocco WeChat), acquisti *on line*, divieto di accesso a scuole e università per i figli, divieto di accesso al mercato del lavoro, ostracismo sociale per coloro che hanno un basso *score*, revoca visto (per gli stranieri), pubblico ludibrio, gogna mediatica sino alla confisca dell'animale domestico, come visto in alcune città pilota ecc.

Molte democrazie occidentali hanno aspramente criticato il SCS, paragonandolo al *Big brother*, ovvero una materializzazione della distopica realtà descritta da Orwell in 1984 o del più recente episodio *Nosedive* della serie *Black Mirror*. Tuttavia, senza voler entrare nel merito della questione e del dibattito politico-ideologico, occorre tener a mente che nella cultura e tradizione cinese, permeata dai principi del confucianesimo prima, marxismo e maoismo poi, le privazioni della libertà personale previste dal SCS sono vissute piuttosto come sacrifici dei singoli necessari e indispensabili per il raggiungimento del benessere collettivo e di una società migliore. Se si osserva la maggior parte della popolazione cinese e si ascoltano i loro commenti, si rileva come il SCS, in un contesto come quello cinese, stia trovando un **generale consenso** (o meglio un silenzio/assenso). È vero anche che, come sarà meglio spiegato di seguito, il livello di

implementazione e capillarità del SCS, soprattutto per quanto riguarda i suoi sviluppi in termini di controllo sociale sulla sfera privata delle persone fisiche, appaia ancora *in fieri* e in ritardo sulla tabella di marcia, ma è forse troppo presto esprimersi su questo punto.

Il concetto di *rating* o credito sociale, inserito all'interno di un sistema reputazionale ove il punteggio dell'operatore e quindi la sua **affidabilità** siano determinati dalla media dei commenti espressi dagli utenti, non è una novità ed è stato da tempo ampiamente utilizzato anche nei Paesi occidentali. Si pensi alla lista dei cattivi pagatori per quanto riguarda i rapporti con le banche, ovvero i più recenti esempi delle *app*/piattaforme Uber, Tripadvisor, Airbnb, Ebay dove il *rating* espresso dagli utenti verso altri utenti è utilizzato dalle piattaforme per valutare l'affidabilità ed eventualmente per limitare o impedire l'accesso ad utenti che abbiano accumulato bassi punteggi.

La differenza sostanziale tra questi sistemi e il SCS consiste nel fatto che mentre nelle piattaforme di cui sopra il punteggio (e correlate sanzioni) sono elaborate dalle piattaforme (private) sulla base dei commenti di utenti privati e per determinate tipologie di servizi, nel SCS confluiranno una molteplicità di dati, i quali saranno analizzati e vagliati da un sistema reputazionale di controllo statale sulla base dei seguenti 4 principi: **onestà nei rapporti governativi, integrità commerciale, integrità sociale e giudiziaria**. Ovviamente, se non utilizzato in modo obiettivo, il SCS potrebbe sfociare in abusi.

Proprio su questo punto, è stata recentemente introdotta la nuova lista delle c.d. *Unreliable Entity Enterprise* nella quale si prevedono varie circostanze al ricorrere delle quali società, sia residenti che non, potranno essere qualificate come *Unreliable*, *inter alia*: la commissione di atti che possano mettere a repentaglio l'interesse e incolumità pubblica o il buon costume, la violazione dei legittimi interessi dei consumatori, o l'inserimento di clausole vessatorie nei contratti

commerciali. La lista di cui sopra prevede altresì la sottocategoria delle “**società inaffidabili in un contesto di guerra commerciale**”. Tale previsione è passibile di molteplici interpretazioni, tra cui quella di essere *escamotage* elaborato dal legislatore cinese per eliminare dal mercato, o ostacolarne l'accesso, a società straniere puramente per ragioni correlate a guerre commerciali in atto con la Cina. Si pensi, per ipotesi, a quelle case della moda che, come avvenuto recentemente, commettendo leggerezze nella valutazione ed interpretazione della cultura cinese nelle loro campagne *marketing* e pubblicitarie, potrebbero alla luce della lista di cui sopra rischiare, oltre all'inevitabile gogna mediatica, altresì di essere inserite nelle *blacklist* in forza di una presunta violazione degli interessi dei consumatori, pubblico interesse o buon costume. Infine, è opportuno evidenziare come il summenzionato testo della circolare del 2014 che ha introdotto il progetto del SCS prevedesse un processo di graduale internazionalizzazione del sistema, ossia una estensione oltre i confini nazionali verso operatori economici non residenti, ma che comunque intrattenessero rapporti e scambi commerciali con la Cina; pertanto, in un futuro prossimo, è ravvisabile immaginare la stipulazione di accordi con giurisdizioni straniere, volti a permettere lo scambio di dati per effettuare una sorta di *pre-screening* delle società (e verosimilmente persone fisiche) non residenti, come condizione per poter investire o commerciare con la Cina.

Status di implementazione e profili di criticità per le società straniere in Cina

Come anticipato, ad oggi, il processo di implementazione del SCS è ancora *in fieri*, e sebbene per quanto riguarda i controlli sul lato *corporate* si siano già poste le basi di un sistema di raccolta dati centralizzato (*National enterprise credit information publicity system*, *CreditChina* e il *National “internet + monitoring” system* oltre all'attribuzione ad ogni società del c.d. codice unificato di

credito sociale), nel quale dovrebbero confluire ed essere elaborate le informazioni pervenute distintamente dalle molteplici autorità (ufficio imposte, camere di commercio, autorità valutarie, dogane, *cybersecurity* ecc.), il controllo sulla sfera privata delle persone fisiche, come sopra descritto, risulta essere ancora a uno stadio embrionale, implementato solo a livello di una cinquantina di città pilota. Sono invece già applicate anche alle persone fisiche, al pari delle società (soprattutto se si ricoprono cariche societarie), le varie sanzioni e *blacklisting* in caso di inottemperanza o violazioni di leggi, norme, regole.

Focalizzandosi quindi sulle società, le informazioni sono raccolte principalmente attraverso:

- i) **self-reporting**, ossia le informazioni che le società devono necessariamente condividere con le autorità nel corso dei vari adempimenti mensili, trimestrali e annuali (si pensi alle dichiarazioni dei redditi e deposito bilanci, registrazioni presso le camere di commercio, dogane, autorità valutaria ecc.);
- ii) **ispezioni indipendenti e audit a campione** da parte delle autorità sia *off line* che *on line*;
- iii) **informazioni raccolte attraverso piattaforme o agenzie di credit rating private** (ad esempio, le informazioni raccolte da Alibaba sulle transazioni dei suoi utenti);
- iv) videosorveglianza.

Nonostante le fondamenta del SCS siano ormai stabilite e molte informazioni confluiscono già nel sistema centrale, non è ancora operativo un oliato meccanismo di interconnessione tra i vari livelli che permetta l'istantaneo trasferimento al database e pertanto si nota come a causa delle molteplici autorità coinvolte (ogni società in media si interfaccia con circa 30 autorità diverse), le informazioni rimangano ancor oggi piuttosto frammentarie e reperibili solo tramite i siti delle specifiche autorità, o mediante richieste o visite *ad hoc*. Ad esempio, mentre le informazioni ed eventuali *blacklisting* disposti dalle autorità fiscali o dalle camere di commercio (*State administration for market regulation*, SAMR) sono di norma in tempi celeri aggiornate nel sistema centrale, altre

tipologie di informazioni e sanzioni (ad esempio autorità di protezione ambientale, dogane) non sono ancora trasmesse in modo sistematico. Inoltre, le autorità adottano ancora differenti sistemi di *scoring*: per esempio le autorità fiscali e valutarie misurano il livello di *compliance* delle società con lettere dalla "A alla D", mentre le dogane con "*Advanced, general o dishonest*" o la SAMR con "*Abnormal o Heavily discredited operators*", il che rende complesso, per un operatore non esperto, interpretare le informazioni presenti nel SCS.

Inoltre, per comprendere meglio la complessità della raccolta dati in un territorio esteso e amministrativamente frazionato come la Cina, preme far notare come varie autorità, soprattutto a livello provinciale, abbiano adottato dei sistemi indipendenti e diversi rispetto a quelli a livello statale (ad esempio, i sistemi di raccolta delle infrazioni del Codice della strada e connesse sanzioni che variano da Provincia a Provincia, le *blacklist* dei contraffattori di brevetto e diritti IP ecc.), oppure l'introduzione di nuovi sistemi di *rating* in seguito alla pandemia di COVID-19 che ancora non confluiscono nel SCS. A titolo esemplificativo, può ricordarsi il database (*Housekeeping credit check*) creato per monitorare le società che forniscono servizi di lavori domestici *door to door* e assicurare le misure e profilassi anti-COVID-19, o il QR per *health code* (verde, giallo, rosso) indispensabile per potersi spostare in Cina e che cambia colore a seconda del rischio delle zone in precedenza visitate e che può comportare sanzioni in caso di inottemperanza ai divieti di spostamento da esso imposti.

Le conseguenze di un **rating negativo** sono molteplici e spaziano da un inasprimento dei controlli, *audit* e ispezioni da parte delle autorità, a limitazioni dell'operatività, sino alla sospensione o revoca della licenza commerciale. Per esempio, un *rating* D presso le autorità fiscali comporterà una sostanziale impossibilità per la società di emettere fatture, richiedere rimborsi IVA all'esportazione, compensare l'IVA sulle

transazioni domestiche ecc. Caratteristiche peculiari del SCS sono **l'interconnettività e l'interdipendenza delle sanzioni**: un *rating* D presso le autorità fiscali provocherà di riflesso un *rating* negativo anche presso l'autorità valutaria, le dogane, banche, ministero del commercio estero, *food and drug administration* e tutte le altre autorità coinvolte, a seconda della tipologia di *business*, causando un sostanziale stallo.

La società si troverà infatti impossibilitata ad operare normalmente (ogni operazione, da aumenti di capitale, finanziamento soci, importazioni, esportazioni, partecipazione ad appalti, rilascio o rinnovo di licenze, utilizzo di piattaforme *e-commerce* ecc., sarà soggetta a **severi controlli**, scrutini e richieste documentali *extra*), sino a quando non abbia dimostrato la rettifica dell'irregolarità, fermo restando che per violazioni più gravi (ad esempio evasioni fiscali, vendite di prodotti dannosi per la salute, violazione normativa sull'impatto ambientale) il *rating* potrebbe rimanere bloccato per un periodo dai 3 ai 5 anni, con contestuale divieto per il legale rappresentante della società di ricoprire tale carica per un corrispondente lasso temporale.

Al contempo, un altro elemento essenziale e fattore di rischio per le società straniere in Cina è l'interdipendenza tra il *rating* societario e quello dei propri dipendenti, cariche sociali e *business partners*. Per esempio, se un legale rappresentante, amministratore o *general manager* è stato declassato a *rating* D per non aver correttamente dichiarato le proprie imposte personali o non aver ripagato le rate di un mutuo o altra irregolarità, anche la società sarà declassata e viceversa, ovvero il legale rappresentante o altra figura del *management*, sia essa coinvolta o meno nell'irregolarità, potrebbe essere assoggettata a sanzioni, tra cui divieti di spostamento, limiti di spesa ecc., come conseguenza delle irregolarità societarie. Secondo lo stesso principio, se un proprio fornitore o distributore si trovi ad esser declassato o inserito nella lista degli *Abnormal* o *Distrusted operators* dalla SAMR, anche la società non residente che,

solo per fare un esempio, compri o venda in Cina, potrebbe essere declassata nel sistema delle dogane e autorità valutaria impedendo transazioni con la Cina.

Altro esempio di interdipendenza sussiste in caso di registrazione delle cariche sociali: infatti, ogni società in Cina deve nominare e registrare presso la SAMR alcune cariche sociali di *governance* obbligatorie, quali il legale rappresentante, gli amministratori, i responsabili delle *branch*, *general manager*, *supervisor* ecc. Orbene, qualora il candidato prescelto per coprire tale ruolo fosse stato in precedenza declassato, o fosse coinvolto in procedimenti civili, penali, amministrativi o sia stato segnalato da altre autorità per non aver ad esempio pagato in tempo la rata di un mutuo, bollette, imposte, le autorità potrebbero rigettare la domanda di registrazione di tale figura, obbligando la società a cercare un nuovo candidato, il che potrebbe costituire un gravoso problema nel caso in cui si fosse già firmato un contratto di lavoro o altra forma di collaborazione e fatto domanda per il visto.

La legge prevede la possibilità del c.d. *credit restoration*, ossia la facoltà di presentare ricorso avverso determinate sanzioni che si ritengano ingiustamente comminate al fine di ripristinare il *rating*. Mentre nel caso di violazioni di lieve entità, il *rating* si può ripristinare fattivamente, ossia dimostrando di aver rettificato, *ex adverso*, nei casi delle sanzioni più gravi, il ricorso è condizione essenziale per poter avviare il processo di annullamento della sanzione, mediante deposito di una *credit restoration commitment letter* in cui la società si impegna a sottostare a un periodo di *credit training* sotto la supervisione delle autorità.

Infine, si evidenzia come attualmente **le sanzioni**, siano esse comminate sotto forma di un declassamento o inserimento in una *blacklist*, non siano immediatamente notificate alla società e spesso ci si accorge con sorpresa del proprio *status* nel corso delle ordinarie attività, quando per esempio in sede di aumento di capitale la SAMR abbia rigettato la domanda, oppure le merci

rimangono bloccate in dogana senza apparente ragione alcuna, oppure ancora il prescelto responsabile del proprio negozio/*branch* non possa essere registrato presso la SAMR. In tali casi, attraverso una verifica presso il *National enterprise credit information publicity system*, sarà possibile individuare la sanzione - ove rientri tra quelle oggetto di pubblicazione - e porvi rimedio, altrimenti, occorrerà consultarsi con le singole autorità per individuare l'irregolarità e chi abbia imposto la sanzione. Una causa di frequente inserimento nella lista delle *Abnormal entities* (e che si scopre quando è troppo tardi) si sostanzia allorquando una società operi mediante i c.d. *virtual offices*, ossia sedi legali non propriamente registrate e alle quali non corrisponde un contratto di locazione. In tali casi, la società rimarrà nella lista sino a quando non dimostri di aver registrato la propria sede legale presso uno spazio commerciale idoneo depositando il contratto di locazione presso la SAMR, con la conseguenza che durante questo lasso temporale, ogni operazione per la quale occorra l'approvazione della SAMR, sarà bloccata (aumenti di capitale, modifiche statutarie, cambi di *governance*, allargamenti di oggetto sociale ecc.) con l'ulteriore rischio che, ove la situazione non sia rettificata in breve tempo, la SAMR notifichi la sanzione ad altre autorità causando l'effetto domino sopra descritto.

Considerazioni conclusive

In attesa della versione finale del SCS e quindi di un sistema chiaro, uniforme e omogeneo che permetta uno scambio automatico di dati uniformi, mediante attribuzione di un unico *rating* e conforme terminologia, ben si comprende come le società straniere che operino in Cina, o che comunque abbiano scambi commerciali con la Cina, debbano soprattutto in questa fase primordiale di omogeneizzazione del sistema prestare grande attenzione, in quanto elevate appaiono le probabilità di incappare in sanzioni con effetti potenzialmente devastanti sul *business*. Si suggerisce quindi a chi già operi in Cina di accertarsi

mediante attente verifiche sui database di cui sopra, circa l'eventuale presenza di sanzioni, individuando tutte le autorità coinvolte nel proprio *business* a tutti i livelli e accertandosi quindi di operare in totale conformità in termini di licenze, oggetto sociale, sede legale, relazioni con le autorità fiscali, registrazioni pagamenti da e verso l'estero con l'autorità valutaria ecc. Nei casi di decurtazione del *rating*, ove anche lievi (per esempio da A B presso le autorità fiscali) è suggeribile individuare subito le motivazioni contattando direttamente le autorità al fine di evitare che il declassamento abbia impatti anche presso altre autorità per effetto del principio dell'interdipendenza delle sanzioni. Con riferimento ai rischi correlati alla interconnessione dei *rating*, è suggeribile effettuare **audit e due diligences** sui propri fornitori, distributori e *business partners* e in generale sulla propria *supply chain*, al fine di accertarsi che non versino in situazioni di irregolarità. In caso di acquisizioni, è suggeribile inserire nei contratti delle *representation e warranties ad hoc* per aver garanzia da parte del venditore che la società *target* non sia in alcuna *blacklist* che possa compromettere l'acquisizione o la futura operatività. Stessa cosa dicasi per i contratti di lavoro con i dipendenti stranieri, in cui accanto alla condizione di ottenere un valido permesso di lavoro, si aggiunga quella di non essere (attualmente o in futuro) inserito in *blacklist*.

Occorre aver ben chiaro che la Cina non è (e lo sarà sempre meno in futuro), quel posto dove secondo un luogo comune piuttosto diffuso in passato tutto è possibile e permesso, sfruttando le lacune, le zone grigie del sistema e con le giuste conoscenze. Sicuramente certe dinamiche strettamente collegate alla cultura cinese rimarranno ancora a lungo (si pensi alle agevolazioni che possano derivare dalle connessioni, *guanxi*), tuttavia, di questo passo, in un sistema che draconianamente premia gli onesti ma al contempo punisce gli irregolari, solo le realtà più strutturate, finanziariamente solide e organizzate potranno continuare ad operare e a beneficiare delle opportunità dell'immenso mercato cinese.