

*The first period of the economic reforms in China was characterized by a worsening of the environmental situation: exceptional economic growth was achieved without any concern for the situation of the environment. Things have started to change at the beginning of the new century with the leadership of president Hu Jintao and prime minister Wen Jiabao, who devoted a lot of attention to social and environmental problems. But a definite change came with president Xi Jinping, whose strategy is to make of the "ecological civilization" one of the pillars of a new and more sustainable economic development model, in which not the rate of GDP growth but its more balanced structure is the main target.*

### *Le politiche ambientali in Cina, prima di Xi Jinping*

L'armonizzazione di obiettivi di crescita economica e salvaguardia dell'ambiente è una tendenza recente in Cina. Sostanzialmente fino al decennio dal 2002 al 2012, caratterizzato dalla leadership del Presidente Hu Jintao e del primo ministro Wen Jiabao, la politica ambientale in Cina è stata alquanto disorganizzata. Prima del 1998 era dispersa tra vari ministeri nei quali però aveva un ruolo del tutto secondario. Del resto, il pesante peggioramento della situazione ambientale della Cina proprio nel decennio dal 1992 al 2002, caratterizzato dalla leadership del Presidente Jiang Zemin e del primo ministro Zhu Rongji e anche dai tassi annui più elevati di crescita del PIL, è incontrovertibile.<sup>1</sup>

Nel 1998 una unificazione della politica ambientale è avvenuta con l'affidamento all'Agenzia Statale per la Protezione dell'Ambiente, istituita in quell'anno e nota con l'acronimo inglese di SEPA (State Environmental Protection Agency), una specie di ministero depotenziato, con il relativo ministro senza diritto di voto nel Consiglio di Stato, corrispettivo del nostro Consiglio dei Ministri.

Con Hu Jintao e Wen Jiabao le cose sono cambiate. Nel 2008 SEPA è stata trasformata in un vero e proprio Ministero per la Protezione dell'Ambiente (MEP, *Ministry of Environ-*


*mental Protection*),<sup>2</sup> al quale è stata assegnata la responsabilità nella formulazione delle leggi e dei regolamenti relativi all'ambiente, nonché la supervisione e il monitoraggio per l'attuazione di tali leggi e regolamenti. Il ministro dell'Ambiente non solo ha acquistato diritto di voto nel Consiglio di Stato, ma è diventato uno dei più importanti membri dello stesso Consiglio.<sup>3</sup>

Sotto Hu Jintao i problemi ambientali in Cina sono stati affrontati con una decisione mai sperimentata prima. Sono state approvate molte leggi sulla protezione della qualità dell'aria e dell'acqua e sul trattamento e riciclaggio dei rifiuti. La Cina ha cominciato a impegnarsi con decisione nel campo delle energie rinnovabili, con un percorso che l'ha poi portata a essere uno dei più importanti costruttori mondiali di turbine a vento, di pannelli solari e di impianti fotovoltaici.

Hu Jintao e Wen Jiabao si sono però anche impegnati in una politica di espansione delle infrastrutture (autostrade, reti ferroviarie ad alta velocità e metropolitane nelle grandi città, nuovi porti) il cui apporto alla crescita economica è stato fondamentale, ma le cui implicazioni sull'ambiente sono state molto criticate.<sup>4</sup>

Per esempio, per affrontare i problemi di squilibrio nella disponibilità d'acqua in Cina sono stati intrapresi mastodontici e costosi progetti come la diga della Tre Gole e la costruzione del più grande progetto al mondo di diversione delle acque, dal sud al nord del paese per sopperire ai fabbisogni idrici dell'area di Pechino. Oppure, per favorire lo sviluppo di nuove città e di zone industriali sono state abbattute molte colline. Questi progetti hanno suscitato molti problemi non solo per le conseguenze di natura ambientale, ma anche per quelle di natura sociale, come lo spostamento forzato di grandi masse di popolazione.<sup>5</sup>

Gli investimenti in infrastrutture hanno avuto un'espansione in vista delle Olimpiadi del 2008 e poi per affrontare la crisi economica globale scoppiata nel 2008, che ha influito negativamente anche sulla Cina. All'impatto della crisi la Cina ha reagito con un grande piano di investimenti pubblici, in



seguito al quale il tasso di crescita del PIL è risalito in poco tempo. Questa strategia tuttavia è stata perseguita tollerando se non promuovendo uno sviluppo sempre maggiore dell'indebitamento delle imprese, soprattutto delle imprese di Stato, uno dei più seri problemi che ancora oggi l'economia cinese si trovi ad affrontare.

### *Xi Jinping e la civilizzazione ecologica in Cina*

Un cardine centrale della strategia dell'amministrazione guidata da Xi Jinping è quello di arrivare a un modello di sviluppo economico più equilibrato e sostenibile associando la crescita economica alla salvaguardia dell'ambiente.<sup>6</sup>

Xi Jinping insiste molto sulla realizzazione di quella che egli chiama "civilizzazione ecologica" (*shengtai wenming* 生态文明) il cui scopo è, nelle sue parole, quello di assicurare "l'armonia tra uomo e natura" e che riguarda lo sviluppo sostenibile delle città, il riequilibrio dell'intero sistema ecologico del Paese, e il contributo alla lotta al cambiamento climatico.<sup>7</sup>

Nonostante gli indiscutibili sforzi fatti soprattutto nel decennio di Hu Jintao,<sup>8</sup> in Cina i problemi ambientali rimangono seri.<sup>9</sup> La qualità dell'aria, specialmente nelle aree urbane, è ancora tra le peggiori del mondo. Molto probabilmente questo è dovuto anche al continuo incremento del traffico automobilistico, un fenomeno che è destinato peraltro a intensificarsi dato che le previsioni sono che nel giro di una decina d'anni le vendite di automobili in Cina supereranno quelle di Stati Uniti, Europa e Giappone messi assieme.


Un esempio drammatico, di cui tutto il mondo ha parlato, è stato, ancora nell'ultimo periodo della leadership di Hu Jintao, quello delle particelle PM2.5, che misuratori installati a Pechino dalla ambasciata americana avevano denunciato come "pazzescamente elevati". Le autorità cinesi avevano definito queste informazioni "insultanti". Ma da un'inchiesta fatta da un "blogger" cinese a settemila residenti a Pechino era risultato che per il 90% degli intervistati la qualità dell'aria era peggiorata. Nel

2011 la situazione appariva così deteriorata da condurre alla cancellazione di molti voli con l'aeroporto di Pechino.

Nel 2012 il governo cinese ha provveduto all'installazione di suoi misuratori non solo a Pechino, ma in oltre settanta città e ha stanziato centinaia di miliardi di dollari per il miglioramento della qualità dell'aria nelle città.<sup>10</sup> Xi Jinping e Li Keqiang, appena iniziato il loro primo mandato nel 2013 hanno messo le mani avanti, dichiarando che i problemi della qualità dell'aria nelle città cinesi si erano accumulati nel tempo, che sarebbe stato necessario un certo tempo per risolverli e che questo richiedeva uno sforzo concentrato da parte di tutta la società. Ma, di fronte alla crescenti pressioni della popolazione anche attraverso i "social media", nel 2014 Li Keqiang ha dichiarato "guerra all'inquinamento" e ha proclamato che i problemi saranno affrontati "con il pugno di ferro, ferma risoluzione e misure drastiche".

Il compito è tuttavia enorme perché oltre all'aumento dell'utilizzo di automobili, si deve anche tener conto del fatto che la crescita della classe media e quindi dei livelli di reddito nelle città comporterà una maggiore domanda di energia che continua ad essere per oltre il 60% fornita da carbone. In realtà, ancora nel 2015, quando il Congresso Nazionale del Popolo aveva appena approvato l'Azione per la Prevenzione e il Controllo dell'Inquinamento dell'Aria, nessuna delle più importanti città cinesi aveva raggiunto gli standard di qualità dell'aria stabiliti come accettabili dalla Organizzazione Mondiale della Sanità. Nel marzo 2017, di fronte al Congresso Nazionale del Popolo, Li Keqiang ha dovuto nuovamente dichiarare: "Renderemo di nuovo azzurri i nostri cieli".<sup>11</sup>

Anche per quanto riguarda la qualità dell'acqua la situazione è ancora molto deteriorata. Nel 20% dei fiumi cinesi l'acqua è così inquinata da essere considerata troppo tossica anche per il semplice contatto fisico. Ci sono stati miglioramenti per quanto riguarda gli scarichi tossici di origine industriale; ma ulteriori miglioramenti appaiono necessari per quanto riguarda il collegamento degli abitanti ai sistemi



di trattamento delle acque reflue e l'accesso della popolazione, soprattutto rurale, agli impianti idrosanitari. Per riconoscimento dello stesso Ministero dell'Ambiente cinese nel 2015 un quinto della popolazione non aveva ancora accesso a un'acqua potabile sicura.

Per quanto riguarda gli aspetti quantitativi del problema dell'acqua, la leadership cinese è consapevole di come ci sia in Cina un problema di conservazione dell'acqua nel lungo periodo. Un problema che progetti come quello della semplice diversione delle acque attraverso grandi canali (come è stato fatto in passato attraverso il collegamento tra sud e nord del paese) non sono in grado di risolvere. Occorre una politica che affronti il problema della scarsità dell'acqua razionalizzandone il consumo, anche con strumenti economici appropriati. Probabilmente per questo, nella riorganizzazione del governo uscita dalle recenti decisioni dell'Assemblea Nazionale del Popolo, a questi temi è stata data una particolare attenzione al ruolo del ministero delle Risorse Idriche.

L'impegno di Xi Jinping e Li Keqiang nei confronti dell'ambiente è stimolato dalla accresciuta sensibilità della popolazione per le conseguenze sulla salute dell'inquinamento. Questo impegno si è manifestato nel 2015 con una nuova versione della Legge per la Protezione Ambientale che contiene alcune importanti innovazioni: un rafforzamento delle multe per le violazioni ambientali; l'introduzione della valutazione nella progressione di carriera dei funzionari del loro comportamento in termini di protezione dell'ambiente; l'autorizzazione al Ministero dell'Ambiente a intraprendere azioni punitive nei confronti di funzionari che avessero tollerato falsificazioni nelle valutazioni di impatto ambientale; maggiori opportunità per le popolazioni di rivolgersi alle corti di giustizia per problemi di natura ambientale.

Un ruolo importante nella politica di miglioramento della qualità ambientale durante la leadership di Xi Jinping è stato svolto dal Ministro dell'Ambiente Chen Jining, nominato nel 2015, uno scienziato ambientale che era stato

presidente della Università di Tsinghua (la stessa nella quale si era laureato in chimica Xi Jinping) e che ha fortemente aumentato la credibilità del governo presso l'opinione pubblica, dando anche più fiato alle organizzazioni non governative.<sup>12</sup>

Chen Jining, oltre che impegnarsi sulla Legge per la Protezione Ambientale, ha dato maggiore autonomia alle Agenzie Locali di Protezione Ambientale rispetto ai governi locali, tradizionalmente più orientati alla crescita economica senza condizioni piuttosto che alla sostenibilità ambientale di questa crescita.

Chen Jining ha poi agito per aumentare l'autonomia e l'indipendenza dei processi di Valutazione di Impatto Ambientale, troppo spesso condizionati dalle imprese che dovevano invece essere oggetto della valutazione, con conseguenze pratiche in alcuni casi drammatiche, come gli oltre 150 morti dalla esplosione nel 2015 di un magazzino di prodotti chimici a Tianjin che pure era stato autorizzato dalla Valutazione di Impatto Ambientale.

I suoi sforzi però non sono stati premiati dalla revisione della legge sulla Valutazione di Impatto Ambientale dell'autunno del 2016 che ha ridotto il ruolo del pubblico nel processo e ha consentito alle imprese di procedere intanto con i loro progetti di investimento anche senza che fosse prima completata la Valutazione di Impatto Ambientale.

Dopo la nomina di Chen Jining a sindaco di Pechino, il posto di Ministro dell'Ambiente è stato assegnato a Li Ganjie, già vice-ministro per sicurezza nucleare. Li Ganjie si era molto impegnato per la trasparenza nei processi di decisione relativi all'ambiente e per la partecipazione del pubblico in questi processi; si è posto quindi in continuità con l'azione di Chen Jining. Le indiscusse competenze di Li Ganjie saranno utili anche in rapporto alle sempre crescenti manifestazioni di preoccupazione da parte delle popolazioni sui progetti di espansione delle centrali nucleari e di trattamento dei rifiuti nucleari, manifestazioni che hanno in alcuni casi indotto a sospendere o a ripensare i relativi progetti.<sup>13</sup>

Xi Jinping continuerà a muoversi sulla strada aperta da Hu Jintao stimolando investimenti nell'efficienza energetica e nelle energie rinnovabili. I progetti di Xi Jinping nello sviluppo delle tecnologie verdi sono molto ambiziosi: per esempio, con il piano di sviluppo coordinato dell'area Pechino - Tianjin - Hebei, la Cina punta a rendere queste città completamente dipendenti da energie rinnovabili.<sup>14</sup> Xi Jinping punta anche a sviluppare sempre di più un sistema di energia distribuita fondata sulle energie rinnovabili, la cui realizzazione sia aiutata dalle nuove tecnologie digitali.

Xi Jinping ha anche rafforzato l'impegno della Cina nella lotta al cambiamento climatico globale; in questo campo è stato molto importante l'accordo al quale si era arrivati tra Xi Jinping e il Presidente degli Stati Uniti Barack Obama per un coordinamento delle politiche tra i due paesi e per sostenere un accordo globale. Una prima conferma di questo accordo è stata la linea sostanzialmente coordinata di Cina e Stati Uniti nell'arrivare all'accordo di Parigi sul cambiamento climatico nel 2015.<sup>15</sup>

*Considerazioni conclusive: cambiamento e continuità nelle politiche ambientali cinesi*

Oggi, con il cambiamento di rotta imposto agli Stati Uniti dal nuovo presidente Donald Trump, paradossalmente è la Cina a essere diventata uno dei paesi leader nella lotta mondiale contro il cambiamento climatico. Negli anni a venire, è plausibile ritenere che la Cina continuerà a procedere nel solco tracciato sin dai primi anni 2000. Se continuerà su questa strada la Cina darà un contributo fondamentale ad un mondo che dichiara di voler seguire la strada dello sviluppo sostenibile, ma che sembra paralizzato nella capacità effettiva di perseguire questo obiettivo.

## Bibliografia

Brown, Kerry, *The World According to Xi Jinping*, London, I.B.Tauris, 2018.

Economy, Elizabeth, *The Third Revolution. Xi Jinping and the New Chinese State*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

Musu, Ignazio, *Eredi di Mao. Economia, società e politica nella Cina di Xi Jinping*, Roma, Donzelli, 2018.

## Note

<sup>1</sup> Ignazio Musu, *La Cina contemporanea* (Bologna, Il Mulino, 2011).

<sup>2</sup> In 2008, il ministero è stato rinominato *Ministry of Ecology and Environment* (MoEE),

<sup>3</sup> Xin Qiu, Li Honglin, China's environmental super ministry reform: Background, challenges, and the future. *The Environmental Law Reporter*, Issue 2 (2009), pp. 10152-10163. <http://www.elr.info/news-analysis/39/10152/chinas-environmental-super-ministry-reform-background-challenges-and-future>.

<sup>4</sup> Barry Naughton, *The Chinese Economy. Adaptation and Growth* (Cambridge - Massachusetts, MIT Press, 2108).

<sup>5</sup> Simona Grano, "Cronaca di un dramma silenzioso: come i contadini cinesi tentano di salvare le proprie terre", *Annali di Ca' Foscari*, Vol. 47, N.3 (2008), pp. 169-97.□

<sup>6</sup> Ignazio Musu, *Eredi di Mao. Economia, società e politica nella Cina di Xi Jinping* (Roma, Donzelli, 2018).

<sup>7</sup> Xi Jinping, "Report to the 19th Congress of the Communist Party of China", [http://www.xinhuanet.com/english/special/2017-11/03/c\\_136725942.htm](http://www.xinhuanet.com/english/special/2017-11/03/c_136725942.htm), 03 November 2017.

<sup>8</sup> Fra questi, figura anche l'adozione di standard volontari internazionali, già iniziato nel decennio precedente. Vedi: Marco Pesce, Chenyi Shi, Andrea Critto, Wang Xiaohui, Antonio Marcomini, "SWOT Analysis of the Application of International Standard ISO 14001 in the Chinese Context. A Case Study of Guangdong Province", *Sustainability*, 10 (9), 2018. Parimenti, altro ambito di forte innovazione è quello dell'economia circolare, già introdotta negli anni Novanta. Vedi: John A. Mathews, Hao Tan, "Progress toward a Circular Economy in China:



← ————— →

The Drivers (and Inhibitors) of Eco-Industrial Initiative”, *Journal of Industrial Ecology*, June 2011, pp. 435-457.

<sup>9</sup> Elizabeth Economy, *The Third Revolution. Xi Jinping and the New Chinese State* (Oxford, Oxford University Press, 2018).

<sup>10</sup> Cfr. “China Pays for PM2.5 Monitoring, U.S. Biz Gains”. *Xinhua* 05 marzo 2012. url [http://www.china.org.cn/environment/2012-03/05/content\\_24805519.htm](http://www.china.org.cn/environment/2012-03/05/content_24805519.htm).□

<sup>11</sup> Economy, *The Third*.

<sup>12</sup> Musu, *Eredi*.

<sup>13</sup> Economy, *The Third*.

<sup>14</sup> Sulle recenti linee di indirizzo in materia di urbanizzazione e sull'importanza attribuita all'efficienza, vedi Daniele Brombal, “Urbanizzazione e sostenibilità in Cina. Verso un cambiamento trasformativo?” *Annali di Ca' Foscari. Serie Orientale*, Vol. 53 (2017), pp. 305-336, doi 10.14277/2385-3042/AnnOr-53-17-11.

<sup>15</sup> Kerry Brown, *The World According to Xi Jinping* (London, I.B.Tauris, 2018).



Robot al lavoro in una fabbrica automatizzata cinese, 24 agosto 2015, Your IP Insider