

RIVISTA DI

# POLITICA ECONOMICA

**LA DISTANZA E L'INCERTEZZA.  
PERCORSI DELLA MANIFATTURA GLOBALE  
NEGLI ANNI DEGLI SHOCK SISTEMICI**

**INTRODUZIONE STEFANO MANZOCCHI, FABRIZIO TRAÙ**

Fabrizio Antenucci  
Daniele Antonucci  
Paolo Barbieri  
Albachiara Boffelli  
Sabrina Di Flauro  
Cristina Di Stefano  
Stefano Elia  
Luciano Fratocchi  
P. Lelio Iapadre  
Matteo Kalchschmidt  
Cristina Pensa

Carlo Pietrobelli  
Matteo Pignatti  
Roberta Rabellotti  
Livio Romano  
Gianluca Sampaolo  
Francesca Spigarelli  
Lucia Tajoli  
Mattia Tassinari  
Fabrizio Traù  
Ari Van Assche

N. 1-2022

Rivista di  
**Politica Economica**

Direttore: Stefano Manzocchi

**Advisory Board**

Cinzia Alcidi

Barbara Annicchiarico

Mario Baldassarri

Riccardo Barbieri

Leonardo Becchetti

Andrea Boitani

Massimo Bordignon

Marina Brogi

Elena Carletti

Alessandra Casarico

Stefano Caselli

Lorenzo Codogno

Luisa Corrado

Carlo Cottarelli

Sergio Fabbrini

Alessandro Fontana

Giampaolo Galli

Nicola Giammarioli

Gabriele Giudice

Luigi Guiso

Francesco Lippi

Francesca Mariotti

Marcello Messori

Salvatore Nisticò

Gianmarco Ottaviano

Ugo Panizza

Andrea Prencipe

Andrea Filippo Presbitero

Riccardo Puglisi

Pietro Reichlin

Francesco Saraceno

Fabiano Schivardi

Lucia Tajoli

Maria Rita Testa

Fabrizio Traù

Gilberto Turati

RIVISTA DI

# POLITICA ECONOMICA

LA DISTANZA E L'INCERTEZZA.  
PERCORSI DELLA MANIFATTURA GLOBALE  
NEGLI ANNI DEGLI SHOCK SISTEMICI

<b>Introduzione</b> .....	pag. 5
Stefano Manzocchi, Fabrizio Traù	
<b>La manifattura globale al tempo della pandemia</b> .....	» 13
Livio Romano, Fabrizio Traù	
<b>Materie prime e produzione globale: squilibri domanda-offerta tra pandemia, geopolitica e transizione ecologica</b> .....	» 47
Daniele Antonucci	
<b>Processi di <i>reshoring</i> nella manifattura italiana</b> .....	» 79
Paolo Barbieri, Albachiara Boffelli, Cristina Di Stefano, Stefano Elia, Luciano Fratocchi, Matteo Kalchschmidt, Cristina Pensa	
<b>Apertura commerciale e reti produttive internazionali nell'Asia emergente</b> .....	» 115
Fabrizio Antenucci, Sabrina Di Flauro, Cristina Di Stefano, P. Lelio Iapadre	
<b>La regionalizzazione degli scambi mondiali: lungo le dimensioni geografica e merceologica</b> .....	» 143
Cristina Pensa, Matteo Pignatti	
<b>La globalizzazione nei mercati digitali</b> .....	» 169
Lucia Tajoli	
<b>Le politiche nelle catene globali del valore</b> .....	» 185
Roberta Rabellotti, Carlo Pietrobelli, Ari Van Assche	
<b>La politica industriale della Cina: tendenze in corso e prospettive future</b> .....	» 213
Gianluca Sampaolo, Francesca Spigarelli, Mattia Tassinari	

## La politica industriale della Cina: tendenze in corso e prospettive future

Gianluca Sampaolo, Francesca Spigarelli, Mattia Tassinari\*

- *In un'epoca caratterizzata da radicali cambiamenti negli assetti economici e politici globali e da un deciso ritorno sulla scena internazionale della politica industriale come strumento strategico di promozione dell'interesse degli stati nazionali, riflettere sul ruolo che i governi possono giocare nelle dinamiche economiche e industriali è una priorità.*
- *Questo contributo si interroga sul ruolo della politica industriale nel contesto contemporaneo guardando al "caso cinese". Esso propone una rilettura storica e dello scenario attuale dell'intervento pubblico nelle dinamiche produttive in Cina, al fine di evidenziarne le peculiarità, gli strumenti e gli obiettivi. Si tratta di analizzare le azioni poste in essere da uno dei più importanti player dell'economia globale, in grado di modificare gli equilibri economici, industriali e geopolitici internazionali.*
- *Comprendere le dinamiche di sviluppo industriale del nostro presente e le diverse traiettorie di crescita intraprese dalle economie internazionali, forse oggi più che mai, richiede di osservare la realtà cinese, le sfide che si trova ad affrontare, il posizionamento strategico atteso nello scenario economico generale, le azioni implementate per perseguire i propri obiettivi nazionali.*

JEL Classification: L16, L52, L78, F50.

Keywords: Cina, politica industriale, sviluppo economico, cambiamento strutturale, innovazione, *supply-chain*.

---

\* gianluca.sampaolo@unimc.it, Università di Macerata; francesca.spigarelli@unimc.it, Università di Macerata; mattia.tassinari@unimc.it, Università di Macerata.

## 1. Politica industriale e trasformazioni socioeconomiche: la centralità del caso cinese

Per quanto costituisca una pratica controversa nel contesto della teoria economica *mainstream*, la politica industriale è da sempre uno strumento utilizzato dai governi per orientare e controllare il processo di trasformazione strutturale delle proprie economie<sup>1</sup>. A prescindere dalla retorica adottata in campo politico, sia le economie avanzate che quelle “in via di sviluppo” hanno storicamente avviato e sostenuto nel tempo importanti processi di industrializzazione mediante interventi di politica industriale: hanno incoraggiato, protetto e guidato le loro imprese e industrie (tradizionali e nascenti) per promuovere obiettivi di interesse economico e sociale, quali la crescita del reddito nazionale, il miglioramento della competitività, l'innovazione, l'efficienza nell'allocazione delle risorse, la sostenibilità ambientale e sociale ecc.<sup>2</sup>

Dopo decenni di *neoliberismo*, volto a contenere in modo sostanziale il ruolo dei governi in campo economico, la crisi del 2008 ha fatto emergere nelle maggiori economie mondiali una nuova importante domanda di politiche industriali, sia per fronteggiare le situazioni di emergenza, sia per promuovere processi di cambiamento della struttura economica con un orizzonte di più lungo periodo. La pandemia scoppiata nel 2019 ha poi consolidato definitivamente il “ritorno” della politica industriale come strumento di guida e sostegno dei processi di sviluppo economico e industriale a livello internazionale<sup>3</sup>.

In questo quadro la Cina certamente non fa eccezione. Fin dalla fine degli anni Ottanta, quando Deng Xiaoping ha posto il processo di industrializzazione a guida e volano di una vasta transizione dell'economia e dell'intero paese, il governo ha assunto un ruolo centrale nel promuovere il cambiamento economico. Gli obiettivi

---

<sup>1</sup> Di Tommaso M.R. et al., *Economia e politica industriale - Organizzazione della produzione, innovazione e politiche di interesse pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2021; Bianchi P., “Politica Industriale”, *Dizionario di Economia e Finanza*, Treccani, 2012, [http://www.treccani.it/enciclopedia/politica-industriale\\_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/politica-industriale_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/).

<sup>2</sup> Jigang W. et al., “Thoughts on China's Industrial Policy Adjustment in The New Era”, *Research Report of the Development Research Center of the State Council*, 2018.

<sup>3</sup> Bianchi P., “L'Europa, l'industria e le politiche”, in *L'industria, Rivista di economia e politica industriale*, 2018, 3, pp. 163-172; Bianchi P., Labory S., *Industrial Policies after the Crisis. Seizing the Future*, Cheltenham, Edward Elgar Publishers, 2011; Bianchi P., Labory S., “Economic Crisis and Industrial Policy in the Union: The Need for a Long-term Vision of Industrial Development”, in Della Posta P., Talani L.S. (a cura di), *Europe and the Financial Crisis*, London, Palgrave MacMillan, 2011; Bianchi P., Labory S., *Towards a New Industrial Policy*, Milano, McGrawHill Education, 2016; Bianchi P., Labory S., *Industrial Policy for the Manufacturing Revolution*, Cheltenham, Edward Elgar Publishers, 2018; Di Tommaso M.R., Schweitzer S.O., *Industrial Policy in America: Breaking the Taboo*, Cheltenham England, Edward Elgar Publishers, 2013; Stiglitz J.E., Lin J.Y. (a cura di), *The Industrial Policy Revolution: The Role of Government beyond Ideology*, New York, Palgrave Macmillan, 2013; Stiglitz J.E. et al., “The Rejuvenation of Industrial Policy”, *Policy Research Working Paper*, 6628, Washington D.C., The World Bank, 2013; Cassetta E., Pozzi C., “Politiche industriali, selettività e mercato”, in *L'industria, Rivista di economia e politica industriale*, 2016, 4, pp. 531-536.

del governo sono da sempre chiaramente orientati a un ritorno della centralità della Cina sulla scena internazionale, in termini di capacità innovativa, superiorità industriale e militare, oltre che di ricchezza nelle arti e nella produzione culturale<sup>4</sup>. In questo contesto, nonostante una più marcata apertura dell'economia alle dinamiche di mercato, il paese ha continuato ad abbracciare un capitalismo "con caratteristiche cinesi"<sup>5</sup>, in cui il governo implementa politiche connotate da una chiara visione strategica: dal *New Normal*, al *Made in China 2025*, alla *Belt and Road Initiative*, alla strategia della *Doppia Circolazione*, alla *Prosperità Comune*<sup>6</sup>. Oggi le politiche industriali in Cina continuano a svolgere un ruolo centrale nell'affrontare le sfide socioeconomiche emerse nel contesto della pandemia e della guerra tra Russia e Ucraina che impongono una ridefinizione delle catene globali del valore e del sentiero di crescita economica interno, mettendo alla prova la resilienza del sistema e l'equilibrio instauratosi nel tempo tra il popolo cinese e il Partito Comunista alla guida del paese. In particolare, lo shock dovuto al Covid-19 ad inizio 2020 è stato indubbiamente un colpo molto duro per le istituzioni del "capitalismo dalle caratteristiche cinesi". Innanzitutto, perché ha messo in discussione, per alcuni mesi, la capacità dello Stato e del Partito di garantire sicurezza e salute ai milioni di cinesi delle classi medie che hanno offerto per decenni il proprio consenso al processo di continuo cambiamento strutturale della società cinese. Del resto, esattamente nella stessa prospettiva, l'apparente successo nella gestione dei successivi sviluppi della pandemia, sia sul fronte sanitario che economico, è stata fonte di un orgoglio nazionale che ha ricompattato il consenso nei confronti della leadership politica. Il complesso scambio tra la classe dirigente e la popolazione, sempre più affine ad una nuova borghesia, ha permesso alla società cinese di mettere in atto negli ultimi 40 anni un cambiamento strutturale sorprendente, e ancora oggi continua promuovendo la definizione e l'implementazione di interventi di politica industriale lungimiranti.

In un'epoca caratterizzata da radicali cambiamenti negli assetti economici e politici globali e da un ritorno sulla scena internazionale della politica industriale come strumento strategico di promozione dell'interesse degli stati nazionali, riflettere sul ruolo che i governi possono giocare nelle dinamiche economiche e industriali è una priorità. Questo contributo si interroga sul ruolo della politica industriale nel contesto contemporaneo guardando al "caso cinese". Si propone una rilettura storica e dello scenario attuale dell'intervento

---

<sup>4</sup> Spigarelli F., "Il Turbocapitalismo: la crescita economica esplosiva tra consenso e legittimazione", *Fondazione Giacomo Feltrinelli*, 20 maggio 2021, <https://fondazionefeltrinelli.it/il-turbocapitalismo-la-cina/>.

<sup>5</sup> Deng X., *Build Socialism with Chinese Characteristics*, Beijing, Foreign Languages Press, 1985.

<sup>6</sup> Spigarelli F., "Politiche industriali e cambiamento strutturale in Cina", in *L'industria, Rivista di economia e politica industriale*, 2018, 4, pp. 511-522.

pubblico nelle dinamiche produttive in Cina, al fine di evidenziarne le peculiarità, gli strumenti e gli obiettivi. Si tratta di analizzare le azioni poste in essere da uno dei più importanti *player* dell'economia globale, in grado di modificare gli equilibri economici, industriali e geopolitici internazionali<sup>7</sup>. Comprendere le dinamiche di sviluppo industriale del nostro presente e le diverse traiettorie di crescita intraprese dalle economie internazionali, forse oggi più che mai, richiede di osservare la realtà cinese, le sfide che si trova ad affrontare, il posizionamento strategico atteso nello scenario economico generale, le azioni implementate per perseguire i propri obiettivi nazionali.

## 2. Dal 1978 ai giorni nostri: uno sguardo all'evoluzione storica della politica industriale in Cina

Durante oltre 40 anni di riforma e apertura (改革开放), la Cina ha ottenuto risultati sorprendenti sia nella crescita del PIL che nello sviluppo industriale (Figura 1). Ciò è stato reso possibile non solo dalle riforme orientate al mercato, ma anche dall'implementazione di importanti strategie di politica industriale, che si sono nel tempo adeguate alle mutevoli condizioni del contesto socioeconomico<sup>8</sup>.

La politica di riforma e di apertura attuata da Deng Xiaoping a partire dalla fine degli anni Ottanta pose le basi per una forte crescita economica e industriale del paese senza che lo stato abbandonasse la propria posizione dirigista sull'attività economica<sup>9</sup>. Mentre il commercio e gli investimenti venivano gradualmente liberalizzati, i flussi finanziari rimanevano sotto il controllo stringente di Pechino. Il ruolo di guida del governo fu mantenuto anche grazie all'adozione di una precisa strategia di definizione della "geografia della produzione", attraverso l'apertura di *Zone Economiche Speciali* (SEZ): aree ben definite e scelte accuratamente dal governo come luoghi di osservazione e sperimentazione del passaggio a un'economia maggiormente di mercato, permettendo la gestione dei tempi di conversione al capitalismo. Le prime quattro *Zone Economiche Speciali* (SEZ) furono aperte nel Sud-Est del paese lungo la costa<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> *Ibidem*.

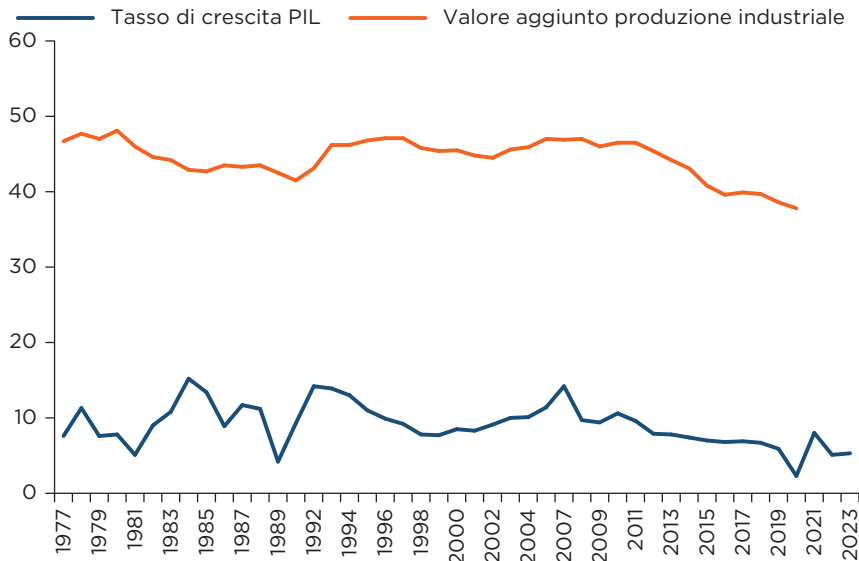
<sup>8</sup> Zhu X., "The Role of Industrial Policy: A Discussion through Its Application in China [Webinar]", 19 gennaio 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=F89WF6rsOSA>.

<sup>9</sup> La celebre citazione "non importa se un gatto è giallo o nero; finché catturerà i topi, sarà un buon gatto" ripresa dal Compagno Liu Bocheng sintetizza la dottrina di Deng Xiaoping che apre un capitolo di ritorno alla centralità economica cinese sulla scia dei secoli passati. 邓小平 Deng X., "怎样恢复农业生产- How to Recover Agricultural Production", 清华大学 - Qinghua University, 7 luglio 1962. <https://www.dangjian.tsinghua.edu.cn/info/1020/4386.htm>.

<sup>10</sup> Di Tommaso M.R. et al. (2021), *op. cit.*

### Figura 1 – Cina: tasso di crescita del PIL e valore aggiunto della produzione industriale

PIL: %, stime 2022-2023; valore aggiunto prod. ind.: % PIL, costruzioni incluse



Fonte: World Bank, World Development Indicators (1977-2020), Global Economic Prospect (2021 - stime 2022-2023).

In questo contesto controllato e protetto dal governo, la prima fase dello sviluppo industriale cinese poté contare su manodopera a basso costo e standard ambientali di basso livello, che abbatterono i costi di produzione e favorivano la competitività dei prodotti cinesi a livello internazionale. Le esportazioni iniziarono a costituire il principale motore della crescita economica cinese.

Agli inizi degli anni Duemila, l'ingresso nell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) ha reso la Cina un paese globalizzato a tutti gli effetti, attirando investimenti esteri da parte di tutto il globo e aggiudicandosi il titolo di "fabbrica del mondo". Questo passaggio fu accompagnato dalla politica del *Go Global*, lanciata nel 2000 e successivamente incorporata nell'11° Piano Quinquennale (2006-2010). Questo nuovo quadro istituzionale esponeva le imprese cinesi ad una maggiore competizione internazionale e ai rischi dei mercati globali, ma allo stesso tempo forniva l'occasione per sperimentare la solidità del tessuto industriale nazionale, consentendo ai cinesi di acquisire le competenze organizzative e gestionali tali da consolidare i propri *national champion*<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Spigarelli F., "Politica industriale e cambiamenti strutturali: la via cinese alla crescita", *Il Mulino*, *Rivisteweb*, 2018.



La crisi finanziaria del 2008 e il conseguente calo della domanda internazionale hanno costituito un primo importante momento di svolta nell'approccio cinese allo sviluppo economico, rintracciando non solo nelle esportazioni all'estero ma anche nelle potenzialità di espansione del mercato interno le opportunità di crescita dell'economia nazionale. Gli investimenti nel settore delle infrastrutture e delle costruzioni sono stati, sotto questo profilo, centrali per sostenere una crescita costante e lineare<sup>12</sup>. Contestualmente anche la società cinese ha subito un profondo mutamento. Con il progressivo aumento del benessere della popolazione sono maturate esigenze differenti, legate a una crescente domanda di accesso all'istruzione, alla mobilità, al tempo libero, alla qualità del cibo, a un ambiente pulito e, soprattutto, alla salute. Mentre nelle fasi iniziali dello sviluppo industriale cinese la crescita economica ha costituito l'obiettivo prioritario della politica industriale, in tempi più recenti obiettivi quali la lotta alla povertà, la sostenibilità ambientale, la promozione di una migliore qualità della vita, hanno dovuto progressivamente trovare posto nei piani di governo.

L'avvento di Xi Jinping nel 2013 è stato centrale in questo passaggio. In un contesto di gravi ferite provocate all'ambiente e di crescente domanda di benessere diffuso, il nuovo Presidente ha lanciato un nuovo set di politiche industriali, volte a stimolare cambiamenti strutturali dell'industria, delle istituzioni e della società, alla ricerca di una nuova dimensione del percorso di crescita, più orientato alla sostenibilità e alla qualità in termini di industrie a più alto valore aggiunto, meno voraci di energia, e di servizi avanzati: un *new normal*<sup>13</sup>. Le linee principali di questa nuova fase dell'ascesa cinese sono strettamente legate alla necessità di una crescita a tassi più contenuti, oltre che compatibili con la protezione dell'ambiente, con una maggiore stabilità sociale e benessere della popolazione, nonché con la riduzione delle disuguaglianze e dei divari ancora molto presenti in Cina a livello territoriale (aree rurali vs aree urbane; province industrialmente evolute vs province arretrate; classi sociali deboli vs classi connotate da ricchezza estrema).

In questo contesto, il *13° Piano Quinquennale (2016-2020)* ha tracciato le linee di azione del cambiamento atteso del sistema industriale e della base infrastrutturale del paese, favorendo anche lo sviluppo sociale e il benessere della popolazione<sup>14</sup>. Lo stesso Piano ha anche posto l'accento sulla crescita qualitativa della presenza all'estero, esplicitando sia l'esigenza di monitorare l'attività interna-

---

<sup>12</sup> Fasulo F., "La virata di Xi per garantire la crescita", ISPI, 11 maggio 2022, <https://www.ispionline.it/pubblicazione/xi-virata-verso-la-crescita-34908>.

<sup>13</sup> The State Council of the PRC, "中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要 (2016-2020) - The 13th Five-Year Plan for Economic and Social Development of the People's Republic of China (2016-2020)", 17 marzo 2020, [http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/17/content\\_5054992.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/17/content_5054992.htm).

<sup>14</sup> Spigarelli F. (2021), *op. cit.*

zionale delle imprese di Stato, sia l'importanza di siglare trattati bilaterali per tutelare l'interesse delle imprese cinesi all'estero<sup>15</sup>. Tra le principali politiche sviluppate a partire da queste premesse e tese a favorire la transizione strutturale della Cina verso la piena modernità, vi è il piano *Made in China 2025*<sup>16</sup>. Lanciato nel 2015, il Piano mira a guidare la trasformazione della Cina da produttore di beni di basso valore aggiunto in settori tradizionali, anche altamente inquinanti ed energivori, a ideatore e sviluppatore di beni e servizi ad alta intensità di innovazione e tecnologia. La leadership della Cina si dovrebbe affermare in settori quali la robotica, la nuova *information technology*, la biotecnologia e le apparecchiature mediche, l'energia *green*.

Il Piano ha posto quindi le basi per una trasformazione radicale della base industriale, mediante sia la digitalizzazione delle imprese e delle catene del valore domestiche, sia la ristrutturazione della manifattura e la sua globalizzazione, sia la promozione del settore dei servizi. La guerra dei dazi e le tensioni diplomatiche con gli USA possono essere considerate un segno evidente della efficacia di tali politiche e delle ripercussioni internazionali della crescente influenza cinese. A tutti gli effetti, come risultato del massiccio sforzo finanziario ed organizzativo dello Stato, la Cina sta conquistando un ruolo sempre più rilevante in termini di ricerca, sviluppo e capacità di innovazione, soprattutto in campo scientifico (dallo spazio, alla genomica, alla biologia, alla fisica) e nelle aree con chiara applicazione tecnologica (dalle telecomunicazioni, all'energia, alla salute). Il Covid-19 e le politiche attuate per fronteggiarlo, nonostante le difficoltà emerse, hanno consentito di mostrare al mondo il livello di innovazione raggiunto dalla Cina in diversi ambiti.

Il 2021 segna l'inizio del *14° Piano Quinquennale (2021-2025)* della Cina, in cui si gettano le basi per il passaggio da una società moderatamente prospera a un paese socialista moderno. Il piano della Cina post pandemia ribadisce alcuni aspetti ormai consolidati nella politica economica ed industriale cinese che meritano una riflessione più ampia che svilupperemo nella prossima sezione.

---

<sup>15</sup> Spigarelli F. (2018), *op. cit.*

<sup>16</sup> The State Council of the PRC, "国务院关于印发《中国制造2025》的通知 - Notice of the State Council on the Publication of Made in China 2025, 8 maggio 2015, [http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content\\_9784.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm).

### 3. La politica industriale cinese di fronte alle sfide contemporanee

#### 3.1 LE QUESTIONI APERTE E LA STRATEGIA DELLA “DOPPIA CIRCOLAZIONE”

Nonostante le difficoltà causate dalla pandemia e l'impatto geopolitico e geoeconomico del conflitto Russia-Ucraina, negli ultimi due anni l'economia cinese ha saputo ottenere risultati sorprendenti. La resilienza e la capacità di adattamento agli shock sia sul fronte domestico che internazionale, hanno fatto registrare nel primo trimestre del 2022 un tasso di crescita del PIL del 4,8%<sup>17</sup>. Nel 2021, il valore aggiunto della produzione industriale è aumentato del 9,6% (Figura 2)<sup>18</sup>, alzando il tasso di crescita medio negli ultimi due anni al 6,1%. La produzione delle *holding* statali è aumentata dell'8% e quella delle società per azioni del 9,8%. A livello territoriale, la municipalità di Pechino, le province dello Hubei e del Guizhou e la Regione Autonoma del Tibet hanno registrato il tasso di crescita più importante, rispettivamente del 31,8%, 14,8%, 12,9% (Figura 3). Considerando la ripartizione per settori, la produzione e fornitura di elettricità, calore, gas e acqua ha registrato una crescita su base annua dell'11,4%, l'industria estrattiva del 5,3%, mentre la produzione del settore manifatturiero è aumentata del 9,8% (Figura 4). In particolare, la manifattura *high-tech* ha registrato una crescita del 18,2%, mentre la produzione di attrezzature del 12,9%<sup>19</sup>. In termini di prodotti industriali, i tassi di crescita maggiori si registrano nella produzione di attrezzature per il packaging, di circuiti integrati e di macchine utensili per il taglio dei metalli, con un incremento rispettivo del 57,1%, 33,3% e 29,2% (Figura 5). I dati sulla produzione industriale relativi ai primi due mesi del 2022 consolidano questi trend<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Xinyi W., "Xiconomics: China Strives To Push for Peace and Development in Stormy Times", *Xinhua*, 27 aprile 2022, <https://english.news.cn/20220427/0a1aa146869b410c84991d5722ff3402/c.html>.

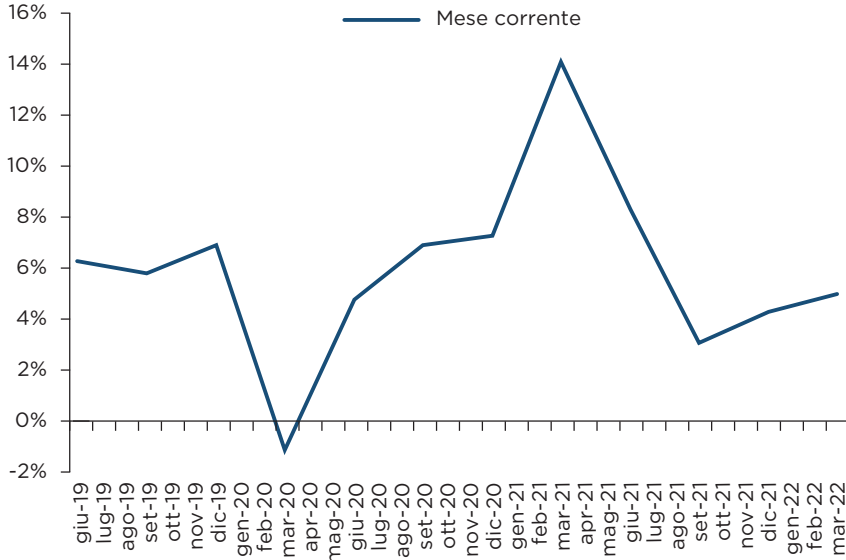
<sup>18</sup> Il valore aggiunto della produzione industriale misura l'attività di grandi imprese con un fatturato annuo di almeno 20 milioni di yuan (circa 3,14 milioni di dollari).

<sup>19</sup> Xinhua, "China's Industrial Output up 9.6% in 2021", *The State Council of the People's Republic of China*, 17 gennaio 2022, [https://english.www.gov.cn/archive/statistics/202201/17/content\\_WS61e4d6cdc6d09c94e48a3b9d.html](https://english.www.gov.cn/archive/statistics/202201/17/content_WS61e4d6cdc6d09c94e48a3b9d.html)

<sup>20</sup> National Bureau of Statistics of China, "National Economy Recovered Better Than Expectation in the First Two Months of 2022", 15 marzo 2022, [http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202203/t20220315\\_1828617.html](http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202203/t20220315_1828617.html).

**Figura 2 - Valore aggiunto della produzione industriale in Cina**

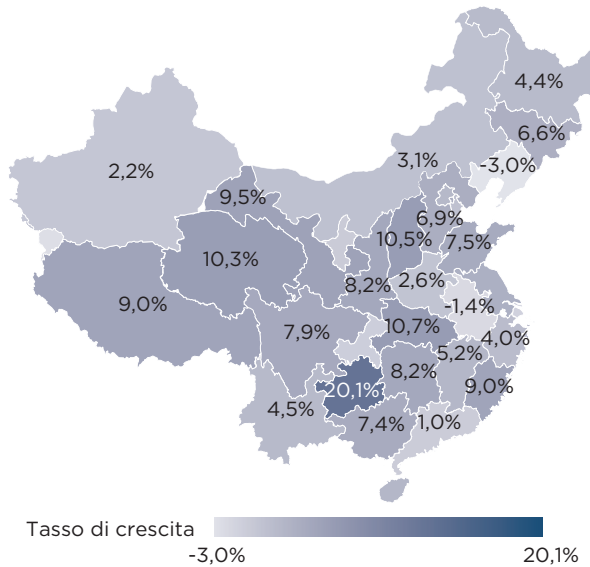
% tasso di crescita, da giugno 2019 a marzo 2022



Fonte: China National Bureau of Statistics.

**Figura 3 - Tasso di crescita del valore aggiunto industriale in Cina per regione**

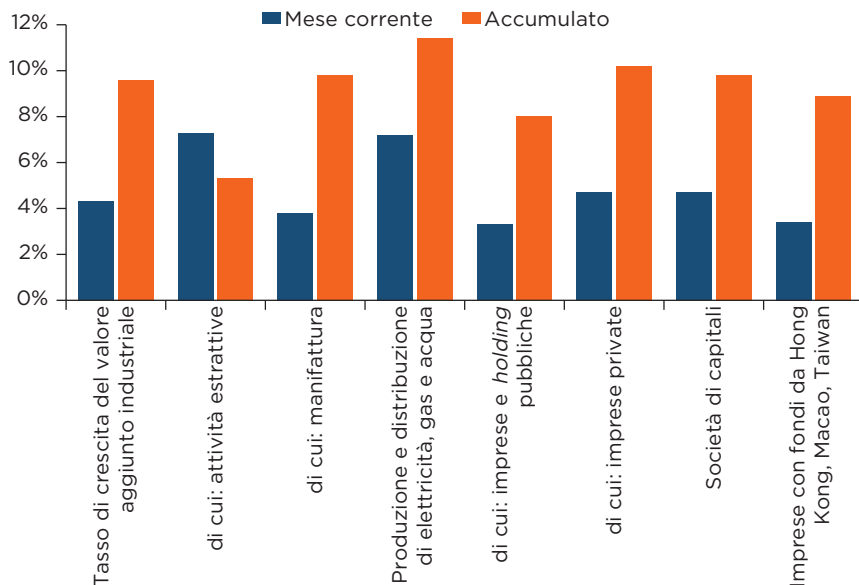
% , anno su anno, dicembre 2021



Fonte: National Bureau of Statistics.

### Figura 4 - Indicatori del tasso di crescita del valore aggiunto industriale in Cina

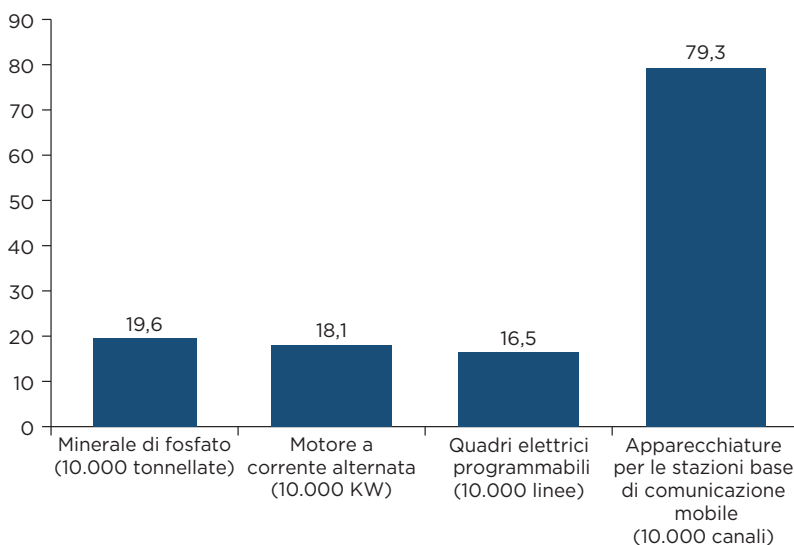
% tasso di crescita, anno su anno, dicembre 2021



Fonte: National Bureau of Statistics.

### Figura 5 - Tasso di crescita (>10%) dei maggiori prodotti industriali

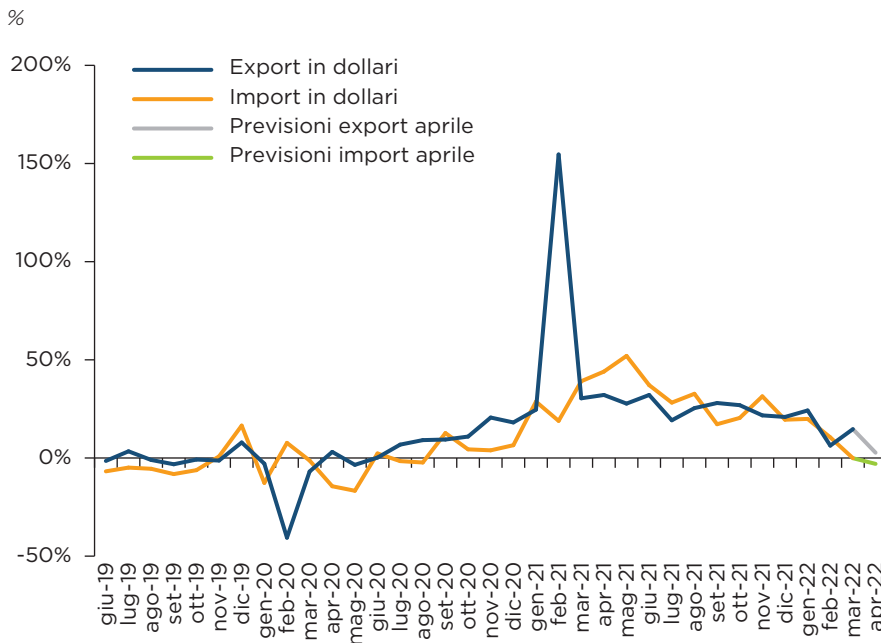
%, dicembre 2021



Fonte: National Bureau of Statistics.

La crisi economica e politica internazionale mette in luce, tuttavia, anche le criticità incontrate dal modello di sviluppo cinese, associate a possibili riduzioni nei volumi totali di import ed export: sebbene il 2021 registri tassi di crescita rispettivamente del 19,5% e del 20,9%, le stime per aprile 2022 palesano un calo delle importazioni e un rallentamento della crescita delle esportazioni, con tassi del -3,0% e del -2,7% (Figura 6)<sup>21</sup>. L'incertezza sul mantenimento di una traiettoria di crescita sostenuta dell'economia cinese non deriva comunque unicamente dai recenti sconvolgimenti della situazione internazionale, ma anche da alcune questioni interne alla Cina rimaste aperte, che hanno indotto i tecnocrati del PCC a un ripensamento delle linee fondamentali della politica economica cinese.

**Figura 6 - Tasso di crescita import-export Cina, 2019-2022**



Fonte: Bloomberg, *China's General Administration of Customs*, stime Bloomberg per marzo e aprile 2022.

In particolare, sono tre le questioni strutturali interne che Xi Jinping si proponeva di affrontare già prima della pandemia e che nell'attuale contesto assumono una centralità ancora maggiore: (i) la transizione da un modello di sviluppo che fonda la crescita economi-

<sup>21</sup> Ten Kate D., "Xi Gets Tough to Stem Growing Dissent on Covid", *Bloomberg*, 6 maggio 2022, <https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2022-05-06/xi-gets-tough-to-stem-growing-chinese-dissent-on-covid-balance-of-power>.

ca sulla quantità ad uno rivolto invece alla qualità; (ii) la gestione dei rischi interni ed esterni che il governo si trova ad affrontare; (iii) l'equilibrio tra la crescita nel breve termine e il cambiamento strutturale dell'economia cinese di più lungo periodo. La risposta di Xi Jinping a queste questioni è declinata nella nuova strategia di governo, che prende il nome di strategia della *Doppia Circolazione* (双循环) e che di fatto costituisce la politica economica architrave del *14° Piano Quinquennale (2021-2025)*<sup>22</sup>. Xi Jinping ha lanciato questa formula dopo aver preso atto delle turbolenze internazionali dovute alla crisi epidemiologica, ma soprattutto al processo di *decoupling* tra l'economia cinese e quella americana che aveva avuto come naturale corollario l'avvio della guerra commerciale con gli USA.

La *Doppia Circolazione* delinea una rappresentazione dell'economia cinese come l'interazione tra due dimensioni: la *circolazione interna* - vale a dire il ciclo di produzione, distribuzione e consumo all'interno del territorio nazionale alimentato dall'enorme bacino di abitanti (1,4 miliardi) e stimolato da una produzione qualitativamente migliore e quindi più appetibile dal consumatore cinese - e la *circolazione esterna* - ovvero l'interscambio e il flusso di capitali in entrata e in uscita - come strumento di completamento e sostegno<sup>23</sup>. La relazione simbiotica tra le due circolazioni è destinata a ribilanciare e riorientare l'economia cinese verso un modello che, pur rimanendo aperto al commercio e agli investimenti internazionali, dia priorità ai consumi domestici, in modo da produrre una sorta di cuscinetto in grado di mitigare la volatilità dei mercati globali.

Si tratta in altri termini di una strategia volta a migliorare la capacità innovativa del paese, riducendo la dipendenza dai mercati esteri, principalmente dall'Occidente, rimanendo comunque in connessione con l'ambiente esterno sul versante del commercio e gli investimenti. La *Doppia Circolazione* si inserisce peraltro perfettamente nell'ottica auspicata dal *14° Piano Quinquennale* che, tra le altre cose, mette in evidenza la necessità di ottenere l'autarchia tecnologica, elevando l'autosufficienza della Cina a pilastro strategico nazionale, soprattutto nei settori strategici, quali, ad esempio, i semiconduttori<sup>24</sup>. Allo stesso tempo, sul fronte della domanda aggregata, sarà fondamentale per la Cina la capacità di stimolare ed espandere i consumi interni come fattore di crescita dell'economia. Questo non potrà prescindere da una crescita dei redditi, quindi da un maggiore

---

<sup>22</sup> Sampaolo G., "Business in Cina. Strumenti, strategie e opportunità lungo la Nuova Via della Seta", in *Mondo Cinese, Rivista di studi sulla Cina contemporanea*, 2020, 168, pp. 164-170.

<sup>23</sup> Centro Studi per l'Impresa della Fondazione Italia-Cina (Cesif), *XII Rapporto Annuale Fondazione Italia Cina*, 2021.

<sup>24</sup> Altri obiettivi della strategia della *Doppia Circolazione* in linea con il *14° Piano Quinquennale* riguardano: diventare una potenza manifatturiera ad alto valore aggiunto a livello globale; diventare una potenza nella *cyber-economy* e nell'economia digitale; aumentare la competitività internazionale della Cina; dare la priorità al progresso ecologico in ogni dimensione e fase dello sviluppo economico e sociale; diversificare le fonti di reddito dei governi locali.

trasferimento di risorse alle famiglie, una più equa distribuzione della ricchezza, maggiori salari per i lavoratori, una lotta alle disuguaglianze interne e una più solida rete di sicurezza sociale. Sarà, inoltre, necessario indurre nel lungo termine una maggiore propensione al consumo, ampliando il contributo delle aree rurali del paese<sup>25</sup>.

Questo percorso di cambiamento richiede radicali trasformazioni non solo dell'economia, ma anche della società cinese, delle sue capacità di consumo, della sua qualità di vita, della sua equità. Forse è anche per affrontare questa importante transizione che Pechino ha recentemente affiancato alla propria strategia di sviluppo un antico slogan utilizzato da Mao Zedong negli anni Cinquanta e, successivamente, da Deng Xiaoping negli anni Ottanta: *Prosperità Comune* (共同富裕). Lo slogan è stato riproposto per la prima volta da Xi Jinping in occasione della 10ª riunione del Comitato Centrale per gli Affari Economici e Finanziari<sup>26</sup>. Nonostante ci sia ancora molta confusione su come la *Prosperità Comune* possa incidere sui piani effettivi di intervento pubblico, questo provvedimento potrebbe essere funzionale a introdurre un adeguamento dei redditi eccessivamente elevati, un aiuto più sostanziale per le fasce a basso reddito e più incisive misure per l'espansione della fascia a reddito medio<sup>27</sup>. Come descritta da Xi Jinping, si tratta quindi di una politica che garantisce alla Cina una distribuzione più equa del reddito all'interno del paese come volano per una maggiore capacità di spesa della popolazione, oltre che per un miglioramento generale degli standard di vita.

Analogamente alla doppia circolazione, questo nuovo orizzonte strategico manca tuttavia di indicazioni esecutive dettagliate. Di fatto, finora la *Prosperità Comune* si è manifestata in una serie di azioni con potenziali shock sull'economia, tra cui normative più stringenti sulle società di piattaforme tecnologiche, campagne di pressione contro i ricchi imprenditori cinesi, il divieto dell'attività di tutoraggio privato e misure per ridurre la leva finanziaria dell'enorme industria immobiliare<sup>28</sup>. La nuova strategia di sviluppo (*Doppia Circolazione + Prosperità Comune*) necessiterà molto probabilmente di interventi più radicali per risultare efficace nel ridimensionare

<sup>25</sup> Sampaolo G. et al., "Structural Changes and Policies in China: From the New Dream to Covid-19 Era", in Spigarelli F., McIntyre J.R. (a cura di), *The New Chinese Dream*, Palgrave Studies of Internationalization in Emerging Markets, Palgrave Macmillan, Cham, 2021.

<sup>26</sup> 习近平 - Xi Jinping, "扎实推动共同富裕 - To Firmly Drive Common Prosperity", 求是 - *Qiushi*, 15 ottobre 2021, [http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-10/15/c\\_1127959365.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-10/15/c_1127959365.htm). Ministry of National Defense of the PRC, "Xi Urges Financial Risk Prevention While Seeking High-Quality Growth", 17 agosto 2021, [http://eng.mod.gov.cn/news/2021-08/17/content\\_4892182.htm](http://eng.mod.gov.cn/news/2021-08/17/content_4892182.htm).

<sup>27</sup> Wei X., "CPC Sets Path to Common Prosperity", *China Daily*, 6 settembre 2021, <https://www.chinadaily.com.cn/a/202109/06/WS613549d6a310efa1bd66d6db.html>.

<sup>28</sup> Roberts D.T., "What is 'Common Prosperity' and How Will it Change China and Its Relationship with the World?", *Atlantic Council*, 16 dicembre 2021, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/common-prosperity/>; Koty A.C., "How to Understand China's Common Prosperity Policy", *China Briefing*, 21 marzo 2022, <https://www.china-briefing.com/news/china-common-prosperity-what-does-it-mean-for-foreign-investors/>.



il ruolo dei mercati esteri a favore di quelli interni, attraverso importanti investimenti in settori ad alta produttività in grado di soddisfare la crescente domanda nazionale<sup>29</sup>. A questo riguardo il settore delle infrastrutture gioca un ruolo centrale nel gettare le basi per una più generale espansione degli investimenti produttivi. I funzionari della Commissione Centrale per gli Affari Economici e Finanziari (CCFEA)<sup>30</sup> hanno già stilato un elenco di priorità di investimento infrastrutturale che include: la costruzione di aeroporti regionali e di sistemi ferroviari urbani; la costruzione di una rete completa di porti e vie navigabili; progetti su larga scala per la tutela dell'energia e dell'acqua; infrastrutture per la sanità pubblica e per le strutture di emergenza; la costruzione di oleodotti e gasdotti<sup>31</sup>. Tali misure affrontano le necessità di lungo termine della Cina, connettendosi strettamente alla visione strategica della *Prosperità Comune*.

Contestualmente, per rilanciare i consumi interni pesantemente ridotti dall'ultima ondata di Covid-19 (Figura 7), il Consiglio di Stato ha emesso una nuova serie di pareri che mirano a fare chiarezza sulle possibili misure di stimolo a breve termine e riforme sul lungo termine da adottare<sup>32</sup>. Tra le 20 proposte, si ribadisce la necessità di adottare sgravi fiscali e politiche di sostegno finanziario per le piccole imprese colpite dalla pandemia e di offrire meccanismi per espandere la domanda di beni e servizi, dai prodotti agricoli specializzati ai servizi sanitari, e misure tese ad incrementare l'occupazione e i salari dei lavoratori a basso reddito<sup>33</sup>.

---

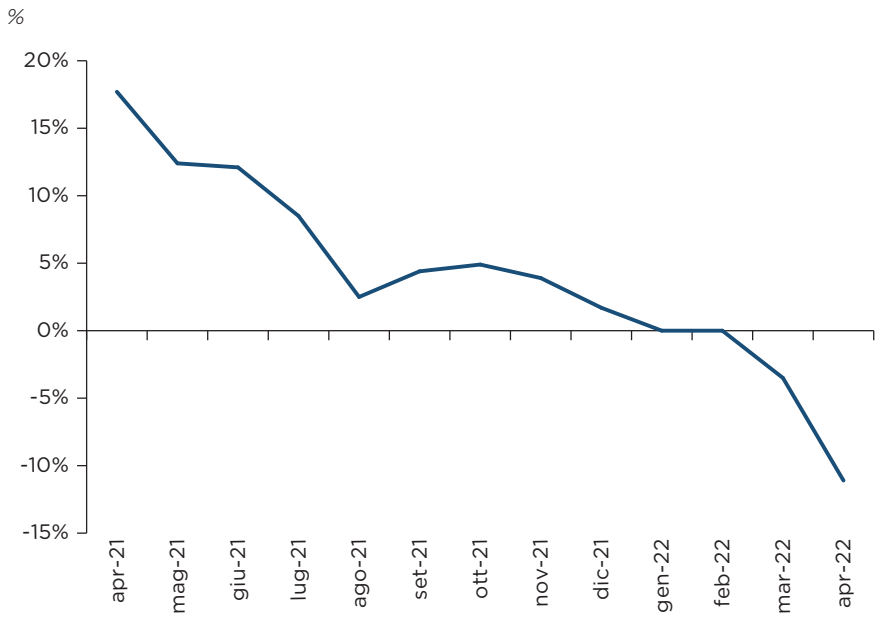
<sup>29</sup> Pettis M., "Will China's Common Prosperity Upgrade Dual Circulation?", *Carnegie Endowment for International Peace*, 15 ottobre 2020; Carr E., "China's Dual Circulation and Its Global Implications", *China-US Focus*, 10 aprile 2022, <https://www.chinausfocus.com/finance-economy/chinas-dual-circulation-and-its-global-implications>.

<sup>30</sup> La CCFEA è il massimo organo del PCC che delibera le strategie economiche e si riunisce due o tre volte l'anno.

<sup>31</sup> The State Council of the PRC, "习近平主持召开中央财经委员会第十一次会议 - Xi Jinping Presided Over the 11<sup>th</sup> Meeting of the Central Commission for Financial and Economic Affairs", 26 aprile 2022, [http://www.gov.cn/xinwen/2022-04/26/content\\_5687372.htm?mc\\_cid=a7b33680b9&mc\\_eid=239c685c08](http://www.gov.cn/xinwen/2022-04/26/content_5687372.htm?mc_cid=a7b33680b9&mc_eid=239c685c08). L'elenco è stato stilato sulla base dei rapporti provenienti da più ministeri tra cui: la Commissione Nazionale per la Riforma e lo Sviluppo (NDRC), il Ministero dell'Industria e della Tecnologia dell'Informazione (MIIT), il Ministero dell'Agricoltura e degli Affari Rurali (MARA) e la Banca Popolare della Cina (PBoC).

<sup>32</sup> Ministry of Culture and Tourism of the PRC, "2022年“五一”假期国内旅游出游1.6亿人次 国内旅游收入646.8亿元 - In 2022, during the "May 1<sup>st</sup>" holiday, there were 160 million domestic tourism trips, and domestic tourism revenue was 64.68 billion yuan, 4 maggio 2022, [https://www.mct.gov.cn/whzx/whyw/202205/t20220504\\_932779.htm](https://www.mct.gov.cn/whzx/whyw/202205/t20220504_932779.htm). National Bureau of Statistics, "Total Retail Sales of Consumer Goods in the First Quarter of 2022", 19 aprile 2022, [http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202204/t20220419\\_1829886.html](http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202204/t20220419_1829886.html).

<sup>33</sup> The State Council of the PRC, "国务院办公厅关于进一步释放消费潜力 促进消费持续恢复的意见 - Opinions on Further Unleashing Consumption Potential and Promoting Continued Recovery of Consumption", 25 aprile 2022, [http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-04/25/content\\_5687079.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-04/25/content_5687079.htm).

**Figura 7 – Tasso di crescita delle vendite al dettaglio di beni di consumo in Cina**

Fonte: National Bureau of Statistics (dati per febbraio e gennaio 2022 non dichiarati).

### 3.2 INNOVAZIONE E AVANZAMENTO TECNOLOGICO

Nel quadro sopra delineato, meritano un approfondimento specifico le politiche per l'innovazione e l'avanzamento tecnologico. Lo sviluppo della scienza e della tecnologia è, sin dalla fine degli anni Settanta, un obiettivo strategico per il governo cinese, tanto da rientrare tra le *Quattro Modernizzazioni* delineate da Deng Xiaoping<sup>34</sup>. L'innovazione è stata quindi posta alla base della politica industriale nazionale e a volano della crescita economica. Uno dei più importanti piani volti a realizzare il "balzo tecnologico" è il *Made in China 2025*, che porta la firma dell'attuale Presidente Xi Jinping<sup>35</sup>. Sulla scia di questo piano, la spesa totale in scienza e tecnologia in Cina nel 2021 è stata di circa 441,13 miliardi di dollari, pari al 2,44% del PIL, in aumento del 0,03% rispetto all'anno precedente (Figura 8)<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Mason D., "China's Four Modernizations: Blueprint for Development or Prelude to Turmoil?", *Asian Affairs: An American Review* 11, 1984, n. 3, pp. 47-70.

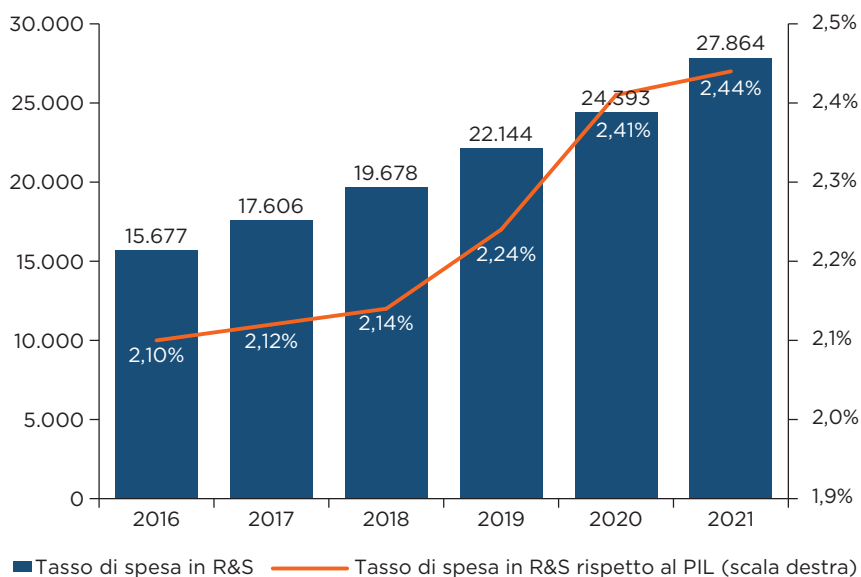
<sup>35</sup> The State Council of the PRC, "国务院关于印发《中国制造2025》的通知 - Notice of the State Council on the Publication of Made in China 2025", 8 maggio 2015, [http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content\\_9784.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm).

<sup>36</sup> Il dato sul triennio 2019-2021 vede un investimento in ricerca ed innovazione che colloca Pechino alla 25ª posizione a livello mondiale, ma con un ritorno in termini di produzione d'innovazione pari al 7° posto grazie, in particolare, a brevetti e marchi nazionali.

Nel 2021 la Cina ha confermato un trend di progresso scientifico e tecnologico per il nono anno consecutivo, avanzando di ulteriori due posizioni e raggiungendo il 12° posto a livello mondiale, unica economia a medio reddito tra i primi 30 paesi<sup>37</sup>. Dal 2013, la Cina ha scalato la classifica del *Global Innovation Index* in modo costante, affermandosi come leader globale nell'innovazione e avvicinandosi ogni anno alla *top ten*. Nel 2021 la Cina è al primo posto con 69.540 domande di brevetti internazionali. USA e Giappone registrano un distacco rispettivamente di circa 10.000 e 20.000 domande<sup>38</sup>. Nella classifica mondiale dei primi 100 *cluster* tecnologici la Cina copre 19 posizioni, tra cui: l'asse Shenzhen-Hong Kong-Guangzhou al secondo posto (dopo Tokyo-Yokohama), Pechino al terzo e, a seguire, Shanghai (8), Nanchino (18), Hangzhou (21) e Wuhan (25)<sup>39</sup>.

### Figura 8 - Fondi R&S nazionali e intensità di imput dal 2016 al 2021 in Cina

Dati in 100 milioni di Yuan e in % del PIL



Fonte: National Bureau of Statistics.

<sup>37</sup> World Intellectual Property Organization, "Global Innovation Index 2021: Tracking Innovation through the Covid-19 Crisis", Geneva, 20 settembre 2021, [https://www.wipo.int/global\\_innovation\\_index/en/2021/](https://www.wipo.int/global_innovation_index/en/2021/).

<sup>38</sup> World Intellectual Property Organization, "Innovative Activity Overcomes Pandemic Disruption - WIPO's Global Intellectual Property Filing Services Reach Record Levels", 10 febbraio 2022, [https://www.wipo.int/pressroom/en/articles/2022/article\\_0002.html](https://www.wipo.int/pressroom/en/articles/2022/article_0002.html). Tuttavia, la Cina è ancora indietro, rispetto a Germania e USA, nel capitale umano e nella ricerca e negli indicatori come "ricercatori" (45°) e "terziario" (57°). La Cina segue anche nella "sostanziazione del mercato" e nella "sostanziazione del business", ed è ancora più indietro nelle istituzioni (61°) rispetto agli USA.

<sup>39</sup> World Intellectual Property Organization (2021), *op. cit.*

Seguendo questa direzione e verso il consolidamento di tali risultati, il 1° gennaio 2022 è entrata in vigore la seconda revisione della *Legge sul progresso scientifico e tecnologico cinese*<sup>40</sup>, promulgata nell'ottobre del 1993 e modificata la prima volta nel 2007, quale strumento operativo e di indirizzo per le politiche industriali<sup>41</sup>. Si tratta dell'ultimo emendamento che regola le politiche industriali legate alla tecnologia e la gestione dei fondi statali orientati alla scienza e alla tecnologia. La nuova normativa introduce profondi cambiamenti che riflettono il rapido sviluppo in questo ambito negli ultimi decenni e le molte sfide che la Cina intende affrontare in futuro. In particolare, vengono indicate quattro direzioni principali dirette al progresso economico e sociale, nonché allo sviluppo sostenibile: esplorare le frontiere scientifiche del mondo; affrontare le sfide economiche; far fronte ai principali bisogni interni; promuovere la salute delle persone. In questo ambito, allo Stato e al Partito viene riconosciuto il compito fondamentale di coordinare il percorso verso un sistema nazionale di innovazione altamente efficiente e sinergico, facendo leva su istituzioni ed imprese specifiche, tra cui laboratori nazionali, università e centri di ricerca e imprese ad alto contenuto tecnologico.

Le politiche per scienza e tecnologia cinesi mirano in particolare a sviluppare e rafforzare quelle aree individuate come prioritarie dal *14° Piano Quinquennale*: l'intelligenza artificiale, la tecnologia quantistica, i circuiti integrati, le neuroscienze e reti neurali, la genomica e le biotecnologie, le scienze della salute. A questo riguardo, sempre nel contesto del *14° Piano Quinquennale*, viene predisposto un meccanismo di finanziamento stabile che predilige in particolare la ricerca di base, la tecnologia di frontiera e il raggiungimento del benessere pubblico<sup>42</sup>.

I cambiamenti recentemente introdotti dalla Legge mirano inoltre ad elevare lo *status* sociale dei ricercatori e a dare loro la possibilità di partecipare agli eventuali ritorni economici dell'applicazione a fini commerciali delle loro ricerche (brevetti, *start up*, *spin off*), includendo la protezione della proprietà intellettuale. Tali misure integrano

<sup>40</sup> The Standing Committee of the National People's Congress of the PRC, "中华人民共和国科学技术进步法 - Law of the People's Republic of China on Progress of Science and Technology", 24 dicembre 2021, <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202112/1f4abe22e8ba49198acd239889f822c.shtml>.

<sup>41</sup> Adottata in occasione della 2ª Riunione del Comitato Permanente dell'Ottavo Congresso Nazionale del Popolo il 2 luglio 1993; rivista per la prima volta durante la 31ª Riunione del Comitato Permanente del Decimo Congresso Nazionale del Popolo della Repubblica Popolare Cinese il 29 dicembre 2007; modificata per la seconda volta nella 1ª Riunione del Comitato Permanente della XIII Assemblea Nazionale del Popolo del 24 dicembre 2021. The Standing Committee of the National People's Congress of the PRC, "中华人民共和国科学技术进步法 - Law of the People's Republic of China on Progress of Science and Technology", 24 dicembre 2021, [http://www.most.gov.cn/xxgk/xinxfenlei/fdzdgknr/fgzc/flfg/200811/t20081129\\_65693.html](http://www.most.gov.cn/xxgk/xinxfenlei/fdzdgknr/fgzc/flfg/200811/t20081129_65693.html).

<sup>42</sup> The State Council of the PRC, "中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要 - Outline of the 14th Five-Year Plan (2021-2025) for National Economic and Social Development and Vision 2035 of the People's Republic of China", 13 marzo 2021, [http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content\\_5592681.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm).

la riforma della valutazione della ricerca scientifica avviata nel febbraio 2020 dal Ministero della Scienza e della Tecnologia e dal Ministero dell'Istruzione<sup>43</sup>. La nuova legge disciplina anche una riforma del sistema formativo, considerato troppo teorico e con poca capacità di sviluppare il pensiero critico e creativo nelle attività di ricerca. Viene sottolineata la necessità di coltivare talenti in un rinnovato contesto di educazione superiore, che stimoli un maggiore livello di responsabilità sociale, innovatività e capacità pratiche. Una prima azione è finalizzata sia al miglioramento della ricerca che della didattica con l'obiettivo di rendere la Cina una "potenza educativa" entro il 2035 e di perseguire una visione in cui la combinazione di università con "caratteristiche cinesi" e sviluppo industriale vengono posti come motore della crescita economica del paese. Regolamentazioni nei campi di brevetti e marchi nazionali, un rinnovato sistema di proprietà intellettuale nazionale, la protezione dei diritti di proprietà industriale, la promozione della ricerca e altre misure legali, vogliono produrre un modello di politica industriale che incarni e che sia trainata dal reale progresso della scienza e della tecnologia nazionale.

Il *14° Piano Quinquennale per la Scienza, Tecnologia e Innovazione Tecnologica nel Settore dell'Energia* rappresenta la misura di pianificazione industriale più recente<sup>44</sup>. Rilasciato dall'Amministrazione Nazionale sull'Energia e dal Ministero per la Scienza e la Tecnologia, il piano racchiude e indirizza le tempistiche per le attività di ricerca e sviluppo, dimostrazione e commercializzazione di tecnologie innovative. Gli obiettivi generali definiti per il 2025 sono: l'aumento della percentuale di energie rinnovabili nel sistema energetico, la ricerca e la sperimentazione di tecnologie avanzate come la progettazione di macchine eoliche *offshore* da 15 MW e nuovi metodi di produzione per celle di silicio cristallino; lo sviluppo di sistemi energetici nucleari sicuri e l'esecuzione di progetti pilota per piccoli reattori modulari e altre tecnologie nucleari avanzate; la promozione dell'uso pulito, efficiente e a basse emissioni di carbonio dell'energia fossile; la promozione della digitalizzazione e "smartificazione" del sistema energetico. In sinergia con il *Piano di Azione per l'Innovazione Energetica della Cina (2016-2030)*<sup>45</sup>, queste politiche riflettono la strategia diversificata in materia di politica industriale energetica. La

---

<sup>43</sup> Ministry of Commerce of the PRC, "教育部 科技部印发《关于规范高等学校SCI论文相关指标使用 树立正确评价导向的若干意见》的通知 - On Regulating the Use of the Number of SCI Papers as well as Bibliometric Indicators on University Research Evaluation", 20 febbraio 2020; Shu F. *et al.*, "China's Research Evaluation Reform: What are the Consequences for Global Science?", *Minerva*, 2022, <https://doi.org/10.1007/s11024-022-09468-7>.

<sup>44</sup> National Energy Administration of the PRC, "国家能源局 科学技术部关于印发《“十四五”能源领域科技创新规划》的通知 - Notice of the National Energy Administration and the Ministry of Science and Technology on the Publication of the "14<sup>th</sup> Five-Year Plan for Scientific and Technological Innovation in the Energy Sector", 29 novembre 2021, [http://zfxxgk.nea.gov.cn/2021-11/29/c\\_1310540453.htm#msdyntrid=doCRAupFMYqMSqRmkVXqN2S1rfZC5wmbilQ4DCxEUFc](http://zfxxgk.nea.gov.cn/2021-11/29/c_1310540453.htm#msdyntrid=doCRAupFMYqMSqRmkVXqN2S1rfZC5wmbilQ4DCxEUFc).

<sup>45</sup> China Energy Storage Alliance, "China's Energy Innovation Action Plan", 8 maggio 2016, <https://en.cnesa.org/featured-stories/2016/5/8/chinas-energy-innovation-action-plan>.

carezza di energia dello scorso anno e la guerra in Ucraina hanno di fatto accresciuto l'attenzione cinese sulla sicurezza energetica. Senza abbandonare nell'immediato le risorse di combustibili fossili, entrambe le iniziative evidenziano la massiccia volontà del governo cinese verso la decarbonizzazione delle proprie industrie attraverso le energie rinnovabili e l'energia nucleare (azione che è stata lanciata ufficialmente col *14° Piano Quinquennale* nel marzo 2021)<sup>46</sup>. In questo senso, l'innovazione è essenziale per acquisire la proprietà delle tecnologie fondamentali per nuove forme di energia e aumentare l'approvvigionamento energetico nazionale.

### 3.3 INVESTIMENTI DIRETTI ESTERI

Per il ruolo che giocano nelle dinamiche di crescita economica, innovazione e sviluppo industriale, vale la pena a questo punto soffermarsi sulle tendenze più recenti che hanno caratterizzato i flussi in entrata e in uscita di investimenti diretti esteri (IDE). Il 2021 ha visto una forte ripresa a livello globale dei flussi di IDE, rimbalzati del 77% rispetto ai livelli eccezionalmente bassi del 2020 e superando i livelli pre-pandemia<sup>47</sup>. Tuttavia, nonostante il flusso di IDE sia continuato stabilmente, la quota cinese sul totale globale risulta ambivalente. Infatti, sebbene gli IDE a livello industriale in uscita siano cresciuti del 9,2% a 145,19 miliardi di dollari<sup>48</sup>, gli IDE non finanziari in uscita sono cresciuti solo del 3,2% a 113,6 miliardi di dollari, rispetto all'anno precedente<sup>49</sup>. Gli IDE non finanziari nei paesi della *Belt and Road Initiative* (BRI) hanno comunque raggiunto i 20,3 miliardi di dollari, con una crescita del 14,01% rispetto al 2020, rappresentando il 17,9% del tasso di crescita complessivo e contribuendo positivamente allo sviluppo economico dei paesi destinatari, principalmente i paesi dell'ASEAN, Bangladesh, Emirati Arabi Uniti e Kazakistan<sup>50</sup>.

Per quanto riguarda invece le attività di fusione e acquisizione (M&As), il loro valore annunciato nel 2021 ha raggiunto a livello globale i 57 miliardi di dollari, in crescita del 19% rispetto al 2020, ma inferiore del 28% rispetto al 2019, con un totale di 516 accordi conclusi, e cioè un -4% che segna il peggior ribasso in 7 anni<sup>51</sup>. In termini

---

<sup>46</sup> The State Council of the PRC, "中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要 - Outline of the 14<sup>th</sup> Five-Year Plan (2021-2025) for National Economic and Social Development and Vision 2035 of the People's Republic of China", 13 marzo 2021, [http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content\\_5592681.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm).

<sup>47</sup> UNCTAD, *Investment Trends Monitor*, 40, gennaio 2022, [https://unctad.org/system/files/official-document/diaeiainf2021d3\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/diaeiainf2021d3_en.pdf).

<sup>48</sup> Ministry of Commerce of the PRC, "MOFCOM Regular Press Conference", 13 gennaio 2022, <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/press/202201/20220103243251.shtml>.

<sup>49</sup> Ernst & Young, "Overview of China Outbound Investment of 2021", 10 febbraio 2022, [https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en\\_cn/topics/coin/ey-overview-of-china-outbound-investment-2021-bilingual.pdf](https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_cn/topics/coin/ey-overview-of-china-outbound-investment-2021-bilingual.pdf).

<sup>50</sup> Ministry of Commerce of the PRC (2022), *op. cit.*; Ernst & Young (2022), *op. cit.*

<sup>51</sup> *Ibidem*.

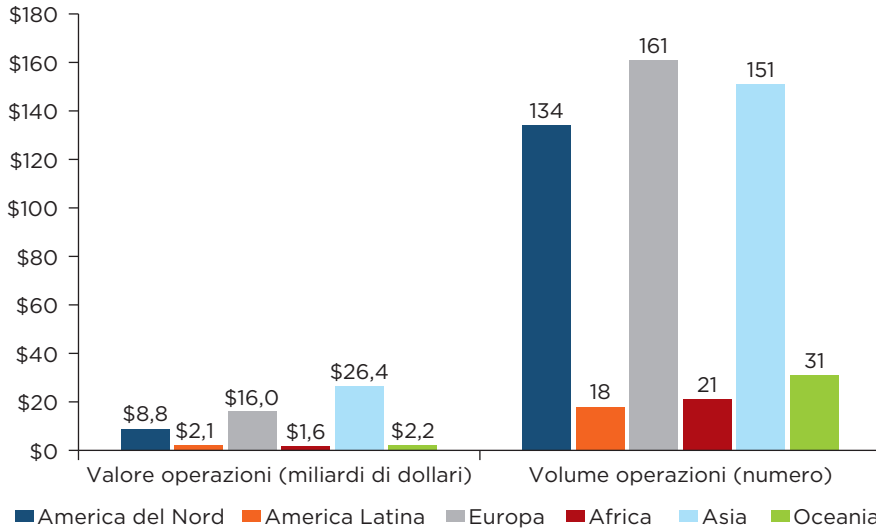
di valore delle operazioni, i primi tre settori, pari al 55% del valore complessivo, sono stati: il comparto della tecnologia, dei media ed *entertainment*, e delle telecomunicazioni; il comparto immobiliare, dell'ospitalità ed edilizia; il comparto della manifattura avanzata e della mobilità. In termini di volume delle operazioni, il comparto della tecnologia, dei media ed *entertainment*, e delle telecomunicazioni si conferma tra i primi tre settori che rappresentano il 60% del totale complessivo. A seguire, il comparto della sanità e delle scienze della vita e il comparto dei servizi finanziari<sup>52</sup>.

A livello geografico, le prime cinque destinazioni di investimento in termini di valore sono state: Singapore, Stati Uniti, Corea del Sud, Paesi Bassi e Indonesia. A livello continentale, l'Asia è stata la principale destinazione delle operazioni di M&As cinesi all'estero (Figura 9). La pandemia ha stimolato fortemente la domanda di acquisti online e, conseguentemente, di magazzini e logistica: con una crescita dell'85% rispetto al 2020, rappresenta il 46% del totale complessivo delle M&As. In secondo luogo, il raddoppio delle operazioni M&As delle imprese cinesi in beni di consumo nel comparto della sanità e delle scienze della vita ha reso l'Europa la maggiore destinazione in termini di volume<sup>53</sup>. L'86% del volume delle operazioni nel Nord America è situato negli USA, confermando l'interesse degli investitori cinesi. Gli USA sono rimasti la prima destinazione con 115 operazioni nel 2021, e sono anche tra i pochi paesi ad aver registrato una crescita nel volume delle operazioni per due anni consecutivi, principalmente nel comparto sanitario e delle scienze della vita (ricerca di prodotti biologici e sviluppo farmaceutico), con un incremento del 121% su base annua.

---

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> Per maggiori dettagli sugli IDE cinesi in Europa, si veda: Kratz A. *et al.*, "Chinese FDI in Europe: 2021 Update", Rhodium Group and MERICS, 27 aprile 2022, <https://rhg.com/research/chinese-fdi-in-europe-2021-update/>.

**Figura 9 - Distribuzione geografica valore e volume delle operazioni M&As dalla Cina, 2021**

Fonte: Ernst & Young.

Per quanto riguarda invece i flussi di IDE in entrata, a livello globale, i dati rivelano uno scenario positivo. Con una consolidata catena industriale, distretti industriali performanti e un enorme mercato di consumo, la Cina conserva ancora il suo fascino nella capacità di attrarre gli investimenti esteri, catalizzatori molto influenti nella pianificazione economica e strumento di politica industriale. Nonostante anni di richieste da parte di alcuni governi occidentali di ricollocare gli IDE lontano dalla Cina e commenti diffusi secondo cui la deglobalizzazione fosse la nuova tendenza<sup>54</sup>, nel 2021 i flussi di IDE in entrata in Cina sono aumentati del 20,2% rispetto al 2020 (banche, valori mobiliari e assicurazioni esclusi), raggiungendo 173,48 miliardi di dollari (Figura 10)<sup>55</sup>. Per fare un confronto, nel 2020 devastato

<sup>54</sup> Schwartz N.D., "Supply Chain Woes Prompt a New Push to Revive U.S. Factories", *The New York Times*, 6 gennaio 2022, <https://www.nytimes.com/2022/01/05/business/economy/supply-chain-reshoring-us-manufacturing.html>; Sharma R., "The Pandemic Isn't Changing Everything", *The New York Times*, 3 maggio 2020, <https://www.nytimes.com/2020/05/03/opinion/coronavirus-economy-nationalism.html>.

<sup>55</sup> Ministry of Commerce of the PRC "商务部召开例行新闻发布会 (MOFCOM Regular Press Conference)", 13 gennaio 2022, <http://www.mofcom.gov.cn/xwfbh/20220113.shtml>. N.B.: questa serie segnalata dal Ministero del Commercio cinese (MOFCOM) differisce dalla serie pubblicata dalla State Administration of Foreign Exchange (SAFE). La prima non include gli utili reinvestiti dalle imprese estere esistenti e gli investimenti esteri nel settore finanziario cinese, mentre la seconda include i nuovi investimenti non finanziari, i profitti reinvestiti delle esistenti affiliate estere non finanziarie, nonché gli investimenti esteri e il reinvestimento in istituzioni finanziarie in Cina. Secondo questa serie, il valore dei flussi di IDE in entrata della Cina è aumentato di un terzo, raggiungendo un nuovo record storico di 334 miliardi di dollari. Valore che secondo alcune stime indicherebbe che nel 2021 la Cina ha attirato circa un quinto di tutti



dal Covid-19, gli IDE nella Cina continentale sono stati pari a 149,34 miliardi di dollari USA, in aumento del 5,7% rispetto al totale mondiale sceso del 42%<sup>56</sup>. Tale crescita ha sancito il sorpasso sugli USA con uno scarto del 4% che ha reso la Cina il maggiore destinatario di IDE al mondo<sup>57</sup>. Infine, per quanto riguarda il numero di imprese a partecipazione estera, nel 2021 ne sono state registrate circa 48.000, con un aumento del 23,5% su base annua, proseguendo la ripresa dalla crisi del 2019 che ha visto la cifra scendere a 40.910 (da 60.560 del 2018)<sup>58</sup>.

La robusta crescita degli IDE in Cina nel 2021 è stata alimentata in particolare da forti investimenti nei settori dei servizi e dell'*high-tech*. L'afflusso totale di IDE nel settore dei servizi è aumentato del 16,7%, mentre gli IDE nell'*high-tech* hanno continuato a sovraperformare, con il settore che ha registrato un aumento di flussi del 17,1%, di cui la manifattura *high-tech* è cresciuta del 10,7% e i servizi *high-tech* del 19,2% (Figura 11)<sup>59</sup>. Il Ministero del Commercio cinese non ha rivelato i dati per gli IDE nel settore manifatturiero nel 2021, ma è probabile che le tendenze rimarranno flaccide, smorzate dalla continua diversificazione degli investimenti tesa a rafforzare e mettere in sicurezza le catene di approvvigionamento<sup>60</sup>. I primi dati relativi al 2022 sono ancora più positivi. Gli IDE nella Cina continentale, in uso effettivo, sono aumentati del 31,7% su base annua a 59,09 miliardi di dollari nel primo trimestre dell'anno. Gli afflussi nelle industrie *high-tech* del paese hanno registrato un forte aumento annuo del 52,9%<sup>61</sup>. In secondo luogo, la crescita degli IDE nella Cina orientale e occidentale è stata segnalata a livelli simili, mentre la regione centrale della Cina ha registrato un tasso di flussi di IDE relativamente più rapido. Nel 2021, gli IDE effettivamente utilizzati nelle regioni orientali, centrali e occidentali della Cina sono aumentati rispettivamente del 14,6%, 20,5% e 14,2%. Infine, gli IDE nella Cina continentale dai paesi lungo la BRI e dai paesi dell'ASEAN sono aumentati rispettivamente del 29,4% e del 29%, superiori al tasso di crescita a livello nazionale.

i flussi di investimenti diretti globali. Per maggiori dettagli, si veda: The State Administration of Foreign Exchange of China (SAFE), "2021 Balance of Payments", 25 marzo 2022, <https://www.safe.gov.cn/safe/file/file/20220325/3241402f9fcc4da59deid6e826d6e6b0.pdf>; Huang T., Lardy N.R., "Foreign Corporates Investing in China Surged in 2021", The Peterson Institute for International Economics, 29 marzo 2022, [https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/foreign-corporates-investing-china-surged-2021#\\_ftn1](https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/foreign-corporates-investing-china-surged-2021#_ftn1).

<sup>56</sup> Ministry of Commerce of the PRC, "Statistical Bulletin of FDI in China", novembre 2021, <http://images.mofcom.gov.cn/wzs/202111/20211125164038921.pdf>; UNCTAD, *Investment Trends Monitor*, 38, gennaio 2021, [https://unctad.org/system/files/official-document/diaeiainf2021d1\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/diaeiainf2021d1_en.pdf).

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> Zhang Z., "China's FDI Hit Record High, Global FDI Rebounds in 2021", *China Briefing*, 1 febbraio 2022, <https://www.china-briefing.com/news/chinas-fdi-record-high-2021-global-fdi-rebound-services-high-tech-industry/#howchinesepolicymakersplantopromotefdiinHeader>.

<sup>59</sup> Le percentuali in questo caso sono misurate sul valore degli IDE nella valuta cinese.

<sup>60</sup> Fitch Ratings, "China's Strong FDI Growth Sustained; Manufacturing Challenges Remain", 25 novembre 2021, <https://www.fitchratings.com/research/corporate-finance/chinas-strong-fdi-growth-sustained-manufacturing-challenges-remain-25-11-2021>.

<sup>61</sup> Xinyi W. (2022), *op. cit.*

L'impennata dei flussi di IDE riflette diverse dinamiche. Innanzitutto, almeno fino ad oggi, il Covid-19 è stato un freno alla crescita in Cina meno che in altri paesi. Il mercato interno cinese continua ad essere una grande attrazione per molte affiliate estere che operano in Cina. Secondo un sondaggio condotto da metà giugno a metà luglio 2021 dalla Camera di commercio americana a Shanghai su oltre 300 aziende americane operanti in Cina, il 60% ha dichiarato un aumento degli investimenti rispetto al 2020. Tra i produttori americani che producono in Cina, il 72% non aveva in programma di spostare la produzione fuori dal paese nei prossimi tre anni e nessuna azienda ha trasferito la propria produzione dalla Cina agli USA<sup>62</sup>. La rinnovata fiducia si può riscontrare anche nel *China Business Confidence Survey* condotto annualmente dalla Camera di Commercio dell'Unione europea in Cina nel 2020. Solo il 9% delle quasi 600 aziende europee operanti in Cina prevedeva di spostare fuori dal paese qualsiasi investimento attuale o pianificato, la quota più bassa mai registrata<sup>63</sup>. Tuttavia, recenti (maggio 2022) e crescenti preoccupazioni rispetto all'eccessiva dipendenza dalla produzione cinese, hanno spinto gli USA, l'Unione europea e il Giappone verso iniziative di delocalizzazione della produzione che potrebbero verosimilmente invertire queste tendenze<sup>64</sup>. Un'ulteriore ragione dietro all'impennata degli investimenti esteri è che le imprese straniere trovano un ambiente progressivamente liberalizzato in Cina. Il governo ha accorciato la cosiddetta "lista negativa" rilasciata dalla Commissione Nazionale per la Riforma e lo Sviluppo che limita gli investimenti esteri, passata da 123 nel 2020 a 117 industrie proibite o soggette a restrizioni nel 2021<sup>65</sup>. Di conseguenza, sempre meno settori risultano *off limits* per le imprese straniere. In particolare, la capacità delle società finanziarie straniere di acquisire quote di controllo in *joint venture* esistenti o di aprire nuove società interamente di proprietà straniera ha portato a un costante aumento dei flussi di investimenti in entrata nel settore finanziario cinese, da 17,6 nel 2018 a 23,5 miliardi di dollari nel 2021<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> The American Chamber of Commerce, "AmCham Shanghai Releases 2021 China Business Report", *Press Release*, 23 settembre 2021, <https://www.amcham-shanghai.org/en/article/amcham-shanghai-releases-2021-china-business-report>.

<sup>63</sup> The European Chamber of Commerce in China, "European Companies in China Navigate Covid-19, More Perilous Waters Lie Ahead", *Press Release*, 8 giugno 2021, <https://www.eurochamber.com.cn/en/press-releases/3345>.

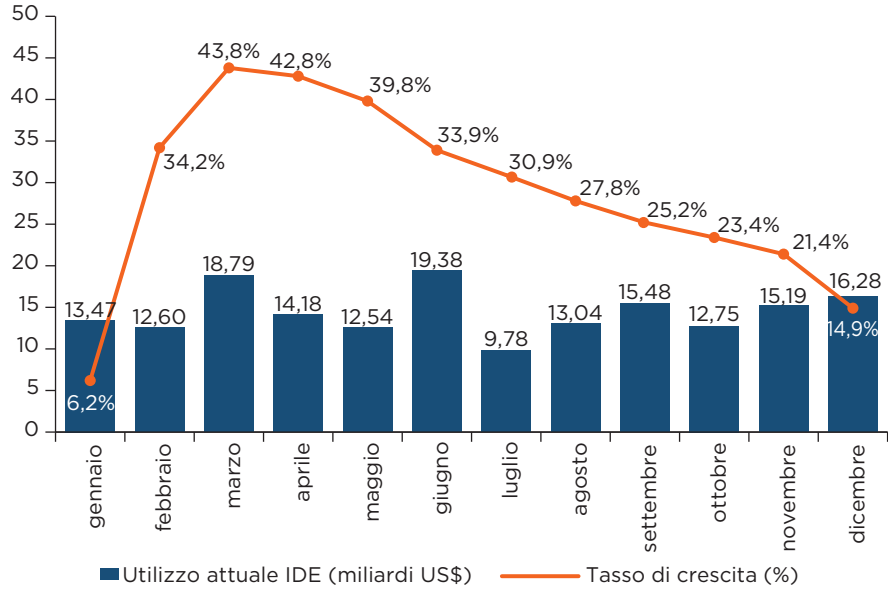
<sup>64</sup> Canuto O. *et al.*, "Geopoliticized Industrial Policy Won't Work", *Project Syndicate*, 22 febbraio 2022, <https://www.project-syndicate.org/commentary/geopolitics-no-basis-for-reshoring-production-by-otaviano-canuto-et-al-2022-02>.

<sup>65</sup> Woo R., Qiu S., "China Cuts Items on 2022 Negative List for Market Access", *Reuters*, 25 marzo 2022, <https://www.reuters.com/world/china/china-cuts-items-2022-negative-list-market-access-2022-03-25/>.

<sup>66</sup> The New York Times, "Wall St. Is Finally Getting Access to China. But for How Long?", 15 novembre 2021, <https://www.nytimes.com/2021/11/15/business/wall-street-china.html>.

**Figura 10 - IDE in entrata in Cina, 2021**

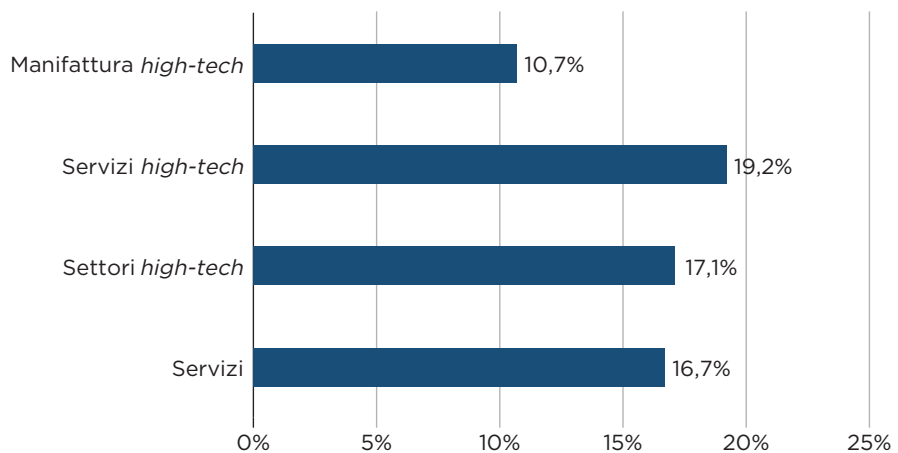
Miliardi di dollari e %



Fonte: National Bureau of Statistics.

**Figura 11 - Crescita per settore IDE in Cina, 2021**

%



Fonte: National Bureau of Statistics.

### 3.4 COVID-19, SCENARI GEOPOLITICI E LE IMPLICAZIONI SULLE *SUPPLY-CHAIN* INTERNAZIONALI

Prima di concludere è importante richiamare brevemente come la gestione della pandemia e gli scenari geopolitici contemporanei possano influenzare in modo cruciale le economie globali, collegate alla Cina mediante le *supply-chain* internazionali. Corollario aggravante delle problematiche generate dall'insorgere di una nuova ondata pandemica e del conflitto Russia-Ucraina, oggi c'è un'altra potenziale minaccia geopolitica che grava sulle economie internazionali<sup>67</sup>. Con un'enorme dipendenza dalla Cina e da Taiwan, le catene di approvvigionamento occidentali sono ad alto rischio se le tensioni in seno alla guerra commerciale tra USA e Cina, o tra Cina e Taiwan, dovessero inasprirsi e se la politica zero-Covid dovesse risultare inefficace. In questo contesto, le considerazioni sul riposizionamento delle *supply-chain* e la conseguente identificazione di fonti di approvvigionamento alternative e al di fuori della sfera più ampia che la Cina potrebbe minacciare come parte di tale scenario, rappresentano determinanti progressivamente preponderanti nei meccanismi di pianificazione strategica delle industrie e delle imprese globali. Considerazioni che riguardano tanto il rapporto di dipendenza diretta dalla Cina e da Taiwan, quanto la necessità di assicurarsi che le nuove fonti di approvvigionamento non dipendano a loro volta da subfornitori taiwanesi e cinesi<sup>68</sup>.

Il tema della dipendenza delle economie occidentali dalla Cina e Taiwan è emerso chiaramente durante la più recente ondata pandemica: come le autorità cinesi si sono precipitate nel contenere i focolai della variante altamente contagiosa Omicron, riducendo drasticamente la produzione e il traffico commerciale internazionale, le ripercussioni si sono propagate in tutto il mondo<sup>69</sup>. Multinazionali come Apple, Tesla e General Electric, Amazon e Adidas hanno pesantemente subito le interruzioni delle loro catene di approvvigionamento causate dal *lockdown*<sup>70</sup>. Il perseguimento della politica zero-Covid desta molte perplessità e induce numerosi timori rispetto all'intensificarsi di avvenimenti simili. Il presidente Xi Jinping, artefice di questa politica, ha promesso di reprimere le critiche nonostante i segnali che l'approccio zero-Covid stia danneggiando

<sup>67</sup> MERICS, "Covid Lockdowns + China-Russia Space Collaboration + Global Security Initiative", *MERICS China Essentials*, 28 aprile 2022, <https://merics.org/en/merics-briefs/covid-lockdowns-china-russia-space-collaboration-global-security-initiative#msdyntrtid=BTnT-KJsxyf7VldYWCh9xZtO7o3zqiTC7qEMuHl9Dk4>.

<sup>68</sup> Gabrielsen J., "Moving Production from China and Taiwan Matters More Than Ever", *Industry Week*, 25 aprile 2022, <https://www.industryweek.com/supply-chain/article/21240071/moving-production-from-china-and-taiwan-matters-more-than-ever>.

<sup>69</sup> Fitch Ratings, "Economics Dashboard: Shanghai Lockdown Intensifies Global Supply-Chain Woes", 10 maggio 2022, <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/economics-dashboard-shanghai-lockdown-intensifies-global-supply-chain-woes-10-05-2022>.

<sup>70</sup> Hollinger P. et al., "Shanghai Lockdown Exposes Global Supply Chain Strains", *Financial Times*, 15 maggio 2022, <https://www.ft.com/content/9318db50-e0c3-4a27-9230-55ff59bcc46e>.

do l'economia<sup>71</sup>. Il dispiegamento massiccio dei *lockdown* solleva un campanello d'allarme per le aziende che fanno affidamento su materie prime, beni e componenti dalla Cina, sede di sette dei dieci porti container più grandi del mondo, tra cui Ningbo, Shenzhen e Guangzhou<sup>72</sup>. Soprattutto per quelle aziende operanti in settori strategici, ad alta intensità di capitale e di conoscenza, oltre che ad alto contenuto tecnologico come i semiconduttori<sup>73</sup>.

Le autorità cinesi, consapevoli del ruolo chiave del paese nelle catene di approvvigionamento globale, hanno comunque mantenuto i porti operativi, inducendo i lavoratori a vivere in loco in un cosiddetto "sistema a circuito chiuso". Inoltre, alcune merci sono state dirottate verso altri porti cinesi per consentire il proseguimento delle spedizioni, in netto declino (Figura 12). Durante la pandemia, la crescente domanda dei consumatori ha comunque creato gravi interruzioni ad una catena logistica prevalentemente basata sulla consegna *just-in-time*, che ha manifestato poca elasticità rispetto a una domanda imprevista. Ma i problemi logistici vanno al di là dei porti e degli aeroporti, estendendosi anche all'entroterra cinese. Non solo le fabbriche hanno chiuso, ma il sistema normativo a mosaico che regola gli spostamenti tra paesi e città della Cina rende quasi impossibile il ritiro e la consegna delle merci, laddove permessi rilasciati da un'area non sono idonei in altre aree del paese. Agli autisti potrebbe, ad esempio, essere richiesto di sostenere numerosi test anti-Covid perché non accettati da destinazioni diverse. Fattori che hanno impattato negativamente sulla capacità di trasporto, che alla fine di marzo 2022 è scesa del 45% solo a Shanghai<sup>74</sup>. L'assenza di autisti crea congestione anche nei porti. Con il 90% dei volumi commerciali globali spostati via mare, i terminal devono lavorare senza intoppi per una consegna delle merci senza ritardi. Ma senza autisti che ritirano i container, le merci in arrivo nei porti cinesi restano nei terminal molto più a lungo del normale, con tempi di attesa medi di 12,1 giorni<sup>75</sup>. Si stima che nel 2021 i ritardi a livello globale abbiano investito circa l'80% delle navi, rispetto al 20% del 2020<sup>76</sup>.

---

<sup>71</sup> Kate D.T., "Xi Gets Tough to Stem Growing Dissent on Covid", *Bloomberg*, 6 maggio 2022, <https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2022-05-06/xi-gets-tough-to-stem-growing-chinese-dissent-on-covid-balance-of-power>.

<sup>72</sup> World Shipping Council, "The Top 50 Container Ports", 2020, <https://www.worldshipping.org/top-50-ports>.

<sup>73</sup> South China Morning Post, "Why There Is a Global Semiconductor Shortage, How It Started, Who It Is Hurting, and How Long It Could Last", 12 maggio 2021, <https://www.scmp.com/tech/tech-war/article/3133061/why-there-global-semiconductor-shortage-how-it-started-who-it-hurting>. Bloomberg, "Apple Suppliers, Top Chipmaker Succumb to China Lockdowns", 13 maggio 2022, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-05-13/top-china-chipmaker-apple-suppliers-succumb-to-covid-lockdowns>.

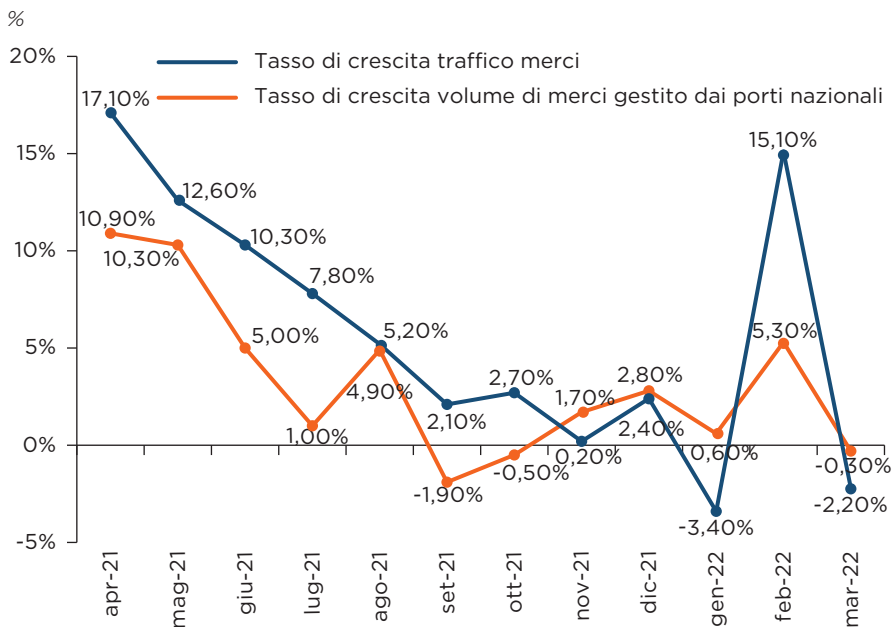
<sup>74</sup> Hollinger P. *et al.*, "Shanghai Lockdown Exposes Global Supply Chain Strains", *Financial Times*, 15 maggio 2022, <https://www.ft.com/content/9318db50-e0c3-4a27-9230-55ff59bcc46e>.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> *Ibidem*.

È evidente che volatilità e incertezza hanno un impatto negativo sui piani strategici di molte imprese sia nazionali che straniere, le cui catene di approvvigionamento, soprattutto di merci, dipendono in gran parte dalla Cina. Un fatto che pone la stabilizzazione delle catene di approvvigionamento al centro dei meccanismi decisionali della pianificazione industriale cui Pechino deve far fronte nell'ottica di un'autarchia tecnologica non ancora raggiunta.

**Figura 12 - Tasso di crescita traffico merci e traffico merci nei porti cinesi**



Fonte: National Bureau of Statistics.

#### 4. Considerazioni finali e prospettive future

Provare a tracciare traiettorie di politica industriale nel bel mezzo di una pandemia non ancora debellata e di un conflitto armato in atto è cosa ardua per qualsiasi nazione. Paradossalmente, lo è anche per chi è abituato a basare lo sviluppo economico e industriale e il progresso della propria nazione su programmazioni politiche dirigitte e ben definite, come ha dimostrato di saper fare la Cina dal lancio della politica di riforma e apertura, ormai più di 40 anni fa. Nell'attuale contesto di transizione del modello di sviluppo cinese, possiamo affermare che le variabili della politica industriale appena descritte siano determinanti strutturali che caratterizzano le prospettive future della politica, non solo industriale, in Cina. L'attuale momento storico delinea inoltre un delicato passaggio istituzionale

in termini di pianificazione e transizione del modello. La riconferma di Xi Jinping in due occasioni molto attese: il 20° Congresso del PCC in autunno, per il ruolo di Segretario Generale del Partito e le *Due Sessioni* del marzo 2023 per la rielezione a Presidente della RPC<sup>77</sup>. Il *lockdown* arriva in un momento inopportuno per Xi Jinping. Le immagini di una Cina alle prese con il contenimento di una nuova ondata pandemica hanno mostrato crepe nella facciata monolitica del PCC a pochi mesi da uno storico terzo mandato di Xi Jinping alla guida del paese.

Di fatto, la posizione e la riconfigurazione della Cina nel mondo si trova ad un punto di svolta unico, sia a livello economico che geopolitico. In un contesto in cui “stabilità” rappresenta il mantra tra i *policy-maker* cinesi, al mix tra nazionalismo e crescita economica si aggiunge la variabile della lotta alla pandemia come nuovo elemento critico per la legittimità del PCC alla guida del paese, non solo di Xi Jinping. In occasione delle *Due Sessioni* agli inizi di marzo<sup>78</sup>, è stato approvato il Rapporto sull’Azione del Governo pubblicato dal Consiglio di Stato<sup>79</sup>, in cui il premier Li Keqiang ha rivelato l’obiettivo del target di crescita del PIL utilizzando la formula del “circa il 5,5%”. Una formula, per molti, ambiziosa che segnala uno scostamento significativo rispetto agli ultimi due anni<sup>80</sup>. Nel 2020 il governo non ha fissato un obiettivo di crescita, a causa dell’incertezza della pandemia e nel 2021, la scelta è ricaduta su un tasso di crescita moderato. Una scelta che richiamava la volontà di concentrarsi sulle riforme strutturali attraverso l’attuazione di politiche come la *Doppia Circolazione* e la *Prosperità Comune* quali strumenti in linea con la transizione verso un *new normal* e l’autarchia tecnologica, oltre che per una minore esposizione della Cina alla volatilità dei mercati globali.

Lo scenario nel 2022 è ben diverso. L’approccio rigido della politica zero-Covid rispetto all’inasprimento della pandemia e lo scoppio del conflitto alle porte dell’Europa, attuale principale partner commerciale del “dragone” dopo l’area ASEAN<sup>81</sup>, compromettono note-

<sup>77</sup> Fasulo F. (2022), *op. cit.*

<sup>78</sup> Le Due Sessioni sono le riunioni annuali dei due principali organi parlamentari cinesi, il Congresso Nazionale del Popolo (NPC) e il Comitato Nazionale della Conferenza Politico-Consultiva del Popolo Cinese (CPPCC), durante i quali i *policy-maker* e i tecnocrati del PCC si riuniscono per annunciare i piani economici, commerciali e militari, oltre agli obiettivi da raggiungere nel nuovo anno. Il più atteso è il target di crescita del PIL.

<sup>79</sup> N.B.: il Rapporto sull’Azione del Governo (GWR) stabilisce i principali target economici e le priorità di *policy* per l’anno corrente. The State Council of the PRC, “Full Text: Report on the Work of the Government”, 12 marzo 2022, [https://english.www.gov.cn/premier/news/202203/12/content\\_WS622c96d7c6d09c94e48a68ff.html](https://english.www.gov.cn/premier/news/202203/12/content_WS622c96d7c6d09c94e48a68ff.html).

<sup>80</sup> Trivium China, “Beijing Refocuses on Economic Growth”, 8 marzo 2022, <https://triviumchina.com/2022/03/07/beijing-refocuses-on-economic-growth/>

<sup>81</sup> Zhihua L., “EU China’s Top Trade Partner in Jan-Feb”, *China Daily*, 18 marzo 2022, <https://global.chinadaily.com.cn/a/202203/18/WS6233da5ba310fd2b29e51a69.html>; General Administration of Customs of the PRC, “China’s Total Export & Import Values by Country/Region, March 2022 (in USD)”, 13 aprile 2022, <http://english.customs.gov.cn/Statics/eab90a0d-2c0f-4708-b67c-0516e2b2c9df.html>.

volmente il raggiungimento del tasso di crescita per il 2022 e non è chiaro se le attuali misure di sostegno politico saranno sufficienti per arrivarci. Quello che è chiaro è il messaggio di Xi Jinping. Vuole assicurarsi che l'economia sia in fermento, ed è disposto a fronteggiare qualsiasi vento contrario alla crescita<sup>82</sup>. Una crescita più equa, in linea con quella che costituisce la priorità nella sua agenda politica verso il 20° Congresso del PCC, la *Prosperità Comune*<sup>83</sup>.

Richiamando il tema centrale di questo articolo, tale scenario fa da sfondo a quelli che sono i meccanismi decisionali e la pianificazione della politica industriale in Cina. L'esperienza cinese è particolarmente importante perché il successo industriale raggiunto è frutto di una complessa strategia di politica industriale che ha voluto e saputo guardare al lungo periodo<sup>84</sup>. Ispirandosi e coniugando la dottrina neoliberista occidentale degli anni Ottanta - con un forte accento sull'iniziativa e sul ruolo dell'impresa privata conferendo al dinamismo del capitalismo la funzione di regolatore della crescita economica - con il modello dei cosiddetti "dragoni asiatici" - esempi di economie capitalistiche ispirate da una cultura politica vicina con un forte ruolo del dirigismo pubblico nell'orientare gli investimenti del settore privato e sostenere una crescita trainata dalle esportazioni - ha dato vita negli anni ad un esempio unico per dimensioni, velocità, portata, nonché per gli impatti sul resto del mondo, di industrializzazione "con caratteristiche cinesi".

Un modello in cui, sotto la guida del PPC sin dal suo concepimento, gli interventi di *policy* sono stati indirizzati alle fondamenta del modello cinese e cioè, i settori, le imprese, i territori<sup>85</sup>, investendo sui catalizzatori influenti nei processi di industrializzazione e, cioè, le infrastrutture, la capacità di attrazione degli investimenti e l'innovazione. Questa formula magica ha fatto leva sull'enorme bacino della popolazione, ovvero il substrato che ha permesso all'innovazione e alle tecnologie di attecchire. Oggi (maggio 2022), dopo 40 anni, i dati relativi ai flussi in entrata in Cina rivelano i frutti della politica

---

<sup>82</sup> N.B.: un'agenda che emerge già dalla Conferenza Centrale sul Lavoro Economico (dicembre 2021) e dalla successiva integrazione della Commissione Centrale per gli Affari Economici e Finanziari (aprile 2022) (si veda il paragrafo 2.1), dove vengono delineate quelle che sono le priorità di Xi Jinping sulla strada verso uno storico terzo mandato. Sul tavolo, la *Prosperità Comune*, la gestione del capitale, la garanzia dei prodotti primari, la gestione dei rischi, la decarbonizzazione e gli investimenti nelle infrastrutture. L'ordine non è casuale ma sintomatico in termini di priorità per Xi Jinping. Per maggiori dettagli si veda: The State Council of the PRC, "中央经济工作会议举行 习近平李克强作重要讲话 - The Central Economic Work Conference Was Held, Xi Jinping and Li Keqiang Made An Important Speech", 10 dicembre 2021, [http://www.gov.cn/xinwen/2021-12/10/content\\_5659796.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-12/10/content_5659796.htm); 习近平 - Xi Jinping, "正确认识 and 把握我国发展重大理论和实践问题 - Correctly Understanding and Grasping the Major Theoretical and Practical Issues of China's Development", 求是 - Qiushi, 15 maggio 2022, [http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2022-05/15/c\\_1128649331.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2022-05/15/c_1128649331.htm).

<sup>83</sup> Wong B., "China's Economic Headwinds", *China Neican*, 19 maggio 2022, <https://www.neican.org/brief-112-chinas-economic-headwinds/>.

<sup>84</sup> Di Tommaso M.R. (2021), *op. cit.*

<sup>85</sup> *Ibidem*.



industriale volta a favorire il cambiamento strutturale dell'economia cinese. La robusta crescita degli IDE in Cina nel 2021 è stata alimentata da forti investimenti nei settori dei servizi e dell'*high-tech* da parte delle imprese straniere, attratte non più da una capacità produttiva e industriale data dal mix tra manodopera a basso costo e demografia ma sempre più dalla capacità d'innovazione e dalla liberalizzazione progressiva del mercato.

In prospettiva, i prossimi saranno anni cruciali in cui governare il cambiamento strutturale dell'economia che costituirà la principale sfida del governo cinese in mezzo a cambiamenti significativi sia a livello domestico che internazionale<sup>86</sup>. Un processo che implica diverse considerazioni. La prima riguarda l'innovazione e il cambiamento strutturale. La Cina ha posto l'innovazione a volano della transizione verso un modello di alta qualità. In questo contesto, la politica industriale ha il ruolo chiave di guidare la trasformazione ad un modello di industrializzazione trainato dall'innovazione tecnologica, non più dall'input di fattori di produzione. Per fare ciò, la Cina dovrà ottimizzare la struttura scientifica e tecnologica del tessuto industriale, favorendo un sistema di innovazione che pone le imprese e la qualità al centro. Le grandi imprese che supportano e promuovono le piccole e medie imprese nei processi di innovazione in una sorta di "stato incubatore"<sup>87</sup>. Qui il governo cinese ha il compito importante di creare le condizioni favorevoli ad un ambiente di mercato in grado di stimolare un'elevata competitività delle imprese nazionali, aumentare la concorrenza interna e contrastare gli oligopoli locali. Sarà inoltre necessario porre l'accento sull'organizzazione di un sistema educativo – dall'istruzione superiore alle università e i centri di ricerca – a supporto di un ammodernamento industriale di alta qualità e in grado di rispondere alla domanda e alle esigenze dei settori più innovativi – robotica, intelligenza artificiale, informatica quantistica, internet delle cose, semiconduttori, software industriali, digitalizzazione delle industrie ed elaborazione dei grandi dati, energia pulita, economia del mare, industria della salute – e sulle politiche migratorie in un modello di industrializzazione diffusa, anche nelle aree interne del paese.

La seconda considerazione è connessa alla prima e ci collega alla strategia della *Doppia Circolazione* nel contesto del cambiamento strutturale. Sebbene possa essere considerata come un modo per la Cina di ripensare la sua interazione col mondo e sebbene sia alquanto improbabile che le relazioni economiche tra la Cina e l'Occidente tornino ai precedenti storici – a quando la Cina ha fatto affidamento su un modello di crescita orientato alle esportazioni

---

<sup>86</sup> Sampaolo G. et al., "Structural Changes and Policies in China: From the New Dream to Covid-19 Era", in Spigarelli F., McIntyre J.R. (2021), *op. cit.*

<sup>87</sup> *The Economist*, "Xi's Incubator State", 16 aprile 2022.

- un totale isolamento cinese è improbabile. La Cina non ha ancora raggiunto la tanto auspicata autarchia tecnologica che necessita di rapporti sani, di input e di continue interazioni con l'ambiente esterno - elemento strategico anche nell'ottica di esportare la sovracapacità produttiva. Le imprese straniere sono essenziali ad uno sviluppo di alta qualità. Pechino ne è ben consapevole e ne tiene conto nella formulazione della propria politica industriale che dovrà incoraggiare l'ingresso di produzioni, tecnologie e servizi più competitivi e in grado di generare una competizione di mercato di più alto livello. Ciò non può prescindere dall'attuazione di politiche di attrazione degli investimenti che passino per lo sradicamento del Covid-19 e la stabilizzazione della *supply-chain*. Misure che contrastino i fenomeni, seppur improbabili, di deglobalizzazione e delocalizzazione vasta dalla Cina. Fenomeni ultimamente aggravati da questioni politiche legate al conflitto in Ucraina.

Questo ci collega alla terza considerazione che riguarda gli obiettivi del *14° Piano Quinquennale* e il cambiamento strutturale. Governare la sostenibilità economica di questo processo e delle sue dinamiche necessita anche di sostenibilità sociale. Quindi la necessità di riequilibrare gli indicatori sociali come l'espansione disordinata del capitale, le disparità sociali e territoriali in settori cruciali come l'accesso all'istruzione e alla salute, l'assistenza ai bambini e agli anziani, nonché la fornitura di beni pubblici e una gestione efficace della questione ambientale. Nel contesto della transizione, quest'ultimo in particolare, richiama la decarbonizzazione dell'industria cinese, obiettivo di lungo periodo (2060) ufficializzato nel *14° Piano Quinquennale*. Decarbonizzazione significa guidare la transizione verso una struttura industriale basata su processi produttivi *green* e a basse emissioni di carbonio, che abbiano un impatto profondo e sistemico sull'economia e sulla società. Un obiettivo strategico che di nuovo richiama l'importanza e il ruolo della politica industriale che deve favorire la circolazione interna - il ciclo di produzione, distribuzione e utilizzo/consumo alimentato da infrastrutture e tecnologie indigene nell'ambito della decarbonizzazione - pur rafforzando la cooperazione internazionale. Sebbene ci si aspetti un aumento della concorrenza interna e una produzione qualitativamente migliore da parte dei produttori cinesi, la Cina necessita di assorbire competenze straniere in questo settore. L'*expertise* delle imprese europee negli investimenti e nella commercializzazione di tecnologie *green* rappresenta una opportunità strategica per una maggiore cooperazione e per contribuire alla transizione energetica della Cina, pur cercando di evitare un'eccessiva dipendenza dai fornitori cinesi per le tecnologie chiave.

Si è di fronte ad un modello resiliente di politica industriale che negli anni ha favorito un percorso di transizione strutturale. Si è passati da una economia al servizio di altre nazioni, ad un sistema economi-

co trainato dall'innovazione tecnologica, dalla trasformazione della manifattura, dalla crescita dei servizi ad alto valore aggiunto e in grado di stimolare la domanda e i consumi interni. In questo senso, riflettere sull'esperienza della Cina è certamente utile. Non tanto per i successi del processo di industrializzazione quanto per la capacità di pianificare il cambiamento di lungo periodo. Possiamo definire questa capacità un punto di forza della Cina. Lo strumento dei piani quinquennali ha consentito di programmare una transizione a tutti i livelli, partendo dalle politiche industriali e coinvolgendo i governi locali, sino ad abbracciare il cambiamento sociale e culturale.

## Rivista di Politica Economica

La Rivista di Politica Economica è stata fondata nel 1911 come “Rivista delle società commerciali” ed ha assunto la sua attuale denominazione nel 1921. È una delle più antiche pubblicazioni economiche italiane ed ha sempre accolto analisi e ricerche di studiosi appartenenti a diverse scuole di pensiero. Nel 2019 la Rivista viene rilanciata, con periodicità semestrale, in un nuovo formato e con una nuova finalità: intende infatti svolgere una funzione diversa da quella delle numerose riviste accademiche a cui accedono molti ricercatori italiani, scritte prevalentemente in inglese, tornando alla sua funzione originaria che è quella di discutere di questioni di politica economica, sempre con rigore scientifico. Gli scritti sono infatti in italiano, più brevi di un paper accademico, e usano un linguaggio comprensibile anche ai non addetti ai lavori. Ogni numero è una monografia su un tema scelto grazie ad un continuo confronto fra l'editore e l'*Advisory Board*. La Rivista è accessibile online sul sito di Confindustria.

### Redazione Rivista di Politica Economica

Viale Pasteur, 6 - 00144 Roma (Italia)

e-mail: [rpe@confindustria.it](mailto:rpe@confindustria.it)

<https://www.confindustria.it/home/centro-studi/rivista-di-politica-economica>

### Direttore responsabile

Silvia Tartamella

### Coordinamento editoriale ed editing

Gianluca Gallo

Paola Centi

Adriana Leo

La responsabilità degli articoli e delle opinioni espresse è da attribuire esclusivamente agli Autori. I diritti relativi agli scritti contenuti nella Rivista di Politica Economica sono riservati e protetti a norma di legge. È vietata la riproduzione in qualsiasi lingua degli scritti, dei contributi pubblicati sulla Rivista di Politica Economica, salvo autorizzazione scritta della Direzione del periodico e con l'obbligo di citare la fonte.

Edito da:



Confindustria Servizi S.p.A.

Viale Pasteur, 6 - 00144 Roma