

CINA, LOTTA AL CAMBIAMENTO CLIMATICO E SVILUPPO URBANO: ESIGENZE DOMESTICHE VS IMPEGNI INTERNAZIONALI

Giulia C. Romano - *Institute of East-Asian Studies (IN-EAST), Universität Duisburg-Essen*


China is the world's largest emitter of greenhouse gases and one of the most polluting and polluted countries in the world. Nevertheless, starting with the Paris Agreement of 2015, the country has tried to change this infamous image. In response to the US's withdrawal from recent climate agreements, China presented itself with an alternative image of "climate champion". This image was backed by the efforts of the government to improve the environmental quality of the country, for example through massive investments in renewable energy. However, despite these important advances, there are still many obstacles to achieving its goals. In particular, the trends and the practices of urban development recorded by the country seem to offer a very distant image compared to that of climate champion. This article, based on the author's research on urban issues in China, raises an important question concerning the country's capacity to reform urban development and "live up" to its commitments in the fight against climate change and environmental degradation. In the face of various observations, the article suggests that the road ahead is still very long, and that it requires a series of reforms that the central government is not (yet) able or ready to introduce.

Città e cambiamento climatico: una scala di governo e di azione importante per fare la differenza

Da diversi decenni, la letteratura scientifica interessata alle questioni ambientali ha sottolineato l'importanza delle città nella lotta contro il cambiamento climatico e il degrado ambientale.¹ Questo legame è stato definito attraverso diverse formule - dallo "sviluppo urbano sostenibile" e la raccomandazione di trasformare le nostre città in "città sostenibili", agli appelli per costruire "eco-città", o le più recenti "città *low carbon*", a basse emissioni di carbonio - in seguito all'emergere di termini e temi specifici a livello internazionale. Tutte queste formulazioni sono d'accordo nel sottolineare che le città hanno un peso enorme nelle questioni ambientali e giocano un ruolo fondamentale nella lotta contro il riscaldamento globale. La dimensione della popolazione urbana mondiale, le risorse consumate dalle città e l'inquinamento prodotto dalle aree urbane sono, infatti, al centro di queste considerazioni, che sottolineano come un

serio intervento a favore dell'ambiente e del clima debba inevitabilmente passare per la scala urbana. Soprattutto per quanto riguarda l'ultima questione, le analisi sulla "governance multilivello dei cambiamenti climatici" sottolineano l'importanza di considerare anche questo livello di azione nel concepire delle misure per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. La questione clima deve quindi essere necessariamente trattata a "livello della governance urbana", dal momento che le aree urbane sono caratterizzate da una "natura insostenibile" che "deriva dall'impatto sociale e ambientale della crescente attività economica urbana".² Ciò non significa che tutto il peso dell'azione contro il riscaldamento globale deve essere attribuito alle città - che non sempre hanno le risorse e le competenze per rispondere alla complessità della questione - ma questa scala d'azione e le politiche che la concernono non devono essere ignorate se si vuole intervenire seriamente a favore della mitigazione degli impatti sul clima.

Questo discorso è sicuramente valido anche per la Cina, le cui città sono in costante cambiamento e si sviluppano ad un passo che la ricerca sulle aree urbane non è ancora in grado di comprendere appieno. Inoltre, molte città cinesi sono diventate tristemente note per i loro alti livelli di inquinamento atmosferico, un aspetto che ha sicuramente spinto il governo cinese ad impegnarsi maggiormente nella lotta contro il degrado ambientale e il cambiamento climatico. A questo proposito, vale la pena ricordare che nel 2013 esso ha stabilito un piano d'azione (*Air Pollution Action Plan*) che ha imposto il divieto di costruire nuove centrali a carbone e ridosso delle città maggiormente colpite, e la loro sostituzione con centrali a gas, nonché la chiusura degli impianti industriali molto inquinanti e poco efficienti. A tale piano ha fatto seguito una nuova versione, nel luglio 2018, che rinnova gli impegni del governo per l'orizzonte 2020. Al di là di queste risposte "emergenziali" adottate a seguito dei gravi episodi di inquinamento atmosferico, è necessario anche ricordare che a partire dalla prima metà degli anni 2000, il governo cinese



ha introdotto diverse misure per promuovere un cambiamento del mix energetico e ridurre il consumo di energia. In particolare, la Cina ha investito massicciamente nell'uso delle energie rinnovabili, portando la loro quota nella produzione elettrica nazionale dal 17,74% (dato del 2008) al 26,4% nel 2017.³ A corrispondenza di questo aumento del peso delle rinnovabili, la quota del carbone è scesa dal 78,75% al 68,21%, e secondo le stime dell'Agenzia Internazionale dell'Energia, entro il 2040 essa sarà inferiore al 40%.⁴


Certe misure hanno coinvolto il settore dei trasporti, da un lato per ridurre la congestione dei maggiori centri urbani, e dall'altro per promuovere forme meno inquinanti di trasporto. Ad esempio, la città di Taiyuan, capitale della provincia carbonifera dello Shanxi, ha recentemente imposto una sostituzione del parco auto dei taxi, ammettendo solo auto elettriche. Del resto la Cina ha investito enormemente in questo settore, diventando uno dei maggiori produttori mondiali, nonché il primo mercato mondiale. Le città cinesi hanno anche investito massicciamente nei trasporti pubblici, potenziando i sistemi delle metropolitane già esistenti, introducendo sistemi di autobus a transito rapido (BRT - *Bus Rapid Transit*), e nonché nuove linee di trasporto su gomma o rotaia. Inoltre, negli ultimi cinque anni la Cina ha anche assistito a un *boom* dei servizi di biciclette a noleggio, che si sono imposti in diverse città grazie alla concorrenza di diversi produttori.⁵ Molte di queste misure hanno ricevuto un riconoscimento internazionale. Nel gennaio 2017, il presidente cinese Xi Jinping ha dichiarato al Forum di Davos di sostenere l'Accordo di Parigi, nonché di garantire la cooperazione della Cina ai negoziati internazionali per il clima - al contrario del collega statunitense Donald Trump. Questo impegno del presidente cinese ha fatto dichiarare al celebre esperto in questioni climatiche, Sir Nicholas Stern, che nella Cina il mondo può riconoscere un "campione del clima".

Tuttavia, la strada che la Cina deve percorrere per lottare contro il cambiamento climatico e il degrado ambientale è ancora molto lunga e

tortuosa, poiché esistono degli ostacoli importanti alla capacità del paese di ridurre le sue fonti di inquinamento. Una delle ragioni principali va proprio cercata nel processo di urbanizzazione cinese, quindi alla scala urbana. Se si osservano da vicino le pratiche e le tendenze di sviluppo urbano nel paese, ci si può rendere facilmente conto che le azioni del governo in materia di transizione e risparmio energetico impallidiscono a confronto di quella che si può comprendere come "un'emergenza urbanizzazione". L'articolo, basato su una serie di ricerche condotte dall'autrice a partire dal 2012 sul tema della sostenibilità e la lotta al cambiamento climatico nelle aree urbane, si propone di indicare, a grandi linee, i tratti di questa "emergenza urbanizzazione", la cui risoluzione dipende da una serie di riforme che il governo centrale non ha ancora adottato... perché molto difficili da adottare. Le considerazioni ivi presentate si basano su diverse interviste ad esperti cinesi ed internazionali, a funzionari di governo locale, nonché su diverse osservazioni sul campo in varie città cinesi e la consultazione di una vasta letteratura scientifica in materia di urbanizzazione in Cina.

L'emergenza urbanizzazione cinese: uno sviluppo urbano che pone diversi dubbi

Se guardiamo alle proiezioni per il prossimo decennio, che prevedono un aumento della popolazione urbana al 70%, e un aumento ancor più rapido dell'urbanizzazione fisica - cioè dell'espansione delle aree urbane - ci renderemo subito conto che la partita per il clima e l'ambiente si gioca proprio su questo terreno. Le città cinesi contano già per il 75% del consumo nazionale di energia, e secondo le stime, questa percentuale salirà all'83% entro il 2030.⁶ Tale livello di consumo corrisponde all'85% delle emissioni totali di gas serra del paese. Gli analisti hanno anche mostrato che esiste una forte correlazione tra il processo di urbanizzazione e l'aumento delle emissioni di gas serra, suggerendo che senza sforzi in questo campo la Cina non



può mantenere facilmente la sua posizione di “campione del clima”. Tuttavia, un’inversione di tendenza dell’urbanizzazione cinese è molto difficile da raggiungere. Come è ben noto, una larga parte della crescita economica della Cina dipende dalle sue capacità di costruire nuove aree urbane e nuove infrastrutture. I soli settori dell’acciaio, cemento e altri materiali di costruzione contano tra il 20 e il 25% del prodotto interno lordo.⁷ Inoltre, il paese conosce già da diversi anni un eccesso enorme di capacità produttive, che lo porta a cercare altri mercati e siti di espansione urbana, in Africa, e attraverso l’iniziativa della rinnovata “Via della Seta”, la *Belt and Road Initiative*.

Al di là di questi aspetti prettamente economici, l’urbanizzazione cinese presenta anche delle caratteristiche che si potrebbero qualificare come “irrazionali”. Questa irrazionalità è legata a due motivi precisi: il primo riguarda il sistema fiscale cinese, e la disequilibrata distribuzione di oneri e risorse fiscali tra il governo centrale e i governi locali, che fa sì che, a partire dal 1994, Pechino assorbe la maggior parte delle entrate fiscali, ma delega il grosso delle responsabilità di fornitura di welfare e infrastrutture ai governi locali. Questo aspetto spinge i governi locali a erodere sempre più spazi agricoli peri-urbani, dal momento che la vendita dei diritti d’uso della terra ai costruttori è diventata la loro fonte principale di entrate. Così le città cinesi si espandono a perdita d’occhio, aggiungendo migliaia di km² di complessi residenziali, centri commerciali, parchi industriali e persino nuove città. Questa espansione urbana non è solo sinonimo di aumento delle emissioni, ma anche di enorme spreco e di cementificazione di importanti aree agricole. Spesso molti di questi nuovi centri urbani rimangono disabitati, e perciò conosciuti come “città fantasma”, come nel famoso caso di Ordos nella Mongolia Interiore, o di Thames Town e altre città e villaggi “a tema” che i governi locali e i costruttori realizzano per attirare degli acquirenti facoltosi.

Non solo queste operazioni divorano terre coltivabili, inquinano fiumi e nappes freatiche, e distruggono il paesaggio agricolo della Cina, ma

rendono anche il paese molto più vulnerabile ai cambiamenti climatici, dal momento che l’eccesso di cementificazione è deleterio in caso di grandi piogge. A poco serve la costruzione di eco-città e di città a basse emissioni di carbone (*low carbon cities*) da momento che la letteratura scientifica a proposito ha già indicato come questi progetti altro non sono che delle trovate dei governi locali per aggirare le limitazioni imposte dal governo centrale alla conversione di aree urbane in aree agricole (per proteggere l’ambiente e limitare i danni sulla sicurezza alimentare del paese). Inoltre, nessuna di queste esperienze si qualifica come una vera risposta al problema del consumo delle risorse e del degrado ambientale. Queste città vengono infatti ancora costruite secondo le classiche logiche del settore immobiliare cinese: risparmiare sulle risorse utilizzate, sulla manodopera, e ottenere il massimo profitto. Diverse interviste effettuate dall’autrice hanno anche sottolineato come il prefisso “eco” di queste città rappresenti solo uno slogan per attirare acquirenti, mentre pochissimi degli edifici costruiti al loro interno rispondono a degli standard di costruzione ecologica - dalla semplice introduzione di materiali per l’isolamento termico degli edifici all’uso di materiali eco-compatibili.

Il secondo motivo può essere attribuito all’enfasi che il Partito Comunista ha sempre dato ai “risultati visibili” e alla produzione di PIL nella promozione dei suoi quadri. Tale enfasi si è tradotta in un’attenzione eccessiva verso i progetti di sviluppo e di rinnovamento urbano, a loro volta generatori di PIL, che ha quindi spinto i leader locali del partito a lanciarsi su costruzioni faraoniche per essere promossi dai loro superiori. La realizzazione di “eco-città”, parchi industriali, CBD e persino anacronistiche ricostruzioni di città della Cina imperiale sono ancora una volta esempi di questo fenomeno, simile per foga e irrazionalità al processo di sviluppo del cosiddetto “Terzo Fronte”.⁸ Se recentemente il Partito ha tentato di correggere queste tendenze, attraverso una revisione dei criteri di valutazione dei quadri del partito, e prestando una maggiore attenzione alle pratiche di

sviluppo e rinnovamento urbano finora adottate dai governi locali, un'inversione di tendenza sembra piuttosto inverosimile, visto il rallentamento generale dell'economia cinese e la mancanza di riforme del sistema fiscale cinese. Ed è proprio qui che i nodi vengono al pettine, se si considera l'importante ruolo dello sviluppo urbano nel finanziamento dei governi locali e nel mantenere in crescita l'economia cinese.

Se la Cina dovesse iniziare a correggere queste tendenze di sviluppo urbano deleterie per il suo ambiente e per il clima, dovrebbe pagare (temporaneamente) un conto molto salato in termini di PIL e dovrebbe introdurre delle riforme molto coraggiose del suo sistema fiscale. Ciò comporterà la ristrutturazione del settore delle costruzioni, tra cui diverse aziende di stato che sopravvivono solo grazie alle massicce sovvenzioni del governo cinese. Chiuderle significherebbe licenziare milioni di persone, che andrebbero così ad ingrossare la massa di quelli che, a partire dagli anni novanta, hanno già subito pesantemente la chiusura di una parte di queste aziende statali. Rispondere alla questione clima agendo sulla scala urbana richiede anche l'adozione di riforme capaci di risolvere i problemi strutturali del sistema fiscale cinese, che spingono i governi locali a divorare terreni agricoli e demolire gli spazi urbani esistenti per garantire la loro sopravvivenza. Finora queste riforme non sono all'orizzonte del governo cinese, e finché questi nodi non vengono sciolti, difficilmente le città cinesi potranno contribuire alla lotta contro il cambiamento climatico.

Bibliografia

Dong, Wenjuan - Qi, Ye, "Utility of renewable energy in China's low-carbon transition", Brookings Institute, 18 maggio 2018. www.brookings.edu/2018/05/18/utility-of-renewable-energy-in-chinas-low-carbon-transition/ (ultimo accesso: 22 gennaio 2019).

Kamal-Chaoui, Lamia - Cointreau, Margot, "Better Cities, Better Planet: Examples of Governing Against Climate Change from OECD Countries", in P. Ni e Q. Zheng (a cura di),

Urban Competitiveness and Innovation, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2014, pp. 29-38.

Ong, Lynette H., "State-Led Urbanization in China: Skyscrapers, Land Revenue and 'Concentrated Villages'", *The China Quarterly*, 217 (2014), pp. 162-179.

Rydin, Yvonne, *Governing for sustainable urban development*, Oxon e New York, Earthscan Routledge, 2010.

Shapiro, Judith, *Mao's War Against Nature*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

Note

¹ Vedi ad esempio Yvonne Rydin, *Governing for sustainable urban development* (Oxon e New York, Earthscan Routledge, 2010).

² Rydin, *Governing for sustainable urban development*, p. 10.

³ Dong Wenjuan, Qi Ye, "Utility of renewable energy in China's low-carbon transition", *Brookings Institute*, 18 maggio 2018.

⁴ International Energy Agency, "World Energy Outlook 2017: China", 14 novembre 2017. <https://www.iea.org/weo/china/>

⁵ Tale concorrenza ha tuttavia portato ad un eccesso di capacità produttive, e al triste fenomeno dei "cimiteri di biciclette", che si possono trovare in molte città della Cina.

⁶ Lamia Kamal-Chaoui e Margot Cointreau, "Better Cities, Better Planet: Examples of Governing Against Climate Change from OECD Countries", in P. Ni e Q. Zheng (a cura di), *Urban Competitiveness and Innovation* (Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2014), p. 30.

⁷ Lynette H. Ong, "State-Led Urbanization in China: Skyscrapers, Land Revenue and 'Concentrated Villages'", *The China Quarterly*, 217 (2014), p. 173.

⁸ Vedi Judith Shapiro, *Mao's War Against Nature* (Cambridge, Cambridge University Press, 2001), pp. 145-159.