

ORGANIZZAZIONE
PER LA COOPERAZIONE E
LO SVILUPPO ECONOMICO **OCSE**

STRATEGIA DI SVILUPPO DELLA MUNICIPALITA' DI CHONGQING:

ALCUNE RIFLESSIONI
DALL'ESPERIENZA INTERNAZIONALE DELLA
COMMISSIONE PER LA POLITICA DI SVILUPPO
TERRITORIALE DELL'OCSE

TAVOLA DEI CONTENUTI

INTRODUZIONE

PRIMA PARTE

I. LA MUNICIPALITA' DI CHONGQING E LA SUA NUOVA STRATEGIA DI SVILUPPO

- I.A IL TERRITORIO DEL COMUNE DI CHONGQING
- I.B CONDIZIONI ECONOMICHE E SOCIALI NEL COMUNE DI CHONGQING
- I.C LA NUOVA STRATEGIA DI SVILUPPO PER IL COMUNE DI CHONGQING

SECONDA PARTE

II. PROMUOVERE LO SVILUPPO ECONOMICO DELLA MUNICIPALITA' DI CHONGQING

- II.A INFRASTRUTTURE
- II.B COMPETITIVITA'
- II.C ASPETTI AMBIENTALI

III. PROMUOVERE UNO SVILUPPO TERRITORIALE EQUILIBRATO NELLE AREE URBANE E RURALI DELLA MUNICIPALITA' DI CHONGQING

- III.A DISPARITA' FRA AREE URBANE E RURALI
- III.B FORNITURA DI SERVIZI PUBBLICI
- III.C OCCUPAZIONE E SICUREZZA SOCIALE

SOMMARIO E CONCLUSIONI

BIBLIOGRAFIA

INTRODUZIONE

1. Nella struttura del Programma di Governance per la Cina dell'OCSE, l'Ufficio Cinese del Gruppo Dirigente Centrale per gli Affari Finanziari ed Economici ha invitato l'OCSE nel Giugno 2007 a fare delle osservazioni sulla situazione e la strategia di sviluppo di Chongqing, la municipalità più estesa e densamente popolata con status di provincia autonoma in Cina. L'OCSE ha accettato questo invito tramite il Consiglio di Amministrazione per la Direzione Pubblica e lo Sviluppo Territoriale (GOV) come contributo agli sforzi significativi delle autorità cinesi centrali di realizzare politiche migliori per lo sviluppo regionale.

2. Esso è d'accordo nel concentrare la collaborazione su due temi principali¹:
 - a. Come promuovere lo sviluppo economico di Chongqing? Quale dovrebbe essere la strategia di sviluppo e gli strumenti politici correlati?

 - b. Come affrontare le diverse sfide legate alla migrazione, in termini di servizi pubblici nelle aree rurali e urbane, integrazione della forza lavoro, alloggi e risorse agricole, e ambiente? Quale può essere il ruolo delle società pubbliche-private in questo processo?

3. Questo articolo fa una relazione sulle riflessioni dell'OCSE riguardanti questi argomenti. Le opinioni, i commenti e le segnalazioni qui presentate emergono da una varietà di studi analitici svolti dall'OCSE su diversi paesi membri e non-membri riguardanti lo sviluppo territoriale, la competitività e l'autorità sul loro intero territorio, o in modo specifico sulle loro aree rurali, urbane o metropolitane, così come da numerose discussioni tenute nella TDPC, dibattiti e conferenze sulle politiche pubbliche correlate. Quando appropriata, l'analisi è integrata con comparazioni statistiche che offrono interessanti informazioni quantitative².

¹ Una terza questione è stata menzionata, connessa con la creazione della Regione Economica Chengdu-Chongqing. Dato che i documenti programmatici messi a disposizione contenevano poche informazioni su questo progetto, il presente documento non tratta questo argomento in modo approfondito. Quando si presenta il caso, si fa riferimento alla collaborazione e alle sinergie potenziali fra Chongqing e Chengdu.

² Al momento, le statistiche sullo sviluppo territoriale comunemente usate dall'OCSE non esistono con simili definizioni per la Cina. Tuttavia, il supporto statistico contenuto nel presente documento fa preciso riferimento a statistiche acquisite con diverse metodologie, delle quali l'OCSE è a conoscenza, considerando che queste statistiche stimolano un dialogo costruttivo su importanti questioni di politica. Naturalmente, un'ulteriore collaborazione fra le

4. Tuttavia, questa relazione si differenzia da una tipica *Analisi Territoriale* dell'OCSE. Tali analisi sono elaborate sistematicamente per comprendere una varietà considerevole di questioni collegate allo sviluppo territoriale, di solito prendendo un periodo di 18 mesi e usando una metodologia ben stabilita che include, fra le altre cose: stretta cooperazione con le autorità locali per raccogliere tutte le informazioni necessarie; numerose missioni di esperti e delegati dai paesi membri che visitano il territorio sotto controllo per intervistare funzionari statali chiave, rappresentanti dal settore privato e persone informate provenienti da una molteplicità di organizzazioni sociali o non-governative, includendo fra gli altri accademici e consulenti; scambi di opinione sulle bozze preliminari per verificare dati e fatti e per rifinire ulteriormente versioni successive del testo, ecc. Al contrario, questa relazione ha un carattere eccezionale, per diverse ragioni. In primo luogo, si concentra più strettamente sulla strategia di sviluppo ufficiale evidenziata nell'*Undicesimo Piano Quinquennale per lo Sviluppo Nazionale Economico e Sociale* di Chongqing³. In secondo luogo, è stata preparata in un periodo di tempo più breve. In terzo luogo, le fonti di informazione sono state prevalentemente pubblicazioni ufficiali di competenti autorità cinesi. E in quarto luogo, le visite del personale e dei delegati dell'OCSE dei paesi membri sono state circoscritte a specifici gruppi di lavoro su tematiche connesse.

5. La relazione è costituita da due parti. La *Prima Parte* è incentrata sulla strategia di sviluppo per la Municipalità di Chongqing proposta dalle autorità cinesi. Questa parte tenta di informare i lettori, che non hanno una precedente conoscenza del comune, sulle caratteristiche del territorio e le prevalenti condizioni socioeconomiche. Essa presenta anche in modo succinto i punti principali della strategia di sviluppo ufficiale e fornisce alcuni commenti e suggerimenti dell'OCSE mirati a migliorare ulteriormente il processo di sviluppo locale nella Municipalità di Chongqing. L'approccio non prende una posizione decisa sui vantaggi e i limiti della pianificazione statale relativa a istituzioni alternative per la distribuzione delle risorse economiche – come i mercati – bensì prende piani esistenti come un'istituzione chiave cinese e quindi lo scopo è fornire considerazioni supplementari

parti interessate e l'OCSE potrebbe in futuro generare nuove statistiche per migliorare successivamente questa e altre analisi simili.

³ Questo Piano copre il periodo 2006-2010 ed è il più importante documento programmatico che guida lo sviluppo economico e sociale della regione. I piani annuali all'interno di questa struttura stabiliscono azioni più specifiche. Un secondo documento programmatico chiave è il documento di bilancio, ma questo *non* era incluso nei documenti messi a disposizione per la preparazione di questo documento. (Ad un livello più alto, altri piani più lunghi nazionali e sub-nazionali sono preparati dalla Commissione per lo Sviluppo e le Riforme per l'economia, la popolazione e altre questioni politiche).

per migliorare il processo di sviluppo locale in diversi punti di vista. I commenti in questa prima parte si rivolgono a questioni piuttosto ampie. La *Seconda Parte* adotta una prospettiva molto diversa, indirizzando un'ampia rete di questioni specifiche riguardanti la competitività, le disparità regionali, i servizi pubblici ed altre importanti questioni. L'approccio in questa parte attinge essenzialmente all'esperienza dei paesi OCSE su questi argomenti e, sebbene questi paesi non dipendano dalla pianificazione statale allo stesso modo della Cina, il poter vedere le loro esperienze può fornire idee interessanti per ulteriori considerazioni delle autorità responsabili dello sviluppo nella Municipalità di Chongqing. Nel complesso, entrambe le parti hanno la pretesa di rispondere alle domande fondamentali suggerite all'inizio, al paragrafo 2. Alla fine sono incluse anche alcune osservazioni conclusive.

PRIMA PARTE

I. LA MUNICIPALITA' DI CHONGQING E LA SUA NUOVA STRATEGIA DI SVILUPPO

I.A CARATTERISTICHE GEOGRAFICHE E DEMOGRAFICHE DEL TERRITORIO

6. La Municipalità di Chongqing si trova vicino al centro geografico della Cina⁴, come si può vedere nella **Figura 1**, alla fine della relazione⁵. E' situata approssimativamente 1400 chilometri a ovest dell'Oceano Pacifico, 1460 e 1440 chilometri a sud-ovest rispettivamente di Beijing e Shangai e 977 e 1100 chilometri a nord-ovest di Guangzhou e Hong Kong. A nord confina con la provincia di Shaanxi; a ovest con la provincia di Sichuan; a est con le province di Hubei e Hunan; e a sud con la provincia di Guizhou⁶.

⁴ Comunque, nei territori storici e politici, Chongqing e Chengdu sono spesso considerate in Cina come la porta verso le province occidentali.

⁵ Tutte le Figure e le Tabelle sono incluse alla fine della relazione.

⁶ I presenti confini della Municipalità di Chongqing furono stabiliti nel 1997, subito dopo l'inizio del progetto in macro-scala della Diga delle Tre Gole. L'area della Municipalità di Chongqing comprende perciò una larga porzione del bacino idrico e della sua area circostante, in cui devono essere affrontate questioni di sviluppo territoriale trascendentale, entrambi come risultato della pianificata inondazione insieme alla costruzione della diga stessa e anche a causa di andamenti più generali di sviluppo collegati con trasformazioni demografiche, sociali ed economiche di vasta portata che hanno luogo in Cina: migrazione interna, ristrutturazione dell'economia per aumentare la competitività, le strategie ambientali, ecc. A quell'epoca/Allora, lo status amministrativo di Chongqing è cambiato, poiché è diventata la quarta Municipalità Amministrata Centralmente in Cina. La Municipalità di Chongqing include 40 divisioni

7. La Municipalità di Chongqing ha una superficie totale di 82400 kmq (superando l'area di altre ben note regioni della Cina, per esempio è 12 volte più estesa dell'area del Comune di Shanghai). Data la sua estensione geografica, l'uso del termine “municipalità”) non dovrebbe essere fuorviante per i paesi stranieri, dove la parola ha un diverso significato⁷: nel caso della Municipalità di Chongqing, la sua dimensione lo rende paragonabile a regioni dell'OCSE come la Regione Statistica SA Meridionale e Orientale in Australia, Hokkaido in Giappone, Alabama negli Stati Uniti, Ita-Suomi in Finlandia, l'Andalusia in Spagna o l'Isola e la Costa di Vancouver in Canada⁸.

8. La Municipalità di Chongqing ha un territorio molto eterogeneo (vedi **Figura 2**). E' parte di un'area di transizione fra il Qinghai-Tibet Plateau e l'Upper Yangzi Basin nella zona climatica sub-tropicale con le due variazioni climatiche monsoniche tipiche del Sud Asia. La sua latitudine nell'emisfero del nord è paragonabile a quella di regioni come Chihuahua in Messico, il Cairo in Egitto, o il Punjab in India. Le condizioni geografiche e topografiche di Chongqing impediscono un'urbanizzazione equilibrata e attività agricole produttive. L'area della Municipalità di Chongqing comprende montagne piuttosto ripide e frastagliate e parte del bacino formato dal fiume Yangzi e i suoi affluenti che spesso scorrono attraverso profondi canyon e gole. Perciò gli insediamenti in alcune parti, così come i terreni agricoli, sono limitati e la produttività degli agricoltori è piuttosto bassa, malgrado l'abbondanza d'acqua; conseguentemente la qualità della vita nelle aree rurali è bassa. Le numerose montagne circostanti proteggono la città centrale di Chongqing dal vento, ma anche, a causa della combustione del carbone per diverse attività produttive, questo contribuisce a un grave inquinamento dell'aria.

9. Il fiume Yangzi (anche Yangtze o Chang Jiang), uno dei più grandi fiumi non solo in Cina ma anche in tutto il mondo, attraversa il centro della regione in direzione nord-est (vedi anche **Figura 2**). Il fiume è stato nel corso della storia, un importante fattore per l'economia

amministrative a livello di contea, comunemente chiamate contee, distretti o città (vedi **Figura 20**). Di questi, nove distretti formano il cuore del *one-hour drive circle*, che corrisponde alla regione metropolitana di Chongqing (vedi **Figura 21**).

⁷ Una municipalità nei paesi dell'OCSE è di solito intesa come il più basso livello di governo (sotto nazionale o federale, e livelli di governo statale o regionale), stabilito nella Costituzione del paese come un'entità di natura politica e amministrativa, con ampio grado di autonomia. In alcuni casi, i paesi dell'OCSE hanno diverse migliaia di comuni. In questo senso, il concetto di comuni in molti paesi dell'OCSE è più vicino al concetto di contee o distretti in Cina, come spiegato in seguito.

⁸ La Municipalità di Chongqing è quindi maggiore in superficie e popolazione di interi paesi dell'OCSE, come il Belgio, la Repubblica Ceca, i Paesi Bassi, o l'Australia (solo popolazione).

locale. Da un lato, esso è molto importante per l'irrigazione agricola, il trasporto su acqua di piccolo e grande cabotaggio – il fiume è navigabile anche da navi di dimensioni piuttosto grandi fino al suo delta nell'Oceano Pacifico, vicino alla città di Shanghai –, l'approvvigionamento urbano di acqua dolce, la pesca, ecc. D'altra parte il fiume è stato anche fonte ricorrente di calamità naturali e di rischi permanenti, che hanno spesso comportato costi molto elevati non solo in termini di vite umane ma anche di enormi perdite economiche – danni o intere distruzioni di colture, infrastrutture, abitazioni, ecc. – causati da inondazioni periodiche (nel corso degli ultimi duemila anni per i quali esistono, relativamente alla regione, le annotazioni degli eventi alluvionali, ci sono stati approssimativamente 200 straripamenti, alcuni dei quali di straordinaria larga scala)⁹. Il fiume è anche profondamente legato alla cultura cinese, sia come riferimento storico che divide e unisce allo stesso tempo il Nord e il Sud della Cina, nonché come elemento più volte citato nella storia nazionale, nella letteratura e nelle arti.

10. Sulla mappa (vedi **Figura 3**), tre aree principali sono chiaramente distinguibili nel territorio della Municipalità di Chongqing: un territorio più piccolo ma piuttosto compatto nella sua parte occidentale, con due territori allungati che si estendono a nord-est e a sud-est. Nella terminologia attuale cinese queste parti sono denominate rispettivamente *one-hour drive circle* e *le due ali ad est*. Queste differenti aree geografiche presentano anche diverse caratteristiche demografiche e socioeconomiche, come spiegato più dettagliatamente in seguito (vedi **Figura 4**).

11. La popolazione totale della Municipalità di Chongqing ha raggiunto approssimativamente i 28 milioni, secondo il censimento della popolazione del 2005 (vedi **Tabella 1**)^{ndt}. La

⁹ Con l'obiettivo primario di controllare le ricorrenti inondazioni, ridurre i loro costi umani ed economici, e quindi fornire un ambiente meno rischioso per garantire lo sviluppo a lungo termine del comune e parti delle sue vicine province, il progetto su macro-scala noto come Diga delle Tre Gole fu iniziato nel 1993 e ed è attualmente in fase di completamento. Il progetto ha una storia molto lunga, in quanto esso è stato originariamente concepito molti decenni fa (il Dr. Sun Yat-Sen ne aveva già parlato intorno agli anni venti). Tuttavia, condizioni politiche, economiche e sociali lo hanno reso realizzabile solo più di recente, intorno all'ultimo decennio del Ventesimo secolo. In sostanza, il progetto riguarda e prospetta la costruzione di una delle più grandi dighe del mondo. Oltre agli obiettivi sopra menzionati, il progetto aumenterà anche in modo significativo la capacità della Cina di generare elettricità da fonti pulite e sostenibili e si assicurerà risorse idriche strategiche per la nazione altamente popolata. Critiche al progetto sono sorte negli ultimi decenni da più fronti (considerando che esso implica il trasferimento di diversi milioni di persone da aree che verranno inondate, poiché la diga aumenta il livelli storici dell'acqua, e anche mettendo in evidenza impatti ambientali significativi – di diversi tipi, anche il rischio di estinzione di specie di pesci che migrano stagionalmente lungo il fiume e che cesseranno di farlo a causa della diga), così come i potenziali danni al patrimonio culturale come templi secolari, palazzi e bellezze naturali saranno persi o dovranno essere trasferiti, quando possibile, in siti alternativi. Le autorità cinesi stanno affrontando questi problemi attraverso strategie specifiche e continuano a minimizzare gli impatti negativi, nonché ai critici informazioni più oggettive.

ⁿ ^{dt} I dati aggiornati al 2008 parlano di 33 milioni, quindi c'è stato un incremento dopo il 2005.

popolazione è rimasta piuttosto stabile nei cinque anni precedenti, anche se con un lieve calo di mezzo milione di abitanti per l'intera municipalità rispetto all'anno 2000 (un tasso di -0,4% medio annuo).

12. Ci sono importanti aree sia urbane che rurali in diverse parti del territorio, che fanno di Chongqing una grande città con una grande zona agricola. Della popolazione totale, circa 15 milioni (il 54%) sono considerati nelle statistiche cinesi popolazione rurale e i rimanenti 13 milioni sono considerati popolazione urbana¹⁰. Per dare un'idea relativa con riferimento ad alcuni paesi dell'OCSE, la popolazione totale della Municipalità di Chongqing è paragonabile all'intera popolazione di regioni come la regione della capitale in Corea, o alla California negli Stati Uniti, tra i paesi dell'OCSE.

13. La *città centrale* di Chongqing¹¹ si trova al centro del *one-hour drive circle* (vedi **Figura 3**). Quasi un quarto della popolazione della Municipalità di Chongqing abita in questa città centrale (il 23%, vedi **Tabella 1**). La sua popolazione ha raggiunto i 6.5 milioni nel 2005 e la sua superficie è di 5.558 chilometri quadrati, così la sua densità è di circa 1,170 abitanti per chilometro quadrato. La *città centrale* di Chongqing è la zona più ricca della Municipalità di Chongqing (con un PIL pro capite dell'85% più grande di tutta la media della municipalità, come illustrato nella **Tabella 2** e nella **Figura 4**). La città centrale di Chongqing è l'unica area nell'intera municipalità che mostra una crescita demografica positiva (un incremento di circa 400.000 abitanti dal 2000 al 2005, pari a un tasso medio annuo di crescita della popolazione di 1.2%), a causa sia di una crescita naturale della popolazione endogena più l'immigrazione. Il centro della città centrale di Chongqing è esattamente nelle confluente nel fiume Yangzi di un altro grande corso d'acqua, il Jialing, che scorre da nord. I due fiumi si uniscono, formando una penisola lunga 4 chilometri e densamente popolata. La città centrale di Chongqing può quindi essere considerata una città portuale interna, in quanto è il più alto capolinea di navigazione sul fiume Yangzi, raggiungibile per navi da fiume che trasportano il carbone, parti meccaniche di motori e veicoli o prodotti agricoli, così come incrociatori turistici.

¹⁰ Annuario Statistico di Chongqing 2006, Tabella 3-4

¹¹ Diversi termini sono utilizzati nei documenti rivisitati per la preparazione di questo lavoro, in relazione alla città di Chongqing: città centrale di Chongqing, 9 distretti centrali o nucleo urbano, Sfera Economica Avanzata Metropolitana, ecc. Questo documento considera questi termini come sinonimi.

14. La *regione metropolitana*¹² di Chongqing è tra le più popolate¹³ della Cina, con una popolazione totale stimata intorno agli 11,3 milioni. Questa regione metropolitana è l'ottava più grande del paese (vedi **Figura 5**)¹⁴, dopo le regioni metropolitane di Shanghai (16 milioni di abitanti), Whuan (14,7 milioni), Beijing (14,3 milioni), Guangzhou (13,1 milioni), Chengdu (12,8 milioni), Xuzhou (12,3 milioni) e Changsha (11,9 milioni). Evidentemente, la regione metropolitana di Chongqing è molto grande rispetto a quelle dell'OCSE (vedi **Figura 6**), dal momento che solo nove regioni metropolitane dei paesi dell'OCSE hanno popolazioni più grandi: Tokyo, Seoul, New York, Mexico City, Osaka, Londra, Reno-Ruhr, Istanbul e Los Angeles. In realtà, la popolazione della regione metropolitana di Chongqing è paragonabile a quella della Parigi metropolitana, è del 50% più grande della popolazione delle regioni metropolitane di Randstad-Olanda o Busan, e due volte grande come quelle di Dallas, Madrid o Francoforte.

15. Tuttavia, la regione metropolitana di Chongqing è spazialmente diversa dalle altre regioni metropolitane. Ad esempio, la sua densità di popolazione (809 abitanti per chilometro quadrato) è vicina alla media di tutte le regioni metropolitane cinesi, ma molto inferiore alla

¹² Una *regione metropolitana* è concettualmente un agglomerato urbano di grandi dimensioni in cui, a seguito di ordinarie attività economiche e sociali, persone, beni e servizi scorrono con flusso intenso tra diverse aree geografiche ad integrare una vasta area funzionale che può in alcuni casi svilupparsi su diversi territori politico-amministrativi (come municipalità, distretti o province, per esempio Parigi o Milano - , e in certi casi può addirittura svilupparsi su parti di due province o stati – come Città del Messico o Washington DC - , o anche oltre i confini di diverse nazioni – come Vienna/Bratislava). La definizione di qualsiasi *regione metropolitana*, nell'esperienza dei paesi dell'OCSE, è di solito impegnativa. Anche se sarebbero necessarie ulteriori analisi per comprendere meglio i legami amministrativi, politici e giuridici, così come il pendolarismo delle persone e dei flussi di beni e servizi fra i 9 distretti urbani centrali di Chongqing e altri distretti che possono unirsi a questi in una più ampia area funzionale, è evidente che esiste una regione metropolitana di Chongqing intorno ai nove distretti urbani centrali. Un ulteriore dibattito e collaborazione con le parti interessate sarebbe utile per definire meglio la zona da chiamare precisamente *Regione Metropolitana* di Chongqing, idealmente in modi che permettono confronti ragionevoli con altre regioni metropolitane in Cina e nei paesi dell'OCSE.

¹³ Dal momento che la metodologia dell'OCSE per definire le regioni metropolitane richiede informazioni statistiche che non erano prontamente disponibili durante la preparazione del presente documento (ad esempio, i dati di pendolarismo), è stato necessario adottare come punto di partenza qualche altro ragionevole approccio che consenta, almeno, di fare alcune sensibili approssimazioni all'analisi delle *regioni metropolitane* in Cina. Chreod Ltd. è stata scelta in questo senso come fonte di statistiche per le *regioni metropolitane* cinesi (la metodologia fondamentale di questa fonte di informazione si basa sui Sistemi di Informazione Geo-referenziali). La fonte definisce la *regione metropolitana* di Chongqing come geograficamente più grande dei 9 distretti centrali o del nucleo urbano (distretti di Beibei, Yubei, Banan, Nan'an, Shapingba, Jiulongpo, Jiangbei, Yuzhong e Dadukou), in quanto comprende anche le contee di Tongliang e Bishan e le città di Hechuan, Jiangjin e Yongchuan (ma non la totalità del *one-hour drive circle*). Le statistiche utilizzate nel presente documento per il confronto con le altre regioni metropolitane della Cina vengono anche dalla stessa fonte. Tuttavia, le regioni metropolitane dei paesi dell'OCSE sono definite secondo criteri specifici riconosciuti dalla Commissione Politica per lo Sviluppo Territoriale dell'OCSE, e le statistiche corrispondenti procedono dal Metropolitan Database dell'OCSE. Dal momento che due differenti metodologie sono effettivamente utilizzate nel documento, i confronti possono essere considerati solo preliminari.

¹⁴ Più discussioni sulle dimensioni della popolazione e sulla crescita demografica, così come alcuni confronti a livello internazionale con altre regioni metropolitane sulle caratteristiche territoriali e i livelli di reddito sono presentati nelle sezioni successive del presente documento. L'attenzione si concentra qui più strettamente su alcune caratteristiche fisiche della città, come area, densità e affari principali.

densità delle regioni metropolitane di Pechino, Shanghai e Guangzhou (vedi **Figure 7 e 8**). Rispetto alle regioni metropolitane dell'OCSE, la densità di popolazione delle regioni metropolitane di Chongqing è simile alla media dei paesi dell'OCSE (vedi **Figura 9**), con alcune regioni metropolitane che hanno una densità da due volte e mezza a tre (Birmingham Tokyo, Seoul e Manchester), altre sono simili (Lisbona, Parigi, Londra, Reno-Ruhr, Stoccarda) e tante hanno densità molto più basse (per esempio nella fascia di densità del 50%-80% di Chongqing ci sono Milano, Vienna, Budapest, Valencia o Praga, per citare solo alcuni esempi). Inoltre, il nucleo urbano di Chongqing rimane sotto-utilizzato in quanto solo un terzo della sua popolazione vive nel centro (vedi **Figura 10**). Si tratta di una percentuale piuttosto bassa per gli standard cinesi: a Beijing il 76% della popolazione si concentra nel suo nucleo, a Shanghai il 63%, a Guangzhou il 47%. Il presente documento non va in profondità sulle cause di questa popolazione piuttosto bassa nel centro della città di Chongqing, ma in ogni caso vale la pena sottolineare che una grande città a bassa densità e un nucleo urbano relativamente spopolato faccia fronte a maggiori difficoltà nel fornire servizi pubblici (come l'acqua, la raccolta dei rifiuti e il trasporto pubblico) a una popolazione più sparsa. Inoltre, queste peculiarità dell'organizzazione spaziale nella regione metropolitana di Chongqing potrebbero influenzare molto i risultati economici, come spiegato in seguito, ad esempio in una conseguente bassa produttività rispetto alle altre regioni metropolitane.

16. La popolazione totale del *one-hour drive circle* è di 16,1 milioni, pari a quasi il 60% di tutta la popolazione della Municipalità di Chongqing (vedi **Tabella 1**). Di questi, tuttavia, 10,1 milioni (il 35% della popolazione dell'intera municipalità) vivono nel *one-hour drive circle*, ma fuori della città centrale di Chongqing e hanno un PIL pro capite vicino alla media dell'intera municipalità, anche se equivalenti solo alla metà di quello del centro della città di Chongqing (vedi **Tabella 2**). All'interno del *one-hour drive circle* (**Figure 3 e 11**), ci sono quattro città di medie dimensioni (di 923.000 fino a 1,27 milioni di abitanti), tre a ovest della città di Chongqing (Hechuan, Yongchuan e Jiangjin) e una a est (Fuling). Ci sono diverse città minori all'interno del *one-hour drive circle*. Complessivamente, la popolazione totale del *one-hour drive circle* sta diminuendo molto lentamente, anche se i nove distretti urbani centrali mostrano una positiva crescita demografica, il che indica una crescente concentrazione geografica della popolazione nei distretti centrali (vedi **Tabella 1**). Se si focalizza l'attenzione sul *one-hour drive circle*, ma escludendo i nove quartieri urbani

centrali, la diminuzione della popolazione tra il 2000 e il 2005 è stata dell'ordine di 430 mila abitanti (un tasso medio annuo di diminuzione della popolazione pari al -0,8%).

17. L'*ala nord-est* del territorio ha una popolazione di solo 2,8 milioni di persone, pari al 30% della totale popolazione di Chongqing (vedi **Tabella 1**). Quest'area è relativamente povera, poiché il PIL pro capite raggiunge appena il 60% della media dell'intera municipalità (vedi **Tabella 2**). Quest'ala include vaste zone rurali su entrambi i lati della regione della Diga delle Tre Gole, ma anche diversi poli urbani, come il Distretto di Wanzhou (1,52 milioni di abitanti). La popolazione anche in quest'area sta diminuendo col tempo, al tasso più veloce dell'intera municipalità (-0,83%), pari a 360 mila abitanti in meno nel 2005 rispetto al 2000¹⁵ (vedi **Tabella 1**).
18. L'*ala sud-est*, con una popolazione di soli 2,8 milioni (solo il 10% della popolazione totale), comprende una zona meno sviluppata, prevalentemente rurale, con un'alta percentuale di popolazioni di minoranza etnica e con un centro urbano nel Distretto di Qianjiang (440.000 milioni di abitanti). Il PIL pro capite in quest'ala è il più basso dell'intera municipalità (vedi **Tabella 2**), leggermente al di sotto del livello dell'ala nord-est (che è vicino al 60% dell'intera municipalità, come già accennato). La popolazione in quest'area è anche in diminuzione, a una percentuale (-0,7%) che si trova tra quelle osservate nel *one-hour drive circle* e nell'ala nord-est. Nei cinque anni tra il 2000 e il 2005, la riduzione della popolazione ha raggiunto 100.000 abitanti in meno (vedi **Tabella 1**).
19. Al di fuori dei confini amministrativi della Municipalità di Chongqing ci sono altre importanti aree urbane nelle province limitrofe. Circa 300 chilometri a nord-ovest della città di Chongqing si trova la città di *Chengdu*, nella provincia di Sichuan, che è di particolare importanza sia per la sua vasta popolazione (quasi 13 milioni di abitanti nella sua regione metropolitana, che è al quinto posto in Cina, vedi **Figura 5**), e anche per il suo livello di reddito, che è notevolmente superiore a quello della regione metropolitana di Chongqing. La zona economica di Chengdu Chongqing è stata approvata dal governo centrale come una zona pilota per la riforma complessiva. Questa regione economica copre parte dei territori

¹⁵ Ci sono quattro fenomeni di migrazione nella Municipalità di Chongqing: a) reisediamento interno di persone la cui abitazione è stata inondata con la costruzione della diga. Il governo centrale ha dato a Chongqing la responsabilità di trasferire più di un milione di abitanti provenienti dalle zone del bacino idrico del Progetto delle Tre Gole; b) migrazione di persone da fuori verso Chongqing; c) spostamento di persone da Chongqing in altri luoghi della Cina; d) spostamento di persone all'interno di Chongqing per motivi non legati alla diga delle Tre Gole, dalle aree rurali a quelle urbane.

della Municipalità di Chongqing e della Provincia di Sichuan¹⁶, ma comprende anche altre città, anche se non di grandi dimensioni come queste due città principali (vedi **Figure 12 e 13**).

20. Dai fatti riassunti nei precedenti paragrafi, possono essere tratte le seguenti conclusioni¹⁷:

- c. A causa del suo patrimonio molto consistente (territorio di grandi dimensioni, posizione, clima, risorse naturali – come l’acqua – popolazione di grandi dimensioni, ecc.), la Municipalità di Chongqing dispone di straordinarie caratteristiche per incrementare in modo permanente la sua capacità di generare ricchezza per il benessere dei suoi abitanti, così come per la Cina nel suo complesso), ma tale patrimonio deve essere efficacemente utilizzato da un miglioramento qualitativo in modi appropriati e deve, anche con la stessa importanza, essere sfruttato in modo sostenibile a livello ambientale per assicurare che le conquiste economiche e sociali che possono verificarsi e breve e medio termine possano essere alla lunga assicurate.
- d. Tuttavia, anche a causa delle marcate differenze che esistono in tutto il suo territorio, la Municipalità di Chongqing deve affrontare in modo esplicito attraverso politiche adeguate molti fatti importanti che possono altrimenti perpetuare disparità economiche e sociali: le differenze nelle caratteristiche geografiche delle tre parti principali del suo territorio (in particolare la topografia montagnosa che presenta sfide per gli insediamenti umani e la fornitura equa di servizi pubblici, un’efficiente agricoltura, ecc.). Approcci non solo regionali, ma anche sub-regionali possono aiutare a mettere in atto politiche adeguate nelle parti contrastanti del territorio.
- e. Inoltre, la diversità delle città nella Municipalità di Chongqing, da quelle molto grandi come la città di Chongqing – che costituisce veramente una zona metropolitana –, alle

¹⁶ Le informazioni a disposizione dell’OCSE sulle caratteristiche e gli obiettivi di questa strategia di sviluppo per Chongqing-Chengdu erano purtroppo molto limitate durante il periodo di preparazione del presente documento. In linea di principio, sulla base dei fatti riassunti in questi paragrafi, la Municipalità di Chongqing può sfruttare diverse sinergie con Chengdu: un grande e più ricco mercato per i prodotti locali, possibili complementarità in alcune parti della catena di approvvigionamento per alcune industrie (e quindi, la possibilità di promuovere gruppi di imprese nella comune regione), efficacia di concentrare attività scientifiche o tecnologiche altamente specializzate in istituzioni comuni (come università o centri di ricerca) invece che in quelle più piccole e più deboli in ogni regione metropolitana, ecc. Tuttavia, sono necessarie ulteriori informazioni e analisi per valutare meglio la portata e la potenzialità di una strategia di sviluppo comune.

¹⁷ Come si è discusso più avanti, queste stesse considerazioni sono state adeguatamente prese in considerazione dalle autorità cinesi sia nella diagnosi e nelle definizioni delle strategie di sviluppo che nelle politiche riflesse nel nuovo piano di sviluppo per la Municipalità di Chongqing.

città intermedie e piccole, più città e villaggi molto numerosi, pone sfide specifiche per uno sviluppo territoriale equilibrato. Le differenze nei tassi di crescita demografica mostrano chiaramente importanti dinamiche di migrazione, con una tendenza della popolazione a concentrarsi sempre di più nei nove distretti urbani centrali. Inoltre, le caratteristiche spaziali specifiche di questo agglomerato urbano (densità della popolazione, percentuale di popolazione che vive in centro) meritano considerazione esplicita. Tutto questo implica che l'attenta cura per i modelli specifici di sviluppo urbano (sempre più monocentrico, equilibrato policentrico, ecc) che potrebbero servire alla municipalità nel migliore dei modi, al fine di aumentare la propria competitività, migliorare l'efficienza e l'equità nella prestazione dei servizi pubblici (cioè, ottimizzare gli investimenti in infrastrutture).

- f. Diversi fatti chiaramente richiedono politiche differenziate ed adeguate per lo sviluppo urbano e rurale. In primo luogo, il fatto che sia la popolazione urbana che quella rurale sono molto grandi e di proporzioni piuttosto comparabili, rendono inopportuno privilegiare le aree rurali rispetto a quelle urbane, o viceversa: entrambe richiedono appropriate strategie e azioni fin dall'inizio. E, in secondo luogo, la più alta crescita della popolazione registrata nei nove distretti urbani centrali – dove il reddito pro capite è superiore –, e la crescita demografica negativa nel resto del *one-hour drive circle* e ancor più sensibilmente nelle ali nord-est e sud-est – dove il reddito pro capite è inferiore –, pongono sfide in termini di definizione e attuazione di politiche per migliorare l'equità e ridurre le disparità territoriali. Inoltre, guardando le tendenze demografiche in corso – relativi a diversi fenomeni di migrazione –, vale la pena considerare come le disparità in condizioni economiche e sociali possono ridursi, sia basandosi ulteriormente sui movimenti migratori regolamentati (come previsto dalle autorità cinesi) per consentire gradualmente alla scarsa popolazione di accedere ai servizi pubblici nei luoghi dove questi possono essere forniti in modo più efficiente e/o attraverso l'identificazione e la promozione di nuovi collegamenti fra zone urbane e rurali, che possono contribuire anche ad aumentare i fondi, anche se attraverso diversi canali.
- g. Inoltre, la vicinanza (per gli standard di distanza cinesi) di Chengdu come un'altra regione metropolitana economicamente importante, suggeriscono che potenziali benefici potrebbero essere ottenuti se le strategie di sviluppo per le diverse regioni sono

adeguatamente articolate. Questo non è abbastanza evidente dai fatti riassunti in questa sezione e richiede ulteriori informazioni e analisi, dato che, da un lato, in effetti la distanza suggerisce alcune possibili sinergie¹⁸ (per esempio, per condividere grandi progetti infrastrutturali, nei trasporti – autostrade, ferrovie e aeroporti – o in strutture per le attività scientifiche e tecnologiche, o nel campo dell’istruzione superiore, per citare alcuni esempi, ma d’altra parte, gli accordi inter-governativi (governance) per mettere quei progetti in pratica devono essere attentamente valutati in quanto, in base all’esperienza di molti paesi dell’OCSE, non è semplice ottenere il necessario coordinamento tra i diversi enti pubblici corrispondenti a diversi livelli governo (distretto o città, municipale o regionale, nazionale o centrale) che sono anche responsabili di differenti politiche settoriali (finanza pubblica, opere pubbliche e di infrastrutture, sviluppo economico, capitale umano, ecc.). A seconda della valutazione, sarebbe più chiaro se articolare le strategie di sviluppo a Chongqing e Chengdu può avere senso da ora, o se questa è una sfida più grande da intraprendere in futuro, una volta che la necessaria governance è assicurata.

- h. Per tutte queste ragioni, è altamente opportuno che le sfide per lo sviluppo della Municipalità di Chongqing siano affrontate con un approccio su base territoriale, dal momento che altri approcci privi di questo orientamento territoriale a vari livelli – come politiche generali per aumentare la competitività economica, o politiche agricole che potrebbero essere prive di un punto di vista sistemico sui simultanei cambiamenti economici e demografici in atto in alcune zone non rurali della municipalità, o pianificazione delle infrastrutture per la fornitura di servizi pubblici in modo scollegato da altri fenomeni in corso – potrebbero non solo essere meno efficaci, ma possono anche implicare considerevoli inefficienze nell’utilizzazione delle risorse umane e di capitali.

I.B LE CONDIZIONI SOCIOECONOMICHE NELLA MUNICIPALITA’ DI CHONGQING

Sfide economiche ed opportunità per l’intera Municipalità di Chongqing

¹⁸ In altri casi OCSE può avere senso considerare lo sviluppo congiunto di aree metropolitane vicine per trarre vantaggio da uno spessore più ampio nei mercati chiave, come il lavoro, ma questo non sembra essere finora un fattore limitante per lo sviluppo né di Chongqing né di Chengdu.

21. La Municipalità di Chongqing nel suo complesso ha registrato una media per tasso di crescita vicina al 10% dalla sua istituzione di municipalità amministrata centralmente. Questo ritmo di crescita supera la media cinese nazionale (intorno al 9%). La crescita è stata prevalentemente estensiva (cioè, dovuta più al grande dispiegamento di mezzi e investimenti che non alla loro alta capacità di ritorno economico), trainati principalmente da massicci investimenti di capitale (tasso medio di crescita anno su anno del 22% tra il 1996 e 2006). Secondo le autorità locali l'80% della crescita della municipalità negli ultimi dieci anni è venuta dagli investimenti (la metà finanziati dalle banche di proprietà dello Stato e dal governo)¹⁹.
22. Le holding di proprietà dello stato e statali contribuiscono ancora a più della metà dei locali industriali di produzione. Esse hanno contribuito il 57,4 % del valore aggiunto nel settore industriale nel 2004 e un po' meno (54,8%) nel 2005²⁰. Questa percentuale supera quella della media della Cina, dove in generale le imprese private hanno creato una maggiore produttività e la creazione di posti di lavoro rispetto alle imprese di proprietà dello Stato²¹.
23. Mentre il contributo del commercio estero alla domanda globale in Cina raggiunge il 70% (quota di importazioni più esportazioni nel PIL), il dato corrispondente per Chongqing è inferiore al 10%. Guardando le relazioni commerciali estere di Chongqing, Chongqing è un importatore netto (valore del totale delle importazioni più del doppio delle esportazioni nel 2005²²). Il disavanzo totale del commercio internazionale per la Municipalità di Chongqing ha raggiunto 59,4 miliardi di CNY (oltre 7,3 miliardi di dollari USA) nel 2005. Per lo stesso anno, le importazioni principali comprendevano attrezzature meccaniche ed elettriche, veicoli, aeromobili, navi e relativi mezzi di trasporto, minerali e parti di veicoli a motore. Le principali esportazioni includono veicoli, aeromobili, navi e relativi mezzi di trasporto, apparecchiature meccaniche ed elettriche e prodotti chimici.
24. L'industria nella Municipalità di Chongqing è stata storicamente dominata dall'industria pesante, tra cui l'industria automobilistica e motociclistica, la fabbricazione di

¹⁹ The Economist (2007), Citazione del vicesindaco di Chongqing, Huang Qifan

²⁰ Annuario Statistico di Chongqing 2006, Tabella 11-5

²¹ OCSE (2005b)

²² Annuario Statistico di Chongqing 2006, Tabella 2-10

apparecchiature, e industria di trasformazione delle risorse. Le imprese di proprietà dello stato, che costituiscono la base industriale di Chongqing si svilupparono negli anni Cinquanta e durante la *Strategia del Terzo Fronte* avviata negli anni Sessanta. L'importante industria militare ha subito riforme e ha trasformato la sua produzione da articoli militari a prodotti per lo più civili, come moto e automobili. Nel 2005 l'industria pesante rappresentava il 65,8% del totale valore aggiunto industriale della municipalità. Ha inoltre ricevuto la quota maggiore di investimenti esteri. In generale, sul totale degli IDE utilizzati a Chongqing nel 2006, l'industria secondaria rappresentava il 44,6% e l'industria del terziario rappresentava il 55%. Le aree che hanno attirato la quota maggiore di investimenti esteri comprendevano il manifatturiero, il settore immobiliare e quello finanziario. Hong Kong è stata la principale fonte di investimenti esteri.

25. La Municipalità di Chongqing mostra una certa specializzazione in qualche industria in cui gode di alcuni vantaggi competitivi: risorse naturali (come minerali, gas, energia e acqua) e abbondante manodopera (anche se relativamente poco qualificata). Essa ha la più alta produzione di moto (4,21 milioni di veicoli prodotti, quindi il 24,7% della produzione totale in Cina nel 2005). L'industria di trasformazione, sfruttando le sue ricche risorse naturali, è anche importante per l'economia di Chongqing. I prodotti maggiori comprendono fibra di polivinile alcolico (37,4%), gas naturale (11,4%) e acido acetico glaciale (18,3%), che purtroppo implica sfide ambientali.

26. La tradizionale industria pesante ha sempre richiesto un alto impegno di manodopera. Uno dei vantaggi della Municipalità di Chongqing è la disponibilità di manodopera. Persone altamente qualificate si concentrano nel centro della municipalità (dove hanno più facile accesso agli studi universitari), mentre gli operai meno qualificati e a basso costo sono relativamente più abbondanti nelle aree rurali. Con l'aumento dei costi delle imprese nelle regioni costiere della Cina (crescente carenza di manodopera a basso costo, di terra, di acqua e di energia), c'è una tendenza emergente a trasferire l'industria manifatturiera di basso e medio valore in regioni interne dove ci sono sufficienti forniture di manodopera a basso costo, terra ed energia. Con il suo ampio bacino di manodopera a basso costo, l'acqua sufficiente, le risorse energetiche e le infrastrutture dei trasporti ben sviluppate, Chongqing ha vantaggi comparati nell'attrarre la produzione ad alto impiego di manodopera trasferendola fuori dalle regioni costiere. Sebbene un certo numero di industrie ad alta tecnologia di recente si sia stabilito a Chongqing, esse

sono principalmente impianti di montaggio, tra cui il settore dell'automobile e quello delle telecomunicazioni, che riflettono i vantaggi comparativi della manodopera di Chongqing. Resta una sfida per sviluppare gradualmente le industrie locali con più valore aggiunto e più attività di trasformazione in loco, di produzione e innovazione sempre più complesse.

27. Inoltre, la Municipalità di Chongqing, e più in particolare la sua regione metropolitana, è stata storicamente un importante porto fluviale commerciale, sul corso superiore del fiume Yangzi, che funge da centro commerciale industriale nella Cina Occidentale, a causa del trasporto di acqua a basso costo. Tuttavia, la Municipalità di Chongqing, è geograficamente lontana da molti mercati importanti. Esiste una gran varietà di modi di trasporto (autostrade, ferrovie, idrovie, aeroporti, gasdotti) per soddisfare la domanda. Chongqing è l'unico centro di corsi d'acqua nella Cina Occidentale e il luogo di incontro del trasporto terrestre (autostrade e ferrovie) in direzione est-ovest e nord-sud attraverso la Cina.

28. Le infrastrutture dei trasporti esistenti devono essere migliorate e ammodernate e le azioni sono state adottate o sono in corso per questo obiettivo:

- i. Il trasporto fluviale lungo il corso superiore del fiume Yangzi è attualmente limitato a navi di 3000 tonnellate tra Chongqing e Yichang. Una volta che la Diga delle Tre Gole viene completata nel 2009, navi di 10000 tonnellate saranno in grado di raggiungere Chongqing da Shangai; l'aumento della profondità dell'acqua e della larghezza media del fiume favorirà il transito di navi più grandi. Inoltre, per permettere che le navi vadano sopra e sotto i diversi livelli d'acqua su entrambi i lati della diga, l'alto livello tecnologico raggiunto consente un transito economico con mezzi relativamente lenti, ed in alternativa anche un trasporto più veloce, sebbene un sistema di ascensori, il cui utilizzo renderebbe il transito più rapido ma con pedaggi più elevati, ridurrebbe il tempo di attraversamento della diga di diverse ore. Il Governo Municipale di Chongqing stima che la capacità annuale di traffico potrebbe aumentare dai 10 ai 50 milioni di tonnellate, e le spese di spedizione potrebbero essere ridotte di ben un terzo.
- j. Il completamento del National Trunk Highway System (NTHS) formerà una nuova rete autostradale nella Municipalità di Chongqing (nota come "Un Cerchio – Nove Linee"),

che faciliterà l'accesso ai porti costieri²³, producendo vantaggi in tempo e costi e, infine, rafforzando Chongqing come polo logistico. Dal momento che Chongqing sta puntando a divenire un centro di riferimento perseguendo in particolare un cluster per l'industria di moto e automobilistica, vi è una forte necessità di ammodernare la sua logistica e i servizi di trasporto, per migliorare in termini di convenienza e velocità, la capacità e le caratteristiche favorevoli all'ambiente²⁴. Il nuovo NTHS rafforzerà anche i legami tra Chongqing e Chengdu.

- k. Quanto alle ferrovie, un nuovo Treno Intercity Express è previsto per migliorare il collegamento fra Chongqing e Chengdu. Questo treno coprirà il tragitto in circa 4 ore e mezza, ad una velocità media di 160-200 km/h, e si ridurrà la distanza di 153 chilometri a soli 351 chilometri (rispetto ai 500 chilometri fino ad oggi). Inoltre, in un prossimo futuro, Chongqing si collegherà con Shanghai in sole 8 ore e con Pechino in 12 ore.
- l. L'aeroporto Jangbei di Chongqing è una line principale chiave sviluppata dallo Stato e serve come porta verso la Cina occidentale, e questo è un grande vantaggio per il turismo. Ad esempio, l'Aeroporto di Chongqing ha voli diretti per l'Aeroporto Jiu Zhai Huang Long (vicino al Patrimonio Mondiale dell' UNESCO, nel nord della provincia di Sichuan). L'aeroporto mette in collegamento anche con Chengdu (più voli) e Xian (molto pochi). La maggior parte dei turisti che si trova a Chongqing (60,2 milioni di turisti l'anno, tra cui 0,5 milioni di turisti provenienti dall'estero) visita Chongqing come punto di partenza per crociere a valle del fiume Yangzi o per escursioni verso la Cina occidentale.

- 29. La popolazione urbana è in crescita, mentre la popolazione rurale scende (negli ultimi cinque anni, ciò ha significato un aumento di 2,6 milioni per la prima e una diminuzione di 3 milioni per la seconda)²⁵. Tuttavia, più della metà della popolazione nella

²³ Il NTHS verso i porti costieri sarà completato entro il 2010. Attraverso Guizhou e Guangxi si collegherà ai porti della costa meridionale a Fengchengang e Beihai, e a Zhanjiang e il Delta del Fiume delle Perle (Guangzhou e Hong Kong) a Guangdong. Questo contribuirà in modo significativo alla competitività della Municipalità di Chongqing, in quanto attualmente ha costi molto elevati per la spedizione di carichi containerizzati per porti costieri (ad esempio per il porto di Shanghai 25.000 CNY/TUE e per il porto di Tianjin 31.000 CNY/TUE nel 2003), ben al di sopra di quelli di cui godono altre città, come X'an (per il porto di Shanghai 18.000 CNY/TUE e per il porto di Tianjin 17.000 CNY/TUE).

²⁴ Il completamento del NTHS meridionale ridurrà la distanza dalle zone costiere dai 2000 km della via per Zhangjiang ai 1500 km della via lungo il fiume Yangtze per Shanghai. Questa riduzione del 25% della distanza/tempo verso il porto fornirà a Chongqing un'importante alternativa al trasporto dei camion verso i porti costieri.

²⁵ Popolazione: urbana 12,7 milioni e rurale 15,3 milioni nel 2005 (urbana 10,1 milioni e rurale 18,3 milioni nel 2000).

Municipalità di Chongqing vive ancora nelle aree rurali (il 54% nel 2005), e questo è l'unico caso tra le quattro municipalità direttamente controllate della Cina. Il settore primario conta il 49% dell'occupazione totale, mentre il secondario rappresenta il 19% e il terziario il 32%. Questo si riflette anche nella quota relativamente bassa dei settori secondario e terziario nel PIL locale (**Figura 17**). Come si può vedere nella **Tabella 3** e nella **Figura 4**, l'occupazione rurale rappresenta una percentuale piuttosto elevata dell'occupazione totale non solo nell'ala nord-est e l'ala sud-est, ma anche in una certa minor misura nel *one-hour drive circle* (esclusi i nove distretti urbani centrali). L'occupazione urbana naturalmente domina nella città centrale di Chongqing²⁶. Così, l'occupazione rurale è più comunemente osservata nelle zone in cui il PIL pro capite è inferiore, il che indica una correlazione significativa tra i due concetti.

30. I tassi di partecipazione (indicati nel presente documento e sulla scorta di dati limitati, come l'occupazione totale rispetto alla popolazione totale) si differenziano notevolmente tra le diverse aree della Municipalità di Chingqing e mostrano una relazione inversa con i livelli di reddito medio: i tassi di partecipazione sono più alti quando il GDP pro capite è più basso nelle diverse parti della municipalità (vedi **Tabella 3**). Ciò suggerisce che lo sforzo lavorativo è fortemente influenzato dal bisogno economico delle famiglie, o dall'incidenza geografica della povertà. Si deve sottolineare che, anche se la popolazione in zone con minor reddito medio sembra partecipare di più al mercato del lavoro, i livelli di reddito rivelano che i loro rendimenti sono relativamente bassi. Questo tende ad essere associato all'incidenza dell'occupazione rurale, segnalando così che migliori posti di lavoro sono richiesti, per esempio, in attività che potrebbero essere più produttive rispetto alla tradizionale agricoltura²⁷, per migliorare i livelli di reddito in ritardo di sviluppo e chiudere le disparità esistenti, come verrà spiegato più avanti. La relazione tra questi fatti e le tendenze della popolazione precedentemente analizzate in questo articolo non deve essere trascurato: la popolazione sta diminuendo a un ritmo più veloce nelle aree dove l'occupazione rurale è predominante e i livelli di reddito medio sono più bassi.

31. Come percentuale dell'occupazione totale nella municipalità (vedi **Tabella 3**), il *one-hour drive circle* è vicino al 60% (9,5 milioni di occupati), di cui un terzo si trova nei 9

²⁶ I dati sull'occupazione devono essere considerati con cautela, a causa di certe convenzioni statistiche locali in merito ai lavoratori migranti. Le percentuali di occupazione urbana e rurale superano il 100% a causa di queste convenzioni, così come l'occupazione rurale appare sproporzionata nei 9 quartieri urbani centrali (41,8%).

²⁷ Nel periodo di un anno dal 2004 al 2005, la terra coltivata è leggermente diminuita nella Municipalità di Chongqing, di quasi 40 mila ettari, da 2.105 milioni a 2.067 milioni.

distretti urbani centrali e due terzi sono nei restanti del cerchio. L'ala nord-est ospita un altro 35% dell'occupazione totale della municipalità (5,5 milioni di occupati) e l'ala sud-est ha solo una quota relativamente minore dell'occupazione totale (11% o 1,9 milioni di occupati).

32. Ci sono evidenti disparità regionali tra l'area metropolitana di Chongqing, il resto del *one-hour drive circle*, l'area della Diga delle Tre Gole o l'ala nord-ovest, così come riguardo all'ala sud-est, come già accennato nei paragrafi dal 13 al 17. Inoltre, esistono significative disparità in termini di PIL pro capite all'interno di ciascuna delle diverse parti della Municipalità di Chongqing²⁸, come si può vedere nella **Figura 18**, a causa di consistenti differenziali di reddito medio tra i distretti di ogni parte²⁹. La disparità tra i distretti con il PIL più alto e più basso pro capite nella Municipalità di Chongqing sono relativamente molto grandi, rispetto alle disparità intra-regionali calcolate per molte regioni dell'OCSE (al livello TL2), come si può vedere nella **Figura 25**. Le disparità nella Municipalità di Chongqing superano la maggior parte delle 35 regioni OCSE TL2 con maggiori disparità, ad eccezione di Londra e le regioni di Mazowieckie TL2. Inoltre, la rapida crescita economica della Municipalità di Chongqing negli ultimi dieci anni ha allargato le disparità regionali tra le diverse parti del territorio. La disparità di reddito tra popolazione urbana e popolazione rurale non è solo piuttosto grande, ma è anche aumentato in misura significativa di 4 volte nel 2006, rispetto alle 3 volte del 1997³⁰ (vedi **Figura 19**).

33. Oltre alle disparità di reddito, la Municipalità di Chongqing si trova anche ad affrontare importanti lacune in termini di infrastrutture per l'istruzione e la sanità in varie parti del territorio. La **Tabella 5** presenta alcune statistiche su tali questioni. Mentre le scuole a livello elementare sono più numerose (rispetto alla dimensione della popolazione) nelle zone in cui il PIL pro capite è in media inferiore (cioè, l'ala sud-est, l'ala nord-est e il *one-hour drive circle* esclusi i nove distretti urbani centrali), le scuole secondarie sono più frequenti (sempre in proporzione al numero di abitanti) nel centro della città di

²⁸ Il più alto reddito pro capite era di 34 637 CNY per il distretto di Yuzhong (CMA) e quello più basso era di 3 308 CNY nella contea di Wuxi (nell'area delle Tre Gole) nel 2005.

²⁹ Purtroppo, durante la preparazione di questo lavoro, l'OCSE non aveva informazioni sufficienti per indagare sulle cause di queste disparità in termini di PIL pro capite tra i distretti nell'ambito di ciascuna delle diverse parti della municipalità. E' noto che alcune aree rurali sono comprese all'interno di altre aree piuttosto urbane in alcune parti del territorio, quindi in principio questo può spiegare in parte le disparità all'interno di ogni parte del territorio. Tuttavia, ulteriori informazioni ed analisi sono necessarie per chiarire la questione in misura maggiore.

³⁰ Reddito disponibile: urbano 11 570 CNY e rurale 2 874 CNY nel 2006 (urbano 6 176 e rurale 1 892 CNY nel 2000).

Chongqing³¹. Il numero di insegnanti (di nuovo rispetto alle dimensioni della popolazione) mostra simili contrasti, in quanto è relativamente più elevato nei distretti centrali urbani che nel resto del *one-hour drive circe* o dell'ala nord-est. I diversi livelli di governo hanno iniziato ad attuare misure per far fronte a tali differenze: 133 scuole elementari e medie sono state designate per offrire istruzione ai bambini dei lavoratori contadini e oltre 100 milioni di CNY in termini di spese sono stati esentati o ridotti. Di conseguenza, la scala di formazione per gli immigrati rurali si dice si debba ampliare e la qualità di tale formazione da migliorare. Inoltre, sembra essere data enfasi all'impiego di studenti che si diplomano dalle scuole medie inferiori e superiori delle aree rurali e non possono entrare nelle scuole di livello più alto, in attuazione della riserva del lavoro del sistema di formazione, relativa al rafforzamento della formazione professionale per le classi di laurea delle scuole medie inferiori e superiori in modo che gli studenti possano acquisire le competenze professionali e migliorare la loro capacità di flusso e trovare un impiego. Tuttavia non è chiaro se le aree svantaggiate della Municipalità di Chongqing riceveranno un'assistenza speciale.

34. Lo sviluppo economico dinamico, la crescita nelle attività industriali e l'espansione urbana hanno portato problemi ambientali sempre più visibili nella Municipalità di Chongqing. Chongqing è la più grande fonte di inquinamento delle acque a monte della Diga della Tre Gole. L'inquinamento dei corsi d'acqua deriva da diverse fonti (famiglie, scarichi industriali e dell'agricoltura). Gli effluenti urbani non trattati provenienti dalle famiglie e dall'agricoltura sono la maggiore fonte di inquinamento organico con elevati impatti sociali³². La vicinanza del serbatoio dell'area della Diga delle Tre Gole rende particolarmente acuto l'inquinamento delle acque in quanto il suo equilibrio ecologico è direttamente influenzato³³. Gli scarichi industriali della metallurgia e molti impianti chimici si aggiungono ai problemi legati all'acqua poiché molti impianti utilizzano tecnologie meno recenti e mancano di prevenzione e di attrezzature per l'abbattimento dell'inquinamento³⁴. La Municipalità di Chongqing si classifica fra le peggiori in Cina

³¹ Senza dubbio, queste statistiche sono piuttosto approssimative, in quanto il numero e le dimensioni delle scuole nelle aree con popolazione più sporadica/sparsa si differenziano nettamente dalle aree con maggior densità di popolazione. Tuttavia, queste statistiche sono utilizzate in via preliminare proprio per evidenziare la diversa importanza che ha ricevuto storicamente l'istruzione secondaria, rispetto a quella primaria, nelle parti relativamente urbane e rurali del territorio.

³² Ad esempio: i tassi di incidenza di infezioni da epatite A e dissenteria; le concentrazioni di E coli superano le linee guida nazionali nei tratti significativi dei fiumi Jialing e Hu.

³³ Jackson et al.

³⁴ Le industrie pesanti, la maggior parte delle quali sono industrie inquinanti, rappresentano ancora il 50% del valore aggiunto totale del settore.

per quanto riguarda l'inquinamento dell'aria (biossido di zolfo, particelle sospese e ossidi di azoto) da combustione di carbone per il riscaldamento e i processi industriali, lavori di costruzione e aumento dell'utilizzo di veicoli, unitamente alla specifica topografia che limita la dispersione dell'inquinamento. Un recente studio locale ha rilevato che molti sintomi di salute compromessa, compresa la riduzione della funzione polmonare e l'aumento della mortalità, i ricoveri ospedalieri e le visite al pronto soccorso, sono stati correlati con un livello superiore di inquinamento dell'aria nella municipalità³⁵. E' ritenuto che la cattiva qualità dell'aria influenzi le decisioni degli investitori stranieri a cercare opportunità di investimento in altre città. La produzione di rifiuti solidi da industrie e famiglie in combinazione con bassi tassi di trattamento si aggiungono al peggioramento della situazione ambientale.

Risultati economici della regione metropolitana di Chongqing

35. La **Figura 6** confronta la popolazione delle diverse regioni metropolitane cinesi con i dati della popolazione provenienti dal Metropolitan Database dell'OCSE. Dal momento che la metodologia utilizzata per la costruzione delle statistiche cinesi sulla popolazione che vive nelle aree metropolitane non è esattamente la stessa utilizzata dall'OCSE³⁶, né sono le date esattamente le stesse³⁷, questi confronti devono essere considerati come un'approssimazione preliminare, per stimolare ulteriori analisi ed arricchire un dialogo costruttivo tra le parti interessate. Come si può notare, le regioni metropolitane cinesi sono tra le più grandi al

³⁵ Chreod Ltd (2005), *Strategie di sviluppo della Cina Città-Regione: Regione Metropolitana di Chongqing*.

³⁶ La definizione dell'OCSE di Regione Metropolitana riflette le opinioni dei paesi membri che partecipano all'organizzazione della Commissione per la Politica di Sviluppo Territoriale (TDPC). E' alla base di calcoli, dati e analisi pubblicati dall'OCSE nel libro *Città Competitive nell'Economia Globale*. La metodologia dell'OCSE ha consentito la creazione di un Database Metropolitan, con i dati per 78 regioni metropolitane dei paesi OCSE. Queste metro-regioni in più casi si estendono al di fuori delle loro aree centrali urbane e oltre i loro confini amministrativi per includere anche altre aree urbane che integrano l'area funzionale metropolitana. La metodologia prende in considerazione le aree urbane più grandi di 1,5 milioni di persone che utilizzano un metodo di aggregazione basato sulla rete dei tassi di pendolarismo. Questo database è stato utile non solo per confrontare metro-regioni di tutta l'OCSE, ma anche per contrapporle alle medie nazionali, chiarendo il ruolo che le aree metropolitane svolgono nei loro paesi.

Al fine di includere le città cinesi in questo confronto, è stato necessario utilizzare metodologie alternative per definire le regioni metropolitane in Cina, poiché i tassi di pendolarismo non sono direttamente disponibili in questo paese. Pertanto, il presente documento si è basato su una metodologia sviluppata da Chreod, Ltd., che presuppone che il pendolarismo in Cina è soggetto alla misura in cui le reti di trasporto sono sviluppate in ogni area urbana, e si avvale di tecniche GIS per identificare le regioni metropolitane in Cina. Anche se il pendolarismo è un fenomeno anche in Cina, rispetto ai paesi europei e nordamericani esso è ancora meno frequente, limitando così l'estensione geografica metropolitana.

³⁷ I dati sulla popolazione nel Database Metropolitan dell'OCSE sono riferiti al 2003. Le di Chreod Ltd. per la Cina si riferiscono al 2000. Purtroppo, mentre l'ultimo Annuario Statistico di Chongqing ha dati sulla popolazione riferiti al 2005, durante la preparazione del presente documento è stato impossibile tradurre i dati in adeguate cifre metropolitane.

mondo in termini di popolazione e molte di loro sono più grandi rispetto alla media OCSE, e questo è un fatto risaputo³⁸. In particolare, la regione metropolitana di Chongqing (circa 13 milioni di abitanti), anche se più piccola di molte altre regioni metropolitane cinesi conosciute in tutto il mondo (come Shanghai, Wuhan, Pechino, Guangzhou, Chengdu, Xuzhou e Changsha), è decisamente più popolare rispetto alle altre grandi regioni metropolitane OCSE. Ad esempio, la popolazione della regione metropolitana di Chongqing è solo leggermente inferiore a quella di Los Angeles e circa la stessa di quella di Parigi, ma è circa il 50% più grande di Chicago; poco più di due volte la popolazione di Berlino e Washington, e quattro volte più grande di Roma o Bruxelles, per citare solo alcuni casi.

36. La forza demografica della regione metropolitana di Chongqing, purtroppo, non si riflette su classifiche economiche. La **Figura 14** mostra che il totale del PIL generato nella regione metropolitana di Chongqing (nel 2000, 43,7 miliardi di dollari nei livelli di potere di acquisto) è inferiore che in alcune importanti regioni metropolitane cinesi, come Shanghai (271 miliardi nello stesso anno, o sei volte più grande di quello di Chongqing), Guangzhou (182 miliardi, ovvero quasi tre volte e mezzo più grande), Changsha e Chengdu (rispettivamente 65 e 63 miliardi di euro, o una volta e mezzo più grande), Xian e Xuzhou (49 e 45 miliardi di euro, nello stesso ordine). Inoltre, la figura mostra anche che il valore aggiunto totale nella regione metropolitana di Chongqing è molto inferiore a quello nella maggior parte delle regioni metropolitane dell'OCSE, ma comunque paragonabile a quello di Guadalajara in Messico (46,7 miliardi), Ankara e Izmir in Turchia (rispettivamente 38,3 e 33,5 miliardi di euro) e più grande di quello di Puebla in Messico (27,7 miliardi) e Cracovia in Polonia (24 miliardi).

37. Come risulta evidente dai due paragrafi precedenti, il reddito medio pro capite nella regione metropolitana di Chongqing è ancora relativamente basso³⁹. Come si vede nella **Figura 15**,

³⁸ Solo cinque regioni metropolitane nell'OCSE hanno popolazioni più grandi delle tre cinesi più grandi. Per esempio, la dimensione di Shanghai (16,04 milioni) è più piccola solo di quella di Tokyo (34,2), Seul (23,5), New York (18,7), Città del Messico (18,4) e Osaka (17,04). Inoltre Wuhan e Pechino seguono in classifica superando città europee di grandi dimensioni come Londra, Reno-Rhur, Istanbul o Parigi. Inoltre, la popolazione media di tutte le regioni metropolitane dell'OCSE è solo circa la metà di quella delle più piccole fra le regioni metropolitane cinesi prese in esame in questo documento, come si può vedere nella **Figura 6**.

³⁹ Nonostante la buona performance economica della Cina, le città cinesi mantengono ancora un basso reddito pro capite se paragonate alle regioni metropolitane dell'OCSE. Esse sono tuttavia paragonabili a qualche livello europeo, messicano o turco. Mentre Chongqing ha una delle più basse posizioni in classifica, il PIL pro capite di Shanghai è paragonabile a Napoli e non lontano da quello di Seul o Atene. Sia Shanghai che Guangzhou hanno un PIL pro capite maggiore di quello della maggior parte delle regioni metropolitane messicane (ad eccezione di Monterrey), più grande di tutte le regioni metropolitane turche e ancora superiore a qualche metro-regione dell'est europeo come Cracovia.

il confronto in termini di parità nel potere di acquisto, per questa zona il PIL medio pro capite (nel 2000, 3.867 dollari USA in parità di potere di acquisto) è inferiore rispetto a molte aree metropolitane cinesi come Shanghai (16.902, più di quattro volte più grande di Chongqing), Guangzhou (13.855 o appena quattro volte più grande), Pechino (10.535 o 2,7 volte più grande), Wuhan (6.482 o una volta e mezza più grande), Chengdu (4.884 o superiore del 25%) e Xian (4.723 o più grande del 22%). Purtroppo, il PIL medio pro capite nella regione metropolitana di Chongqing è anche al di sotto di quello di alcune delle aree metropolitane meno abbienti dei paesi OCSE, come Izmir ed Ankara, Cracovia o Guadalajara e Puebla.

38. In effetti, il livello ancora relativamente basso di reddito pro capite nella regione metropolitana di Chongqing è dovuto molto al fatto che i livelli di produttività rimangono relativamente bassi⁴⁰. Per fare paragoni più significativi, invece di confrontare direttamente i livelli di produttività media in termini *assoluti* nelle zone metropolitane di diversi paesi (che presentano diverse condizioni macroeconomiche, finanziarie e regolamentari generali, nonché le differenze nella composizione settoriale della produzione totale), i raffronti presentati in quanto segue si concentrano sui livelli di produttività *relativi*, o in altre parole, la produttività in ogni regione metropolitana è prima confrontata con la produttività media del paese corrispondente (in termini percentuali), e poi queste proporzioni sono confrontate su tutte le regioni metropolitane. Questo metodo è stato utilizzato con successo in diversi studi internazionali dall'OCSE, per identificare le regioni metropolitane che guidano la crescita economica in diversi paesi. La **Figura 16** presenta i calcoli relativi alle aree metropolitane nell'OCSE e in Cina. La cifra indica che, mentre i campioni di produttività eccezionale si trovano in Cina⁴¹ (con la produttività di Shanghai che è 2,3 volte la media dell'intera Cina, Guangzhou 1,7 volte più grande e Pechino 1,5 volte maggiore), è ancora il caso che la produttività della regione metropolitana di Chongqing è notevolmente inferiore rispetto alla media della Cina (circa la metà) ed è inferiore rispetto ad altre regioni metropolitane cinesi che hanno anche prestazioni meno buone in termini di produttività rispetto all'intera economia cinese (come Shantou, Changsha, Xian e Chengdu, le quali presentano tutte livelli di produttività tra il 60% e l'80% della media nazionale).

⁴⁰ La produttività è misurata nelle statistiche fornite in questo paragrafo come PIL medio per persona occupata.

⁴¹ La produttività di Shanghai, rispetto alla produzione media di tutta la Cina, è più grande della stessa proporzione in qualsiasi altra regione metropolitana e paese dell'OCSE. Anche la distanza di Guangzhou rispetto alla produttività cinese è più grande di quella di città altamente produttive che basano la loro crescita sull'innovazione, come San Francisco. La performance di Pechino in termini di produttività rispetto a tutta la Cina è paragonabile a quella di Parigi in Francia, New York negli Stati Uniti o Istanbul in Turchia.

39. La **Figura 24** fornisce ulteriori spunti di riflessione per quanto riguarda la lenta produttività della regione metropolitana di Chongqing. La figura mostra che, considerando le condizioni medie nelle regioni metropolitane cinesi, ci si aspetterebbe che il PIL totale a Chongqing fosse circa due volte più grande di quello che è attualmente. Anche se l'effetto di Shanghai è stato isolato (per fare confronti solo fra le restanti regioni metropolitane cinesi), la produttività della regione metropolitana di Chongqing sembrerebbe ancora al di sotto di quanto sarebbe prevedibile, date le condizioni produttive medie nelle altre regioni metropolitane. Le cause della minore produttività nella regione metropolitana di Chongqing dovrebbero essere ulteriormente analizzate, con alta priorità, per affrontare correttamente le adeguate politiche pubbliche all'interno della strategia di sviluppo globale per la Municipalità di Chongqing. A priori, le possibili cause da indagare potrebbero includere⁴²: tecnologia obsoleta nelle industrie pesanti; formazione inadeguata dei lavoratori e rigidi regolamenti dell'occupazione; filiere inefficienti e dipendenza da fornitori piuttosto costosi di materie prime, parti o componenti; strategie di marketing non ottimali destinate a mercati dove i prodotti locali sono a prezzi relativamente meno buoni; inefficiente organizzazione territoriale della produzione che ostacola i flussi di persone, beni e servizi nell'area metropolitana, ecc. In ogni caso, sarebbe auspicabile che la bassa produttività nella regione metropolitana di Chongqing potesse migliorare in futuro, come risultato della combinazione di due fattori: in primo luogo, una serie di riforme promosse dalle autorità nazionali, per quanto riguarda l'apertura dei mercati all'economia internazionale, gli investimenti diretti esteri e l'ammodernamento delle imprese di proprietà statale, per citarne solo alcuni; e, in secondo luogo, azioni importanti prese in esame dalla strategia per lo sviluppo locale della Municipalità di Chongqing, come progetti di infrastrutture chiave nel settore dei trasporti che modernizzeranno in modo significativo i collegamenti tra la regione metropolitana di Chongqing e altre regioni metropolitane più forti della Cina (come Chengdu, Guangzhou e Shanghai) e miglioramenti in urbanizzazione e organizzazione spaziale nell'ambito della regione metropolitana di Chongqing. Tuttavia, a causa dell'importanza fondamentale della crescita della produttività nella regione metropolitana di Chongqing, per contribuire a questo motore di crescita come previsto per lo sviluppo delle più grandi perti della municipalità,

⁴² Lo studio *I cambiamenti nello sviluppo di 10 anni di Chongqing come municipalità centralmente amministrata e le restanti principali sfide* analizza la mancanza di competitività delle imprese locali e accenna i problemi delle "imprese grandi ma non forti, o piccole ma non flessibili", e delle "grandi imprese [che sembra] non debbano essere inglobate in una rete di piccole e medie imprese che godono di sostegni e vantaggi.

un'attenta analisi e l'attuazione di politiche sane per integrare e rafforzare quelle già indicate sono alquanto necessarie.

40. I fatti stilizzati in precedenza circa i risultati economici della Municipalità di Chongqing suggeriscono come importanti le seguenti questioni, che dovrebbero essere prese in esame per valutare le opportunità e le sfide per l'ulteriore sviluppo della Municipalità di Chongqing⁴³:

- m. La crescita economica in passato è stata notevolmente veloce, secondo gli standard cinesi e internazionali. La crescita è stata principalmente dovuta a un tasso di investimento piuttosto elevato, in particolare nelle aree urbane. Tre aspetti devono essere considerati per quanto riguarda la possibilità di mantenere questo dinamismo economico in futuro:
 - i. L'investimento è provenuto soprattutto da imprese di proprietà statale. Secondo le riforme economiche in corso nel paese, è probabile che questa fonte di investimento sia gradualmente sostituita da investimenti privati, sia nazionali che esteri. Tuttavia, per attirare sufficienti investimenti privati, sarà necessario che le condizioni generali nella Municipalità di Chongqing gradualmente evolvano per rendere la regione più competitiva. Il clima economico, il quadro normativo, le qualifiche della forza lavoro, la disponibilità e la qualità dei servizi pubblici, le infrastrutture di base, la disponibilità di terreno ben servito per le imprese industriali e dei servizi, e la qualità dell'ambiente naturale devono essere sistematicamente promossi. Ciò richiede un adeguato coordinamento tra le diverse politiche settoriali, per assicurare coerenza con un approccio orientato localmente. Lo sforzo precedente dedicato alla progettazione di imprese dovrebbe essere tradotto successivamente in un ambiente in generale competitivo per attrarre investimenti privati. Ma questo richiede diverse competenze e atteggiamenti adeguati. fra funzionari pubblici, in quanto la competitività non può essere realizzata attraverso la pianificazione tradizionale, ma da una moderata politica inter-settoriale e di governance multilaterale.

⁴³ Molti di questi problemi, come si può osservare, sono connessi a decisioni strategiche che appartengono a livelli di governo superiori a quelli locali. In tal senso, come verrà affrontato in seguito, il coordinamento verticali fra i diversi livelli di governo è necessario, affinché la strategia di sviluppo della Municipalità di Chongqing sia più efficace. Affrontare in maniera approfondita alcune delle domande elencate nel paragrafo è ben oltre gli obiettivi del presente lavoro, quindi sono presentate solo con l'obiettivo di stimolare un dialogo costruttivo su tali questioni, che sono importanti per garantire la competitività e un'adeguata governance in relazione alla strategia di sviluppo per la Municipalità di Chongqing.

- ii. L'investimento nelle industrie esistenti può essere una componente significativa di domanda aggregata, ma non può aumentare indefinitamente nelle industrie stesse, e la diversificazione dell'economia locale sarebbe necessaria per mantenere un elevato tasso di investimento. Per questo motivo, nuove opportunità di investimento devono essere cercate in attività in cui le condizioni locali forniscano sufficienti vantaggi competitivi, per servire sia i mercati nazionali in Cina, che i mercati internazionali in altre regioni del mondo. La "business intelligence" svolta dagli enti pubblici ha di solito una visione limitata rispetto alle strategie basate sul mercato. Le riforme in corso in Cina potrebbero contribuire a un ulteriore progresso a tal riguardo, ma sembra opportuno esplorare le possibilità di procedere più rapidamente a livello locale.

- iii. La competitività delle imprese locali non può essere basata a lungo termine sui bassi salari, in quanto lo sviluppo sta nell'aumentare i livelli di reddito e il tenore di vita della popolazione in modo permanente e sostenibile. Per aumentare gradualmente i salari reali, mantenendo una forte posizione competitiva nei mercati rilevanti, le strategie devono cercare modi adeguati per aumentare la produttività del lavoro. Una maggiore intensità capitale dei lavori, una migliore formazione e un miglioramento dell'organizzazione e della gestione del lavoro, e la redistribuzione del lavoro verso attività più moderne – con una più rapida innovazione o collegate a mercati in più rapida crescita – sono percorsi abituali per andare avanti in tal senso. In ogni caso, è fondamentale affrontare le cause della piuttosto bassa produttività nella regione metropolitana di Chongqing e di attuare una corretta combinazione di politiche pubbliche volte a migliorarla in modo significativo⁴⁴.

- n. Chongqing ha già una base industriale importante, che ruota intorno in particolare alle industrie pesanti manifatturiere per la produzione di beni di investimento, come macchinari, moto e automobili, che si concentrano nelle aree urbane. Queste industrie sono state promosse in passato, quando l'economia della Cina era gestita in misura maggiore dalla pianificazione centrale. I successi nell'ambito di tale regime

⁴⁴ L'OCSE ha affrontato problemi simili in diverse regioni, sia urbane che rurali, dei paesi membri dell'OCSE. Fornire risposte certe alle domande sul perché la produttività è bassa e in che modo si può aumentare, va oltre l'obiettivo del presente documento, anche se alcuni suggerimenti sono contenuti nel testo. Il proseguimento della collaborazione fra l'OCSE e le parti interessate in Cina potrebbe essere considerato intorno a questo problema.

possono essere osservati oggi in termini di investimenti accumulati e di capacità produttiva, nonché nel numero di lavoratori formati per le corrispondenti competenze come risultato di un apprendistato formale e sull'apprendimento sul posto di lavoro verificatisi in passato. Tuttavia, importanti questioni devono essere risolte a tal riguardo e, di conseguenza, una buona politica deve essere adottata per migliorare la competitività di queste attività produttive (sia fisiche che di capitale umano), dal momento che i risultati passati non sono sufficienti a garantire il successo economico in futuro:

- i. Qual è l'efficienza relativa con cui vengono effettuate queste attività al momento? Come i loro costi di produzione sono paragonabili a quelli di altre società dello stesso settore in altre parti della Cina o in diversi paesi di tutto il mondo? Che cosa è necessario per indurre una più veloce crescita di produttività e una riduzione dei costi di queste industrie come richiesto, per competere sui mercati internazionali?
- ii. Le decisioni manageriali in materia di produzione e di commercializzazione in queste industrie sono pronte e abbastanza flessibili da consentire alle imprese esistenti di adeguare le proprie attività in un mondo che sta cambiando rapidamente? Che tipo di vincoli dovrebbero essere eliminati - a poco a poco o in maniera più drastica - per permettere a queste industrie di rimettersi più efficacemente al passo con le tendenze del mercato: condizioni regolamentate - ad esempio, sul lavoro -, l'accesso ad efficienti mercati di approvvigionamento capitali - per esempio, i prestiti o il capitale azionario -, la delega del processo decisionale - sulle operazioni di produzione, la scelta degli ingressi, i prezzi di uscita, la scelta della tecnologia, ecc. - ai manager che sono più vicini alla produzione e alle attività di marketing?
- iii. Sono queste industrie ora in grado di mantenere o aumentare la loro quota nei rispettivi mercati, in Cina o su scala mondiale, in particolare nel contesto di crescente commercio internazionale e concorrenza? Quali sono i fattori sui quali le industrie di Chongqing possono contare per mantenere o aumentare le loro quote di mercato: costi di produzione, qualità e design, innovazione di natura tecnica, prestazioni in termini di logistica e/o servizi ai mercati (costi e qualità di trasporto

e distribuzione, servizi ai consumatori finali – supporto tecnico, fornitura di parti e componenti, garanzie, ecc.?

- .iv Le imprese locali hanno accesso alle tecnologie più efficienti oggi in queste industrie di tutto il mondo? Sono queste le imprese che sviluppano la propria tecnologia con successo, o in associazione con centri di ricerca o università, o tramite alleanze o partnership con aziende internazionali?
- .v Se ha reale senso economico per promuovere ulteriormente gli investimenti in questi settori, dopo aver trovato risposte adeguate alle domande precedenti: come si dovrebbe aumentare gli investimenti in questi settori? Quanto capitale sarebbe necessario per i prossimi cinque o dieci anni e sarebbe facilmente disponibile? Sarebbe una priorità per il settore pubblico quella di investire nell’espansione della capacità produttiva di questo settore, di fronte all’alternativa di promuovere migliori servizi sociali (istruzione, sanità, ecc.) e/o investire più in infrastrutture (autostrade, trattamento acqua, altri servizi urbani, ecc.)?
- .vi E’ la cultura produttiva fra la maggior parte degli individui che partecipano a queste industrie in linea con le linee guida che garantiscono la sostenibilità ambientale, nel senso che la loro industria possa continuare a svilupparsi e crescere anche in futuro senza rischi di aumento di pericoli per la salute o collasso naturale?

oIn relazione alle risposte a domande come queste, le rispettive autorità devono anche affrontare diverse questioni relative alle strategie fondamentali e alle politiche di riforma economica, che superano la responsabilità delle autorità locali⁴⁵:

- i Il ritmo al quale l’ammodernamento o la privatizzazione delle imprese statali deve procedere, ponderando le probabilità che i cambiamenti che potrebbero essere necessari per garantire la competitività, la crescita e la

⁴⁵ Affrontare tali questioni sulle riforme economiche in Cina è fuori dalla portata di questo documento. L’OCSE riconosce gli sforzi straordinari e coraggiosi che vengono portati avanti dalla Cina per riformare e modernizzare la propria economia. Inoltre, l’OCSE è ben consapevole che il successo di tali riforme dipende dal momento, le condizioni politiche, i negoziati e le circostanze che si trovano ad affrontare i diversi attori chiave del processo di riforma. Non ci sono lezioni universali dall’esperienza internazionale sulla fattibilità e la velocità delle riforme, poiché questo varia da paese a paese e nel tempo. L’OCSE sta approfondendo i suoi sforzi per comprendere meglio l’economia politica della riforma tra i suoi paesi membri.

sostenibilità di queste industrie, può verificarsi sotto il controllo pubblico o anche della proprietà e della gestione privata.

- ii Le politiche per proseguire l'apertura delle industrie cinesi alla concorrenza di mercato (cioè, liberalizzazione del mercato e deregolamentazione) e per dirigere gli investimenti all'estero.
- .p Come risultato del progetto della Diga delle Tre Gole, la produzione di energia idroelettrica aumenterà in modo significativo in Cina. Non solo i costi di produzione sono più bassi da questa fonte primaria che da altre basate su combustibili fossili - carbone, petrolio, gas -, ma data la vicinanza geografica i costi di trasmissione possono anche essere relativamente bassi. Come sono i costi di funzionamento delle industrie locali della Municipalità di Chongqing influenzati dai costi dell'energia e come sarà migliorata la loro competitività con la più economica energia elettrica proveniente da questo progetto? Quali sono le strategie dei prezzi per l'energia elettrica in esame da parte delle autorità competenti e come sono le sfide per la competitività delle economie locali come Chongqing ha previsto nella progettazione di queste strategie di prezzo?
- .q Inoltre, è chiaro che la Municipalità di Chongqing trarrà notevole vantaggio dalla conclusione di alcuni importanti progetti infrastrutturali che sono in corso (in autostrade, ferrovie, aeroporti e navigazione fluviale), in quanto essenzialmente questi progetti permetteranno alle industrie locali di raggiungere più mercati, che non solo sono più grandi, ma anche in rapida crescita, come nelle zone costiere cinesi e nei paesi stranieri. Questi grandi progetti di infrastrutture di trasporto implicano una considerevole quantità di risorse. Fino a che punto le decisioni per la costruzione di questi progetti dipendono da una decisione precedente circa le industrie che si sarebbero sviluppate nella Municipalità di Chongqing, o viceversa, le decisioni riguardanti le attività da sviluppare nella municipalità seguono decisioni prese in precedenza sulla proposta di quei progetti di infrastrutture? Se la Cina vuole sviluppare settori come quelli storicamente esistenti nella Municipalità di Chongqing, è più efficiente tenerli a livello locale e investire fortemente nel settore delle infrastrutture dei trasporti o sarebbe più efficace favorire quelle industrie in altre regioni dove l'ubicazione e le condizioni di trasporto sono migliori?

r. E per ultimo, ma non meno importante, risulta dalle statistiche qui analizzate che l'inferiore PIL pro capite in alcune parti del territorio è molto influenzato dalle condizioni del lavoro rurale. In zone con minor reddito medio la popolazione è vista partecipare di più alla forza lavoro, eppure le dichiarazioni dei redditi sono relativamente basse. Ciò richiede adeguate politiche specifiche per creare migliori posti di lavoro nelle zone rurali, non necessariamente legati all'agricoltura, ma in attività in cui la produttività è maggiore. La diversificazione dell'economia rurale è una sfida per la Municipalità di Chongqing, così come lo è anche per molte regioni prevalentemente rurali di tutti i paesi dell'OCSE. Le disparità nel PIL medio pro capite sono grandi non solo quando vengono confrontate le diverse parti della Municipalità di Chongqing (i nove distretti urbani centrali, il resto del *one-hour drive circe*, l'ala nord-est e l'ala sud-est), ma anche all'interno di ciascuna di queste parti, dato che il PIL medio pro capite tra i distretti in ogni parte mostra anche notevoli variazioni.

I.D LA NUOVA STRATEGIA DI SVILUPPO PER LA MUNICIPALITA' DI CHONGQING

Documenti progettuali e programmatici e processo decisionale

41. La strategia ufficiale per lo sviluppo della Municipalità di Chongqing, nel periodo 2006-2010, è evidenziata principalmente nell'*Undicesimo Piano Quinquennale per l'Economia Nazionale e lo Sviluppo Sociale* di Chongqing (in seguito FYP)⁴⁶, integrato da diversi *piani settoriali*, come il *Piano per l'Agricoltura e lo Sviluppo Economico Rurale* e il *Piano per lo Sviluppo di Scienza e Tecnologia*⁴⁷, tra gli altri. I piani settoriali sono anche detti *piani di secondo livello*⁴⁸.

⁴⁶ Piani annuali stabiliscono la sua messa a punto nel tempo. A livello centrale, e molto probabilmente anche a livello sub-nazionale, lo Sviluppo Nazionale e la Commissione per le Riforme (NDRC) prepara anche piani a lungo termine per l'economia, la popolazione e altre questioni di politica nazionale.

⁴⁷ Questi documenti, così come alcuni degli studi preparatori che li hanno preceduti e che sono menzionati successivamente, sono stati gentilmente forniti all'OCSE dalle autorità cinesi, come contributo per la preparazione del presente documento.

⁴⁸ Un secondo documento programmatico fondamentale è il documento di bilancio, che non è stato incluso nei documenti messi a disposizione all'OCSE. Ulteriori analisi sulla base di questo documento possono essere utili per chiarire questioni rilevanti di natura fiscale, così come le sfide e le opportunità connesse con le partnership pubblico-private per aumentare gli investimenti per lo sviluppo al di là delle risorse disponibili per il settore pubblico.

42. La *Commissione per lo Sviluppo e le Riforme*⁴⁹ della municipalità è l'entità chiave del governo responsabile della preparazione del FYP. La Commissione si basa per questa attività su una rete di unità di progettazione integrate nei dipartimenti della municipalità, e su studi preparatori eseguiti sia dalle amministrazioni locali (come l'Ufficio di Statistica) sia da task force condotte da accademici⁵⁰. I piani secondari sono preparati seguendo un processo simile, anche se, per ognuno di questi, uno o diversi dipartimenti assumono la guida nel processo di preparazione. La versione finale del FYP viene approvata dal Congresso del Popolo di Chongqing e dalle autorità a livello nazionale. I governi a livello di contea sviluppano i propri documenti programmatici in base agli orientamenti indicati a livello di municipalità.

43. La Commissione per lo Sviluppo e le Riforme è anche responsabile dell'attuazione del FYP, e i dipartimenti sono responsabili dell'attuazione dei piani di secondo livello nel proprio settore. Gli obiettivi sono gli indicatori utilizzati per monitorare le prestazioni dei servizi e i governi a livello di contea, con particolare enfasi sugli obiettivi "controllabili"⁵¹. Il FYP deve essere attuato attraverso una serie di politiche (fiscali, finanziarie, dei prezzi pubblici, dell'uso del suolo, della normativa ambientale, ecc.). Il FYP comprende 500 progetti specifici⁵² (valore di 900 miliardi di CNY) che comportano considerevoli investimenti pubblici (73 miliardi di CYN)⁵³.

Panoramica della strategia di sviluppo

44. Il FYP considera lo *sviluppo economico* come "una base importante per tutti gli sviluppi in altri settori", e precisa ulteriormente che lo sviluppo economico deve essere sostenibile e che deve considerare la *doppia struttura economica* (rurale/urbana) che si osserva nella municipalità. Il FYP individua sei principali sfide per lo sviluppo economico e sociale nel periodo 2006-2010:

⁴⁹ In precedenza chiamata Commissione per la Pianificazione dello Sviluppo.

⁵⁰ Ne risulta che i dipartimenti corrispondenti nei governi a livello di contea sono sollecitati a fornire contributi nel processo di pianificazione, ma che le responsabilità decisionali chiave per i documenti a livello municipale rimangono a livello municipale, in conformità con gli orientamenti a livello nazionale e gli obiettivi.

⁵¹ Questi sono spiegati in seguito.

⁵² Per fare un esempio, un progetto nel settore automobilistico è la produzione di ulteriori 400 000 berline.

⁵³ L'importanza delle regole e del processo di pianificazione del bilancio è anche evidenziata, e la menzione dei meccanismi di vigilanza e controllo da parte del Congresso del Popolo di Chongqing.

- i. le disparità rurali/urbane e intra-regionali;
- ii. la struttura economica “irragionevole” e la modalità di crescita estensiva;
- iii. il basso livello di scienza e tecnologia;
- iv. i vincoli in termini di risorse naturali e del territorio, l’ambiente ecologico debole nell’area delle Tre Gole e le strozzature esistenti in termini di infrastrutture;
- v. la creazione di posti di lavoro insufficiente e la crescente domanda sociale; e
- vi. le tensioni si sono incontrate nella riforma delle funzioni del governo e la riforma delle imprese di proprietà dello stato, pur migliorando il sistema di mercato.

45. Il FYP stabilisce sei assi principali o “*linee guida*” della strategia di sviluppo:

- i. Lo sviluppo dovrebbe significare sia a rafforzare la competitività della regione (in particolare attraverso le città, che dovrebbero servire da motori di crescita per le aree rurali circostanti), sia a migliorare il tenore di vita.
- ii. Lo sviluppo dovrebbe provenire da un ampliamento da una domanda e un consumo domestici – e in particolare dei residenti. Questo allo scopo di equilibrare il modo di crescita attualmente molto guidato dagli investimenti. Meno enfasi viene data alla domanda esterna, mostrando che Chongqing mira a posizionarsi principalmente sul mercato interno, piuttosto che come una piattaforma di esportazione.
- iii. Lo sviluppo dovrebbe essere collegato a un cambiamento nella struttura industriale, con un ammodernamento dell’agricoltura, il potenziamento del settore industriale, lo sviluppo del settore dei servizi, e un aumento complessivo della produttività.
- iv. Per promuovere lo sviluppo nella municipalità, le infrastrutture devono essere migliorate e l’ambiente ecologico deve essere meglio curato, in linea con il programma

regionale di Sviluppo della Regione Occidentale⁵⁴ avviato nel 2000, migliorando l'efficienza della risorsa dei modelli di crescita e di consumo.

- v Per lo sviluppo, il capitale umano deve essere aumentato e meglio impiegato. Esso introduce anche l'idea di fare la maggior parte delle "risorse vantaggiose" (vantaggi comparativi).
- vi Lo sviluppo richiede la scienza e la tecnologia come una fonte di crescita economica e progresso sociale. Mentre, riecheggiando l'orientamento politico nazionale per rafforzare la "capacità di innovazione indipendente", l'importanza è data anche al miglioramento della capacità di assorbire e diffondere le tecnologie esistenti, in un contesto aperto verso il mondo esterno e all'incoraggiamento dei meccanismi di mercato e del loro ruolo.

46. Queste linee guida sono poi tradotte in *obiettivi*, che costituiscono di fatto le strategie fondamentali e le linee di azione per il FYP. I primi quattro sono quelli che il governo centrale ha affidato al governo di Chongqing in passato, quando il suo status amministrativo è cambiato in quello di municipalità di livello provinciale, gli altri sono più specifici per l'undicesimo FYP della municipalità⁵⁵:

- i reinsediamento della popolazione trasferita in seguito alla costruzione della Diga delle Tre Gole;
- ii riforma e "rivitalizzazione" delle imprese di proprietà statale;

⁵⁴ Il programma di Sviluppo della Regione Occidentale (xibu da kaifa) è stato avviato a gennaio del 2000 ed è diventato una delle priorità del Decimo Piano Quinquennale a livello nazionale. Si tratta di dodici territori di livello provinciale nella parte occidentale del paese, tra cui Sichuan e Chongqing. Gli obiettivi principali di questo programma sono quelli di promuovere la crescita economica e ridurre le disparità di reddito con la zona costiera, in particolare attraverso progetti infrastrutturali massicci, e al tempo stesso tutelare meglio l'ambiente. La strategia adottata per questo programma si è sviluppata tra il Decimo e L'Undicesimo FYP (2001-2005 e 2006-2010): il piano in corso pone maggiormente l'accento sul livellamento dei servizi pubblici rispetto al precedente. Per ulteriori informazioni su questo programma, vedi OCSE (2007), documento 17 della TDPC.

⁵⁵ In generale, si sono meno indicazioni nei documenti programmatici di *come* gli obiettivi indicati saranno raggiunti. Nella sezione intitolata "Approfondire le Riforme Istituzionali", il FYP enuncia i principali obiettivi fissati in termini di sistema amministrativo e le riforme fiscali. Il FYP sottolinea giustamente la necessità di trasformare ulteriormente le funzioni governative, migliorare l'efficienza, introdurre meccanismi di controllo-e-equilibrio, migliorare il processo di pianificazione del bilancio, ecc. Ma i problemi del *come, da chi e quando* sono questioni importanti nel contesto generale per il successo del FYP.

- iii attuazione della strategia “Nuova Campagna Socialista”⁵⁶, che pone l’accento su trasporti, acqua e infrastrutture igienico-sanitarie, nonché su accesso all’istruzione, assistenza sanitaria di base, alimentari e abbigliamento di base; questo obiettivo comprende anche il trasferimento di 1,6 milioni di persone nella forza lavoro, dalle aree rurali alle aree urbane;
- iv costruzione di un sistema multi-dimensionale di tutela ecologica ed ambientale;
- v conversione della Municipalità di Chongqing nel “*centro economico del tratto superiore del fiume Yangzi*”, approfittando della sua posizione e delle interrelazioni con altre province e comuni; a tal fine, la Municipalità di Chongqing deve diventare:
 - 1. *un centro di comunicazione*, sostenuto da un sistema di infrastrutture vasto e interconnesso;
 - 2. *una moderna produzione di base*, che si basa sulle seguenti industrie pilastro: per il settore primario, la coltivazione su larga scala nell’agricoltura e l’acquacoltura intensiva; per il settore secondario, auto e moto, materiali industriali, trasformazione delle risorse energetiche (carbone), e industria high-tech; e, per il settore terziario, affari e commercio, logistica, finanza, beni immobili e architettura, informazione e mediazione , turismo e cultura;
 - 3. *un centro di affari e commercio*, con un miglioramento del settore finanziario; e
 - 4. *il centro di cultura e sapere* del corso superiore del fiume Yangzi;

⁵⁶ La Costruzione di una Nuova Campagna Socialista (jianshe shehui zhuyi xin nongcun), illustrata in un documento programmatico ufficiale all’inizio del 2006, è uno degli obiettivi primari dell’Undicesimo FYP. Esso mira a ridurre il divario tra aree urbane e rurali, che è notevolmente aumentato grazie alla riforma e l’apertura di linee politiche dalla fine degli anni Settanta. Gli obiettivi per la Nuova Campagna Socialista includono “avanzamento della produzione, miglioramento dei mezzi di sussistenza, atmosfera sociale civile, villaggi puliti e ordinati, e amministrazione democratica”. Il compito principale di questo processo è quello di aumentare la produttività agricola e migliorare le capacità di produzione del grano. Inoltre, le linee politiche includono infrastrutture, assistenza sanitaria e iniziative rivolte all’istruzione, quali impianti di conservazione dell’acqua, costruzione di strade, l’uso di combustibili puliti, una potente rete agricola, e il miglioramento dell’assistenza sanitaria rurale, la sicurezza sociale, l’istruzione obbligatoria di nove-anni.

47. L'agenda politica per le zone rurali di Chongqing cerca miglioramenti di reddito, qualità della vita, istruzione, sicurezza sociale e democrazia. A tale scopo, si prevede di sviluppare al meglio i servizi pubblici, l'industria e le infrastrutture, nonché di attuare riforme connesse alla terra, l'approvvigionamento idrico, l'igiene e gli alloggi. Tutto questo fa parte dell'approccio della "Nuova Campagna Socialista" menzionato prima.
48. Gli *obiettivi* espliciti per la regione di Chongqing sono anche considerati, riguardo a: indicatori di prestazioni economiche (produzione totale regionale, PIL pro capite, investimenti in capitale fisso, consumo, quota di valore aggiunto non agricolo, produttività del lavoro), efficienza energetica e tutela ambientale, integrazione economica internazionale (volume delle importazioni e delle esportazioni, e degli investimenti esteri diretti), capacità di innovazione (percentuale di spesa nella ricerca e sviluppo del PIL regionale), urbanizzazione e riduzione della povertà. Gli obiettivi sono fissati anche per la fornitura di servizi pubblici (istruzione, sicurezza sociale, servizi per l'impiego, pubblica sicurezza e cultura) e tasso di crescita della popolazione. Questi obiettivi sono di diversa natura. Ventuno (dei principali trentacinque obiettivi fissati nell'Undicesimo FYP) sono "auspicabili": la loro realizzazione coinvolge attori non governativi; la responsabilità del governo è quella di creare un buon terreno per il mercato e quella di guidare adeguatamente il mercato, tramite "politiche di pianificazione, di finanza e imposte, agricole, dell'industria, delle tutela dell'ambiente, degli investimenti e dei prezzi". Gli altri quattordici obiettivi sono "regolabili": attraverso la fornitura di servizi pubblici che devono essere realizzati dal governo di Chongqing, con la partecipazione dei governi a livello di contea e dei dipartimenti municipali.
49. In termini di sviluppo territoriale, il FYP considera la *città centrale* di Chongqing come il nucleo centrale e principale motore per lo sviluppo, con le città circostanti di dimensioni diverse che si sviluppano in sinergia. La strategia prende in considerazione il trasferimento della maggior parte delle industrie del settore secondario nella Zona di Nuovo Sviluppo del Nord, la Zona di Sviluppo High-tech e altre zone o parchi, promuovendo nel contempo le attività del settore terziario nella "zona commerciale centrale" della *città centrale* di Chongqing.
50. A livello locale, le autorità di Chongqing hanno recentemente adottato una strategia di sviluppo orientata spazialmente: la strategia "del One-hour drive circle e delle Due Ali",

annunciata ufficialmente durante l'estate del 2007, in occasione del decimo anniversario della costituzione di Chongqing come municipalità amministrata centralmente (vedi **Figura 22** e la tabella del seguente paragrafo 52). Si prevede che i futuri documenti programmatici e progetti comprenderanno questa strategia, ma i documenti del FYP, su cui questo lavoro si basa, ancora non la integrano pienamente e in modo esplicito. Questa nuova strategia si orienta su un approccio urbanistico⁵⁷ – concetto *gongneng qu* – che si sta diffondendo in tutta la Cina⁵⁸ e fissa gli obiettivi al di là dell'orizzonte del FYP 2010, estendendosi fino al 2020. La strategia introduce l'area del *one-hour drive circle*, che corrisponde approssimativamente a un cerchio di raggio di 50-60 km dal centro della città centrale di Chongqing (vedi **Figura 3**), che comprende i nove distretti urbani centrali della città centrale di Chongqing più 14 circoscrizioni a livello di contea nell'area circostante. La strategia mira a promuovere l'urbanizzazione e lo sviluppo economico all'interno del cerchio, in attesa che effetti di ricaduta porteranno benefici alle due ali e che esso diventerà un motore di crescita per il fiume Yangzi superiore. Lo sviluppo economico deve essere contenuto per finalità ecologiche nelle due ali. Il *one-hour drive circle* deve attirare investimenti nei servizi e nelle attività industriali, i primi per essere collocati principalmente nei nove quartieri urbani centrali (soprattutto i servizi commerciali), e le seconde da concentrare nel resto del cerchio (con alcune delocalizzazioni verso certe zone industriali e parchi ecologici, come già detto, per guadagnare efficienza spaziale e migliorare le condizioni ambientali). Per quanto riguarda le due ali, in quella a nord-est si prevede di approvare attività rurali più produttive (come l'agricoltura su larga scala, l'agro-industria, e l'acquacoltura) e in quella a sud-est di sviluppare di più il turismo (basato sul suo patrimonio naturale e culturale-etnico).

51. La strategia comporterà un considerevole spostamento di popolazione dalle ali al cerchio, in seguito all'obiettivo della municipalità di ridurre le attività economiche nelle due ali. Nel complesso, i documenti rivisitati prendono in considerazione il trasferimento di 5,5 milioni di persone entro il 2020 (in aggiunta ai 900.000 che erano già stati trasferiti in seguito alle inondazioni che si prevedeva sarebbero state causate dalla Diga delle Tre

⁵⁷ L'Undicesimo Piano Quinquennale Nazionale ha introdotto il concetto di area con funzione principale – *gongneng qu* –, che sarebbe di quattro tipi: i) Zone a Sviluppo Ottimizzato: “aree dove l'utilizzo intensivo della terra è già alto e la capacità di sostegno delle risorse ambientali comincia a diminuire”; ii) Zone di Sviluppo Chiave: “aree dove la capacità di sostegno delle risorse ambientali è relativamente forte e la situazione economica e della concentrazione di popolazione è relativamente buona”; iii) Zone di Sviluppo Limitato: “aree in cui la capacità di sostegno delle risorse ambientali è relativamente debole e la situazione economica su larga scala e della popolazione non è abbastanza buona e questo è legato alla sicurezza ambientale nel paese o ai più vasti territori regionali”; e iv) Zone a Sviluppo Vietato: “varie zone di riserva naturale stabilite dalla legge”.

⁵⁸ Si veda la discussione sulle “principali aree funzionali” in OCSE, GOV/TDPC (2007) 14.

Gole). Pertanto, si prevede che a quel tempo la popolazione che vive nel *one-hour drive circle* raggiungerà i 22 milioni, di cui 9 milioni abiteranno i nove distretti centrali urbani (rispetto ai dati attualmente in corso sulla popolazione 16,6 milioni e 6,5 milioni, rispettivamente).

La Municipalità di Chongqing e la strategia di “*One-hour Drive Circle* e le Due Ali”⁵⁹

	One-hour Drive Circle		Ala nord-est	Ala sud-est
Divisione amministrativa	23 distretti e contee		11 distretti e contee	6 distretti e contee
	9 distretti urbani centrali nell’ambito del <i>One-hour Drive Circle</i> , chiamato Sfera Economica Metropolitana Avanzata (MAES)			
Ex decomposizione regionale	MAES	Corridoio economico occidentale di Chongqing (non inclusi: Distretto di Fuling, Distretto di Changshou)	Zona Economica Ecologica nell’Area del Bacino delle Tre Gole e Sudest di Chongqing (inclusi anche: Distretto di Fuling del <i>One-hour Drive Circle</i> , Distretto di Changshou)	
Scopo funzionale e obiettivi (entro il 2020)	Il target ufficiale di popolazione è di 22,0 milioni (di cui 10.0 milioni nei 9 distretti urbani centrali); Promuovere l’urbanizzazione e concentrare le attività economiche; Il motore di crescita dell’area con		Il target di popolazione delle Due Ali è di 8,0 milioni; Salvaguardare l’ambiente e	Il target di popolazione delle Due Ali è di 8,0 milioni; Salvaguardare l’ambiente e

⁵⁹ Fonti: Annuario Statistico 2006 di Chongqing; TDPC-RD (2007) 10; documenti TDPC 17, allegato 1,2 e 3; Governo Municipale di Chongqing, Urbanistica, in: <http://english.cq.gov.cn/CongqingGuide/MountainCity/1923.htm>

	effetti di espansione nelle due ali; Sarà concentrato nei 9 distretti urbani centrali della città centrale (MAES);	ridurre le attività economiche; Sviluppare l'agricoltura su più larga scala; Sarà concentrato nel Distretto di Wanzhou;	ridurre le attività economiche; Sviluppare il turismo; Sarà concentrato nel Distretto di Qianjiang;
Principali sfide	- Spostare altri 5,5 milioni di abitanti dalla zona delle Due Ali al <i>One-hour Drive Circle</i> entro il 2020, dopo aver reinsediato 900.000 persone provenienti dall'area ormai inondata delle Tre Gole; (OCSE, TDPC-RD (2007) 10, p. 3)	- Migliorare il servizio pubblico nella zona delle Due Ali (iscrizione a scuola, assicurazione per l'assistenza sanitaria); - Attuare il passaggio dal basso valore aggiunto dell'agricoltura a uno sviluppo agroalimentare di più larga scala, di alto valore aggiunto;	

52. Sulla base delle precedenti informazioni, sembrano opportune le seguenti osservazioni:

s.La strategia di sviluppo proposta per la Municipalità di Chongqing presenta aspetti positivi molto importanti⁶⁰. Tra questi, due sono particolarmente importanti:

i.La strategia di sviluppo integra bene alcune delle caratteristiche della Municipalità di Chongqing, dando così un quadro adeguato per le politiche di sviluppo su base territoriale, che nell'esperienza dei paesi OCSE è un problema sempre più rilevante. Per esempio, la strategia tiene conto delle seguenti questioni importanti per lo *sviluppo territoriale*, tra le altre:

1. Posizione. Essere al centro del paese e sulle rive del fiume Yangzi, infatti, offre un particolare vantaggio comparativo in termini di accesso ai mercati nazionali. La strategia mira giustamente a posizionare Chongqing come

⁶⁰ I progressi realizzati durante il periodo del precedente Piano Quinquennale, che ha raddoppiato il PIL medio pro capite, mostra che per molti aspetti l'approccio di pianificazione utilizzato da Chongqing e dalla Cina fornisce risultati significativi.

importante polo economico della regione dello Yahgzi superiore, tra le regioni più a ovest e le zone costiere. Questa ambizione è giustamente sostenuta con importanti investimenti nelle infrastrutture, compresi i sofisticati sistemi di chiuse e impianti di risalita per navi di grandi dimensioni.

2. Differenze tra le parti o sub-regione del territorio. Non tutti sono uguali e sono osservate diverse condizioni geografiche e socio-economiche. Le notevoli disparità, sia tra le sub-regioni che all'interno delle sub-regioni, richiedono politiche di sviluppo differenziate.
 3. Ambiente. La strategia riconosce l'importanza fondamentale di preservare l'equilibrio ecologico. Questo obiettivo è importante in tutta la Cina, come per tutti i paesi, ma vale in modo particolare nel caso della Diga delle Tre Gole. Questo si riflette nei numerosi corrispondenti obiettivi restrittivi adottati dalla FYP. Ha inoltre senso incoraggiare le industrie del settore secondario a localizzarsi fuori dei quartieri urbani centrali, concentrando l'attenzione per quest'area sul settore terziario, e vietare alle industrie inquinanti di stabilirsi nelle zone ecologicamente sensibili.
- ii. La *metodologia di pianificazione* che è alla base della strategia di sviluppo è anche razionalmente strutturata: individuare prima sfide e opportunità, poi proporre linee guida, obiettivi e progetti. Il processo di pianificazione, articolando il FYP generale con piani subordinati, e la radicata gerarchia, che organizza il coordinamento tra i livelli nazionale e sub-nazionale, consentono una grande coerenza nel processo di definizione delle politiche. Tuttavia, questo approccio progettuale è notevolmente diverso dalle pratiche di gestione pubblica nella maggior parte dei paesi membri dell'OCSE.
- iii. La *combinazione degli obiettivi di crescita economica con gli obiettivi di equità* (riduzione delle disparità, aumento complessivo degli standard di vita) contribuisce a garantire la coesione sociale e facilita l'espansione della domanda di consumo locale. L'adozione di una strategia di sviluppo incentrata sulle aree rurali, con una certa enfasi sulla fornitura di servizi pubblici e infrastrutture e la definizione di obiettivi

per la fornitura di servizi pubblici, punta giustamente a ridurre le disparità e facilita il controllo.

- iv. Il FYP mostra che sono state effettuate analisi e valutazioni dei punti di forza e debolezza de diversi fattori di *competitività*: innovazione ambiente (ad esempio collegamenti delle imprese con le università, sostegno alle piccole e medie imprese e agli imprenditori, ecc.); risorse umane (istruzione locale, formazione, ecc.); finanza; uso del suolo; governo reattivo; trasporti e logistica; energia e servizi; ambiente; il marketing o il branding della città – basato sulla passata esperienza della regione, le risorse esistenti (capitale umano, capitale fisico comprese le infrastrutture, capitale naturale, capitale intellettuale) e le caratteristiche geografiche/di localizzazione, in confronto con altre grandi città cinesi e con le principali regioni metropolitane concorrenti in tutto il mondo. Tuttavia, in un ambiente economico in rapida evoluzione all'interno della Cina e a livello internazionale, i vantaggi competitivi non rimangono statici, ma evolvono notevolmente. Monitorare il cambiamento delle tendenze e le condizioni può essere un compito impossibile da assolvere per i funzionari pubblici, nella misura in cui può essere fatto da una miriade di imprese in un contesto di mercato, come si verifica in misura diversa nei paesi OCSE. In tal senso, le riforme in corso in Cina - legate alla trasformazione o alla privatizzazione delle imprese di proprietà statale, l'apertura alla concorrenza internazionale e la liberalizzazione degli investimenti stranieri – possono contribuire a migliorare l'identificazione delle opportunità di accrescere la ricchezza in modo efficiente⁶¹.

⁶¹ L'attuale approccio allo sviluppo locale nella Municipalità di Chongqing, basato in larga misura su una rigorosa pianificazione, è molto diverso da quello oggi prevalente nei paesi OCSE, in cui le autorità pubbliche si concentrano per lo più sull'identificazione e la fornitura di beni pubblici rilevanti a livello locale, l'attuazione di coerenti politiche per la competitività (quali l'innovazione, gli investimenti di capitale umano, i clusters, - *ndt: col termine cluster si fa riferimento principalmente al "gruppo di imprese o gruppi imprenditoriali- ecc.*) e progetti governativi efficaci, lasciando tutto il resto alle iniziative private e alle forze di mercato che operano all'interno di quadri normativi adeguati. Il tipo di obiettivi di pianificazione industriale focalizzati su precise proporzioni di produzione industriale non è proprio comune nei paesi dell'OCSE. Era però stata caratteristica di alcuni paesi dell'Asia orientale, compresi i membri dell'OCSE, Giappone e Corea, che hanno avuto una tradizione di un approccio più verticistico alla progettazione industriale. Ma, come mostrato ad esempio nella recente revisione territoriale OCSE del Giappone, il sistema tradizionale di pianificazione politica economica ed industriale di tipo verticistico si è spostata verso un sistema che promuove una maggiore flessibilità a livello locale. I programmi per guidare il percorso dello sviluppo industriale in Giappone nel periodo post-guerra hanno avuto successo in alcuni aspetti. La rapida industrializzazione della regione di Tohoku e della regione Hokkaido nel corso degli anni Ottanta ha dimostrato la capacità di questo insieme di politiche di generare cambiamenti significativi nei modelli di localizzazione industriale. I cambiamenti economici nel corso degli anni Novanta hanno, tuttavia, superato la tradizionale politica economica regionale del Giappone. La riduzione della produzione sembra avere gravemente colpito le nuove zone industriali create attraverso politiche di sviluppo regionale. Inoltre, dato il contesto fiscale, i programmi di sviluppo industriale su larga scala del tipo che sono stati praticati negli anni Settanta e Ottanta non sono più fattibili. Il conseguente ri-orientamento della politica verso l'idea di percorsi di sviluppo più sostenibile, basati sulle risorse regionali e le accumulate specializzazioni, i punti di forza e le abilità sono state combinate con un rilievo sugli interventi di politica su minor

t. Tuttavia, passi importanti per migliorare ulteriormente le strategie per lo sviluppo locale potrebbero essere fatti nelle seguenti direzioni:

i. La strategia di sviluppo di Chongqing, in particolare la strategia del “*One-circle e delle Due Ali*” annunciata nel 2007 e che va più nel dettaglio in considerazioni spaziali e territoriali, assegna un ruolo chiaro alla città centrale di Chongqing (cioè, i nove distretti urbani centrali, o la Sfera Economica Avanzata Metropolitana) come motore di crescita per il processo di sviluppo generale nell’intera Municipalità di Chongqing. Anche se questo è appropriato per alcuni aspetti, considerando l’esperienza di molti paesi dell’OCSE in cui le regioni metropolitane agiscono in pratica sempre più da motori di crescita, è utile fare le seguenti considerazioni:

1. L’attenzione non dovrebbe semplicemente concentrarsi solo sui 9 distretti urbani centrali, ma dovrebbe piuttosto guardare in modo più ampio all’intera area funzionale che può essere propriamente vista come la regione metropolitana di Chongqing. Concentrarsi strettamente – per ragioni storiche, amministrative o politiche – sui 9 distretti urbani centrali potrebbe portare a non sfruttare al meglio i beni produttivi e i vantaggi competitivi che le tendenze urbane locali hanno progressivamente individuato, come si è visto per il fatto che essi siano stati praticamente incorporati nella grande area funzionale. Pertanto, l’assegnazione delle risorse in modo privilegiato ai 9 distretti urbani centrali lascerebbe delle potenziali risorse inutilizzate, a discapito della crescita economica e dei processi di sviluppo delle regioni⁶².

2. Il *one-hour drive circle* gode già di livelli medi di PIL pro capite vicini alla media dell’intera municipalità, anche se significativamente inferiori alla media dei 9 distretti urbani centrali. Dato che una percentuale molto elevata della totale popolazione della Municipalità di Chongqing abita nel *one-hour drive circle*, e che altre città sono presenti in quella zona oltre alla città di Chongqing, sembra

scala. A tal proposito, il Progetto sui Cluster Industriali del Ministro dell’Economia, del Commercio e dell’Industria (METI) e l’Iniziativa Cluster di Conoscenza del Ministro dell’Istruzione, la Cultura, lo Sport, la Scienza e la Tecnologia (MEXT) sono le interessanti recenti strategie per superare l’isolamento percepito dalle imprese a seguito del declino del sistema *heiretsu* (integrazione verticale) con la costruzione di reti tra le imprese e l’incoraggiamento di università e altre istituzioni pubbliche, insieme ai governi locali, a svolgere un ruolo più attivo nello sviluppo economico locale.

⁶² Naturalmente, per individuare l’area metropolitana con più precisione sono necessarie ulteriori analisi. Il presente documento fornisce alcuni approfondimenti a questo scopo, dall’esperienza nel definire le regioni metropolitane della Commissione Politica per lo Sviluppo Territoriale dell’OCSE e dal lavoro originale di Chreod Ltd. I soggetti locali interessati possono certamente migliorare, come potrebbe essere necessario.

interessante in modo particolare per la progettazione e per l'attuazione di strategie per lo sviluppo di tutto il cerchio, in quanto ciò avrebbe un impatto diretto su una larga fetta della popolazione, contribuire potenzialmente ad un processo relativamente veloce di riduzione delle disparità tra le regioni, rispetto ad azioni territorialmente più dispersive, che potrebbero diluire gli impatti. Questo porta alla sfida di stabilire un adeguato coordinamento tra i 23 distretti che sono presenti nel cerchio.

3. I relativi benefici di una strategia di sviluppo urbano nel cerchio più monocentrica che policentrica, devono essere attentamente ponderati. Come già visto, la densità di popolazione nell'area metropolitana di Chongqing non è ancora molto elevata, anche se è vicina sia alle medie cinesi che dell'OCSE per le rispettive regioni metropolitane. La scelta dovrebbe considerare, fra gli altri elementi, i (relativi): costi di fornitura delle infrastrutture necessarie in ogni caso, spese derivanti da problemi di congestione e dal pendolarismo, e impatti sull'ambiente naturale.
4. L'area del *one-hour drive circle*, al di fuori dei 9 distretti urbani centrali, ha alcune considerevoli aree rurali. La strategia di sviluppo per il cerchio potrebbe trovare il modo di sviluppare legami economici urbani/rurali più abbondanti, per favorire le opportunità di espansione in modo più uniforme su tutto il territorio, per esempio in relazione ai posti di lavoro, al reddito, ecc. Inoltre, siccome le disparità esistono non solo in termini di reddito, ma anche per quanto riguarda l'istruzione, la sanità e i servizi pubblici in generale, ha senso fissare ragionevoli obiettivi per l'accesso a tali servizi nelle diverse aree all'interno del cerchio, e assegnare gradualmente le risorse richieste nel tempo. A tal proposito, le *partnerships* pubblico-private potrebbero essere efficaci per muoversi più velocemente, portando nelle risorse ulteriori investimenti da fonti private ad integrazione dei fondi disponibili nel settore pubblico, come trattato in seguito nel presente documento.
5. Lo sviluppo nell'ala nord-est e nell'ala sud-est può essere più complicato, in quanto le conseguenze determinate dall'uscire fuori dalla regione metropolitana di Chongqing potrebbero essere più deboli, anche se non certo trascurabili. Entrambe le ali hanno poche città che possono anche svolgere importanti ruoli per concentrare alcuni servizi pubblici che necessitano di certe dimensioni minime per essere efficacemente in grado di provvedere alla popolazione, e che

non possono essere altrimenti rivolte a disperdere la popolazione rurale, come l'istruzione superiore e gli ospedali specializzati⁶³. La diversificazione delle economie locali in entrambe le ali è necessaria a fornire maggiori e migliori posti di lavoro. In tal senso, gli obiettivi di sviluppo su larga scala di agricoltura e turismo nelle due ali, rispettivamente, possono essere considerati come un punto di partenza, ma non dovrebbero costituire un vincolo, in quanto potrebbe essere necessaria un'ulteriore diversificazione.

ii. L'Annuario Statistico di Chongqing fornisce una serie impressionante di dati. A quanto pare, dati analoghi sono disponibili anche a livelli inferiori. Tuttavia, sarebbe utile per coloro che attuano piani politici ed economici incorporare ulteriori statistiche necessarie per guidare il processo decisionale:

1. Dati sul mercato del lavoro, in quanto popolazione economicamente attiva, l'occupazione e la disoccupazione, nonché la retribuzione media; tassi di partecipazione per classe di età e per livello di scolarizzazione; dati sul capitale sociale; statistiche sui servizi pubblici (accesso al servizio di istruzione e sanità, copertura di acqua potabile e fognature, energia elettrica, ecc.); statistiche in materia di alloggi, ecc.;
2. Dati sui flussi di pendolarismo, all'interno di Chongqing e tra Chongqing e le città vicine nella Provincia di Sichuan. Tali informazioni sono determinanti per guidare e stabilire le politiche in settori come il trasporto pubblico, l'urbanistica, gli alloggi e la fornitura di servizi pubblici. Un'informazione importante sarà anche quella di pensare al potenziale della Regione Economica di Chengdu-Chongqing;
3. Dati che documentano i legami tra Chongqing e le regioni limitrofe (modelli di commercio, collegamenti delle infrastrutture, e mercati). Ciò è necessario per dare un giudizio sulle potenzialità di Chongqing come polo di crescita per l'Occidente, e per il progetto della Regione Economica di Chengdu-Chongqing;

⁶³ L'ala nord-est ha il vantaggio di essere vicino al fiume Yangzi, quindi le attività che ottengono da ciò qualche vantaggio competitivo (come il turismo, i servizi collegati agli impianti di trasporto, ecc.) possono essere sviluppate. L'ala sud-est non ha questi vantaggi, ma ha allo stesso modo un ambiente culturale caratteristico, a causa delle minoranze etniche e le loro tradizioni, che possono anche attrarre il turismo.

4. Dati geografici per Sistemi di Informazione Geo-referenziali: i dati GIS sono fondamentali per qualsiasi tipo di sviluppo di infrastrutture e di pianificazione regionale.

iii. Inoltre, i dati dovrebbero essere comparabili. Ciò richiede una definizione di unità statistiche pertinenti; confrontare i dati per la Municipalità di Chongqing con Chengdu per esempio può, per la maggior parte degli indicatori, portare a conclusioni errate, poiché i confini amministrativi di Chengdu sono molto più vicini ai confini funzionali della città che nel caso di Chongqing⁶⁴. Dal momento che la Cina è sempre più integrata nell'economia globale, la comparabilità dovrebbe anche essere assicurata con città e paesi stranieri, ad esempio attraverso la partecipazione della Cina nel processo di analisi rapida OCSE (Regioni at a Glance⁶⁵ - *ndt trattasi di rivista periodica dedicata alla verifica dello stato dell'economia di vari paesi confrontati tra loro sulla scorta di numerosi parametri di riscontro*). La produzione di dati comparabili che sostengono un'analisi scientifica della situazione a Chongqing potrebbe essere utile a coloro che attuano piani politici ed economici e sono responsabili dello sviluppo regionale.

u. L'esperienza dei paesi OCSE mostra che per concepire e fornire beni pubblici rilevanti a livello locale è necessario riunire gli elementi di conoscenza dispersi tra molti differenti agenti locali, il che richiede un elevato grado di coordinamento verticale e orizzontale. Il processo decisionale per determinare obiettivi (in termini di prodotti, processi produttivi, ubicazione, migrazioni organizzate, infrastrutture, ecc.) non è completamente chiaro, ma sembra che l'approccio verticistico sia ancora dominante. Anche se, ufficialmente, le strategie impostate a livello nazionale devono essere adattate alle condizioni locali quando attuate a livello locale, sembra esserci una piena conformità con le linee guida generali fissate entro l'Undicesimo FYP a livello centrale (almeno nelle aree di obiettivi dichiarati e principali misure politiche da applicare)⁶⁶. La numerosa designazione di specifiche imprese (elencate per nome) per ricevere sostegno pubblico rafforza

⁶⁴ Per la progettazione e la valutazione delle proprie politiche territoriali, la maggior parte dei paesi dell'OCSE hanno dato una crescente importanza alle analisi di strutture e tendenze socio-economiche sub-nazionali e allo studio delle regioni funzionali (ad esempio le aree del mercato del lavoro locali vicine ai modelli di pendolarismo), perché le regioni funzionali tendono ad andare al di là dei confini amministrativi, seguendo le tendenze di espansione delle aree metropolitane. Molti paesi OCSE hanno sviluppato sistemi di classificazione regionale, basati su modelli di insediamento, struttura industriale, accessibilità/distanza, ecc.

⁶⁵ Per l'ultima edizione delle Regioni at a Glance: OCSE (2007), *Regioni at a Glance OCSE: Edizione 2007*, <http://www.oecd.org/regional/regionsataglance>

⁶⁶ Una conclusione simile è stata raggiunta in un altro progetto di collaborazione dell'OCSE con la Cina (cfr OCSE 2006) che, mentre ci potrebbero essere differenze nell'attuazione delle politiche agricole a causa di un diverso accesso alle risorse (proprie e trasferite), gli obiettivi politici e le principali misure politiche a livello provinciale seguono quelli fissati dal governo centrale (CCPC e Consiglio di Stato).

l'impressione che un comando e un approccio di controllo per sostenere l'economia resta ancora.

- v. La coerenza dei programmi proposti per raggiungere uno sviluppo competitivo, dinamico, inclusivo e sostenibile, in varie parti del territorio, deve essere attentamente esaminata al momento della realizzazione. In pratica, i paesi dell'OCSE si imbattono in grandi sfide in tal senso, poiché coordinare politiche settoriali per essere coerenti con un approccio su base territoriale richiede notevoli sforzi per migliorare le istituzioni pubbliche ai vari livelli di governo, in modo da assicurare una governance necessaria ed efficace. La preparazione delle risorse umane nel settore pubblico per svolgere in modo adeguato il coordinamento delle politiche con un approccio locale è nella maggior parte dei paesi una grande sfida.
- w. Analogamente, poiché non tutti gli obiettivi sono ugualmente importanti, è consigliabile definire le priorità strategiche, in particolare sulla base della fattibilità nel corso del tempo e delle considerazioni su costi/benefici.
- x. La graduale evoluzione del sistema di pianificazione in aspetti più qualitativi può essere utile. Gli obiettivi vengono spesso definiti nel FYP in 'termini quantitativi': la quantità sembra diventare un obiettivo politico di per sé, e questo può essere piuttosto fuorviante⁶⁷. A tal proposito, un'attenzione troppo forte verso obiettivi quantitativi ricorda pratiche inefficaci sperimentate in altri paesi in passato⁶⁸.
- y. Come i responsabili delle politiche affrontino le disparità territoriali e come queste vengano misurate non è pienamente chiaro, anche se l'idea sembra quella di diminuire le differenze di reddito⁶⁹. Nei paesi dell'OCSE, raramente l'attenzione è focalizzata sui livelli di reddito assoluto. Sebbene questo approccio sia alla base dei fondi di coesione dell'Unione Europea, questi hanno luogo in un particolare contesto politico ed

⁶⁷ Un esempio: infrastrutture di trasporto. E' ragionevole cercare di quantificare i miglioramenti passati e futuri nelle infrastrutture in termini di chilometri di nuove strade. Ma ciò che più conta non è 'quanti' chilometri vengono costruiti, bensì 'dove' questi sono costruiti e 'come strategici' essi sono collegando tali investimenti alle opportunità e alle esigenze locali, alle valutazioni attente dei collegamenti rurali-urbani, ai forti calcoli sulle tendenze delle migrazioni, agli obiettivi del servizio di consegna, ecc.

⁶⁸ Per esempio, nel sud Italia negli anni '70 o più recentemente nel corridoio dell'America Centrale.

⁶⁹ Alcuni documenti indicano le disparità in termini di PIL pro capite (ad esempio, il Piano delle Tre Regioni Economiche); altri si riferiscono alle disparità in termini di reddito pro capite disponibile (per esempio il FYP stabilisce gli obiettivi per il 2010 in termini di livello medio di reddito per i redditi dei residenti urbani – reddito pro capite disponibile di 15.000 CYN – e dei residenti rurali – reddito netto pro capite di 4100 CYN).

economico. Invece, maggior rilievo potrebbe essere dato alla fornitura di beni pubblici (infrastrutture e servizi), una responsabilità sotto il controllo delle autorità pubbliche, al fine di sostenere e valorizzare al meglio le risorse e i beni locali. Una seconda direzione di azione potrebbe essere l'applicazione di politiche del lavoro, e di azioni specifiche di riduzione della povertà. Per conseguire tali obiettivi, sarebbe opportuno se i piani di sviluppo sottolineassero più strategie per aumentare la competitività in diverse parti del territorio come un modo per creare migliori posti di lavoro, aumentare il reddito e incrementare il tenore di vita in modo permanente.

z. Potrebbe essere utile dedicare maggior attenzione alle questioni di governo. Sembra infatti che molte sfide, individuate nel precedente lavoro dell'OCSE⁷⁰, ostacolino l'efficienza e l'efficacia dell'azione pubblica; esse sono tali da ripercuotersi sulla pubblica amministrazione di Chongqing, se non adeguatamente affrontate. Ciò riguarda in particolare i seguenti aspetti:

i. Divisione del lavoro tra i livelli di governo: Come in molti paesi OCSE, la ripartizione delle responsabilità tra gli attori istituzionali in Cina per la consegna dei servizi pubblici e per il finanziamento/l'attuazione di politiche non è sempre chiara. (Il FYP accenna che le responsabilità delle spese per i livelli municipali e provinciali saranno definite in conformità alle leggi e ai regolamenti, ma non sembra fornire ulteriori indicazioni su questo punto). Se il sistema di pianificazione consente un notevole livello di coerenza in termini di pianificazione strategica, la poco chiara divisione del lavoro tra gli attori può portare a una minore coerenza in termini di attuazione. Ulteriori sforzi potrebbero essere utilmente fatti per precisare da chi e come gli obiettivi politici menzionati nel piano saranno attuati dai competenti attori.

ii. Relazioni fiscali tra i livelli di governo: i documenti programmatici forniscono poche informazioni sulle modalità dei trasferimenti fiscali tra la Municipalità di Chongqing e i distretti e le contee che sono decisi più avanti (in base alla capacità fiscale, alla capacità dei servizi o al livello dei servizi?). Potrebbe essere rilevante chiarire ulteriormente come l'attuale regime fiscale intergovernativo, soprattutto tra i livelli amministrativi sub-nazionali, si adegnerà agli obiettivi menzionati nel piano.

⁷⁰ OCSE (2005); OCSE (2007a).

- iii. Rafforzamento delle capacità locali per una efficace ed efficiente realizzazione: molti degli obiettivi indicati nel piano saranno eseguiti da unità governative sub-nazionali che non sempre dispongono delle capacità tecniche e della conoscenza. Il lavoro dell'OCSE sullo sviluppo urbano e rurale mostra che l'insufficiente capacità pubblica locale può essere un grosso ostacolo per l'attuazione delle politiche a livello locale. Esso dispone anche di alcuni esempi interessanti per migliorare il livello tecnico dei funzionari pubblici locali.
- iv. Monitoraggio delle prestazioni e responsabilità, in particolare per le unità di servizio pubblico che sono responsabili della fornitura dei servizi pubblici. Anche su questioni di governo, ma evidenziando il coordinamento orizzontale tra le autorità locali o di quartiere, un aspetto che potrebbe essere messo ulteriormente in evidenza è l'importanza di coordinamento/collaborazione tra i vicini distretti/contee su temi rilevanti per i vantaggi reciproci. I documenti programmatici non includono informazioni su come questo coordinamento è garantito. L'esigenza di tale coordinamento sembra essere particolarmente importante nel centro della città e all'interno del *one-hour drive circle*.
- v. E infine, se il sistema di pianificazione dovesse evolvere in Cina gradualmente nel tempo, in uno strumento più qualitativo e più flessibile di gestione pubblica (come è stato il caso di alcuni paesi in cui le riforme erano state messe in atto), l'uso degli obiettivi di oggi, da molti attori che sono responsabili della realizzazione dei seguenti piani, offre un interessante punto di partenza per un ampio utilizzo di indicatori di performance. L'adozione di tali indicatori, nell'esperienza di molti paesi OCSE, è per i sistemi di governo multi-livello molto importante per fornire nel tempo i risultati desiderati. Mentre alcuni di questi paesi stanno lottando oggi per formare i funzionari pubblici, in diverse parti delle strutture di governo, così come altri attori dello sviluppo (nella società civile, nelle istituzioni accademiche, ecc.) a fare affidamento su indicatori di performance (come mezzi per la trasmissione delle informazioni in tutto il sistema, facilitando il coordinamento,

consentendo il monitoraggio e favorendo la valutazione), la Cina, in generale, potrebbe rapidamente sfruttare il vantaggio che ha a questo riguardo⁷¹.

PARTE SECONDA

53. La Prima Parte di questo documento ha affrontato una serie di questioni per informare i lettori che possono non avere precedenti conoscenze sulle caratteristiche della Municipalità di Chongqing e le sue condizioni socio-economiche, così come sulla sua strategia di sviluppo. Osservazioni sono state fatte su questioni specifiche, nel quadro di pianificazione statale applicato dalle autorità cinesi. Secondo l'esperienza dei paesi dell'OCSE che partecipano alla Commissione per la Politica di Sviluppo Territoriale (TDPC) ci sono numerosi aspetti di politica in materia di sviluppo territoriale, il cui fattore integrante si rivela decisivo. Questa seconda parte del documento commenta una grande varietà di questioni piuttosto specifiche che potrebbero essere interessanti per le autorità cinesi responsabili per lo sviluppo della Municipalità di Chongqing. Poiché questi commenti riguardano un insieme di questioni piuttosto diverse e molto particolari, è difficile presentarle nella forma della precedente parte del documento. Questo è il motivo per cui sono introdotti in modo graduale, anche se complessivamente forniscono un insieme coerente di considerazioni dal punto di vista della maggior parte dei paesi OCSE. Per maggior chiarezza, la Seconda Parte è divisa in diverse sezioni, alcune più legate a questioni riguardanti lo sviluppo economico e la competitività, mentre altre sono più collegate ai servizi pubblici per la popolazione e le sfide intorno a questo tema fondamentale.

II. PROMUOVERE LO SVILUPPO ECONOMICO E LA COMPETITIVITA' DELLA MUNICIPALITA' DI CHONGQING

II.A INFRASTRUTTURE

⁷¹ Una prossima relazione per la Rete OCSE sulle Relazioni Fiscali fra i vari Livelli di Governo ritiene che sistemi di indicatori progettati con attenzione possono essere utilizzati per ridurre le lacune informative che esistono tra governi centrali e sub centrali, per rivelare e condividere buone pratiche e per migliorare le performance dei servizi pubblici sub centrali. L'uso di indicatori per misurare e monitorare i servizi sub centrali può essere particolarmente efficace quando è basato sulla collaborazione tra i diversi livelli di governo.

54. Il FYP riconosce giustamente l'importanza delle infrastrutture di trasporto e di comunicazione. Chongqing ha beneficiato di importanti investimenti in infrastrutture in passato, legati al programma di Sviluppo della Regione Occidentale. Il completamento della Diga delle Tre Gole permetterà ai transatlantici di 10.000 tonnellate di raggiungere Chongqing da Shanghai. Inoltre, sono in fase di sviluppo progetti su ferrovie urbane, strade urbane e ponti, reti elettriche e sistemi di informazione. Il *Piano Quinquennale dei Trasporti* evidenzia l'aumento della rete autostradale e di altra logistica per soddisfare la domanda dell'industria. D'altra parte, il concetto per i pendolari è ancora vago. Politiche di trasporto pubblico dovrebbero essere sviluppate verso le questioni del pendolarismo. Si è accennato alla costruzione della metropolitana di superficie (LRT) e al futuro studio delle ferrovie passeggeri, ma dovrebbero essere esaminati più in dettaglio, soprattutto l'analisi della sensibilità quantitativa. Per esempio, è richiesto uno studio più approfondito sulla capacità delle LRTs di far fronte a un numero previsto di pendolari, sulla capacità della ferrovia inter-city di abbattere il traffico tramite un rapido aumento della logistica, che fronteggi l'incremento dei pendolari.
55. In secondo luogo, la pianificazione dei trasporti deve essere considerata in relazione alla pianificazione territoriale. Le mega città costiere in Cina si trovano di fronte a una grave congestione del traffico e all'inquinamento atmosferico causato dalla rapida motorizzazione. La situazione di Chongqing è più svantaggiata, poiché è circondata da montagne e fiumi. Dovrebbero essere valutati incentivi politici rivolti alla promozione dell'uso dei mezzi pubblici, e un'efficace gestione della crescita, per ridurre l'uso dell'auto, nonostante la forte industria automobilistica locale. Molto spesso, le politiche di trasporto e sull'uso del suolo non sono pianificate in modo integrato. Ma è importante che i responsabili dei piani politici ed economici sviluppino una relazione di cooperazione molto stretta. Il trasporto ha un notevole impatto sull'evoluzione del modello di uso del territorio. Nella metropolitana di Tokyo, per esempio, le persone sono raggruppate lungo la ferrovia, creando così una cintura residenziale. D'altro canto, il modello di uso del territorio ha anche un influsso enorme sulla pianificazione dei trasporti. Vancouver, per esempio, ha promosso l'uso misto del territorio e la fornitura di alloggi a prezzi accessibili nei centri d'affari per facilitare i pendolari in bicicletta e a piedi. Nonostante la recente

crescita economica, l'aumento della popolazione nella città, Vancouver è riuscita a controllare l'aumento del traffico automobilistico.

56. Lo studio dei documenti programmatici porta a due osservazioni supplementari. In primo luogo, nel FYP sembra che ogni modalità di trasporto come aeroporti, corsi d'acqua, autostrade è affrontato separatamente. Eppure, la cosa importante è collegare le differenti modalità di trasporto, poiché esse sono tutte più efficienti quando sono ben collegate tra loro. Ciò è particolarmente importante per i collegamenti di autostrade ad aeroporti e porti. In secondo luogo, il trasporto moderno è fortemente basato sulla tecnologia dell'informazione. Dopo il completamento delle infrastrutture fondamentali, la sfida successiva sarà la loro gestione. Più attenzione dovrebbe essere data allo sviluppo di capitale umano altamente qualificato necessario ad organizzare il regolare ed efficiente flusso di merci e persone.

Servizi di pubblica utilità

57. La Municipalità di Chongqing e il governo centrale hanno fatto importanti investimenti nelle aziende di servizio pubblico per la fornitura di servizi pubblici con economie di scala: trattamento delle acque reflue, elettricità, trasporti pubblici.
58. A prima vista, i documenti messi a disposizione non fanno chiaramente il punto della situazione riguardo alle attuali esigenze, alle stimate future esigenze e alla capacità di fornitura⁷². Le informazioni raccolte sembrano fornire un quadro vario, che suggerisce che i servizi pubblici possono presentare una capacità insufficiente e potrebbero costituire un fattore di crescita limitante, in particolare in considerazione dei 5,5 milioni di abitanti in più che devono essere ospitati dal *one-hour drive circle* entro il 2020. Chongqing ha fatto diversi investimenti volti a migliorare i sistemi di depurazione delle acque reflue e dell'acqua, finanziati in parte da sovvenzioni del governo centrale e dal Progetto Ambientale Urbano della Banca Centrale di Chongqing (CUEP) e dal Progetto di Miglioramento delle Infrastrutture delle Piccole Città di Chongqing (CSCP). Le città più piccole e le città in generale mostrano condizioni igienico-sanitarie insoddisfacenti, compresi la rete fognaria e il trattamento delle acque reflue insufficienti. I rifiuti solidi, che per la maggior parte venivano solitamente gettati al di fuori del centro della città,

⁷² La struttura REALIZZABILE sviluppata dall'OCSE per valutare i bisogni in termini di approvvigionamento idrico e servizi igienico-sanitari e per individuare la strategia di finanziamento più efficace, potrebbe essere utile a tal riguardo. Vedi OCSE 2007b.

sembra che ora vengano bruciati negli inceneritori. Tuttavia, molte zone non disponevano ancora del servizio di raccolta dei rifiuti solidi durante il lavoro del CUEP (periodo di attuazione dal 2004 al 2006). Ad aprile 2007 il team della missione dell'OCSE ha appreso che, nonostante i progetti attuati tramite il CUEP e il CSCP dal 2004/05, la qualità dell'acqua a Chongqing non era ancora soddisfacente e i rifiuti solidi erano in buona parte smaltiti, e che esiste il rischio che gli impianti di depurazione delle acque e gli inceneritori di rifiuti possano essere esistenti, ma non operativi a causa della scarsità delle parti cruciali e dei pesanti costi operativi. Secondo l'indagine della Banca Mondiale del 2006, Chongqing presenta perdite infrastrutturali più elevate (dovute soprattutto ai periodi di interruzione dell'erogazione dell'elettricità) rispetto alle città del Guangdong, ma si comporta meglio rispetto alla maggior parte delle città a sud-occidentali.

59. Le economie di scala potrebbero essere aumentate da una migliore integrazione della fornitura di servizi di pubblica utilità. Nella città centrale di Chongqing, i servizi pubblici come gli autobus, l'approvvigionamento idrico, il trattamento delle acque reflue e la raccolta e il trattamento dei rifiuti solidi sono gestiti da agenzie settoriali che coprono i nove distretti urbani. Al contrario, ogni governo locale nelle altre 14 contee suburbane nel *one-hour drive circle* è responsabile della fornitura locale della maggior parte dei servizi urbani. Inoltre, queste autorità a livello di contea suburbana, ricevono a malapena qualche assistenza finanziaria dai governi centrali o da quelli municipali a sostegno degli investimenti delle loro infrastrutture urbane⁷³. Crescenti difficoltà a finanziare gli investimenti in infrastrutture urbane in queste 14 suddivisioni urbane a livello di contea possono creare un freno al traffico per il miglioramento dei servizi delle infrastrutture metropolitane, necessarie per attrarre investimenti industriali e creare posti di lavoro. Ciò contrasta con la situazione dei 17 governi a livello di contea che si trovano nelle due ali Est, che hanno ricevuto le sovvenzioni destinate dal governo centrale alla costruzione di infrastrutture (legate ai programmi di reinsediamento e compensazione del progetto della Diga delle Tre Gole, o a iniziative nazionali di riduzione della povertà). Pertanto, sembra ci sia spazio per miglioramenti riguardanti il coordinamento orizzontale, la finanza, il funzionamento e l'espansione dei servizi pubblici come un mezzo per conseguire un più equilibrato ed efficiente sviluppo territoriale sull'intera Municipalità di Chongqing.

⁷³ Questi governi a livello di contea generalmente finanziano i propri investimenti nelle infrastrutture urbane attraverso i ricavi provenienti dal leasing della terra più i prestiti a medio termine delle banche commerciali, il che è sempre più difficile a causa dei recenti più severi controlli sul debito locale.

60. Al fine di soddisfare gli obiettivi a lungo termine di Chongqing in materia di sanità, ambiente e qualità dell'acqua, è necessario aumentare gli investimenti e gli sforzi di gestione nell'approvvigionamento idrico urbano e nella sanità (compresi i nuovi progetti di sviluppo urbano). Questo, tuttavia, richiede grandi riforme giuridiche e istituzionali che includono: i) chiarire la situazione giuridica dei responsabili del progetto e i diritti di proprietà per le infrastrutture delle acque reflue; ii) offrire alle imprese delle acque reflue maggiore autonomia finanziaria e operativa (ad esempio un più diretto accesso alle entrate delle spese di depurazione) e più responsabilità (ad esempio per la raccolta delle acque reflue); iii) rendere le imprese delle acque reflue responsabili per lo sviluppo e il funzionamento delle infrastrutture; iv) chiarire la divisione dei ruoli e le responsabilità tra le imprese delle acque reflue e le municipalità attraverso contratti di prestazione; e vi) assicurare il prevedibile e consistente aumento delle tariffe per le infrastrutture delle acque reflue che permetterebbe alle imprese delle acque reflue di pagare tutte le spese di funzionamento, riparazioni, tasse e oneri di servizio del debito totale. Queste riforme giuridiche e istituzionali sono fondamentali per rendere i partenariati pubblico-privati sostenibili, con il vantaggio che le risorse per gli investimenti privati e le capacità manageriali possano portare verso un miglioramento più veloce della fornitura dei servizi pubblici locali nelle aree della Municipalità di Chongqing. Naturalmente, gli investitori privati possono in generale integrare gli sforzi compiuti dal settore pubblico, ma più in particolare la possibilità di impegnarsi nelle partnership pubblico-private permette alle autorità locali di avanzare più velocemente su due fronti – efficienza ed equità –, dal momento che gli investitori privati possono essere indirizzati verso le subregioni, dove le condizioni sono interessanti per gli investitori privati – in termini di volume e crescita di servizi, livelli di reddito locale, redditività, ecc. –, mentre allo stesso tempo le risorse pubbliche – finanziarie, umane, ecc. – possono essere dirette più precisamente verso altre aree geografiche dove per condizioni di equità i servizi pubblici devono essere migliorati, anche se non sono abbastanza interessanti per gli investitori privati.

Il ruolo delle partnership pubblico-private

61. Il FYP contiene un lungo elenco di infrastrutture previste e altri progetti. Tuttavia, è ancora poco chiaro come questo investimento debba essere finanziato. Considerando il volume dei progetti previsti e guardando le statistiche che mostrano che la spesa locale supera già le entrate locali, sarà difficile finanziare nuovi investimenti esclusivamente dal

governo. Anche i paesi OCSE affrontano le stesse sfide. Come sottolineato ne “Le infrastrutture verso il 2030” (OCSE 2007), i paesi membri affrontano il problema soprattutto diversificando le fonti di finanziamento del settore pubblico (tasse, valore della terra, ecc.), attraverso il coinvolgimento di entità private e l’uso delle infrastrutture in modo più efficiente (gestione della domanda, nuove tecnologie, ecc.). In questo contesto, le partnership pubbliche e private (PPP) sono state ampiamente utilizzate in molti paesi OCSE. Tuttavia, dal momento che i documenti disponibili per la preparazione di questo documento non menzionano l’uso di PPP per la costruzione e la gestione di infrastrutture e la fornitura di servizi pubblici, non è possibile misurare come condizioni specifiche nella Municipalità di Chongqing possano attirare investimenti privati verso questi obiettivi, né commentare l’approccio di Chongqing al loro utilizzo.

62. L’**Allegato 1** riassume le lezioni imparate dall’esperienza di alcuni paesi OCSE e mostra che le PPP non costituiscono necessariamente una panacea. A volte può essere più conveniente fornire servizi pubblici per la popolazione direttamente da enti governativi, mentre con l’introduzione di ulteriori misure per rafforzare la loro situazione finanziaria, aumentare la loro efficienza operativa e aumentare la qualità dei loro servizi. A tal proposito, altre misure potrebbero includere: l’introduzione di tariffe per l’utilizzo di reti di servizi di pubblica utilità; l’aumento dell’efficienza delle fusioni considerate, per esempio l’integrazione orizzontale dei servizi di pubblica utilità che operano inizialmente in modo disconnesso nei vicini distretti, o l’integrazione verticale tra servizi diversi in alcuni distretti, come l’approvvigionamento idrico e la gestione delle acque reflue o con gli operatori degli scarichi fognari a livello municipale; adottando indicatori di performance utili, migliorare l’informazione per le diverse entità governative, facilitare il controllo e consentire la valutazione; garantire una migliore integrazione di capitale e spese operative nella preparazione dei bilanci comunali; e pensare di dare diritti di prestito esplicito alle municipalità, sulla base di regole chiare, di limiti, e con una vigilanza efficace di debito sub-nazionale.

II.B COMPETITIVITA’

Ambiente economico

63. Maggiore enfasi è consigliabile per migliorare il clima degli investimenti della Municipalità di Chongqing, e in particolare nei nove distretti urbani centrali se questi funzionano da motore di crescita per tutta la regione o per gran parte di essa. Ciò è necessario per aumentare la creazione e lo sviluppo delle imprese private. I documenti programmatici disponibili presso l'OCSE fanno cenno a importanti progetti infrastrutturali, all'esistenza di parchi industriali e allo sviluppo di nuovi. Ma, a prima vista, questi non forniscono un'analisi sistematica di *e politica ambientale relativa al commercio e agli investimenti* di Chongqing, rispetto alle condizioni di investimento proposte in altre città o regioni della Cina. Per esempio, non è chiaro se Chongqing sarà esentata dai nuovi elaborati limiti di esportazione della merce annunciati di recente dal Ministero del Commercio⁷⁴. Senza queste informazioni, è difficile stabilire se ci sono ostacoli politici alla crescita, o valutare il potenziale di Chongqing come centro di crescita per il fiume Yangzi superiore e per le regioni Occidentali⁷⁵, anche se la città, essendo una municipalità amministrata centralmente, possiede le condizioni di base per diventare un leader nella Cina Occidentale.
64. Un altro aspetto del clima per gli investimenti è l'efficienza del governo nelle sue relazioni con le imprese⁷⁶. Secondo un'indagine della Banca Mondiale⁷⁷, Chongqing e altre città a sud-ovest e a nord-ovest (come Xi'an e, in misura minore, Chengdu) presentano un clima per gli investimenti povero rispetto a città che si trovano in altre parti della Cina. In particolare, rispetto alle città del Guangdong - che possono servire da punto di riferimento, poiché Chongqing avrà bisogno di superare questi per iniziare a compensare il loro mercato e i vantaggi dei trasporti - Chongqing presenta de facto maggiori imposte e tasse⁷⁸ (5,1 % delle entrate sulle vendite contro una media del 3,1% per il Guangdong), maggiori tempi di sdoganamento (74 giorni, rispetto a una media di 55 per il Guangdong), e più lungo ritardo di sdoganamento per le esportazioni e le importazioni (10,8 giorni, contro una media di 4,3 per il Guangdong). Chongqing sembra avere un andamento relativamente buono in termini di spese d'impresa

⁷⁴ Cfr. Bloomerg, 25 luglio 2007.

⁷⁵ Politiche preferenziali sono state estese a Sichuan e Chongqing nel 1992; è più probabile che Chongqing tragga beneficio da particolari vantaggi in aggiunta a quelli forniti dalla Strategia di Sviluppo della Regione Occidentale.

⁷⁶ La *Revisione della Riforma Normativa* in corso, come risultato della collaborazione tra l'OCSE e la Commissione per le Riforme e lo Sviluppo Nazionale (NDRC), fornirà indicazioni sul modo di affrontare alcuni di questi problemi. Le lezioni apprese potrebbero essere applicate a Chongqing e ad altre province attraverso la revisione del lavoro di colleghi a livello provinciale, seguendo il modello intergovernativo dell'OCSE. Questo contribuirebbe anche a ridurre le barriere commerciali ancora presenti tra le province.

⁷⁷ Banca Mondiale (2006).

⁷⁸ Questi dati risultano da un sondaggio di imprese; è possibile che la percentuale ufficiale di tasse e contributi darebbe una cifra diversa (vedi Banca Mondiale (2006)).

sull'intrattenimento e sui viaggi (un indicatore plausibile dei problemi principali, o forse della corruzione), l'accesso ai prestiti bancari per le piccole e medie imprese, così come la fiducia nella tutela dei diritti di proprietà e di contratto.

Istruzione, capitale umano e sistemi locali di innovazione

65. La Municipalità di Chongqing può ancora migliorare le sue prestazioni nell'accumulo di capitale umano. Gli attuali sforzi educativi della città mostrano delle lacune: rispetto ad altre città cinesi del sud-ovest, la municipalità si trova raramente tra i leader. Ad esempio, considerando gli adulti, mentre la percentuale di lavoratori con istruzione universitaria nella Municipalità di Chongqing – 21% - è vicino alla media delle città del sud-ovest, è ancora inferiore a quella vicina a Chengdu; l'obiettivo in questo caso è fissato nel FYP al 30%⁷⁹, ma non è chiaro come questo e altri obiettivi riguardanti l'istruzione debbano essere soddisfatti. Allo stesso modo, come per il capitale umano delle coorti più giovani, la spesa pro capite di Chongqing per l'istruzione è superiore a quella di Chengdu, tuttavia sembra piuttosto bassa rispetto alle nazionali principali "città per il progresso verso una società armoniosa"⁸⁰. Infine, la municipalità ha un solo istituto di istruzione superiore (Chongqing University) inclusa tra le 106 università considerate nel nazionale "Progetto 211", mediante il quale le università ottengono il sostegno preferenziale da parte del governo centrale. Inoltre, la Chongqing University si colloca solo 45esima nelle Classifiche 2007 dell'Università Cinese di Netbig e si trova quindi molto indietro rispetto all'Università Sichuan di Chengdu⁸¹. Tuttavia, Chongqing ha un vantaggio comparativo in termini di capitale umano con le sue numerose ricerche militari e i siti di produzione e il loro personale, che potrebbe in futuro articolare la propria attività con l'industria ancora di più, per esempio migliorando la produzione di prodotti civili usando la tecnologia militare⁸². Sembra tuttavia che la competitività dei prodotti di queste attrezzature non sia abbastanza forte⁸³.
66. Non è ancora molto chiaro se i bisogni di capitale umano dell'economia sono accolti dalla strategia della Municipalità di Chongqing. Gli sforzi per potenziare diversi campi di

⁷⁹ FYP, p. 60.

⁸⁰ Banca Mondiale, studio su 120 città, p. 45 e pp. 85-89.

⁸¹ Netbig (2007), *Classifiche 2007 dell'Università Cinese di Netbig*, http://rank2007.netbig.com/cn/rnk_1_0_0.htm

⁸² Gruppo di Lavoro guidato da Wang Chongju, professore all'Università di Tecnologia e Business di Chongqing (2006), p. 7 e pp. 21-22

⁸³ Dipartimento Municipale di Statistiche di Chongqing (unità dell'autore principale) (2006), p. 15.

istruzione, dalla scuola primaria di base e l'istruzione secondaria all'istruzione professionale fino a quella superiore, sono tutti menzionati nei documenti ufficiali, come il FYP, ma precise priorità strategiche sono difficili da identificare⁸⁴. I meccanismi amministrativi per valutare le reali esigenze degli attori locali e per dare orientamenti alla politica dell'istruzione di Chongqing sono mancanti. Risulta inoltre che, fatta eccezione per le automobili e le moto, le imprese locali soffrono nella loro competitività a causa di una mancanza di lavoratori qualificati con anzianità di servizio, di uno staff per le operazioni di gestione e marketing⁸⁵.

67. L'istruzione è stata nell'esperienza dei paesi OCSE un fattore che contribuisce molto alla crescita economica e alla competitività. Ad esempio, paesi come Spagna, Corea e Irlanda, che hanno registrato progressi molto importanti in termini di crescita⁸⁶ e miglioramento delle condizioni di vita in periodi relativamente brevi, hanno anche mostrato la crescita relativa più importante nel conseguimento dell'istruzione superiore nell'ultimo decennio per il quale sono disponibili statistiche comparabili (1994-2004). La causalità fra questi due fenomeni va in entrambe le direzioni, ma senza dubbio la rapida crescita di capitale umano è stato un fattore fondamentale per lo sviluppo rapido e solido osservato in questi paesi. Al giorno d'oggi, un numero di regioni in questi paesi ha più di un terzo della popolazione con la laurea.
68. In questi paesi l'investimento in capitale umano non solo è in media aumentato, ma in periodo recenti sono stati anche fatti notevoli sforzi per ridurre le disparità tra zone urbane e rurali, ad esempio per aumentare la qualità e la rilevanza dell'istruzione superiore al fine di sostenere lo sviluppo competitivo rurale e regionale attraverso la creazione di una maggiore specializzazione e diversificazione. In Corea, ad esempio, il decentramento comprende un ruolo chiave per un sistema universitario riformato con meno prevalenza dello sforzo in R&D nella regione attraverso una Nuova Università nazionale per l'Innovazione Regionale (progetti NURI)⁸⁷. In Irlanda una quota importante dei fondi strutturali europei che alimentano il paese è stata utilizzata per elevare il livello di abilità delle regioni rurali e intermedie del paese.

⁸⁴ FYP, p. 8 e p. 60.

⁸⁵ Dipartimento Municipale di Statistiche di Chongqing (unità dell'autore principale) (2006), p.15.

⁸⁶ Oltre il 4% in media per questi tre paesi fra il 1998 e il 2004.

⁸⁷ NURI si propone di sviluppare programmi di studio in termini di aree specializzate che sono strettamente allineate all'economia regionale.

69. In generale, questi governi hanno affrontato i problemi della diversificazione delle economie locali e regionali attraverso il miglioramento del profilo delle abilità dei laureati occupandosi molto dei bisogni del mercato del lavoro locale. Un modo importante è stato quello di migliorare l'apprendimento basato sul lavoro. Ciò comporta un tipo di trasferimento di conoscenza della "persona rappresentata" tra istituti di istruzione superiore e imprese locali. Nel Regno Unito (UK), la Knowledge Transfer Partnership (KTP, ex Teaching Company Scheme) prevede un contributo per coprire parte del costo dell'operazione per trasferire e inserire la cultura in un business partendo da una cultura di base del Regno Unito (università, college e istituti di ricerca) attraverso un progetto strategico. Piccole e medie imprese rappresentano il 90% dei partner industriali⁸⁸ della KTP. Questo schema ha ricevuto un punteggio elevato nel loro procedimento di valutazione.
70. Per far fronte al deficit di istruzione nelle generazioni più vecchie e modificare rapidamente la domanda di competenze nel lavoro, l'apprendimento permanente e l'aggiornamento delle qualifiche professionali sono prioritari. Diversi paesi hanno affrontato misure per affrontare la questione. Per esempio, alcuni paesi finanziano la formazione attraverso l'imposta sui salari e facendo formazione obbligatoria ai lavoratori. Altri promuovono un approccio orientato al mercato.
71. In Germania, il BMBF (Ministero dell'Istruzione e della Ricerca) ha istituito un programma chiamato Learning Region che sostiene la creazione di reti regionali di istituzioni che operano nel settore dell'istruzione e della formazione continua. Questo programma (120 milioni di euro per il quinquennio 2000-2007) migliorerà le infrastrutture per l'istruzione permanente. Lo sviluppo di software per questo scopo è anche parte del programma di ricerca tematica ICT supportato dal governo federale tedesco.
72. In Messico, l'Istituto di Tecnologia Monterrey, una università privata con campus in un gran numero di città in tutto il paese, ha avviato interessanti iniziative per servire zone geograficamente isolate. Ad esempio, sono stati creati Centri Sociali di Istruzione, che ricorrono al sostegno finanziario di numerosi partner (come il governo federale, le fondazioni internazionali e il settore privato). Questi Centri comprendono

l'alfabetizzazione di base, la tecnologia dell'informazione e altre forme di istruzione per adulti, nonché programmi per i giovani. Un sito web offre contenuti accademici e servizi di sostegno. Questi Centri ora coprono 700 località in tutto il Messico. Con l'aiuto dell'IT, i Centri Sociali di Istruzione sono ora emulati in altri paesi di regioni più ampie dell'America Latina.

73. Altre buone prassi si sono sviluppate nei paesi nordici, i migliori interpreti in Europa in termini di partecipazione regionale a programmi di istruzione permanente. In Finlandia, i bisogni di istruzione e sviluppo sono stati inseriti in una mappa in ciascuna delle quattro sotto-regioni della scarsamente popolata parte settentrionale del paese (Laponia). Gli istituti di istruzione superiore hanno costituito in questa regione delle reti che traggono vantaggio dalle strutture già esistenti nelle sotto-regioni e dai servizi basati sul web. Istituti simili sono apparsi in altre regioni finlandesi, incoraggiati dal Ministero dell'Istruzione, utilizzando la struttura dell'istruzione completa degli adulti propria degli istituti di istruzione superiore e degli istituti popolari. In Islanda, l'istruzione a distanza lavora con i centri di istruzione permanente, che si trovano in piccole comunità in tutto il paese e sono legati all'Università via internet e in videoconferenza (ad esempio, per l'Università dell'Istruzione e l'Università di Akureyri).

Politiche per migliorare il sistema innovativo regionale

74. La graduatoria di punteggio composito del sistema di innovazione regionale di Chongqing (RIS), calcolata dalle competenti autorità nazionali, è notevolmente superiore alla graduatoria del suo PIL pro capite, suggerendo che gli input per l'innovazione e la competitività non risultano nell'output principale desiderato: una forte performance economica⁸⁹. Chongqing si colloca al 10° posto nel punteggio complessivo del RIS, ma solo 21° nel PIL pro capite. La Provincia limitrofa di Sichuan ha un problema simile nel tradurre i suoi beni del RIS in crescita economica (collocata rispettivamente al 18° e al 26° posto). I documenti analizzati dall'OCSE per la preparazione del presente lavoro non danno spiegazioni chiare su questo fenomeno, ma vale la pena per le autorità cinesi approfondire ulteriormente questo tema..

⁸⁹ Team di Ricerca Strategica per lo Sviluppo della Cina S&T (2006), Rapporto Annuale sulla Capacità di Innovazione Regionale della Cina 2005-2006, Science Publishing, Pechino, pp. 8-9; Ufficio Nazionale di Statistica (2005), Annuario Statistico Cinese 2005, Repubblica Popolare Cinese.

75. Il *Piano per lo Sviluppo di Scienza e Tecnologia* di Chongqing osserva che la regione manca di molte risorse di innovazione importanti, mentre la confinante Sichuan ha una forte base di risorse nel campo della scienza e della tecnologia. Allo stesso tempo, questo piano e il *Piano per le Industrie High-tech* presentano lunghe liste di obiettivi, senza dare molte informazioni su come questi obiettivi saranno raggiunti. Ancora una volta, il grande numero di settori prioritari (12) crea un rischio di diffondere a pioggia le risorse e il sostegno pubblici. Forse una più stretta collaborazione con la Provincia di Sichuan, e in particolare con Chengdu, aumenterebbe le risorse complessive per l'innovazione, creando una considerevole massa critica all'interno della regione più ampia che attirerebbe poi più risorse di innovazione verso la regione, come accennato nella Prima Parte di questo documento. Tale collaborazione sarebbe particolarmente pertinente nei settori in cui la città vicina ha un chiaro vantaggio comparativo più forte della Municipalità di Chongqing, come l'informazione e la tecnologia delle comunicazioni⁹⁰, e ciò che fornisce sempre più importanti input nell'industria automobilistica.
76. I progetti elencati nel *Piano per lo Sviluppo delle Industrie High-tech*, da sostenere in ognuno dei quattro grandi settori (industria dell'informazione, industria biologica, industria dei nuovi materiali e industria dell'energia nuova/rinnovabile), sono molto specifici. Questo deve essere considerato con ulteriore e maggiore attenzione dalle autorità corrispondenti, dal momento che l'innovazione è sia l'offerta che la domanda-guidata. Sembra che ci sia poco spazio per proposte di ricerca di domanda-guidata, con il rischio di perdere potenziali opportunità per l'innovazione. Alcuni dei problemi affrontati in relazione alla politica industriale, come spiegato più avanti al paragrafo 92, dovrebbero costituire un interesse anche a questo riguardo.
77. Mentre il trasferimento di tecnologia è un obiettivo del piano, i problemi di assorbimento della tecnologia non sono energicamente affrontati. Questo è un problema sia per le imprese statali che per quelle non pubbliche. Questo stesso problema si trova, anche se in misura minore, nei paesi OCSE. In particolare, le autorità competenti possono ulteriormente analizzare come la tutela della proprietà intellettuale può facilitare (o rimandare) il trasferimento di tecnologia dalle sue fonti (centri di ricerca, imprese) ai suoi numerosi utenti (imprese, imprenditori, ecc.).

⁹⁰

Hong et al. (2007)

78. Un altro punto focale nel piano è l'uso di progetti basati sui beni immobili per la promozione di industrie o imprese competitive: zone di sviluppo industriale high-tech, zone di sviluppo di economia e tecnologia, parchi industriali, ecc. (anche se la differenza fra questi non emerge chiaramente)⁹¹. I principali progetti in questi parchi traggono beneficio da “utilizzo del territorio, approvazione del progetto, tassazione e supporto finanziario”. I parchi hanno il vantaggio di facilitare la progettazione e l'erogazione dei servizi pubblici per le attività industriali e di facilitare i collegamenti e gli scambi attraverso la “co-ubicazione”. Nei documenti di pianificazione di Chongqing c'è un approccio territoriale alla posizione dei parchi industriali che utilizza un approccio verticistico e di selezione non competitiva. Ha senso che la municipalità cerchi di trasferire le industrie pesanti più inquinanti nelle aree in cui il danno è minimo e che venga promosso il settore terziario nel nucleo urbano. Questo approccio è totalmente diverso da quello di altri paesi OCSE. Per esempio, la Bassa Slesia della Polonia ha un'esperienza interessante con i parchi industriali e le Zone Economiche Speciali (per attrarre le aziende industriali altamente competitive che sono rispettose dell'ambiente) e per segnalare diverse aree geografiche come destinazioni attraenti per gli investimenti a livello mondiale. In questa regione gli incentivi basati sui beni immobili vengono combinati con benefici fiscali preferenziali per un determinato periodo di tempo, quindi in pratica i parchi industriali e tecnologici si trovano in Zone Economiche Speciali e i due strumenti di politica agiscono insieme.
79. Tutti i paesi dell'OCSE traggono vantaggio dai parchi industriali, spesso a un livello di governo molto locale, ma essi sono solo un primo passo per uno sviluppo economico competitivo. In effetti, i risultati delle valutazioni del loro uso nei paesi OCSE hanno fornito risultati contrastanti⁹². L'uso dei parchi industriali come strumento primario della politica industriale, tuttavia, non si verifica nei paesi dell'OCSE, ma è comunque comune in Asia Orientale. Ci sono esempi di co-ubicazione con qualche successo, dato che la co-ubicazione consente al settore pubblico di organizzare le infrastrutture e l'erogazione dei servizi pubblici in modo più efficiente e di segnalare un'area. Tuttavia, la combinazione di parchi industriali e politiche preferenziali per le imprese (come nell'esempio della Bassa Slesia menzionato prima) tende a funzionare bene, ma questo rende inevitabile la

⁹¹ FYP, p. 27.

⁹² OCSE (2005), *Regioni a Edilizia Competitiva*.

domanda su ciò che guiderà il successo: l'investimento sui beni immobili o le politiche preferenziali? Il focus sui beni immobili è naturalmente più rilevante per le industrie che richiedono notevole spazio, servizi pubblici o che hanno specifici impatti ambientali.

80. L'efficacia dei pubblici-previsti Parchi Scientifici nella promozione dello sviluppo regionale non è ancora chiaro. Anche se una grande quantità di studi empirici si è concentrata sulla capacità dei Parchi Scientifici di intraprendere attività legate alla cultura, poco si sa circa la capacità dei Parchi Scientifici di eseguire funzioni di accoglienza e sostenere processi socializzanti di creazione di cultura a livello locale⁹³. E' probabile che la capacità dei Parchi Scientifici di favorire i meccanismi di *ponte* e *collegamento* tra gli attori economici aumenta quando le imprese sono caratterizzate da elevata capacità di assorbimento e relazionale. In altre parole, i Parchi Scientifici hanno bisogno di coinvolgere importanti attori locali (come le università e le dinamiche reti SME) per avere successo. Il sostegno finanziario pubblico è anche un fattore chiave, data la natura di bene pubblico propria della conoscenza scientifica.
81. Ciò che la maggior parte dei paesi OCSE, infatti, riconosce ora è che i legami commerciali tra le imprese sono ciò che supporta gli effetti positivi di clustering, con la co-ubicazione che contribuisce solo in parte a quei benefici. La co-ubicazione sostiene il pooling del mercato del lavoro, ma non necessariamente si traduce in effetti diffusivi di cultura o altri benefici che portano a una maggiore produttività delle imprese. I cluster sono efficaci a causa della cooperazione tra le imprese e altri attori del sistema di innovazione. Sostenere lo sviluppo dei cluster richiede quindi diverse interazioni politiche (norme e standard, trasferimento attivo di tecnologia, investimenti congiunti nel settore della logistica, ecc.), e non solo strumenti immobiliari per indurre la co-ubicazione. Questi supporti "deboli", al contrario dei supporti "forti" delle infrastrutture e dei beni immobili, non sono così costosi, ma sono chiaramente più impegnativi, in quanto dipendono dalla volontà e dalla partecipazione di molti attori diversi, per lo più privati. In Cina questa può essere una sfida notevole, data la storia relativamente breve di una cultura dell'economia di mercato.
82. Il programma delle Città Coreane con Cluster Innovativo, per esempio, è un tentativo di andare oltre la co-ubicazione. Questo programma fa parte del *Piano per lo Sviluppo*

⁹³

Capello, Morrison (2005)

Nazionale Equilibrato del paese. Esso tenta di trasformare i sette principali complessi industriali regionali da centri di produzione a centri regionali orientati in modo più innovativo. Una delle sfide per lo sviluppo è stata che la R&D viene effettuata nella sede centrale dell'impresa, mentre solo le funzioni di produzione hanno luogo nei parchi industriali. Lo scopo della politica del cluster innovativo è quello di rafforzare i complessi industriali, nella prima fase sette, che si concentrano principalmente sulla produzione attraverso l'integrazione sistematica dell'intensità della R&D (infrastrutture) e lo sviluppo di reti tra università, industria e istituti di ricerca (strumento di gestione). Si prevede che questa esperienza pilota sarà trasferita in seguito ad altri numerosi complessi industriali e sarà estesa a tutti i complessi industriali nazionali. Le città cluster selezionate sono specializzate in settori compatibili con le industrie di priorità nazionale. Alcuni dei centri di ricerca proposti per Chongqing presumibilmente si muovono in questa direzione.

83. Il concetto di piattaforma per supportare questi collegamenti tra le imprese e gli altri attori in un cluster è un concetto nuovo nell'*Undicesimo Piano Quinquennale di Scienza e Tecnologia*. In questo piano, vi è una breve discussione sulle piattaforme in termini di ricerca, banche dati e trasferimento tecnologico. Questo è un passo incoraggiante. I paesi OCSE sono molto attivi nell'utilizzo di diversi veicoli per queste piattaforme, con numerosi esempi che potrebbero essere interessanti per la Municipalità di Chongqing. Una lezione che le regioni OCSE stanno imparando è che invece di concentrare i loro supporti per la piattaforma di ricerca su particolari settori, si stanno concentrando su tecnologie con un tentativo attivo di sostenere progetti più ampi e quelli con un approccio multidisciplinare, o anche un approccio focalizzato sul prodotto che mette insieme attori provenienti da diverse industrie nella catena dello stesso valore.
84. Una risorsa che sembra essere generalmente poco utilizzata e non viene discussa nei documenti di programmazione della Municipalità di Chongqing è l'uso attivo delle università tecniche locali per sostenere l'innovazione nelle aree meno dotate. Nei paesi OCSE, i *politecnici* e i *colleghi* sono più orientati a soddisfare i bisogni delle regioni, mentre molte *università* si caratterizzano per essere più orientate all'ambito più nazionale. Queste istituzioni, che sono culturalmente più vicine alle piccole e medie imprese che alle principali università, svolgono un ruolo importante nel mettere le imprese e i servizi tecnologici in contatto gli uni con gli altri e nel favorire il trasferimento tecnologico e lo

scambio di informazioni, oltre a fornire servizi di consulenza direttamente⁹⁴. Gli Stati Uniti, per esempio, hanno una lunga tradizione di servizi di ampliamento a sostegno del trasferimento tecnologico nell'agricoltura, come l'Università del Wisconsin (così tagliamo la testa al toro!).

Politiche mirate alle diverse tipologie di imprese

85. Il FYP contiene una breve sotto-sezione sulla riforma delle imprese statali, e altre due sullo sviluppo dell'economia non pubblica e il rafforzamento dei meccanismi di mercato. Ma, in altre parti del documento, la discussione delle diverse politiche di sviluppo non integra la distinzione tra i diversi tipi di imprese; in particolare, poca differenza sembra essere esplicitamente fatta tra le imprese di proprietà dello stato e le imprese private⁹⁵, in termini di obiettivi e strumenti di intervento nella formulazione di politiche industriali o di scienza e tecnologia. E' evidente che questi sono settori che funzionano diversamente, in quanto affrontano vincoli finanziari e normativi non uguali, oltre a rispondere a diversi incentivi, e a prendere decisioni in modo diverso, perché hanno obiettivi diversi (per esempio, massimizzare i profitti, soddisfare gli obiettivi, ridurre al minimo il lavoro o i conflitti politici, ecc.). Pertanto, non è molto utile confezionarli in una scatola comune come unità generali di produzione. Il grande svantaggio dell'area metropolitana di Chongqing, in termini di ritardo di produttività rispetto a molte altre regioni metropolitane in Cina, è già stato sottolineato nella Prima Parte del presente documento, ed è stata data enfasi alla raccomandazione di indagare su questo grave problema in profondità. Le considerazioni fatte nei paragrafi precedenti aggiungono l'esigenza specifica di analizzare ulteriormente i problemi che sono o specifici per le imprese di proprietà dello stato, o particolari per le imprese private di diverse dimensioni, o che possono essere strutturali e comuni a tutte le imprese.
86. Un approccio distintivo per le piccole e medie imprese non appare chiaramente nei documenti programmatici rivisitati dall'OCSE per la preparazione del presente documento. Non è chiaro il perché. Le autorità locali potrebbero puntare sulle piccole e medie imprese come motori di sviluppo locale nelle aree urbane e rurali, in particolare per il loro enorme potenziale per la creazione di posti di lavoro. Sebbene la volontà del FYP

⁹⁴ OCSE (2007) X Istruzione Superiore.

⁹⁵ Il Piano Industriale prevede una sezione sulla "vecchia industria di base", ma il resto non sembra comprendere chiaramente questa distinzione strategica.

sia quella di “attuare il sostegno finanziario delle piccole e medie imprese”⁹⁶, una strategia concreta per sostenere uno sviluppo di questo tipo di imprese è ancora carente. Il sostegno finanziario è solo una delle azioni necessarie a coltivare le reti delle piccole imprese. Altre misure potrebbero consistere in: regolamenti adeguati alle loro caratteristiche strutturali; sostegno organizzato su questioni tecniche, marketing, formazione, ecc.

87. Il fatto citato nei documenti ufficiali che le grandi imprese non sono integrate in una rete di fornitori, è in parte il risultato dell’approccio verticistico della progettazione industriale e l’eredità di un regime economico dominato da imprese di proprietà dello stato. Esso rivela anche il vantaggio potenziale di norme e criteri per un ulteriore sviluppo per facilitare la delocalizzazione e il subappalto. Incoraggiare lo sviluppo di reti di fornitori aumenterebbe la competitività e creerebbe nuove fonti di crescita. Il piano relativo all’industria cita giustamente la necessità di sviluppare l’industria automobilistica e dei componenti per le moto, che hanno una storia a Chongqing e hanno raggiunto una significativa posizione competitiva. Infatti, al fine di sviluppare la regione come un centro forte per l’industria automobilistica nel tempo, la capacità delle aziende fornitrici sarà un fattore di successo decisivo. Questa tendenza è evidente in molte regioni che producono auto, come Detroit, Torino, Puebla e Göteborg, dove l’industria dei componenti e dei pezzi di ricambio ha subito una seria ristrutturazione, ma ora è riemersa con una struttura diversa, più indipendente.
88. Le economie dell’OCSE presentano esperienze interessanti in termini di sviluppo di una forte rete di fornitori. La strategia di sviluppo per la Municipalità di Chongqing coincide con questo, ma per un diverso obiettivo: mentre i paesi dell’OCSE tenderanno di creare catene di fornitura efficienti per assicurare competitività globali per l’intero tessuto industriale in una regione urbana o rurale, l’obiettivo di Chongqing si manifesta come imprese di sostegno che potrebbero trasferirsi in regioni a più basso costo o più ricche di risorse. In entrambe i casi, per promuovere cluster ed efficienti filiere di fornitura, le iniziative politiche mirano a garantire certificazioni di qualità (spesso da norme e marchi basati su associazioni di volontariato...? Che significa questo?), per esempio dare alle grandi imprese la fiducia nelle imprese locali. I programmi di sviluppo del fornitore vengono utilizzati anche per rafforzare la capacità tecnologica delle piccole e medie imprese, dato che la natura dei rapporti tra queste e le imprese di maggiori dimensioni sta

⁹⁶

FYP, p. 30.

cambiando: dall'essere puramente un fornitore in base a progetti e caratteristiche specifiche fornite dalla grande impresa, ad avere un ruolo di innovazione più diversificato e più attivo per la realizzazione dei componenti necessari al cliente.

Politiche settoriali o industriali

89. L'approccio alla competitività industriale di Chongqing è guidato dall'individuazione di settori di priorità. Secondo il FYP, questi sono: l'industria automobilistica e delle moto, l'industria delle apparecchiature e manifatturiera, l'industria di trasformazione delle risorse, le industrie high-tech e l'industria edile prevalentemente per le aree urbane, mentre i piani di secondo livello sono incentrati sull'acquacoltura, l'agroindustria e l'agricoltura su larga scala per le aree prevalentemente rurali. Tuttavia, il *Piano per lo Sviluppo Industriale* presenta un elenco di settori prioritari non del tutto analogo, che non menziona l'edilizia e aggiunge l'industria tessile e l'industria creativa/culturale. Non è chiaro perché.
90. I documenti programmatici e gli studi disponibili non approfondiscono come questi settori prioritari sono stati identificati, e qual è la logica che guida la loro identificazione. Le informazioni disponibili presso l'OCSE durante la preparazione del presente documento erano, purtroppo, scarse per ciò che riguarda la base industriale effettiva in questi settori, i cluster corrispondenti, i loro punti di forza e di debolezza, la loro posizione relativa rispetto ad altri cluster nazionali e internazionali negli stessi settori, la loro struttura organizzativa industriale, ecc. Questa mancanza di informazioni limita eventuali commenti, oltre a quelli generali presentati nella Prima Parte del presente documento.
91. Inoltre, il numero di settori scelti per il supporto è molto grande. Mentre vi è un raggruppamento di industrie mirate a sei campi chiave, ci sono numerosi settori all'interno di ogni campo chiave, tanto che gli obiettivi per il settore prioritario sono in realtà più simili a quattro volte quella cifra. Il problema con l'elenco completo è la mancanza di chiare priorità per via delle limitate risorse pubbliche per sostenerle. La Municipalità di Chongqing è una grande regione con una varietà di specializzazioni regionali. La questione è quindi la natura del sostegno che verrà fornito a questi settori, al contrario di altri.

92. Come riferimento, la maggior parte dei paesi OCSE che hanno applicato politiche industriali attive in passato – modificando in sostanza i tassi di redditività nei settori selezionati, attraverso imposte e sussidi di vario tipo, come la sottoquotazione di specifici fattori di produzione, l’istruzione pubblica gratuita, i prestiti agevolati, ecc., o elevando i prezzi del mercato interno attraverso l’aumento delle tariffe contro le importazioni concorrenti –, ha cessato di farlo, in misura considerevole, per diverse ragioni: i) il sostegno pubblico dato a settori mirati, a spese di contribuenti e consumatori, non si è sempre tradotto in investimenti fisici, maggiore produttività e innovazione o più posti di lavoro, ma ci sono state grandi inefficienze e una considerevole quantità di tale sostegno è stato tradotto in maggiori profitti per le imprese dei settori selezionati; ii) il sistema, avendo discriminato molti settori che, sebbene non siano stati inclusi nella lista dei settori selezionati, avevano tuttavia il potenziale per la crescita, ha sottoutilizzato importanti occasioni di sviluppo economico; iii) per le ragioni di cui al numero romano precedentemente menzionato, il sistema ha portato spesso a comportamenti di ricerca di rendita e corruzione; iv) la struttura dei prezzi relativi in tutta l’economia era in gran parte alterata e l’assegnazione delle risorse era sempre più inefficiente; v) infine il costo complessivo del sistema, per le finanze pubbliche, è diventato molto grande e ha avuto un forte impatto sull’inflazione e sul debito pubblico; e vi) ultimo, ma non minore, ci sono limiti nelle possibilità di crescita basate sui mercati nazionali e, poiché i paesi hanno voluto mantenere elevati tassi di crescita durante lunghi periodi di tempo, è diventato più conveniente riorientare le industrie verso mercati internazionali più ampi, un contesto nel quale le precedenti considerazioni sono state esacerbate. Per tutto questo, un trattamento preferenziale a settori specifici tende oggi ad essere molto più limitato, concentrandosi in alcune industrie o attività che sono considerate strategiche da ogni paese – l’aeronautico, per esempio.
93. Un settore che è ancora fortemente protetto o sovvenzionato in molti paesi è l’agricoltura, anche se gradualmente si stanno verificando cambiamenti anche a tal riguardo. Per lunghi periodi di tempo, si presumeva che i sussidi per l’agricoltura fossero sinonimo di sostegno allo sviluppo rurale. Attualmente, i paesi OCSE ritengono che stia emergendo un nuovo prototipo rurale, in cui i nuclei familiari più rurali ricavano solo una parte – in diminuzione - del loro reddito da attività agricole, con quote più grandi provenienti da attività diversificate in servizi, edilizia stagionale, migrazione temporanea o circolare verso i centri urbani a livello nazionale o internazionale, ecc. Pertanto, è sempre più noto

che il supporto alle famiglie rurali può essere meglio destinato attraverso la fornitura di beni pubblici alle aree rurali, o il supporto a nuove attività che possono prosperare in modo competitivo in ambienti rurali e aiutare le famiglie a diversificare ancora di più il loro reddito al di fuori dell'agricoltura – come il turismo rurale, le attività a valore aggiunto nella trasformazione degli alimenti, i servizi nel trasporto, la produzione di energia da fonti rinnovabili come l'energia eolica o solare, ecc. -, con meno sostegno che passi attraverso particolari sussidi alle attività agricole di per sé.

II.C ASPETTI AMBIENTALI

94. Nonostante gli sforzi del governo, le tensioni ambientali sono un fattore limitante per la crescita della Municipalità di Chongqing e anche per le regioni a valle dello Yangzi. Nel complesso, le preoccupazioni ambientali meritano un peso più importante nella strategia di sviluppo di Chongqing e nelle politiche settoriali. Anche se i documenti programmatici rivisitati dall'OCSE per l'elaborazione del presente documento elencano una vasta gamma di azioni, essi non sembrano dare priorità a queste o identificare approcci per il loro finanziamento e la loro attuazione. Inoltre, i fattori che causano la scarsa attuazione delle normative ambientali non sono analizzati e non vengono proposte soluzioni alternative. Le conclusioni formulate nel quadro della recente analisi⁹⁷ ambientale dell'OCSE sulle questioni riguardanti l'attuazione sono riassunte nell'**Allegato 2**.
95. Inoltre, nel FYP non è chiaro come la Municipalità di Chongqing prevede di affrontare la calamità naturale. I rischi di origine naturale colpiscono tutte le regioni del mondo in modi diversi e un gran numero di vite umane, oltre che costosi investimenti in capitale fisico – in abitazioni, impianti di produzione e infrastrutture – vengono persi quando le regioni mancano di adeguate politiche pubbliche per prevenire o reagire in modo efficace a calamità naturali (terremoti, inondazioni, frane, incendi, uragani, tornado, siccità, ecc.). Nella Municipalità di Chongqing, in particolare, considerando la grave siccità del 2007, l'eccesso di inondazioni nel passato e altre calamità naturali, sarebbe opportuno costruire un quadro di gestione delle calamità. Non solo infrastrutture di prevenzione, ma anche accordi istituzionali, sono necessari per affrontare i pericoli naturali. Molti paesi OCSE

⁹⁷ OCSE (2007), *Analisi Ambientale*

hanno adottato politiche per affrontare tali rischi. Il Giappone si distingue tra i paesi OCSE per l'attività in tal merito.

**a. SVILUPPO TERRITORIALE PER UNA PROMOZIONE EQUILIBRATA
NELLE AREE URBANE E RURALI DELLA MUNICIPALITA' DI
CHONGQING**

III.A DISPARITA' TRA AREE URBANE E RURALI

Strategia per lo sviluppo rurale

96. Il focus principale del *Piano per l'Agricoltura e lo Sviluppo Economico Rurale* sembra essere l'agricoltura, piuttosto che lo sviluppo rurale. In questo piano è previsto che le aree rurali diventino spazi di produzione agricola su larga scala, mentre milioni di abitanti delle zone rurali devono essere reinsediati nei centri urbani, secondo gli obiettivi sulla popolazione previsti per il 2020 (vedi tabella riepilogativa a pagina 26), o saranno fortemente sovvenzionati o assistiti se resteranno. Sembra come se l'idea di fondo fosse che le aree che rimarranno rurali saranno in primo luogo definite dall'attività agricola.
97. Nei paesi OCSE l'evidenza mostra che lo sviluppo rurale non può e non deve essere semplicemente equiparato alla promozione dell'agricoltura. Se la promozione della competitività dei territori rurali rimanesse legata esclusivamente alla produzione di alimenti e altri prodotti agricoli, questo bloccherebbe le aree rurali nella loro attuale situazione di luoghi di produzione di merce e si ignorerebbero le potenzialità non sfruttate. Le aree rurali, in particolare le aree rurali peri-urbane, mostrano potenzialità di sviluppo in termini di spazi commerciali, ricreativi, di conservazione dell'ambiente o di produzione di energia. I documenti rivisitati dall'OCSE per la preparazione del presente documento non indicano in quale misura gli obiettivi fissati per lo sviluppo di 'imprese a caratteristiche urbane' vadano nella direzione della diversificazione delle economie rurali (dall'agricoltura ad altre attività rurali). Ci sono importanti margini di manovra per lo sviluppo rurale, se la strategia non è ostacolata da un'idea settoriale dello spazio rurale basata esclusivamente sulla produzione agricola su larga scala, nonché se le sinergie

potenziali sono promosse in termini di aree rurali che soddisfano le esigenze urbane e viceversa.

98. Un altro focus centrale della strategia di sviluppo è presentato nei documenti programmatici che si riferiscono alla riduzione della povertà. Ciò è ampiamente giustificato dalle differenze fra zone urbane e rurali di reddito pro capite, di accesso ai servizi pubblici, ecc., come commentato nella Prima Parte del presente documento. Tuttavia, non sembra sia stata data molta più enfasi alle misure da applicare in modo uniforme su tutto il territorio, rispetto alle misure di dimensione territoriale in grado di agire alle radici del problema della povertà. Per quanto riguarda la riduzione della povertà rurale, interessanti esperienze nei paesi OCSE si possono trovare ad esempio in Messico – in entrambe le aree, urbana e rurale – e, su aspetti connessi ma diversi, in Canada. Diversi paesi dell'OCSE hanno anche importanti esperienze per quanto riguarda i gruppi di minoranza etnica.
99. I collegamenti rurali-urbani sembrano essere rivolti principalmente alle disposizioni normative: il focus sembra essere nella cancellazione dei regolamenti discriminatori in termini di accesso ai mercati del lavoro urbano, differenze nei salari minimi, ecc. Grazie all'idea di sviluppo rurale basata sull'agricoltura di cui sopra, la strategia non sembra prendere in considerazione le sinergie potenziali in termini di aree rurali che soddisfano le esigenze urbane e viceversa⁹⁸.

Il “Thousand-village Advancement and Hundred-village Demonstration”

100. Il programma “*Thousand-village Advancement and Hundred-village Demonstration*” è una componente interessante del *Piano per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale*⁹⁹. Esso sembra andare nella direzione di cercare di diversificare geograficamente la strategia globale di sviluppo rurale, e di puntare alla fornitura di beni pubblici piuttosto che solo alle sovvenzioni individuali o settoriali.
101. Molte questioni connesse con l'attuazione del presente programma rimangono aperte. Non è chiaro come i paesi previsti dal presente programma saranno selezionati (ci si basa

⁹⁸ Le Analisi Rurali preparate periodicamente dall'OCSE (come quelle in corso sulla Finlandia, i Paesi Bassi e la Scozia) trattano questo problema a lungo e possono fornire indicazioni interessanti.

⁹⁹ Piano per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale, p.30-32

sulla partecipazione volontaria? Si fa precedere una votazione?), come esso sarà finanziato (quale sarà la componente finanziaria pubblica sul totale dei costi? Quale sarà la parte di competenza degli abitanti delle zone rurali stessi?), se esso implicherà rilevanti reinsediamenti, come i beni rurali saranno protetti, ecc. Le corrispondenti autorità cinesi possono ritenere opportuno approfondire ulteriormente questi temi.

102. Dai documenti analizzati dall'OCSE per l'elaborazione del presente documento, non c'è un'indicazione chiara su quanto l'iniziativa locale andrà in questo programma. A giudicare dal Piano, l'approccio verticistico, dall'alto in basso, sembra essere prevalente, con molto poco lasciato alle iniziative locali, che sono in senso ascendente. L'approccio verticistico, che pochi decenni fa è stato osservato in diversi paesi OCSE, ha ampiamente dimostrato di non essere sufficiente a far fronte alle nuove sfide di sviluppo nel mondo di oggi: la governance multi-livello è oggi l'elemento fondamentale che garantisce che i beni pubblici mirati sono più rilevanti a livello locale.
103. Informazioni aggiuntive sono necessarie per fornire ulteriori commenti su questo programma. Attraverso il lavoro del Comitato Politico per lo Sviluppo Territoriale (TDPC) sullo sviluppo rurale, l'OCSE ha riesaminato diverse strategie comparabili (per paesi come Messico, Regno Unito, Canada, Italia, ecc.) con obiettivi simili che forniscono importanti indicazioni su cosa funziona e cosa no.

III.B FORNITURA DEI SERVIZI PUBBLICI

104. I documenti programmatici disponibili per la redazione della presente relazione, e la bibliografia complementare, non presentano una chiara valutazione della situazione in termini di condizioni attuali dei servizi pubblici nelle aree urbane e rurali. Il FYP afferma che “il livello dei servizi pubblici come la sicurezza sociale o le assicurazioni, l'istruzione, la salute e la cultura è basso, e i servizi pubblici in aree remote e nella campagna sono lungi dall'essere soddisfacenti.”¹⁰⁰ Uno studio effettuato dall'Istituto di Statistica Municipale di Chongqing nel 2006 fornisce alcuni dati che mostrano l'andamento generale per l'intera Municipalità di Chongqing e alcune vaste sub-regioni nel campo dell'istruzione e della salute (ad esempio il numero di studenti universitari, il numero di posti letto negli ospedali, ecc., vedi di nuovo **Tabella 5**, discusso in precedenza nella

¹⁰⁰ FYP, p.6

Prima Parte del presente documento), ma non fornisce ulteriori dettagli circa le disparità territoriali riguardanti i servizi pubblici all'interno di queste sub-regioni¹⁰¹. Inoltre, nei documenti programmatici analizzati dall'OCSE, la struttura di governo e la divisione delle responsabilità tra i livelli di governo per la fornitura dei servizi pubblici non vengono evidenziate in modo chiaro.

105. “Servizi pubblici di base perfetti ed equilibrati” è uno dei cinque obiettivi chiave del FYP¹⁰². Questo documento identifica diversi obiettivi da raggiungere entro il 2010, in termini di vaccinazioni, percentuale di mortalità materna, assicurazione per la pensione di base e assicurazione per l'assistenza medica di base nelle aree urbane, così come l'istruzione. Gli obiettivi specifici per le aree rurali includono l'affermazione che il 43% del totale della popolazione rurale avrà almeno la sicurezza minima, e che il 70% delle famiglie rurali potranno godere di cinque garanzie (cibo, alloggi, vestiti, cure mediche, sepoltura)¹⁰³. I documenti programmatici non sembrano includere obiettivi centrati sulla persona per altri beni pubblici come l'accesso all'elettricità, al telefono, alla telefonia mobile e alle reti internet, l'accesso alle strade, all'acqua e alla gestione dei rifiuti, ecc.; in questi settori gli obiettivi sono formulati, ma in termini di progetti.
106. I principi e gli obiettivi indicati nei documenti programmatici per quanto riguarda la fornitura dei servizi pubblici vanno nella giusta direzione, ma le politiche e i progetti corrispondenti non sono spiegati in dettaglio. Le informazioni fornite sulla spesa pubblica per raggiungere gli obiettivi prefissati sono brevi, con solo un accenno a un “aumento proporzionale delle spese per i servizi”¹⁰⁴ e l'accenno che l'80% dell'input finanziario incrementale per i servizi pubblici sarà utilizzato nelle campagne¹⁰⁵. Pertanto, sarebbe utile effettuare un'analisi completa degli ostacoli al miglioramento della fornitura di merci pubbliche: lacune in termini di risorse fiscali, mancanza di capacità umana, mancanza di efficacia, problemi di coordinamento, legami di responsabilità fra unità di servizi pubblici e amministrazione, valutazione dei bisogni, ecc.
107. In particolare, la maggior parte delle misure proposte per il miglioramento dei servizi pubblici non si riferiscono alle sfide legate alla migrazione, in particolare. Tuttavia,

¹⁰¹ Si veda il paragrafo 33 per una discussione su questi temi.

¹⁰² FYP, p. 11.

¹⁰³ FYP, p. 68.

¹⁰⁴ FYP, p. 11.

¹⁰⁵ FYP, p. 39.

chiarire ulteriormente le strategie per la fornitura di servizi pubblici e la formulazione di precisi obiettivi, in particolare per specifiche aree rurali, sarebbe utile: i) è un importante strumento di leva verso il livellamento; ii) potrebbe contribuire ad aumentare i tassi di consumo (l'alto tasso di risparmio individuale può essere spiegato in parte come un accantonamento per difficoltà impreviste); iii) favorirebbe la riforma delle aree rurali aumentando la mobilità intersettoriale della forza lavoro dall'agricoltura verso altre attività che possono essere sempre più redditizie dell'agricoltura, ma in aree rurali meglio fornite di servizi pubblici¹⁰⁶. In considerazione di quanto sopra constatato, sono necessari ulteriori sforzi per individuare meglio le esigenze in termini di servizi pubblici, e creare i meccanismi (come adeguati indicatori) per seguire la loro evoluzione, per diagnosticare meglio gli ostacoli a un'efficiente fornitura dei servizi pubblici, e definire gli obiettivi raggiungibili, sia nelle aree rurali che in quelle urbane.

108. Ci sono anche poche spiegazioni su come la strategia per la fornitura dei servizi nelle aree rurali differisce da quella nelle aree urbane. I documenti e gli studi ufficiali vedono una struttura rurale-urbana “dualistica” nei servizi pubblici (di base) che deve essere cambiata e uniformata. Sembra necessario sviluppare una strategia adeguata per la fornitura di servizi minimi nelle aree rurali. L'esperienza dei paesi membri dell'OCSE può essere informativa sulle particolari misure adattate alle aree rurali, come servizi di gruppo (sportelli unici, centri di assistenza polivalenti, ecc.); cooperazione fra unità sub-nazionali per una comune fornitura di servizi; mezzi di fornitura alternativi, come la tele-educazione e la tele-medicina, la concentrazione dei servizi in centri sub-regionali in aree con bassa densità di popolazione, ecc.

109. Il FYP¹⁰⁷ non elenca le linee guida o le istruzioni circa la riforma delle unità di servizio pubblico (*shiye danwei*), ma queste istruzioni sembrano riprodurre quelle generali stabilite a livello nazionale, senza un'analisi supplementare della situazione nella Municipalità di Chongqing. Nel precedente lavoro, l'OCSE ha espresso la sua opinione sull'importanza della riforma delle unità di servizio pubblico, in particolare per rinforzare la loro efficienza e responsabilità verso le autorità di governo locali¹⁰⁸. Come accennato nella sezione relativa alle infrastrutture, all'inizio della Seconda Parte del presente documento, i

¹⁰⁶ La maggior parte dei migranti preferiscono mantenere il loro status ufficiale come agricoltori, perché questo dà loro i diritti di utilizzo per i piccoli appezzamenti di terreno coltivabile: un beneficio più tangibile delle promesse di assistenza sociale che molti giustamente sospettano non saranno mantenute. Si veda, ad esempio, *The Economist*, 2007.

¹⁰⁷ FYP, pp. 27-28, 55, 67.

¹⁰⁸ Cfr. OCSE (2005).

paesi membri dell'OCSE hanno un'esperienza in diversi aspetti della riforma dei servizi pubblici e della pubblica utilità, nonché sull'utilizzo delle partnership pubblico-private a questi fini, che potrebbe essere interessante per le autorità cinesi.

110. La rapida urbanizzazione è prevista nel FYP, con la migrazione pianificata di 5,5 milioni di persone dalle aree rurali alle aree più urbane nel *one-hour drive circle*. Il FYP punta a migliorare il “sistema per la sicurezza dell’edilizia a basso costo”, dando sovvenzioni per le abitazioni¹⁰⁹, nonché migliorando la qualità del reinsediamento¹¹⁰. Ciò richiederà un adeguato assetto del territorio nelle aree urbane, per fornire la terra dei necessari servizi pubblici. Inoltre, per garantire l’offerta di alloggi a prezzi accessibili e decenti, queste misure politiche dovrebbero essere integrate da politiche volte a impedire la speculazione immobiliare. Alcuni paesi OCSE regolano la costruzione di abitazioni mediante accordi tra governi centrali e sub-nazionali (per esempio sul numero e il tipo di costruzioni da realizzare nel corso di un certo periodo di tempo), con regolare monitoraggio delle performance. Nei Paesi Bassi, per esempio, la Legge sui Terreni edificabili definisce diversi meccanismi giuridici per evitare la speculazione e regola i profitti sulla valorizzazione della terra da parte degli imprenditori privati, che devono essere condivisi con i governi locali. Ulteriori osservazioni e indicazioni sulla politica abitativa nel contesto della Municipalità di Chongqing richiedono più informazioni sui bisogni e sul funzionamento del mercato immobiliare.

III.C OCCUPAZIONE E SICUREZZA SOCIALE

111. Gli obiettivi delle politiche suggerite nel *Piano sull’occupazione e la sicurezza sociale* appaiono ben giustificati. Ma il particolare contesto di Chongqing rende indispensabile considerare quali obiettivi sono realistici, e quali dovrebbero essere le priorità in relazione alla creazione di posti di lavoro, alla qualità del lavoro e alla sicurezza sociale. A Chongqing l’eccezionale reinsediamento delle Tre Gole va ad aggiungersi alla moltitudine di straordinarie sfide che già mettono sotto pressione il lavoro e la previdenza sociale in tutta la Cina: la ristrutturazione dell’intera economia; la massiccia migrazione rurale-urbana ed inter-provinciale; l’adeguamento verso la “società della conoscenza”; la riduzione dei divari di reddito e di altre disuguaglianze; far rispettare la Legge sul Lavoro

¹⁰⁹ FYP, p. 68.

¹¹⁰ FYP, p. 37.

e la Legge sui Contratti di Lavoro; estendere la copertura della sicurezza sociale della popolazione. In ognuno di questi aspetti, la Municipalità di Chongqing non ha bisogno semplicemente di raggiungere le province più avanzate e gli altri paesi, ma di fare così in fretta da essere pronta alle future sfide, come l'invecchiamento demografico, che creerà ulteriori problemi alle pensioni, come in molti paesi dell'OCSE.

112. La politica di promozione dei *contratti di lavoro* è legata al rispetto della *sicurezza sociale*, ed entrambi sono parte di un obiettivo politico più ampio, che è fondamentale in tutti i paesi in via di sviluppo: ridurre le disparità tra lavoratori formali ed informali (flessibili). Per quanto possibile, l'occupazione informale dovrebbe essere formalizzata con il duplice obiettivo di dare ai lavoratori la sicurezza sociale e consentire alle aziende di svilupparsi sotto maggiori garanzie giuridiche, che possono migliorare l'accesso ai mercati del credito, a più grandi mercati di beni e di servizi, ecc. Secondo l'esperienza dell'OCSE, un'*amministrazione fiscale* trasparente ed efficiente, nonché un adeguato regolamento per le piccole e medie imprese, sono tra i più importanti strumenti di politica per la regolarizzazione di attività lavorative non ufficializzate. Nei paesi i cui governi non consentono alle imprese di nascondere gli utili al fine di evadere l'imposta sul reddito delle società per azioni, le imprese hanno più incentivi per dare ai lavoratori contratti formali con salari imponibili e sicurezza sociale, in quanto tali spese sono deducibili dal reddito imponibile delle società e riducono così l'imposta sugli utili. Inoltre, quando le norme in materia di piccole e medie imprese riflettono realisticamente i modi in cui queste operano – che sono piuttosto diversi rispetto a quelli delle grandi imprese –, ci sono minori vantaggi nel non rispettare il quadro giuridico, mentre rispettarlo fornisce migliori garanzie giuridiche e facilita la crescita e lo sviluppo delle imprese.
113. Alcune liberalizzazioni di *hukou* (sistema di registrazione del nucleo abitativo) sembrano essere in corso. Molti agricoltori che perdono la loro terra a causa della costruzione della Diga delle Tre Gole o a causa dell'espansione urbana ricevono un *hukou* urbano e la copertura pensionistica. Ma una liberalizzazione più radicale di *hukou* – se non una sua rimozione – non sarebbe giustificata nella Municipalità di Chongqing come un modo per accelerare l'integrazione del mercato del lavoro e l'assorbimento della popolazione rurale in attività più produttive nelle aree urbane? Il governo cinese sta lavorando a una soluzione graduale del problema *hukou* dei lavoratori contadini che hanno a lungo vissuto e lavorato nelle aree urbane. Nel frattempo, sembra essere previsto un nuovo sistema di

gestione della popolazione, e un sistema di gestione sociale e dei servizi sembra essere migliorato.

114. A giudicare dalle cifre citate, circa 2 milioni di lavoratori sono stati coperti dalla previdenza sociale alla fine del 2005. In altre parole, la grande maggioranza degli occupati non erano ancora coperti, anche escludendo gli agricoltori. E' inoltre da notare che la sicurezza sociale si trova ad affrontare una pressione finanziaria come risultato del gran numero di pensionati. Tuttavia, questo può essere visto come un effetto del legame storico del sistema pensionistico con le imprese di proprietà dello stato, che ora danno lavoro a meno lavoratori. Un più rapido aumento del numero di contribuenti, non ultimo i giovani lavoratori nel settore privato, potrebbe rafforzare le finanze del sistema. Le norme pensionistiche flessibili discusse nella Sezione III del Piano dovrebbe facilitare una politica per attrarre nuovi gruppi di contribuenti.
115. Il piano illustra inoltre la necessità di un migliore sistema di informazione per le assicurazioni sociali. In questo contesto, sarebbe utile considerare il trattamento dei lavoratori migranti, la cui iscrizione alla previdenza sociale è complicata dai frequenti cambi di lavoro. Una buona amministrazione delle pensioni deve essere in grado di gestire la situazione attuale della mobilità del mercato del lavoro (sebbene questa sia non solo una sfida per le pensioni, ma anche per i servizi sanitari e l'istruzione). Il problema potrebbe essere meno grave nella Municipalità di Chongqing che in alcune altre province cinesi, in quanto Chongqing ha un sistema pensionistico uniforme per tutta la municipalità. Ma con diversi milioni di immigrati che lavorano in altre province, sembra giustificato per Chongqing cercare tale cooperazione con altre province (in particolare Guangdong), in modo che i migranti possono portare i loro risparmi pensionistici con sé, invece di ritirarli in un'unica soluzione come hanno fatto troppo spesso negli ultimi anni.
116. Per quanto riguarda l'indennità di disoccupazione, il piano prende atto che numerosi lavoratori licenziati hanno beneficiato di programmi di reimpiego, mentre più recentemente il numero di lavoratori con l'assicurazione contro la disoccupazione è aumentato. In questo contesto, sarebbe utile considerare in modo più approfondito come l'orientamento professionale potrebbe essere migliorato al fine di garantire che i beneficiari di indennità cerchino attivamente lavoro. Secondo altre esperienze cinesi incontrate dall'OCSE, sia i lavoratori licenziati che i beneficiari di assicurazioni contro la

disoccupazione sono stati relativamente spesso trovati a lavorare in modo informale, e così, in realtà, hanno causato ritardi indesiderati nella loro necessaria ricerca di un lavoro. Per evitare questo, l'esperienza OCSE suggerisce che è cruciale per il servizio di collocamento coniugare la consulenza sul lavoro con l'efficace monitoraggio della ricerca di lavoro dei singoli individui, con la possibilità di ritirare i benefici se il destinatario non cerca lavoro attivamente. In alcuni paesi dell'OCSE i cui servizi di collocamento sono stati trovati relativamente efficienti, i beneficiari delle indennità di disoccupazione devono firmare un contratto con un consulente del lavoro che chiarisce i loro obblighi reciproci. A questo proposito, il governo cinese intende stabilire un nuovo sistema di gestione dell'occupazione e dei servizi che copra sia le aree urbane che quelle rurali, il rafforzamento della cooperazione del lavoro interregionale per migliorare l'organizzazione del flusso di lavoro e dell'occupazione.

117. In ogni caso, data la disparità di reddito tra aree rurali e urbane, le politiche attive del lavoro possono contribuire significativamente alla crescita del PIL, se riescono a trasferire le risorse umane dalle attività dalla bassa produttività a quelle più produttive. Ciò richiede, ancora una volta, per una coerente articolazione di politiche settoriali quali la promozione degli investimenti privati (nazionali o stranieri) e l'accesso ai più grandi mercati, di aumentare la competitività delle imprese (per la serie di interventi politici precedentemente considerati), le politiche fiscali e finanziarie nei confronti delle imprese, un miglior clima per le imprese, una miglior regolamentazione, ecc. Nell'esperienza dei paesi OCSE, i risultati tendono ad essere più efficaci quando un tale coordinamento politico ha un chiaro approccio territoriale. In tal senso, sembra plausibile che la Municipalità di Chongqing possa beneficiare dell'assegnazione di questa responsabilità alle autorità locali.

IV. SINTESI E CONCLUSIONI

118. La strategia di sviluppo proposta per la Municipalità di Chongqing presenta molti aspetti positivi e solidi. La strategia tiene ben conto di due delle caratteristiche essenziali della regione, la sua posizione sul corso superiore del fiume Yangzi, e l'imperativo di preservare l'equilibrio ecologico. Inoltre, alcuni principi fondamentali del buon governo e

dello sviluppo economico si riflettono nella strategia, come un processo strutturato di decisioni politiche e un'attenzione volta a limitare le disparità e a garantire che la crescita sia favorevole ad un aumento complessivo nel reddito medio individuale. Infine, la strategia di sviluppo territoriale propone giustamente di limitare l'attività economica nelle aree ecologicamente fragili.

119. L'analisi dei documenti FYP e degli studi preliminari, integrata dal precedente lavoro dell'OCSE intrapreso nel quadro della collaborazione dell'organizzazione con la Cina, suggerisce alcuni punti che i politici cinesi potrebbero considerare per migliorare ulteriormente la strategia di sviluppo di Chongqing.
120. *La metodologia seguita per il processo politico decisionale potrebbe essere migliorata in tre modi.* In primo luogo mettendo in rilievo le risorse e le sfide della Municipalità di Chongqing, rispetto ad altre corrispondenti municipalità o regioni cinesi e straniere. In secondo luogo, analizzando e anticipando in modo più sistematico i problemi e gli ostacoli incontrati per attuare le politiche. In terzo luogo, elaborando ulteriormente l'idea proposta per la strategia di sviluppo della Municipalità di Chongqing come una chiara risposta alle sfide individuate come prioritarie nel FYP.
121. *L'approccio politico presenta diverse ambiguità;* il loro chiarimento potrebbe contribuire a dare più forza al processo politico decisionale e potrebbe anche contribuire alla progettazione di una strategia generale più coerente. Queste sono: un'ambiguità circa il ruolo dei meccanismi di mercato, in un contesto in cui l'intervento dello stato nell'economia sembra essere ancora importante; un'ambiguità sull'approccio adottato per definire ed affrontare le disparità territoriali (in termini di PIL pro capite, livello di reddito, o accesso ai servizi pubblici); l'importanza attribuita ai legami economici con Chongdu nella visione strategica di Chongqing come "centro economico del corso superiore del fiume Yangzi"; un approccio allo sviluppo rurale riconoscendo l'importanza di fornire servizi pubblici o concentrando l'attenzione essenzialmente sull'aumento della produttività nell'agricoltura.
122. *Le diverse dimensioni di Chongqing come centro economico del corso superiore del fiume Yangzi (polo di comunicazione, moderna base economica, centro finanziario, centro culturale) potrebbero essere troppe, contribuendo così ad offuscare tale visione*

strategica. Se tutte queste dimensioni sono importanti per lo sviluppo economico, vi è la necessità di identificare in modo più restrittivo e preciso i punti forti e le risorse inutilizzate per la crescita della Municipalità di Chongqing e di anteporli nella visione strategica.

123. *Ci potrebbero essere tensioni tra la ambiziosa visione strategica della Municipalità di Chongqing come centro economico del corso superiore del fiume Yangzi e gli imperativi ecologici nella regione*. Sebbene i politici della Municipalità di Chongqing integrino chiaramente vincoli ambientali nello sviluppo e nella strategia territoriale, vista la situazione relativamente arretrata della regione sotto questo profilo, dovrebbero essere fatti ulteriori sforzi. La crescita del *one-hour drive circle* dovrebbe essere incoraggiata, ma in stretta conformità con le problematiche ambientali. Una possibile soluzione potrebbe essere quella di integrare in modo esplicito le problematiche ambientali in una visione strategica comune, sviluppando Chongqing anche come centro economico sostenibile.
124. *Un punto importante per migliorare la strategia di sviluppo di Chongqing sarà quello di sviluppare una migliore governance coordinata su più livelli*, con ulteriore peso dato ai flussi in senso ascendente delle informazioni nella politica e nei processi decisionali. Sebbene il processo di pianificazione tenga conto di un'importante coerenza nel processo politico decisionale, una mancanza di coordinamento tra i governi a livello di contea e di distretto può essere una delle principali debolezze con diverse conseguenze negative. Simili situazioni osservate nei paesi OCSE hanno dimostrato che questo porta a una duplicazione degli investimenti pubblici e a uno spreco di risorse pubbliche e del territorio. Un'altra possibile conseguenza è una troppo forte ricerca della crescita economica a tutti i costi da parte dei governi sub-municipali apparentemente spinti in una certa misura dagli incentivi dati dai dirigenti locali e dai divari talvolta esistenti tra responsabilità e risorse. Maggiore coordinamento tra i governi a livello di contea consentirebbe un processo di sviluppo più armonioso. Sebbene vi sia il generale riconoscimento che le politiche dovrebbero tener conto delle specificità locali, il processo politico decisionale sembra essere prevalentemente caratterizzato da un approccio verticistico.
125. *Per stimolare la crescita, le politiche settoriali e le politiche su scienza e tecnologia dovrebbero essere integrate da politiche volte a migliorare l'ambiente globale economico*

e degli investimenti, ossia l'efficienza della pubblica amministrazione, l'efficacia dei servizi pubblici, la qualità ambientale, il quadro normativo e l'applicazione di leggi e disposizioni, ecc.

126. *I parchi industriali e gli investimenti in infrastrutture complesse dovrebbero essere integrati da investimenti in infrastrutture leggere*, per esempio i collegamenti commerciali tra imprese, che sono una conseguenza ed un effetto positivo del clustering (cioè del raggruppamento omogeneo), con la co-ubicazione che però contribuisce solo in parte a tali benefici. I sostegni “leggeri”, al contrario dei sostegni “complessi” delle infrastrutture e dei beni immobili, non sono così costosi, ma sono chiaramente più impegnativi Cina, data la relativamente breve storia dell'economia di mercato.
127. *Le PPP non costituiscono necessariamente una panacea*, sebbene sia conveniente considerarli giustamente come una possibilità in più che in certe circostanze può contribuire a fornire migliori servizi pubblici alla popolazione in determinate aree. L'esperienza dei paesi OCSE mostra che l'introduzione delle partnership pubblico-private¹¹¹ per avere successo richiede una serie di condizioni: una sufficiente concorrenza (che richiede la partecipazione di imprese estere) e un quadro di buon governo (trasparenza sui corrispondenti bilanci pubblici, garanzie governative e sopravvenienze passive, un chiaro contesto giuridico e normativo, un'unità indipendente di monitoraggio delle PPP, e l'uso di indicatori di performance).
128. L'urbanizzazione può contribuire ad accelerare la crescita, se le persone si trasferiscono da attività rurali di fatto meno produttive verso attività più produttive nelle aree urbane. Si può anche dar luogo a una miglior fornitura di prodotti pubblici locali, sfruttando le economie di scala da servizi di pubblica utilità che servono popolazioni più concentrate e più numerose. Eppure, la maggior percentuale di popolazione rurale e di impiego nelle attività primarie rende necessario adottare anche, con la stessa importanza, strategie per la diversificazione economica e la fornitura di servizi pubblici nelle aree rurali.
129. *Quattro questioni sembrano ricevere poca attenzione*: i collegamenti rurali-urbani, la creazione di posti di lavoro, la riforma delle imprese di proprietà dello stato, e lo sviluppo delle piccole e medie imprese.

¹¹¹ Cfr. Burger (2007)

130. *E infine, ma con grande importanza, le cause della produttività relativamente bassa nella regione metropolitana di Chongqing devono essere analizzate e una serie oculata di efficaci politiche pubbliche devono essere attuate in modo coerente per migliorare la situazione. Questa è una questione fondamentale se la regione metropolitana al centro del one-hour drive circle deve funzionare come motore di crescita per tutta, o per grandi aree, della Municipalità di Chongqing.*

BIBLIOGRAPHY

Chongqing official documents and studies

Chongqing Municipality planning documents

Chongqing's 11th Five-year Plan (FYP) for National Economic and Social Development (pdf), 15 February 2006, 89 pages

Chongqing Statistical Yearbook 2006 (pdf), Chongqing Municipal Bureau of Statistics, 473 pages
Plan for the Development of the Three Main Economic Zones

(重庆市人民政府关于印发重庆市国民经济和社会发展第十一个五年规划三大经济区发展规划的通知) (8 October 2006, 33 pages)

Plan for Agriculture and Rural Economic Development

(重庆市人民政府关于印发重庆市国民经济和社会发展第十一个五年规划农业和农村经济发展重点专项规划的通知) (1 August 2006, 35 pages)

Plan for the Development of Industry and the Revitalising of the Old Industrial Base

(重庆市人民政府关于印发重庆市国民经济和社会发展第十一个五年规划工业发展和老工业基地振兴重点专项规划的通知) (8 October 2006, 43 pages)

Plan for Science and Technology Development

(重庆市人民政府关于印发重庆市国民经济和社会发展第十一个五年规划科学和技术发展重点专项规划的通知) (15 July 2006, 35 pages)

Plan for the Development of High-tech Industries

(重庆市国民经济和社会发展第十一个五年规划高技术产业发展重点专项规划) (?, 32 pages)

Plan for Employment and Social Security

(重庆市人民政府关于印发重庆市国民经济和社会发展第十一个五年规划就业和社会保障重点专项规划的通知) (7 July 2006, 26 pages)

Plan for the Building of Urban Development

(重庆市人民政府关于印发重庆市国民经济和社会发展第十一个五年规划城镇体系建设重点专项规划的通知) (21 September 2006, 17 pages)

Plan for the Informatisation Programme

(重庆市国民经济和社会发展第十一个五年规划信息化专项规划) (?, 31 pages)

Studies

Chongqing Municipal Development and Reform Commission (2007), Chongqing's general thought and main countermeasures on "Taking advantage of a municipality directly under the central government and achieving scientific development"

(重庆市“发挥直辖优势、实现科学发展”总体思路和主要对策的研究) (Cq NDRC, January 2007, 20 pages)

54

Party School of Chongqing and Chongqing School of Administration [Leading author institutions] (2006),

The historical background and Central government's strategic intentions in establishing Chongqing as a centrally-administered municipality (“打好直辖牌、实现科学发展” 子课题之一：中央设立重庆直辖市历史背景和战略意图的研究) (December 2006, 20 pages)

Task group lead by Wang Chongju (2006), The position and role of Chongqing as a newly created centrally-administered municipality in the nation's development (“打好直辖牌，实现科学发展” 子课题之二：关于重庆作为新兴直辖市在全国发展大格局中的战略地位与作用的研究) (December 2006, 22 pages)

Municipal Statistics Bureau of Chongqing [Leading author group] (2006), Development changes of 10 years of Chongqing as a centrally administered municipality and remaining main challenges (“打好直辖牌，实现科学发展” 子课题之三：重庆直辖十年的发展变化及存在主要差距研究) (December 2006, 22 pages)

Chongqing University [Leading author unit] (2006), Main objectives and basic channels of building Chongqing as the most important economic centre of the upper Yangtze region (“打好直辖牌、实现科学发展” 课题之四：重庆建设成为长江上游经济中心的主要目标和基本途径研究) (December 2006, 19 pages)

Office of Municipal Government (2006), How to build a more dynamic and open development environment (“打好直辖牌、实现科学发展” 子课题之七：关于营造更具活力更加开放发展环境的研究) (December 2006, 21 pages)

Others

Report on the work of the Chongqing Municipal Government - delivered at the Third Session of the 2nd Municipal People's Congress of Chongqing, January 12, 2005. (in English, 29 pages)

2006—2007 Key projects for Chongqing investment, (?, 42 pages).

Complementary bibliography

Burger, Phillip (2007), “Public Private Partnerships: in pursuit of risk sharing and value-for-money”, *OECD Journal of Budgeting*, forthcoming.

Chreod (2005), “Chongqing metropolitan region – A background report”, 30 March 2005.

Chreod (2007), “Mission report from Chongqing”, unpublished document.

Démurger, Sylvie and Jeffrey D. Sachs, Wing Thye Woo, Shuming Bao, Gene Chang (2002), “The relative contributions of location and preferential policies in China’s regional development: being in the right place and having the right incentives”, *China Economic Review* 13 (2002) pp. 444-465.

Duan, Yuefang and Shawn Steil (2003), “China Three Gorges Project Resettlement: Policy, Planning and Implementation”, *Journal of Refugee Studies*, Volume 16, Number 4, December 2003, pp. 422-443(22).

55

Égré, Dominique and Pierre Senécal (2003), “Social impact assessments of large dams throughout the

world: lessons learned over two decades”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, Volume 21, Number 3, 1 September 2003 , pp. 215-224(10).

Hong, Sung-Bum, and Deok-Soon Yim (2007), “Regional Innovation Systems and Policy: The Case of Sichuan Province (City of Chengdu)”, unpublished report for the OECD.

Jackson, Sukhan and Adrian C. Sleight (2001), “The Political Economy and Socio-Economic Impact of China's Three Gorges Dam”, *Asian Studies Review*, Volume 25, Number 1, March 2001, pp. 57-72(16).

OECD (2005), *Governance in China*, OECD, Paris.

OECD (2005b), *Economic survey: China*, OECD, Paris.

OECD (2006), *Agriculture review*, OECD, Paris.

OECD (2007a), *China's regional programmes for the West, Northeast and Centre regions*, Olis document GOV/TDPC (2007)14

OECD (2007b), “*Policy Brief: Feasible financing strategies for water supply and sanitation*”, OECD, Paris.

The Economist (2007), “China’s Chicago”, *The Economist*, 28 July 2007.

Yong, Hu, “Mapping methane emissions from the Three Gorges reservoir area: A feasibility study”, www.GISdevelopment.net (consulted on 30 July 2007).

World Bank (2006), “Governance, investment climate, and harmonious society: competitiveness enhancements for 120 cities in China”, World Bank document.

ALLEGATO 1-CITTA' COMPETITIVE: ESTRATTI

Visioni strategiche per lo sviluppo metropolitano: conclusioni da Città Competitive

1. “Visualizzare le attività economiche di una regione metropolitana, cercare di favorire la posizione di particolari attività all'interno della regione, fornire un ambiente in cui sia tali attività sia la popolazione in generale prosperino, implica che ci sia una visione strategica a livello della regione metropolitana. Si dovranno affrontare le questioni di se e come i cluster esistenti o neo specializzati vadano incoraggiati; il ruolo che sarà interpretato dall'istruzione superiore e dalla ricerca, nonché una maggiore istruzione di base e professionale; e, ulteriormente connessa all'istruzione e alla ricerca, la strategia per migliorare la capacità di innovazione della regione. Le autorità pubbliche occupano una posizione centrale per la creazione di tali visioni; ma c'è il rischio di una diretta sostanziale pianificazione economica di una specie che non può funzionare in un'economia dinamica e in evoluzione. Le visioni strategiche sono molto importanti, ma è

necessario distinguere questo processo dalla pianificazione economica nel più vecchio significato. Centrale per valorizzare le opportunità della visione strategica regionale all'interno dei mercati liberi e aperti è un passaggio dalla fornitura di sussidi o restrizioni nel commercio al sostegno indiretto per l'ambiente imprenditoriale e la fornitura di infrastrutture. E' importante che le autorità pubbliche prendano nota di quali attività siano già fiorenti nella loro regione, e di quali, sulla base di elementi di prova altrove, sembrano essere le nuove attività che dovrebbero essere in grado di prosperare. In questo processo la partecipazione diffusa di una serie di azionisti contribuirà a garantire sia un forte contributo di idee e di prospettive, che un conseguente impegno nella idea raggiunta. Le visioni strategiche devono anche essere in grado di cambiare e di rispondere alle nuove sfide. Questo viene più facilmente raggiunto se si è ben capito sin dall'inizio che la visione è un processo permanente di sviluppo e non qualcosa di stabilito a un certo punto nel tempo. Continueranno comunque ad esserci rischi nelle politiche di sviluppo basate su una visione strategica. Le politiche che forniscono risorse che possono essere utilizzate dagli imprenditori possono essere difficili da collegare direttamente con gli obiettivi di performance che sono una parte fondamentale della amministrazione pubblica contemporanea, per due motivi. In primo luogo, alcune attività non possono essere collegate direttamente alle azioni delle imprese. In secondo luogo, anche se un collegamento può essere fatto, in nessun modo tutte le attività imprenditoriali avranno successo. Il secondo motivo presenta particolari problemi per le amministrazioni pubbliche che non sono abituate ad accettare il fallimento. Le più vecchie politiche di sostegno, come le strutture speciali di protezione, di sovvenzione e di guida nei confronti di ben consolidate industrie locali, raramente si sono confrontate con questa visione, fino agli anni finali del crollo delle industrie interessate. La reazione nei confronti di tale esperienza ha portato ad un periodo di ritiro di qualsiasi intervento da parte delle autorità pubbliche a tutti i livelli, le quali finirono per credere che essi non avessero alcun ruolo nell'attività di sostegno economico. Né questo, né il vecchio approccio sono appropriati per un periodo in cui il cambiamento e l'incertezza sono endemici, ma dove la visione strategica regionale e le minuziose autorizzate politiche possono chiaramente avere un ruolo nel promuovere la competitività delle imprese nella regione. E' necessario trovare nuovi mezzi per aiutare le autorità ad affrontare i rischi e possibili insuccessi occasionali, cercando contemporaneamente di valutare la qualità e il successo delle loro azioni. E' importante che le autorità di capiscano che non è possibile prendere le decisioni amministrative che particolari attività economiche fioriranno in una particolare regione. Le aziende che sono attratte da una regione o da un settore devono avere le giuste qualità imprenditoriali e manageriali, se vogliono avere successo, anche nel migliore degli ambienti; e alcune nicchie di mercato potrebbero essere già troppo piene. Questo non vuol dire che le politiche pubbliche non possono svolgere un ruolo attivo nel cambiare i

vantaggi comparativi di una regione, ma in modo attenuato. Se un'azienda fallisce, i suoi dipendenti altamente specializzati saranno probabilmente in grado di trovare un impiego alternativo che utilizza le loro competenze senza lasciare la regione; il capitale e gli impianti investiti nell'azienda rimangono a disposizione delle imprese di maggior successo, anche all'interno della regione. Questa strategia regionale ha bisogno di capire le diverse identità che la abbracciano, promuovendo le complementarità e le interdipendenze, ma anche riconoscendo le differenze e le peculiarità. Essa deve inoltre comprendere come la regione metropolitana creerà un ambiente vivibile con forti infrastrutture ed eviterà la creazione di aree di segregazione e inclusione sociale, ma ci sarà anche bisogno di dire qualcosa circa il tipo di attività economiche che le infrastrutture e altre politiche pubbliche intendono sostenere e incoraggiare. Formulazioni di questo genere necessitano di combinare la visione e l'ambizione con il realismo, e di includere serie valutazioni di ciò che tali politiche sono verosimilmente in grado di raggiungere. E' molto probabile che ci saranno tentativi di associare la regione - o trarre vantaggio dalle associazioni esistenti - con settori specifici. Alcune di tali specializzazioni sono basate su un piccolo numero di grandi imprese, anche se l'esperienza del periodo Fordista della produzione ha dato corpo a salutari lezioni sui rischi di iperdipendenza. Ciò ha riguardato non solo un'eccessiva dipendenza da un settore, ma da organizzazioni di grandi dimensioni che spesso hanno lasciato aree con specializzazioni di competenza che escludevano l'imprenditorialità e l'adattabilità. Alla luce di questa esperienza, non è sorprendente che molti piani di sviluppo locale e regionale includano ora ruoli per le PMI e altre forme di impresa che rafforzeranno la capacità locale. Questo ha spesso comportato una concentrazione su clusters specializzati, in quanto questi consentono alle PMI di sfruttare l'innovazione. L'esperienza delle regioni metropolitane di maggior successo suggerisce che un certo numero di temi chiave deve essere affrontato da visioni strategiche. L'incoraggiamento di clusters di specializzazione e delle loro caratteristiche esigenze infrastrutturali e di networking (reti di servizi) è uno di questi. I cluster non coinvolgono solo le imprese, ma un certo numero di altre istituzioni di supporto, primi fra tutti i locali istituti di istruzione superiore e di ricerca che interagiscono regolarmente con le imprese creative, scambiando con esse idee e personale. Gli esempi su cui si basano tali conclusioni provengono principalmente da settori high-tech molto pubblicizzati; ma non tutte le regioni metropolitane possono specializzarsi in quello che è un campo relativamente ristretto di attività, all'interno del quale il successo può essere difficile da raggiungere. E' essenziale anche affrontare possibili visioni strategiche che non dipendono da attività ad alta tecnologia".

A proposito dell'utilizzo delle partnership pubblico-private: lezioni dall'esperienza dei paesi OCSE

2. “Un approccio di crescente importanza per il finanziamento di grandi progetti pubblici in un periodo di austerità fiscale è quello della partnership pubblico-privata (PPP). Le PPP sono accordi contrattuali tra un'agenzia pubblica e una società privata. Attraverso questo accordo, le competenze e le attività di ciascun settore (pubblico e privato) vengono condivise nella realizzazione di un servizio o di una struttura ad uso del pubblico. Oltre alla condivisione di risorse, ciascuna parte condivide i potenziali rischi e i benefici. Dal punto di vista del settore pubblico, ci sono due principali attrazioni. In primo luogo, le PPP permettono a un'autorità di far leva su ulteriori finanziamenti, senza ricorrere a risorse economiche. In secondo luogo, si dividono i costi e i rischi dei progetti tra i settori pubblico e privato, attingendo a competenze ed economie di scala nel settore privato che sono raramente impiegate per le politiche pubbliche. La questione chiave nel valutare l'uso delle PPP è se l'efficienza e l'efficacia sono aumentate. Allo stesso tempo, ci sono alcuni rischi, che richiedono adeguate garanzie per proteggere l'interesse pubblico. In particolare, è probabile che ci siano asimmetrie di informazione e di impegno tra le diverse parti degli accordi. Queste considerazioni devono ora tener conto di PPP più “inclusive”, alle quali i vari attori locali dei progetti di sviluppo, profit e non-profit, possono contribuire. I partner privati devono partecipare il prima possibile a una fase preliminare, in modo da poter suggerire iniziali piani di sviluppo delle infrastrutture o piani alternativi. D'altra parte, la partecipazione preliminare del settore privato può produrre problemi di trasparenza e responsabilità. I piani proposti dalle imprese possono concentrarsi sul loro rendimento, piuttosto che sui generali benefici socio-economici di una regione. E' quindi importante per i politici garantire procedure per valorizzare le fonti esterne positive dei progetti senza sacrificare le innovazioni private. Il settore pubblico dovrebbe decidere l'elenco delle priorità dei progetti di infrastrutture globali ed intraprendere studi sulla fattibilità di ogni progetto prima di decidere se un tale progetto possa essere attuato con la partecipazione dei privati. C'è un'elevata possibilità che i progetti socio-economicamente impraticabili non possano produrre risultati positivi, indipendentemente dal tipo di realizzazione del progetto (se sono attuati attraverso il tradizionale approvvigionamento pubblico o tipo PPI/PPP). I governi puntano sempre di più sui sostegni indiretti finanziari e/o istituzionali per le risorse degli investimenti del settore privato (ad esempio, lo sviluppo di mercati di capitale secondario per gli investimenti sulle infrastrutture), piuttosto che sui sostegni diretti (ad esempio, le sovvenzioni), che possono creare questi problemi di rischio morale. Se i partner privati aspettano i sostegni diretti del governo, è più probabile che trascurino la creazione di valore negli investimenti nel lungo termine. Così, il sostegno pubblico

deve essere più concentrato sulla creazione di ambienti favorevoli per le finanze, la competenza e anche i programmi dei partner privati. L'attenzione deve essere prestata al monitoraggio e ad altri costi e alla garanzia che i destinatari più bisognosi non siano esclusi dai servizi a causa degli sforzi per massimizzare l'efficienza. Ci sono dei rischi che l'eccessivo utilizzo delle PPP possa portare alla perdita della competenza delle organizzazioni pubbliche nelle funzioni critiche, e che gli attori del settore privato facciano leva sui processi decisionali nel settore pubblico, compromettendo così la fiducia pubblica nel governo (OCSE, 2004b). L'esperienza nei paesi OCSE suggerisce che i governi tendono a conservare la maggioranza dei rischi. Deve essere rigorosamente condotto un confronto tra benefici e costi delle PPP rispetto ai tradizionali approvvigionamenti, e le PPP devono essere sottoposte almeno allo stesso esame delle spese tradizionali nel processo di bilancio. Le autorità pubbliche locali hanno bisogno di una guida e, per quanto è possibile, di processi standardizzati per la selezione e il funzionamento delle PPP. Questo aiuto non riguarda solo le norme per la concorrenza, ma anche i passi da seguire per individuare i migliori partner, valutare l'efficacia della scelta delle PPP, e diffondere informazioni ad altre giurisdizioni locali. La questione chiave nel valutare l'uso delle PPP è se l'efficienza e l'efficacia sono aumentate. L'intera Corea e Seul, in particolare, si sono evoluti con risposte creative alla sfida del fornire servizi sempre più necessari, con un piccolo settore pubblico e carico fiscale molto basso (Choi, nd), e il loro utilizzo dei meccanismi delle PPP aumenterà in futuro. Anche così, le città di Seul e altre città dovrebbero forse essere caute nel vedere le PPP come la soluzione sempre pronta per la sfida di soddisfare la domanda di infrastrutture e servizi”.

ALLEGATO 2 – ATTUAZIONE DI POLITICHE AMBIENTALI IN CINA: SINTESI DELLE PRINCIPALI CONCLUSIONI TRATTE DALLA RECENTE ANALISI AMBIENTALE SULLA CINA CONDOTTA DALL'OCSE

1. Per guidare il processo decisionale e di priorità di azioni vi è la necessità di consolidare e potenziare le informazioni sulla salute e l'ambiente e sviluppare le capacità di riferire sulle esposizioni di gruppi specifici di popolazione a rischi ambientali per la salute (ad esempio la salute sul lavoro, l'impatto sulla salute vicino ai complessi industriali inquinanti, la salute dei bambini) .3.
2. Progredire sul fronte delle questioni ambientali implica sforzi e cambiamenti di condizioni, capacità e operazioni da parte delle amministrazioni locali di protezione dell'ambiente. Attualmente l'EPB provinciale riceve indicazioni dalla State Environmental Protection Administration (SEPA,

Amministrazione Pubblica per la Protezione dell'Ambiente...ho preferito inserire la traduzione qui, perché c'è la sigla, ma vedi tu), ma istituzionalmente e finanziariamente è subordinato ai responsabili provinciali delle decisioni economiche. Pertanto, le azioni delle EPB sono più dirette da quelle ufficiali che dalla SEPA. Questo ha spesso dannose conseguenze sugli impatti ambientali, poiché i governi locali tendono a favorire lo sviluppo economico al di sopra delle considerazioni ambientali. Anche se diverse misure sono state adottate per rafforzare la posizione delle EPB (per esempio la SEPA è ora coinvolta nella nomina dei capi delle EPB locali; tutte le EPB provinciali hanno ricevuto uno status di istituzioni indipendenti nel 2000; in alcune province, le EPB locali sono tenute ad essere subordinate alla EPB provinciale, piuttosto che ai governi locali) lo status e le capacità degli uffici ambientali sono insufficienti. In quello che potrebbe essere un modello per altre province, l'EPB provinciale di Jiangsu è stata promossa a Dipartimento, allo stesso livello delle maggiori agenzie economiche e settoriali. La recente decisione di istituire centri di applicazione regionali (con uno a Chengdu per le regioni Occidentali) dovrebbero contribuire a rafforzare la gestione ambientale e la garanzia di conformità. Dovrebbero anche essere stabilite delle procedure per la formazione continua del personale delle autorità ambientali per assicurare una regolare e sostenibile valorizzazione delle competenze e una fornitura di informazioni sui nuovi regolamenti e sugli approcci alla gestione ambientale. Gli enti locali di formazione selezionati dovrebbero diventare centri di eccellenza regionali.

3. Il processo di decentramento ha spesso comportato che i governi locali acquisissero delle responsabilità senza i mezzi necessari per raggiungerle. Ai governi locali sono delegate più responsabilità da parte del governo centrale per affrontare i problemi locali ed essi sono tenuti a fornire fondi locali per l'attuazione. Questo ha creato ai locali funzionari ambientali il problema di dover incrementare le entrate. Fino al 2003, le EPB dipendevano dalle entrate della tassa per l'inquinamento per finanziare le loro operazioni. Le EPB sono coinvolte sia nella conduzione che nella valutazione delle EIA, e le stazioni di monitoraggio ambientale preferiscono un contratto di lavoro da parte delle imprese agli incarichi controllati regolarmente dalle EPB. Questi conflitti di interesse devono essere affrontati. Le EPB devono individuare percorsi alternativi per finanziare le loro attività. Far pagare i servizi collegati alle concessioni, come praticato in alcuni paesi OCSE, potrebbe essere un'opzione.

4. La registrazione delle sostanze inquinanti e le concessioni ambientali sono tra gli strumenti chiave che consentono la gestione degli impatti ambientali da parte dell'industria. Tuttavia, in Cina, questi strumenti sono frammentati e non sostenuti da disposizioni vincolanti e procedure. Nelle

concessioni, solo le norme ambientali sono considerate, e la base metodologica per la loro determinazione è debole e non coerentemente applicata in tutto il paese. Pertanto, il sistema delle concessioni ambientali richiede una seria revisione e lo sviluppo di una base giuridica per la sua applicazione. La riforma del sistema delle concessioni dovrebbe gettare le basi per un'applicazione più efficace ed efficiente che è stata identificata come una delle priorità fondamentali da parte dello Stato e delle amministrazioni provinciali che si occupano di ambiente.

5. La riduzione del divario di attuazione è una delle sfide più importanti nel miglioramento della performance ambientale in Cina. Le autorità cinesi hanno riconosciuto il problema, più recentemente con la Decisione del Consiglio di Stato del dicembre 2005 sull'Attuazione del Concetto Scientifico di Sviluppo e Rafforzamento della Salvaguardia dell'Ambiente. La decisione prevede una rigorosa applicazione delle leggi e delle norme ambientali e una dura risposta alla non conformità, così come il rafforzamento del sistema dei procedimenti giudiziari. Essa ha inoltre chiesto un maggiore impegno del pubblico nella promozione delle norme ambientali. Un monitoraggio più forte, l'ispezione e le capacità di applicazione possono stabilire una migliore combinazione di incentivi per la conformità e sanzioni per la violazione dei requisiti ambientali. Anche se diversi tipi di sanzioni per la non conformità sono utilizzati dalle autorità che si occupano di ambiente, esiste un ampio divario tra ciò che l'EPB è autorizzata ad applicare e quello che viene effettivamente fatto quando le imprese violano le regole ambientali. In molti casi, le approvate e d installate apparecchiature di controllo dell'inquinamento dell'aria e delle acque vengono messe in funzione solo nei momenti in cui sono attese le visite degli ispettori, poiché coloro che inquinano sono più interessati a risparmiare sui costi di funzionamento o, nel caso delle acque reflue, le comunità non possono permettersi di gestire gli impianti di depurazione. Una percentuale significativa di piccole e medie imprese, comprese quelle nelle zone rurali e nel settore dei servizi nelle aree urbane, non sono ispezionate a causa della mancanza di capacità o di vincoli derivanti dalla "pragmatica" applicazione (notevole potere discrezionale viene applicato dalle EPB per decidere come far rispettare i requisiti ambientali), o di conflitti di interesse tra le parti economiche e ambientali dell'amministrazione. Inoltre, sotto la guida delle *guanxi*, l'EPB può essere indulgente nei confronti degli inquinatori che generano entrate fiscali o creano opportunità di occupazione per la popolazione locale. L'applicazione pragmatica spinge anche le EPB verso la raccolta di "frutti appesi in basso", cioè la raccolta di occasioni più semplici ed immediate individuando prima il target dei grandi inquinatori e lasciando le PMI senza sorveglianza, anche se il loro volume di inquinamento può essere molto più grande. Per affrontare questi problemi dovrebbe essere sviluppata un'adeguata *strategia di garanzia della conformità*, anzitutto per promuovere la

conformità mediante azioni di sensibilizzazione, sviluppo di capacità, pressione dell'opinione pubblica e incentivi per un migliore comportamento ambientale. Dovrebbero essere promossi progetti di volontariato, quando possibile. Allo stesso tempo, le strategie devono consentire, ove necessario, una rigorosa e tempestiva risposta alla non conformità. Il potere discrezionale del personale delle forze dell'ordine dovrebbe essere limitato e descritto con precisione nel regolamento. Quando l'applicazione amministrativa è insufficiente o non riesce, le non conformità devono essere indirizzate al tribunale. L'esperienza di applicazione delle strategie che assicurano la conformità nei paesi OCSE fornisce esempi utili. Infine la promozione della partecipazione pubblica ai processi decisionali in materia ambientale deve continuare ad essere uno degli obiettivi chiave delle autorità ambientali locali. Con l'aumento della coscienza ambientale, incoraggiando le associazioni ambientaliste e offrendo formazione, il pubblico può diventare un agente attivo di attuazione. Studiare le procedure di partecipazione pubblica nei paesi OCSE può aiutare ad adattare i migliori approcci al contesto cinese.

ALLEGATO 3 – LA DIGA DELLE TRE GOLE

1. Il progetto della Diga delle Tre Gole è stato avviato nel 1993 ed, ad oggi 2011, ormai completato.
2. Il livello dell'acqua nell'area del bacino è aumentato di 175 metri. L'area del bacino delle Tre Gole (cioè l'area inondata a causa della Diga delle Tre Gole) si estende lungo il fiume Yangzi, per una superficie di oltre 1000 km², che si estende per circa 663 km, dalla città di Yichang nella provincia dello Hubei alla Città di Chongqing. “La diga sommergerà le due città (Wanxian e Fuling), 11 città a livello di contea, e 114 comuni insieme a numerosi villaggi.” 19 districts et villes, 140 bourgs et 4.500 villages: Beja, Le Monde diplomatique, 1996.... L'area del bacino appare ancora come un fiume, e non come un lago. L'area del bacino ha complicato landform, con un dislivello che va da 1000m a 1500m. Più di 600 km² saranno inondate (la più grande area del mondo inondata da un singolo progetto).

L'area del bacino della Diga delle Tre Gole

Fonte: www.GISdevelopment.net

3. Nel 1998, NDRC ha stimato il costo in CNY 203,4 miliardi (24,5 miliardi dollari USA) (Jackson et al. 2001); 250 miliardi di CNY (Beja, Le Monde diplomatique, juin 1996).

4. Vantaggi della Diga 3G:

Controllo delle inondazioni

Alimentazione elettrica: la Diga 3G fornirà energia elettrica alla Cina Orientale e Centrale, e a Chongqing. (...) Si stima che 40 milioni di tonnellate di carbone ardente sarebbero necessari ogni anno per produrre energia elettrica pari a quella della Diga 3G. (Jackson et al., 2001).

Servizi per la navigazione: “il traffico fluviale sarà aumentato per consentire alle navi fino a 10.000 tonnellate di raggiungere la Chongqing industriale. (...) Chongqing sarà uno dei principali beneficiari quando la capacità del suo porto aumenterà di 50 milioni di tonnellate l’anno”.

Approvvigionamento idrico: (...) “Se la siccità nel nord peggiorerà come previsto, il bacino delle 3G diventerà più allettante come fonte d’acqua per il nord.”

5. Impatto negativo sull’area del bacino:

Perdita di terreni coltivabili (e reliquie storiche): “circa 34.000 ettari di terreni agricoli e argini del fiume saranno inondati “.” circa 45.000 ettari di terreni non utilizzati nelle aree di reinsediamento saranno sviluppati”.

Sostenibilità ambientale e biodiversità: “la velocità dell’acqua più bassa e un livello di acqua superiore peggiorerebbe l’inquinamento esistente nella linea di costa “.” La qualità delle acque del fiume Yangtze sta già deteriorando, poiché le industrie inquinanti e le aree popolate trasformano il fiume in una discarica di rifiuti. Questo, insieme all’erosione del suolo dovuta allo sconsiderato abbattimento di alberi e all’inefficace conservazione dei prati, pone un problema.”

Reinsediamento involontario (vedi nota a parte).

Effetti sulla salute (idem).

ALLEGATO 4 - FENOMENI DI REINSEDIAMENTO E MIGRAZIONE

Visione d'insieme

6. Ci sono quattro fenomeni di migrazione:

reinsediamento interno di persone la cui casa è stata inondata con la costruzione della diga;

persone che migrano dall'esterno verso Chongqing;

persone che migrano da Chongqing verso altri luoghi in Cina;

persone che si spostano all'interno di Chongqing per motivi non legati alla Diga 3G, dalle aree rurali alle aree urbane.

Il reinsediamento della popolazione dall'area del bacino

7. Il governo centrale ha dato a Chongqing la responsabilità di trasferire più di un milione di residenti dalle aree del bacino del progetto delle Tre Gole.

8. “La scala di reinsediamento per la Diga 3G non ha precedenti non solo in Cina ma in tutto il mondo.” Il numero di persone che dovrà trasferirsi è stimato in “1.13 milioni, ma potrebbe salire a 2 milioni o più, poiché il numero di persone sfollate dalle dighe spesso supera le stime iniziali di un grande margine.” “Della popolazione sfollata totale, il 40% sono contadini.” (Jackson et al., 2001).

9. “Il reinsediamento è iniziato nel 1993 sotto la Provincia di Sichuan, ma nel 1997 il compito è stato trasferito alla Municipalità di Chongqing, che non ha né l'esperienza né la manodopera qualificata di Sichuan. L'84% di sfollati sono nella Municipalità di Chongqing. Ci sono programmi per trasferire 180 fabbriche a Chongqing e reinsediare 67.000 persone sfollate.”

Reinsediamento della popolazione sfollata dall'area del bacino

Unità amministrativa (Numero di contee interessate)	Popolazione totale [1]	popolazione sfollata (% sul totale) [1]	Popolazione totale [2]	popolazione sfollata (% sul totale) [2]
Città di Chongqing (3)	3.270.000	13.500 (<1%)		
Prefettura di Fuling (3)	2.240.000	126.700 (6%)		
Prefettura di Qianjiang (1)	470.000	8.400 (2%)		
Prefettura di Wanxian (8)	7.290.000	571.000 (8%)		
(zona di sviluppo di Wanzhou)				
Provincia di Hubei (4)	1.730.000	126.900 (7%)		
Tutte e 19 le contee	15.000.000	846.478 (6%)		

Fonte: [1] Jackson et al, 2001 - compilato da Zhu (1996).. [2]:

10. Distant delocalizzazione. “70.000 contadini sfollati dalla zona 3G devono migrare in 10 province tanto lontane quanto Shandong e Guangdong. Questo numero sicuramente crescerà (...).”

11. “Circa il 40% della spesa totale per la Diga 3G è da attribuire al risarcimento per la perdita della terra e al reinsediamento dei residenti sfollati. Non c'è da meravigliarsi che sia stato difficile per il governo cinese erogare le somme necessarie per il reinsediamento senza indurre la corruzione.”

Altri fenomeni di migrazione

12. Come tutti i centri urbani in forte espansione in Cina, la città di Chongqing attrae una importante popolazione migrante: la crescita economica della città centrale ha attirato 380 000 nuovi residenti tra il 2000 e il 2006. Inoltre, la strategia di sviluppo attuale di Chongqing implica il trasferimento, tra il 2005 e il 2020, di 3,5 milioni di persone verso la città centrale di Chongqing e i suoi dintorni (area del *One-hour Drive Circle*), dall'area delle Tre Gole e dalle aree intermedie e montane (area delle Due Ali). Questi enorme aumenti di popolazione nelle aree urbane significherebbe una pressione considerevole sulla fornitura di servizi pubblici, la capacità di alloggi e il mercato del lavoro.

13. Ma, finora, *il movimento di emigrazione è stato di gran lunga il più importante*. Nel 2005, la popolazione *hukou* era di 31,7 M; di cui 23,5 M “agricola” (*nongye*), e 8,2 non-agricolo (*fei nongye*) (Tabella 3-1). Ma secondo il censimento della popolazione del 2005, la popolazione residente nel 2005 era di 28 M (15,3m 乡村; 城镇 12,7 milioni). La popolazione registrata a Chongqing, ma che

viveva fuori era di 4,05 M nel 2004, 4,3 M nel 2005 (per lo più la migrazione verso Guangdong - 2000). Tra il 2000 e il 2005, la popolazione *hukou* è aumentata di 0,8 M, ma la popolazione residente è diminuita di 0,5 M (Annuario Statistico di Chongqing 2006). Le persone si spostano fuori, nonostante il sistema *hukou*, nonostante le differenze di cultura e lingua. L'attrazione economica di città come Guangzhou è molto forte.

14. La popolazione non registrata a Chongqing, ma trasferitasi a Chongqing era di 0,55 milioni nel 2004, 0,6 milioni nel 2005.