



Desk "Assistenza e Tutela della Proprietà Intellettuale e Ostacoli al Commercio"

ICE Pechino

Rapporto di approfondimento sulla nuova disciplina dei prodotti domestici negli appalti pubblici cinesi

Il 30 settembre 2025 il Consiglio di Stato della Repubblica Popolare Cinese ha emanato l'“Avviso sull'attuazione degli standard relativi ai prodotti domestici e delle politiche connesse negli appalti pubblici” (Guobanfa [2025] n. 34, di seguito l'“Avviso”), introducendo modifiche di rilievo al sistema di valutazione dei prodotti nazionali nelle gare di appalto pubbliche.

La nuova policy è entrata in vigore il 1° gennaio 2026 e consolida un orientamento già anticipato nella bozza sottoposta a consultazione pubblica nel dicembre 2024. L'Avviso rappresenta un intervento significativo nell'ambito delle politiche di procurement pubblico, rafforzando il sostegno ai prodotti realizzati sul territorio cinese e incidendo potenzialmente sulle strategie industriali e di localizzazione delle imprese a investimento estero (FIE).

Il presente rapporto intende illustrare il contenuto e la portata applicativa della nuova disciplina sui prodotti domestici negli appalti pubblici cinesi, evidenziandone gli effetti sul sistema di procurement e sulle strategie di localizzazione delle imprese straniere.

La nuova definizione di “prodotto domestico”

Uno degli elementi centrali dell'Avviso è l'introduzione di una definizione dettagliata di “prodotto domestico”, condizione necessaria per beneficiare delle agevolazioni previste nelle gare d'appalto. In particolare, affinché un bene possa essere qualificato come domestico ai fini degli appalti pubblici, devono essere soddisfatti cumulativamente tre criteri.

In primo luogo, il prodotto deve essere fabbricato all'interno del territorio doganale cinese e deve aver subito una lavorazione sostanziale, tale da modificarne le caratteristiche essenziali, mentre le attività meramente accessorie, quali assemblaggio finale, confezionamento o etichettatura, non sono considerate sufficienti.

In secondo luogo, il costo dei componenti prodotti in Cina deve rappresentare una determinata percentuale del costo complessivo del prodotto. La soglia percentuale non è fissata direttamente dall'Avviso, ma sarà definita con successivi atti del Ministero delle Finanze (MOF), in coordinamento con le autorità industriali competenti. Questo elemento introduce un criterio economico oggettivo che potrà incidere sulla configurazione delle catene di fornitura.

Infine, per alcune categorie sensibili (in particolare, prodotti ad alta tecnologia o rilevanti per la sicurezza nazionale) sono previsti requisiti ulteriori. In tali casi, i componenti chiave e i principali processi produttivi dovranno essere completati in Cina. Si tratta di una previsione che riflette le priorità strategiche del governo in materia di sicurezza industriale e autonomia tecnologica.

Ambito di applicazione e meccanismo del vantaggio del 20%

Gli standard introdotti dall'Avviso si applicano esclusivamente agli appalti pubblici aventi ad oggetto beni, con particolare riferimento a prodotti manifatturieri tangibili dotati di una struttura di componenti identificabile. Di contro, restano esclusi dall'ambito di applicazione i servizi, i beni immobili, le risorse naturali e, più in generale, le prestazioni che non presuppongono un processo industriale di produzione.

Il cuore operativo della riforma è rappresentato dal meccanismo di vantaggio nella valutazione del prezzo.

Nel caso di una gara relativa a un singolo prodotto, qualora l'offerta riguardi un bene qualificabile come domestico, il prezzo proposto sarà considerato — ai soli fini della valutazione comparativa — ridotto del 20%. In termini pratici, un'offerta di 100 verrà valutata come se fosse pari a 80. Il prezzo contrattuale effettivo, tuttavia, non subisce modifiche, ma il sistema di punteggio attribuisce un vantaggio competitivo significativo ai prodotti qualificati come domestici.

Per le gare strutturate in lotti o pacchetti contenenti più prodotti, la riduzione del 20% si applicherà all'intera offerta qualora i prodotti domestici rappresentino almeno l'80% del valore complessivo della proposta economica del fornitore.

In ogni caso, questo meccanismo non si traduce formalmente in un'esclusione dei prodotti esteri, ma incide in modo sostanziale sulla competitività comparativa, soprattutto nei settori caratterizzati da forte marginalità.

Coordinamento con gli obblighi internazionali

L'Avviso prevede espressamente che, in presenza di disposizioni divergenti contenute in trattati o accordi internazionali cui la Cina aderisce, prevalgano queste ultime. Tale clausola di salvaguardia è rilevante sotto il profilo internazionale, in quanto mira a garantire la coerenza della policy con gli impegni assunti dalla Cina nell'ambito di accordi multilaterali o bilaterali in materia di appalti pubblici. Pur non eliminando l'impatto della nuova disciplina sul mercato interno, questa previsione riduce infatti, il rischio di conflitti normativi e segnala l'intenzione del legislatore di mantenere un equilibrio tra promozione dell'industria nazionale e rispetto degli impegni internazionali.

Implicazioni per le imprese a investimento estero (FIE)

Per le imprese a investimento estero già operative in Cina o interessate a partecipare a gare pubbliche, la nuova policy comporta implicazioni di ampia portata.

L'enfasi sulla lavorazione sostanziale in Cina e sull'utilizzo di componenti locali implica che le imprese fortemente dipendenti da catene di approvvigionamento estere potrebbero trovarsi in posizione meno competitiva. Di conseguenza, la qualificazione come "prodotto domestico" diventa un elemento strategico, non soltanto giuridico.

Al contempo, l'Avviso contribuisce ad accrescere la chiarezza del quadro normativo. La definizione dettagliata dei requisiti per la qualificazione dei prodotti domestici, unitamente al divieto espresso di discriminazioni basate sull'origine, sul luogo di registrazione o sulla natura proprietaria dell'impresa, mira a garantire un contesto competitivo formalmente neutrale sotto il profilo della struttura societaria.

Risulta, inoltre, significativo che la policy non miri a escludere le FIE in quanto tali, ma a incentivare la localizzazione produttiva e l'integrazione delle imprese straniere nel tessuto industriale nazionale. In questo senso, la competitività negli appalti pubblici potrà dipendere sempre più dalla capacità delle imprese di:

- riorganizzare la supply chain in modo da incrementare la quota di componenti locali;
- investire in stabilimenti produttivi in Cina;
- assicurare che i processi chiave siano svolti sul territorio;
- rafforzare i sistemi interni di compliance e documentazione dei costi.

Conclusioni

L'Avviso conferma l'orientamento delle autorità cinesi a valorizzare la produzione nazionale nell'ambito delle procedure di appalto pubblico, attraverso l'introduzione di criteri di valutazione che favoriscono i prodotti qualificati come domestici. Pur non prevedendo un'esclusione formale dei prodotti esteri, il meccanismo del vantaggio del 20% nella valutazione del prezzo incide in modo significativo sull'equilibrio competitivo delle gare pubbliche.

Per le imprese a investimento estero, la partecipazione efficace al mercato del procurement cinese richiederà pertanto un approccio strategico alla localizzazione produttiva e alla configurazione delle catene di approvvigionamento. In un contesto in cui il procurement pubblico rappresenta una leva economica di primaria importanza, la capacità di qualificare i propri prodotti come domestici potrà costituire un elemento determinante di successo. Le imprese che sapranno adeguarsi ai nuovi standard e integrarsi stabilmente nel sistema industriale cinese potranno continuare a operare in modo competitivo nel mercato degli appalti pubblici della RPC.

Il presente rapporto è frutto della libera interpretazione e sintesi delle fonti ivi menzionate da parte dell'Avv. Carlo D'Andrea, in qualità di Avvocato responsabile del Desk "Assistenza e Tutela della Proprietà Intellettuale e Ostacoli al Commercio" costituito presso l'Agenzia ICE di Pechino e non costituisce in ogni caso un parere legale sulle questioni trattate, né può dar luogo a legittimi affidamenti o fondare iniziative di natura legale. Per eventuali richieste di chiarimenti, vi invitiamo a fare riferimento all'indirizzo e-mail ipr.pechino@ice.it e/o al sito web <https://www.ice.it/it/mercati/cina/pechino/desk-tutela-proprietà-intellettuale>