

Un'urbanizzazione dal volto umano

Il New-type Urbanization Plan della Cina alla prova del XIV Piano quinquennale

Veronica Zanon



Dal 5 all'11 marzo si è tenuta la sessione annuale dell'Assemblea Nazionale del Popolo, che ha approvato il XIV Piano quinquennale (2021-2025) della Repubblica Popolare Cinese. Tra i principali obiettivi di sviluppo della Cina, il tema dell'urbanizzazione ha assunto, già da anni, una rilevanza centrale. Il più recente "New-type Urbanization Plan" (Nup), è un piano nazionale lanciato nel 2014 per delineare un modello di sviluppo urbano entro il 2020, e mirava a gestire quattro grandi questioni: promuovere il progresso ecologico, garantire la qualità dell'urbanizzazione, favorire l'espansione della domanda interna e migliorare il coordinamento città-campagna. In merito a quest'ultimo punto, l'inurbamento dalle aree rurali comporta il cambiamento - tanto atteso dalla popolazione cinese - delle norme che regolano il sistema di registrazione di residenza familiare (hukou), che attribuisce diritti differenziati in base all'area geografica di provenienza. Ciò comporta uno sforzo notevole per cui chi arriva da fuori città, spesso costretto a cercare fortuna in centri urbani molto distanti dal luogo di residenza.

La continuità del XIV Piano quinquennale

La Cina ha conosciuto tre "ondate" di urbanizzazione: una negli anni Ottanta, un'altra nei primi anni Novanta e la terza nei primi anni Duemila. Tali ondate hanno accompagnato diverse fasi dello sviluppo economico nazionale, durante le quali milioni di contadini hanno perso la propria terra e sono stati costretti a migrare o trasferirsi in città assecondando le politiche di urbanizzazione del governo. Tuttavia spesso queste riallocazioni forzate erano prive di un'effettiva garanzia non solo di uscire da una condizione di povertà assoluta, ma anche di ottenere una serie di servizi legati al superamento della soglia di povertà relativa e multidimensionale. Il Nup ha proposto invece un approccio "incentrato sulla persona", che garantisse effettivamente diritti fondamentali ai cittadini riallocati nelle città.

Inizialmente, il New-type Urbanization Plan si concentrava su città di dimensioni medio-piccole, ovvero centri urbani con meno di 1 milione di abitanti. In merito alle città di prima, seconda e terza fascia - rispettivamente con più di 10 milioni di abitanti, tra 5 e 10 milioni e tra 1 e 5 milioni - che continuano ad attrarre lavoratori migranti in ragione delle tante opportunità che offrono, le priorità restavano invece il miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini con hukou urbano e la soddisfazione di un'urbanizzazione eco-sostenibile. Così, per rafforzare ulteriormente il Nup, nel 2019 è stato proposto un nuovo piano di urbanizzazione che richiedeva alle città con una popolazione tra 1 e 3 milioni di eliminare le restrizioni legate all'hukou, mentre le città con una popolazione tra 3 e 5 milioni erano invitate ad allentare decisamente le restrizioni legate a gruppi mirati, quali studenti universitari e studenti di istituti professionali. Questi incentivi incrementavano il divario tra cittadini più o meno privilegiati, favorendo persone giovani e istruite piuttosto che quelle prive di titoli di studio superiori.

L'attribuzione di un hukou urbano ai lavoratori migranti era un'altra strategia fondamentale proposta dal Nup del 2014, anno in cui, sebbene il 53,7% della popolazione cinese risiedesse effettivamente nelle aree urbane, i residenti urbani ufficialmente registrati dall'hukou non superavano il 36%. Nel 2018, i residenti urbani registrati sono aumentati fino a raggiungere il 42,4% della popolazione, parallelamente all'aumento dei lavoratori migranti: ben 17,6 milioni in più nei quattro anni dal 2013 al 2017. Eppu-

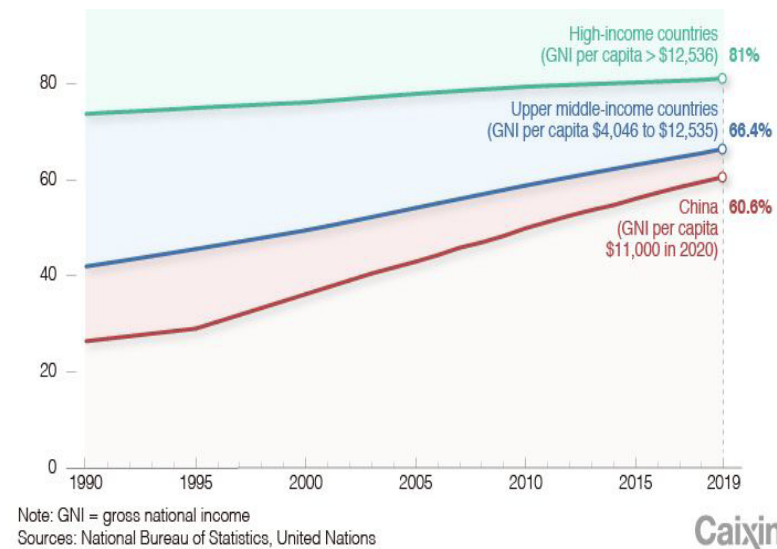
Lo hukou è il sistema di registrazione delle famiglie adottato in Cina (sistemi simili sono impiegati in altri paesi asiatici). Lo hukou lega alcuni servizi essenziali come quelli sanitari e dell'istruzione alla registrazione, rurale o urbana, delle famiglie. Il sistema ha favorito di gran lunga i residenti urbani e sfavorito i lavoratori migranti

re, l'obiettivo del Nup sembra essere stato formalmente raggiunto, con una percentuale di residenti urbani pari al 60,6% della popolazione totale alla fine del 2019. Per porre rimedio a un'urbanizzazione incontrollata e migliorare i servizi destinati ai lavoratori migranti, il governo cinese continuerà a implementare le strategie poste dal Nup per facilitare l'ottenimento di hukou urbani in città piccole e medie.

Gli effetti della pandemia e le sfide future

In seguito alla diffusione della pandemia di COVID-19, i lavoratori migranti erano costretti alla quarantena forzata nel luogo registrato dall'hukou. Per questo motivo, gli spostamenti limitati verso città vicine e medio-piccole hanno favorito la buona riuscita del Nup, e i loro hukou rurali sono stati effettivamente convertiti in hukou urbani. Parallelamente a ciò, le nuove e severe regolamentazioni per curare la cosiddetta "malattia delle città" - congestione del traffico, difficoltà abitative, degrado ambientale e carenza di risorse - hanno messo alle strette numerose industrie secondarie, che hanno dunque trasferito la propria attività nelle città meno popolate, dove i lavoratori migranti hanno trovato un impiego in una circostanza di emergenza sanitaria, economica e sociale per il Paese. Tuttavia, lavoro e risorse continuano a convergere in modo sproporzionato verso città di primo livello come Pechino e Shanghai, le cui economie - di gran lunga più sviluppate - le rendono più attraenti per i lavoratori migranti. Città di livello inferiore affrontano invece problemi demografici significativi, quali la diminuzione della popolazione e il suo invecchiamento. Sebbene le circostanze imposte dalla pandemia e una inferiore propensione al rischio tipica dei lavoratori migranti più anziani, che hanno iniziato a prediligere città di livello inferiore per un altrettanto inferiore costo della vita, abbia influito positivamente sugli obiettivi del Nup, è altrettanto vero che il problema dell'invecchiamento della manodopera presente nelle città di livello medio-basso si è acuito. In risposta a questa tendenza, è esplosa una notevole competizione per accogliere talenti giovani e istruiti in ambiti accademici e lavorativi delle città di secondo livello che cercano di rilanciare le loro economie, accrescendo ulteriormente lo stigma nei confronti dei lavoratori migranti più anziani o privi di un'istruzione di alto livello.

Gli obiettivi del XIV Piano quinquennale comprendono il raggiungimento di un tasso di urbanizzazione pari al 65% della popolazione entro il 2025, e al 75% entro il 2035. Sebbene le previsioni sul raggiungimento delle percentuali stabilite dalla dirigenza cinese siano piuttosto favorevoli, lo scetticismo riguardante l'effettivo miglioramento delle condizioni di vita legate al cambio di hukou dei



cittadini riallocati resta un punto critico per la dirigenza cinese. Se, numericamente, la percentuale di urbanizzazione proposta dal Nup è stata raggiunta, lo sforzo simultaneo del XIV Piano quinquennale di promuovere obiettivi economici legati al mercato e garantire un'urbanizzazione "human-centered" incontrerà delle sfide non indifferenti.

Conclusioni

Finora, il Nup ha contribuito a convertire molti lavoratori migranti in residenti urbani senza di fatto aumentarne proporzionalmente i benefici sociali. La mancata gestione di tali problematiche, combinate alla ridotta natalità della popolazione cinese, rischia di compromettere gli obiettivi cinesi di sviluppo economico nazionale per il prossimo futuro, che pongono un forte accento sull'innovazione interna e la competitività dei settori ad alto valore aggiunto. Sarebbe dunque opportuno insistere sul piano di urbanizzazione affinché ai residenti urbani "convertiti" dalle zone rurali vengano garantiti più servizi (tra i quali un'istruzione di alto livello) e fare in modo che il coordinamento tra vari livelli governativi centrali e locali acceleri l'implementazione di una riforma fiscale atta a migliorare la qualità dei servizi pubblici. In quest'ultimo caso, sarebbe anche possibile garantire che l'infrastruttura di base e i servizi sociali tengano il passo con la rapida crescita della popolazione urbana e, al contempo, risolvere il problema della distribuzione irregolare della popolazione tra le varie città e province cinesi.

Veronica Zanon è laureata in Mediazione interlinguistica e interculturale all'Università degli studi dell'Insubria di Como ed è attualmente impegnata in un percorso di doppio titolo in Scienze internazionali (Università degli studi di Torino) e China Studies (Zhejiang University di Haining)