

## *Indice*

<b>Introduzione</b>	4
<b>1. La politica ambientale del governo e l'azione legislativa. Lo sviluppo della politica ambientale (1972-2000)</b>	
1.1 La United Nations Conference on Human Environment e la partecipazione cinese	11
1.2 Lo Stato quale garante dell'ambiente	16
1.3 La Legge di protezione ambientale e la definizione delle linee guida per la protezione dell'ambiente	18
1.4 La protezione ambientale quale riferimento della politica dello stato	22
1.5 Il rafforzamento del controllo	24
1.6 La versione definitiva della Legge di Protezione Ambientale	27
1.7 Gli studi delle Nazioni Unite	29
1.8 L'ecologizzazione dell'economia	31
1.9 Lo sviluppo sostenibile e l'elaborazione di una strategia di protezione ambientale	34
1.10 La "produzione pulita"	38
1.11 Il problema delle imprese rurali e la responsabilizzazione degli organi periferici	40
1.12 I rapporti sull'ambiente	43
1.13 Pianificazioni a lungo termine e primi risultati consistenti	44

## **2. La politica ambientale del governo e l'azione legislativa. I grandi progetti (2001-2011)**

2.1 L'economia circolare	48
1.1 La rivalutazione del rapporto individuo-natura e la società armoniosa	52
1.3 La politica energetica	55
2.4 La politica del cambiamento climatico	64
2.5 Stabilità socio-politica e interesse nazionale	74

## **3. L'applicazione delle politiche di governo. L'apparato regolativo statale**

3.1 La legislazione sulla protezione ambientale	86
3.2 Il sistema giudiziario	91
3.3 L'organizzazione di protezione ambientale	96

## **4. L'applicazione delle politiche di governo. Elementi di debolezza e fattori ostativi all'azione regolativa istituzionale**

4.1 Carenze legislative	101
4.2 Il caso della legge sulla valutazione dell'impatto ambientale	106
4.3 I governi locali	109
4.4 Le difficoltà degli organi periferici	115

## **5. L'intervento dell'apparato finanziario-industriale**

5.1 L'introduzione di una politica dei prezzi	128
5.2 La mobilitazione del settore finanziario	132
5.3 L'industria della protezione ambientale	136

5.4 Lo sviluppo eco-industriale	144
5. Le eco-città	148
<b>6. La società cinese e l'ambiente. Dilemmi e contraddizioni</b>	
6.1 La promozione del consumismo	152
6.2 La diffusione della sensibilità ambientale	161
6.3 Politiche di coinvolgimento della popolazione	164
6.4 L'atteggiamento della popolazione nei confronti dell'ambiente	169
6.5 Le organizzazioni ambientaliste	175
<b>7. Discorsi e interessi nella politica ambientale del governo</b>	
Il contesto politico e culturale di riferimento	183
Discorsi e interessi	192
<b>Conclusioni</b>	201

## Introduzione

Nell'estate del 2011 la peggiore siccità degli ultimi sessant'anni colpisce la Cina. La scarsità di precipitazioni causa la riduzione rispettivamente del 60% e del 87% della superficie del Dongting e del Poyang, i due maggiori laghi del paese, determinando, nel secondo caso, la perdita di 740 milioni di metri cubi di acqua<sup>1</sup> che sono sostituiti da fango e sabbia. Anche lo Yangtze viene colpito e con esso le province dello Hubei, Hunan, Jiangxi, Anhui Jiangsu e Zhejiang lungo il suo medio e basso corso. Le persone colpite dalla carenza di acqua in queste province sono in totale quasi 35 milioni<sup>2</sup>.

Fenomeni simili si registrano anche in altre zone del paese. Nella regione autonoma nord-occidentale dello Ningxia Hui sette mesi di siccità portano alla mancanza di acqua per 350.000 persone, mentre 460.000 devono fronteggiare la mancanza di cibo a causa del danno provocato a 120.000 ettari di terreno coltivabile<sup>3</sup>. Nella provincia di Gansu la siccità prosciuga quasi completamente le riserve di acqua di due milioni di persone, di un milione di capi di bestiame e di circa 1.3 milioni di ettari di terreno coltivabile<sup>4</sup>. Nella provincia meridionale dello Yunnan la mancanza di piogge danneggia 220.000 ettari di raccolto e prosciuga 15 fiu-

<sup>1</sup> "China's Largest Freshwater Lakes Shrink Drastically" *Chinadaily*, 30 maggio 2011. [http://www.chinadaily.com.cn/china/2011-05/30/content\\_12610883.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2011-05/30/content_12610883.htm)

<sup>2</sup> "Zhejiang City Down to 1 Month of Water", *Global Times*, 2 giugno 2011. <http://china.globaltimes.cn/society/2011-06/661168.html>

<sup>3</sup> "Drought Causes Water, Food Shortages in NW China", *Chinadaily*, 17 giugno 2011. [http://www.chinadaily.com.cn/china/2011-06/17/content\\_12725279.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2011-06/17/content_12725279.htm)

<sup>4</sup> "Drought Disrupts Water Supplies to 2 Mln in Northwest China", *Xinhuanet*, 25 giugno 2011. [http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-06/25/c\\_13949638.htm](http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-06/25/c_13949638.htm)

mi, lasciando 190.000 persone e 28.000 capi di bestiame a corto di acqua.<sup>5</sup> Più a nord, nello Hunan, 640.000 persone e 450.000 capi di bestiame devono affrontare lo stesso problema<sup>6</sup>.

Allarmato dalla possibilità di danni ancora peggiori dovuti alla proliferazione di ratti e insetti e alla conseguente rovina ulteriore dei raccolti in aree ancora più vaste, il governo decide di versare nello Yangtze parte delle riserve di acqua della Three Gorges Dam<sup>7</sup>.

I problemi causati dalla carenza di acqua interessano non solo il settore agricolo. Nella provincia di Guizhou la capacità giornaliera della stazione idroelettrica di Goupitan, la più grande della provincia, diminuisce da 80 a 8 milioni di kilowatt. Poiché la centrale ricopre un ruolo di primo piano nel progetto di trasmissione dell'elettricità dalle regioni occidentali a quelle orientali del paese, la riduzione comporta ripercussioni anche per la più industrializzata fascia costiera. In aggiunta il governo della provincia attua un programma di razionamento per le imprese dell'area del Pearl River Delta che rischia di ridurre le capacità produttive e con esse la crescita economica della regione<sup>8</sup>. Nella provincia di Anhui la riduzione di acqua nella riserva dei monti Dabie alla fine del mese di maggio è tale che a 3789 imprese ad elevato consumo energetico viene richiesto di regolare l'orario delle proprie attività in modo da lasciare parte dell'energia disponibile per la popolazione. Gli addetti prevedono che se la siccità, come è probabile, continua, sarà impossibile generare energia idroelettrica<sup>9</sup>.

Nella provincia dello Zhejiang ad alcune imprese manifatturiere viene imposto di ridurre i giorni lavorativi a quattro alla settimana<sup>10</sup>. In alcuni, casi per far fronte al problema di produzione di energia elettrica, la cui diminuzione, secondo la compagnia di stato che gestisce la rete elettrica, interessa dieci province, vengono utilizzati generatori diesel, con pesanti conseguenze in termini di inquinamento.

Il governo prende seriamente la questione e all'inizio di giugno Hu Jintao, al termine di un sopralluogo nella provincia dello Hubei, invita i governi locali a trattare il problema con la massima celerità possibile. Pochi giorni dopo il Ministero delle Finanze stanZIA 1.6 miliardi

<sup>5</sup> "Continuous Drought Leaves 190.000 Short of Water in SW China", *Chinadaily*, 4 agosto 2011. [http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-08/04/c\\_131029601.htm](http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-08/04/c_131029601.htm)

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> "Three Gorges Dam Opens Sluices to Refill China's Yangtze", *Bloomberg Businessweek*, 24 maggio 2011. <http://www.businessweek.com/news/2011-05-24/three-gorges-dam-opens-sluices-to-refill-china-s-yangtze.html>

<sup>8</sup> Yang Xinyun, "Drought, Mine Closures Cut Power", *Focus*, 534, 5 settembre 2011.

<sup>9</sup> "Hydropower Running Out of Steam Due to Drought", *Chinadaily*, 25 maggio 2011. [http://www.chinadaily.com.cn/china/2011-05/25/content\\_12573369.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2011-05/25/content_12573369.htm)

<sup>10</sup> "China Limits Manufacturers' Power Use", *The Wall Street Journal*, 18 maggio 2011. <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704281504576328900613529080.html>

di yuan, in aggiunta agli 1.14 miliardi già stanziati, per le popolazioni delle province colpite dalla siccità dello Yangzte<sup>11</sup>.

Mentre alcune aree del paese fronteggiano la siccità altre sono alle prese con le inondazioni. Nella provincia dello Zhejiang più di quattro milioni di persone sono colpite dalla peggiore inondazione degli ultimi 56 anni. La quantità delle piogge è tale che 241.600 ettari di terreno coltivabile vengono distrutti e 1.846 imprese devono interrompere la produzione<sup>12</sup>. Nello Jiangxi le piogge torrenziali colpiscono 467.000 persone, provocando un danno di 836 milioni di yuan. In tutta la parte meridionale del paese le inondazioni provocano 175 morti e 86 dispersi<sup>13</sup>. Le inondazioni colpiscono anche le regioni nord occidentali.

Anche in questo caso, come per la siccità, il fenomeno è ricorrente. A causa delle inondazioni il paese subisce, a partire dagli anni '90, una perdita annuale pari al 2% del PIL. Nel 2005 più di mille persone perdono la vita e nel 2007 le inondazioni colpiscono 180 milioni di persone e danneggiano 12 milioni di ettari di raccolto, con una perdita di più di 100 miliardi di yuan<sup>14</sup>. Il fenomeno, secondo il ministro delle risorse idriche, è destinato ad aumentare e nel 2020 il 41% della popolazione, che produce il 67% del PIL, sarà soggetto a inondazioni<sup>15</sup>.

Siccità e inondazioni non sono fenomeni nuovi nella storia della Cina. Quello che è cambiato è il contesto all'interno del quale esse devono essere collocate per comprenderne il reale significato nell'ambito generale del processo di sviluppo del paese. Entrambe costituiscono le manifestazioni più evidenti di una questione ambientale che negli ultimi trent'anni è diventata sempre più complessa e le cui cause ed implicazioni interessano contemporaneamente la sfera politica, economica, sociale e culturale. La questione ambientale in Cina si configura non solo quale risultato di processi di industrializzazione rapidi ed incontrollati, dell'utilizzo di tecnologie obsolete, di fonti di energia particolarmente inquinanti, o di processi produttivi antiquati. Questi fattori costituiscono solo l'aspetto specifico di un fenomeno che presenta molteplici cause.

<sup>11</sup> "China Adds 1.2 Bln Yuan to Drought-hit Regions" *Xinhuanet*, 7 giugno 2011. [http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-06/07/c\\_13915764.htm](http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-06/07/c_13915764.htm)

<sup>12</sup> "Worst Flooding in 56 Years Hits East-China Province" *Xinhuanet*, 20 giugno 2011. [http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-06/20/c\\_13940264.htm](http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-06/20/c_13940264.htm)

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> "41% Chinese to Live in Flood Prone Areas by 2020" *Xinhua*, 7 dicembre 2007. <http://china.org.cn/english/China/234798.htm>

<sup>15</sup> *Ibidem*.

Le riforme economiche iniziate da Deng Xiaoping alla fine degli anni '70 hanno consentito la liberazione di quelle forze produttive che per lungo tempo erano state imbrigliate dalla politica di Mao. Grazie ad esse è stato avviato un processo di industrializzazione del paese che ha consentito di raggiungere elevati livelli di crescita economica grazie ai quali centinaia di milioni di persone sono riuscite ad migliorare il proprio tenore di vita. In pochi decenni sono state costruite gigantesche opere che hanno consentito di fornire alla quasi totalità della popolazione servizi quali l'acqua corrente, l'energia elettrica e il riscaldamento precedentemente riservati a una percentuale minima degli abitanti del paese.

Questi risultati sono stati ottenuti mediante lo sfruttamento intensivo delle risorse naturali e hanno comportato un enorme aumento dei prodotti di scarto dei processi industriali, che hanno determinato uno stress ambientale senza precedenti nella storia del paese. Le conseguenze ambientali di questa politica si sono concretizzate in un aumento dei rischi per la salute, dell'esposizione a disastri ambientali, dei disagi connessi a mutamenti climatici e delle migrazioni di massa, e contribuiscono ad evidenziare le implicazioni sociali della questione ambientale ed i rischi ad essa connessi. Allo stesso tempo la maggiore libertà di informazione ha reso possibile la diffusione delle notizie riguardanti le conseguenze dell'inquinamento ad una popolazione che si dimostra sempre più sensibile al problema e disposta a denunciare le manchevolezze delle errate politiche ambientali delle istituzioni.

Il legame così creatosi tra crescita economica, stabilità sociale e questione ambientale rende la risoluzione di quest'ultima particolarmente complessa. Se la crescita economica costituisce un requisito per la stabilità sociale, al contempo contribuisce ad aggravare quel problema ambientale le cui implicazioni comportano pesanti risvolti in termini di ordine sociale. Agli aspetti tecnici della questione, strettamente collegati alla riduzione dell'impatto ambientale delle attività umane, si aggiungono così quelli sociali e politici. L'imperativo della stabilità sociale "che supera ogni altra cosa" obbliga il governo a ridefinire le proprie politiche, inserendo nel computo dei rischi della crescita economica anche le conseguenze dei danni ambientali. Esso da una parte deve trovare soluzioni funzionali alla duplice esigenza di mantenere elevati livelli di crescita economica senza compromettere irrimediabilmente l'ambiente, dall'altra deve rendere tali soluzioni accettabili per la popolazione, riducendo al minimo la possibilità di disordini o di contestazioni al proprio operato.

A causa della sua portata la questione ambientale è diventata così una questione nazionale,

che interessa il paese nel suo complesso e la cui complessità richiede una gestione che faccia affidamento sul concorso di tutte le forze disponibili. In questa prospettiva l'elaborazione di una politica ambientale adeguata da parte del governo comporta la valutazione di molteplici fattori il cui peso deve essere valutato non solo in termini ambientali, ma anche in relazione alle loro diverse componenti costitutive, siano esse economiche, politiche, sociali, o culturali e la cui interazione implica la valutazione dei processi propri di ciascuna sfera e del modo in cui questi possano influenzarsi reciprocamente dando luogo a risultati inattesi.

Politiche volte a favorire il coinvolgimento della popolazione nei confronti del problema ambientale possono produrre livelli di consapevolezza ed attenzione per i quali il governo non ha ancora elaborato risposte socialmente accettabili; possono entrare in contrasto con eventuali provvedimenti volti a stimolare i consumi; possono dar luogo a richieste di partecipazione popolare a processi decisionali che il governo non può o non vuole soddisfare. Azioni legislative finalizzate a definire una normativa ambientale possono risultare carenti qualora non supportate da un'approfondita conoscenza di alcuni fenomeni nei loro aspetti chimici e fisici e risultare troppo generiche per essere applicate, o suscettibili di interpretazioni che ne riducono la validità; alcune leggi possono essere modellate sulla base di una non corretta, o incompleta comprensione del contesto al quale si riferiscono e risultare inutili; in altri casi possono risultare di difficile applicazione a causa della mancanza di una struttura organizzativa idonea, o della presenza di un contesto culturale sfavorevole, o delle conseguenze sociali ed economiche derivanti dall'applicazione di tali normative nei confronti di un contesto produttivo ancora in transizione. Provvedimenti mirati a inasprire le sanzioni nei confronti delle industrie inquinanti possono produrre effetti perversi e dar luogo a configurazioni nelle quali gli attori coinvolti, istituzionali e non, traggono mutuo vantaggio dall'adozione di comportamenti illegali. Politiche energetiche volte a privilegiare le energie "pulite" devono tenere in considerazione la disponibilità e l'ubicazione di corsi d'acqua che spesso rendono difficile la fornitura di energia idroelettrica in alcune zone del paese e valutare le conseguenze sociali e politiche derivanti dalla necessità di trasferire centinaia di migliaia di persone per allagare le aree interessate dalla costruzione di dighe; in alcuni casi la volontà di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> agendo sui consumi energetici deve confrontarsi con le conseguenze economiche e sociali derivanti dalla riduzione della fornitura di energia elettrica alle imprese.

Il successo di una politica ambientale è così il frutto di un'azione corale che interessa tutti



i settori della vita produttiva del paese. In questa prospettiva la difficoltà risiede nel coordinamento dell'azione di tali settori, nell'elaborazione di strategie e nell'individuazione di strumenti che consentano alle varie componenti di essi di apportare il proprio contributo senza ostacolare l'azione e gli interessi degli attori coinvolti, ma al contrario, supportando e consentendo loro di trarre beneficio, economico o politico che sia, da un'azione coordinata. In un contesto di questo tipo una politica fiscale adeguata trova spazio nella misura in cui promuove determinate forme di investimento senza influire negativamente sulla capacità produttiva delle imprese; politiche di partecipazione pubblica possono rivelarsi efficaci se supportate dall'istituzione di norme che regolano la divulgazione delle informazioni, da meccanismi che consentono alla cittadinanza di esercitare il potere ad essa conferito e da un'azione di promozione culturale volta a sensibilizzare la popolazione; progetti di sviluppo di un'industria "verde" e di tecnologie pulite devono esser accompagnati da una contestuale opera di educazione e di promozione di valori ambientali e di informazione in merito ai pericoli derivanti dall'inquinamento.

Da quanto detto emerge con forza il ruolo dello stato quale pianificatore di strategie a lungo termine, promotore di politiche adeguate, mediatore e coordinatore degli interessi e delle strategie degli attori coinvolti, diffusore di una cultura idonea ad accogliere ed applicare tali politiche, fautore di forme di partecipazione politica che tengano viva l'attenzione per i problemi ambientali.

Nel caso della Cina, se da una parte l'attuale forma di governo rende più facile l'azione dello stato, esistono tuttavia vincoli e situazioni che influenzano in maniera rilevante la definizione ed il perseguimento di una politica ambientale efficace. La necessità di mantenere elevati livelli di crescita influisce pesantemente sulle decisioni del governo centrale riguardanti i limiti all'emissione di gas serra; la cultura del consumismo diffusasi negli ultimi trent'anni si manifesta in orientamenti poco compatibili con stili di vita idonei a facilitare la gestione del problema ambientale; il processo di decentralizzazione avviato con le riforme del 1979 ha conferito ai governi locali il potere di perseguire politiche di sviluppo in parziale autonomia ed indipendenza dalle direttive del governo centrale. Questi fattori e altri ancora influiscono sia sulla volontà che sulla capacità del centro di attuare politiche ambientali efficaci.

Le istituzioni tuttavia sono solo uno degli attori in gioco. Come è stato spesso sottolineato, e dimostrato, nessuna politica ambientale ha successo senza la partecipazione della popola-

zione. Nel caso della Cina questo aspetto è particolarmente delicato. La partecipazione collettiva alla vita politica del paese è ancora fortemente regolamentata e questo influisce sulla capacità della società civile di intervenire efficacemente nelle questioni ambientali. I governi che si sono succeduti dal 1979 ad oggi, pur manifestando, nei discorsi e nei fatti, la volontà di sensibilizzare la popolazione in materia ambientale, hanno posto dei chiari limiti a tale partecipazione che hanno influito sulla possibilità di essa di apportare un contributo alla politica ambientale che non sia confinato al semplice ruolo di esecutore delle direttive centrali.

Tuttavia il proposito del governo di elevare il tenore di vita della popolazione porta in sé i germi di un peggioramento della situazione ambientale. Questa spirale può essere spezzata unicamente con forme di consapevolezza e partecipazione della popolazione alla vita politica i cui contorni e le cui articolazioni non sono ancora chiari e che devono essere approfonditi nel contesto più generale del processo di modernizzazione in atto nel paese, ma che, in virtù della rapidità dell'evolversi della questione ambientale, sono destinate ad assumere un'importanza sempre più rilevante.

Alla luce di queste considerazioni il presente lavoro si propone di fornire una panoramica dello sviluppo della politica ambientale della Cina a partire dalle riforme di Deng Xiaoping, illustrando le condizioni all'interno delle quali essa si sviluppa e le circostanze che la influenzano, evidenziandone gli elementi costitutivi ed i tratti caratteristici, i punti critici, gli elementi di debolezza e i punti di forza, al fine di individuare uno sviluppo alla luce del quale comprendere i fattori che definiscono la strategia del governo.

# *1. La politica ambientale del governo e l'azione legislativa.*

## *Lo sviluppo della politica ambientale (1972-2000)*

### *1.1. La United Nations Conference on Human Environment e la partecipazione cinese*

Fino al 1972 il governo non è consapevole della gravità dei problemi ambientali del paese, né questi costituiscono oggetto di attenzione.

Durante gli anni successivi alla proclamazione della repubblica non esiste una strategia a livello centrale per la gestione dei problemi ambientali. Alcuni aspetti specifici connessi al processo di industrializzazione, quali quello della concentrazione delle industrie nella vicinanza dei centri abitati, vengono risolti con un programma di decentralizzazione, giustificato ideologicamente con la necessità di un maggiore equilibrio tra città e campagna, o pragmaticamente con la necessità di ridurre i costi di trasporto delle materie prime ai complessi industriali. In alcune occasioni la necessità di tenere sotto controllo la diffusione di topi e insetti nelle zone rurali induce il governo ad inserire nei programmi di sviluppo agricolo imponenti mobilitazioni di massa volte a debellare quella che, al tempo, viene definita la piaga delle “quattro pesti”, costituita da topi, insetti, mosche e cimici che infestano le campagne<sup>1</sup>. Nella maggior parte dei casi, i problemi di carattere ambientale vengono risolti localmente con la partecipazione della popolazione coinvolta, edotta dalle autorità locali mediante programmi di sensibilizzazione ai quali partecipano “tutte le forze produttive ed intellettuali della comunità”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Kapp K.W. (1974), *Environmental Policies and Development Planning in Contemporary China and Other Essays*, Mouton, Paris.

<sup>2</sup> Kapp riporta un esempio di questo tipo di procedure: “L'acqua potabile nel villaggio proviene dai pozzi, dai fiumi o dalle sorgenti che possono essere facilmente contaminati da germi. Il primo passo è stato quello di guadagnare il supporto della popolazione, perché altrimenti non si sarebbe potuto rimediare alla situazione. Vennero fat-

A livello centrale l'approccio alla questione ambientale è fortemente influenzato da una fiducia radicata nelle possibilità del sistema di tenere sotto controllo un problema che viene ritenuto essenzialmente estraneo al socialismo e le cui origini vanno ricercate invece nelle caratteristiche del sistema di produzione capitalista.

Nel sistema capitalista la mancanza di controllo sulla produzione consente agli imprenditori, interessati unicamente al profitto, di lasciare che grandi quantità di materiali di scarto liquidi, o gassosi inquinino l'acqua, l'aria e le terre coltivabili, danneggiando la salute della popolazione, le risorse marine e la produzione agricola. Negli Stati Uniti, in Giappone e in molti altri paesi capitalisti, i rifiuti industriali sono diventati un dramma insormontabile e un problema politico irrisolvibile per la classe dirigente che causa insoddisfazione e critiche da parte della classe lavoratrice<sup>3</sup>.

Per il governo il problema ambientale, in virtù delle qualità morali della popolazione e delle caratteristiche organizzative del sistema, semplicemente non esiste.

Quanto viene fatto in quegli anni in materia di protezione dell'ambiente è più che altro il risultato della necessità di porre un temporaneo rimedio alle conseguenze negative che elevati livelli di inquinamento hanno sulla salute. Nonostante la creazione, nel 1971, di un dipartimento per la protezione ambientale all'interno della Commissione Nazionale per la Pianificazione<sup>4</sup>, lo scarso interesse del governo per i problemi ambientali si riflette nella pressoché inesistente attività legislativa di quegli anni. Fino al 1972 solo in poche occasioni il governo dimostra interesse per questioni legate all'ambiente<sup>5</sup>.

In quell'anno un caso di inquinamento particolarmente grave verificatosi nella Baia di Dalian e alcuni casi di intossicazione alimentare verificatisi a Pechino inducono Zhou Enlai, allora premier, ad istituire un gruppo di studio al fine tenere sotto controllo il problema dell'inquinamento delle acque<sup>6</sup>. I risultati sono immediati e, nello stesso anno, viene adottato il

te delle lezioni con poster e fu collocato un microscopio vicino ad una sorgente contaminata di acqua in modo che i contadini potessero vedere i germi che nuotavano nell'acqua...Una volta convinti che avevano inghiottito milioni di microorganismi essi cooperarono con buona volontà". Ibidem, p. 47.

<sup>3</sup> Ibidem, p. 23.

<sup>4</sup> Dong K. (2011), "Institutional Development: China's Review 3", unpublished manuscript. Citato in Mc Elwee C.R., *Environmental Law in China*, Oxford University Press, Oxford, p. 21.

<sup>5</sup> Nel 1956 vengono pubblicate: una normativa per l'utilizzo dei rifiuti industriali, le "Regole sulla protezione delle risorse minerali" e le "Regole sulla sicurezza nelle fabbriche"; nel 1957 i "Provvedimenti del Consiglio di Stato per l'acqua e la protezione del suolo"; nel 1962 sempre il Consiglio di Stato emana la "Direttiva riguardante la protezione della natura e l'uso razionale delle risorse"; alla metà degli anni '60 vengono emanate le "Direttive per rafforzare l'acquisto e l'utilizzo dei prodotti di scarto". Queste ultime in particolare introducono il concetto della gestione e del riciclo di quelli che vengono definiti "i tre rifiuti": prodotti gassosi, acque di scarico e rifiuti industriali. Palmer M. (1998), "Environmental Regulation in the People's Republic of China: the Face of Domestic Law", in Edmonds R.L., *Managing the Chinese Environment*, Oxford University Press, Oxford.

<sup>6</sup> Gli incidenti si verificano in alcune città costiere nel nord est del paese. Nella città di Dalian, dove il fenomeno si registra con maggior forza, le spiagge si colorano di nero e migliaia di tonnellate di pesce vanno perdute. I casi di intossicazione verranno attribuiti all'inquinamento della riserva ittica di Guanting nella provincia di Hebei.

principio delle “Tre simultaneità” con il quale il governo dispone che la progettazione, la costruzione e la messa in opera dei dispositivi anti-inquinamento debba procedere contestualmente alle corrispondenti fasi di sviluppo degli impianti industriali<sup>7</sup>.

Il primo tentativo di esaminare con sistematicità la questione viene fatto solo in seguito alla partecipazione di una delegazione cinese, voluta da Zhou Enlai stesso, alla *United Nations Conference on Human Environment* tenutasi a Stoccolma nel 1972. A Stoccolma per la prima volta viene evidenziata la relazione tra sviluppo economico e degrado ambientale. Durante la conferenza viene sancita la necessità di salvaguardare le risorse naturali attraverso un impiego delle risorse non rinnovabili che non pregiudichi la loro disponibilità per le future generazioni. A questo scopo viene sottolineata l'opportunità di inserire la conservazione delle risorse quale parte integrante della pianificazione economica. In particolare gli stati vengono sollecitati ad assicurarsi, mediante la creazione di istituzioni che pianifichino e controllino l'utilizzo delle risorse, che i propri piani di sviluppo siano compatibili con la necessità di proteggere l'ambiente, limitando la produzione di sostanze inquinanti alla quantità che esso può assorbire senza danno e utilizzando in modo razionale le risorse disponibili. Viene inoltre introdotto il principio secondo il quale i singoli paesi, pur avendo il diritto di utilizzare le proprie risorse in accordo con le politiche ambientali nazionali, hanno tuttavia la responsabilità di assicurarsi che le proprie attività non creino danni ambientali ai paesi limitrofi. Il documento sottolinea la necessità della cooperazione tra gli stati e dell'impegno collettivo, ma allo stesso tempo mette in evidenza, al fine della valutazione delle misure introdotte dai singoli stati, la necessità di tener conto del contesto entro il quale queste vengono applicate e delle esigenze di ciascun paese. Un accenno particolare viene fatto al ruolo della scienza e della tecnologia e al contributo che esse possono fornire per identificare, evitare e controllare i rischi ambientali derivanti dall'azione dell'uomo sulla natura<sup>8</sup>.

La posizione della delegazione cinese in quell'occasione è alquanto scettica e rivelatrice dell'opinione, generalmente condivisa a livello politico nazionale, in merito all'importanza dell'ambiente nel contesto economico del paese e del significato ad esso attribuito nel quadro generale delle relazioni tra stati. Il principio informatore che ispira la politica ambientale cinese in questo periodo è che nessun problema è irrisolvibile per un governo che tiene in con-

L'incidente suscita scalpore e viene interpretato come un tentativo dei paesi capitalisti di avvelenare Mao e altri politici. Alcuni esponenti della Commissione di Stato per la Pianificazione e della Commissione di Stato per la Ricostruzione vengono inviati ad indagare e viene istituito un gruppo di studio per controllare il livello di inquinamento. Wang Y. (2006), “Green action in China 7”, *Foreign Language Press*; Probe International Beijing Group (2008), *Beijing water crisis. 1949-2008 Olympics, Beijing*.

<sup>7</sup> Dwived O.P., Dhirendra K. Vajpeyi, eds. (1995), *Environmental Policies in the Third World: a Comparative Analysis*, Mansell, London.

<sup>8</sup> “Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment”. <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>

siderazione gli interessi del popolo<sup>9</sup>.

La nuova strategia dello “Sviluppo umano” elaborata in quegli anni a livello internazionale - sostiene la delegazione - non è che un modo mediante il quale le grandi potenze esercitano il controllo sui paesi in via di sviluppo. Questi hanno il diritto di perseguire autonomamente lo sviluppo delle economie nazionali, mantenendo la sovranità sulle proprie risorse e affrontando i problemi ambientali via via che si presentano. La responsabilità della distruzione dell'ambiente umano è da attribuirsi alle grandi potenze che esercitano politiche imperialiste di aggressione e sfruttamento, e che, per questo, dovrebbero intervenire economicamente per compensare i paesi in via di sviluppo per i danni subiti a livello ambientale<sup>10</sup>. In quell'occasione il portavoce della delegazione afferma che «al momento attuale la necessità urgente dei paesi in via di sviluppo è quella di sviluppare le proprie economie nazionali, un moderno sistema industriale e agricolo, raggiungere la completa indipendenza economica e, in questa prospettiva, migliorare gradualmente l'ambiente»<sup>11</sup>.

Nonostante la posizione ufficiale, il governo, grazie alla sensibilità di Zhou Enlai, consapevole della necessità di tenere sotto controllo l'aspetto ambientale della politica di sviluppo, formula nello stesso anno alcune linee guida che, confrontate con il contesto politico-economico nel quale vengono elaborate, rappresentano un orientamento decisamente innovativo e nelle quali sono già definiti alcuni principi basilari della futura politica ambientale del paese. Vengono individuati quattro punti essenziali: la necessità di conciliare lo sviluppo economico con la protezione dell'ambiente, il legame tra inquinamento e sfruttamento irrazionale delle risorse, il riutilizzo dei prodotti di scarto provenienti dai processi produttivi e dalle attività quotidiane, il coinvolgimento della popolazione sia nella protezione dell'ambiente e delle risorse, che nel controllo dell'applicazione della normativa da parte degli organi istituzionali<sup>12</sup>.

Sempre l'interesse di Zhou Enlai per le problematiche ambientali porta, nel 1973, all'organizzazione della prima Conferenza Nazionale sulla Gestione dell'Ambiente. Durante i lavori vengono elaborate le prime strategie di protezione ambientale a livello di progettazione ed

<sup>9</sup> Secondo lo spirito dell'epoca anche la protezione ambientale viene interpretata in termini di confronto tra socialismo e capitalismo. Zhou Enlai afferma in quell'occasione che la Cina, grazie all'economia pianificata che è al servizio delle masse, non avrà difficoltà a controllare l'inquinamento, a differenza dei paesi capitalisti dove la proprietà privata, un sistema di produzione anarchico e l'orientamento al profitto impediscono al governo il controllo dell'inquinamento industriale. Mc Elwee C., *op. cit.*, p. 23.

<sup>10</sup> In quell'occasione la delegazione cinese afferma che “Tutti i paesi hanno il diritto di proteggere il loro ambiente dall'inquinamento proveniente dall'esterno. Ogni paese il cui ambiente venga danneggiato e inquinato seriamente da sostanze dannose scaricate volontariamente da un altro paese ha il diritto di richiedere un risarcimento”. Da *Peking Review*, 27 giugno 1972, citato in Kapp, *op.cit.*, p. 50.

<sup>11</sup> Kapp K.W., *op.cit.*, p. 28.

<sup>12</sup> Qu G., Lee W. (1984), *Managing the environment in China*, Tycooly International Publishing, Dublin, 1984, p. 8.

utilizzo delle strutture industriali, vengono poste le basi concettuali per lo sviluppo successivo del principio dell'economia circolare, viene ribadita l'importanza della consapevolezza ambientale e della partecipazione della popolazione alle iniziative governative<sup>13</sup>.

Al termine dei lavori vengono approvati due documenti: il “Rapporto sullo stato della protezione ambientale nazionale” e le “Regole riguardanti la protezione e il miglioramento dell'ambiente”. Quest'ultimo costituisce il primo documento significativo in materia di protezione ambientale e contiene alcune importanti direttive che svolgeranno la funzione di una legge ambientale per i cinque anni successivi. Gli aspetti toccati dalle Regole riguardano la pianificazione, la distribuzione delle industrie, il miglioramento della qualità ambientale in alcune città, il riutilizzo dei prodotti di scarto, la protezione del suolo e delle piante, il miglioramento della gestione delle acque, il rimboschimento, il controllo dell'inquinamento, la promozione della ricerca e della sensibilizzazione in materia di protezione ambientale e la ricerca di fondi per l'acquisizione dell'equipaggiamento e delle attrezzature necessarie per la protezione dell'ambiente<sup>14</sup>.

Sempre nel 1973 vengono pubblicate le “Regole per la protezione degli animali selvaggi rari”, gli “Standard per lo scarico dei rifiuti industriali” e gli “Standard sanitari per la progettazione delle industrie”.

Un anno più tardi il Consiglio di Stato istituisce l'Ufficio per la Protezione Ambientale con uno staff di venti persone e dispone che tutti gli organi di governo locale istituiscano degli organismi per la protezione ambientale con compito di controllo e ricerca<sup>15</sup>. Per facilitare le attività di coordinamento tra organismi periferici e livello centrale viene istituito il Gruppo Guida per la Protezione Ambientale alle dipendenze del Consiglio di Stato. Oltre a mantenere i collegamenti tra enti diversi il Gruppo Guida si rivela un importante punto di riferimento per la comprensione di un fenomeno che per la quasi totalità del mondo politico e accademico non è ancora chiaro. Ancora non consapevole della portata del problema, ma fermamente deciso ad intervenire con l'obiettivo di “raggiungere il controllo dell'inquinamento in cinque anni e risolvere il problema in dieci”<sup>16</sup>, in pochi anni il Gruppo conduce numerose indagini mirate ad identificare le fonti dell'inquinamento, dalle quali emergono le disastrose condizioni

<sup>13</sup> Zhang K., Wen Z., Peng L. (2007), “Environmental Policies in China. Evolvement, Features and Evaluation”, *China Population, Resource and Environment*, 17, 2: 1-7. In occasione della Conferenza vengono adottati i seguenti principi: “Pianificazione totale, allocazione razionale, utilizzo comprensivo, partecipazione di massa, protezione dell'ambiente, beneficio alla popolazione”. *China Environmental Action Plan 1991-2000*, National Environmental Protection Agency 1994, Beijing.

<sup>14</sup> Qu G. (1991), *Environmental Management in China*, China Environmental Science Press, Beijing, p. 70.

<sup>15</sup> Jahiel A. R. (1997), “The Contradictory Impact of Reform on Environmental Protection in China”, *The China Quarterly*, 149: 81-103, p. 82.

<sup>16</sup> Qu G., *op.cit.*, p. 216. L'obiettivo stesso che il gruppo si pone manifesta la quasi totale ignoranza delle dimensioni e della portata del problema.

ambientali di alcune zone del paese

L'inquinamento ambientale si sta diffondendo in alcune aree del nostro paese in misura così elevata da colpire il lavoro e la vita intera delle persone, mettendo in pericolo la salute e lo sviluppo agricolo e industriale. [...] Eliminare l'inquinamento e proteggere l'ambiente è parte del nostro lavoro per costruire una società moderna e socialista. Non dobbiamo seguire il principio di costruire prima e poi controllare cosa abbiamo fatto. I problemi ambientali devono essere esaminati durante la fase di costruzione dei progetti<sup>17</sup>.

Queste considerazioni inducono il governo ad emanare, nel 1975, le “Opinioni sulla pianificazione ambientale decennale”. Tuttavia, nonostante l'intensa attività del governo e l'esplicita disposizione data dal Consiglio di Stato ai governi locali di attenersi alle direttive contenute nelle “Opinioni”, l'applicazione di queste si rivela difficile a causa della mancanza di meccanismi applicativi che sopperiscano alla mancanza di precisione e all'eccessiva generalità e rigidità delle norme emanate a livello centrale. Oltre a questo la situazione sociale e politica di questi anni fa passare in secondo piano un tema che, inserito nel contesto della Rivoluzione Culturale, fatta eccezione per alcuni intellettuali, non suscita l'interesse né della popolazione, né dei governi locali<sup>18</sup>.

## *1.2 Lo Stato quale garante dell'ambiente*

Un impulso al dibattito sulla questione ambientale viene dato, in maniera indiretta, in seguito alle riforme proposte da Deng Xiaoping nel 1978. Grazie al mutamento del clima culturale e alla maggiore libertà di espressione di cui può usufruire la stampa, le conseguenze del degrado ambientale, da tempo oggetto di attenzione da parte degli studiosi del settore, diventano rapidamente tema di discussione per un numero sempre maggiore di intellettuali. In poco tempo appaiono riviste specializzate quali *Huanjing* (Ambiente), *Huanjing baohu* (Protezione ambientale), *Huanjing kexue* (Scienze ambientali) *Huanjing kexue xuebao* (Giornale di scienze ambientali) all'interno delle quali si dibattono argomenti quali l'erosione del suolo e le conseguenze in termini di desertificazione, un fenomeno le cui dimensioni e conseguenze sono ritenute rilevanti, ma non sono ancora chiare. Altri studi focalizzano l'attenzione sulla per-

<sup>17</sup> Ibidem, p. 219.

<sup>18</sup> Qu G., Lee W., *op.cit.*, p.7.



dita di terreno coltivabile dovuta all'espansione delle industrie locali e dei centri abitati<sup>19</sup>.

Anche i principali quotidiani, *Renmin ribao* (Giornale del popolo), *Gongren ribao* (Giornale dei lavoratori) *Beijing ribao* (Giornale di Pechino) si dimostrano sensibili al tema e iniziano a pubblicare articoli di denuncia e lettere di lamentele riguardanti i danni causati da scarsa attenzione per le conseguenze dell'emissione di sostanze inquinanti, alle quali seguono, in molti casi, articoli di giornalisti inviati ad indagare, o dibattiti che contribuiscono a sensibilizzare il governo<sup>20</sup>.

Gli esperti del settore approfittano dell'interesse suscitato dalla stampa e nell'agosto 1978 l'Accademia delle Scienze sponsorizza la prima Conferenza Nazionale sull'Ecologia alla quale partecipano centoventi studiosi. La risonanza dell'evento e i risultati emersi inducono il governo a compiere un primo importante e significativo passo. Nello stesso anno viene varata una modifica alla Costituzione ed introdotto il principio secondo il quale lo stato è responsabile della protezione dell'ambiente e delle risorse naturali, nonché della prevenzione dell'inquinamento e di altre calamità pubbliche ad esso collegate<sup>21</sup>.

Questa assunzione di responsabilità da parte del governo non poteva giungere in un momento migliore. In quel periodo vengono resi noti i risultati di una serie di studi sullo stato delle foreste, un problema generalmente percepito come particolarmente gravoso, anche in relazione alle conseguenze in termini di erosione del suolo e di portata dei fiumi. I dati denunciano uno sfruttamento delle foreste superiore a quello sostenibile e individuano nella mancanza di controlli e di leggi adeguate, nella ricerca di nuove aree da coltivare e nell'inefficienza dei programmi di rimboschimento le cause della perdita di vaste superfici boschive nelle province di Heilongjiang, Anhui, Hebei, Sichuan, Yunnan, Zhejiang<sup>22</sup>. A conferma delle deleterie conseguenze del fenomeno si aggiunge un articolo del *Renmin ribao* che denuncia l'innalzamento del letto del fiume Huang He dovuto al trasporto di fango da parte dei fiumi immissari, derivante dall'erosione del Loess Plateau, un'area vasta 530.000 km quadrati nella parte nord occidentale del paese, la cui massa di materiale trasportato è aumentata del 25% in

<sup>19</sup> Smil V. (1984), *The Bad Earth*, ME Sharpe, New York, pp. 70-71.

<sup>20</sup> Gli articoli dei giornali, pur incentrati su notizie prevalentemente locali, contribuiscono, nel complesso, a diffondere la consapevolezza dell'esistenza di un problema ambientale che interessa molteplici zone del paese. E' proprio il carattere di denuncia di questi articoli che suscita l'interesse della popolazione e contribuisce alla loro diffusione. Un articolo del *Renmin ribao* del 1978 apre un dibattito su alcune tematiche ambientali dal quale emerge, ad esempio, che nella contea Guyuanin Ningxia la disponibilità procapite di grano è scesa da 410 kg annui nel 1949 a soli 100 kg nel 1977, la vendita di olio allo stato è diminuita da 4.300 tonnellate a sole 400 e quella di bestiame è passata da 3.000 capi a soli 800 in conseguenza dell'ampliamento delle aree soggette a coltivazione a scapito delle foreste e delle aree adibite al pascolo. Ibidem, p. 42.

<sup>21</sup> La Costituzione della Repubblica Popolare Cinese sancisce inoltre che "Lo stato assicura l'utilizzo razionale delle risorse e la protezione delle specie animali e vegetali rare. L'appropriazione o il danneggiamento di risorse naturali ad opera di qualsiasi organizzazione, o individuo è proibito".

Vedi: <http://english.peopledaily.com.cn/constitution/constitution.html>

<sup>22</sup> Smil V., *op.cit.*, p. 189.

trent'anni. Il fenomeno comporta potenziali conseguenze sia per l'agricoltura, perché il fiume fornisce l'acqua necessaria per irrigare il 7% del territorio, sia per la sopravvivenza della più grande diga costruita sul suo corso, poiché il 59% della riserva di acqua risulta essersi riempito di fango nel corso di quindici anni.

Le notizie riguardanti i danni causati dalla deforestazione si susseguono. In tutta la Cina l'erosione del suolo e l'accumulo di fango interessano il 15% del paese. Le conseguenze sono molteplici. Gran parte del terreno eroso si deposita nei fiumi e nei laghi, diminuendone la portata e la capacità, bloccandone gli emissari e aumentando il pericolo di inondazioni.

Consapevole delle conseguenze derivanti dalla diminuzione della capacità delle riserve di acqua, che costringerebbe alcune centrali idroelettriche ad interrompere parzialmente la produzione di energia, il governo approva il primo grande progetto di rimboschimento<sup>23</sup>, denominato "La grande muraglia verde", che prevede l'impiego di decine di milioni di persone in un'opera che mira a ricoprire di vegetazione 5.3 milioni di ettari di terreno nel nord del paese entro il 1985<sup>24</sup>. Nel tentativo di arrestare l'espandersi della desertificazione, che dal 1949 ha colpito un'area equivalente a due volte la superficie del Belgio e del Lussemburgo, e che sta interessando una superficie quasi tre volte superiore<sup>25</sup>, nello stesso anno viene impostato un piano che prevede il rimboschimento di 67 milioni di ettari entro il 2000<sup>26</sup>.

### *1.3 La Legge di protezione ambientale e la definizione delle linee guida per la protezione dell'ambiente*

L'anno seguente, durante la Conferenza Nazionale sull'Ecologia il Comitato Permanente del 5° Congresso Nazionale approva la prima versione della "Legge di protezione ambientale" che stabilisce i principi fondamentali per la salvaguardia dell'ambiente e impartisce una serie di direttive volte a prevenire e, ove possibile, eliminare l'inquinamento<sup>27</sup>. In essa il go-

<sup>23</sup> Ibidem, p. 44. La Cina ha una lunga tradizione di progetti di riforestazione. Nel 1952 il Governo del popolo del Nordest decide di piantare una barriera lungo la parte occidentale del nord del paese. Un piano di riforestazione viene incluso nel Piano nazionale per l'agricoltura per il periodo 1956-1968. Allo stesso tempo è proprio durante gli anni 1958-1961 che gran parte delle foreste piantate negli anni '50 vengono distrutte per lasciare spazio a terre coltivabili. Nel 1963 vengono stanziati dei sussidi per la riforestazione, che tuttavia vengono interrotti con l'inizio della rivoluzione culturale. Edmonds R.L.(1994), *Patterns of China's Lost Harmony*, Routledge, London, p. 48.

<sup>24</sup> Qu G., Lee W., *op. cit.*, p. 4.

<sup>25</sup> Ibidem, p. 59.

<sup>26</sup> Smil V., *op. cit.*, p. 33 Per una critica di questo progetto e del programma di riforestazione in generale si veda Hong J. (2010), "Desertification in China: Problems with Policies and Perceptions" in Kassiola J.J., Sujian Guo eds., *China's Environmental Crisis. Domestic and Global Political Impacts and Responses*, Palgrave, New York, pp. 13-40.

<sup>27</sup> Environmental Protection Law of the People's Republic of China (for trial implementation), 1979.

verno focalizza l'attenzione sugli effetti maggiormente dannosi del rapido sviluppo industriale e individua nel Consiglio di Stato e negli organi subordinati, insieme alle istituzioni di governo a livello locale e alle imprese, i principali responsabili della protezione ambientale. Vengono quindi definite le responsabilità in materia ambientale a livello centrale, provinciale, regionale e municipale.

Pur nella generalità dell'approccio, la Legge definisce alcuni principi fondamentali che costituiranno successivamente il riferimento per la definizione delle strategie di governo a livello centrale e locale, così come per l'elaborazione di leggi *ad hoc* mirate di volta in volta a contrastare l'emissione di sostanze inquinanti, ad impedire la costruzione di industrie ad elevato impatto ambientale, a favorire l'adozione di provvedimenti fiscali volti a facilitare le imprese a basso consumo energetico, a sanzionare le imprese responsabili di un danno ambientale e a tutelare i cittadini vittime dell'inquinamento industriale. In sintonia con lo spirito delle riforme che auspica un maggiore coinvolgimento della popolazione nelle attività di governo a livello locale, viene inoltre previsto un ruolo per la cittadinanza quale controllore dell'operato delle imprese e degli enti di governo preposti all'applicazione della normativa<sup>28</sup>.

Gli aspetti maggiormente significativi della legge sono:

- l'inclusione del sistema delle “Tre Simultaneità” già elaborata precedentemente a livello concettuale;
- la direttiva che dispone la stesura di un rapporto sugli effetti ambientali dei progetti in fase di elaborazione e la richiesta di approvazione da parte dei dipartimenti per la protezione ambientale;
- il principio del “chi inquina paga”;
- il diritto dei cittadini di sporgere denuncia contro un'impresa che abbia procurato un danno ambientale;
- l'uso razionale delle risorse e del territorio;
- la promozione dell'impiego di tecnologie avanzate per contrastare il fenomeno dell'inquinamento;
- un sistema di sanzioni e ricompense quale ausilio all'applicazione della normativa;

[http://www.novexc.cn/environmental\\_protect\\_law.html](http://www.novexc.cn/environmental_protect_law.html)

<sup>28</sup> Uno dei cardini della politica di riforme di Deng Xiaoping è proprio la mobilitazione dello spirito di iniziativa della popolazione. Tuttavia mentre da punto di vista economico l'intraprendenza viene vista favorevolmente quale strumento di incremento della produttività, sotto l'aspetto politico la partecipazione della popolazione deve limitarsi all'esecuzione delle direttive impartite dal governo. L'obiettivo politico di Deng consiste nell'utilizzare la popolazione per controllare l'applicazione delle leggi da parte dei governi locali e garantire in questo modo il mantenimento del potere a livello centrale. Si veda in proposito: Zhang W. (1996), *Ideology and Economic Reform under Deng Xiaoping 1978-1993*, Kegan Paul International, London; Ruan Ming (1992), *Deng Xiaoping. Chronicle of an Empire*, Westview Press, Boulder.

- la promozione della ricerca e dell'educazione ambientale.

A livello organizzativo la Legge definisce le competenze e i compiti dell'Ufficio di Protezione Ambientale e ufficializza l'obbligo per i governi locali di dotarsi di Uffici di Protezione Ambientale (UPA) locali. Questi dovranno controllare l'applicazione delle direttive nazionali in materia ambientale, stabilire gli standard locali di protezione ambientale ed elaborare piani di protezione ambientale a lungo termine. Sempre nel 1979 vengono approvate la “Legge sulle foreste”, la “Regolamentazione per la protezione delle risorse idriche”, gli “Standard per la qualità delle acque da irrigazione” e gli “Standard per la qualità delle acque destinate alla pesca”.

La riabilitazione degli intellettuali e l'appello di Deng Xiaoping ad un loro maggior impiego da parte degli organi di governo<sup>29</sup>, uniti alla necessità di avere informazioni su un fenomeno della cui portata si ha soltanto una vaga percezione, inducono il governo ad istituire centri di ricerca specializzati in materia ambientale. Nel 1979 viene istituita la Società Cinese per le Scienze Ambientali alla quale seguono, l'anno seguente, l'Istituto per le Scienze Ambientali, il Centro di Ricerca sull'Ambiente e l'Inquinamento e, nel 1981, la Società per l'Ingegneria Ambientale. Sull'esempio del governo e favoriti dalla richiesta di informazioni ad ogni livello in pochi anni i centri di ricerca proliferano e a metà degli anni '80 già tremilacinquecento tecnici lavorano nel settore della protezione ambientale<sup>30</sup>.

Nel 1981 il Consiglio di Stato emana le “Decisioni per rafforzare la protezione ambientale durante la revisione economica” nelle quali sottolinea la necessità di considerare la protezione ambientale quale parte integrante dello sviluppo economico<sup>31</sup>. Le “Decisioni” rappresentano un fattore di rilievo per il contesto nel quale vengono formulate. In quel periodo la politica delle Quattro Modernizzazioni – dell'agricoltura, dell'industria, della difesa, della scienza e della tecnica - e l'obiettivo di Deng Xiaoping di quadruplicare il prodotto interno entro il 2000 hanno creato un clima di disinteresse, se non di aperta ostilità, nei confronti delle problematiche ambientali, considerate dalla maggior parte della popolazione un intralcio alla crescita economica. Questa posizione del Consiglio di Stato, che riprende uno dei concetti basilari emersi durante la *Stockholm Conference on Human Environment* del 1972, rappresenta uno dei primi tentativi di passare da un atteggiamento che tende a privilegiare la crescita economica a scapito del razionale utilizzo delle risorse e della salvaguardia dell'ambiente, ad

<sup>29</sup> Deng Xiaoping (1987), *Fundamental Issues in Present Day China*, Foreign Language Press, Beijing.

<sup>30</sup> Zijin W. (1987), “Environmental Management in China” in Glaeser B. (ed.), *Learning from China? Development and Environment in Third World Countries*, Allen & Unwin, London, pp. 111-119.

<sup>31</sup> Ma X., Ortolano L. (2000), *Environmental Regulation in China*, Rowman & Littlefield Publishers, Boulder, p. 5.

uno caratterizzato da una maggiore sensibilità e partecipazione alle problematiche ambientali da parte della popolazione e dei membri dell'élite politica <sup>32</sup>.

Rimanendo in ambito legislativo risale a questi anni l'introduzione del "Sistema di tassazione sui rifiuti e sulle emissioni inquinanti", in seguito adottato come linea di condotta nazionale nel 1982, che definisce la responsabilità di ogni unità produttiva, od industria in merito al controllo delle proprie emissioni inquinanti e che, in caso di superamento dei limiti consentiti, prevede il pagamento di una multa ai locali UPA <sup>33</sup>.

Contestualmente alla promulgazione della "Legge di protezione ambientale" viene iniziata la creazione dell'apparato burocratico-amministrativo che dovrà controllare l'applicazione della normativa. Potendo contare su un capillare sistema di amministrazione del paese al quale fare riferimento, già a metà degli anni '80 l'organizzazione per la protezione ambientale dispone di una rete costituita dal Gruppo Guida per la Protezione Ambientale alle dipendenze del Consiglio di Stato, da una serie di uffici di protezione ambientale, da duecentonovanta stazioni di monitoraggio sparse su tutto il territorio e da più di ottanta istituti di ricerca per un totale di 15.000 addetti<sup>34</sup>. Al Gruppo Guida, composto da dirigenti di oltre venti dipartimenti quali, tra gli altri, agricoltura e foreste, pianificazione, salute, educazione, comunicazioni, sono affidati compiti di controllo dell'applicazione delle linee di condotta e delle leggi dello stato in materia di protezione ambientale, nonché la formulazione di proposte per l'emanazione di leggi, regolamenti e standard di riferimento, l'elaborazione di piani annuali di protezione ambientale e l'organizzazione del monitoraggio delle condizioni ambientali in tutto il paese. A questa organizzazione si aggiunge la presenza di tecnici incaricati della protezione ambientale in tutte le imprese a partire da quelle di media grandezza.

Tuttavia, nonostante questo inizio positivo, l'accorpamento, nel 1982, dell'Ufficio di Protezione Ambientale da parte del neo-istituito Ministero delle Costruzioni Urbane e Rurali costituisce un segnale che dimostra come la questione ambientale non goda ancora della considerazione adeguata presso alcuni settori governativi. Pur contestualizzata nel programma generale di riduzione della burocrazia, di cui Deng Xiaoping ha fatto uno degli obiettivi principali del suo programma di ristrutturazione dell'apparato statale<sup>35</sup>, e mirata a migliorare l'efficienza del settore della protezione ambientale, la decisione ottiene l'effetto

<sup>32</sup> Si veda Deng Xiaoping, *op.cit.*

<sup>33</sup> Questi a loro volta, dopo aver trattenuto circa il 20% della tasse raccolte per lo svolgimento delle attività istituzionali di monitoraggio, ricerca e addestramento, le rendono disponibili per le imprese sotto forma di sovvenzioni e prestiti per il finanziamento di progetti a favore dell'ambiente, o per l'acquisto di sistemi di depurazione e controllo. Jahiel A. R., *op. cit.*

<sup>34</sup> Qu G., Lee W., *op. cit.*, p. 26.

<sup>35</sup> Il problema dell'inefficienza dell'apparato burocratico costituisce uno degli obiettivi principali dell'azione di rinnovamento politico di Deng Xiaoping, al quale egli lavora fin dall'inizio delle riforme. Vd. "Some Ideas on the Reform of the Political Structure" in Deng Xiaoping, *op. cit.*, p. 158.

opposto in seguito all'incorporazione, da parte dei governi locali, degli UPA nei locali Dipartimenti delle Costruzioni Urbane e Rurali, con conseguente riduzione del personale degli UPA a livello locale e, conseguentemente, della loro capacità operativa. A questo si aggiunge l'abolizione del Gruppo Guida sulla Protezione Ambientale che svolgeva un'importante lavoro di coordinamento tra le attività di protezione ambientale dei vari ministeri<sup>36</sup>.

Anche nell'applicazione delle direttive esistono alcune difficoltà. Negli anni successivi all'emanazione della prima versione della Legge di protezione ambientale il principio del "chi inquina paga" si scontra con una situazione che ne rende difficile l'applicazione. La dipendenza delle imprese dal governo e la loro conseguente mancanza di autonomia di fatto trasferiscono sul governo la responsabilità e gli oneri del controllo, e poiché questi implicano consistenti impegni finanziari ai quali il governo non può far fronte, la direttiva che impone alle imprese di pagare per i danni ambientali da essa provocati non viene applicata.

#### *1.4 La protezione ambientale quale riferimento fondamentale della politica dello stato*

Le proteste degli studiosi e degli operatori del settore a seguito dell'accorpamento dell'Ufficio di Protezione Ambientale da parte del neo-istituito Ministero delle Costruzioni Urbane trovano riscontro durante la Seconda Conferenza Nazionale sulla Protezione Ambientale promossa dal Consiglio di Stato alla fine del dicembre 1983. La Conferenza rappresenta una svolta nella politica ambientale del paese poiché in quell'occasione il verificarsi di numerosi incidenti dovuti all'inquinamento e il diffondersi della consapevolezza dell'importanza dell'eco-sistema e del razionale uso delle risorse per il successo delle riforme economiche inducono Li-Peng, allora vice premier, a definire la protezione dell'ambiente una delle politiche fondamentali dello stato, elevando di fatto la protezione ambientale ad uno status pari a quello della politica di pianificazione familiare<sup>37</sup>.

Da questo momento sviluppo economico e politica ambientale vengono equiparati nell'ambito del processo generale di sviluppo<sup>38</sup>. L'azione di contrasto all'inquinamento non è

<sup>36</sup> Ma X., Ortolano L., *op. cit.*, p.78.

<sup>37</sup> Sinkule B., Ortolano L. (1995), *Implementing Environmental Policy in China*, Praeger, Westport, p.5.

<sup>38</sup> Qu G., *op. cit.* pp. 150-151.

più limitata al solo controllo, ma viene inserita nell'ambito più generale di una politica di prevenzione. Inoltre la consapevolezza della difficoltà di intervenire sull'inquinamento confidando sull'utilizzo di tecnologie che richiedono onerosi investimenti finanziari e i dati che confermano come la situazione ambientale di quel periodo sia il risultato di errori di gestione a livello governativo inducono il governo a spostare l'enfasi sul rafforzamento e sul miglioramento dell'azione manageriale e a focalizzare l'attenzione sul controllo di quelle attività, sociali od economiche, aventi un potenziale impatto negativo sull'ambiente<sup>39</sup>.

A questo periodo risalgono alcune importanti direttive quali il “Regolamento di protezione ambientale per i grandi progetti”, il “Regolamento provvisorio per le imposte per gli scarichi inquinanti”, le “Direttive tecniche per il controllo dell'inquinamento da carbone”, le “Direttive tecniche per il controllo dell'inquinamento dell'acqua”, le “Regole per il miglioramento della gestione ambientale delle piccole città e delle relative imprese”, gli “Indici provvisori per la valutazione della protezione ambientale nelle imprese” e le “Risoluzioni per la promozione del miglioramento dell'ambiente urbano”<sup>40</sup>.

Nel maggio 1984 il Consiglio di Stato annuncia la creazione della Commissione di Protezione Ambientale. Costituita dai direttori dei maggiori ministeri sotto la direzione del vice-premier, ad essa viene assegnata la funzione di collegamento tra UPA e il Ministero dell'Industria e la responsabilità dell'approvazione delle linee guida in materia di protezione ambientale e del coordinamento delle attività di protezione ambientale a livello nazionale. Contemporaneamente, al fine di approfondire e migliorare gli aspetti ecologici connessi all'imponente processo di urbanizzazione, la Società Ecologica Cinese istituisce un Comitato Speciale per l'Ecologia Urbana al quale viene affidato il compito di elaborare dei modelli di sviluppo urbano<sup>41</sup>.

Nel dicembre dello stesso anno il Consiglio di Stato eleva l'Ufficio di Protezione Ambientale al rango di “Ufficio Nazionale di Protezione Ambientale” (UNPA) e porta lo staff da sessanta a centoventi addetti. Questo innalzamento del livello gerarchico comporta un importante vantaggio poiché consente al nuovo UNPA di stilare documenti chiedendo unicamente l'approvazione della Commissione per la Protezione Ambientale e non più quella del Ministero delle Costruzioni, dal quale dipende in seguito all'accorpamento deciso nel 1982. Un'altra importante conseguenza deriva dalla possibilità di estendere norme e regolamenti emanate dall'UNPA e approvate dalla Commissione anche ad altri ministeri, che a loro volta diventano responsabili dell'applicazione delle direttive all'interno della propria catena organizzativa. Il

<sup>39</sup> Ibidem, p.72.

<sup>40</sup> Ibidem, p. 176.

<sup>41</sup> Edmonds L.R., *op. cit.*, p. 232.

nuovo status consente inoltre all'UNPA di emanare direttive agli UPA locali e di ricevere fondi direttamente dal Ministero delle Finanze, mentre precedentemente i fondi per la protezione ambientale transitavano attraverso il Ministero delle Costruzioni, con conseguenti frequenti indebite appropriazioni per finalità non connesse alla protezione ambientale<sup>42</sup>.

In questi anni un ulteriore beneficio all'organizzazione di protezione ambientale viene dal cambiamento della mentalità dei quadri della burocrazia indotto dalle riforme. Nel 1982, dopo aver riconosciuto l'incapacità della burocrazia esistente di portare avanti le riforme, il governo inizia un piano di ristrutturazione dell'apparato burocratico finalizzato al rinnovamento e alla professionalizzazione dei quadri. Il processo di sostituzione dei vecchi quadri con una "burocrazia tecnocratica" è concluso nel 1987, quando quasi tutte le posizioni direttive, dal livello più alto a quello più basso, vengono occupate da "tecnocrati burocratici", promossi non sulla base dell'appartenenza al partito, ma in base alle loro abilità. Questi sono a favore delle riforme sia economiche che politiche, anche se più sensibili alle prime; sono più indipendenti, meno sensibili alle problematiche dei contadini e più portati ad un approccio "cittadino" che li porta a comprendere meglio dei predecessori le problematiche della società industriale; non hanno esperienza di gestione e comunicazione politica; valutano le decisioni in base ai risultati e non al valore ideologico<sup>43</sup>. Grazie a questa politica poco per volta personale tecnicamente sempre più preparato lavora negli UPA locali che, dal 1987 al 1993, aumentano il numero degli addetti da 29.729 a 43.482.

### *1.5 Il rafforzamento del controllo*

Con il 6° *Piano quinquennale*, riferito al periodo 1981-1985, il tema della protezione ambientale, per la prima volta nella storia della Cina, viene richiamato esplicitamente. Il *Piano*, se confrontato con i Piani quinquennali precedenti incentrati essenzialmente sulle spese e sulla crescita economica, costituisce, pur nel suo orientamento prevalentemente energetico, un primo segnale di concreto interesse nei confronti dell'ambiente. Il problema del rapporto tra crescita economica e spesa energetica è affrontato approfonditamente e viene sottolineata l'importanza dell'adeguamento della produzione alle esigenze del mercato e alle risorse disponibili. Vengono previsti inoltre ingenti investimenti a favore della conservazione dell'e-

<sup>42</sup> Jahiel A. R. (1998), "The Organization of Environmental Protection in China", *The China Quarterly*, 149: 757-787.

<sup>43</sup> Lee Hong Y. (1992), "China's New Bureaucracy?", in Rosenbaum A.L., *State and Society in China. The Consequences of Reform*, Westview Press, Boulder, pp. 55-76; Clarke C.M. (1987), "Changing the Context for Policy Implementation: Organizational and Personnel Reform in post-Mao China", in Lampton, D.M., *Policy Implementation in post-Mao China*, University of California Press, Berkeley, pp. 25-47.



nergia, con uno stanziamento equivalente al 10% degli investimenti per le scorte energetiche a favore di progetti di conservazione dell'energia. A questo si aggiunge uno stanziamento di 12 miliardi di yuan, pari allo 0.36 % del prodotto industriale, per il controllo dell'inquinamento industriale<sup>44</sup>.

Il Piano è particolarmente significativo poiché lascia trasparire gli orientamenti e le linee di azione lungo le quali si muoverà la futura politica ambientale del paese. Oltre ad auspicare l'adozione di una serie di misure volta a favorire la riduzione del consumo di energia quali l'emanazione di standard di consumo energetico per le industrie ad elevato consumo, la modernizzazione tecnologica delle industrie e la ristrutturazione di quelle a maggior consumo energetico, sono previste misure economiche quali l'adozione di un sistema di sanzioni e ricompense per incoraggiare la riduzione dei consumi e l'emissione di prestiti a basso interesse per progetti di conservazione energetica. Il documento contiene anche un marcato accento alla necessità di sensibilizzare la popolazione. Da questo momento in poi innovazione tecnologica e politica energetica costituiranno due riferimenti cardine della strategia ambientale del governo.

In questi anni il governo cerca con sempre maggiore insistenza la collaborazione del mondo accademico, che risponde con entusiasmo. All'inizio degli anni '80 già venti università dispongono di laboratori idonei ad effettuare ricerche nel campo della protezione ambientale, ventitre università hanno istituito dipartimenti, o corsi di protezione ambientale. Centri di ricerca nel campo delle scienze ambientali sono stati istituiti in alcune università di Pechino e Shanghai<sup>45</sup>. Questa nuova forma di collaborazione produce rapidamente dei risultati e nel 1983 viene pubblicato il primo studio che tenta di fornire una stima in termini economici dei danni causati dall'inquinamento. Tra danni dell'inquinamento e perdite dovute a danni ecologici il totale è valutato in una cifra pari al 15.6 % del PIL<sup>46</sup>.

In questo periodo vengono promulgate importanti leggi per la tutela dell'ambiente: nel 1984 il Consiglio di Stato emana il *Documento 135* nel quale, al fine di aumentare il controllo sulle imprese e sul loro impatto ambientale, sancisce, per le imprese minori, in mancanza di specifica autorizzazione, l'interruzione dei processi ad elevato impatto ambientale. Lo spirito della direttiva trova immediata applicazione a livello locale e, in alcuni casi, alle imprese la cui capacità di ridurre le emissioni inquinanti non è documentata, viene ritirata, o non viene concessa, l'autorizzazione al proseguimento dei lavori<sup>47</sup>. Nello stesso anno viene emanata la "Legge sulla prevenzione e il controllo dell'inquinamento delle acque", nel 1985 la "Legge

<sup>44</sup> Qu G., *op. cit.*, p. 73.

<sup>45</sup> Qu G., Lee W., *op. cit.*, p. 6.

<sup>46</sup> Zhang K., Wen Z., Peng L., *op. cit.*, tabella 3.

<sup>47</sup> Qu G., *op. cit.*, p. 38.

sulle aree verdi”, nel 1986 “La legge sulle risorse minerarie e quella sulle zone adibite alla pesca” e nel 1987 la “Legge sull'inquinamento dell'aria”.

I risultati ottenuti a seguito delle indicazioni contenute nel 6° Piano sono consistenti. Nel quinquennio 1981-1985 il governo spende 52.4 miliardi di yuan per la trasformazione tecnologica di circa 200.000 imprese<sup>48</sup>. Alla fine del 1985 il 98% delle 324 città del paese e quasi l'84% delle contee ha completato i progetti di pianificazione della distribuzione delle industrie richiesti dal governo per evitare la concentrazione industriale nei pressi delle città, il 76% dei progetti industriali è in regola con quanto prescritto dalla Direttiva sull'impatto ambientale e, alla fine del 1987, più di 11.000 imprese altamente inquinanti sono state chiuse<sup>49</sup>. Il totale delle acque di scarico industriali trattate aumenta dal 10% del 1980 al 22% nel 1985, e anche nel campo del riciclo di rifiuti solidi vengono fatti dei progressi significativi. Notevoli miglioramenti si registrano anche nel settore dell'educazione della popolazione in merito al problema dell'inquinamento, con una vasta opera di sensibilizzazione condotta nelle città e nei luoghi a maggior impatto ambientale, quali le zone minerarie e quelle ad elevata concentrazione industriale, attraverso i mass media e eventi culturali quali festival e conferenze e nelle scuole.

In sette anni, dal 1981 al 1987, grazie anche ai fondi resi disponibili dalle imposte<sup>50</sup>, vengono istituite 4.000 stazioni di monitoraggio con 60.000 addetti e ventisette ministeri istituiscono al proprio interno dipartimenti per la protezione ambientale<sup>51</sup>.

In ossequio alle indicazioni contenute nel rapporto finale del 13° Congresso Nazionale del Partito Comunista, che individua nella protezione ambientale un fattore di rilevante importanza per lo sviluppo economico e il progresso sociale<sup>52</sup>, nel 1988 all'UNPA viene concesso il rango di Agenzia Nazionale per la Protezione Ambientale (ANPA) e diventa quindi indipendente dal Ministero delle Costruzioni Urbane e Rurali e della Protezione Ambientale. Ad essa spetta il rango equivalente ad un vice-ministero e la possibilità di emanare direttive ad enti governativi il cui rango è inferiore a quello di vice-ministero. Questa nuova collocazione gerarchica porta all'espansione dell'organizzazione in termini di personale e di struttura e la possibilità di fornire agli UPA locali, oltre all'assistenza legale, anche addestramento, equipaggiamento e strumenti di controllo dei livelli di inquinamento. Questa ascesa burocratica dell'UNPA si traduce a livello locale in un aumento di importanza e possibilità di azione degli

<sup>48</sup> Ibidem, p. 83.

<sup>49</sup> Ibidem, pp. 75-80.

<sup>50</sup> Dal 1981 al 1987 vengono raccolti 5.92 miliardi di yuan da 150.000 imprese. Ibidem, p. 228

<sup>51</sup> Ivi.

<sup>52</sup> Cita il documento: “Contestualmente alla promozione dell'economia devono essere fatti degli sforzi per proteggere e trarre vantaggio dalla varietà delle risorse naturali, per controllare l'inquinamento ambientale e rafforzare la protezione dell'ambiente in modo da ottenere benefici sociali, economici e ambientali”. Ibidem, p. 235.

UPA che ora hanno l'autorità necessaria per svolgere la loro attività di controllo e di applicazione delle normative ambientali, nonché di discutere durante le riunioni dei governi locali dell'impatto ambientale dei progetti proposti e, qualora lo ritengano opportuno, imporre il veto su nuovi progetti industriali.

Un ulteriore impulso all'azione di controllo viene dato l'anno seguente dalla Terza Conferenza sulla Protezione Ambientale. Al fine di risolvere il problema del coordinamento del controllo viene definito un sistema di responsabilità ambientale che per la prima volta, seguendo i principi espressi nella prima versione della Legge di Protezione Ambientale, stabilisce doveri e responsabilità dei governi locali: governatori, sindaci, magistrati e direttori sono responsabili della qualità ambientale rispettivamente nell'intera provincia, nella città, nella contea e nella cittadina di competenza. Vengono inoltre definiti un sistema di valutazione quantitativa per il controllo integrato dell'ambiente urbano e una griglia temporale di riferimento per l'adozione di eventuali provvedimenti che pongono chiari parametri di riferimento per l'azione dei governi locali<sup>53</sup>. Dipartimenti o uffici di protezione ambientale vengono istituiti nei ministeri dell'agricoltura, dell'energia, delle industrie chimiche e tessili, delle foreste, dell'industria leggera, del petrolio, dei trasporti e delle ferrovie.

All'inizio degli anni '90 il ruolo, lo status e la struttura dell'organizzazione per la protezione dell'ambiente sono chiaramente definiti.

### *1.6 La versione definitiva della Legge di Protezione Ambientale*

Nel 1989, dopo un periodo di prova di dieci anni, viene varata la versione ufficiale della "Legge di protezione ambientale"<sup>54</sup>. Mentre nella versione provvisoria l'articolo 1 si limita a riaffermare il principio costituzionale che "lo stato protegge l'ambiente e le risorse naturali e previene ed elimina l'inquinamento e altri pericoli per la collettività", nella nuova versione esso afferma che la legge, oltre ad essere un'applicazione di un articolo della costituzione, è volta a salvaguardare la salute delle persone e a facilitare il processo di modernizzazione socialista<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> Durante la Conferenza viene stabilito che i capi dei governi locali debbano firmare una "lettera di responsabilità" nella quale vengono definiti gli obiettivi che devono essere raggiunti durante il mandato, nonché le ricompense per il loro raggiungimento e le sanzioni in caso contrario. Qu G., *op. cit.*, pp. 151-154.

<sup>54</sup> Environmental Protection Law of the People's Republic of China, 1989. [http://english.mep.gov.cn/Policies\\_Regulations/laws/environmental\\_laws/200710/t20071009\\_109928.htm](http://english.mep.gov.cn/Policies_Regulations/laws/environmental_laws/200710/t20071009_109928.htm)

<sup>55</sup> Vd. Palmer M., *op. cit.*, p. 68. Il concetto di modernizzazione socialista viene introdotto all'indomani delle riforme economiche. Esso fornisce una cornice ideologica di riferimento, fortemente auspicata da Deng Xiaoping, per la giustificazione della mobilitazione delle risorse e dello spirito di iniziativa della popolazione in vista del "perseguimento degli interessi materiali". Vd. Cap. 7.

Nella legge viene ampliata ed approfondita la normativa riguardante l'assegnazione delle responsabilità in materia di controllo dell'inquinamento. Vengono introdotte cinque nuove regolamentazioni:

- il sistema di permessi per gli scarichi, che prevede che le industrie che scaricano sostanze inquinanti ad elevata concentrazione oltre determinati quantitativi richiedano l'autorizzazione preventiva;
- il sistema di responsabilità ambientale, finalizzato ad aiutare gli UPA nello svolgimento dei loro compiti definendo chiare responsabilità a livello locale per tutti gli organi di governo;
- la valutazione della qualità ambientale delle città, che prevede il controllo annuale dell'aria in trentadue città tra le più popolate;
- il controllo centralizzato dell'inquinamento, finalizzato a sopperire ad alcune lacune nei processi attuati a livello locale;
- il trattamento con tempo prefissato, che impone alle industrie inquinanti l'adeguamento alla normativa entro limiti di tempo prefissati.

Rispetto alla prima versione del 1979 la legge recepisce alcune indicazioni riguardanti le difficoltà che incontrano gli organi istituzionali nel far applicare le leggi ed espande le responsabilità e l'autorità degli uffici di protezione ambientale ad ogni livello di governo; la protezione ambientale diventa ufficialmente responsabilità di ogni livello governativo e vengono introdotte nuove sanzioni in materia ambientale. In particolare la legge autorizza la cosiddetta *class action* nei confronti di chi si sia reso responsabile di inquinamento ambientale<sup>56</sup>.

Come previsto dalle indicazioni emerse durante la Seconda Conferenza Nazionale nel 1983 la nuova versione della Legge stabilisce definitivamente che i piani per la protezione ambientale dovranno essere ufficialmente incorporati in quelli per lo sviluppo economico e sociale<sup>57</sup>. Inoltre, in linea con quanto definito durante la Terza Conferenza Nazionale, la Legge delega ai governi locali la responsabilità della qualità dell'ambiente nell'area di propria giurisdizione e dell'adozione di adeguate misure per migliorarla. Il tema della responsabilità dei governi locali viene ribadito l'anno successivo dal Consiglio di Stato con le *“Decisioni per rafforzare ulteriormente il lavoro di protezione ambientale”* nelle quali viene sottolineata

<sup>56</sup> La legge sancisce che “tutte le unità di lavoro e gli individui [...] hanno il diritto di riportare o denunciare chi, unità di lavoro, o individuo, causi inquinamento, o danni all'ambiente”.

<sup>57</sup> L'articolo 4 della versione del 1989 della Legge di Protezione Ambientale sancisce che “I piani per la protezione ambientale formulati dallo stato devono essere incorporati nei piani di sviluppo economico e sociale; lo stato adotterà norme e misure economiche e tecnologiche favorevoli alla protezione ambientale in modo da coordinare il lavoro di protezione ambientale e lo sviluppo economico e sociale”.

l'importanza del sistema di responsabilizzazione riguardo agli obiettivi ambientali<sup>58</sup>.

Sempre alla fine degli anni '80 viene perfezionata la normativa sugli scarichi industriali. In risposta alle perplessità più volte manifestate riguardo all'efficacia del sistema di controllo degli scarichi industriali, che si riferisce a degli standard che considerano soltanto la concentrazione degli agenti inquinanti, viene introdotto il sistema di permessi di scarico nel quale viene considerata anche la quantità totale di inquinanti che un'impresa può scaricare<sup>59</sup>. I buoni risultati conseguiti a livello legislativo non sono tuttavia supportati da un adeguato impegno finanziario del governo che riduce il budget dell'ANPA da 110 milioni di yuan del 1988 a soli 75 milioni nel 1991. Questo provvedimento, unito alle difficoltà legate al costo degli impianti di depurazione, rende di fatto ardua l'applicazione di quanto stabilito a livello legislativo<sup>60</sup>.

### 1.7 Gli studi delle Nazioni Unite

Alla politica ambientale della Cina non sono estranee le influenze provenienti dal contesto internazionale. Facendo seguito alla *Conference on Human Environment* tenutasi a Stoccolma nel 1972<sup>61</sup>, le Nazioni Unite pubblicano nel 1987 il *Report of the World Commission on Environment and Development*. Il documento, ripartendo dai temi centrali della Conferenza di Stoccolma, propone una visione complessiva del rapporto tra crescita economica, conseguenze ambientali e stabilità sociale e politica<sup>62</sup>.

Le novità introdotte riguardano principalmente la valutazione delle ripercussioni di una non completa valutazione delle conseguenze ambientali di un'errata politica di sviluppo sulla crescita economica. Il rapporto tra sviluppo economico e degrado ambientale segnalato a Stoccolma viene approfondito e tradotto in un fattore limitante della crescita nella misura in cui questa conduce ad un eccessivo sfruttamento delle risorse naturali. In termini puramente economici viene sottolineato come i costi conseguenti all'inquinamento e al deterioramento di risorse quali acqua, aria e suolo, il cui deperimento non era stato fino ad allora valutato in termini economici, debbano essere sottratti al calcolo del prodotto interno lordo.

<sup>58</sup> In particolare il documento sottolinea l'importanza del controllo dell'inquinamento ambientale mediante l'applicazione rigida delle leggi e delle norme. Xia G., Pei X., Yang X., "China's Economic Growth & Environmental Protection", Environmental and Economic Policy Research Center, MEP, p. 5.

<sup>59</sup> Ma X., Ortolano L., *op.cit.*, p. 24.

<sup>60</sup> "China Environmental Strategy Paper" (1992), *The World Bank*, Washington DC.

<sup>61</sup> Al termine dei lavori viene redatto il documento "Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment".

<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>

<sup>62</sup> United Nations, "Report of the World Commission on Environment and Development". <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm>

La convinzione che non possa sussistere uno sviluppo fondato sul deterioramento delle risorse naturali porta a concludere che il primo debba integrare il concetto di produzione con quello di conservazione delle risorse stesse. Il documento tocca anche gli aspetti politici e sociali della questione ambientale, sottolineando da una parte il ruolo che la distribuzione della popolazione può avere nel determinare stress ambientali, dall'altra come condizioni ambientali particolarmente proibitive possano provocare disordini e instabilità.

Alla luce di queste considerazioni il Rapporto evidenzia come le caratteristiche e le dimensioni del problema ambientale lo rendano di difficile gestione e richiedano il concorso di più attori e con esso la decentralizzazione del potere decisionale in merito all'utilizzo delle risorse. Il documento auspica a questo fine l'integrazione delle considerazioni ambientali e di quelle economiche nei processi legislativi e decisionali, così come il superamento di politiche settoriali a favore di una valutazione delle dimensioni ecologiche delle principali linee di azione dei governi.

Nel riconoscere l'impossibilità di risolvere la questione a livello governativo, il Rapporto individua nella partecipazione della società alle politiche ambientali una condizione essenziale affinché le direttive emanate possano essere applicate anche quando gli organi di controllo non sono in grado di intervenire. L'attuazione di una strategia dello sviluppo sostenibile, o di uno sviluppo «che fa fronte alle esigenze del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare le loro necessità»<sup>63</sup> viene vista come il risultato di un'azione coordinata tra i vari organi della società.

A seguito del rapporto Brundtland nel 1989 le Nazioni Unite decidono di indire una conferenza su "Ambiente e Sviluppo" a Rio de Janeiro nel 1992 al fine di elaborare strategie e misure per fermare e, se possibile, invertire gli effetti della degradazione ambientale.

L'*Agenda 21*, che riporta la dichiarazione di Rio al termine dei lavori, costituisce un documento programmatico nel quale, sulla base dell'evidenza di connessioni tra grandi temi quali la povertà, le strategie di produzione e le dinamiche di consumo, l'incremento demografico e le malattie, si ribadisce la necessità di perseguire uno sviluppo sostenibile nel quale le considerazioni ambientali concorrano ad integrare su base paritaria questioni di carattere economico e sociale. A questo fine il programma proposto viene strutturato in termini di obietti-

<sup>63</sup> Brundtland G.H (1987), *Our common future. The report of the World Commission on environment ad development*, Oxford University Press, Oxford, p. 8. Qualche pagina dopo il rapporto afferma che "In sostanza lo sviluppo sostenibile costituisce un processo di cambiamento nel quale lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico e il cambiamento istituzionale sono in armonia uno con l'altro e migliorano sia la presente che la futura capacità di soddisfare le esigenze e le aspirazioni dell'umanità". Ibidem, p. 46.

vi, attività e strumenti<sup>64</sup>.

Obiettivi quali la gestione delle risorse, la lotta alla deforestazione, alla desertificazione e alla siccità, la conservazione della diversità biologica, la protezione degli ambienti naturali e la gestione degli scarichi industriali sono subordinati alla partecipazione e all'azione coordinata di più attori sociali e politici. Governi, mondo dell'industria, comunità scientifica, autorità e comunità locali, lavoratori agricoli ed organizzazioni non-governative vengono considerati attori necessari ad un'efficace politica ambientale, in alcuni casi come elaboratori di strategie di ampio respiro, o di politiche idonee a promuovere la cooperazione internazionale, o il trasferimento di tecnologie, in altri come promotori di leggi mirate a scoraggiare determinati comportamenti, in altri ancora come possessori di know-how tecnologico e scientifico, oppure come agenti di applicazione delle politiche di governo, e pertanto chiamati a partecipare ad un'azione unitaria per il mantenimento dell'ecosistema e per il miglioramento delle condizioni di vita.

Il documento preparato dal governo cinese in quell'occasione, il Rapporto Nazionale della Repubblica Popolare Cinese sull'ambiente e lo sviluppo, parla di una "protezione ambientale dalle caratteristiche cinesi" per descrivere un proprio sistema di protezione ambientale caratterizzato da due elementi principali: a) l'integrazione della protezione ambientale nei piani di sviluppo economico b) l'aderenza alla politica della prevenzione, alla politica della gestione intensificata, dove con quest'ultima si intende la priorità accordata ai miglioramenti gestionali rispetto alle innovazioni tecnologiche, e al principio del "chi inquina paga".

### *1.8 L'ecologizzazione dell'economia*

Le considerazioni, gli orientamenti e le raccomandazioni che emergono dagli studi delle Nazioni Unite sono anche il prodotto della diffusione a livello internazionale di una corrente di pensiero sviluppatasi a partire dagli anni '70<sup>65</sup> ad opera di alcuni economisti che, interessati al problema della sostenibilità della crescita economica, tentano di valutarne le implicazioni ambientali.

<sup>64</sup> United Nations, "Agenda 21. Rio declaration".

<http://www.un-documents.net/agenda21.htm>;

<sup>65</sup> I primi studi che mettono in relazione economia e ambiente risalgono ai primi anni '60. Kapp K.W. (1961), *Toward a Science of Man in Society. A Positive Approach to the Integration of Social Knowledge*, Martinus Nijhoff, The Hague. Successivamente i temi della crescita economica, dei suoi limiti e delle sue conseguenze vengono affrontati con sempre maggiore frequenza: Mishan E.J. (1969), *Growth. The Price we Have to Pay*, Staple Press, London; Ehrlich P.R. (1968), *The Population Bomb*, Ballantine Books, New York; Meadows D.H., Meadows D.L., Randers J., Behrens W.W. (1972), *The Limits to Growth*, Pan, London.

Le direzioni lungo le quali si sviluppa l'approfondimento del tema sono essenzialmente due. La prima, ribaltando il principio secondo cui i fattori ambientali sono componenti del sistema economico e considerando invece quest'ultimo come parte dell'ecosistema, riconosce che la limitatezza delle risorse naturali comporta l'impossibilità di un processo di crescita economica che procede all'infinito e sostiene che l'unico modo per fronteggiare la limitatezza del capitale naturale sia di attuare una politica economica "a stato stabile" in cui l'economia si sviluppa, ma non cresce in senso materiale in modo che la crescita del prodotto interno lordo non comporti conseguenze ambientali<sup>66</sup>.

La seconda, procedendo dai presupposti dell'economia neoclassica e dalla capacità del sistema di mercato di allocare le risorse in maniera ottimale, sostiene che l'unico modo per raggiungere una crescita sostenibile consiste nell'incorporare i beni dell'ecosistema e i "servizi" da questo forniti in termini di cibo, acqua, piacere estetico e riciclo di sostanze nutritive all'interno di un calcolo economico dei costi e dei benefici<sup>67</sup>. Quest'ultima proposta<sup>68</sup>, in virtù della sua utilizzabilità nell'ambito di un sistema sperimentato ed accettato di transazioni finanziarie in grado di provvedere alla razionale allocazione delle risorse, è accolta favorevolmente dalla maggior parte degli economisti che vedono in essa la possibilità di una soluzione al problema della sostenibilità dello sviluppo senza interventi che pregiudichino la crescita economica.

In pochi anni si sviluppa un settore dell'economia, l'economia ecologica, il cui obiettivo diventa quello di assegnare alle risorse e al "capitale naturale" un valore che ne rifletta la scarsità, o la disponibilità, e che quindi possa diventare parte di un processo di valutazione in grado di influenzare le dinamiche di mercato. Una volta raggiunto questo livello saranno queste stesse dinamiche a definire la corretta allocazione delle risorse ambientali in base alla legge della domanda e dell'offerta. In questo modo i costi ambientali, fino ad allora considerati esterni al processo di crescita, vengono "internalizzati" e diventano parte di esso mediante la variazione del prezzo che chi acquista questi beni, provocando il costo "esterno", deve pagare per essi. In pratica un'azione che comporta un costo in termini ambientali - costo esterno - quale l'inquinamento di un corso di acqua, può essere computata quale parte dei costi del pro-

<sup>66</sup> Daly H. (1977), *Steady State Economics. The Economics of Biophysical Equilibrium and Moral Growth*, Freeman and Company, San Francisco; Georgescu-Roegen N. (1971), *The Entropy Law and the Economic Process*, Harvard University Press, Cambridge MA.

<sup>67</sup> Folke C., Hammer M., Costanza R., Jansson A. (1994), "Investing in Natural Capital-Why, What and How?" in Folke C., Hammer M., Costanza R., Jansson A. eds., *Investing in Natural Capital. The Ecological Economics Approach to Sustainability*, Island Press, Coveli; Thampapillai D.J. (1991), *Environmental Economics*, Oxford University Press, Melbourne.

<sup>68</sup> Successivamente si sviluppa anche un terzo orientamento, l'economia ecologica sociale, che privilegia la critica del modello dell'individuo quale agente razionale che agisce per la massimizzazione del profitto e, conseguentemente, conduce al ripensamento della crescita economica quale strumento per il miglioramento della condizione umana. Vedi Spash C.L. (2011), "Social Ecological Economics: Understanding the Past to See the Future", *American Journal of Economics and Sociology*, 70, 2: 340-375.



cesso di crescita e quindi influenzare la decisione sull'opportunità o meno di inquinare, assegnando ad essa un prezzo che chi inquina deve pagare per provvedere alla sua bonifica. Qualora la valutazione dei beni ambientali sia corretta il sistema assicura il loro mantenimento; al contrario il deterioramento ambientale è la conseguenza di un'errata assegnazione del valore ai beni ambientali da parte del sistema di mercato.

In Cina il rapporto tra ecologia ed economia viene tematizzato a partire dal 1980 ad opera di alcuni studiosi che, nell'ambito di settori di studio quali l'economia, le scienze ambientali, l'ecologia e l'agronomia, focalizzano l'attenzione sulle conseguenze ambientali dello sviluppo economico.

In pochi anni si sviluppano diversi orientamenti. Alcuni, privilegiando lo studio delle relazioni tra ecologia e processi produttivi, sottolineano il rapporto contraddittorio tra aumento della domanda di beni materiali e limitatezza delle capacità di rigenerazione dell'ecosistema; altri nell'ambito di un approfondimento delle relazioni di dipendenza esistenti tra risorse e attività umane all'interno del sistema economico, pongono le basi di quella che diventerà alcuni anni più tardi l'economia del riciclo<sup>69</sup>; altri ancora, riferendosi agli studi del mondo occidentale, si dedicano alla valutazione dei costi ambientali dello sviluppo in termini di inquinamento e deperimento delle risorse.

Lo sviluppo del settore procede rapidamente. Nel 1980 ha luogo il primo simposio su “I problemi dell'economia ecologica in Cina” durante il quale per la prima volta economisti ed ecologi discutono degli aspetti relativi all'economia ecologica. Un anno più tardi si tiene il “Seminario sulle ricerche nel campo dell'economia ambientale. Nel 1982 viene organizzato il primo forum a livello nazionale durante il quale l'economia ecologica è riconosciuta quale scienza a sé stante. Nel 1984 alla Conferenza sull'economia ecologica cinese viene istituita, alla presenza di rappresentanti della Commissione Nazionale per la Pianificazione, del Ministero delle Foreste e del Ministero delle Costruzioni Urbane e Rurali e della Protezione Ambientale, la Società Cinese per l'Economia Ecologica. La partecipazione di importanti esponenti del mondo politico sancisce l'attenzione del governo per una disciplina che, come afferma Wan-Li, allora vice premier, “costituisce una questione strategica per la costruzione socialista”.

Negli anni compresi tra il 1985 e il 1997 vengono pubblicati i testi di riferimento per l'economia ecologica cinese nei quali si trovano studi che mirano a definirne le basi teoriche, i suoi rapporti con l'economia, gli obiettivi, i metodi e l'oggetto di studio<sup>70</sup>. Altri studiosi foca-

<sup>69</sup> Shi T. (2002), “Ecological Economics in China: Origins, Dilemmas and Prospects”, *Ecological Economics*, 41: 5-20.

<sup>70</sup> Tra i principali, in lingua cinese, si ricordano: Jiang X., Guo Y., Li W., eds. (1985), *A General Survey of*

lizzano l'attenzione sulla valutazione delle risorse, sui metodi per valutare i costi ambientali dell'inquinamento, sulla valutazione dei danni ecologici ed economici causati dall'inquinamento e dallo sfruttamento intensivo delle risorse<sup>71</sup>. Altri ancora applicano i concetti dell'economia ecologica a settori specifici quali quello agricolo, urbano, o rurale<sup>72</sup>. L'economia ecologica diventa in pochi anni non solo lo strumento di valutazione dei costi ambientali della crescita economica, ma anche una modalità di pianificazione e valutazione della bontà e fattibilità di eventuali interventi<sup>73</sup>.

Grazie a questi studi e alla pubblicazione, nel 1997, del volume "The eco-economic management towards the 21<sup>st</sup> century" si diffonde anche a livello politico<sup>74</sup> la consapevolezza dell'esistenza di una relazione di dipendenza tra ecosistema e sistema economico<sup>75</sup>. In poco tempo il rapporto esistente tra l'aumento delle richieste da parte del sistema socioeconomico e la limitatezza della capacità di rigenerazione delle risorse dell'ecosistema diventa una componente fondamentale della pianificazione a livello centrale.

All'inizio degli anni '90 per il governo è ormai chiaro che l'ecologia economica costituisce la via per lo sviluppo sostenibile e un riferimento fondamentale per l'attuazione delle riforme economiche.

### *1.9 Lo sviluppo sostenibile e l'elaborazione di una strategia di protezione ambientale*

L'accettazione a livello politico dell'importanza dell'integrazione delle esigenze economiche, sociali ed ambientali quale requisito per un progresso economico e sociale di lunga durata facilita la ricezione delle idee emerse dai documenti delle Nazioni Unite. Nel 1992 viene

*Ecological Economics*, Hubei People's Press, Wuhan; Xu D., ed. (1987), *Ecological Economics*, Zhejiang People's Press, Hangzhou, 1987; Xu D. (1985), *Explorations in Ecological Economics*, People's Publishing House, Shanghai; Wang G. (1988), *Theories and Practices of Ecological Economics*, Sichuan Provincial Academy of Social Science, Chengdu; Liu S. (1989), *Theoretical Issues in Ecological Economics*, Guangxi People's Press, Nanning.

<sup>71</sup> Li J. et al. (1991), *The Theory of Resource Accounting*, Marine Press, Beijing. Wang Y. (2001), *A Study on Environmental Cost Accounting*, J. North China University of Technology; Ma C. (1995), *Ecological Economics of Resources*, Shandong People's Publishing House; Wang S. (1995), "On Utilization of Natural Resources and Sustainable Development of the Economy in China", *Academic Journal of Natural Resources*, 10, 4: 306-314.

<sup>72</sup> Wang S. et al. (1987), *Introductory Agricultural Ecological Economics*, Zhejiang People's Publishing House; Ma C. (1989), *Urban Ecological Economics*, Economic Daily Press. Wang S. (1993), "Applying Ecological Economic Theory to Guide China's Ecological Agricultural Construction", *Eco-agricultural Research*, 1.

<sup>73</sup> Wang S. (1996), "On the Effectiveness of Agricultural Resources Utilization", *Journal of Natural Resources*, 11,4: 301-305.

<sup>74</sup> Il volume riscuote un successo particolare: oltre ad essere recensito dai principali quotidiani, viene premiato dall'Accademia Cinese delle Scienze Sociali, Il curatore, Wang Songpei, viene invitato a tenere conferenze in tutto il paese. Wang S., Li M., Wang D., "The emergence and the evolution of ecological economics in China over the past two decades".

<sup>75</sup> Anche l'opera di diffusione delle nuove idee a livello sociale riscuote successo. Nel 1993 la Società cinese per l'economia ecologica insieme alla China Central Broadcast Station mandano in onda una serie di conferenze su "Lo sviluppo coordinato di economia ed ecologia" che viene seguito da decine di milioni di persone.

istituito il Consiglio per la Cooperazione Internazionale sull'Ambiente e lo Sviluppo con compiti di supporto al Consiglio di Stato in merito alle politiche di sviluppo e protezione ambientale. Presieduto dal vice premier, coordina il lavoro di gruppi di esperti nazionali ed internazionali che, attraverso progetti pilota, tentano di individuare soluzioni per questioni di rilevanza nazionale<sup>76</sup>.

Nel 1994, sulla base del rapporto presentato alle Nazioni Unite in occasione della conferenza di Rio de Janeiro, l'ANPA pubblica il *Piano ambientale della Cina 1991-2000* nel quale annuncia, primo tra i paesi in via di sviluppo, l'adozione di una strategia di sviluppo sostenibile. Questo passo rappresenta un importante cambiamento di strategia rispetto ad una politica che fino ad allora ha privilegiato lo sviluppo economico e che considerava la protezione ambientale come un settore dell'economia<sup>77</sup>.

Il *Piano* è un documento dettagliato ed articolato, nel quale trovano applicazione i principi dell'economia ecologica elaborati in ambito nazionale e il cui obiettivo finale è quello di riuscire a migliorare i meccanismi di protezione ambientale in modo da riuscire a porre sotto controllo l'inquinamento ambientale entro fine millennio, e contemporaneamente a tenere nella dovuta considerazione le nuove esigenze generate dallo sviluppo economico<sup>78</sup>. Tre punti meritano particolare attenzione: l'adozione di una strategia dello sviluppo sostenibile, l'adozione di strumenti economici per contrastare l'inquinamento, la promozione di un'industria della protezione ambientale.

Nel Piano sono elencate, suddivise per campi di applicazione, dall'economia, alla scienza e tecnologia, all'educazione, le politiche da adottare e gli obiettivi da raggiungere entro il 2000, nonché, per ogni settore, da quello energetico a quello industriale o agricolo, i modi per raggiungerli. Vengono infine elencate, sulla base delle considerazioni effettuate, le "Dieci proposte sull'ambiente e lo sviluppo" elaborate dal Comitato del Partito Comunista e dal

<sup>76</sup> Gli obiettivi del Consiglio sono: fornire consigli e raccomandazioni al governo in merito al mantenimento della crescita economica, alla protezione dell'ambiente e alla salvaguardia delle risorse energetiche e naturali; favorire la cooperazione internazionale tra il governo cinese e la comunità internazionale su alcuni aspetti critici del rapporto tra ambiente e sviluppo, quali la pianificazione, lo sviluppo scientifico, il trasferimento di tecnologie, ecc; valutare le conseguenze economiche, sociali ed ambientali delle decisioni prese dal governo in materia di sviluppo e protezione ambientale; costituire una riserva di conoscenza delle esperienze maturate a livello internazionale in materia di ambiente e sviluppo e di sviluppo tecnologico; assistere il governo nella promozione all'estero delle proprie conoscenze ed esperienze nel settore, nei negoziati internazionali in tema di salvaguardia dell'ambiente, nella promozione della sensibilità ambientale presso la popolazione.

<sup>77</sup> La politica fino ad allora adottata, definita dalla Cina come "sviluppo coordinato", pur conferendo alla protezione ambientale la stessa importanza dello sviluppo economico, di fatto considera la prima come una dimensione della seconda. Questo approccio a sua volta favorisce, più che una strategia a lungo termine, la mera adozione di misure amministrative volte più che a risolvere i problemi ambientali, a non influire sulla crescita. Vd. Palmer M., *op. cit.* Un'ulteriore indicazione della strategia ambientale di quel periodo si trova in: *China's Conservation Strategy*, China's Environmental Science Press, Beijing, 1990.

<sup>78</sup> National Environmental Protection Agency and State Planning Commission of the Republic of China, "Environmental Action Plan of China 1991-2000". [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/03/01/000009265\\_3970702135323/Rendred/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/03/01/000009265_3970702135323/Rendred/PDF/multi_page.pdf)

Consiglio di Stato che costituiscono altrettante direttive per il passaggio da un modello di sviluppo tradizionale ad uno di sviluppo sostenibile.

Il documento ribadisce che la protezione ambientale costituirà la politica nazionale di base per lo sviluppo economico e sociale tanto a livello centrale, dove la protezione ambientale concorrerà alla formulazione dei piani di sviluppo, quanto a livello locale, dove le strategie di sviluppo delle autorità locali dovranno includere il fattore ambientale.

Nel settore industriale si sottolineano le difficoltà di controllo e gestione dell'inquinamento prodotte dal rapido aumento delle imprese rurali, che nel 1991 ammontano a diciannove milioni e impiegano novantasei milioni di persone, e si annuncia l'istituzione del "termine per l'attività inquinante", già previsto dalla Legge sulla protezione ambientale, che impone alle industrie altamente inquinanti di adottare provvedimenti correttivi entro un determinato limite di tempo. Nel sottolineare l'importanza dell'utilizzo del "Sistema di valutazione dell'impatto ambientale" si annuncia che sarà favorito lo sviluppo di industrie che utilizzano tecnologie avanzate e che dimostrano un efficiente utilizzo delle risorse, mentre sarà viceversa scoraggiata la nascita di imprese altamente inquinanti, o con elevato consumo di materie prime.

L'utilizzo dei mezzi economici viene indicato come particolarmente appropriato per raggiungere l'obiettivo della riduzione dell'inquinamento e del minore consumo di energia. Da una parte viene confermato il sostegno alla politica del "chi inquina paga" e al sistema di tassazione introdotto per gli scarichi inquinanti, dall'altra, riconoscendo che il basso prezzo dei materiali e il libero utilizzo delle risorse favoriscono lo spreco di energie e risorse naturali e l'aumento dell'inquinamento, viene sancita la necessità di introdurre tariffe specifiche per limitare lo spreco energetico. Nel tentativo di incentivare il riutilizzo di minerali di scarto e di tutti i prodotti di scarico dei processi industriali e il recupero e riutilizzo di materiali di scarto derivanti dall'attività quotidiana sono inoltre previsti sgravi fiscali per le imprese che adotteranno la strategia dell'utilizzo comprensivo. Enfasi particolare viene data alla promozione della ricerca scientifica e allo sviluppo di un'industria della protezione ambientale nazionale che sia in grado di fornire dispositivi di controllo dell'inquinamento, di depurazione degli scarichi e di macchinari a basso utilizzo di energia.

Il documento tocca anche il problema dell'applicazione delle leggi in campo ambientale. Nel rilevare l'esistenza di difficoltà nel far applicare la legge laddove esistano rapporti di subordinazione tra coloro che devono garantirne l'osservanza e chi invece ha interessi ad essa contrari, e come spesso i problemi ambientali siano la conseguenza di una cattiva gestione, il documento prevede un ruolo di maggior rilievo per gli organi governativi nel controllo dell'applicazione delle leggi ambientali e un maggior coordinamento tra organi centrali e periferici. Nel riconoscere che, nonostante gli sforzi compiuti, l'organizzazione di protezione am-

bientale non è in grado di far fronte al continuo aumento della mole di lavoro, vengono emanate delle direttive per l'aumento del livello di professionalità degli addetti degli UPA locali finalizzate al potenziamento delle capacità degli uffici.

Viene annunciato infine un incremento degli investimenti nel campo del controllo dell'inquinamento che passeranno da 47.7 miliardi di yuan, pari allo 0.7% del GNP, del 7° *Piano quinquennale* (1986-1990) allo 0.85% nell'8° *Piano quinquennale* e all'1% nel 9° *Piano*.

Nel 1994 con la pubblicazione dell'*Agenda 21 della Cina*, o *Libro Bianco sulla Cina del XXI secolo*, il governo indica i punti focali della strategia futura del paese: popolazione, ambiente, sviluppo. Lo scopo del documento è di assicurare che, entro il 2000, l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile sia entrato a far parte delle strategie di sviluppo nazionale<sup>79</sup>. In esso si sottolinea la necessità che lo sviluppo economico, quello delle aree urbane e rurali e la protezione ambientale procedano di pari passo e si indica una serie di obiettivi nel campo della creazione delle capacità necessarie a elaborare e mettere in atto le strategie idonee a perseguire un modello di sviluppo sostenibile che contempli il controllo della crescita della popolazione, delle dinamiche di consumo, delle politiche sanitarie e il miglioramento della qualità della vita nelle zone abitate.

Al fine di raggiungere questi obiettivi vengono stabilite alcune priorità, o linee di azione, quali:

- la diffusione della consapevolezza della necessità di uno sviluppo sostenibile tra coloro che hanno potere decisionale e il miglioramento dei processi decisionali in fase di programmazione e pianificazione;
- l'assicurazione che chi ha potere decisionale tenga adeguatamente conto dei fattori ambientali al fine di assicurare che le strategie proposte siano adeguate al perseguimento dell'obiettivo di uno sviluppo sostenibile;
- la revisione degli strumenti e delle regolamentazioni finanziarie ed economiche e l'apporto di adeguate modifiche alle leggi in campo nazionale e a livello locale in modo da supportare a livello legislativo la strategia dello sviluppo sostenibile;
- il supporto alle imprese affinché mettano in atto le direttive emanate a livello centrale e locale;
- l'aumento del livello di consapevolezza generale dell'importanza di uno sviluppo sostenibile mediante un'azione a livello scolastico;
- l'aumento del livello di scolarizzazione e la promozione della conoscenza specialistica al

<sup>79</sup> State Council of the People's Republic of China, "China's Agenda 21. White Paper on China's Population, Environment and Development". [http://www.unescap.org/esid/psis/population/database/poplaws/law\\_china/ch\\_record014.htm](http://www.unescap.org/esid/psis/population/database/poplaws/law_china/ch_record014.htm)

fine di limitare lo spreco di risorse umane e aumentare le capacità tecniche per migliorare l'utilizzo delle risorse e ridurre gli sprechi;

- la promozione del progresso scientifico e tecnologico e la diffusione dell'abitudine all'impiego delle conoscenze scientifiche nell'ambito dei processi decisionali;

- il coinvolgimento di tutti i settori della società mediante la creazione di una rete di informazione sullo sviluppo sostenibile facilmente accessibile;

- l'innalzamento della qualità della vita mantenendo livelli sostenibili di consumo compatibili con le risorse del paese;

- il controllo e la gestione dello sviluppo urbano mediante il miglioramento dell'amministrazione delle aree urbane.

Con questi due documenti la strategia nazionale fino al 2000 è definita: pianificazione familiare, protezione ambientale e salvaguardia delle risorse costituiscono gli elementi principali della politica di sviluppo economico e sociale della Cina fino alla fine del millennio. Il 9° *Piano Quinquennale per lo Sviluppo* conferma l'impegno per lo sviluppo sostenibile che “costituisce un'importante strategia per la modernizzazione”. *La protezione ambientale è diventata di fatto la via per proteggere la produttività e con essa la stabilità sociale.*

In questo contesto nel 10° *Piano di programmazione quinquennale* per la protezione ambientale vengono chiesti 700 miliardi di yuan per 5 anni pari a 1.3% del PIL.

### 1.10 La “produzione pulita”

Nonostante l'intensa attività del governo, le difficoltà nel tenere sotto controllo una situazione ambientale il cui degrado deve fare i conti con la necessità di mantenere livelli elevati di crescita economica sono evidenti.

All'inizio degli anni '90 la Cina dispone di una legislazione avanzata in materia ambientale, di un insieme di strategie e linee guida che definiscono in maniera chiara gli obiettivi da perseguire e di un'organizzazione ben strutturata e capillare per l'amministrazione, il controllo e l'applicazione delle leggi ambientali, che nel 1994 può contare su un totale di 86.717 addetti. Questi fattori, che negli anni '80 hanno consentito di ridurre l'inquinamento percentuale per unità di prodotto interno e hanno efficacemente contrastato il peggioramento della situazione ambientale, non sembrano tuttavia in grado di consentire il ripetersi di tali risultati a causa della rapida crescita dell'economia e della popolazione.

Consapevole delle difficoltà di contrastare il deterioramento della situazione ambientale mantenendo una politica di intervento sul prodotto, il governo decide di cambiare l'approccio

fino ad allora impiegato a favore di una strategia della prevenzione che mira a ridurre l'inquinamento intervenendo alla sorgente del processo produttivo, invece che nella sua fase finale. Questa modalità di intervento, già in uso presso alcuni paesi occidentali con il nome di "produzione pulita", focalizza l'attenzione sull'impiego di processi, pratiche e materiali che, aumentando l'efficienza dell'intero processo produttivo, riducono la produzione di materiali di scarto ed agenti inquinanti. Un primo risultato di questa nuova politica emerge durante la Seconda Conferenza Nazionale sulla Prevenzione e il Controllo dell'Inquinamento Industriale, nell'ambito della quale vengono proposte tre importanti modifiche al processo di trattamento degli scarichi industriali. Le modifiche, di seguito denominate "I tre passaggi", hanno come fine l'aumento del controllo e delle possibilità di trattamento degli scarichi stessi mediante l'intervento durante l'intero processo produttivo<sup>80</sup>.

L'approccio delineato viene ripreso nelle modifiche alla "Legge sulla prevenzione e il controllo dell'inquinamento delle acque" e alla "Legge sulla prevenzione e il controllo della produzione di rifiuti solidi" che sottolineano anche la necessità di adottare "tecnologie a produzione pulita", ovvero metodi di produzione ad elevata efficienza di utilizzo di materie prime e bassa produzione di inquinanti per unità di prodotto. L'accento alla produzione pulita segna l'inizio di una nuova fase della strategia ambientale che si concretizza in un lavoro congiunto dell'ANPA, della Commissione di Stato per l'economia e il commercio e del Congresso del Popolo per elaborare una normativa specifica. L'attività di promozione della produzione pulita da parte del governo è particolarmente intensa e culmina nel piano "10, 100, 1.000, 10.000" che mira a promuovere la produzione pulita in dieci settori a elevato inquinamento in cento città sparse sul territorio. L'obiettivo è di adottare la produzione pulita in mille imprese e di addestrare diecimila addetti.<sup>81</sup>

Tuttavia già dopo pochi anni emergono alcune importanti debolezze a livello organizzativo, concettuale e di pianificazione che inducono i promotori del progetto ad un approfondimento delle modalità applicative<sup>82</sup>. Questa iniziativa porta, nel 2002, all'emanazione della Legge sulla produzione pulita, la cui applicazione viene demandata alla Commissione Nazionale per lo Sviluppo e le Riforme, in sostituzione della Commissione di Stato per il Commercio e l'Economia<sup>83</sup>.

<sup>80</sup> I tre passaggi sono: 1) il passaggio dal semplice trattamento degli scarichi alla fine del processo produttivo al controllo durante l'intero processo; 2) il passaggio dal controllo della concentrazione degli agenti inquinanti a quello della concentrazione e del quantitativo totale; 3) il passaggio dal metodo di controllo diffuso ad uno diffuso e centralizzato.

<sup>81</sup> Ma X., Ortolano L., *op. cit.*, p.28-29.

<sup>82</sup> Mol A.P.J., Ying L., "The Making and Implementation of China's Cleaner Production Promotion Law" in Ho P. (2006), *Greening Industries in Newly Industrializing Economies*, Kegan Paul, London, p. 24.

<sup>83</sup> Questo cambio di responsabilità è significativo in virtù dello status più elevato della CNSR. Significativamente la Cina è l'unico paese ad avere una legge per l'adozione della produzione pulita, laddove altri paesi hanno

La legge ha l'obiettivo di ridurre l'inquinamento intervenendo alla fonte del fenomeno mediante l'applicazione di misure atte a migliorare l'utilizzo delle fonti di energia e delle risorse primarie, ad utilizzare processi, tecnologie e dispositivi tecnologicamente avanzati, ad aumentare l'efficienza nell'utilizzo dell'energia e a ridurre l'inquinamento sia nell'ambito dei processi produttivi che nell'utilizzo dei prodotti. Anche in questo caso il governo individua nei governi locali i responsabili dell'applicazione delle direttive governative, le quali definiscono anche una normativa fiscale e degli incentivi economici finalizzati alla sua attuazione.

Nel 2003 viene emanata la "Legge sulla valutazione dell'impatto ambientale", che ufficializza e riassume la regolamentazione in materia esistente fin dal 1979. Con essa la Cina può contare su otto leggi di protezione ambientale, dieci leggi sulla protezione delle risorse, più di trenta regolamenti amministrativi riguardanti la protezione ambientale, più di novanta disposizioni emanati dai dipartimenti governativi, più di mille regolamenti e normative emanate dagli organi locali, più di quattrocento standard ambientali e ha sottoscritto più di trenta accordi internazionali<sup>84</sup>.

### *1.11 Il problema delle imprese rurali e la responsabilizzazione degli organi periferici*

Nel 1994 una serie di incidenti causa la perdita di 11.000 tonnellate di pesce nel fiume Huai, la distruzione di vivai, la chiusura di fabbriche e il contagio di migliaia di persone<sup>85</sup>. Questo incidente, attribuito alle imprese rurali, in particolare alle cartiere, della zona, porta all'attenzione del governo il problema dell'inquinamento causato da questo tipo di fabbriche che, a causa dell'utilizzo del carbone quale principale fonte energetica, dell'impiego di tecnologie antiquate e dell'impossibilità economica di dotarsi di dispositivi anti-inquinamento, non sono in grado di rispettare le normative ambientali<sup>86</sup>. Il problema è conosciuto dalle autorità

adottato misure indirette quali sussidi, o programmi di supporto, o hanno utilizzato riferimenti normativi già esistenti. Ibidem, p. 25

<sup>84</sup> Jun Z. (2002), "Environmental Protection and Legal System Construction in China", Global Judge's Symposium on Sustainable Development and the Role of Law.

<sup>85</sup> Jahiel A. R., "The organization of environmental protection in China", *op.cit.*

<sup>86</sup> A partire dall'attuazione delle riforme si verifica un processo di rapida industrializzazione delle campagne. L'applicazione del "Sistema di responsabilità della produzione" (*baochan Daohu*) voluto da Deng Xiaoping per stimolare la produzione della popolazione rurale, in sostituzione del sistema di organizzazione collettiva della produzione in vigore all'epoca di Mao, consente ai contadini di mantenere la produzione in eccesso rispetto ai quantitativi di prodotto che devono fornire allo stato. Una volta soddisfatte le condizioni contrattuali i contadini possono rivendere la produzione in eccesso allo stato a prezzi di mercato, oppure venderla sul mercato. Questo consente loro di mettere da parte piccole somme con le quali iniziare piccole attività imprenditoriali, inizialmente su base familiare, che nel giro di pochi anni si espandono in dimensioni e capacità. Aiutate da una legislazione innovativa, da una situazione demografica in espansione, dalla decentralizzazione fiscale che rende i governi locali autonomi dal punto di vista economico e dall'incapacità del settore statale di soddisfare la crescente domanda di beni di largo consumo, queste imprese diventano in pochi anni il motore della ripresa economica del paese. Dal 1980 al 1994 il



già da parecchi anni. Nel 1984 le stime indicano che una superficie compresa tra i 666.000 e i 980.000 ettari di terre coltivabili è inquinata dagli scarichi di queste industrie. Alcuni governi locali varano delle misure per contrastare il fenomeno. Nella contea di Shunde viene emanato il “Regolamento per la supervisione ambientale delle piccole industrie”, che viene ripreso a livello centrale e adattato alla legislazione esistente e che, nella sua forma finale, enfatizza l'importanza del controllo dell'espansione industriale e la necessità di collocare le imprese in modo da limitarne la concentrazione in prossimità di aree protette e di rafforzare il controllo da parte degli enti locali<sup>87</sup>. Nel 1986 nello Hunan a 1.355 imprese particolarmente inquinanti viene intimato di interrompere la produzione, alcune di esse sono obbligate a cambiare prodotti e altre vengono chiuse. Lo stesso si verifica nello Shandong per 266 imprese<sup>88</sup>.

A livello industriale la sensibilità maturata dal governo nel corso degli anni in merito all'apporto delle imprese rurali all'inquinamento contribuisce ad accelerare l'adozione di provvedimenti volti a limitare i danni da esse prodotti. Nel 1995 il Consiglio di Stato emana una normativa che impone ai governi locali delle province di Anhui, Henan, Jiangsu e Shandong di chiudere tutte le cartiere che producono meno di 5.000 tonnellate l'anno<sup>89</sup>.

I danni ambientali provocati dalle industrie rurali vengono sottolineati dal Rapporto sulla situazione ambientale della Cina del 1996. Ad esse viene attribuita la responsabilità dell'emissione del 68.3% delle polveri sottili, della domanda del 46.5% di ossigeno chimico e dello scarico del 38.6% dei rifiuti solidi in tutto il paese<sup>90</sup>. L'attenzione ai danni provocati da questo tipo di industrie e la difficoltà degli UPA locali di esercitare il controllo su di esse a causa della loro dispersione anche in zone difficilmente raggiungibili del paese portano, nel 1997, all'emanazione del “Regolamento per rafforzare la gestione ambientale delle imprese rurali” ad opera di un'iniziativa congiunta tra l'ANPA, il Ministero dell'agricoltura, la Commissione di Stato per la pianificazione e la Commissione per l'economia e il commercio, che impone la chiusura di quindici categorie di imprese rurali tra le più piccole e il divieto di costruirne altre

loro numero totale passa da 1.524.000 a 20.792.000, i loro addetti passano dal 9.4% al 33% della forza lavoro rurale totale, con una crescita annuale della produzione che raggiunge il 14.5% nel periodo 1978-1983 e un incremento del prodotto lordo che passa, dal 1980 al 1994, dal 9.8% al 44% del prodotto totale del paese. Fino al 2004 più di 22 milioni di imprese rurali con circa 140 milioni di addetti hanno dato lavoro al 30% della popolazione rurale. Alla fine del 2003 queste imprese vantano una produzione stimata pari a circa 191 miliardi di yuan, 15 volte quella del 1988. Dal 1995 al 2000 l'esportazione delle industrie rurali cresce a una media del 10% annuo e nel 2004 a loro si deve un terzo dell'esportazione totale di merci. Wang M., Webber M., Finlayson B., Barnett J. (2008), “Rural Industries and Water Pollution in China”, *Journal of Environmental Management* 86: 648–659. Per una storia delle condizioni socio-economiche che hanno favorito lo sviluppo delle imprese rurali si veda Xiao Z. K. (1996), *How the Farmers Changed China.*, Westview, Boulder; Ashwani Saith (1987), *The Reemergence of the Chinese Peasantry*, Crom Helm, London. Per gli aspetti politici si veda Oi J.C. (1991), *Rural China Takes off*, University of California Press, Berkeley.

<sup>87</sup> Qu G., *op. cit.*, p. 250-251.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 202.

<sup>89</sup> Ma X., Ortolano L., *op. cit.*, p. 29.

<sup>90</sup> “1996 Report on China's Environmental Situation”, *China Environment Daily*, 7 giugno 1997.

dello stesso tipo. In particolare vengono emanati dei requisiti per questo tipo di imprese che operano nell'area dei fiumi Huai, Hai, Liao e dei laghi Tai, Chao e Dinanchi che risultano particolarmente inquinati<sup>91</sup>. Tuttavia, nonostante l'emanazione di provvedimenti legislativi, la scarsità di personale addetto agli UPA impedisce un'azione incisiva<sup>92</sup>.

Per ovviare a questo ostacolo, al fine di coinvolgere maggiormente gli organi di governo periferici e aumentare l'efficacia dell'azione di controllo, nel 1996 il Consiglio di Stato, emana un decreto riguardante il “*Sistema di responsabilità della leadership amministrativa in materia di qualità ambientale*”. Si tratta in buona parte di una riedizione delle direttive sulla responsabilità degli organi periferici già contenute nella Legge sulla protezione ambientale, secondo il quale i risultati raggiunti nel campo della protezione ambientale diventano parte integrale del sistema di responsabilità di coloro che sono a capo di autorità amministrative territoriali. In base a questo decreto tutto il sistema di governo periferico, e non solo gli UPA, è responsabile della qualità ambientale all'interno della giurisdizione. Tutti i governi locali sono tenuti ad individuare specifici obiettivi ambientali e le misure per raggiungerli e ad inserirli nella programmazione economica e sociale. Come già affermato durante la Terza Conferenza Nazionale sulla Protezione Ambientale, i capi dei governi locali sono responsabili della qualità generale dell'ambiente nella propria giurisdizione e dell'operato delle persone alle proprie dipendenze. Viene inoltre stabilito che i funzionari amministrativi locali verranno valutati annualmente da funzionari governativi aventi il potere di confermarne l'incarico, o prosciogliere a seconda dei risultati conseguiti<sup>93</sup>. Sempre nel 1996 vengono promulgate dal Consiglio di Stato le “*Decisioni sulle questioni riguardanti la protezione ambientale*”. Si tratta di un documento articolato nel quale sono stabilite le misure per l'attribuzione di responsabilità ai funzionari di governo locali in materia di protezione ambientale e gli obiettivi che devono essere da questi raggiunti; al loro interno si trova anche la direttiva che, sulla base di quanto previsto dal *Piano ambientale 1991-2000*, impone alle industrie fuori norma un tempo limite per l'adeguamento agli standard ambientali previsti, al di là del quale sarà ordinata la sospensione dell'attività, la chiusura o la riconversione della produzione. Viene inoltre ribadita la necessità di incrementare a livello locale il budget destinato alla protezione ambientale.

<sup>91</sup> Ma X., Ortolano L., *op.cit.* p. 30.

<sup>92</sup> Nella provincia di Zhejiang 2000 addetti sono responsabili del controllo di un milione di imprese rurali. Wang M., Webber M., Finlayson B., Barnett J., *op.cit.*

<sup>93</sup> Wing-Hung Lo C., Yang Tang S. (2006), “Institutional Reform, Economic Changes and Local Environmental Management. The Case of Guangdong Province”, *Environmental Politics*, vol. 15, 2: 190-210; Wing-Hung Lo C., Fryxell G.E., Wai-Ho Wong W. (2006), “Effective Regulations with Little Effect? The Antecedents of the Perceptions of Environmental Officials on Enforcement Effectiveness in China”, *Environmental Management*, Vol. 38, No. 3: 388-410. L'argomento della valutazione dei risultati raggiunti viene ripreso con forza nel febbraio 2012 quando il governo municipale di Pechino stabilisce che i leader politici che non riescono a raggiungere gli obiettivi ambientali non potranno ottenere promozioni. Dong Liu “Green Record Now Promotion Issue”. *Global Times*, 18 febbraio 2012. <http://www.globaltimes.cn/NEWS/tabid/99/ID/696373/Green-record-now-promotion-issue.aspx>

Nel frattempo la decisione del governo di perseguire una politica di rigore in materia ambientale porta all'introduzione nel Diritto Penale del reato di "Sabotaggio della protezione dell'ambiente e delle risorse" che definisce chiaramente alcuni reati nei confronti dell'ambiente e stabilisce che determinati reati ambientali siano perseguibili non solo amministrativamente, ma anche penalmente. In particolare questa nuova versione introduce anche il concetto di responsabilità penale per chi, deputato alla protezione ambientale, non esercita l'azione di gestione e controllo<sup>94</sup>.

### *1.12 I rapporti sull'ambiente*

Nel 1997 viene pubblicato il primo di una serie di rapporti annuali denominata "Stato dell'ambiente". Il rapporto, riferito al 1996, evidenzia un'intensa attività a livello legislativo e normativo a livello nazionale e locale con l'emanazione di una vasta serie di regolamentazioni sulla protezione ambientale da parte di alcune province<sup>95</sup>.

Tuttavia la situazione ambientale viene descritta in termini piuttosto foschi. L'inquinamento atmosferico causato dal massiccio uso del carbone è un fenomeno generalizzato che coinvolge tutto il paese e che evidenzia una tendenza all'aumento, con conseguente allargamento delle aree interessate dal fenomeno delle piogge acide e ingenti perdite nel raccolto. Allo stesso modo i fiumi, i laghi e i bacini idrici sono inquinati, seppur a diversi livelli, e in tutto il paese si evidenzia una tendenza al peggioramento in alcuni dei grandi fiumi. Il rapporto si sofferma dettagliatamente sull'inquinamento dei fiumi e dei laghi sottolineando la criticità della situazione delle riserve idriche del paese, soltanto parzialmente alleviata dall'incremento delle falde acquifere sotterranee dovuto alle piogge. Elevati livelli di inquinamento sono presenti anche nelle zone costiere. Per quanto riguarda il settore industriale, pur permanendo la criticità della situazione generale, si registra una diminuzione delle emissioni di sostanze inquinanti sia nell'acqua che nell'atmosfera, ma viene segnalato l'elevato contributo all'inquinamento dell'aria e dell'acqua fornito dalle industrie rurali che, nel caso delle ceneri e polveri industria-

<sup>94</sup> Shi H., Zhang L. (2006), "China's Environmental Governance of Rapid Industrialization", *Environmental Politics*, Vol. 15, 2: 271-292, p. 281; Palmer M. (1998), "Environmental Regulation in the People's Republic of China: the Face of Domestic Law", in Edmonds R.L., *Managing the Chinese Environment*, OUP, Oxford, p.73.

L'articolo 338 del Codice Penale sancisce che "chiunque in violazione delle leggi scarichi, smaltisca o tratti materiale radioattivo, rifiuti contenenti germi patogeni, sostanze tossiche o altri rifiuti pericolosi nel suolo, nell'acqua o nell'atmosfera causando in questo modo un grave inquinamento che porti alla perdita di proprietà privata, o danni seri per le persone, sarà condannato a non più di tre anni di prigione e potrà essere soggetto anche al pagamento di una penale; se le conseguenze sono particolarmente serie il colpevole sarà soggetto ad una detenzione di non meno di tre e non più di sette anni, più una penale".

<sup>95</sup> National Environment Protection Agency, "Report on the State of Environment in China 1996", <http://english.mep.gov.cn/SOE/soechina1996/index.htm>

li, costituisce il 68% del totale nazionale.

Sempre nel 1997 i dati forniti da uno studio della World Bank indicano che il problema ambientale sia lontano dall'essere non solo risolto, ma anche posto sotto controllo. Secondo i dati riportati nel 1994 solo il 23.3% della popolazione rurale ha accesso all'acqua corrente, il 50% utilizza per uso domestico acqua di bassa qualità e solo il 16% degli scarichi delle aree urbane viene depurato<sup>96</sup>. Da questo punto di vista la situazione non mostra segni di miglioramento poiché, ancora nel 1996, meno del 7% delle acque di scarico urbane viene depurato. In particolare la produzione di agenti inquinanti da parte delle imprese rurali, che nel corso del 1995 hanno prodotto 5 miliardi di tonnellate di acque di scarico, continua ad aumentare.

Lo studio mette in evidenza che nel periodo 1980-1995 l'utilizzo del carbone è raddoppiato, passando da 603 a 1.3 miliardi di tonnellate. Questo nonostante il consumo di energia per usi domestici sia molto al di sotto delle medie nazionali di altri paesi a causa della mancanza, in vaste aree del paese, di impianti di riscaldamento. Su questa base lo studio prevede che, con l'aumento del benessere, l'incremento della richiesta di energia nel settore domestico - che nel decennio 1990-2000 è stimato essere circa l'1.6% del consumo totale di energia - sarà superiore a quello del settore industriale. Con l'aumento del consumo di carbone si acuirà il problema delle piogge acide, che interesseranno aree sempre più vaste del paese indipendentemente dalla zona di origine e che, nel 1993, hanno danneggiato il 24% del raccolto di vegetali e circa la stessa percentuale del raccolto di grano, con una perdita totale di 184 milioni di yuan. Nel 1996 il fenomeno, pur essendo le emissioni di zolfo più intense nel sud della Cina a causa dell'elevato consumo di carbone nel Sichuan, Guizhou, Guanxi e Hunan, interessa oltre che il sud e sud est del paese, anche aree molto lontane quali il Tibet e il nordest per un'area complessiva pari al 29% del territorio nazionale, con un danno alle foreste e all'industria agricola che ammonta a 4.36 miliardi di yuan. A questo si aggiungono le malattie causate dall'inquinamento, il doppio rispetto ad altri paesi in via di sviluppo, che portano al 21.2% la percentuale di decessi causati dal solo inquinamento atmosferico. Nel complesso, sottolinea lo studio, l'inquinamento dell'aria e dell'acqua costa alla Cina circa l'8% del PIL.

### *1.13 Pianificazione a lungo termine e primi risultati consistenti*

Le reazioni a questi rapporti non si fanno attendere e nel 1997 il Comitato Centrale del PCC decide di istituire una serie di convegni da tenersi annualmente nei quali, alla presenza

<sup>96</sup> *Clear Water, Blue Skies*, (1997), The World Bank, Washington D.C.

delle più alte cariche dello stato, verranno discussi i problemi relativi all'aumento della popolazione, alle risorse naturali e all'ambiente. Sempre nel 1997 viene pubblicato il 9° *Piano quinquennale 1996-2000* all'interno del quale, sulla base della direttiva del governo di migliorare sensibilmente la qualità dell'ambiente urbano e rurale entro il 2010, viene formulato il "Piano nazionale per il controllo totale dello scarico dei principali agenti inquinanti nel 2000" che impone la riduzione degli scarichi inquinanti a livelli inferiori a quelli del 1995<sup>97</sup>.

Lo sforzo maggiore del governo in materia di pianificazione ambientale riguarda però il "*China trans-century green project*"<sup>98</sup>. Il progetto, suddiviso in tre fasi della durata di cinque anni ciascuna, rappresenta un rilevante sforzo organizzativo e finanziario che coinvolge il governo centrale per l'aspetto organizzativo e per il reperimento di capitali esteri, i governi locali per l'utilizzo dei capitali reperiti e la costruzione delle infrastrutture e le imprese per il finanziamento dei lavori di bonifica resi necessari a causa dei danni ambientali da esse provocati. Per ognuna delle tre fasi sono previste azioni miranti a contrastare l'inquinamento dei maggiori corsi d'acqua e dei maggiori laghi, l'inquinamento dell'aria da biossido di zolfo e il fenomeno delle piogge acide, l'inquinamento delle maggiori aree urbane, l'inquinamento industriale e il trattamento dei rifiuti industriali e domestici. Il piano prevede anche che parte degli sforzi sia dedicata allo sviluppo di una rete di monitoraggio e controllo.

A coronamento di un lavoro iniziato alcuni anni prima viene emanata, sempre nel 1997, la "Legge sulla conservazione dell'energia". Si tratta di una strategia a lungo termine volta a ridurre le perdite e gli sprechi energetici di ogni tipo, dalla produzione al consumo, e a rendere più efficiente e razionale l'utilizzo dell'energia rafforzando l'ambito gestionale e adottando misure tecnologicamente adeguate. La legge impone ai governi locali l'adozione di provvedimenti quali la ristrutturazione di imprese particolarmente inquinanti, l'ammodernamento tecnologico, la riduzione del consumo energetico per unità di prodotto, l'aumento dell'efficienza nell'utilizzo dell'energia e l'adozione di programmi di sviluppo orientati al risparmio energetico.

Nel 1998, consapevole della necessità di rafforzare il potere degli organi di protezione ambientale, il governo centrale, in controtendenza con la politica di riduzione dell'apparato burocratico che caratterizza quel periodo, eleva di rango l'ANPA, che verrà rinominata Agenzia Statale di protezione Ambientale (ASPA), e le conferisce il grado ministeriale, sciogliendo contemporaneamente la Commissione del Consiglio di Stato per la protezione ambientale. Tuttavia nonostante lo status dell'ASPA sia più elevato che in passato, grazie anche alla pre-

<sup>97</sup> Plan for Controlling the Discharge of Major Pollutants during the Ninth Five-Year Plan (1996-2000) [http://www.unescap.org/drrpad/vc/conference/bg\\_cn\\_4\\_pcd.htm](http://www.unescap.org/drrpad/vc/conference/bg_cn_4_pcd.htm)

<sup>98</sup> *China Trans-Century Green Project*, (1997), China Environmental Science Press, Beijing.

senza tra le sue file in qualità di vice amministratori dell'ex ministro delle risorse minerali e geologiche e dei vice ministri dei soppressi ministeri delle foreste e dell'industria chimica, essa gode ancora di minore considerazione rispetto ad altre organizzazioni chiave quali la Commissione di Stato per lo Sviluppo e la Pianificazione e la Commissione di Stato per l'Economia e lo Sviluppo.

Sempre nel 1998, dopo un lavoro di sistematizzazione della normativa sulla valutazione dell'impatto ambientale, applicata fin dal 1979 a seguito della promulgazione della Legge Ambientale, viene emanata con il nome di "Amministrazione delle regolamentazioni di protezione ambientale riferite a progetti edili" la normativa ufficiale riguardante la valutazione dell'impatto ambientale per le nuove costruzioni. Un grande sforzo di pianificazione viene fatto con l'elaborazione, ad opera del Consiglio di Stato, del *Piano nazionale per la costruzione di un ambiente ecologico con prospettiva a 50 anni* che stima in un periodo di cinquanta anni il tempo necessario per mobilitare e organizzare il paese per un adeguato sforzo di protezione ambientale e che indica gli obiettivi da perseguire per raggiungere, entro la prima metà del XXI secolo, la ricostruzione ambientale delle aree degradate e un efficiente sistema di conservazione delle aree protette.

L'intensa attività legislativa e normativa di questi anni produce risultati significativi. Alla fine del 1997 sono state emanate, oltre alle leggi nazionali, più di 400 standard ambientali e più di 900 leggi e regolamenti da parte dei governi provinciali, sono stati creati più di 2500 dipartimenti di protezione ambientale in tutto il territorio nei quali lavorano 88.000 addetti<sup>99</sup>. La politica di responsabilizzazione degli organi di governo a livello locale e la maggiore fermezza nell'applicazione delle leggi portano, nel 1998, alle prime condanne per violazione della legge sulla protezione delle risorse ambientali. Nel complesso, dal 1998 al 2001, i tribunali emettono 21.015 sentenze riguardanti casi di violazione delle leggi sulla protezione ambientale.

L'aumento costante degli investimenti per la protezione ambientale, che nel 2000 arrivano a 106 miliardi di yuan, pari all'1.1% del PIL, ha come risultato che nel 1998 il 74% della popolazione ha accesso all'acqua potabile; nel 1999 il 90% delle imprese è in regola con la normativa che regola gli scarichi inquinanti e il 96% delle imprese più importanti gestite dallo stato è in regola con la normativa sugli standard di emissione; prosegue inoltre con discreta rapidità il processo di certificazione ISO 14000 per imprese, città e province<sup>100</sup>.

<sup>99</sup> Zhanga K., Wen Z. (2008), "Review and Challenges of Policies of Environmental Protection and Sustainable Development in China", *Journal of Environmental Management*, 88: 1249–1261.

<sup>100</sup> ISO è un sistema di standard che mira a migliorare la qualità ambientale attraverso ripetute valutazioni e controlli ambientali ed esami della gestione ambientale da parte delle imprese. La procedura mira a definire regole e obiettivi chiari e precisi per misurare la conformità alla normativa ambientale. Vedi: Ross L., "China: Environ-

La concentrazione di principali agenti inquinanti diminuisce nelle città, la frequenza e l'area interessata dalle piogge acide sono stabilizzate e viene raggiunto il controllo del degrado delle acque nei fiumi e nei laghi più inquinati. Tuttavia anche se in alcune città migliora la qualità dell'aria e in generale l'inquinamento dell'acqua è tenuto sotto controllo, i livelli di inquinamento sono elevati, la qualità dell'ambiente rurale continua a peggiorare e manca il controllo di una situazione ecologica generale che mostra un evidente tendenza al peggioramento.

Nel 2002 è il governo stesso a porsi contro la legge. Nonostante il parere negativo dell'Ufficio Terremoti viene deciso, senza rendere pubblici i risultati della valutazione dell'impatto ambientale, di approvare il progetto per la costruzione della diga Zipingpu. Il 12 maggio 2008 si verificherà un terremoto a causa del quale moriranno 80.000 persone causato probabilmente, a detta dei sismologi, dall'eccessivo peso dell'acqua contenuta nella riserva.

mental Protection, Domestic Policy Trends, Pattern of Participation in Regimes and Compliance with International Norms” in Edmonds R.L. ed., *op.cit.*

## *2. La politica ambientale del governo*

*e l'azione legislativa.*

### *I grandi progetti (2001-2011)*

#### *2.1 L'economia circolare*

All'inizio del nuovo millennio la consapevolezza del persistere di una situazione di degrado ambientale e della tendenza al peggioramento, la volontà di perseguire uno sviluppo sostenibile e l'esigenza di venire incontro ai requisiti posti dalla comunità internazionale per l'ingresso nella World Trade Organization, inducono il governo ad unire alla politica di prevenzione e controllo fino ad allora adottata alcune misure volte a ridurre le conseguenze ambientali dell'elevato consumo di energia. Questa volontà si concretizza nel *10° Piano Quinquennale 2001-2005* che, oltre a prevedere la riduzione del 15-17% del consumo di energia per unità di PIL nel quinquennio, definisce contemporaneamente l'aumento della produzione di energia pulita quale fattore fondamentale per uno sviluppo sostenibile.

Le intenzioni del governo in materia di riduzione del consumo energetico non trovano tuttavia riscontro negli anni immediatamente successivi alla stesura del *10° Piano*. I dati sui consumi dimostrano che la tendenza positiva che ha caratterizzato gli anni intercorsi tra il 1980 e il 2000, che ha consentito di quadruplicare il PIL con solo il doppio del consumo di energia, si è interrotta e che dal 2002 si registra un rialzo del consumo di energia per unità di PIL prodotta. Il confronto con altri paesi dimostra che sotto questo aspetto la Cina è quattro volte meno efficiente degli Stati Uniti e undici volte meno efficiente del Giappone<sup>1</sup>.

Le conseguenze non si fanno attendere e, nonostante l'intenso lavoro legislativo e alcuni risultati significativi, il *Rapporto sullo stato dell'ambiente 2002* conferma quanto già sospettato dagli esperti del settore. I dati riportati delineano una situazione ambientale che, pur pre-

<sup>1</sup> "International Energy Annual 2005," Energy Information Administration, U.S. Department of Energy, October 1, 2007.



sentando alcuni successi in determinati settori quali il miglioramento della qualità dell'aria in alcune città o la riduzione dell'emissione di alcune sostanze inquinanti da parte delle industrie, rimane nel complesso pressoché stabile, con elevati livelli di inquinamento nei fiumi principali, in alcuni laghi e nelle zone marine, con i due terzi delle città che presentano livelli di qualità dell'aria inferiori a quelli accettabili e una considerevole area del paese che è interessata dal fenomeno delle piogge acide.

La consapevolezza della continua modesta entità dei risultati raggiunti a fronte dell'intenso sforzo legislativo, organizzativo e amministrativo e l'obiettivo di quadruplicare il PIL entro il 2020 inducono il governo a riconsiderare l'efficacia delle misure introdotte e a rivalutare il problema sotto una prospettiva più ampia. Le considerazioni attorno alle quali convergono i pareri di buona parte del mondo politico e accademico riguardano essenzialmente la necessità di introdurre misure correttive al fine di mantenere elevati livelli di crescita economica senza peggiorare ulteriormente il degrado ambientale e, nel medio termine, minacciare la crescita stessa. In questo clima matura la consapevolezza di promuovere quella che viene definita "l'efficienza ecologica dell'attività economica".

A questo fine il governo ricorre al concetto di economia circolare, già da alcuni anni è oggetto di studio da parte di alcune università del paese che, in concorso con l'ASPA, ne stanno studiando l'applicabilità al sistema cinese<sup>2</sup>. Prevedendo le potenzialità di un processo in grado di modificare il rapporto lineare che porta dalle risorse al prodotto e quindi allo scarto, in una relazione circolare che trova nello scarto una nuova fonte di energia con la quale iniziare nuovamente il processo e risolvere così in parte sia il problema dell'eccesso di inquinamento, che quello della richiesta di energia, è lo stesso Jiang Zemin che, nell'ottobre 2002, sancisce la necessità di promuoverne lo sviluppo<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Il concetto di economia circolare parte dalla riflessione sul rapporto esistente tra l'ecosistema e il sistema socioeconomico. Esiste tra i due uno scambio che si concretizza in un flusso di risorse che passano dall'ecosistema al sistema socioeconomico e un flusso di materiali di scarto che vanno in senso opposto. Quando le attività del secondo provocano un aumento della domanda superiore a quello che il primo può soddisfare, o quando i prodotti dell'attività socioeconomica scaricati nell'ecosistema sono superiori a quello che questo può metabolizzare si verificano degli scompensi. Seguendo il principio delle "Tre R": riduzione, riciclo, riutilizzo, l'economia circolare presta particolare attenzione alla disponibilità delle risorse, al flusso dei materiali che circolano all'interno dei due sistemi e all'efficienza con cui esso avviene. Così mentre in una prospettiva ecologica l'economia circolare consente di ristabilire un flusso bilanciato tra l'ecosistema e il sistema socioeconomico, da un punto di vista economico essa implica il computo dell'ambiente quale fattore endogeno dello sviluppo economico, mettendo così in atto una procedura già auspicata durante il Congresso di Rio nel 1992.

<sup>3</sup> In realtà il principio del riciclo veniva già applicato al tempo della Rivoluzione Culturale. Quello che potremmo definire un embrione di strategia ambientale aveva come obiettivo proprio il riutilizzo dei prodotti di scarto. Riporta un scritto dell'epoca: "Non esiste niente al mondo che sia soltanto uno scarto. Quello che si presenta come scarto in determinate condizioni può diventare materiale da riutilizzare in altre condizioni. Materiali di scarto di un prodotto possono diventare materiali per un altro prodotto." da *Peking Review* 1971 citato in Kapp, *op.cit.*, p. 32. La questione del riutilizzo dei prodotti di scarto costituisce a quel tempo il nucleo della, seppur minima, politica volta a prevenire il danno ambientale e alcuni provvedimenti vengono presi per inserire questi principi nella costruzione delle industrie. *Ibidem*, p. 35. Il principio del riciclo viene ripreso all'inizio degli anni '80 nell'ambito del concetto di "sviluppo armonioso" secondo il quale "il processo di rigenerazione naturale

Con l'introduzione della nuova strategia la questione ambientale si lega sempre più a quella economica e in breve tempo diventa una delle priorità degli ambienti governativi. In pochi mesi l'economia circolare passa da strumento di protezione ambientale a strategia economica del governo. Nel 2004 il Comitato Centrale degli Affari Economici pone l'economia circolare come obiettivo strategico a lungo termine dello sviluppo economico e il Consiglio di Stato nomina la Commissione Nazionale per lo Sviluppo e le Riforme (CNSR) responsabile della promozione dell'economia circolare. Nel luglio 2005 il Consiglio di Stato emana le *Opinioni riguardanti l'accelerazione dello sviluppo dell'economia circolare* e nello stesso anno il governo richiede l'integrazione dell'economia circolare nell'*11° Piano quinquennale per lo sviluppo economico e sociale*<sup>4</sup>. Sempre nel 2005, in seguito a quanto prescritto dalle *Opinioni*, la CNSR, congiuntamente all'ASPA e ad altri ministeri, pubblica il *Programma per le unità sperimentali dell'economia circolare*. Le indicazioni del governo si concretizzano in una prima fase di progetti pilota nel 2005 che coinvolge quarantadue imprese leader in sette settori della produzione industriale e tredici parchi industriali sparsi in dieci province. L'iniziativa viene ripetuta nel 2007 con il coinvolgimento di un maggior numero di settori e di aree<sup>5</sup>. Nel frattempo viene iniziata la stesura della legge sull'economia circolare che sarà emanata nel 2008 e, sempre nell'ambito della promozione del risparmio energetico, vengono emanate la “Legge sulla promozione delle energie rinnovabili” e i *Provvedimenti intermedi per la promozione dell'aggiustamento della struttura industriale*.

La volontà di rendere ufficiali gli aspetti ecologici dell'attività economica si fa sempre più pressante e nel 2004 Wen Jiabao annuncia che il “PIL verde”, un indice di crescita economica che calcola le conseguenze ambientali della crescita mettendo a calcolo anche fattori quali le perdite derivanti dall'inquinamento e dal deperimento delle risorse, sostituirà il PIL<sup>6</sup>. Due anni dopo viene pubblicato il primo studio che stima i costi ambientali della crescita economica dal quale emerge che le perdite economiche causate dall'inquinamento ammontano a 511.8 miliardi di yuan, pari a circa il 3% del PIL<sup>7</sup>.

ed economica procedono insieme” per cui è necessario avviare dei processi di riciclo. Nel 1973 viene lanciata la “Campagna di tre rifiuti” durante la quale le industrie più inquinanti vengono incoraggiate a recuperare e riciclare i prodotti di scarto. Edmonds R.L., *op.cit.*, pp. 230-232

<sup>4</sup> “The Circular Economy in China” p. 122.

[http://www.gov.cn/english/special/115y\\_index.htm](http://www.gov.cn/english/special/115y_index.htm)

<sup>5</sup> *Developing a Circular Economy in China: Highlights and Recommendations*, (2009), The World Bank, Washington D.C.

<sup>6</sup> Il calcolo del PIL verde comporta: la stima delle risorse naturali consumate durante l'attività economica, la valutazione delle perdite ambientali causate dallo sviluppo economico, la valutazione complessiva in termini di perdita di risorse e danno ambientale. Economy E. (2007), “Environmental Governance: the Emerging Economic Dimension” in Carter N.T., Mol A.P.J. eds., *Environmental Governance in China*, Routledge, New York, p. 40.

<sup>7</sup> “Green GDP Accounting Study Report 2004 Issued”.

[http://www.gov.cn/english/2006-09/11/content\\_384596.htm](http://www.gov.cn/english/2006-09/11/content_384596.htm). Lo studio riporta soltanto i costi imputabili all'inquinamento, senza calcolare quelli dovuti al depauperamento delle risorse e al danno ecologico.

Nonostante gli enormi progressi a livello concettuale e di pianificazione che hanno portato in poco più di vent'anni ad importanti cambiamenti di prospettiva riguardo al rapporto tra crescita economica e protezione ambientale, i risultati sul campo non sono quelli auspicati. Il *Piano nazionale di protezione ambientale 2006-2010*<sup>8</sup>, pur riconoscendo che le riforme economiche ed amministrative e l'aumento di consapevolezza da parte dell'opinione pubblica hanno creato un clima più favorevole alla protezione dell'ambiente, delinea tuttavia i contorni di una situazione lontana da quella che le azioni del governo potrebbero far immaginare. Nonostante il totale degli investimenti per il trattamento dell'inquinamento ambientale sia arrivato al 1.3% del PIL, gli obiettivi del *Piano ambientale 1991-2000* non sono stati raggiunti e sotto certi aspetti la situazione è peggiorata. L'inquinamento dell'aria e dei corsi di acqua è in aumento e le emissioni di agenti inquinanti superano di gran lunga la capacità di assorbimento dell'ambiente. In molte città la qualità dell'aria e dell'acqua non raggiunge i limiti di accettabilità e nelle zone rurali è in aumento l'inquinamento del suolo.

Il *Piano* denuncia la scarsa efficacia nell'applicazione delle leggi, la mancanza di controllo e lo scarso potere deterrente di sanzioni eccessivamente leggere per chi infrange la legge. Tra le misure proposte, che ricalcano in parte quelle degli anni precedenti, viene data particolare enfasi allo sviluppo di un'industria della protezione ambientale che, grazie ad un elevato livello tecnologico possa essere competitiva e costituire un pilastro dell'economia nazionale, e al coinvolgimento dei mass media e delle NGO per sensibilizzare l'opinione pubblica e mobilitarla, sia, in veste di consumatrice di energia, ad un comportamento responsabile, che, quale utilizzatrice di servizi, ad un'opera di controllo nei confronti delle imprese.

Nello Shanxi l'Accademia delle Scienze dopo aver calcolato i costi relativi al depauperamento delle risorse, allo sfruttamento della terra, all'uso dell'acqua e all'inquinamento afferma che soltanto i costi imputabili all'inquinamento ammontano al 10.9% del PIL. Alcune fonti sostengono che se venissero considerati i costi ambientali degli ultimi dieci anni il PIL crescerebbe a malapena. Economy E., *op.cit.*, p. 28.

Successivamente, a causa dell'opposizione dei leader politici locali, che temevano che la crescita economica e le loro possibilità di carriera fossero messe in pericolo dalla valutazione dei dati ambientali, l'iniziativa viene abbandonata. Tuttavia nell'estate 2011 lo stesso ideatore del PIL verde, Niu Wenyuan, crea "l'indice di qualità del PIL" che propone la misurazione dell'economia non solo in base all'indice di crescita, ma anche in base alla valutazione della sostenibilità, all'equità sociale e all'impatto ecologico. Watts J., "China's Green Economists Stirring a Shift Away from Green GDP", *The Guardian*, 16 settembre 2011. <http://www.guardian.co.uk/environment/2011/sep/16/china-green-economist-gdp>

<sup>8</sup> China National Environmental Protection Plan in the Eleventh Five-Years (2006-2010) <http://english.mep.gov.cn/download/Documents/200803/P020080306440313293094.pdf>

## 2.2 La rivalutazione del rapporto individuo-natura. La società armoniosa

Nel 2000, al termine della quinta Sessione Plenaria del 15° Comitato Centrale del PCC, viene emanato un comunicato in cui si afferma che, proseguendo sulla strada indicata da Deng Xiaoping, il XXI secolo vedrà l'inizio di una nuova fase del processo di modernizzazione della Cina che consisterà nella costruzione di una società *Xiaokang*<sup>9</sup>, ovvero una società caratterizzata da un moderato livello di benessere nella quale «la popolazione riceverà un'educazione, avrà un posto di lavoro, accesso all'assistenza sanitaria, e all'assistenza durante la vecchiaia, una sistemazione, una quantità adeguata di cibo e indumenti e potrà condurre una vita dignitosa»<sup>10</sup>. L'obiettivo viene ribadito da Jiang Zemin, allora presidente, durante il 16° Congresso Nazionale del Partito Comunista<sup>11</sup> e ripreso nel 2004 da Hu Jintao, divenuto presidente un anno prima, durante il Forum su Popolazione, Risorse e Ambiente.

In quell'occasione Hu accentua il concetto di *Xiaokang* proponendo quello di “sviluppo scientifico”, il cui obiettivo principale è quello della “protezione degli interessi fondamentali dell'individuo”. Questi, sottolinea Hu, non si limitano al benessere economico, ma includono anche lo sviluppo politico, sociale e culturale<sup>12</sup>. Hu pone in risalto il rapporto tra uomo e natura e la necessità di uno sviluppo armonioso tra economia, ambiente e risorse e sostiene fermamente la necessità di promuovere uno sviluppo che non pregiudichi la salvaguardia dell'ambiente<sup>13</sup> e una crescita economica che non implichi la distruzione delle risorse. In quest'ottica egli sottolinea l'importanza dell'inserimento della valutazione dei costi ambientali quale elemento di valutazione nel contesto generale del processo di sviluppo.

Il tema dello sviluppo armonioso viene ampliato ulteriormente durante la 4<sup>a</sup> Sessione Plenaria della 16<sup>a</sup> sessione del Comitato Centrale del PCC. In quell'occasione Hu Jintao sostiene che solo perseguendo l'obiettivo di una società armoniosa sarà possibile mantenere l'unità e la

<sup>9</sup> Deng Xiaoping usa per la prima volta il termine *Xiaokang* nel 1979 per definire il raggiungimento della seconda fase del processo di modernizzazione da lui impostato, che prevede un PIL pro capite di 800-1000 dollari entro il 2000. L'ultima fase prevede il completamento del processo di modernizzazione e il raggiungimento di un PIL pro capite pari a quello di una nazione mediamente sviluppata. Vd. Deng Xiaoping, *op. cit.*

<sup>10</sup> Li K., “To Build a Xiaokang Society is China's Development Goal by 2020”. <http://english.caijing.com.cn/2011-01-10/110615330.html>

<sup>11</sup> Jiang Zemin, “Report at the 16<sup>th</sup> Party Congress”. <http://www.china.org.cn/english/features/49007.htm>

<sup>12</sup> L'attenzione agli aspetti socio-culturali all'interno di un processo di sviluppo economico non è estranea neanche a Deng Xiaoping. In più di un'occasione egli sottolinea l'importanza del perseguimento di elevati livelli culturali che possano costituire un orientamento per la condotta della vita della popolazione. Tuttavia la concezione che Deng ha della cultura è ancora influenzata dallo spirito del tempo. Questa viene interpretata in termini soprattutto ideologici e vista come uno strumento utile a mantenere la disciplina in una popolazione che, attratta dalle nuove idee diffuse con le riforme e suscettibile di “inquinamento spirituale”, corre il pericolo di sposare la causa della “liberalizzazione borghese” e minare alla base il processo di modernizzazione del paese. Vedi Deng Xiaoping, *op. cit.*

<sup>13</sup> Hu Jintao, Speech to the Central Forum on Resource, Population and Environment. [http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2004-04/05/content\\_1400543.htm](http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2004-04/05/content_1400543.htm)

stabilità, intendendo con questo concetto una società nella quale «la democrazia, lo stato di diritto, l'eguaglianza e la giustizia creano un clima in cui le capacità della popolazione possono trovare libera espressione in modo da consentirgli di godere dei benefici economici prodotti dalle riforme»<sup>14</sup>.

Con le *Decisioni riguardanti il rafforzamento dello sviluppo scientifico e della protezione ambientale* emanate nel 2005 le indicazioni di Hu Jintao vengono elaborate in maniera programmatica. Nel documento sono indicati i passi per raggiungere l'obiettivo di una società caratterizzata dallo sviluppo coordinato di economia, società e ambiente. Rispetto alle indicazioni precedenti che, in caso di incompatibilità tra gli obiettivi, subordinavano l'aspetto ambientale a quello economico, questo documento rappresenta un evidente cambiamento di priorità<sup>15</sup>.

La compatibilità del concetto introdotto da Hu Jintao con l'ideologia ufficiale viene sancita durante la 6<sup>a</sup> Sessione Plenaria del Comitato Centrale del PCC. In quell'occasione la creazione di una società armoniosa è riconosciuta quale tappa importante nel perseguimento dell'obiettivo di una “società socialista dalle caratteristiche cinesi”<sup>16</sup>. Nello stesso anno viene emanato l'*11° Piano quinquennale per lo sviluppo*, riferito agli anni 2006-2010, e successivamente il *Piano di azione per lo sviluppo sostenibile nella prima parte del XXI secolo*. Entrambi i documenti testimoniano il passaggio da una percezione ambientale fondata su considerazioni economiche ad una sensibilità ancorata a un progetto di più vasta portata, in cui il benessere economico è integrato in quello sociale al fine del perseguimento di una società nella quale una moderata prosperità, condivisa dalla maggior parte della popolazione, si accompagna alla rivalutazione della centralità della persona e delle sue esigenze sociali e culturali.

<sup>14</sup> “Premier Wen Stresses Building of “Harmonious Society””. <http://www.newsgd.com/news/China/200503050017.htm>. Il concetto di Società armoniosa fornito da Hu Jintao è particolarmente efficace: «La società armoniosa che stiamo cercando di costruire è caratterizzata oltre che dalla democrazia e dallo stato di diritto, dall'equità, dalla giustizia dall'onestà, dalla fratellanza, dal dinamismo, dalla stabilità, dalla regolarità e dall'armonia tra uomo e natura. La democrazia e lo stato di diritto implicano che le direttive principali dello stato di diritto vengano applicate e che ogni forza utile del contesto politico sia mobilitata sviluppando il governo a pieno titolo della democrazia socialista. La correttezza e la giustizia sono il prodotto della correttezza e della giustizia nella gestione degli interessi dei differenti settori sociali e dei conflitti che da essi possano nascere. Per onestà e fratellanza intendo l'aiuto reciproco, la diffusione dell'onestà, dell'armonia e della fratellanza. Il dinamismo è la conseguenza del rispetto e del supporto nei confronti di ogni desiderio creativo ed attività che producano sviluppo sociale, della libertà di espressione e del riconoscimento delle persone dotate di talento. La stabilità e regolarità si ottengono quando, grazie ad efficaci meccanismi per l'organizzazione sociale che consentano la gestione della società e dell'ordine sociale, la popolazione vive e lavora in pace e soddisfazione e sono garantite la stabilità sociale e l'unità. L'armonia tra uomo e natura significa sviluppo economico, vita sana ed ecologia bilanciata». Citato in: Guili B. (2006), “The Role of the Chinese Government in Building a Harmonious Society” in *The Role of Public Administration in Building a Harmonious Society*, Asian Development Bank.

<sup>15</sup> Xia G., Pei X., Yang X., “China's Economic Growth & Environmental Protection”.

[http://www.landecon.cam.ac.uk/research/eeprg/cleed/pdf/Pei%20Xiaofei\\_envgrowth.pdf](http://www.landecon.cam.ac.uk/research/eeprg/cleed/pdf/Pei%20Xiaofei_envgrowth.pdf)

<sup>16</sup> L'espressione viene introdotta per la prima volta da Deng Xiaoping nel 1979. Durante la Sessione vengono emanate le “Risoluzioni del Comitato Centrale del PCC sulle questioni riguardanti la costruzione di una società socialista armoniosa”.

*Il Piano* adotta come linee di riferimento sia la strategia dello sviluppo scientifico che l'obiettivo della società armoniosa<sup>17</sup>. Pur sottolineando che la crescita economica rimane l'obiettivo centrale, il documento, in accordo con gli orientamenti emersi durante la sessione plenaria del Comitato, ribadisce la priorità di una prospettiva che privilegi lo sviluppo sul lungo periodo sugli interessi a breve termine, dedica ampia trattazione ai problemi ambientali conseguenti al perseguimento di una crescita economica troppo rapida ed evidenzia come la sostenibilità implichi una maggiore attenzione alle esigenze ambientali. Sulla base di queste considerazioni viene effettuata una suddivisione tra obiettivi attesi, il cui perseguimento dipende principalmente da meccanismi di mercato, con un intervento marginale dello stato, e obiettivi per il raggiungimento dei quali ogni organo di governo deve garantire il proprio contributo. La distinzione comporta importanti implicazioni: mentre gli obiettivi relativi al PIL sono attesi, quelli relativi alla protezione ambientale, quali la riduzione del consumo di energia per unità di PIL, dell'emissione di agenti inquinanti e il piano di riforestazione, richiedono tutti l'impegno del governo<sup>18</sup>. Viene inoltre proposta una suddivisione del paese in aree geografiche che mira a definire le possibilità di sviluppo industriale secondo gradi decrescenti sulla base della capacità ambientale del territorio<sup>19</sup>.

Durante il 17° Congresso il concetto di società armoniosa viene integrato dallo stesso Hu Jintao con quello di “civilizzazione ecologica” all'interno del quale la relazione tra uomo e natura viene enfatizzata quale riferimento per l'elaborazione di una nuova dimensione culturale dello sviluppo nella quale la natura viene considerata parte della vita dell'essere umano, e non più qualcosa che può essere sfruttato senza limiti<sup>20</sup>.

Facendosi portatore di questi sviluppi il premier Wen Jiabao, al 6° Congresso Nazionale sulla Protezione Ambientale, evidenzia l'importanza delle “Tre trasformazioni”: da un modello di sviluppo centrato sull'economia ad uno che presta uguale attenzione alla protezione ambientale e allo sviluppo economico; da una mentalità che interpreta la protezione ambientale

<sup>17</sup> Pan L., “Ten Features in China's 11th Five-Year Plan”, GOV.cn Wednesday, March 8, 2006. [http://www.gov.cn/english/2006-03/08/content\\_246945.htm](http://www.gov.cn/english/2006-03/08/content_246945.htm);

“Key Points of the 11th Five-Year Plan GOV.cn Tuesday, March 7, 2006.

[http://www.gov.cn/english/2006-03/07/content\\_246929.htm](http://www.gov.cn/english/2006-03/07/content_246929.htm);

“Abstract of the Eleventh Five-Year Plan Outline (draft)” GOV.cn Wednesday, March 8, 2006. [http://www.gov.cn/english/2006-03/08/content\\_246973.htm](http://www.gov.cn/english/2006-03/08/content_246973.htm)

<sup>18</sup> Fan C.C. (2006), “China's Eleventh Five-Year Plan (2006–2010): From “Getting Rich First” to “Common Prosperity”, *Eurasian Geography and Economics*, 47, No. 6: 708–723.

<sup>19</sup> Le aree vengono suddivise in aree: “a sviluppo ottimizzato”, “a sviluppo chiave”, “a sviluppo ristretto”, “a sviluppo proibito”.

<sup>20</sup> “Environment and Development for a Harmonious Society”, CCICED, 2008. Nella stessa occasione Hu Jintao accenna anche alla necessità di diffondere la civilizzazione ecologica e con essa un modello di crescita e di consumi e un sistema industriale improntati al risparmio energetico e delle risorse e alla protezione ambientale. Jun Ma, “Ecological Civilisation Is the Way Forward”, *Chinadialogue*, 31 ottobre 2007.

come un processo successivo allo sviluppo economico ad una che la considera una fase contestuale ad esso; dall'enfasi sulle misure amministrative e sull'azione di comando e controllo da parte dello stato ad un sistema più comprensivo che coinvolge lo stato, la società civile e il mondo degli affari. Questi concetti vengono ribaditi con forza l'anno seguente da Hu Jintao che sottolinea l'intenzione di perseguire uno sviluppo comprensivo, bilanciato e sostenibile apportando delle modifiche alla struttura industriale ed economica e sviluppando l'economia circolare.

In questo clima di riconfigurazione dell'aspetto ambientale all'interno di un sistema socio-economico più vasto, nel 2008 l'ANPA viene elevata al rango di Ministero della Protezione Ambientale.

### 2.3 La politica energetica

Da un punto di vista ambientale il settore energetico costituisce da tempo un problema per la Cina. Nonostante la grande quantità di risorse di cui il paese dispone, la loro distribuzione e le condizioni geologiche del terreno ne rendono lo sfruttamento tecnicamente difficile e costoso<sup>21</sup>. A questo si aggiunge la scarsa efficienza degli impianti industriali, che all'inizio degli anni '80 utilizzano prevalentemente carbone e impiegano due terzi dell'energia totale impiegata nel paese con un'efficienza del 50%<sup>22</sup>. Da parecchi anni il governo interviene facendosi promotore di una serie di iniziative e di leggi che affrontano il problema del consumo energetico, valutando differenti linee di azione nel campo della conservazione dell'energia, degli incentivi fiscali, dei finanziamenti alle attività di ricerca e a favore delle imprese, dei supporti tecnici ed informatici alle imprese e dell'educazione al risparmio energetico.

Una prima iniziativa si registra nel 1978 con l'istituzione di un sistema di distribuzione controllata dell'energia alle imprese, basato su parametri dedotti dall'elaborazione di standard di efficienza energetica, nell'ambito del quale il governo centrale mantiene la gestione delle

<sup>21</sup> La Cina dispone, nel 2006, di 1.034 miliardi di tonnellate di carbone più altre riserve accertate che la collocano al terzo posto nel mondo. Nonostante la relativa scarsità di riserve petrolifere esistono rilevanti quantitativi di energie fossili non convenzionali e abbondanti risorse rinnovabili. Tuttavia sia le riserve di carbone, situate nel nord e nord ovest del paese, sia quelle di gas ed energia idroelettrica, situate le prime nella fascia orientale, centrale e occidentale, le seconde nella regione sud occidentale, si trovano lontane dalla zona di utilizzo principale: la più industrializzata regione costiera sud orientale. Vd. "White Paper on Energy".

<http://www.china.org.cn/english/environment/236955.htm>

<sup>22</sup> Per la Cina il consumo energetico per un milione di dollari di PIL nel 2000 è pari a 1,274 tce, 2,4 volte più elevato della media mondiale, 2,5 volte quello degli USA, 4,9 volte quello dell'Europa e 8,7 volte quello del Giappone. Vedi: National Development and Reform Commission, *China's Medium and Long Term Energy Conservation Plan 2004*. [http://fourfact.com/images/uploads/China\\_Energy\\_Saving\\_Plan.pdf](http://fourfact.com/images/uploads/China_Energy_Saving_Plan.pdf)

quote di carburante, delegando ai governi locali la distribuzione dell'energia elettrica<sup>23</sup>. Il sistema diviene in pochi anni il nucleo del programma di conservazione dell'energia. Con la creazione di una struttura di controllo che si avvale della collaborazione di tutti gli uffici competenti per le questioni energetiche, oltre che della Commissione per l'Economia e il Commercio e della Commissione per la Pianificazione, il governo riesce ad emanare in poco tempo standard sempre più precisi e specifici per la maggior parte dei processi produttivi.

Con il passare degli anni le sanzioni previste per non conformità agli standard di efficienza energetica passano dalla sospensione dell'erogazione dell'energia elettrica e, in alcuni casi, alla chiusura dell'impianto, alla somministrazione di multe, all'aumento dei prezzi per consumi di energia in eccesso a quelli previsti; in caso di comportamenti virtuosi sono previsti vantaggi economici sotto forma di ricompense, o prestiti agevolati per lavori di ammodernamento degli impianti. Grazie al coinvolgimento dei governi locali nell'applicazione di alcune direttive centrali particolarmente importanti, quali quella relativa al controllo della quantità di energia impiegata dalle imprese all'interno della propria giurisdizione, all'efficienza degli impianti e alla loro sostituzione una volta diventati inefficienti e alla limitazione dei processi produttivi ad elevato consumo energetico, questo sistema riscuote un notevole successo

Tuttavia è solo con gli anni '80 che inizia a prendere forma una strategia di risparmio energetico. Il primo obiettivo del governo riguarda la conservazione dell'energia. Nel 6° *Piano quinquennale per lo Sviluppo* 1981-1986 viene stanziato il 10% degli investimenti destinati all'energia per progetti di conservazione. In supporto a questa iniziativa viene istituita la *China Energy Conservation Investment Corporation* con il compito di coadiuvare lo stato nella politica di investimenti in materia di conservazione dell'energia. A queste iniziative si aggiunge l'introduzione di strumenti economici. A partire dall'inizio degli anni '80 il governo, nell'intento di razionalizzare il prezzo dell'energia al fine di un uso più efficiente, introduce il sistema del “doppio binario” per il carbone, il petrolio e l'elettricità; in questo modo alle imprese vengono assegnate determinate quote a prezzi preferenziali, mentre quote ulteriori dovranno essere acquistate sul mercato a prezzi non controllati<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Sinton J., Levine M.D., Qingyi W. (1998), “Energy Efficiency in China. Accomplishments and Challenges”, *Energy Policy*, vol. 26, 11: 813-829.

<sup>24</sup> Nel caso del carbone il sistema del doppio binario viene introdotto nel 1985. Secondo questo sistema le miniere di proprietà del governo centrale, una volta soddisfatte le esigenze dei settori chimico, elettrico, metallurgico, dei trasporti, e ingegneristico, possono vendere sul mercato, a prezzi superiori, le quote di carbone in eccesso. La diffusione del prezzo di mercato e la conseguente difficoltà di mantenere il prezzo preferenziale, porta, nel 1994, all'abolizione del sistema di regolazione. Tuttavia il mantenimento della regolazione dei prezzi sulle tariffe elettriche e la conseguente impossibilità delle compagnie elettriche di accedere a prezzi di mercato, induce il governo a reintrodurre nel 1996 delle tariffe controllate per il prezzo del carbone. La questione si protrae per alcuni anni a causa delle proteste dei produttori di carbone e viene risolta nel 2007 con l'introduzione di un meccanismo di mercato per il carbone, mentre i prezzi dell'elettricità continuano ad essere soggetti a controllo. Ma H., Oxley L., Gibson J. (2009), “China's Energy Situation in the New Millennium”, *Renewable and Sustainable*



Grazie a questi provvedimenti, alla creazione di una rete nazionale di “centri di conservazione dell'energia” in grado di fornire assistenza specializzata alle imprese e contemporaneamente controllare l'applicazione delle direttive, agli investimenti del governo in progetti di conservazione<sup>25</sup> che portano al miglioramento tecnologico, all'aumento di efficienza dei macchinari, in particolare nei settori ad elevato consumo energetico, e all'espansione dell'economia di mercato che favorisce la riduzione dei prezzi di produzione, a partire dalla fine degli anni '70 si registra una diminuzione dell'energia impiegata per unità di PIL e, nel 1980, per la prima volta il prodotto industriale cresce più del consumo energetico<sup>26</sup>. Sebbene la riforma del mercato dell'energia indebolisca il sistema delle quote, in due decenni di politiche energetiche il governo riesce a ridurre il consumo di energia per unità di PIL di circa tre quarti rispetto al 1980<sup>27</sup>. Ciononostante nel 1986 la Cina diventa il maggior consumatore mondiale di carbone e nel 1995 il secondo per consumo di elettricità.

L'abolizione del Ministero per l'Energia, nel 1993, e il passaggio delle responsabilità alla Commissione di Stato per l'Economia e il Commercio, contestuale all'inizio della dipendenza del paese dalle importazioni di petrolio, provoca un cambiamento degli obiettivi e una diminuzione di importanza dell'efficienza energetica a fronte della sicurezza degli approvvigionamenti e del contenimento dei costi<sup>28</sup>.

Parte di questo orientamento si ritrova nel *Piano di sviluppo per le energie nuove e rinnovabili in Cina per gli anni 1996-2010* nel quale le Commissioni di Stato per la Pianificazione, per la Scienza e per l'Economia e il Commercio vengono sollecitate ad una maggiore cooperazione con lo scopo di elaborare piani di sviluppo per le energie nuove e rinnovabili e creare un sistema in cui la ricerca scientifica e la produzione industriale procedano di pari passo al fine di limitare la dipendenza dall'estero<sup>29</sup>. A questo scopo nel Piano si auspica la creazione di strumenti finanziari ed economici idonei quali crediti, riduzioni ed esenzioni fiscali, incentivi e ricompense, investimenti e aiuti finanziari e si sottolinea l'importanza dell'azione a livello locale affinché i governi periferici supportino le iniziative imprenditoriali al fine di espanderne il raggio di azione oltre i confini locali per incrementare la capacità produttiva e creare un

*Energy Review*, 13: 1781-1799.

<sup>25</sup> Dal 1981 al 1993 vengono spesi 68 miliardi di yuan per la costruzione di nuovi impianti e per il rinnovamento di quelli esistenti. Sinton J., Levine M. D., Qingyi W., *op. cit.*, p. 819.

<sup>26</sup> Ibidem. Vedi anche Speed A.P. (2009), “China's Ongoing Energy Efficiency Drive: Origins, Progress and Prospects”, *Energy Policy*, 37: 1331-1344. Per un'analisi che privilegia il cambiamento della struttura dell'economia quale responsabile della diminuzione dell'intensità energetica si veda: *China Energy Conservation Study*, (1993), The World Bank, Washington DC. Si veda anche Smil V., *op.cit.* p. 121.

<sup>27</sup> Zhang Z.X. (2003), “Why did Energy Intensity Fall in China's Industrial Sector in the '90es? The Relative Importance of Structural Change and Intensity Change”, *East-West Center Working papers*, n. 55, January.

<sup>28</sup> Meidan M., Speed A. P., Xin M. (2009), “Shaping China's Energy Policy: Actors and Processes” *Journal of Contemporary China*, 18, (61), September: 591-616.

<sup>29</sup> “Outline for the Development of New and Renewable Energy in China” [http://www.newenergy.org.cn/english/policy/outline/outline\\_i.htm](http://www.newenergy.org.cn/english/policy/outline/outline_i.htm)

mercato a livello nazionale. Il documento fa un accenno particolare all'industria eolica e alle ambizioni del governo che aspira a diventare leader mondiale nel settore.

Nonostante l'emanazione, nel 1997, della Legge sulla conservazione dell'energia che promuove l'adozione di incentivi fiscali per la ricerca e lo sviluppo del settore, stabilisce degli standard di efficienza per alcune apparecchiature e introduce meccanismi di controllo della gestione delle imprese, e una ristrutturazione del settore petrolifero nel 1998 finalizzata ad una gestione integrata delle imprese, nel 2002 si registra un incremento del consumo di energia per unità di PIL che perdura nei tre anni successivi e aumenta di circa il 4% rispetto ad una diminuzione del 5% che aveva caratterizzato il ventennio precedente<sup>30</sup>.

Questa inversione di tendenza provoca la reazione del governo che, a partire dal 2003 intensifica l'attività volta a limitare il consumo energetico nei vari settori della produzione industriale. La volontà di acquisire nuovamente il controllo del settore dopo la dispersione dei poteri a livello centrale<sup>31</sup> e di creare una struttura in grado di formulare e rendere operativa la politica energetica del governo porta, nel 2003, alla creazione dell'Ufficio per l'Energia all'interno della Commissione Nazionale per le Riforme e lo Sviluppo (CNRS)<sup>32</sup>. Tuttavia, l'incapacità dell'Ufficio di portare avanti un'azione di coordinamento e regolamentazione nei confronti delle potenti imprese statali che operano nel settore energetico induce il governo ad istituire, nel 2005, il Gruppo Guida sull'Energia sotto la guida del premier Wen Jiabao<sup>33</sup>.

Contestualmente il Centro di Ricerca per lo Sviluppo del Consiglio di Stato pubblica il *Rapporto sulla strategia e sulla politica energetica nazionale* finalizzato a riconsiderare la politica energetica del paese<sup>34</sup>. In particolare viene sottolineata l'importanza della conservazione dell'energia e dell'efficienza energetica, il potenziamento del ruolo del mercato nel settore energetico, l'aumento di fonti alternative al carbone.

La nuova struttura centrale imprime un orientamento alla politica energetica in accordo con quella dello sviluppo sostenibile perseguita dal governo e indica l'utilizzo sostenibile dell'energia quale priorità nazionale. Nel 2004 la CNRS pubblica il *“Piano a medio e lungo*

<sup>30</sup> Il periodo 2002 - 2005 è caratterizzato da una forte crescita economica e da un aumento della produzione dell'industria pesante ad elevato consumo di energia, la cui produzione viene favorita dal permesso di esportare all'estero la produzione in eccesso. In questo periodo la Cina diventa il maggior produttore mondiale di acciaio, cemento e alluminio. Speed P. A., op. cit.; vedi anche Zhou N., Levin M. D., Price L. (2010), “Overview of Current Energy-Efficiency Policy in China”, *Energy Policy*, 38: 6439-6452.

<sup>31</sup> In seguito all'abolizione del Ministero per l'energia il controllo del settore viene diviso tra vari dipartimenti all'interno della Commissione di Stato per lo Sviluppo e la Pianificazione. Successivamente disaccordi tra questa e la Commissione di Stato per l'Economia e il Commercio indeboliscono ulteriormente il potere del governo centrale che diventa sempre più soggetto alle pressioni delle compagnie petrolifere quali la PetroChina e la Sinopec. Vedi: Meidan M., Speed A. P., Xin M., op.cit.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> Aden N. T., Sinton J. E. (2006), “Environmental Implications of Energy Policy in China”, *Environmental Politics*, vol. 15, 2: 248-270.

<sup>34</sup> Development Research Center, “National Energy Strategy and Policy Report”, 2004

*termine per la conservazione dell'energia*” nel quale sono specificati gli obiettivi per i settori industriali, edili e dei trasporti<sup>35</sup>. Tra le priorità indicate nel *Piano*: stabilire un sistema di monitoraggio e valutazione dell'intensità energetica; ridurre la produzione da parte delle industrie a basso livello tecnologico e i processi industriali a bassa efficienza; incoraggiare le industrie ad elevata tecnologia e spostare la produzione dalle industrie ad elevato consumo energetico a quelle a basso consumo; rafforzare gli incentivi fiscali esistenti e crearne nuovi; inasprire la normativa sulla conservazione dell'energia. Vengono inoltre stabiliti i limiti di consumo per unità di prodotto per le industrie ad elevato consumo.

Sempre nel 2004, al fine di stimolare l'ammodernamento degli impianti meno efficienti e ridurre i consumi, la CNRS emana una direttiva che consente la differenziazione dei prezzi dell'energia elettrica. Il documento definisce quattro categorie all'interno delle quali le imprese sono classificate in base al livello di efficienza energetica: incoraggiate, consentite, a sviluppo limitato, da eliminare. In base a questa distinzione negli ultimi due casi vengono applicati prezzi dell'energia superiori a quelli applicati alle imprese appartenenti alle prime due categorie. Per incentivare i governi locali ad applicare la direttiva viene loro consentito di trattenere gli introiti derivanti dalla differenza dei prezzi rispetto a quello applicato normalmente. Al fine di concentrare la produzione nel settore dell'industria pesante nelle mani delle imprese maggiori e ridurre così l'eccessivo numero di piccole imprese a bassa efficienza energetica sparse sul territorio, questo provvedimento viene modificato nel 2006 aumentando ulteriormente il prezzo dell'energia pagato dalle imprese minori.

Nonostante questi provvedimenti secondo la CNSR permangono alcuni elementi di debolezza: i regolamenti attuativi della legge sulla conservazione dell'energia sono incompleti e gli incentivi fiscali non sono sufficienti; il sistema di gestione dell'energia non si è ancora adeguato all'economia di mercato e i meccanismi di regolazione risentono ancora dell'impostazione ricevuta sotto il regime di economia pianificata; la conservazione dell'energia è ancora considerata dalle imprese uno strumento per ripianare i deficit di bilancio e come tale viene tralasciata una volta che i bilanci hanno raggiunto il pareggio; l'organizzazione esistente per il controllo sul territorio non è adatta a far fronte ai propri compiti<sup>36</sup>.

In questa situazione, alla fine del 2005, la Cina, raggiunge gli Stati Uniti per quanto riguarda la quantità di CO<sub>2</sub> emessa. Questo risultato inatteso deriva dell'aumento della quantità di energia impiegata per ogni unità di PIL verificatosi nei tre anni precedenti. Consapevole

<sup>35</sup> National Development and Reform Commission, “China's Medium and Long Term Energy Conservation Plan” 2004.

[http://fourfact.com/images/uploads/China\\_Energy\\_Saving\\_Plan.pdf](http://fourfact.com/images/uploads/China_Energy_Saving_Plan.pdf)

<sup>36</sup> National Development and Reform Commission, *China's Medium and Long Term Energy Conservation Plan*, 2004.

delle conseguenze negative di questo aumento il Politburo emana un comunicato nel novembre 2005 in cui sostiene la necessità di ridurre l'intensità energetica del 20% entro il 2010. L'iniziativa viene formalizzata nell'11° *Piano quinquennale 2006-2010*.

Nel 2005 viene emanata la prima legge sulle energie rinnovabili<sup>37</sup> e nel 2006 il Consiglio di Stato emana le “*Decisioni sul rafforzamento della conservazione dell'energia*” nelle quali viene ridotto il numero dei progetti ad elevato consumo energetico e sono definiti nuovi limiti per il consumo energetico di futuri progetti. Il documento sottolinea la priorità conferita all'energia pulita nel settore della produzione energetica, promuove l'introduzione di benefici fiscali a favore della conservazione dell'energia e la riforma dei prezzi e sottolinea la necessità di reperire dei fondi statali per supportare i progetti a basso consumo di maggiore rilevanza. L'anno successivo sempre il Consiglio di Stato emana il “*Piano di lavoro per la conservazione dell'energia*” in cui sono indicate delle misure specifiche per la riduzione del consumo energetico. Tra le più significative si trova la definizione di 745 progetti per aumentare l'efficienza energetica in campo industriale e le misure per diminuire il consumo residenziale di energia.

Sempre nel 2007 viene pubblicata la versione riveduta della Legge sulla Conservazione dell'Energia emanata nel 1997, resasi necessaria alla luce delle numerose lacune in materia di attribuzione delle responsabilità agli organi locali e della mancanza di incentivi per la promozione delle tecnologie a basso consumo energetico che hanno portato alla crescita del consumo negli anni 2002-2005. La nuova versione chiama in causa in maniera esplicita le istituzioni e i governi locali e ne sottolinea il dovere di agire in prima persona per creare dei sistemi per la gestione efficiente dell'energia<sup>38</sup>. Vengono meglio specificate le basi legali per l'applicazione delle misure individuate nell'11° *Piano Quinquennale*; viene definita l'organizzazione responsabile per l'attuazione del Piano; vengono autorizzate le province ad adottare misure punitive nei confronti delle imprese per le quali venga accertato un utilizzo non efficiente dell'energia impiegata. Vengono inoltre poste le basi legali per l'intervento nei confronti di quelle imprese che commerciano prodotti non conformi agli standard dell'efficienza energetica, o che sono coinvolte in attività produttive che contravvengono alla normativa.

<sup>37</sup> Austin A. (2005), “Energy and Power in China. Domestic Regulation and Foreign Policy”, The Foreign Policy Centre, London. <http://fpc.org.uk/fsblob/448.pdf>

<sup>38</sup> L'articolo 6 cita testualmente: “Lo stato applicherà un sistema di responsabilizzazione riguardo agli obiettivi di conservazione dell'energia e un sistema di valutazione secondo il quale il raggiungimento di questi obiettivi costituisce parte della valutazione dei funzionari dei governi locali”. In aggiunta viene modificato l'articolo 4 da “La conservazione dell'energia costituisce una strategia a lungo termine per lo sviluppo economico nazionale” in: “La conservazione dell'energia costituisce una politica fondamentale della Cina. La strategia energetica dello stato consiste nella promozione contestuale della conservazione e dello sviluppo, con priorità alla conservazione”.

<http://www.chinaenvironmentallaw.com/2008/03/24/china%e2%80%99s-energy-conservation-law-introduction/>

A queste direttive fa riscontro l'impegno del governo su diversi fronti. Tra questi un progetto di revisione della struttura industriale, volto ad eliminare le imprese meno efficienti e che utilizzano tecnologie obsolete e a ridurre i consumi delle imprese a più elevato consumo<sup>39</sup>; l'avvio di dieci progetti finalizzati a ridurre il consumo energetico nelle industrie e nelle abitazioni<sup>40</sup>; l'aumento consistente dell'impegno finanziario; l'istituzione di un sistema di approvvigionamento statale obbligatorio per prodotti a basso consumo energetico; la promozione della professionalizzazione del personale deputato alla gestione dell'aspetto energetico e di quello destinato al controllo dell'applicazione delle normative; l'istituzione di meccanismi di controllo e di etichettatura delle imprese; il miglioramento dell'apparato giudiziario nel settore specifico<sup>41</sup>. Particolare attenzione viene dedicata al perfezionamento della normativa fiscale, all'individuazione di canali diversificati di finanziamento per industrie che adottano procedure a basso consumo e all'introduzione di una riforma dei prezzi dell'energia e di meccanismi che favoriscono il risparmio energetico.

In ossequio alle direttive contenute nella versione aggiornata della Legge sull'energia, e a similitudine di quanto fatto nell'ambito della protezione ambientale, anche in questo caso i governi locali vengono responsabilizzati mediante l'assegnazione di obiettivi energetici per il 2010, la richiesta di piani dettagliati riguardanti le modalità di raggiungimento degli obiettivi e l'inserimento dei risultati conseguiti tra gli elementi di valutazione degli amministratori locali<sup>42</sup>. In poco più di venti anni, dal 1986 al 2007, tra suggerimenti, regolamentazioni, leggi, piani e decisioni vengono emanati, per il solo settore dell'energia, ventotto riferimenti normativi.

Queste direttive consentono di ottenere dei risultati consistenti. Alla fine del 2007 sono stati chiusi, per non conformità alle direttive sull'ammodernamento tecnologico, impianti per la produzione di energia termica per una capacità totale di 14.38 milioni di Kilowatt, 37.47 milioni di tonnellate di impianti per la produzione dell'acciaio, 52 milioni di tonnellate di impianti per la produzione del cemento, 46.59 milioni di tonnellate di fonderie e 2.322 miniere di carbone minori<sup>43</sup>.

Malgrado questi risultati le aspettative del governo non vengono soddisfatte. A causa

<sup>39</sup> Nel 2006 viene avviato un progetto di risparmio energetico tra mille imprese che consumano ciascuna più di mille tonnellate di carbone l'anno e che sono responsabili di circa un terzo del consumo nazionale di energia. Price L., Wang X., (2007), "Constraining Energy Consumption of China's Largest Industrial Enterprises Through the Top 1000 Energy-Consuming Enterprise Program", *Berkeley National Laboratory*.

<sup>40</sup> White Paper on Energy, *op. cit.*

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> Speed P. A., *op.cit.*

<sup>43</sup> Wang Q., Chen Y. (2010), "Energy Saving and Emission Reduction Revolutionizing China's Environmental Protection. China Takes Responsible Attitude to Climate Change", *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 14: 535-539.

dell'elevato tasso di crescita economica la riduzione dell'energia consumata per unità di PIL non riesce a compensare la maggiore richiesta di energia e nel 2006 il consumo di carbone ammonta a 2.46 miliardi di tonnellate, con una riduzione della percentuale di utilizzo di neanche 3 punti percentuali rispetto al 1980<sup>44</sup>. Nonostante lo stanziamento di 23.5 miliardi di yuan nel 2007 e di 27 miliardi l'anno seguente per aumentare l'efficienza energetica e diminuire l'inquinamento, il problema persiste. I dati sulla diminuzione dell'intensità energetica non sono in linea con l'obiettivo di riduzione del 20% entro il 2010<sup>45</sup>.

Nel 2007 Xie Zhenhua, vice direttore della CNRS afferma che:

La situazione è ancora grigia. Le responsabilità non sono chiare, le misure correttive neanche, la normativa è imperfetta, le direttive non vengono applicate, il coordinamento non è efficace, soprattutto perché la valutazione effettiva dell'operato dei funzionari è ancora incentrata sui risultati raggiunti nel settore economico. In aggiunta ai problemi relativi al sistema di tassazione si aggiunge il fatto che i governi locali pongono come obiettivo primario la crescita economica e lasciano il risparmio energetico quale obiettivo secondario.

Ad aumentare le difficoltà di gestire in modo appropriato la situazione intervengono alcuni attriti istituzionali a livello ministeriale che impediscono, nel 2008, la creazione di un Ministero per l'energia lasciando di fatto le compagnie petrolifere, il cui attivismo mette in risalto la lentezza dell'apparato burocratico statale, fuori dal controllo del governo centrale<sup>46</sup>, anche grazie ad un processo di pianificazione energetica che rimane frammentato tra una molteplicità di ministeri<sup>47</sup>. Tuttavia l'attenzione al problema dell'efficienza e della sicurezza energetica e della protezione ambientale, unita alla consapevolezza della necessità di migliorare il coordinamento della politica energetica e la cooperazione a livello centrale, portano all'istitu-

<sup>44</sup> <http://en.ndrc.gov.cn/policyrelease/P020071227502260511798.pdf>

<sup>45</sup> Nel 2007 la riduzione è del 3.27 % e nella prima metà del 2008 del 2.88 % . Speed P. A., *op.cit.*

<sup>46</sup> “Queste industrie sono potenti e relativamente autonome. La loro influenza deriva dal loro status ministeriale, dall'appartenenza di alcuni loro dirigenti chiave al Comitato Centrale del partito, dall'oggettiva capacità e dai profitti che ottengono. Molto spesso sono queste imprese che danno inizio ai progetti di maggiore importanza e definiscono le linee di azione del settore, come la West-East Pipeline con l'acquisizione di capitali esteri, che vengono poi avallate e sanzionate dal governo. In aggiunta queste imprese portano avanti interessi corporativi a spese di quelli nazionali. Ad esempio le compagnie petrolifere e del settore energetico periodicamente riducono la produzione al fine di indurre il governo ad alzare i prezzi statali dei prodotti petroliferi e dell'elettricità se questi non sono in linea con i prezzi di mercato. Allo stesso modo le compagnie nazionali adottano politiche di investimento all'estero indipendentemente dalle direttive del governo. La China National Petroleum Corp. (CNPC), ad esempio, ha investito in Sudan anche se una direttiva della CNSR del 2007 ha escluso questo paese dalla lista di quelli nei quali le compagnie sono incoraggiate ad investire”. Downs E., “China's New Energy Administration”, *Chinabusinessreview.com* November–December 2008

<sup>47</sup> Tra i ministeri coinvolti in qualche modo nella pianificazione energetica vi sono: il Ministero del Territorio e delle Risorse, il Ministero del Commercio, il Ministero delle Risorse Idriche, il Ministero delle Scienza e della Tecnologia, il Ministero degli Affari Esteri, il Ministero delle Ferrovie, il Ministero delle Costruzioni, la Commissione di Stato per la Scienza, la Commissione di Stato per la Regolazione dell'Elettricità, il Ministero per la Protezione Ambientale. Meidan M., Speed P. A., Xin M., *op. cit.*

zione della Commissione Nazionale per l'Energia presieduta da Wen Jiabao, che sostituisce il Gruppo Guida per l'Energia. Nello stesso anno, all'interno della CNSR, l'Ufficio per l'Energia viene elevato di rango e diventa l'Agenzia Nazionale per l'Energia<sup>48</sup>.

Anche questo provvedimento produce dei risultati consistenti. Nella prima metà del 2008 il consumo di energia per unità di PIL diminuisce del 13% equivalente alla riduzione di 800 tonnellate di CO<sub>2</sub> e i rapporti del governo dimostrano che dal 2005 al 2008 l'utilizzo delle energie rinnovabili è aumentato del 51%<sup>49</sup>.

Tuttavia i risultati non sono ancora sufficienti a raggiungere gli obiettivi posti dal governo. Nel 2010 Wen Jiabao annuncia l'intenzione di usare “il pugno di ferro” per raggiungere l'obiettivo della riduzione del 20% del consumo di energia entro l'anno, sospendendo, se necessario, l'erogazione di energia alle imprese a più elevato consumo. L'appello viene recepito dai governi locali che mettono in atto una serie di tagli all'erogazione di energia sia per usi industriali che per uso domestico<sup>50</sup>. Due mesi più tardi Xie Zhenhua afferma di voler introdurre il risparmio forzato e Wen Jiabao ipotizza la riduzione del tasso di crescita del PIL. Questo orientamento viene ribadito nel febbraio 2012 quando il Ministro dell'industria afferma di voler ridurre del 21% il consumo energetico per unità di prodotto industriale<sup>51</sup>. Nello stesso mese al fine di promuovere un più accorto utilizzo di risorse naturali quali petrolio e gas, la cui percentuale di acquisto dall'estero è aumentata rapidamente, la Commissione Nazionale per lo Sviluppo e le Riforme, annuncia un piano di aumenti delle tariffe di elettricità, petrolio, gas e acqua<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> Downs E., *op. cit.*

<sup>49</sup> Ciononostante un rapporto della World Bank del 2008 afferma che i progressi insufficienti nel settore macroeconomico e nel cambiamento della struttura industriale ed economica hanno influito negativamente sui risultati in campo ambientale e nella riduzione dell'intensità energetica. *Executive Summary: Mid-term Evaluation of China's 11<sup>th</sup> Five Years Plan*, (2008), World Bank, Washington DC.

<sup>50</sup> In molti casi la volontà dei governi locali di contribuire al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione dei consumi posto da Pechino si traduce in drastiche misure che provocano gravi ripercussioni sulla produzione industriale e sulla vita quotidiana, provocando forti reazioni da parte della popolazione che inducono il governo centrale ad intervenire ordinando ai governi locali di ripristinare la fornitura di energia “Power Cuts Call for Energy Efficiency”, *Chinadaily*, 10 settembre 2010. [http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2010-09/10/content\\_11286604.htm](http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2010-09/10/content_11286604.htm); “China U-Turn on Enforced Power Cuts in Hebei”, *BBC News* 9 settembre 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-11245797>

<sup>51</sup> “China to Cut Energy Consumption”, *Chinadaily*, 27 febbraio 2012. [http://www.chinadaily.com.cn/china/2012-02/27/content\\_14705680.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2012-02/27/content_14705680.htm)

<sup>52</sup> “China to Reform Prices in Energy Sector”, *Xinhuanet*, 29 febbraio 2012. [http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-02/29/c\\_122767792.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-02/29/c_122767792.htm)

## 2.4 La politica del cambiamento climatico

La politica della Cina in merito al cambiamento climatico risente dell'influenza di entrambi i fattori nazionali e internazionali. Dal punto di vista nazionale i dati già raccolti e le previsioni di medio periodo, la necessità di garantire la sicurezza delle risorse idriche, alimentari, energetiche e le recenti calamità naturali hanno reso evidente la necessità di adottare delle misure idonee a fronteggiare il fenomeno; dal punto di vista internazionale la crescente risonanza del problema, la definizione di una relazione tra sviluppo e questione ambientale e la volontà della Cina di assumere un ruolo di grande potenza impongono al governo la definizione di una politica ambientale che sia "presentabile" e all'altezza delle aspettative internazionali.

L'interessamento della Cina al cambiamento climatico risale all'elaborazione da parte di Song Jian, allora membro del Consiglio di Stato, del concetto di "diplomazia ambientale" quale strumento per aumentare l'influenza internazionale della Cina. Come afferma Song stesso nel 1989: «La Cina ha bisogno di condurre una diplomazia ambientale e riunire alcuni paesi in via di sviluppo, soprattutto alcuni paesi maggiori quali Brasile, Egitto e India. L'adozione di una posizione comune rafforzerà lo status della Cina e ci conferirà il ruolo di portavoce dei paesi del terzo mondo»<sup>53</sup>.

La prospettiva di Song Jian riscuote consensi a livello centrale e nel 1990 viene istituito un Comitato Nazionale di Coordinamento sul Cambiamento Climatico guidato da Song Jian stesso. La politica elaborata dal Comitato emerge chiaramente l'anno successivo in occasione dei lavori dell'Intergovernmental Negotiating Committee per la stesura di una convenzione sul cambiamento climatico, durante i quali la delegazione cinese riesce a far accettare il principio delle "responsabilità comuni, ma differenziate"<sup>54</sup>, secondo il quale i paesi devono contribuire alla prevenzione del cambiamento climatico su base di equità e in relazione alle rispettive capacità. Già allora è chiaro che l'obiettivo del governo è quello di evitare l'imposizione di limiti alle emissioni che influirebbero pesantemente sulla crescita economica.

La partecipazione della Cina ai negoziati internazionali è particolarmente attiva ed effica-

<sup>53</sup> He L. (2010), "China's Climate Change Policy from Kyoto to Copenhagen: Domestic Needs and International Aspirations", *Asian perspective*, vol. 34, 3: 5-33.

<sup>54</sup> La strategia adottata dal governo in quell'occasione è incentrata essenzialmente sulla considerazione del ritardo nel processo di industrializzazione che caratterizza i paesi in via di sviluppo i quali, a causa di esso, non sono ancora riusciti ad eliminare la povertà. Alla luce di questa situazione "è totalmente ingiustificato chiedere a questi di impegnarsi a ridurre le emissioni oltre le loro possibilità senza tenere in considerazione le responsabilità storiche, la quantità di emissioni pro-capite e i differenti livelli di sviluppo". "Common but Differentiated Responsibilities Must Never Be Compromised: Premier", *Xinhua*, 18 dicembre, 2009. Sul principio delle responsabilità comuni, ma differenziate si veda Elliott L. (1998), *The Global Politics of the Environment*, New York University Press, New York, pp. 174-175.



ce. Nel 1992 il governo firma la Framework Convention on Climate Change (FCCC) nella quale i paesi industrializzati si impegnano a fornire ai paesi in via di sviluppo le risorse finanziarie, le tecnologie e le conoscenze necessarie affinché questi possano far fronte agli impegni; in particolare la convenzione pone un legame tra gli impegni dei paesi industrializzati e quelli dei paesi in via di sviluppo subordinando l'obbligo dei secondi all'assolvimento degli impegni da parte di primi<sup>55</sup>.

Nel 1997 la Cina firma il protocollo di Kyoto in virtù del quale, in quanto paese in via di sviluppo, non è soggetta ad alcun limite sulle emissioni inquinanti<sup>56</sup>. La posizione della delegazione in quell'occasione è tanto chiara quanto ferma: l'attenzione, sostiene la delegazione, deve rimanere incentrata sui paesi sviluppati che hanno una responsabilità storica per il cambiamento climatico, mentre i paesi in via di sviluppo, le cui emissioni pro-capite sono inferiori, devono poter continuare a perseguire lo sviluppo economico e sociale. In linea con questo

<sup>55</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change, 1992. Art.4 para 3. "The developed country Parties and other developed Parties included in Annex II shall provide new and additional financial resources to meet the agreed full costs incurred by developing country Parties in complying with their obligations under Article 12, paragraph 1. They shall also provide such financial resources, including for the transfer of technology, needed by the developing country Parties to meet the agreed full incremental costs of implementing measures that are covered by paragraph 1 of this Article and that are agreed between a developing country Party and the international entity or entities referred to in Article 11, in accordance with that Article.

Art 4, para 5 "The developed country Parties and other developed Parties included in Annex II shall take all practicable steps to promote, facilitate and finance, as appropriate, the transfer of, or access to, environmentally sound technologies and know-how to other Parties, particularly developing country Parties, to enable them to implement the provisions of the Convention. In this process, the developed country Parties shall support the development and enhancement of endogenous capacities and technologies of developing country Parties. Other Parties and organizations in a position to do so may assist in facilitating the transfer of such technologies".

Art 4, para 7 "The extent to which developing country Parties will effectively implement their commitments under the Convention will depend on the effective implementation by developed country Parties of their commitments under the Convention related to financial resources and transfer of technology and will take fully into account that economic and social development and poverty eradication are the first and overriding priorities of the developing country Parties. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>

<sup>56</sup> Il protocollo di Kyoto, adottato nel 1997 ed entrato in vigore nel 2005, è un accordo mediante il quale 37 paesi industrializzati si impegnano a ridurre del 5% le emissioni di gas serra rispetto alle emissioni del 1990 nel periodo 2008-2012. Esso stabilisce che i paesi interessati, per soddisfare l'impegno, debbano adottare dei provvedimenti a livello nazionale. Al fine di consentire il raggiungimento degli obiettivi, elenca tre meccanismi alternativi che possono essere adottati: il mercato delle emissioni, i meccanismi di sviluppo pulito, l'applicazione combinata.

Nel primo caso, una volta fissato un limite nazionale alle emissioni, le industrie acquistano dal governo il diritto ad emettere sostanze inquinanti. L'autorità governativa è responsabile di controllare che la quantità di permessi concessi all'interno del territorio nazionale non superi quanto stabilito dal protocollo. Il meccanismo consiste nel consentire uno scambio tra chi ha la necessità di un maggiore numero di emissioni e chi è invece disposto a vendere parte dei propri diritti a chi ne ha l'esigenza. In questo modo le industrie che ne hanno la necessità possono acquistare una quantità di "permessi" che consente loro di superare il limite.

Il secondo caso consente ad un paese industrializzato di guadagnare dei "crediti di carbonio", o diritti di emissione, in cambio del finanziamento di progetti di sviluppo sostenibile in uno dei paesi in via di sviluppo. La quantità di crediti guadagnati dal paese finanziatore viene stabilita in misura direttamente proporzionale alla riduzione di emissioni conseguita grazie al progetto finanziato nel paese che riceve il finanziamento.

Nel terzo caso i paesi industrializzati possono investire in progetti di riduzione delle emissioni in paesi in via di sviluppo, invece che sul territorio nazionale.

Oltre a questo il protocollo istituisce un "Fondo per l'adattamento" da destinare allo sviluppo di progetti finalizzati a combattere le conseguenze del cambiamento climatico da parte dei paesi in via di sviluppo. Secondo il protocollo la Cina, in quanto paese in via di sviluppo, non ha alcun obbligo per quanto riguarda i limiti delle emissioni di sostanze inquinanti.

principio la delegazione cinese insiste per un insieme di drastiche riduzioni delle emissioni da parte dei paesi sviluppati<sup>57</sup>. Anche la proposta di un impegno volontario alla riduzione delle emissioni avanzata dalla Nuova Zelanda viene rifiutata. In quell'occasione il capo della delegazione cinese afferma che: «Prima di raggiungere un medio livello di sviluppo la Cina non si assumerà alcuna responsabilità in merito alla riduzione delle emissioni di gas serra. Solo dopo aver raggiunto un tale livello potremo valutare questa opportunità»<sup>58</sup>.

Successivamente alla stipula del trattato di Kyoto, nonostante le pressioni internazionali per un maggiore impegno nella riduzione dei gas serra, la politica del governo rimane incentrata su quattro obiettivi principali: a) evitare qualsiasi tipo di impegno in merito al controllo delle emissioni di gas serra e al contempo indurre i paesi industrializzati a tenere fede agli impegni in materia di emissioni; b) mantenere il regime di trasferimento di tecnologia e di finanziamenti; c) continuare il programma di sviluppo economico, che rimane l'esigenza prioritaria; d) riaffermare il principio della sovranità<sup>59</sup>. Quest'ultimo principio è citato più volte per sottolineare il diritto del paese ad utilizzare le proprie risorse naturali in relazione alle proprie necessità e a definire la propria politica ambientale in accordo con il principio del non intervento<sup>60</sup>. Tre anni più tardi il governo elabora la *no regrets policy* per i negoziati della FCCC secondo la quale si impegna ad adottare provvedimenti concreti per la riduzione dei gas serra nella misura in cui essi non influiscono negativamente sullo sviluppo economico<sup>61</sup>.

Nel frattempo l'attenzione del governo alle conseguenze interne del cambiamento climatico è testimoniata dalla vasta gamma di studi effettuati in questo periodo che mirano sia alla comprensione del fenomeno, tanto nei suoi aspetti generali, quanto nelle sue conseguenze specifiche locali, sia all'elaborazione di modelli previsionali, di idonee contromisure e di politiche ambientali finalizzate a fronteggiare il fenomeno. Nel 2007 viene istituito il Gruppo Guida Nazionale sul Cambiamento Climatico sotto la guida del Premier Wen Jiabao. Nello stesso anno viene emanato il *Programma Nazionale sul Cambiamento Climatico* che definisce gli obiettivi, i principi fondamentali, le aree di priorità e le misure da adottare per contrastare il cambiamento climatico. Il documento testimonia la piena consapevolezza del governo

<sup>57</sup> Questi paesi, afferma la Cina, entro il 2020 dovrebbero ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> e N<sub>2</sub>O del 35% rispetto ai valori del 1990. Bjorkum I., *op. cit.*, p. 29.

<sup>58</sup> Yu H. (2008), *Global Warming and China's Environmental Diplomacy*, Nova Science Publishers, New York, p.57.

<sup>59</sup> Su questi aspetti si veda Economy E. (1998), "China's Environmental Diplomacy" in Kim S.S. ed., *China and the World: Chinese Foreign Policy Faces the New Millennium*, Westview Press, Boulder.

<sup>60</sup> Yu H., *op. cit.*, p. 143. Come evidenzia Harris la Cina pone particolare attenzione nel proteggere la propria sovranità nazionale e nell'evitare "l'umiliazione" di essere costretta ad adeguarsi a dei limiti posti da organismi internazionali. Harris P.G. (2009), "Climate Change in Chinese Foreign Policy", in Harris P.G. ed., *Climate Change and Foreign Policy. Case Studies from East to West*, Routledge, London.

<sup>61</sup> Il problema del cambiamento climatico, a causa della relazione tra aumento del reddito pro-capite e aumento delle emissioni di gas serra, viene automaticamente associato a quello della crescita economica e in questa prospettiva tende ad essere visto come una questione di diritto allo sviluppo. *Ibidem.*, p. 58.

dei rischi associati al cambiamento climatico nonché la volontà di trovare una modalità di sviluppo che consenta di ridurre le emissioni di gas serra che, in presenza dei livelli di crescita previsti, sono destinati ad aumentare. Nel Piano sono indicati gli obiettivi da raggiungere per controllare l'emissione dei gas serra; viene dato particolare risalto allo sviluppo dell'industria energetica e al miglioramento delle tecnologie per la produzione, trasmissione, trasformazione e distribuzione di energia ed è sottolineata l'importanza della definizione di chiare responsabilità ed incentivi e dell'emanazione di normative applicative che definiscano nei particolari le procedure da mettere in atto per risparmiare energia. Gli indirizzi evidenziati nel documento interessano la maggior parte dei settori della vita produttiva da quello dell'industria pesante, nell'ambito del quale viene sottolineata l'importanza dell'eliminazione di tecnologie antiquate e dell'adozione di impianti e processi a risparmio energetico, a quello edilizio, dei trasporti, delle macchine agricole.

L'attenzione del governo per il problema del cambiamento climatico viene sottolineata dal rilievo dato alla protezione ambientale nell'*11° Piano quinquennale* e in particolare al controllo delle emissioni di gas serra per il quale il Piano annuncia una serie di misure che vanno dall'impiego di tecnologie a basso consumo energetico e bassa emissione, all'adozione di misure per ridurre le emissioni di gas serra nei processi industriali, alla riforestazione e al miglioramento del sistema di controllo delle emissioni.

All'adozione di misure in ambito nazionale Pechino non intende tuttavia far seguire un impegno a livello internazionale alla riduzione delle emissioni, che potrebbe influire sui piani di sviluppo economico del paese<sup>62</sup>. Allo stesso tempo il governo è consapevole del fatto che senza l'aiuto tecnologico e finanziario dei paesi industrializzati il paese non può conseguire gli obiettivi che si è proposto. Entrambi questi obiettivi sono raggiungibili sulla base della *Bali Roadmap*, che garantisce il supporto finanziario e tecnologico da parte dei paesi industrializzati, e del protocollo di Kyoto, la cui validità scade nel 2012 e che non è stato firmato dagli Stati Uniti. La strategia di Pechino si concentra quindi sulla possibilità di formare una base comune di consensi tra i maggiori paesi in via di sviluppo mediante la quale ottenere una proroga degli accordi già esistenti. A questo fine nel 2008, quale evento preparatorio al vertice di Copenhagen, la Cina organizza una Conferenza sul cambiamento climatico durante la quale riesce a raggiungere una convergenza di vedute con Brasile, India e Sud Africa nel richiedere ai paesi industrializzati di adottare ulteriori misure per ridurre le emissioni e fornire

<sup>62</sup> La priorità conferita dal governo alla crescita economica a fronte della volontà di impegnarsi concretamente nella riduzione delle emissioni è ben riassunta da Elizabeth Economy, la quale afferma che secondo Pechino ogni intervento che non contribuisca alla crescita economica del paese deve essere finanziato dalla comunità internazionale. Economy E. (1997), "Chinese Policy Making and Global Climate Change" in Schreurs M.A., Economy E. eds., *The Internationalization of Environmental Protection*, Cambridge University Press, Cambridge.

tecnologia e fondi ai paesi in via di sviluppo per ridurre le emissioni di gas serra. In quell'occasione Wen Jiabao, riprendendo in parte i principi affermati nel *Programma Nazionale sul Cambiamento Climatico*, sottolinea i punti principali che ispirano la politica del paese in materia:

- la cooperazione internazionale quale fattore essenziale per combattere il cambiamento climatico,
- l'adozione di un modello di sviluppo sostenibile,
- il principio delle “responsabilità comuni, ma differenziate” secondo il quale le responsabilità dei paesi industrializzati sono diverse da quelle dei paesi in via di sviluppo,
- il perseguimento degli obiettivi indicati dal Millennium Development Goals in merito allo sviluppo economico e sociale dei paesi in via di sviluppo,
- l'utilizzo prioritario degli strumenti tecnologici<sup>63</sup>.

Questi punti mettono in evidenza la ferma volontà di Pechino: 1) di mantenere in vigore il protocollo di Kyoto quale documento legale di riferimento, evidenziando gli obblighi dei paesi industrializzati quali responsabili “storici” degli elevati livelli di inquinamento attuali e le esigenze di sviluppo dei paesi non ancora industrializzati, che vincolano i primi all'aderenza ai limiti stabiliti lasciando i secondi liberi di mettere in atto politiche idonee a combattere il cambiamento climatico, ma senza porre vincoli alle emissioni di gas serra; 2) di indurre i paesi industrializzati ad adottare un modello di sviluppo sostenibile, riducendo in questo modo la produzione di gas serra; 3) di rinnovare gli accordi del protocollo di Kyoto anche successivamente al periodo di scadenza e insistere affinché i paesi industrializzati, secondo quanto stabilito dalla *Bali roadmap*<sup>64</sup>, supportino sia finanziariamente che con la fornitura di tecnologie e professionalità lo sforzo dei paesi in via di sviluppo di adattarsi al cambiamento climatico; 4) di privilegiare il concetto di “adattamento” rispetto a quello di attenuazione, che consente l'adozione di politiche finalizzate a contrastare gli effetti del cambiamento climatico<sup>65</sup>, senza tuttavia vincolare le emissioni, il cui taglio inciderebbe pesantemente sulle esportazioni<sup>66</sup>; 5) di sfruttare i progressi in campo internazionale nell'ambito delle tecnologie delle

<sup>63</sup> Wen Jiabao, “Speech at the Beijing High-Level Conference on Climate Change: Technology Development and Technology Transfer”, 7 novembre 2008.

<sup>64</sup> “Report of the Conference of the Parties on Its Thirteenth Session, Held in Bali from 3 to 15 December 2007” <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf#page=3>

<sup>65</sup> La differenza in termini pratici non è di poco conto. Come afferma Ma Kai, ministro della CNSR, “con attenuazione si intende la riduzione delle emissioni di carbonio, mentre con adattamento si intende minimizzare l'impatto dei gas serra migliorando la capacità di prevedere e prevenire i disastri”.

[http://news.xinhuanet.com/english/2007-06/04/content\\_6196302.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2007-06/04/content_6196302.htm)

<sup>66</sup> Alcuni studi hanno dimostrato che le emissioni derivanti dalla produzione di beni destinati all'esportazione

energie rinnovabili mediante il ricorso al trasferimento di tecnologie e al finanziamento internazionale<sup>67</sup>.

Questi principi vengono ribaditi con determinazione in occasione del vertice di Copenhagen nel 2009, il cui obiettivo è interpretato dalla Cina come quello di riconfermare il protocollo di Tokyo, che “rimane valido *sine die*, e non termina con la conclusione della prima fase, nel 2012”<sup>68</sup>.

La posizione della Cina in quell'occasione tende a porre il problema del cambiamento climatico come una questione di diritto allo sviluppo dei paesi non industrializzati<sup>69</sup>. In quest'ottica la delegazione cinese sostiene che, mentre i paesi sviluppati devono impegnarsi a ridurre i gas serra del 40% rispetto ai valori del 1990 entro il 2020, l'adozione di misure idonee a mitigare il cambiamento climatico da parte di paesi in via di sviluppo sarà valutata nell'ambito del principio dello sviluppo sostenibile e in linea con le priorità nazionali, e comunque attuata su iniziativa dei singoli stati e non soggetta ad obblighi o controlli internazionali<sup>70</sup>. In ogni caso l'impegno dei paesi industrializzati nel trasferire tecnologie e professionalità e nel finanziare i paesi in via di sviluppo costituisce “una condizione *sine qua non*” affinché questi ultimi possano efficacemente mitigare il, e adattarsi al, cambiamento climatico, ferma restando la priorità dell'adattamento<sup>71</sup>.

A questo fine la delegazione insiste sull'istituzione di fondi internazionali che garantiscano lo sviluppo tecnologico e il trasferimento di tecnologie e sull'istituzione di meccanismi di controllo dell'adeguatezza dei finanziamenti. La posizione della delegazione è altrettanto decisa nel rifiutare la richiesta di controllo delle emissioni<sup>72</sup>. Il documento ufficiale della delegazione termina affermando che la condizione del successo del vertice di Copenhagen dipen-

ammontano al 23% del totale delle emissioni della Cina. Un limite alle emissioni inciderebbe quindi pesantemente sulle esportazioni. Lichao He, *op.cit.*

<sup>67</sup> Considerazioni interessanti sui principi guida della politica ambientale cinese sono contenute in Zhang Z. (2003), *The Forces Behind China's Climate Change Policy: Interests, Sovereignty and Prestige* in Harris P.G. ed., *Global Warming and east Asia: The Domestic and International Politics of Climate Change*, Routledge, London, pp. 66-85.

<sup>68</sup> National Development and Reform Commission, “Implementation of the Bali Roadmap. China's Position on the Copenhagen Climate Conference”, 20 maggio 2009. (corsivo nel testo originale)

[http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/t20090521\\_280382.htm](http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/t20090521_280382.htm)

<sup>69</sup> He L., *op. cit.*

<sup>70</sup> “Premier Wen: China's Climate Action Not Subject to International Monitoring”. CCTV, 18 dicembre 2009. <http://english.cctv.com/20091218/101110.shtml> Wen afferma che saranno soggetti a controllo solo i progetti di riduzione delle emissioni sviluppati con la partecipazione internazionale.

[http://english.mep.gov.cn/News\\_service/media\\_news/200912/t20091221\\_183220.htm](http://english.mep.gov.cn/News_service/media_news/200912/t20091221_183220.htm) Poco prima del vertice la Cina annuncia l'intenzione di ridurre del 40-45% l'intensità delle emissioni di CO2 rispetto ai valori del 2005 entro il 2020. Xu Z., “Models and Policy System for Low-Carbon Economic Development in China”. [http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/centres/cage/events/conferences/climate11/xu\\_zhengzhong--models\\_and\\_policy\\_system\\_for\\_low-carbon\\_economic\\_development\\_in\\_china2.pdf](http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/centres/cage/events/conferences/climate11/xu_zhengzhong--models_and_policy_system_for_low-carbon_economic_development_in_china2.pdf)

<sup>71</sup> Ibidem. Corsivo nel testo originale.

<sup>72</sup> “Premier Wen: China's Climate Action Not Subjected to International Monitoring”, *CCTV. Com.*, 18 dicembre 2009 <http://english.cctv.com/20091218/101110.shtml>

de dal prolungamento dei vincoli dell'accordo di Kyoto per i paesi industrializzati, posizione ribadita verbalmente da Su Wei, capo della delegazione, che sottolinea l'importanza dei finanziamenti<sup>73</sup>.

La posizione del governo cinese suscita notevole disapprovazione<sup>74</sup>, con accuse di boicottaggio volontario finalizzate a non dover sottostare ad accordi che avrebbero messo in pericolo la possibilità di utilizzare le riserve di carbone a proprio piacimento e di conseguenza la crescita economica del paese<sup>75</sup>.

Così come l'interesse economico è alla base del rifiuto della Cina di accettare un limite alle proprie emissioni, gli interessi commerciali inducono il governo ad insistere per il rinnovo del protocollo di Kyoto. Come viene evidenziato in occasione dell'incontro sul clima a Tianjin nell'ottobre 2010, preparatorio al vertice di Cancun due mesi più tardi, l'esistenza di limiti alle emissioni costituisce un'importante fonte di sviluppo economico e tecnologico per le industrie del paese, che traggono beneficio dall'utilizzo dei "meccanismi di sviluppo pulito" da parte di coloro che sono interessati ad acquistare dei "crediti" per le emissioni<sup>76</sup>. La permanenza dei limiti costituisce quindi agli occhi di Pechino, per il quale uno dei due obiettivi principali insieme al carattere "volontaristico" della limitazione delle emissioni è di assicurare il continuo flusso di tecnologie pulite verso il proprio paese da parte dei paesi industrializzati, un'alternativa commerciale alle resistenze da parte degli Stati Uniti ad impegnarsi unilateralmente nella fornitura di tecnologie<sup>77</sup>.

Nonostante la conferma delle posizioni, la consapevolezza dell'impatto economico del cambiamento climatico, la necessità di sviluppare una *low carbon economy* che possa portare al rinnovamento tecnologico e con esso alla crescita di un settore in grado di costituire un fattore importante di sviluppo, la volontà di assumere un ruolo di primo piano sulla scena internazionale e una rinnovata percezione della questione ambientale, non più quale fattore di conflitto, bensì quale strumento di promozione dei propri interessi nazionali, inducono il governo

<sup>73</sup> "Climate Week: Do Not Celebrate Too Soon", *Newsweek*, 22 settembre 2009. <http://www.newsweek.com/2009/09/22/climate-week-don-t-celebrate-too-soon.html#>

<sup>74</sup> John Vidal, "Ed Miliband: China Tried to Hijack Copenhagen Climate Deal", *Guardian*, 20 dicembre 2009.

<sup>75</sup> Critiche la cui validità viene in parte suffragata dall'affermazione di Hu Jintao in quell'occasione che sottolinea che la crescita economica rimane l'obiettivo principale. He L., op. cit.; Mark Lynas, "How Do I Know China Wrecked the Copenhagen Deal? I Was in the Room", *Guardian*, 22 dicembre 2009. Al contrario la stampa cinese riporta l'evento come un successo della diplomazia cinese elogiato dalla comunità internazionale. "China's Contribution to Copenhagen Climate Talks Praised", *People's daily online*, 31 dicembre 2009; "China Seeks to Clear up Summit Deal", *People's daily online*, 21 dicembre 2009; "China Stands as Constructive Player in Copenhagen", *CCTV*, 26 dicembre 2009.

<sup>76</sup> "Updates from Tianjin: Chinese Businesses and NGOs Discuss the Future of Carbon Markets", *Chinafaqs*, 8 ottobre 2010.

<sup>77</sup> L'amministrazione Bush si è opposta al trasferimento di tecnologie a prezzi inferiori a quelli di mercato e allo stesso tempo ha richiesto garanzie in merito ai diritti di proprietà intellettuale delle industrie dei paesi industrializzati. Questa mossa ha indotto la Cina ad una risoluzione nella quale manifesta la sua opposizione al protezionismo nell'ambito del trasferimento di tecnologie. He L., op. cit.

a rivedere il proprio atteggiamento sulla questione del cambiamento climatico alla luce di una prospettiva a lungo termine<sup>78</sup>.

Al vertice di Cancun del dicembre 2010 la Cina si presenta con le aspirazioni e i doveri derivanti dalla posizione di maggior utilizzatore di energia e maggior emettitore di gas serra nel mondo insieme agli Stati Uniti, ma anche, allo stesso tempo, di maggior investitore nel campo delle energie rinnovabili. Da questa posizione il governo è intenzionato a trarre un duplice vantaggio: politico, sfruttando il danno di immagine degli Stati Uniti, causato dal ritardo nel campo della legislazione ambientale nazionale e guadagnando prestigio in campo internazionale dimostrando partecipazione e coinvolgimento nella questione; economico, sfruttando le opportunità economiche derivanti dall'ingresso nel mercato delle emissioni e le conseguenti ricadute politiche internazionali<sup>79</sup> e nel settore ambientale nazionale<sup>80</sup>.

Le ambizioni del paese sono supportate da un vasto programma di impegni nel settore energetico che si estendono dalla riduzione del 20% dell'intensità energetica prevista nell'*11° Piano* agli investimenti nel campo delle energie rinnovabili e delle tecnologie verdi e ad un sostanzioso programma di incentivi fiscali e di misure economiche per l'industria della protezione ambientale. A questo si aggiunge il supporto politico concretizzatosi, da parte del governo centrale, in una chiara presa di posizione dell'assemblea plenaria del partito in favore di una maggiore attenzione al problema del cambiamento climatico<sup>81</sup> e, da parte della periferia,

<sup>78</sup> Ibidem.

<sup>79</sup> Il mercato delle emissioni ha un valore globale di 138 miliardi di dollari che con l'ingresso della Cina diventerebbero 2.000 miliardi conferendo al paese un elevato potere finanziario a livello internazionale in un settore in espansione.

<http://nationaljournal.com/member/daily/china-turns-the-tables-and-turns-on-the-charm-20101202>

<sup>80</sup> Il mercato delle emissioni, o "Cap and trade market", poiché trasforma la riduzione dell'inquinamento in un valore di mercato, costituisce uno strumento di controllo e riduzione dell'inquinamento più efficace di un sistema fondato sull'imposizione e il controllo che, nel caso della Cina, dimostra tutte le sue lacune. Il 5 marzo 2011 il governo annuncia la decisione di istituire questo programma al fine di aumentare le possibilità di raggiungere gli obiettivi del *12° Piano di sviluppo*, "China to Launch Energy Cap and Trade Trials in Green Push", *Reuters*, 5 marzo 2011.

<http://www.reuters.com/article/2011/03/05/us-china-npc-energy-idUSTRE7240VX20110305>

<sup>81</sup> Di seguito la versione inglese delle *Opinioni sul 12° Piano quinquennale* in merito al cambiamento climatico. "China will effectively control GHG emissions by making substantial energy intensity reductions and carbon dioxide emission intensity reductions as the binding indicators for climate actions. While improving energy efficiency, it is necessary to reasonably control the overall energy consumption and the excessive growth of high energy consuming industries. The examination of energy saving targets and responsibilities will be strengthened, and energy savings laws, regulations and standards will be improved. The promotion and regulation of a comprehensive mechanism for energy savings markets will be emphasized. Concerted effort will be made in implementing key energy savings projects, the promotion of advanced energy saving technologies and products, and the implementation of energy performance contracting (EPC). It is also vital to focus efforts on key sectors such as manufacturing, buildings and transportation. Besides the above energy saving measures, it will be vital to adjust the energy consumption structure by increasing the percentage of non-fossil fuels. Enlarging forest coverage will also be emphasized as it could increase the carbon storage capacity. As parts of efforts for climate adaptation, China will emphasize capacity building to address extreme weather events. A mechanism to establish a statistical system for monitoring GHG emissions, energy savings and emission reduction will be developed. Scientific research on climate change will be strengthened, and R&D on and application of low carbon technologies will be expedited. A carbon trading market will be established gradually. China will continue to insist the principle of common but differentiated responsibility, and will aggressively participate in international cooperation on climate

nell'azione dei governi locali che, per ottenere i benefici previsti dalle normative, chiedono al centro il controllo e il riconoscimento dei risultati ottenuti in materia ambientale<sup>82</sup>.

Con queste premesse la delegazione cinese, pur confermando la priorità della cooperazione internazionale e del trasferimento di tecnologie e la contrarietà all'approvazione di un limite alle emissioni<sup>83</sup>, accetta due importanti condizioni: l'inserimento ufficiale negli accordi di Cancun dell'impegno a ridurre del 40-45% l'intensità delle emissioni di carbonio rispetto ai valori del 2005 entro il 2020 e l'impegno a riferire in merito ai progressi fatti nel perseguire i propri obiettivi nazionali, e quindi al controllo internazionale delle azioni intraprese e dei risultati ottenuti<sup>84</sup>.

Indipendentemente dal fatto che l'accettazione del controllo esterno sulle emissioni di carbonio sia strumentale all'istituzione di un mercato delle emissioni da cui il paese intende ricavare benefici economici, questo passo si concretizza in una serie di provvedimenti di elevato profilo che vengono elencati nel *12° Piano quinquennale*. Il Documento pone per la prima volta in rilievo il problema del cambiamento climatico e con esso la questione ambientale e sottolinea la necessità di elaborare delle politiche *ad hoc*, con particolare riferimento alla preparazione in caso di eventi climatici estremi.

Gli obiettivi chiave del Piano nel settore ambientale riguardano i seguenti obiettivi da raggiungere entro il 2015: la riduzione del 16% dell'intensità energetica e la riduzione del 17% delle emissioni di carbonio per unità di PIL rispetto ai valori del 2010, la riduzione del 30% dell'acqua consumata per unità di prodotto industriale, l'incremento all'11.4% dell'utilizzo di energia non fossile sul totale dell'energia utilizzata rispetto all'8.3% del 2010, il rimboschimento di 12.5 milioni di ettari di superficie, la diminuzione del biossido di zolfo e della domanda di ossigeno chimico di un ulteriore 8% in aggiunta alla riduzione rispettivamente del 14.29% e del 12.45% durante l'*11° Piano Quinquennale*<sup>85</sup>. Tra le misure elencate per raggiun-

change issues". <http://www.chinafaqs.org/blog-posts/chinas-party-plenum-recommends-climate-actions-12th-five-year-plan>

<sup>82</sup> Seligsohn D., "Report from Cancun: China's Climate Progress Since Copenhagen", *World Resources Institute*, 30 novembre 2010.

<http://www.wri.org/stories/2010/11/report-cancun-chinas-climate-progress-copenhagen>

<sup>83</sup> La delegazione sottolinea che la politica del paese deve essere valutata nel contesto generale dello stadio di sviluppo a cui il paese è giunto e che l'impegno a limitare la crescita delle emissioni, invece che promettere dei tagli, rappresenta "un giusto compromesso tra l'esigenza di sviluppo e la sfida del cambiamento climatico". Il riferimento alla riduzione delle emissioni, invece che ad un limite massimo, consente di non porre dei limiti che potrebbero influire sulla crescita, poiché la riduzione avviene in percentuale rispetto a valori precedenti, ma d'altra parte collega in maniera direttamente proporzionale le emissioni alla crescita economica. "China Climate Talks: What Changed Since Copenhagen?" *The Christian Science Monitor*, 5 ottobre 2010.

<sup>84</sup> Morgan J., Seligsohn D., "What Cancun Means for China and the US" *World Resources Institute*, 16 dicembre 2010 <http://www.wri.org/stories/2010/12/what-cancun-means-china-and-us>; Council on Foreign Relations, "United Nations Framework Convention on Climate Change: Cancun Agreements, december 2010". <http://www.cfr.org/climate-change/united-nations-framework-convention-climate-change-cancun-agreements-december-2010/p23662>

<sup>85</sup> "China's Policies and Actions for Addressing Climate Change", Information Office of the State's Council of



gere questi obiettivi vi sono una ripetizione del programma delle “Mille imprese” ampliato questa volta a diecimila<sup>86</sup>, la chiusura di altri impianti industriali ad elevato consumo e bassa efficienza e il progetto di limitare il consumo di energia<sup>87</sup>.

Questo programma viene ripreso ai colloqui di Durban nel novembre-dicembre 2011. La delegazione cinese si presenta essenzialmente con due obiettivi: ottenere la proroga del protocollo di Kyoto, la cui validità scade nel 2012, e assicurare il finanziamento e il trasferimento di tecnologie dai paesi industrializzati a quelli in via di sviluppo<sup>88</sup>. Richiamando l'assistenza fornita ai paesi in via di sviluppo in termini di conoscenza e di risorse tecnologiche e finanziarie, il governo mira a definire in maniera sempre più chiara il proprio ruolo di portavoce e protettore di questi al fine di creare un fronte comune che sottolinei la validità del principio delle “responsabilità comuni, ma differenziate” nei confronti del cambiamento climatico. Se il tema di riferimento è sempre quella della necessità dei paesi in via di sviluppo di ridurre la povertà, tuttavia Xie Zhenhua, capo della delegazione, afferma la disponibilità ad un accordo vincolante dopo il 2020 qualora vengano soddisfatte determinate condizioni: a) l'impegno delle nazioni ricche ad una riduzione delle emissioni di carbonio nel contesto di un rinnovo del protocollo di Kyoto; b) l'istituzione del Green Climate Fund come accennato durante i colloqui di Cancun<sup>89</sup>; c) l'applicazione delle misure già discusse durante i precedenti colloqui, con particolare riferimento a quelle riguardanti l'addestramento del personale e il trasferimento delle tecnologie; d) la valutazione degli impegni dei paesi industrializzati durante la prima fase del protocollo di Kyoto; e) l'aderenza al principio delle responsabilità comuni, ma differenziate e dell'equità<sup>90</sup>. In cambio il governo propone il raggiungimento degli obiettivi già individuati nel 12° Piano quinquennale.

Al di là della proposta ufficiale è di particolare interesse il dibattito, emerso durante i colloqui, relativo alla possibilità di definire dopo il 2020 dei limiti assoluti alle emissioni in sostituzione di quelli basati sull'intensità<sup>91</sup>, che dimostra come Pechino, indipendentemente dai

the People's Republic of China, Novembre 2011.

[http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node\\_7142680.htm](http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node_7142680.htm)

<sup>86</sup> Vedi capitolo 3.

<sup>87</sup> Il progetto non è contenuto nel 12° Piano, ma prevede un tetto al consumo pari a 4 miliardi di tonnellate di carbone equivalente nel 2015. Lewis J., “Energy and Climate Goals of China's 12<sup>th</sup> Five Year Plan”, *Pew Center*, marzo 2011.

<sup>88</sup> “China Expects Durban Talk to Focus on Extension of Kyoto Protocol”, *Xinhuanet*, 25 novembre 2011.

[http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-11/25/c\\_131269895.htm](http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-11/25/c_131269895.htm)

<sup>89</sup> Il Green Climate Fund è un meccanismo finanziario che consente il finanziamento di progetti e programmi nei paesi in via di sviluppo. A Cancun viene istituito un Comitato *ad hoc* per la preparazione di documenti di riferimento da sottoporre all'approvazione durante i colloqui di Durban. “Report of the Conference of the Parties on its Sixteenth Session, Held in Cancun from 29 November to 10 December 2010” UN Framework Convention on Climate Change. <http://unfccc.int/files/na/application/pdf/07a01-1.pdf>

<sup>90</sup> “China to Accept Binding Climate Treaty with Conditions”, *Chinadaily*, 6 dicembre 2011.

[http://www.chinadaily.com.cn/china/2011-12/06/content\\_14220414.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2011-12/06/content_14220414.htm)

risultati dei colloqui internazionali, sia apparentemente disposta a ridurre la crescita economica pur di mantenere uno sviluppo sostenibile<sup>92</sup>. Pochi giorni dopo i colloqui di Durban il governo annuncia gli obiettivi di riduzione delle emissioni inquinanti per il quinquennio 2011-2015 e il ministro della Protezione Ambientale firma con i governi di trentuno province, con otto imprese statali e con la Xinjiang Production and Construction Corps un accordo nel quale i firmatari si impegnano a raggiungere gli obiettivi indicati<sup>93</sup>.

Tuttavia, nonostante questa parziale apertura, che testimonia la consapevolezza del governo delle implicazioni della questione, rimangono alcuni dubbi sull'effettiva volontà di conferire ad essa un'elevata priorità in rapporto allo sviluppo economico, soprattutto in considerazione della politica di sviluppo delle regioni occidentali del paese recentemente adottata e della necessità di mantenere livelli di crescita adeguati al mantenimento della stabilità sociale<sup>94</sup>.

## 2.5 Stabilità socio-politica e interesse nazionale

Nel corso degli ultimi venti anni il governo si è interessato con sempre maggiore insistenza al problema della carenza di acqua che nel 2000 ammonta a 38.8 miliardi di metri cubi, con la previsione, in mancanza di provvedimenti per ridurre la domanda e aumentare le riserve, di un aumento a 56.6 miliardi<sup>95</sup>. In generale sebbene la disponibilità media pro-capite sia di 2.180 metri cubi l'anno, poco oltre la soglia di 2.000 metri cubi, al di sotto della quale le Nazioni

<sup>91</sup> Seligsohn D. "China at Durban: First Step Towards New Climate Agreement" WRI Insights, 16 dicembre 2011, <http://insights.wri.org/news/2011/12/china-durban-first-steps-toward-new-climate-agreement>; "China May Adopt Emission Limit" *Chindaily*, 2 dicembre 2011, [http://www.chinadaily.com.cn/world/2011climate/2011-12/02/content\\_14200454.htm](http://www.chinadaily.com.cn/world/2011climate/2011-12/02/content_14200454.htm); Il dibattito si collega a quello iniziato in occasione della stesura della bozza del 12° Piano quinquennale, riguardo alla possibilità di porre un tetto al consumo totale di energia. "China to Cap Energy Use at 4 Bln Tonnes of Coal Equivalent by 2015", 4 marzo 2011, <http://english.cri.cn/6909/2011/03/04/1461s624079.htm>; Hsu A., Smith J., Song M, "Chinese Experts Discuss Absolute Emissions Limits in Durban", *ChinaFAQs*, 6 dicembre 2006.

<sup>92</sup> "China Lowers Growth Target as Wen Calls for Sustainability", *Bloomberg Businessweek*, 27 febbraio 2011, <http://www.businessweek.com/news/2011-02-27/china-lowers-growth-target-as-wen-calls-for-sustainability.html>

<sup>93</sup> "China Assigns Mandatory Emission Reduction Tasks to Local Governments", *Global News Today*, 20 dicembre 2011.

<sup>94</sup> Lewis J.I, Gallagher K.S. (2011), Energy and environment in China: Achievements and Enduring Challenges in Axelrod R.S., Vendeveer S.D., Downie D.L. eds, *The Global Environment: Institutions, Law and Policy*, CQ Press, Washington DC, pp. 259-284; Shirk S. (2007), *China: Fragile Superpower*, Oxford University Press, Oxford; Abebe D., Masur J.S. (2010), "International Agreements, Internal Heterogeneity and Climate Change: the Two Chinas Problem", *Virginia Journal of International Law*, vol.50, 2:326-389.

<sup>95</sup> Zmarak S. (2006), *Addressing China's Growing Water Shortages and Associated Social and Environmental Consequences*, The World Bank, Working Paper 3895, Washington DC. Per un panorama sulla crisi idrica in Cina si veda Jun M. (2004), *China's Water Crisis*, Eastbridge, Norwalk.

Unite parlano di “water stress”, in alcune zone quali il bacino dei fiumi Huai, Huang e Hai la disponibilità pro-capite oscilla tra i 358 e i 750 metri cubi l'anno<sup>96</sup>. Oltre a questo il paese è fortemente penalizzato dal fatto che la distribuzione delle risorse idriche sia sproporzionata rispetto alla distribuzione di popolazione, terre coltivabili e PIL: nel 2000, la parte meridionale del paese dispone dell'80.4% delle risorse idriche, con solo il 53.5% della popolazione, il 35.2% della terra coltivabile e un PIL del 54.8%, mentre nella parte settentrionale si trova solo il 19.6% delle risorse idriche, con il 46% della popolazione, il 64.8% della terra coltivabile e un PIL del 45.2%<sup>97</sup>.

L'Intergovernmental Panel on Climate Change pubblica nel 1997 *The regional impact of climate change: an assessment of vulnerability* nel quale viene illustrato come questa situazione, già di per sé critica, possa peggiorare a causa dell'innalzamento della temperatura. Il documento prevede la diminuzione entro il 2050 del 25% della massa dei ghiacciai dell'Himalaya e la conseguente diminuzione, nella seconda metà del secolo, di un terzo della massa di acqua da essi prodotta<sup>98</sup>. I ghiacciai, in particolare quelli dell'Altopiano del Tibet, alimentano tre grandi fiumi del paese: lo Yangtze, lo Zhujiang e il fiume Giallo e costituiscono la riserva di acqua per le regioni occidentali dove vive il 23% della popolazione<sup>99</sup>. Lo studio contribuisce a sensibilizzare l'attenzione del governo sulle conseguenze del cambiamento climatico e un anno dopo Wen Jiabao afferma che “la sopravvivenza del paese è minacciata dalla scarsità di acqua”<sup>100</sup>.

La preoccupazione del governo aumenta quando dieci anni più tardi l'*Intergovernmental Panel on Climate Change 4<sup>th</sup> Assessment Report* prevede la diminuzione delle piogge nella parte occidentale e centrale dell'Asia, con un aumento della frequenza di stagioni secche per tre quarti dell'anno. Per la Cina questo significa che tutta la Inner Mongola, lo Xinjiang e l'Altopiano del Tibet sono a rischio di siccità per tre mesi l'anno. L'attenzione del governo per la questione è testimoniata dai contenuti del *China's National Climate Change Programme*. Il documento dedica un capitolo all'impatto che il riscaldamento ambientale avrà in termini di instabilità, aumento dei costi e riduzione della produzione agricola, aumento della desertificazione, riduzione della superficie dei ghiacciai, aumento della frequenza e durata dei periodi di

<sup>96</sup> Xie J. (2009), “Addressing China's Water Scarcity”, *The World Bank*, Washington DC. In questo caso i valori sono al di sotto del livello di 1.000 metri cubi definito “water scarcity”. Nel bacino dello Hai, dove si trovano Pechino e Tianjin, il 10 % della popolazione ha accesso al solo 1,5 % delle risorse idriche.

<sup>97</sup> Ibidem.

<sup>98</sup> *The Regional Impact of Climate Change: an Assessment of Vulnerability*, Intergovernmental Panel on Climate Change, 1997, p.14

<sup>99</sup> Barnett T., Adam J., Lettenmaier D. (2005), “Potential Impacts of a Warming Climate on Water Availability in Snow-Dominated Regions”, *Nature*.

<sup>100</sup> Pflaker T., “China Parched and Polluted Puts a Price on Water”, *New York Times*, 16 dicembre 2005.  
<http://www.nytimes.com/2005/12/16/business/worldbusiness/16iht-rdevchin.html?pagewanted=1>

siccità, riduzione della superficie dei laghi<sup>101</sup>. In particolare viene evidenziato che la scarsità di acqua tenderà ad aumentare nella regione dello Ningxia e nella provincia di Gansu, così come aumenterà la differenza tra la richiesta e la disponibilità di acqua in tutta la parte settentrionale del paese<sup>102</sup>.

A peggiorare le prospettive contribuisce lo stato dei corsi d'acqua. Nel 2000 solo il 57.7% di quelli analizzati arriva al limite di utilizzabilità per il consumo umano, mentre il 28.5% è utilizzabile solo per usi industriali e agricoli e il 13.8% è inutilizzabile<sup>103</sup>. Dopo nove anni la situazione, seppur con lievi segni di miglioramento per alcuni dei principali fiumi, tende al peggioramento, soprattutto nella parte settentrionale del paese, con un aumento del 4.6% dell'acqua inutilizzabile<sup>104</sup>. L'elevato inquinamento dei corsi d'acqua costringe la popolazione a ricorrere alle riserve sotterranee, sia per usi agricoli che industriali, riducendo così le scorte non rinnovabili e aumentando i costi di utilizzo<sup>105</sup>. Le conseguenze sono che nelle zone rurali 300 milioni di persone bevono acqua non "sicura"<sup>106</sup> e che in agricoltura il 7.4% delle terre coltivate vengono irrigate con acqua inquinata dichiarata inutilizzabile, con conseguente riduzione della qualità dei raccolti. Le ripercussioni sulla salute sono evidenti e si manifestano con l'aumento dei casi di malattie croniche e di mortalità nelle zone che utilizzano acqua inquinata.

Mentre finora i governi locali sembrano in grado di tener sotto controllo la situazione dal punto di vista dell'ordine sociale, complice una sorta di passiva rassegnazione di parte della popolazione che, a meno di conclamata impossibilità di utilizzare l'acqua, sembra accettare l'inquinamento come una necessaria conseguenza dell'industrializzazione e quindi come un prezzo da pagare per il miglioramento delle condizioni di vita, non è certo che questo tipo di atteggiamento perduri in futuro, soprattutto in quelle zone rurali dove un'elevata concentrazione di scarichi industriali rende pressoché impossibile l'utilizzo dell'acqua.

Il moltiplicarsi dei disordini nelle zone rurali, in un modo o nell'altro gestiti dai governi locali, costituisce motivo di apprensione per il centro che vede nel perdurare di una situazione di

<sup>101</sup> China's National Climate Change Programme, NDRC, 2007.

<sup>102</sup> In particolare per il bacino di fiumi Huai, Hai e Huang la carenza di acqua, attualmente di 30-40 km cubi l'anno, raggiungerà i 56.5 km cubi entro il 2050. Xie J., *op. cit.*

<sup>103</sup> Ministry of Environmental Protection, "State of Environment 2000".

[http://english.mep.gov.cn/SOE/soechina2000/english/water/water\\_e.htm](http://english.mep.gov.cn/SOE/soechina2000/english/water/water_e.htm)

<sup>104</sup> Ministry of Environmental Protection, "State of Environment 2009".

[http://english.mep.gov.cn/standards\\_reports/soe/soe2009/201104/t20110411\\_208976.htm](http://english.mep.gov.cn/standards_reports/soe/soe2009/201104/t20110411_208976.htm)

<sup>105</sup> L'aumento dei costi è dovuto alla necessità di dover scavare sempre più in profondità per raggiungere le falde acquifere. In alcuni casi come nel North China Plain, che produce circa la metà del grano del paese, il livello dell'acqua, a causa dell'intensivo sfruttamento della falda, si trova ora a centinaia di metri sotto la superficie. Nella provincia dello Hebei, dove dieci anni fa si poteva raggiungere la falda scavando per 20-30 metri, è ora necessario scendere a 120 metri. Guo Qiang, "Digging Deeper for Cleaner Water", *Chinadaily*, 20 aprile 2007.

[http://www.chinadaily.com.cn/china/2007-04/20/content\\_855309.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2007-04/20/content_855309.htm)

<sup>106</sup> Di questi 190 milioni bevono acqua con livelli elevati di materiali pericolosi per la salute, 63 milioni acqua con elevate concentrazioni di fluoro e 38 milioni bevono acqua salata. Xie J., *op. cit.*

scarsità e scarsa qualità dell'acqua un moltiplicatore del malcontento delle popolazioni rurali che si vedono privare di un elemento indispensabile di sussistenza, spesso a favore della popolazione delle città con le quali devono condividere le poche risorse idriche disponibili<sup>107</sup>. L'aumento dell'urbanizzazione e del tenore di vita nelle città ha infatti prodotto un aumento del consumo di acqua nei centri abitati, molti dei quali si trovano in situazioni precarie: nel 2002 più di 400 delle 600 città del paese soffrono di mancanza di acqua e circa 100 devono fronteggiare gravi deficienze.

Secondo fonti governative in un anno si verificano circa 180 incidenti ambientali, il 70% dei quali riguarda l'inquinamento idrico<sup>108</sup>. Nella maggior parte dei casi l'approccio centralizzato adottato dal governo per risolvere gli incidenti si rivela lento, intempestivo e inadeguato a fronteggiare la molteplicità e varietà dei casi che si verificano, le cui cause sono conosciute solo a livello locale. Spesso soltanto l'azione violenta delle persone danneggiate induce le autorità locali ad intervenire, in molti casi dietro disposizione delle autorità centrali, e le soluzioni adottate risultano essere delle misure *ad hoc* che non risolvono i problemi strutturali che sono alla base degli incidenti. Così questi si moltiplicano e con il passare degli anni contribuiscono a creare nella popolazione rabbia e sfiducia nelle istituzioni<sup>109</sup>. Nel 1995 centinaia di pescatori dello Jianxing, una città pesantemente colpita dall'inquinamento dei corsi d'acqua, protestano scaricando interi carichi di pesce inquinato davanti al palazzo municipale di Shengze. Solo dopo cinque anni, durante i quali non viene preso nessun provvedimento per limitare l'inquinamento, viene firmato, grazie all'intervento dell'ASPA, un accordo che garantisce un milione di yuan alle famiglie danneggiate e l'impegno da parte delle autorità a controllare gli scarichi inquinanti. Ciononostante l'inquinamento continua e nel 2001 i pescatori bloccano il fiume dal quale provengono gli scarichi inquinanti. La questione viene risolta solo con l'intervento del primo ministro che invita il Ministero delle Risorse Idriche e l'ASPA ad intervenire<sup>110</sup>.

Non solo l'inquinamento, ma anche la distribuzione dell'acqua diventa motivo di disordini. Dagli anni '70 si verificano scontri tra villaggi nelle contee di Shenxian e Linzhou per la distribuzione dell'acqua proveniente dal fiume Zhang. Negli anni '90 la spirale di violenze subi-

<sup>107</sup> Nel 2002 dei 550 miliardi di metri cubi utilizzati annualmente il 68.8% vengono usati per scopi agricoli, il 21% nel settore industriale e l'11% per usi domestici. Mentre la domanda per usi agricoli è cresciuta, tra il 1980 e il 2002, del 4.3%, quella per usi domestici nelle città è aumentata del 7.3%. Shalizi Z., *op. cit.*, pp. 17-18.

<sup>108</sup> Jun Ma, "Defending Water Security", *Chinadialogue*, 19 marzo 2009.

<sup>109</sup> La situazione di malcontento della popolazione che vive nelle zone rurali costituisce motivo di preoccupazione per i quadri del Partito e per lo stesso Jiang Zemin che indica come prioritaria la stabilità sociale nelle campagne. Cannon K.A. (2006), "Water as a Source of Conflict and Instability in China", *Strategic Analysis*, apr-jun. pp. 310-328.

<sup>110</sup> Eng M., Jun Ma (2006), "Building Sustainable Solutions to Water: Conflicts in the United States and China", *China environmental series*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp.155-184.

sce un incremento. Nel 1991 vengono sparati colpi di mortaio tra alcuni villaggi delle due contee e nel 1992 vengono fatte esplodere delle bombe lungo un canale di distribuzione. La disputa continua e nel 1999 a seguito di un bombardamento a colpi di mortaio muoiono circa cento abitanti. La questione viene risolta nel 2001 quando, per scongiurare un'altra esplosione di violenza in seguito ad un periodo di siccità che riduce la portata dello Zhang, viene firmato un accordo tra province che garantisce il rifornimento di acqua dallo Shanxi alle province di Hebei e Henan<sup>111</sup>.

Con il passare degli anni il governo si deve confrontare con proteste sempre più frequenti e che coinvolgono numeri sempre maggiori di persone. Nel 2006 si verificano 26.000 dimostrazioni per protestare contro l'inquinamento, nella maggior parte dei casi riferite ad inquinamento dell'acqua<sup>112</sup>. Nel 2009 alcuni casi di contaminazione da piombo nelle province di Shaanxi e Hunan provocano disordini e proteste contro i governi locali accusati dalla popolazione di anteporre la crescita economica alla salute dei cittadini<sup>113</sup>; nel luglio 2010 migliaia di persone nella provincia dello Guangxi protestano per l'inquinamento causato da un impianto di alluminio<sup>114</sup>; nell'agosto 2011 migliaia di persone si riuniscono nella città di Dalian per chiedere la chiusura di un impianto chimico<sup>115</sup>; un mese più tardi centinaia di persone protestano nella città di Haining per l'inquinamento causato da una fabbrica di pannelli solari<sup>116</sup>. Le risposte delle istituzioni, che variano dalla repressione, alla detenzione, al riconoscimento dei diritti dei manifestanti, indicano la mancanza di una politica unitaria, ma allo stesso modo il timore che le proteste possano allargarsi e degenerare in fenomeni difficili da controllare<sup>117</sup>.

<sup>111</sup> Ibidem.

<sup>112</sup> *Asia's Next Challenge: Securing the Region's Water Future*, Asia Society, 2009, p. 28. Uno degli incidenti più importanti di quel periodo è quello verificatosi nel fiume Songhua, dove, il 13 novembre 2005, in seguito ad una esplosione presso un impianto petrolchimico, 100 tonnellate di benzene vengono scaricate nel fiume. A causa dell'elevato inquinamento che ne consegue 29 imprese devono interrompere la produzione e 23 la riducono, con una perdita economica totale valutata in 100 milioni di yuan al giorno "The Songhua River Spill. China, December 2005", Field Mission Report, *UNEP*.

[http://www.unep.org/PDF/China\\_Songhua\\_River\\_Spill\\_draft\\_7\\_301205.pdf](http://www.unep.org/PDF/China_Songhua_River_Spill_draft_7_301205.pdf); "Paying the Bill for Songhua River Pollution", *China.org.cn*, 5 dicembre 2005.

<http://www.china.org.cn/english/2005/Dec/150917.htm>

<sup>113</sup> Watts J., "Lead Poisoning Cases Spark Riots in China", *The Lancet*, 12 settembre 2009.

<sup>114</sup> "Ethnic Unrest in Guangxi over Water Pollution by Industrial Plant", *Asianews*, 15 luglio 2010.

<http://www.asianews.it/news-en/Ethnic-unrest-in-Guangxi-over-water-pollution-by-industrial-plant-18941.html>

<sup>115</sup> Bradsher K., "China Moves Swiftly to Close Chemical Plants after Protests", *New York Times*, 14 agosto 2011, <http://www.nytimes.com/2011/08/15/world/asia/15dalian.html>

<sup>116</sup> La Franiere S., "Chinese Protesters Accuse Solar Panel Plant of Pollution", *New York Times*, 18 settembre 2011. [http://www.nytimes.com/2011/09/19/world/asia/chinese-protesters-accuse-solar-panel-plant-of-pollution.html?\\_r=1&ref=waterpollution](http://www.nytimes.com/2011/09/19/world/asia/chinese-protesters-accuse-solar-panel-plant-of-pollution.html?_r=1&ref=waterpollution)

<sup>117</sup> Nel caso delle proteste nello Guangxi la risposta del governo locale è violenta e i dimostranti si scontrano con la polizia locale; nel secondo caso le autorità dispongono rapidamente la chiusura dell'impianto, nel terzo caso il governo intima l'interruzione della produzione fino all'acquisizione dei dispositivi di stoccaggio dei rifiuti. Mertha A (2008), *Water Warriors*, Cornell University Press, Ithaca.

Le origini ambientali dei disordini sono sempre più chiamate in causa<sup>118</sup>. Il governo evidenzia attenzione per l'argomento, tuttavia mentre da una parte i responsabili della protezione ambientale accusano i politici locali di corruzione nella gestione delle questioni ambientali, dall'altra alcuni funzionari tentano di cancellare da un rapporto della World Bank i dati sugli indici di mortalità causati dall'inquinamento dicendosi preoccupati per le conseguenze in termini di ordine sociale<sup>119</sup>. Ciononostante i risultati del rapporto vengono recepiti. Il governo è consapevole che con il passare del tempo la sensibilità della popolazione per le conseguenze sanitarie dell'inquinamento è destinata ad aumentare e che all'atteggiamento attuale che consente la sopravvivenza delle industrie inquinanti purché queste si spostino in zone meno soggette a proteste, si sta lentamente sostituendo la percezione delle dimensioni nazionali del fenomeno ambientale e la consapevolezza del diritto ad un ambiente sano.

I dati sul rapporto tra inquinamento ambientale e conseguenze sulla salute diventeranno sempre più difficili da gestire in presenza di un'opinione pubblica più attenta alla propria salute, più consapevole dei propri diritti e più intenzionata a farli valere<sup>120</sup>. In questo contesto l'obiettivo del governo è di attenuare, o circoscrivere, il problema prima che esso diventi un catalizzatore di malcontento<sup>121</sup>. Sotto questo aspetto la mancanza di acqua corrente che affligge circa 300 milioni di abitanti delle zone rurali<sup>122</sup> e la pratica di utilizzare acque di scarico per irrigare i campi<sup>123</sup> costituiscono, per le implicazioni in termini di salute pubblica, degli aspetti dei quali il governo dovrà a breve rendere conto. Allo stesso tempo, in mancanza di un cambiamento, è prevedibile che il governo debba trovare un modo per giustificare situazioni più imbarazzanti quali la maggiore esposizione al rischio delle fasce economicamente più svan-

<sup>118</sup> Watts J., "China Blames Growing Social Unrest on Anger over Pollution", *The Guardian*, 6 luglio 2007 <http://www.guardian.co.uk/environment/2007/jul/06/china.pollution>

<sup>119</sup> Barboza D., "China Reportedly Urged Omitting Pollution-Death Estimates", *New York Times*, 5 luglio 2007. <http://www.nytimes.com/2007/07/05/world/asia/05china.html>. 218 In particolare i dati cancellati si riferiscono alla morte prematura di 750.000 persone causata dall'inquinamento dell'aria nelle grandi città. In quell'occasione il vice ministro dell'ASPA afferma che "L'analisi dell'impatto dell'inquinamento sulla salute umana costituisce una questione molto complessa. Senza una metodologia comune ogni indagine su questo argomento non è convincente". "Environment Report Not Very Reliable", *Chinadaily* 18 luglio 2007.

<sup>120</sup> Alcuni studi evidenziano un aumento della sensibilità della popolazione per il problema dell'inquinamento e per le conseguenze che questo può avere sulla salute. In particolare alcuni dati rilevano la priorità conferita a quest'ultima rispetto alle possibilità di guadagno. Vd. *Cost of Pollution in China*, (2007), The World Bank, Washington DC.

<sup>121</sup> Nel 2005 nel paese si sono verificate 87.000 dimostrazioni contro il governo, con un incremento del 58% in due anni. Hofstedt T. (2010), "China's Water Scarcity and its Implications for Domestic and International Stability", *Asian Affairs: an American Review*, 37: 71-83. Come afferma Jun Jing "gli abitanti dei villaggi possono trasformarsi rapidamente in attivisti politici quando vedono minacciata la loro salute". Jing J. (2000), "Environmental Protests in Rural China" in Perry E.J., Selden M. eds., *Chinese Society. Change, Conflict and Resistance*, Routledge, Oxford, pp. 204-222.

<sup>122</sup> La mancanza di condutture per l'acqua espone la popolazione rurale agli agenti inquinanti presenti nel terreno con il risultato che la percentuale di malattie a carico dell'apparato digerente è molto più alta che in altri paesi. *OECD Environmental Performance Review of China*, OECD, Paris, 2007.

<sup>123</sup> L'utilizzo di acque di scarico in agricoltura riguarda 4 milioni di ettari di terreno coltivato e sta diventando una pratica sempre più diffusa, con il risultato che sempre una maggiore quantità di prodotti conterranno metalli pesanti quali mercurio, cadmio, piombo, rame, cromo e arsenico. *Cost of Pollution in China*, *op.cit.*

taggiate<sup>124</sup> e, i maggiori livelli di inquinamento di province “povere” quali il Ningxia, Xinjiang e Inner Mongolia rispetto alle province “ricche” del sud est<sup>125</sup>.

Mentre nel paese la questione ambientale rischia di assumere le sfumature di una differenziazione tra ricchi e poveri che può danneggiare l'immagine della società armoniosa, nelle regioni occidentali e settentrionali il problema ambientale rischia di sovrapporsi a quello etnico e di fornire ulteriori pretesti ai movimenti separatisti che sia nel Tibet che nello Xinjiang sono, particolarmente attivi<sup>126</sup>, o di scatenare conflitti tra etnie qualora, come nella regione dello Xinjiang, la comunità Han, generalmente di livello culturale più elevato di quella Uyghur, riesca grazie alle esigenze connesse all'industrializzazione dell'area a disporre di maggiori quantità di acqua<sup>127</sup>.

Nonostante la convivenza di più etnie non abbia comportato finora problemi, la questione idrica rischia di alimentare conflitti nel caso di movimenti migratori. Problemi etnici legati alla disponibilità di acqua si sono verificati in seguito alla migrazione di comunità di etnia Han verso l'Altopiano del Tibet, con conseguente diminuzione della disponibilità pro-capite nella regione<sup>128</sup>. Alcuni dati stimano in 100-130 milioni di persone il flusso di coloro che, a causa dell'erosione del suolo, della deforestazione e dell'inaridimento delle terre coltivabili, si muovono nel paese in cerca di acqua, nuove terre e legname da combustione<sup>129</sup>. Quello che viene definito come il problema dei “rifugiati ambientali” dalle regioni nord occidentali rischia di ampliarsi con il peggiorare delle condizioni ambientali. Una stima del 2004 indica in 20-30 milioni il numero di rifugiati ambientali nel periodo 2001-2020<sup>130</sup>.

La questione ambientale diventa così un problema di stabilità sociale e la disponibilità di

<sup>124</sup> Una ricerca sullo stato di salute della popolazione condotta nel 2003 mette in evidenza che il 75% delle famiglie rurali a basso reddito con bambini al di sotto dei 5 anni non ha accesso all'acqua corrente, mentre solo il 47% delle famiglie ad elevato reddito si trova nella stessa situazione. Così mentre il 32% delle famiglie povere deve procurarsi l'acqua in altro modo, questo accade solo per l'11% delle famiglie benestanti, con conseguente maggiore esposizione al rischio. Ibidem

<sup>125</sup> Ibidem.

<sup>126</sup> Van Wie D.E. (2008), “Uyghur Muslim Separatism in Xinjiang, *Asia-Pacific Center for Security Studies*, Jan.

<sup>127</sup> *Asia's next Challenge: Securing the Region's Water Future*, Asia Society, 2009, p.19

<sup>128</sup> Ibidem, p.34.

<sup>129</sup> Shamsul Haque M. (2004), “How Critical is Environmental Security as a Non-Traditional Security Issue in North East Asia?” in Takur R., Newman E. eds., *Broadening Asia's Security Discourse and Agenda*, United Nations University Press, Tokyo, pp. 174-195.

<sup>130</sup> Economy E. (2004), “China's Environmental Challenges. Congressional Testimony”, Council on Foreign Relations, 22 settembre 2004.

[www.cfr.org/china/congressional-testimony-chinas-environmental-challenges/p7391+environmental+refugees+in+china+world+bank&cd=5&hl=en&ct=clnk&gl=uk](http://www.cfr.org/china/congressional-testimony-chinas-environmental-challenges/p7391+environmental+refugees+in+china+world+bank&cd=5&hl=en&ct=clnk&gl=uk) La stima non tiene conto dei 73 milioni di persone che vivono in zone a rischio inondazioni a causa dell'innalzamento del livello del mare. Vd. Myers N. (2001), “Environmental Refugees. A Growing Phenomenon in the XXI Century”, *The Royal Society*; Smil V., “China's Environmental Refugees. Causes, Dimensions and Risks of an Emerging Problem”, *Environmental and Conflict Projects*, Center for Security Studies ETH Zurich, Swiss Peace Foundation, Berne, 1992-1995.



acqua un interesse nazionale<sup>131</sup>. Nel tentativo di limitarne il consumo il governo, a partire dalla fine degli anni '80 inizia ad aumentare leggermente il prezzo dell'acqua il cui costo, praticamente nullo fino ad allora, è salito a 0.038 \$ nel 1988 e a 0.15 \$ per metro cubo nel 2003<sup>132</sup>. Nel 2006 viene annunciata la riforma del sistema dei prezzi dell'acqua<sup>133</sup> e, seppur con aumenti differenti a seconda delle zone, dal 2007 si registra un nuovo incremento medio annuo dei prezzi dell'acqua per uso residenziale del 5.49%<sup>134</sup> con alcune città, come Shanghai, che aumentano i prezzi del 25% nel giugno 2010, o Luoyang, nella provincia dello Henan, che propone aumenti del 40-48 %<sup>135</sup>. Nel settembre 2011 il vice ministro della CNSR annuncia un'ulteriore innalzamento dei prezzi dell'acqua per uso residenziale e industriale<sup>136</sup>.

Tuttavia questa politica non manca di sollevare malcontento tra la popolazione e presenta delle conseguenze non del tutto chiare. Se, nonostante le rimostranze di parte della popolazione, sembra attuabile l'idea di un aumento dell'acqua destinata all'uso urbano e di quella utilizzata dal settore industriale che riesce ad ammortizzare i costi dell'aumento, lo stesso non vale per il settore agricolo, dove un aumento del costo dell'acqua si riflette in misura maggiore sui costi di produzione, riducendo considerevolmente i profitti<sup>137</sup>. Questo comporterebbe conseguenze negative sulla produzione, mettendo in pericolo la politica del governo incentrata sulla sicurezza alimentare, e sul tenore di vita della popolazione rurale, con conseguente aumento del divario tra questa e la popolazione urbana.

Queste considerazioni inducono il governo, seppur desideroso di ridurre gli sprechi del settore agricolo, che da solo assorbe il 68.8% del consumo di acqua<sup>138</sup>, ad agire con prudenza, anche in considerazione della sua volontà di elevare il tenore di vita della popolazione rurale a costo di utilizzare in misura ancora maggiore le già provate riserve sotterranee.

In attesa di risolvere le difficoltà e le incognite legate ad una politica dei prezzi e di poter quindi attuare un concreto piano di riduzione dei consumi, il governo sviluppa un intenso pro-

<sup>131</sup> Hu Y., (2010), "Foreign Investments in China's Water Infrastructure", *China Security*, 16.

<sup>132</sup> Shalizi Z., *op. cit.*

<sup>133</sup> "China to Raise Water Prices to Encourage Water Conservation, Efficiency", GOV. cn, 8 dicembre 2006. [http://www.gov.cn/english/2006-12/08/content\\_464742.htm](http://www.gov.cn/english/2006-12/08/content_464742.htm)

<sup>134</sup> <http://english.caijing.com.cn/2009-08-10/110222236.html>. A Pechino l'utilizzo dell'acqua ha comportato un costo a partire dal 1952. Tuttavia il prezzo è rimasto invariato fino al 1967, quando ha subito un incremento che ha portato il prezzo a 0.12 yuan al metro cubo. Il prezzo è rimasto invariato fino al 1991 quando l'amministrazione ha iniziato una serie di aumenti che, in quindici anni, ha portato il prezzo a 3.7 yuan al metro cubo. Zhang S., Deng L., Yue P., Cui H. (2007), "Study on Water Tariff Reform and Income Impacts in China's Metropolitan Areas: The Case of Beijing", Paper submitted to the World Bank.

<sup>135</sup> Batson A., "China Cities Raise Water Price in Bid to Conserve", *The Wall Street Journal*, 31 luglio 2009 <http://online.wsj.com/article/SB124897577003694405.html>

<sup>136</sup> "China to scale up water prices", *China digital times*, 7 settembre 2011. <http://chinadigitaltimes.net/2011/09/china-to-scale-up-water-prices/>

<sup>137</sup> Mille tonnellate di acqua producono una tonnellata di grano che ha un valore di mercato di 1200 yuan, mentre il prodotto ottenuto con la stessa quantità di acqua utilizzata nell'industria equivale a 70 volte tanto. Vd. Shalizi Z., *op. cit.*, p. 23.

<sup>138</sup> *Ibidem*.

gramma volto a sfruttare le capacità idriche del sud del paese per alleviare la carenza d'acqua nelle zone aride. A partire dagli anni '50 inizia la costruzione di una serie di dighe al fine di accumulare riserve di acqua per l'agricoltura e, in seconda istanza, prevenire le inondazioni. In quaranta anni di politica di “accumulo dell'acqua” vengono costruite 83.387 dighe, delle quali 366 con una capacità di oltre 100 milioni di metri cubi<sup>139</sup>. Nel 1992 viene approvata la costruzione della Three Gorges Dam, un'opera del costo di 180 miliardi di yuan, da terminare entro il 2009, progettata al fine di regolare i flussi di acqua provenienti dal corso superiore dello Yangtze e fornire energia pulita alle regioni centrali e orientali del paese. Negli anni successivi continua la costruzione di grandi dighe in tutto il paese e nel 2000 la Cina dispone del maggior numero di dighe di grandi dimensioni e di una riserva idrica totale di 460 miliardi di metri cubi<sup>140</sup>. Nel 2007 inizia la costruzione della diga Xiluodu sul fiume Jinsha, la seconda in Cina per dimensioni e la terza del mondo. Nel novembre 2010 inizia la costruzione della diga sullo Yarlung Tsangpo mediante la quale il governo intende far fronte alle richieste di energia del Tibet. Il progetto, approvato nonostante i timori del governo indiano e le oggettive difficoltà tecniche, fa parte di un più vasto programma che prevede la costruzione di altre 28 dighe sullo Yarlung Tsangpo<sup>141</sup>. Nel 12° Piano di sviluppo, è prevista la costruzione di 8 grandi impianti idroelettrici che saranno ultimati entro il 2015 che comporteranno la costruzione di 60 dighe<sup>142</sup>.

Le dighe costituiscono solo una componente della strategia adottata dal governo per far fronte alla crisi idrica. Nel 2002 il Consiglio di Stato approva il “South to north water diversion project” grazie al quale 45 miliardi di metri cubi all'anno di acqua verranno trasferiti dal bacino dello Yangtze alle regioni settentrionali del paese. Si tratta di un progetto gigantesco i cui costi iniziali vengono stimati in circa 100 miliardi di yuan<sup>143</sup> e che prevede la costruzione di 3 vie di collegamento: la via est che, con un percorso di quasi 1200 chilometri, porterà l'acqua dal basso Yangtze alle province dello Shandong e dello Jiangsu; la via centrale, lunga 1270 chilometri, che porterà l'acqua dal fiume Han attraverso le province di Henan e Hebei

<sup>139</sup> Qing D., Thibodeau J., Williams P. B. (1998), *The River Dragon has Come! Three Gorges Dam and the Fate of China's Yangtze River and its People*, ME Sharpe, Armonk.

<sup>140</sup> “China Tops World in Number of Large Dams”, *China daily*, 19 settembre 2000, [http://english.peopledaily.com.cn/english/200009/19/eng20000919\\_50883.html](http://english.peopledaily.com.cn/english/200009/19/eng20000919_50883.html).

<sup>141</sup> Krishnan A., “Push for New Dams across Brahmaputra as China Faces Drought”, *The Hindu*, 10 giugno 2011.

<sup>142</sup> <http://www.thehindu.com/news/international/article2093981.ece>  
<sup>142</sup> “China's 12th Five Years Plan Will Start Construction on Over 60 Hydropower Projects”, *China Green News* 23 settembre 2011, <http://www.eco-business.com/news/chinas-12th-five-year-plan-will-start-construction-on-over-60-hydropower-projects/>

<sup>143</sup> “South to North Water Diversion Project to Benefit 300 Million Chinese”, *People's Daily*, 26 dicembre 2001.

[http://english.peopledaily.com.cn/200112/26/eng20011226\\_87477.shtml](http://english.peopledaily.com.cn/200112/26/eng20011226_87477.shtml) Tuttavia nel corso degli anni la cifra è aumentata considerevolmente e le ultime stime parlano di circa 62 miliardi di dollari. [http://www.water-technology.net/projects/south\\_north/](http://www.water-technology.net/projects/south_north/)

fino a Pechino e Tianjin: la via ovest, tecnicamente la più complessa, che collegando i fiumi Tongtian, Yalong e Dadu con un percorso di 500 chilometri, aumenterà la portata del Fiume Giallo<sup>144</sup>. Una volta ultimati i lavori, il cui termine è previsto per il 2050, circa dodici tra province e regioni autonome, tra le quali Pechino e Tianjin, per un totale di circa 300 milioni di persone, che producono circa un terzo del grano e del PIL del paese con solo il 20% della disponibilità media pro-capite di acqua, trarranno beneficio dal progetto<sup>145</sup>.

A questi progetti si aggiunge un intenso programma volto a utilizzare l'acqua del mare sviluppando la capacità di desalinizzazione. L'11° Piano di sviluppo prevede la costruzione di impianti per una capacità totale di 1 milione di metri cubi al giorno<sup>146</sup>. Nell'estate 2011 il paese dispone di 69 impianti per una capacità produttiva totale di 600.000 tonnellate al giorno, che verranno portate a 1.4 milioni di tonnellate entro il termine del quinquennio e a 3 milioni entro il 2020<sup>147</sup> grazie allo stanziamento di 20 miliardi di yuan previsto nel 12° Piano. A sottolineare l'importanza del programma nel maggio 2011, mentre la città di Pechino, in seguito ad una siccità che dura da dodici mesi, è costretta a ricorrere per la terza volta all'acqua della riserva di Huangbizhuang nello Hebei<sup>148</sup>, l'amministrazione della città annuncia l'intenzione di utilizzare per la prima volta acqua desalinizzata proveniente dagli impianti di Tianjin distanti 200 chilometri dalla capitale<sup>149</sup>.

La continuità degli investimenti del governo sottolinea la priorità conferita al settore. Nel febbraio 2011 Wen Jiabao annuncia uno stanziamento di 4.000 miliardi di yuan per i prossimi

<sup>144</sup> Il progetto è causa di notevole apprensione da parte dell'India. Vedi Krishnan A., "India, China and Water Security", *The Hindu*, 20 ottobre 2009.

<http://www.thehindu.com/opinion/op-ed/article36468.ece>

<sup>145</sup> "China Tunnels Through Yellow River for Massive Water Diversion Project", *People's Daily*, 28 dicembre 2008.

<http://english.peopledaily.com.cn/90001/90776/6329519.html>

<sup>146</sup> Nel 2005 la CNSR, la Commissione di Stato per gli Oceani e il Ministero delle Finanze emanano il *Piano speciale per l'utilizzo delle acque marine* che, oltre a definire gli obiettivi da raggiungere entro il 2010 in termini di capacità di desalinizzazione, prevede una serie interventi a carattere legislativo e finanziario per incoraggiare l'uso di acqua desalinizzata da parte delle industrie e per favorire lo sviluppo tecnologico del settore. "China Pumps up Use of Desalinated Water", *China. Org.cn*, 6 novembre 2006 .  
<http://www.china.org.cn/english/statistics/187910.htm>;

<sup>147</sup> China Desalination Association.

<http://www.cda-apdwr2009.com/en/newsdetail.asp?unid=535>

<sup>148</sup> "Beijing Diverts Water from Hebei to Quench Thirst" *Chinadaily*, 22 luglio 2011.  
[http://www.chinadaily.com.cn/china/2011-07/22/content\\_12961412.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2011-07/22/content_12961412.htm)

<sup>149</sup> Jie F., Qiujuan S., "How to Quench a Thirst?" *Chinadialogue*, 8 luglio 2011.

[http://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/4396-How-to-quench-a-thirst-](http://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/4396-How-to-quench-a-thirst) A Pechino la disponibilità di acqua pro-capite è pari a un decimo della quantità dichiarata al limite della pericolosità dalle nazioni Unite. "Beijing's per Capita Water Resources is less than Israel", NSBD.

[http://www.nsb.gov.cn/zx/rdht/201109/t20110914\\_198614.html](http://www.nsb.gov.cn/zx/rdht/201109/t20110914_198614.html).

In quell'occasione l'amministrazione della capitale, determinata a fronteggiare il problema su più fronti, stanziò altri 8 miliardi di yuan per la riforestazione nella provincia dello Hebei al fine di bloccare la sabbia che minaccia le proprie riserve idriche. "Begin to Invest \$ 1.25 to Block Sand", *Chinadaily*, 29 agosto 2011.

[http://www.chinadaily.com.cn/china/2011-08/29/content\\_13211022.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2011-08/29/content_13211022.htm)

dieci anni per progetti di conservazione dell'acqua<sup>150</sup> e nel luglio 2011 il ministero dello Sviluppo Urbano e rurale afferma che gli investimenti destinati alla costruzione e al rinnovamento di impianti per il trattamento e la distribuzione delle acque nel quinquennio 2011-2015 saranno compresi tra 500 e 600 miliardi di yuan<sup>151</sup>. Allo stesso tempo i governi locali dovranno impiegare il 10% dei profitti derivanti dalla vendita di terreni per la costruzione di impianti di conservazione dell'acqua<sup>152</sup>.

Alla disponibilità di acqua è collegato anche lo sviluppo delle regioni occidentali del paese e la possibilità di diminuire l'utilizzo del carbone per produrre energia, riducendo in questo modo la produzione di gas serra e con esso ritardare lo scioglimento dei ghiacciai che avrebbe conseguenze sulle riserve idriche del paese. A questo scopo il governo persegue una politica di utilizzo intensivo delle riserve disponibili sul territorio, anche a costo di sollevare rimostranze da parte dei paesi limitrofi che vedono in questi programmi una potenziale minaccia ai loro interessi economici e alle quali Pechino risponde con gentile, ma ferma determinazione, come nel caso delle dighe sul Lancang Jan, o parte alta del Mekong, e sullo Yarlung, o Brahmaputra. Nel primo caso il governo si è rifiutato di entrare a far parte della Mekong River Commission per timore che le regole di utilizzo dell'acqua del bacino potessero influire sulla possibilità di utilizzare appieno le potenzialità del Lancang Jian<sup>153</sup>. Nel secondo caso ai timori del governo indiano riguardo ad un progetto di deviazione delle acque del fiume per rifornire di acqua le zone sud occidentali della Cina<sup>154</sup>, che priverebbe l'India di una vitale fonte idrica, il governo risponde assicurando che le dighe progettate sullo Yarlung hanno il solo fine di fornire energia idroelettrica e che non avranno alcun impatto sulla portata del fiume verso sud. Ciononostante i dubbi del governo indiano permangono<sup>155</sup> anche a causa delle conseguenze negative che una riduzione del flusso di acqua avrebbe per i piani di sviluppo idroelettrico del paese e per quelli

<sup>150</sup> Watts J., "China Bids to Ease Drought with 1 \$ bn Emergency Water Aid", *The Guardian*, 11 febbraio 2011. <http://www.guardian.co.uk/environment/2011/feb/11/china-drought-emergency-water-aid>

<sup>151</sup> "Investment in Water Facilities in Chinese Cities to Hit 77 bln USD in next 5 Years", *Xinhuanet*, 7 luglio 2011. [http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-07/07/c\\_13969749.htm](http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-07/07/c_13969749.htm)

<sup>152</sup> "10% of Land Sales Must Be Used for Water Conservation Projects: Ministry", *Xinhuanet*, 8 luglio 2011. [http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-07/08/c\\_13974192.htm](http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-07/08/c_13974192.htm)

<sup>153</sup> Goh E., "The Hydropolitics of the Mekong River Basin: Regional Cooperation and Environmental Security" in Takur R., Newman E. eds., *op. cit.* I paesi membri della Commissione, Thailandia, Laos, Cambogia e Vietnam, hanno più volte espresso timori per il fatto che la costruzione delle dighe nella parte alta del Mekong possa influire sulla portata di acqua del fiume sui rispettivi territori, provocando sia difficoltà alla navigazione fluviale, sia l'inaridimento di alcune zone umide. Nel caso del Laos la riduzione del flusso di acqua comporterebbe conseguenze per l'industria idroelettrica che costituisce la principale risorsa del paese; nel caso della Cambogia a questo si aggiunge anche la necessità di sostenere la produzione agricola. Moore S. (2009), "Climate Change, Water and China's National Interest" *China security*, vol. 5, 3: 25-39.

<sup>154</sup> Martin M. J., "Will China Divert Yarlung Tsangpo River?" <http://www.earthtimes.org/politics/will-China-divert-yarlung-tsangpo-river/1013/>

<sup>155</sup> Sachin Parashar, "Drought-Hit China to Divert Brahmaputra?", *The Times of India*, 13 giugno 2011. [http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2011-06-13/india/29652747\\_1\\_zangmu-china-dam-brahmaputra](http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2011-06-13/india/29652747_1_zangmu-china-dam-brahmaputra)

di irrigazione delle zone meridionali<sup>156</sup>. Per Pechino il problema non sussiste. «La diga permetterà di risparmiare 200 milioni di tonnellate di carbone all'anno. Non perderemo l'occasione del più grande progetto di riduzione di CO2. Per il bene del mondo tutte le risorse idriche che possono essere impiegate devono essere sviluppate»<sup>157</sup>.

<sup>156</sup> "China's Controversial Plan for Dam on Yarlung Tsangpo in Tibet", *The Tibet Post International*, 25 maggio 2010.

<http://www.thetibetpost.com/en/features/environment-and-health/898-chinas-controversial-plans-for-dam-on-yarlung-tsangpo-in-tibet>;

<sup>157</sup> Watts J., "Chinese Engineers Propose the World's Biggest Hydro-Electric Project in the World", *The Guardian*, 24 maggio 2010.

<http://www.guardian.co.uk/environment/2010/may/24/chinese-hydroengineers-propose-tibet-dam>. Al di là delle necessità derivanti dagli impegni assunti in campo internazionale in merito alla riduzione delle emissioni di gas serra e degli obiettivi ribaditi nel 12° Piano quinquennale, la “corsa alle dighe” è in parte la conseguenza del forte potere delle compagnie costruttrici, prima fra tutte la China Three Gorges Corporation, una impresa statale che nel 2009 vanta un capitale registrato di 111.598 miliardi di yuan e 169.850 miliardi di yuan di capitali statali e che è particolarmente attiva, oltre che nel campo dell’energia idroelettrica, anche in quello dell’energia eolica e delle energie pulite in generale. A questa si aggiungono compagnie quali la Dongfang Electrical Machinery, la Harbin Power Equipment e la Sinohydro particolarmente attive all’estero. Bosshard P. (2009), “China Dams the World”, *World Policy Institute*, pp. 43-51.

### *3. L'applicazione delle politiche di governo.*

#### *L'apparato regolativo statale*

##### *3.1 La legislazione sulla protezione ambientale*

Nel sistema legislativo cinese le leggi hanno differenti gradi di importanza in relazione all'organo di governo che le ha promulgate. Il più alto organo dello stato che ha l'autorità per legiferare è il Congresso Nazionale del Popolo. Ad esso spetta il compito di promulgare le leggi fondamentali<sup>1</sup>, controllare che vengano applicate e apportare modifiche alla Costituzione. Quale ausilio per la stesura delle leggi e per la loro applicazione a livello nazionale il Congresso ha istituito per alcuni settori dei comitati consultivi. In particolare è stato istituito un Comitato per la Protezione Ambientale e per la conservazione delle Risorse naturali<sup>2</sup>.

Poiché il Congresso si riunisce solo una volta l'anno la maggior parte dell'attività legislativa viene svolta dal Comitato Permanente del Congresso che si riunisce ogni due mesi e ha il potere di interpretare la costituzione e di emanare leggi ad eccezione di quelle fondamentali. Il Consiglio di Stato è il più alto organo amministrativo ed esecutivo dello stato dal quale dipendono i ministeri e le commissioni nazionali di più elevato livello. Le funzioni del Consiglio includono 1) l'approvazione e l'emanazione di regolamenti amministrativi nazionali, 2) l'emanazione di disposizioni e decisioni in accordo con la costituzione e la legislazione, 3) la revisione delle proposte legislative prima del loro passaggio al Congresso o al Comitato Per-

<sup>1</sup> "Le leggi fondamentali trattano temi quali la definizione, organizzazione e le responsabilità del Congresso del popolo, dei governi del popolo, dei tribunali, l'imputabilità civile e penale, e questioni relative alle regioni autonome e a statuto speciale". Ferris R.J., Zhang H. (2005) "Environmental Law in the People's Republic of China" in Day K. A., *China's Environment and the Challenge of Sustainable development*, Armonk, New York.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 70.

manente, 4) la supervisione del lavoro dei dipendenti ministeri e commissioni<sup>3</sup>. In tre casi il Consiglio di Stato, oltre a partecipare alla stesura delle leggi nazionali, ha l'autorità per emanare disposizioni: a) nel caso in cui siano richieste per applicare una legge nazionale, b) per svolgere le funzioni di pertinenza nell'ambito dell'articolo 89 della Costituzione<sup>4</sup>, c) su permesso del Congresso, o del Comitato Permanente riguardo a questioni che dovrebbero essere regolate dalle leggi nazionali<sup>5</sup>. Le disposizioni emanate dal Consiglio di Stato si collocano, in ordine di importanza, a un livello inferiore rispetto alle leggi promulgate dal Comitato Permanente.

Per quanto riguarda la protezione ambientale, oltre al Ministero della Protezione Ambientale (MPA) hanno il potere di emanare regolamenti amministrativi a livello nazionale anche i Ministeri dell'Agricoltura, dell'Energia, delle Foreste, delle Risorse Idriche<sup>6</sup>. Il Ministero della PA presenta ogni anno una “scheda legislativa” redatta in riferimento ai piani della Commissione per gli Affari Legislativi del Comitato Permanente del Congresso e a quelli dell'Ufficio Affari legislativi del Consiglio di Stato<sup>7</sup>.

Secondo la Costituzione regolamenti amministrativi e decreti possono essere emanati anche dai governi locali e dai locali congressi del popolo e sono equiparati ai regolamenti emanati dai ministeri. Inoltre l'articolo 9 della versione riveduta della Legge di Protezione Ambientale stabilisce che i governi locali possono definire degli standard ambientali per mantenere la qualità dell'ambiente all'interno delle rispettive giurisdizioni. In alcuni casi gli standard possono essere emanati anche dal MPA.

Le fonti del diritto ambientale cinese sono molteplici<sup>8</sup>: la Costituzione; gli accordi internazionali sottoscritti dal governo; le leggi fondamentali promulgate dal Congresso del Popolo; le interpretazioni della Costituzione e le leggi emanate dal Comitato Permanente; le disposizioni e altri documenti aventi forza di legge emanati dal Consiglio di Stato; le disposizioni ministeriali, gli standard nazionali e le norme emesse dai ministeri e dalle commissioni; le interpretazioni emanate dal Consiglio di Stato, dai ministeri e dalle commissioni, dalla Corte

<sup>3</sup> Ivi.

<sup>4</sup> Mc Elwee C.R. (2011), *Environmental Law in China*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 79. Quando si presentano nuovi problemi che esulano dal mandato attribuito al Consiglio questo può istituire un “gruppo guida” costituito da vari ministri, come nel caso del Gruppo Guida sulla protezione ambientale istituito nel 1974. Ibidem, p. 82.

<sup>5</sup> Ibidem, p. 79.

<sup>6</sup> Lin F. (1999), “Law on Environmental Protection”, in Wang G., Mo J. eds., *Chinese Law*, Kluwer Law International, London, p. 561.

<sup>7</sup> Mc Elwee C.R., *op.cit.*, p. 101.

<sup>8</sup> Alford W.P., Shen Y. (1998), “The limits of Law in Addressing China's Environmental Dilemma” in Mc Elroy M.B., Nielsen C., Lydon P., *Energizing China. Reconciling Environmental Protection and Economic Growth*, Harvard University Press, Cambridge, Ma, p. 407.

Suprema del Popolo e dalla Procura Suprema del Popolo nel corso della loro attività; le disposizioni emanate dai congressi del popolo e dai loro comitati permanenti a livello locale; le disposizioni emanate dagli organi esecutivi dei governi del popolo a livello locale; le sentenze della Corte Suprema del Popolo e dei tribunali locali.

I riferimenti per la stesura delle leggi riferite all'ambiente sono contenuti in tre principi le cui basi risalgono alla prima Conferenza sull'Ambiente del 1973, che sono stati successivamente integrati nelle due conferenze successive<sup>9</sup> e quindi inseriti nella versione definitiva della Legge di Protezione Ambientale.

I tre principi di riferimento sono:

- “Priorità alla prevenzione”, che afferma che è preferibile prevenire l'inquinamento invece che combatterlo dopo che si è verificato.

- “Chi inquina paga” che attribuisce al soggetto inquinante l'onere dei costi della prevenzione e della compensazione del danno eventualmente causato dall'inquinamento.

- “Controllo mediante regolazione” che attribuisce ai governi locali la responsabilità dell'applicazione delle leggi e dello sviluppo di un sistema regolativo ispirato alla protezione ambientale.

Come sottolinea Mc Elwee oltre a questi principi esiste una normativa di riferimento la cui funzione è di facilitare e al contempo assicurare la pratica applicazione delle leggi ambientali.

- La Valutazione dell'impatto ambientale. Prende spunto dall'articolo 13 della Legge di Protezione Ambientale e prevede che colui che propone un nuovo progetto, o delle sostanziali modifiche ad una costruzione o impianto già esistente debba valutarne l'impatto ambientale. Nel caso in cui vengano accertati effetti nocivi per l'ambiente conseguenti all'attuazione del progetto il proponente deve intraprendere le azioni necessarie per limitarne la portata.

- Il Sistema delle Tre simultaneità. Prende spunto dall'articolo 26 della Legge di Protezione Ambientale e come questa prevede che la progettazione, la costruzione e la messa in opera di ogni impresa industriale proceda parallelamente alla progettazione, costruzione e messa in opera dei relativi dispositivi anti-inquinamento.

- Il Sistema delle tariffe per lo scarico di sostanze inquinanti. Costituisce la normativa applicativa del principio del “chi inquina paga”. Inizialmente le tariffe erano applicate solo in caso di superamento dei limiti previsti dagli standard; successivamente la normativa è stata modificata e ora ogni emissione o scarico di sostanze inquinanti è soggetto ad una tariffazione.

- Il Sistema di registrazione. Prevede che ogni impresa informi il locale Ufficio di Prote-

<sup>9</sup> Vedi capitolo 1, parte 1.



zione Ambientale in merito al tipo, concentrazione e volume totale delle sostanze inquinanti che scarica. Questo sistema è stato elaborato ad integrazione del sistema precedente che, prevedendo soltanto il controllo della concentrazione degli inquinanti scaricati, si era rivelato inadeguato a prevenire l'inquinamento.

- Il Sistema del controllo mediante i tempi limite. In accordo con la Legge di Protezione Ambientale, secondo la quale il governo può chiedere alle imprese il controllo dell'emissione di sostanze inquinanti entro un limite di tempo definito, consente ai governi locali di concordare con le imprese che non sono in regola con la normativa sugli scarichi industriali un limite temporale entro il quale le stesse devono adeguarsi alla normativa oltre il quale sono previste delle sanzioni, o in alcuni casi la chiusura dell'impresa.

- Il Sistema della responsabilità ambientale. Prevede la stipula di accordi tra differenti organi di governo in senso discendente a partire dal livello centrale, alla provincia, fino al livello di cittadina, mediante i quali gli obiettivi nazionali in materia di protezione ambientale vengono comunicati ai governi periferici che a loro volta si impegnano a raggiungerli.

- Il Sistema del controllo centralizzato dell'inquinamento. E' volto a sopperire alle inefficienze e ai costi del controllo e di un eventuale intervento locale nei confronti di quelle imprese che non hanno la possibilità di dotarsi di apparecchiature di controllo.

Questi principi ispirano la normativa esistente in campo ambientale. Ad essi si aggiungono alcuni articoli riferiti alla protezione dell'ambiente e delle risorse contenuti all'interno della Costituzione. L'articolo 9 afferma che «Lo Stato assicura l'uso razionale delle risorse e protegge le specie animali e vegetali rare. L'appropriazione, o il danneggiamento delle risorse naturali da parte di individui od organizzazioni è proibito». L'articolo 26 afferma che «Lo Stato protegge e migliora l'ambiente ecologico e previene e rimedia all'inquinamento e ad altri pericoli per la collettività. Lo Stato organizza e incoraggia la riforestazione e la protezione delle foreste»<sup>10</sup>.

Tra le leggi emanate dal Comitato Permanente vi sono, oltre alla Legge di Protezione ambientale, la legge sulla protezione dell'ambiente marino, la legge sulla prevenzione e il controllo dell'inquinamento delle acque, sulla prevenzione e il controllo dell'inquinamento atmosferico, sulla prevenzione e il controllo dell'inquinamento ambientale da rifiuti solidi, dell'inquinamento acustico, della desertificazione, sulla promozione della produzione pulita, sulla valutazione degli effetti ambientali, sulla prevenzione e controllo dell'inquinamento radioattivo.

<sup>10</sup> Constitution of the People's Republic of China.

[http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/2007-11/14/content\\_1372953.htm](http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/2007-11/14/content_1372953.htm)

vo<sup>11</sup>.

Secondo la classificazione citata precedentemente, al terzo livello in ordine decrescente di importanza si trovano le disposizioni amministrative emanate dal Consiglio di Stato quali le “Norme amministrative riguardanti lo scarico negli oceani”, o le “Norme amministrative sulla prevenzione e il controllo dell'inquinamento marino causato da agenti terrestri”.

Il quarto livello include i regolamenti amministrativi emanati dai ministeri, dalle commissioni, o dalle agenzie quali, ad esempio, le “Regole amministrative sulla valutazione dell'impatto ambientale per i progetti”, o i “Regolamenti amministrativi provvisori riguardanti i permessi per lo scarico di sostanze inquinanti nell'acqua”<sup>12</sup>.

La mancata osservanza di quanto previsto dalle leggi porta alla somministrazione di sanzioni penali, amministrative, civili ed economiche. Per quanto riguarda la responsabilità penale, fino al 1997 il Codice Penale non contemplava i reati ambientali, anche se definiva alcuni reati e relative sanzioni che in qualche modo erano riconducibili al danno ambientale. Al fine di perseguire in modo efficace i responsabili di comportamenti dannosi per l'ambiente le leggi ambientali disponevano che i responsabili di tali atti venissero giudicati con riferimento ai provvedimenti del Codice Penale<sup>13</sup>. Un altro riferimento, prima della modifica del CP, era la Legge di Protezione Ambientale con gli articoli 43 e 45 che sanciscono la responsabilità penale rispettivamente per “grave inquinamento ambientale”, e per “abuso di potere e inosservanza dei doveri di ufficio”.

Per sopperire alle difficoltà derivanti da questa procedura, che nella maggior parte dei casi, a causa delle difficoltà di applicazione, induceva i giudici a non trattare i casi di inquinamento ambientale secondo il CP, nel 1997 viene apportata una modifica al CP che introduce alcuni provvedimenti nel paragrafo dedicato al “Reato di sabotaggio della protezione dell'ambiente e delle risorse”<sup>14</sup>. I provvedimenti definiscono il reato e le sanzioni relative in caso di inquinamento di aria e acqua, distruzione di foreste o depositi minerali, importazione di rifiuti pericolosi ecc. La legge prevede anche la responsabilità penale per i reati commessi dai funzionari responsabili della protezione ambientale nello svolgimento delle proprie fun-

<sup>11</sup> Database of Laws and Regulations.

<http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/Frameset-page4.html>

<sup>12</sup> Ying S. (2002), “The Chinese Environmental Lawmaking Framework” *The Chinese Journal of International Law*, 1-2:225-233.

<sup>13</sup> Ad esempio l'articolo 43 della “Legge sul controllo e la prevenzione dell'inquinamento dell'acqua” sancisce che i responsabili di gravi incidenti ambientali che causano perdita di proprietà privata e danni alla salute, o perdita di vite umane debbano essere giudicati secondo gli articoli 155, o 187 del Codice Penale. Provvedimenti simili sono citati anche nella Legge sul controllo e la prevenzione dell'inquinamento dell'aria e nella Legge sul controllo e la prevenzione dell'inquinamento da rifiuti solidi. Vd. Wang S., “The Environmental Criminal Justice in China”, Paper presented at the Fourth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, aprile 2006.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

zioni, laddove precedentemente per tali reati erano previste solo sanzioni amministrative<sup>15</sup>.

### 3.2 Il sistema giudiziario

A capo del sistema giudiziario cinese si trova il Tribunale Supremo del Popolo. Al livello inferiore si trovano i tribunali locali a livello provinciale, l'Alto Tribunale del Popolo, di prefettura, il Tribunale Intermedio del Popolo, e di contea, il Tribunale di Base del Popolo<sup>16</sup>.

I casi riguardanti la protezione ambientale vengono trattati nelle sezioni civili, amministrative o penali dei tribunali ordinari a seconda del caso. Le cause civili costituiscono una pratica diffusa attraverso la quale il querelante tenta di ottenere un'ingiunzione di sospensione dell'attività inquinante, o la compensazione di un danno secondo quanto stabilito dall'articolo 41 della Legge di Protezione Ambientale. In caso di dispute amministrative le autorità hanno il potere di imporre il verdetto finale una volta che le parti siano giunte ad un accordo, di solito grazie all'intervento del locale Ufficio di protezione ambientale, o in caso contrario di imporre il risarcimento del danno<sup>17</sup>. Anche in questo caso un riferimento viene trovato nella Legge di protezione ambientale: l'articolo 38 sancisce che un'impresa, o un'istituzione ritenuta responsabile di un comportamento che provochi danni ambientali è soggetta a sanzioni amministrative. A questi si aggiungono le "Disposizioni riguardanti le sanzioni amministrative in merito all'incolumità pubblica" che prevedono sanzioni amministrative per danni di minore entità<sup>18</sup>.

In caso di responsabilità penale il procuratore inizia il procedimento secondo il codice di procedura penale. Il numero di quest'ultimo tipo di procedimenti per quanto riguarda il settore ambientale, è aumentato in seguito alla modifica apportata nel 1997. Fino ad allora i casi di reati ambientali puniti secondo il codice penale sono rari. I responsabili dei 141 casi di inquinamento ambientale grave che si verificano nel 1994, su un totale di 3001 casi, che avrebbero dovuto essere soggetti a sanzioni secondo quanto stabilito dal Codice penale, vengono puniti in parte con una sanzione amministrativa e in parte con l'obbligo di compensare il danno provocato<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> In alcuni casi comportamenti particolarmente dannosi venivano sanzionati penalmente facendo riferimento all'articolo 187 del Codice Penale che prevedeva delle pene detentive per chi, nell'esercizio delle proprie funzioni, causava, per incuria, gravi perdite di proprietà e danni agli interessi dello stato. Ibidem.

<sup>16</sup> Beyer S. (2006), "Environmental Law and Policy in the People's Republic of China", *Chinese Journal of International Law*, vol.5, 1: 185-211.

<sup>17</sup> Ibidem, pp. 190-191.

<sup>18</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 802.

<sup>19</sup> Wang S., "The Environmental Criminal Justice in China" relazione presentata al Fourth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement. <http://www.inece.org/4thvol1/wang.pdf>

Nel settembre 1998, per la prima volta, un caso di inquinamento viene trattato secondo il codice penale. In quell'anno il tribunale di Yuncheng, nello Shanxi, condanna a due anni e a una multa di 50.000 yuan il direttore della Tianma Document Papermaking Mill per la contaminazione del sistema di rifornimento idrico della città. Nel giugno 1999 un altro caso viene trattato nella città di Guangzhou contro la Tianxing Petrochemical Co LTD a causa di una perdita di sostanze inquinanti<sup>20</sup>. La compagnia viene obbligata a risarcire alcuni pescatori per i danni subiti in seguito all'inquinamento della riserva e alla moria di pesci provocati dalla fuoriuscita di gasolio. Nel 2002 il Tribunale di Tianjin tratta un caso nel quale la Hebei Qian'an Chemicals Co LTD, pur essendosi attenuta alla normativa sugli scarichi, non può dimostrare l'assenza di un legame tra lo scarico di sostanze inquinanti e la moria di pesci in una riserva confinante<sup>21</sup>. La compagnia viene ritenuta colpevole e obbligata a risarcire il danno, nonostante la non colpevolezza amministrativa<sup>22</sup>.

Tuttavia, nonostante i progressi nello sviluppo di meccanismi mirati a creare maggiore trasparenza e a rendere più semplice l'attribuzione di responsabilità, e nonostante la modesta apertura dimostrata dal governo e dalle imprese nel rendere pubbliche le informazioni riguardanti l'ambiente, i provvedimenti dei tribunali si limitano, nella maggior parte dei casi, alla definizione di un compenso che le imprese devono pagare per i danni causati dall'inquinamento prodotto, senza riuscire a porre un limite duraturo all'azione inquinante<sup>23</sup>. Inoltre, qualora i casi denunciati siano particolarmente delicati, i tribunali sono riluttanti ad aprire un procedimento per timore dei disordini che questo potrebbe provocare, o per la possibilità che l'apertura di un caso costituisca un incentivo per ulteriori denunce<sup>24</sup>. Questa situazione, unita alla scarsa reputazione di cui gode il sistema giudiziario<sup>25</sup>, porta ad un generalizzato senso di sfiducia nei tribunali e nella legge quale strumento per risolvere le dispute ambientali. In que-

<sup>20</sup> Jun Z. (2002), "Environmental Protection and Legal System Construction in China", presentation at the Global Judges' Symposium on Sustainable Development and the Role of the Law.

<sup>21</sup> "Questa sentenza anticipa l'utilizzo del principio della reversibilità dell'onere della prova che verrà ufficializzato dai "Regolamenti riguardanti le cause civili" promulgati dalla Corte Suprema del Popolo nel dicembre 2001. Wang A. (2006), "The Role of Law in Environmental Protection in China: Recent Developments", *Vermont Journal of Environmental Law*, vol.8, 2006-2007.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Wang A., "Green Litigation in China today", *Chinadialogue*, 18 luglio 2011.

<sup>24</sup> Nel 2005 il tribunale di Chengde viene criticato dal locale comitato del partito e dal governo locale per aver accettato di discutere un caso denunciato da 1.500 persone per l'inquinamento della faglia acquifera ad opera di una locale acciaieria. Nel luglio 2010, in seguito alla denuncia sporta da alcuni pescatori di Dalian per la perdita di gasolio derivante dall'esplosione di un oleodotto della China National Petroleum Corporation, che inquina 430 chilometri quadrati di mare, il giudice afferma che se avesse proceduto con il caso avrebbe perso il lavoro. Xia Jun, "China's Court Fail the Environment", *Chinadialogue*, 16 gennaio 2012; Zhuojun Xu., "After the Spill", *Chinadialogue*, 21 settembre 2010.

<sup>25</sup> Come afferma Minxin Pei "Nella percezione dell'opinione pubblica il sistema giudiziario è una delle istituzioni di governo più corrotte [...] L'indipendenza dei giudici è minata dai governi locali che esercitano un'enorme influenza sui tribunali attraverso il controllo dei finanziamenti e delle nomine dei giudici". Pei M. (2006), *China's Trapped Transition. The Limits of Developmental Autocracy*, Harvard University Press, Cambridge Ma., pp. 70-71.

sto contesto la denuncia si riduce, in molti casi, ad un mero strumento per attirare l'attenzione dei funzionari di governo nella speranza di un intervento politico<sup>26</sup>.

Uno sviluppo positivo potrebbe concretizzarsi in seguito all'istituzione dei tribunali ambientali che negli ultimi anni si stanno diffondendo nel paese<sup>27</sup>. Il termine si riferisce ad un organo giudicante creato appositamente per la soluzione di tutti i casi che abbiano per oggetto la protezione ambientale, siano essi civili, amministrativi, o penali. Nel 2007, al fine di limitare l'inquinamento della riserva idrica locale, vengono istituiti, in soli sessantotto giorni, il Tribunale ambientale di Guiyang e il tribunale ambientale di Qingzhen. Cinque mesi più tardi, sempre in risposta ad un caso di inquinamento, viene istituito il tribunale ambientale di Wuxi. Nello Yunnan, tra il dicembre 2008 e il settembre 2009 vengono istituiti, in tutta la provincia, otto tribunali ambientali per far fronte gravi casi di inquinamento dei laghi locali<sup>28</sup>.

L'attività dei tribunali è intensa. I due tribunali a Guiyang in tredici mesi trattano 110 casi, dei quali il 70% vengono classificati come reati penali. Il tribunale di Wuxi in due anni tratta 300 casi. Il tribunale di Kunming tratta 12 casi in cinque mesi, il 57% dei quali viene classificato come reato penale<sup>29</sup>. In particolare il tribunale di Wuxi e il tribunale di Qingzhen, grazie ad una normativa *ad hoc* che, sulla base dell'articolo 6 della Legge di Protezione Ambientale<sup>30</sup>, definisce la procedura da adottare nei casi in cui un soggetto, individuale o collettivo, voglia sporgere denuncia nei confronti di chi danneggi l'ambiente, instaurano per la prima volta un procedimento su denuncia di un gruppo ambientalista<sup>31</sup>. Nel primo caso la *All China*

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Nonostante l'emanazione, nel 2005, da parte del Consiglio di Stato delle "Decisioni in merito all'applicazione di una prospettiva scientifica e al rafforzamento della protezione ambientale" nelle quali si fa esplicito riferimento alla promozione di tribunali ambientali, il primo viene istituito solo due anni dopo. Vd. Gao Jie, "Environmental Public Interest Litigation and the Vitality of Environmental Courts: The Development and Future of Environmental Courts in China", marzo 2011.

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> L'articolo 6 sancisce che "Tutti gli enti e gli individui hanno l'obbligo di proteggere l'ambiente e hanno il diritto di informare, o denunciare individui, o enti che causano inquinamento o danneggiano l'ambiente". Environmental Protection Law.

<http://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=1208&lib=law>

<sup>31</sup> Chen Y., "The Introduction of Environmental Public Interest Litigation Provisions in Wuxi", *China Environmental News*, 24 novembre 2008.

[http://www.cenews.com.cn/xwzx/fz/qt/200811/t20081124\\_591631.html](http://www.cenews.com.cn/xwzx/fz/qt/200811/t20081124_591631.html).

La pubblicazione del documento da parte del tribunale di Wuxi apre un dibattito tra accademici, alcuni dei quali, sostengono la necessità di consentire anche ai privati cittadini di sporgere denuncia nei confronti di quegli Uffici di Protezione Ambientale che non adempiano ai doveri di ufficio. L'eventualità non è tuttavia contemplata nel documento che prevede che solo il procuratore abbia la possibilità di intraprendere azioni amministrative nei confronti degli UPA. Gao Jie, "Wuxi City Releases Regulation on Environmental Public Interest Litigation", *Greenlawchina*, 25 dicembre 2008.

<http://www.greenlawchina.org/2008/12/wuxi-city-releases-regulation-on-environmental-public-interest-litigation/>

Anche il documento successivo sulla questione, emanato dall'Alta Corte dello Yunnan, afferma che "Soltanto il procuratore e le organizzazioni no-profit che sono registrate e operano nel campo della protezione ambientale,

*Environmental Federation* sporge denuncia contro la Jiangyin Por Container Company per inquinamento ambientale<sup>32</sup>, nel secondo caso sempre la *All-Cina Environmental Federation* chiama in causa l'Ufficio per il Territorio e le Risorse della città di Qingzhen per inadempienza<sup>33</sup>.

In poco tempo questi tribunali, grazie alla possibilità di impiegare personale specializzato in materia e in virtù del potere deterrente delle potenziali sanzioni, si rivelano uno strumento utile per rafforzare l'azione del governo in merito all'effettiva applicazione delle misure volte a prevenire l'inquinamento. Ad aumentarne la popolarità contribuisce l'azione di sensibilizzazione e coinvolgimento nei confronti della popolazione messa in atto dal governo, i cui risultati sono evidenziati dal notevole aumento delle cause civili e penali riguardanti l'ambiente che dal 1998 al 2008 passano rispettivamente da 96 a 1.509 e da 1.912 a 10.075.

Tuttavia, nonostante questi progressi e nonostante l'esistenza della *class action*<sup>34</sup>, che consente l'azione collettiva da parte di persone che denunciano lo stesso danno, a differenza di quanto l'aumento delle cause possa far credere, permangono numerose difficoltà pratiche per chi voglia sporgere denuncia. Un primo scoglio è costituito dai costi che la presentazione della denuncia comporta<sup>35</sup>. Un altro ostacolo è rappresentato dal reperimento degli avvocati. In molti casi è difficile trovare un avvocato disponibile a seguire un caso di inquinamento ambientale a causa della delicatezza dell'argomento dal punto di vista politico, della quantità di lavoro da svolgere per raccogliere i dati, della difficoltà nel reperire sia prove soddisfacenti, che esperti imparziali e capaci di valutarle<sup>36</sup>. Per molti avvocati le cause

sono autorizzate a sporgere denuncia presso un tribunale in qualità di querelante. Denunce sperte da privati cittadini non saranno prese in considerazione". Vd. Gao Jie, "Examining the Judicial Guide to Yunnan's Breakthrough Regulations for Environmental Protection Cases" *Greenlawchina*. 11 giugno 2009.

<http://www.greenlawchina.org/2009/06/examining-the-judicial-guide%e2%80%9d-to-yunnan%e2%80%99s-breakthrough-regulations-for-environmental-protection-cases-2/>

<sup>32</sup> "The Country' First Environmental Public Civil Actions to Mediation Closed", *Caijing.com.cn*, 24 settembre. <http://www.caijing.com.cn/2009-09-24/110260142.html>

<sup>33</sup> "The Country's First Environmental Public Administrative Proceedings for the Withdrawal End", *Caijing.com.cn.*, 1 settembre 2009. <http://www.caijing.com.cn/2009-09-01/110236206.html>

<sup>34</sup> La *class action* è consentita dagli articoli 53-56 del Codice di Procedura Civile. Nel 2005, tuttavia, la Corte Suprema del Popolo ha emanato una nota che limita l'impiego di questa procedura. La nota prescrive che, nel caso in cui non sia agevole trattare il caso secondo quanto previsto dalla procedura per la *class action*, questo può essere suddivisa in più casi. Van Rooij B. (2010), "The People vs. Pollution: Understanding Citizen Action Against Pollution in China", *Journal of Contemporary China*, 19, 63: 55-77. Una svolta positiva potrebbe venire dalla bozza di modifica al Codice di Procedura Civile, presentata nell'ottobre 2011 al Comitato Permanente del Congresso, che include un provvedimento che consente ai dipartimenti del governo e ai gruppi sociali di presentare denuncia in caso di inquinamento. Vd. Wang H., "Thwarting Dirty Migration", *Beijing Review*, 6 febbraio 2012.

<sup>35</sup> Questi, pur essendo bassi – 50 yuan – per danni fino a 10.000 yuan, variano tra lo 0.5 e il 2.5% della richiesta di risarcimento che in caso di perdite ingenti, costituiscono, per molti contadini, una cifra consistente che non può essere raccolta neanche con una denuncia collettiva. Se i danni sono gravi e i costi di denuncia elevati, l'unica possibilità di procedere è affidata alla decisione del giudice che, in seguito alla valutazione delle condizioni economiche del querelante, può esentarlo dal pagamento dei costi di denuncia Stern R.E. (2011), "From Dispute to Decision: Suing Polluters in China", *The China Quarterly*, 206: 294-312.

<sup>36</sup> Van Rooij individua, oltre all'esistenza di vincoli procedurali, tre ostacoli all'azione legale dei cittadini nei

ambientali, a causa della difficoltà di raccogliere dati e informazioni e del controllo esercitato dal governo su quelle che potrebbero rappresentare delle “questioni sensibili”, rappresentano un elevato rischio a fronte di poco guadagno<sup>37</sup>. Inoltre recentemente alcuni tribunali che precedentemente accettavano di discutere casi ambientali hanno iniziato a rifiutarli. Gli stessi tribunali marittimi, per i quali la discussione di casi di inquinamento marittimo rappresentava una pratica comune, hanno iniziato a delegare simili casi ai tribunali locali<sup>38</sup>. Inoltre, nonostante quanto sancito dalla legge in merito alla reversibilità dell'onere della prova<sup>39</sup>, di fatto i tribunali richiedono a chi sporge denuncia di produrre le prove che dimostrino il legame tra inquinamento e danno provocato<sup>40</sup>.

A questo si aggiunge che spesso la fabbrica incriminata costituisce un'importante fonte di reddito e di impiego per la popolazione ed è protetta dai leader politici locali che hanno legami con quegli imprenditori i cui interessi verrebbero danneggiati da un'eventuale multa, o dalla sospensione delle attività, o in casi estremi, dalla chiusura degli impianti. In questo contesto, nonostante la crescita del numero dei tribunali ambientali, in molti casi la modalità prevalente per la risoluzione delle controversie civili rimane il ricorso a meccanismi informali di mediazione, attraverso i comitati di mediazione popolari, o in alcuni casi la negoziazione tra avvocati delle rispettive parti, che si conclude con un accordo tra i contendenti<sup>41</sup>.

confronti delle imprese: dimostrare l'esistenza del danno, dell'atto che ha provocato l'inquinamento, di un nesso causale. Van Rooij, *op.cit.*, pp. 68-69. Queste difficoltà vengono accentuate da alcune carenze del personale coinvolto nel reperimento e nella valutazione degli elementi: spesso gli esperti addetti alla valutazione dei casi non hanno le competenze idonee, o svolgono gli accertamenti in maniera superficiale, o, se competenti, sono troppo costosi; in altri casi sono gli stessi uffici addetti alla raccolta di dati che si rifiutano di rilasciarli a chi svolge le indagini. Stern R.E., *op. cit.*

<sup>37</sup> Stern riporta un caso di un avvocato che ha rinunciato ad un caso dopo che il locale ufficio per le acque ha intensificato le ispezioni al suo ufficio legale, probabilmente dietro suggerimento dei proprietari della fabbrica nei confronti della quale stava svolgendo delle indagini. Stern, *op. cit.* Van Rooij, *op. cit.*

<sup>38</sup> Xia Jun, “China's Court Fail the Environment”, *Chinadialogue*, 16 gennaio 2012

<sup>39</sup> L'articolo 4 sezione 3 dei “Regolamenti riguardanti le cause civili” afferma che nelle richieste di compensazione riguardanti casi di inquinamento ambientale chi inquina deve dimostrare l'assenza di un nesso causale tra l'azione inquinante e le conseguenze dannose),

<sup>40</sup> Wang A. (2006), *op. cit.*, p. 5.

<sup>41</sup> Palmer M. (1988), “The Revival of Mediation in the People's Republic of China: (1) Extra-Judicial Mediation” in Butler W.E. (ed.) *Yearbook on Socialist Legal System 1987*, Transnational Books, Dobbs Ferry, NY; Alford W.P., Weller R. et al. (2002), “The Human Dimension of Polluting Policy Implementation: Air Quality in Rural China”, *Journal of Contemporary China*, vol. 11, 32: 495-513.

### 3.3 L'organizzazione di protezione ambientale

Al vertice dell'organizzazione di protezione ambientale si trova il Ministero della protezione ambientale. Istituito nel 2008, esso eredita le funzioni della Agenzia Statale di Protezione Ambientale<sup>42</sup> alle quali sono state aggiunte le responsabilità per la sicurezza nucleare. Come gli altri ministeri è alle dipendenze del Consiglio di Stato. I suoi compiti principali sono: delineare gli indirizzi nazionali in materia di protezione ambientale; formulare leggi e regolamenti; valutare il possibile impatto dei piani di sviluppo economico sull'ambiente; formulare piani di protezione ambientale; organizzare la rete di controllo sul territorio nazionale e l'azione di prevenzione dell'inquinamento; supervisionare, guidare e coordinare le attività di protezione ambientale a livello nazionale e locale intervenendo in caso di incidenti ambientali laddove se ne verifichi la necessità<sup>43</sup>.

Sei centri regionali, suddivisi per aree, affiancano il Ministero con compiti di supervisione all'applicazione della normativa, controllo dei dati forniti dai locali Uffici di Protezione Ambientale, risposta e accertamento delle cause in caso di incidenti ambientali, risoluzione delle dispute ambientali intergiurisdizionali, centro di riferimento per i cittadini<sup>44</sup>.

Il Ministero della Protezione Ambientale è affiancato dal Comitato del Congresso del Popolo per le Risorse Naturali e la Protezione dell'Ambiente che è uno degli organismi deputati a stilare nuove leggi o a modificare leggi esistenti. Esso ha anche il compito di esaminare le leggi e i regolamenti emanati dal Consiglio di Stato, dalle commissioni da questo dipendenti, dai Ministeri, dai congressi del popolo locali e dai governi locali. Oltre a questi compiti il Comitato ha anche incarichi di supervisione in merito all'applicazione delle normative ambientali e di controllo dell'operato del governo in materia ambientale<sup>45</sup>.

A questi si aggiungono altri organi di governo che a vario titolo sono coinvolti nella protezione ambientale<sup>46</sup>:

- la Commissione Nazionale per lo Sviluppo e le Riforme. Creata nel 2003 in sostituzione della Commissione di Stato per la Pianificazione dello Sviluppo è responsabile della pianifi-

<sup>42</sup> Questa a sua volta viene istituita nel 1998 elevando di livello l'Agenzia Nazionale per la Protezione Ambientale e conferendo alla neo-istituita ASPA il grado ministeriale.

<sup>43</sup> Il Ministero è suddiviso in 14 dipartimenti tra i quali: il dipartimento legislativo, il dipartimento per il controllo totale delle emissioni inquinanti, il dipartimento per la valutazione dell'impatto ambientale, il dipartimento per il controllo ambientale, dipartimento della scienza e tecnologia e per gli standard, il dipartimento per la prevenzione e il controllo dell'inquinamento, il dipartimento per la pianificazione, dipartimento per la supervisione ambientale, il dipartimento per la gestione della sicurezza nucleare.

<sup>44</sup> Le aree sono: Nord (Pechino), Nordest (Shenyang), Nordovest (Xi'An), Est (Nanjing), Sud (Guangzhou), Sudest (Chengdu). Mc Elwee, *op.cit.*, p. 89.

<sup>45</sup> Ad esso è devoluto il controllo del raggiungimento degli obiettivi previsti dai Piani quinquennali. *Ibidem*, p. 36.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 93.



cazione dello sviluppo economico e della gestione di alcune industrie. Le attività della Commissione che maggiormente influiscono sulla protezione ambientale includono: la partecipazione alla formulazione delle direttive sull'utilizzo del territorio, la direzione e il reperimento dei fondi per la strategia di sviluppo delle regioni occidentali, la definizione dei prezzi dell'energia e di altri beni regolati dallo stato, lo sviluppo dei Piani quinquennali per lo sviluppo sociale ed economico, la gestione della politica sul cambiamento climatico;

- il Ministero delle Risorse Idriche è responsabile della gestione delle risorse idriche. Formula piani di protezione delle risorse, designa i bacini idrici in funzione della loro destinazione d'uso, e controlla la qualità delle acque e formula eventuali proposte per limitare la quantità degli scarichi;

- il Ministero delle Finanze approva i finanziamenti esteri e nazionali collegati a progetti ambientali;

- il Ministero delle Costruzioni è responsabile delle infrastrutture dedicate alla depurazione e al trattamento degli scarichi;

- l'Amministrazione per le Foreste elabora i piani di conservazione e rimboschimento delle foreste;

- l'Amministrazione Meteorologica è responsabile per la qualità dell'aria;

- il Ministero dell'Agricoltura è responsabile della gestione delle riserve idriche e delle terre coltivate, controlla l'impiego di sostanze chimiche in agricoltura e gestisce le imprese rurali;

- il Ministero del Territorio e delle Risorse pianifica l'utilizzo del territorio e delle risorse, con particolare riferimento all'amministrazione delle concessioni per l'apertura delle miniere:

- il Ministero delle Comunicazioni condivide con il Ministero della Protezione Ambientale il controllo delle emissioni dei veicoli;

- il Ministero della Salute definisce gli standard di igiene e controlla la qualità dell'acqua potabile;

- il Ministero della Scienza e Tecnologia è l'organismo di riferimento per lo sviluppo scientifico del settore ambientale e coordina i programmi di ricerca nazionali e di collaborazione internazionale;

- l'Amministrazione di Stato per l'Oceano è responsabile della gestione delle coste;

- il Ministero per lo Sviluppo Urbano e Rurale supervisiona l'utilizzo delle risorse idriche sotterranee e i progetti di trattamento delle acque di scarico e della gestione dei rifiuti;

- il Ministero per l'Industria e la Tecnologia Informatica previene e controlla l'inquinamento causato da prodotti dell'industria informatica;

Dal Ministero della Protezione Ambientale dipende l'organizzazione della protezione am-

bientale. Essa si avvale di una struttura che ricalca la suddivisione amministrativa dello stato e ne mutua la differenziazione gerarchica e funzionale. In questo modo l'organizzazione di protezione ambientale è in grado di coprire tutto il territorio secondo un modello sperimentato ed efficiente di relazioni di dipendenza<sup>47</sup>.

Il compito di rendere effettiva la politica ambientale del governo è affidato in buona parte agli Uffici di Protezione Ambientale (UPA). Ad ogni livello di governo dell'amministrazione statale corrisponde un UPA. In ordine decrescente esiste un UPA provinciale, uno di prefettura, o municipale e uno di contea. Ognuno di essi risponde all'UPA immediatamente superiore nella catena gerarchica. L'UPA di contea dipende dall'UPA municipale, o di prefettura, che a sua volta dipende dall'UPA provinciale; quest'ultimo risponde direttamente al Ministero. Per lo svolgimento delle proprie funzioni gli UPA si avvalgono di uffici di rilevazione che raccolgono i dati sull'inquinamento ambientale. Nel 1993 è stato istituito il Centro di Monitoraggio Ambientale Nazionale che, avvalendosi della collaborazione di più di 200 stazioni di monitoraggio mantenute dagli Uffici di Protezione Ambientale locali, fornisce supporto all'attività di controllo del Ministero.

A seconda del livello amministrativo ricoperto ogni UPA svolge determinate funzioni<sup>48</sup>. In linea generale gli UPA sono responsabili della condotta delle ispezioni e, in caso di violazione della normativa, della raccolta di elementi probanti. Possono inoltre imporre sanzioni amministrative a seconda del grado amministrativo che ricoprono: più elevato è il rango dell'UPA

<sup>47</sup> Secondo la suddivisione amministrativa del territorio subito al di sotto del governo centrale vi sono tre entità che operano allo stesso livello: le province, le regioni autonome, le municipalità ad amministrazione centralizzata (Pechino e Shanghai). Subito sotto sono collocate le municipalità a livello di prefettura, ovvero le città che dipendono dai governi delle province e delle regioni autonome.

Queste a loro volta includono tre entità allo stesso livello gerarchico: contee, distretti e città al livello di contea. Tutte queste sono al livello di contea. Scendendo lungo la scala gerarchica si trovano le cittadine e, a un gradino inferiore, i villaggi. I governi fino al livello di cittadina ricevono finanziamenti dal centro e i loro funzionari sono impiegati dello stato; i villaggi sono governati da un comitato di villaggio.

<sup>48</sup> Oltre al compito di applicare leggi e i regolamenti di protezione ambientale ogni UPA ha compiti diversi propri del tipo di governo locale del quale fa parte. A livello provinciale l'UPA prepara delle bozze di regolamenti e norme e ne organizza l'applicazione dopo che le stesse sono state esaminate e adottate; applica la procedura di valutazione dell'impatto ambientale per quanto riguarda importanti piani di sviluppo economico; organizza, sviluppa e supervisiona l'adozione dei progetti di PA, di prevenzione dell'inquinamento e protezione ecologica decisi dal governo dalla provincia; sviluppa piani per il controllo della quantità totale di inquinanti scaricati; partecipa alla compilazione del programma di sviluppo sostenibile della provincia; supervisiona e gestisce la prevenzione dell'inquinamento e le attività di controllo; è responsabile dell'organizzazione della PA nelle città dipendenti e nelle aree rurali; è responsabile della registrazione dei rapporti, del rilascio di permessi e dell'attività amministrativa degli organi di controllo ad esso sottoposti; supervisiona le attività che implicano lo sfruttamento di risorse naturali; è responsabile delle ispezioni amministrative; organizza e sviluppa le ispezioni e svolge attività investigativa in caso di incidenti ambientali; organizza la definizione di standard locali per l'inquinamento e ne controlla l'applicazione; promuove lo sviluppo di un'industria di PA; organizza il sistema e la rete di monitoraggio della qualità ambientale e dell'inquinamento; mantiene i contatti con le organizzazioni ambientali internazionali.

A Livello di Municipalità i compiti sono: la pianificazione del piano di PA della città; il controllo dell'inquinamento; l'organizzazione della valutazione dell'impatto ambientale delle costruzioni; la definizione degli standard e il controllo della loro applicazione; la supervisione della gestione della PA dell'aria, dell'acqua, del suolo e delle risorse naturali; la gestione dei problemi e degli incidenti ambientali; la gestione delle ispezioni

maggiore è la sanzione che può imporre<sup>49</sup>. Gli UPA hanno una certa discrezionalità nel determinare l'importo delle sanzioni e talvolta possono essere autorizzati dal governo locale a definire i limiti temporali entro i quali un'impresa è tenuta a mettersi in regola con la normativa. Alla fine del 2008 ci sono, in tutto il paese circa 3.000 UPA presso i quali lavorano circa 180.000 addetti<sup>50</sup>.

Così come accade a livello centrale anche in periferia gli organismi coinvolti nella protezione ambientale sono numerosi<sup>51</sup>:

- i Comitati di Protezione Ambientale dei Congressi del Popolo contribuiscono a stilare ed approvano i decreti locali in materia di protezione ambientale, revisionano il lavoro dei locali UPA e informano il Congresso del popolo locale in merito al raggiungimento degli obiettivi ambientali e ad eventuali problemi incontrati<sup>52</sup>. I Comitati costituiscono anche importanti canali di partecipazione della cittadinanza alla formulazione degli orientamenti in materia ambientale;

- i Comitati di Protezione Ambientale dei Governi del Popolo sono responsabili del coordinamento del lavoro tra gli UPA locali e gli altri organi di governo. Essi sono gli organi attraverso i quali i governi locali, che hanno l'obbligo dell'applicazione della normativa ambientale, fanno fronte alle responsabilità attribuite loro dal governo centrale.

- A livello di municipalità l'Ufficio del Sindaco è responsabile dell'applicazione delle direttive nazionali e provinciali e delle leggi emanate dal congresso del popolo, in merito alle quali interviene fornendo le interpretazioni applicative. Tra le sue prerogative vi è anche la decisione in merito ad investimenti in campo industriale e della protezione ambientale.

- Le Commissioni di Pianificazione sono responsabili per la revisione dei piani di protezione ambientale redatti degli UPA e per la loro integrazione nei locali piani di sviluppo.

- Gli Uffici finanziari ricoprono un ruolo importante nell'amministrazione delle tariffe per gli scarichi e approvano i piani di impiego annuale dei fondi derivanti dalle multe riscosse dagli UPA.

- Gli Uffici per le Costruzioni Urbane supervisionano alla costruzione delle opere di trattamento delle acque. Tra questi e gli UPA sorgono spesso contrasti in merito a chi debba am-

<sup>49</sup> Un UPA di contea può imporre sanzioni fino a 10.000 yuan, un UPA di città fino a 50.000 yuan, un UPA provinciale fino a 200.000. Vd. Zhang X., *op.cit.*

<sup>50</sup> Zhang X. (2010), "China's Environmental Administrative Enforcement System", Vermont Law School, maggio.

[http://www2.americanbar.org/calendar/section-of-international-law-2011-spring-meeting/Documents/Thursday/Evolution%20of%20Environmental%20Rule%20of%20Law%20in%20China%20and%20India/Final\\_China\\_Envr\\_Admin\\_Enforcement\\_May\\_5\\_2010\[1\].pdf](http://www2.americanbar.org/calendar/section-of-international-law-2011-spring-meeting/Documents/Thursday/Evolution%20of%20Environmental%20Rule%20of%20Law%20in%20China%20and%20India/Final_China_Envr_Admin_Enforcement_May_5_2010[1].pdf)

<sup>51</sup> Mc Elwee, *op.cit.*

<sup>52</sup> I Congressi del Popolo sono "organi del potere statale" e hanno, a livello locale, lo stesso potere del Congresso Nazionale del Popolo a livello centrale. In particolare i decreti emanati dai congressi hanno un rango più elevato dei regolamenti emanati dai governi locali. Vd. Mc Elwee C.R., *op.cit.*, p. 111.

ministrare le tasse pagate dalle imprese per lo scarico dei rifiuti.

- Gli Uffici industriali e commerciali hanno il compito di richiedere l'approvazione degli UPA prima di concedere la licenza per l'esercizio di un'attività.

Un'organizzazione estremamente articolata quindi, che, se da una parte riesce a coprire capillarmente tutto il territorio, dall'altra è soggetta alle conseguenze derivanti dall'esistenza di enti le cui competenze sono spesso sovrapposte, o non ben definite, di un contesto culturale storicamente poco propenso all'osservanza e all'applicazione delle leggi<sup>53</sup>, dalla presenza di interessi particolaristici, spesso contrapposti a quelli dello stato, e di logiche di potere politico ed economico che influenzano le relazioni tra rappresentanti delle istituzioni e appartenenti al mondo industriale.

<sup>53</sup> Come riconosce Deng Xiaoping nel 1986 "Il nostro paese non ha la tradizione dell'applicazione e dell'osservanza delle leggi". Deng Xiaoping, *op. cit.*, p.145.

#### *4. L'applicazione delle politiche di governo.*

##### *Elementi di debolezza e fattori ostativi all'azione regolativa istituzionale.*

#### *4.1 Carenze legislative*

La possibilità di poter attuare una efficace politica di protezione ambientale dipende in buona parte dalla capacità degli enti preposti di perseguire i comportamenti che possono arrecare danno all'ambiente. Questo implica poter disporre di una normativa che prescriva o vieti determinati comportamenti e che, in caso di inadempienza, preveda delle sanzioni che, nel caso ambientale, siano indipendenti dalla constatazione del danno, poiché spesso questo, come nel caso delle emissioni di sostanze inquinanti, non è quantificabile. Oltre a questo l'orientamento prevalente della normativa ambientale internazionale sottolinea la necessità di poter perseguire un comportamento che consapevolmente procuri un grave danno ambientale, indipendentemente dal fatto che l'autore abbia agito in conformità a quanto prescritto. Il principio di base è che l'aderenza alla normativa non deve costituire di per sé un elemento giustificativo e scagionante<sup>1</sup>.

La normativa ambientale della Cina sotto entrambi questi aspetti risulta particolarmente ostica.

Nel primo caso la ragione risiede nella definizione stessa di reato fornita dal diritto penale cinese, secondo il quale una condotta nociva non costituisce di per sé reato se non provoca un grave danno. L'articolo 13 del Codice Penale fornisce la seguente definizione di reato:

<sup>1</sup> “Convention on the Protection of the Environment Through Criminal Law. Law and Explanation report”, Council of Europe, Strasbourg, 4 novembre, 1998.

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/172.htm>

Un reato si riferisce ad un atto che mette in pericolo la sovranità, l'integrità territoriale e la sicurezza dello stato, divide lo stato, sovverte il potere della dittatura democratica del popolo e rovescia il sistema socialista, mina l'ordine pubblico ed economico, viola la proprietà dello stato, la proprietà del popolo, o la proprietà dei cittadini, viola i diritti della persona e ad ogni altro atto che mette in pericolo la società ed è soggetto a sanzioni secondo la legge. Comunque, se il danno provocato non è rilevante, l'atto non è da considerarsi un reato<sup>2</sup>.

Questo principio è stato ripreso nel diritto penale ambientale che, pur riconoscendo quale reato ambientale qualsiasi azione che violi una normativa ambientale, prevede che l'azione condotta *non ottemperando alla normativa* sia perseguibile penalmente solo se comporta delle conseguenze dannose<sup>3</sup>. Nella maggior parte dei casi, data l'impossibilità di quantificare l'entità del danno, sia esso ambientale o sulla salute, questa condizione rende impossibile procedere nei confronti di chi scarica sostanze inquinanti. La condotta non conforme alla normativa, in questo caso, viene quindi sanzionata solo amministrativamente.

L'altro elemento significativo, ovvero la difformità della legislazione cinese rispetto agli orientamenti prevalenti che tendono a separare il diritto amministrativo da quello penale in materia ambientale, risiede nelle fonti del diritto penale ambientale cinese. In Cina il diritto penale ambientale è costituito dalla somma delle norme introdotte nel Codice Penale nel 1997<sup>4</sup>, che regolano la protezione dell'ecosistema, e dal "diritto penale ambientale ausiliario"<sup>5</sup>. Mentre nel primo si trovano i provvedimenti riguardanti i reati ambientali e le relative sanzioni, il secondo indica una serie di regole amministrative la contravvenzione alle quali dovrà essere perseguita secondo le indicazioni del Codice Penale<sup>6</sup>.

La compresenza di due riferimenti normativi deriva dal fatto che il CP, pur elencando una serie di 25 reati ambientali - che vanno dal contrabbando di animali rari, allo smaltimento illegale di rifiuti solidi, all'emissione illegale di permessi per il taglio degli alberi, alle irregola-

<sup>2</sup> Wang S. (2004), "Environmental Crime and Environmental Criminal Law in the People's Republic of China", *European Journal of Crime, Criminal Law & Criminal Justice*, 12, 2: 150-165; Cheng Yang V. (1995), "Punishing for Environmental Protection? Enforcement Issues in China", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 44: 671-682.

<sup>3</sup> Ibidem

<sup>4</sup> "Database of laws and regulations of the People's Republic of China", <http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/Frameset-page6.html>, vedi anche Wang C. (2006), "Chinese Environmental Law Enforcement. Current Deficiencies and Suggested Reforms", *Vermont Journal of Environmental Law*, vol. 8.

<http://www.vjel.org/journal/VJEL10058.html>

<sup>5</sup> Faure M.G., Zhang H. (2011), "Environmental Criminal Law in China. A Critical Analysis", *Environmental Law Reporter*, Environmental Law Institute, Washington DC.

<sup>6</sup> Ad esempio l'articolo 57 della Legge sulle Acque afferma che chi si rende responsabile di azioni quali "l'occupazione, o il furto di beni utilizzati per il controllo delle alluvioni, l'irrigazione e la conservazione delle acque [...] che costituiscono un reato, sarà ritenuto responsabile in accordo a quanto prescritto del Codice Penale".

rità riguardanti la quarantena di animali e piante - non soddisfa le esigenze normative di un settore, quale quello ambientale, in continua evoluzione.

La necessità di regolamentare in maniera sempre più specifica e approfondita il settore, unita alla volontà di mantenere inalterato il CP dopo le modifiche introdotte nel 1997, ha portato alla creazione di un “diritto penale ambientale ausiliario” che comprende tutte le leggi - dalla Legge ambientale, alla Legge sul controllo e la prevenzione dell'inquinamento delle acque, alla Legge sulle foreste, per un totale di settantadue tra leggi e disposizioni - di volta in volta emanate per proteggere l'ambiente e le risorse<sup>7</sup>.

L'esistenza di due riferimenti normativi, in virtù del principio che li pone in relazione, che sancisce che non ci può essere reato penale se non vi è prima stata la violazione di una norma amministrativa, contribuisce tuttavia a rendere complessa l'azione penale in caso di emissione di sostanze inquinanti. Il CP non prevede né il reato di inquinamento atmosferico, né quello di inquinamento dell'acqua. L'articolo di riferimento in entrambi i casi è l'articolo 338 che riguarda i “Reati che provocano gravi danni a causa dell'inquinamento”, ma che tuttavia, pur prevedendo delle pene detentive per chi scarica rifiuti radioattivi o in altri modi inquinanti, subordina l'applicabilità del Codice Penale alla violazione di una norma amministrativa, ovvero del diritto ausiliario<sup>8</sup>. Questo comporta che l'emissione di sostanze inquinanti spesso non venga perseguita, anche in presenza di un grave danno ambientale, se chi se ne rende responsabile ha agito in conformità alla normativa<sup>9</sup>.

In tutti i casi, anche in presenza di un danno, l'aver agito conformemente a quanto previsto costituisce motivo di non applicabilità del CP. La conseguenza immediata e diretta è che generalmente un comportamento è dannoso all'ambiente solo se contravviene a determinate norme amministrative<sup>10</sup>.

Queste comprendono sette tipi di sanzioni<sup>11</sup>, ma le più comuni prevedono multe, ordini di temporanea sospensione delle attività, l'adozione di misure correttive, o il pagamento delle

<sup>7</sup> Faure M.G., Zhang H., *op. cit.*

<sup>8</sup> L'articolo 338 recita: “Chiunque, *contravvenendo alla normativa dello stato*, scarica, smaltisce o tratta rifiuti radioattivi, rifiuti contenenti germi patogeni [...] *causando in questo modo un grave danno ambientale* da inquinamento che causa serie perdite alla proprietà pubblica, o privata, o danni alle persone, sarà condannato alla pena detentiva fino a un massimo di tre anni, oltre al pagamento di una multa; se le conseguenze sono particolarmente gravi sarà condannato ad una pena detentiva di non meno di tre anni, ma non più di sette, oltre al pagamento di una penale” (corsivo mio).

<sup>9</sup> Faure e Zhang sostengono che la legge ambientale in Cina mira a proteggere la gestione dell'ordine pubblico piuttosto che agire direttamente sulla protezione dell'ambiente. Faure M.G., Zhang H., *op. cit.*

<sup>10</sup> Come fa notare Shizhou Wang questa caratteristica della legislazione ambientale rende la stessa, di fatto, secondaria rispetto a quella amministrativa. Wang S., *op.cit.*, p.154.

<sup>11</sup> I provvedimenti prescritti dalla Legge sulle sanzioni amministrative sono: avvertimento disciplinare; multa; confisca di guadagni illegali o beni; sospensione della produzione o dell'attività; temporanea sospensione del permesso o della licenza; detenzione; altri provvedimenti prescritti. Il furto di alberi da foresta prevede anche la pena capitale. Database of laws and regulations of the People's Republic of China”.

[http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2007-12/11/content\\_1383613.htm](http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2007-12/11/content_1383613.htm); vedi anche Cheng Yang V., *op.cit.*

spese per la rimozione degli scarichi inquinanti. Secondo la legge la penale per le imprese che causano danni ambientali da inquinamento dovrebbe essere pari al 20% del danno causato, ma l'importo non può in ogni caso essere superiore ai 200.000 yuan. Per imprese che, causando un inquinamento dell'acqua, provocano gravi perdite economiche, è prevista una multa pari al 30% della perdita, con un importo massimo di 1 milione di yuan che, di fatto, è minimo. Anche la Legge sulla prevenzione e il controllo dell'inquinamento da rifiuti solidi consente multe fino a un milione di yuan, ma di regola l'importo massimo di riferimento è di 200.000 yuan. In realtà le multe sono di 100.000 yuan che sono pari al costo giornaliero di un impianto di depurazione<sup>12</sup>. A queste condizioni l'ammontare delle sanzioni, pur elevato per gli standard locali, non influisce nella maggior parte dei casi che in misura irrilevante sui profitti delle imprese, riducendo gran parte del loro potere deterrente<sup>13</sup>.

Il reato ambientale tende quindi a rimanere circoscritto all'ambito amministrativo, a meno che non si verifichino conseguenze che causano “serie perdite alla proprietà pubblica o privata, o danni alle persone”. In questo caso, e solo in questo, il responsabile è perseguibile secondo il CP. Tuttavia la molteplicità delle forme nelle quali si concretizza la dipendenza reciproca tra Codice Penale e codice ausiliario rende, di fatto, abbastanza complessa l'applicazione della normativa. In alcuni casi la norma amministrativa afferma soltanto che un determinato comportamento sarà perseguito secondo la legge<sup>14</sup>; in altri vengono indicati in generale alcuni provvedimenti del CP ai quali fare riferimento, che tuttavia non sempre contemplano il reato specifico; una terza modalità consiste nell'individuare un articolo che può essere applicato data la similarità delle circostanze<sup>15</sup>; un'ultima individua un reato specifico contemplato nel CP.

Una delle conseguenze di questa situazione è che talvolta i giudici trovano difficoltà ad associare generiche categorie di reati, quali il reato di avvelenamento causato dalla violazione della normativa sul trattamento di sostanze pericolose, con reati ambientali specifici<sup>16</sup>. In altri casi, anche se il Codice Penale prevede vari gradi di pene detentive, di fatto la difficoltà dei

<sup>12</sup> Faure M. G., Zhang H., *op.cit.*

<sup>13</sup> Dong H. (2007), “Why Does Environmental Compliance Cost More than Penalty? A Legal Analysis on Environmental Acts of Enterprises in China”, *Front. Environ. Sci. Engin. China*, 1(4): 434–442.

<sup>14</sup> Afferma l'articolo 61 della Legge sulla prevenzione e il controllo dell'inquinamento atmosferico “.....nel caso in cui si verifichi un inquinamento atmosferico che porti a gravi conseguenze [...] la responsabilità penale sarà perseguita in accordo con la legge”. Lo stesso dicasi per la Legge ambientale adottata nel 1989. Database of Laws and Regulations of the People's Republic of China”.

[http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2007-12/12/content\\_1383930.htm](http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2007-12/12/content_1383930.htm)

<sup>15</sup> È il caso dell'articolo 57 della “Legge sulla prevenzione e il controllo dell'inquinamento delle acque” che afferma che “una violazione della legge che provochi seri danni da inquinamento che comportino gravi danni alla proprietà pubblica e privata e alle persone verrà perseguita in analogia con gli articoli 115 o 187 del Codice Penale”. Vd. Database of laws and regulations of the People's republic of China.

[http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2007-12/13/content\\_1383966.htm](http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2007-12/13/content_1383966.htm)

<sup>16</sup> Wang S., *op. cit.*



giudici nel rapportare la gravità del danno alla pena rende le stesse spesso inapplicabili, con conseguente più frequente ricorso alle sanzioni amministrative<sup>17</sup>.

La scarsa chiarezza della normativa e la discrezionalità consentita ai giudici hanno portato nel corso degli anni a delle sentenze singolari, nelle quali il danno provocato non trova riscontro nella pena. Nei primi anni '80 un uomo viene condannato per aver versato nello Yangtze 3.420 tonnellate di gasolio solo perché “la popolazione richiedeva una forte punizione”, ma la pena viene tramutata in due anni di affidamento ai servizi sociali<sup>18</sup>. La stessa sentenza viene emessa nei confronti di un uomo che scarica in un campo 530 tonnellate di gasolio inquinando 3.5 ettari di terra coltivabile.

Prima che la legge sulla responsabilità ambientale fosse applicabile anche al mondo dell'industria le imprese erano praticamente intoccabili. Anche i casi di grave inquinamento venivano considerati di non rilevanza penale. Nel 1982 la JianJiang Pesticide Factory nella provincia di Guizhou scarica una grande quantità di azoto in un fiume provocandola morte di più di 330.000 tonnellate di pesce e inquinando l'unica sorgente di acqua di tre contee. Secondo la normativa amministrativa l'impresa viene condannata al pagamento di una multa di 100.000 yuan, pari a 12.000 dollari del tempo, e il segretario del partito responsabile dell'operazione riceve solo un “avvertimento”.

Di questa situazione di flessibilità normativa beneficiano anche le imprese statali che, nel 1988 sono responsabili di più dell'80% delle acque di scarico di tutto il paese. In considerazione della difficoltà di procedere nei confronti di imprese, che altro non sono che emanazione dello stato, viene chiesto a chi deve applicare la normativa di tenere conto dei “fattori storici” che, venti anni prima, hanno portato a costruire delle imprese senza tenere conto delle conseguenze ambientali<sup>19</sup>.

In questo modo da una parte lo stato delega agli organismi di protezione ambientale una serie di compiti e di responsabilità connesse all'applicazione della normativa, garantendo il diritto di sanzionare eventuali manchevolezze, dall'altra la legislazione ambientale è spesso imprecisa, vaga e di difficile applicabilità e non fornisce agli organi che la devono far applicare dei riferimenti validi.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Chen Yang V., *op. cit.*

<sup>19</sup> Ibidem

#### 4.2 Il caso della Legge sulla valutazione dell'impatto ambientale

Il caso della Legge sulla valutazione dell'impatto ambientale rappresenta un esempio di come una normativa possa essere aggirata a causa della genericità e della poca chiarezza.

Nel gennaio 2005 l'ASPA ordina la sospensione di 30 grandi progetti, per un valore totale di 117.9 miliardi di yuan, per non conformità con la Legge sulla valutazione dell'impatto ambientale<sup>20</sup>. Il provvedimento suscita clamore, anche per la partecipazione a molti di questi progetti di grandi aziende di stato tra le quali anche la China Three Gorges Project Corporation, un'azienda statale il cui "rango amministrativo" è pari a quella dell'ASPA<sup>21</sup>. Questo evento non è che il primo di una serie di provvedimenti dell'Agenzia, finalizzati a costringere le imprese a seguire le direttive della legge, che da quel momento in poi si susseguono in tutto il paese e che culminano in una campagna nazionale che dal marzo 2006 all'aprile 2007 porta alla sospensione del processo di approvazione di 43 progetti, per un totale di 115.9 miliardi di yuan, perché i proponenti non si sono conformati alle regole della Legge che prevede la partecipazione pubblica alla valutazione delle conseguenze ambientali del progetto<sup>22</sup>.

Quanto accaduto se da una parte evidenzia la volontà del governo di combattere il problema dell'inquinamento ambientale, dall'altra rappresenta un sintomo di debolezza dell'azione legislativa e di applicazione della legge. L'analisi delle procedure di applicazione della Legge sull'impatto ambientale illustra le principali difficoltà che gli addetti alla protezione ambientale incontrano quando devono applicare le leggi ambientali e fornisce un esempio di come le lacune legislative vengano utilizzate per eludere la legge.

La Legge sulla valutazione dell'impatto ambientale divide i progetti in tre categorie in base al potenziale impatto ambientale: serio, leggero, minimo. A seconda della categoria di appartenenza i proponenti devono presentare rispettivamente un rapporto di impatto ambientale, una dichiarazione di impatto ambientale, una scheda di registrazione. I requisiti riguardanti i tre documenti sono diversi per ciascuno di essi. Mentre nel primo caso è richiesta un'analisi dettagliata del progetto, delle conseguenze ambientali, delle contromisure adottate per mitigarle e dei sistemi di controllo che si intende adottare, negli altri due casi questi elementi non sono richiesti. La normativa prevede inoltre che il rapporto e la dichiarazione debbano essere preparati da istituti specializzati e qualificati per svolgere questo tipo di analisi, la cui compe-

<sup>20</sup> Zhao Y. (2009), "Assessing the Environmental Impact of Projects: a Critique of the EIA Legal Regime in China", *Natural Resources Journal*, vol. 49: 485-524.

<sup>21</sup> In Cina i rapporti tra organi di governo e tra questi e il mondo industriale sono regolati in buona parte dal rango amministrativo che stabilisce la differenza gerarchica tra due enti. In particolare un rango amministrativo elevato consente ad un'impresa di negoziare, o sottrarsi ad eventuali sanzioni. In quell'occasione i giornali parlano di un "temporale della protezione ambientale".

<sup>22</sup> Zhao Y., *op. cit.*

tenza sia attestata dal Ministro della Protezione Ambientale. Le schede possono essere compilate direttamente dai proponenti il progetto.

Per evitare incertezze il MPA ha emanato un inventario dei progetti che definisce quali debbano essere inseriti nella prima categoria e come tali, oltre alla preparazione del rapporto, siano anche soggetti alla valutazione pubblica sull'impatto ambientale. I progetti che non rientrano in questa categoria devono seguire la procedura prevista per le altre due<sup>23</sup>.

Come sottolinea Zhao i dati sulla suddivisione dei progetti per categorie suscitano un primo dubbio: ben due terzi dei progetti rientrano tra quelli per i quali non solo non è necessaria la valutazione pubblica, che sottoporrebbe il progetto all'esame attento di chi ne sopporterebbe le conseguenze in termini di inquinamento ambientale, ma anche la compilazione dei documenti di presentazione può essere preparata dal proponente, senza alcuna interferenza di specialisti esterni<sup>24</sup>. A queste condizioni non è possibile escludere che, pur di non doversi sottoporre a valutazioni "scomode", chi presenta un progetto tenda in qualche modo a declassificarlo pur di farlo rientrare tra quelli ad impatto ambientale minimo.

Una volta avviata la procedura la suddivisione dei progetti, ad eccezione di quelli che riguardano impianti nucleari, per i quali è previsto il segreto di stato, o "di importanza particolare", è di competenza degli UPA periferici che se li suddividono a seconda dello status del proponente e del costo del progetto. In questo modo un UPA di provincia è competente per progetti più importanti e così via in senso discendente. Poiché la disponibilità di personale specializzato è proporzionale alle disponibilità finanziarie dell'UPA e poiché normalmente gli UPA di rango superiore hanno più fondi, è diventata una pratica normale tra chi propone i progetti di suddividerli in modo da evitare l'esame da parte degli UPA di provincia e di città. Così, di fatto, più di due terzi dei progetti sono soggetti al giudizio degli UPA di contea<sup>25</sup>. Questi, oltre alle oggettive difficoltà di valutazione dovute alla mancanza di personale competente in materia, sono anche soggetti alle pressioni di governi locali che sono favorevoli a qualsiasi iniziativa imprenditoriale produca occupazione e redditi tassabili. La conseguenza è che, in molti casi, l'approvazione ai progetti viene concessa anche senza la valutazione sull'impatto ambientale. In alcuni casi i progetti iniziano anche senza l'approvazione.

Qualora il progetto debba essere valutato a livello superiore la legge prevede che gli esperti incaricati della valutazione vengano scelti tra un elenco compilato dall'ASPA e che del giudizio formulato si tenga conto in sede di approvazione. Tuttavia, poiché la Legge non defini-

<sup>23</sup> Come sottolineano Sinkule e Ortolano, nonostante l'apparente specificità e completezza della normativa, chi prepara la valutazione dispone di una notevole discrezionalità in merito alla decisione su quale impatto e su quali elementi valutare. Sinkule B.J., Ortolano L. (1995), *Implementing Environmental Policy in China*, Praeger, Westport CT.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Ibidem

sce un ruolo per i membri degli UPA in tale sede, il loro contributo termina con la compilazione del documento, senza poter fornire la garanzia che gli interessi ambientali vengano difesi in sede decisionale<sup>26</sup>.

A livello centrale la situazione non è migliore e spesso si tende ad approvare i progetti senza la presentazione del rapporto. In altri casi alcuni ministeri, convinti che la legge lo consenta, approvano i rapporti internamente senza avvalersi del personale indicato dall'ASPA<sup>27</sup>. Questo atteggiamento è causa di attriti tra l'ASPA e i ministeri interessati e di conseguenti ritorsioni, con conseguenti rallentamenti dei lavori. La presenza di questi attriti, che degenerano spesso in conflitti interministeriali, è rivelatrice dell'importanza degli interessi in gioco e dell'incapacità a livello ministeriale di superare le logiche di parte senza l'intervento di organi superiori. Nonostante la disposizione dell'ASPA nel gennaio 2005 solo l'intervento di Wen Jiabao, allora premier, ha effettivamente portato all'interruzione di tutti i progetti.

Un aspetto poco chiaro della Legge riguarda la partecipazione pubblica alla valutazione. Per ovviare alla regola che prevede tale partecipazione solo per i rapporti, e quindi solo per un numero minore di casi, l'ASPA ha emanato delle "Misure provvisorie sulla partecipazione pubblica alla valutazione sull'impatto ambientale" nelle quali si fissa un limite di tempo di dieci giorni durante i quali le informazioni riguardanti il progetto devono essere rese accessibili. Tuttavia successivamente è stata la stessa ASPA che ha escluso che alcune informazioni possano essere rese pubbliche. In alcuni casi la partecipazione della popolazione alla valutazione viene vista come non necessaria e non desiderata data la mancanza di conoscenze specifiche in materia di protezione ambientale<sup>28</sup>.

Anche l'obbligo di presentazione del rapporto è motivo di perplessità. Poiché le sanzioni sono alquanto irrisorie, dalla sospensione del progetto con obbligo di presentazione del rapporto, ad una penale di 200.000 yuan in caso di ritardo, molte imprese iniziano la costruzione senza presentarlo, salvo redigerlo in un secondo tempo, nel caso in cui vengano scoperte<sup>29</sup>. Inoltre, anche qualora la documentazione venga presentata non vi è tuttavia la certezza che le imprese mettano in atto effettivamente tutte le misure elencate<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Zhu D., Ru J. (2008), "Strategic Environmental Assessment in China: Motivations, Politics, and Effectiveness", *Journal of Environmental Management*, 88: 615-626.

<sup>27</sup> Zhao Y., *op.cit.*

<sup>28</sup> Wing Hung Lo C., Wing Leung S. (2000), "Environmental Agency and Public Opinion in Guangzhou: the Limits of a Popular Approach to Environmental Governance", *The China Quarterly*, 163: 677-704.

<sup>29</sup> "China. Environmental Strategy Paper" (1992), The World Bank, Washington D. C.

<sup>30</sup> Secondo Sinkule e Ortolano le imprese generalmente mettono in atto due strategie per sottrarsi alla normativa: la resistenza massiva e il "tokenism". Il primo caso si verifica quando il progetto viene portato a termine senza la presentazione del rapporto, fidando sul fatto che gli UPA non hanno le capacità, o i "muscoli politici", per perseguire chi non si conforma alla normativa. Nel secondo le imprese preparano la documentazione, ma non si conformano a quanto previsto. Sinkule B.J., Ortolano L., *op.cit.*, p. 192.

### 4.3 I governi locali

In virtù di quanto stabilito dalla legge che prevede che i leader politici dei governi locali siano responsabili dell'attività di protezione ambientale e che in sede di valutazione del loro operato si debba tenere conto dei risultati da essi raggiunti in campo ambientale, i governi locali rivestono un ruolo di importanza primaria per l'attuazione delle politiche ambientali del governo. A questo fine essi dispongono sia di un'organizzazione di protezione ambientale i cui enti periferici, gli UPA, hanno delle direttive precise ed un ruolo chiaramente definito, sia degli strumenti per intervenire nei confronti di quelle imprese la cui attività risulti particolarmente nociva per l'ambiente. Tuttavia la situazione nella quale i governi locali si trovano in seguito all'attuazione delle riforme del 1978 e al conseguente decentramento economico ed amministrativo continua ad influire pesantemente sull'atteggiamento degli amministratori locali nei confronti sia della normativa ambientale, che degli UPA che la devono applicare.

Prima del 1980 tutte le entrate dei governi locali, provenienti in gran parte dai profitti e dalle tasse pagate dalle imprese statali, venivano trasferite al governo centrale che, dopo aver vagliato le esigenze di spesa dei governi locali, decideva le priorità, approvava i budget e provvedeva a redistribuire parte delle entrate<sup>31</sup>. In questo modo il governo mediante il trasferimento alle province più povere dei capitali derivanti dalle rimesse fiscali dei governi locali più ricchi, consentiva anche a queste di far fronte alle spese correnti<sup>32</sup>.

A partire dal 1980, nel contesto generale del programma di decentralizzazione e responsabilizzazione dei governi locali promosso da Deng Xiaoping, il sistema fiscale subisce una serie di cambiamenti successivi, finalizzati in prima istanza a consentire ai governi locali una maggior disponibilità finanziaria per far fronte alle proprie esigenze. Una prima concessione ai governi locali viene fatta con il sistema del contratto di responsabilità che consente a questi ultimi di trattenere il 20% delle tasse raccolte, versando la parte rimanente allo stato<sup>33</sup>. Per contrastare la marcata differenziazione tra le province che questo sistema comporta e l'aumento della disparità tra province ricche e povere, il governo nel 1985 modifica il contratto con i governi locali, consentendo ai più poveri di mantenere una percentuale maggiore delle

<sup>31</sup> Esisteva una suddivisione delle responsabilità tra il centro e la periferia: mentre il primo si occupava della difesa, dello sviluppo economico, della politica industriale e dell'amministrazione dello stato, i governi locali facevano fronte ai costi di finanziamento dei servizi pubblici quali educazione, sanità, pensioni, assistenza alle famiglie più povere.

<sup>32</sup> Ad esempio mentre Shanghai rimetteva al governo centrale fino all'80-90% delle proprie entrate, Guizhou finanziava più dei due terzi delle proprie spese grazie ai sussidi governativi. Vd. Wong C. (2000), "Central Local Relations Revisited: the 1994 Tax Sharing Reform and Public Expenditure Management in China", paper prepared for the conference on "Central-Periphery Relations in China: Integration, Disintegration, or Reshaping of an Empire?", Chinese University of Hong Kong.

<sup>33</sup> Per una panoramica del sistema di tassazione prima delle riforme del 1994 si veda Oi J.C. (1999), *Rural China Takes off*, University of California Press, Berkeley.

tasse raccolte rispetto a governi come Shanghai, Pechino, o Tianjin che possono disporre di maggiori introiti. Tuttavia l'aumento della pressione fiscale sulle province "ricche" provoca un calo degli incentivi ad aumentare la produzione e la conseguente diminuzione delle entrate a livello centrale causata dalla riduzione della base tassabile.

Per rimediare il Consiglio di Stato, nel 1988, decide di adottare un nuovo sistema fiscale, il "sistema di contratto fiscale", che diminuisce la parte di entrate che i governi locali devono versare al centro. Questa concessione, aggiunta alle manovre finanziarie messe in atto dai governi locali per diminuire sempre di più la quota destinata al centro, quali lo spostamento di quote dal budget ufficiale a fondi extra budget, produce tuttavia una drastica diminuzione delle entrate a livello centrale<sup>34</sup>; il governo si trova così costretto a tagliare i trasferimenti di denaro alla periferia, obbligando i governi locali a farsi carico di maggiori spese. Consapevole delle potenziali conseguenze politiche derivanti dall'incapacità di poter utilizzare il meccanismo redistributivo il governo, al fine di recuperare parte della sua capacità finanziaria, interviene ancora una volta con un pacchetto di riforme che prevede la sostituzione del sistema del contratto fiscale con quello del sistema di assegnazione delle tasse.

Nel novembre 1993 la terza sessione Plenaria del 14° Congresso del partito annuncia una serie di riforme economiche. All'interno delle "Decisioni su questioni riguardanti l'istituzione di una economia socialista di mercato" viene definita una serie di provvedimenti finalizzati a riformare il sistema fiscale al fine di spostare verso il centro parte delle tasse raccolte a livello periferico<sup>35</sup>. Il nucleo di questo pacchetto di riforme riguarda un nuovo sistema di tassazione che cambia il modo in cui le entrate vengono distribuite tra governo centrale e governi provinciali. Le tasse vengono suddivise in centrali, locali e condivise. Le prime sono quelle i cui proventi possono essere utilizzati per obiettivi nazionali, le tasse condivise servono a finanziare lo sviluppo economico, mentre a livello locale rimangono quelle i cui proventi vengono utilizzati per la gestione delle spese locali.

Al fine di mantenere una sufficiente capacità finanziaria lo stato si riserva la riscossione delle tasse sui profitti delle imprese statali e di alcune imprese finanziarie e quelle derivanti dai dazi doganali. Ai governi locali sono lasciate le rendite provenienti dalle attività economiche locali quali la tassa sui redditi delle imprese locali, quella sui redditi individuali e quella sulle attività commerciali. Tra le tasse i cui introiti devono essere divisi tra centro e periferia la più significativa è quella sul valore aggiunto il cui 75% va al governo centrale e il 25%

<sup>34</sup> Dalla fine degli anni '70 al 1993 il rapporto tra le entrate fiscali raccolte dal governo e il GDP passa dal 35% al 12.6%. She C., Jin J., Heng-fu Z. (2006), *Fiscal Decentralization in China*, Washington DC, The World Bank, p. 4.

<sup>35</sup> Wong C. (1997), "Overview of Issues in Local Public Finance in the PRC" in Wong C. P., *Financing Local Government in the People's Republic of China*, Oxford University Press, Oxford, p. 38.

viene suddiviso tra provincia, prefettura/città, contea e cittadina.

Questa revisione del sistema di tassazione comporta un aumento della pressione sui governi locali di livello gerarchico inferiore che, a fronte di un taglio della disponibilità finanziaria, mantengono le stesse responsabilità<sup>36</sup>. Al governo centrale rimangono oltre ai compiti connessi alla gestione dell'amministrazione centrale, quelli riguardanti la difesa, le relazioni estere, lo sviluppo di progetti di importanza primaria, mentre altre spese, quali l'educazione superiore e la ricerca, vengono condivise tra i livelli superiori<sup>37</sup>. Il governo centrale interviene inoltre a livello locale qualora un'amministrazione non riesca a far fronte alle spese di propria competenza, o nel caso della costruzione di opere di importanza nazionale, per le quali i governi locali intervengono solo in parte.

Poiché le linee guida riguardanti la suddivisione delle spese a livello locale non sono sufficientemente chiare gli organi di governo sovraordinati nella gerarchia dell'amministrazione periferica godono, sotto questo aspetto, di una certa libertà<sup>38</sup>. Le province determinano le spese alle quali dovranno far fronte le prefetture/città, queste determinano le spese delle contee e così via fino alle cittadine in un processo di delega successiva di responsabilità che influisce pesantemente sul bilancio di queste ultime<sup>39</sup>, le quali da parte loro non hanno altra scelta che tassare il più possibile cittadini e imprese e, laddove questo non sia possibile, interrompere la fornitura di servizi.

Nonostante il governo centrale abbia introdotto nuove tasse per consentire alla periferia di mantenere un'adeguata fonte di introiti in grado di sopperire al trasferimento di capitali verso il centro, di fatto, anche a causa della relativa inconsistenza delle entrate derivanti dalla tassazione agricola<sup>40</sup>, le finanze locali dipendono dalle entrate derivanti dalle tasse condivise con il governo centrale<sup>41</sup> e, nonostante queste, nella maggior parte dei casi le amministrazioni locali non riescono a far fronte alle spese di competenza. Il governo interviene con finanziamenti *ad hoc*, ma la situazione generale non migliora e molti governi locali, che sono in stato di perenne indebitamento, non riescono a raggiungere gli standard di qualità definiti dal cen-

<sup>36</sup> Queste riguardano la costruzione e l'ammodernamento delle industrie di proprietà del governo locale, l'assistenza alla produzione agricola, lo sviluppo agricolo e la conservazione delle risorse idriche locali, le spese relative all'educazione di base, alla sanità e ai servizi sociali locali, l'edilizia, l'assistenza sociale e le pensioni, le spese amministrative.

<sup>37</sup> Vd. Fock A., Wong C. (2008), *Financing Rural Development for a Harmonious Society in China*, The World Bank, Washington DC.

<sup>38</sup> La Budget Law, che assegna le responsabilità al governo centrale e a quelli locali, lascia alla discrezione delle province l'ulteriore suddivisione tra i governi ad esse sottoposti.

<sup>39</sup> She C., Jin J, Heng-fu Z., *op.cit.*, p. 36. In particolare la contea è diventata il livello di governo al quale è assegnata la responsabilità di servizi pubblici nelle aree rurali.

<sup>40</sup> Wong C., "Rural Public Finance" in Wong C., *op.cit.*, pp. 167-212.

<sup>41</sup> She C., Jin J., Heng-fu Z., *op.cit.*, p.26.

tro per alcuni servizi primari quali l'educazione e la sanità<sup>42</sup>. Altri riescono a sopravvivere solo facendo ricorso a prestiti, grazie ai quali possono far fronte alle spese ordinarie quali i servizi di base alla popolazione e il pagamento degli stipendi agli impiegati statali<sup>43</sup>.

Questa situazione migliora parzialmente dopo la fine degli anni '90 grazie all'impegno del governo centrale che, nell'ambito del progetto di realizzazione di una società armoniosa, inizia a finanziare alcuni servizi pubblici nel campo dell'educazione e dell'assistenza sanitaria. Tuttavia, nonostante il rilevante impegno del governo nel trasferire ingenti quote di denaro per finanziare i servizi di pubblica utilità nelle aree rurali, i risultati variano significativamente<sup>44</sup> tra le amministrazioni locali che, anche nei casi più fortunati, non riescono neanche con l'aiuto di questi finanziamenti a far fronte alle spese approvate dal governo centrale<sup>45</sup>. In queste condizioni la maggior parte dei governi, non avendo alcuna autonomia fiscale poiché le tasse vengono decise dal governo, è costretta a fare ricorso ai fondi extra budget e a soluzioni "innovative"<sup>46</sup>.

I fondi extra-budget sono costituiti da vari tipi di tasse che vengono, a vario titolo, imposte dal governo locale, - quali quella sulle attività commerciali, sulla manutenzione delle strade, o sull'acquisto dei veicoli - i cui proventi non vengono divisi con il livello superiore, ma rimangono sotto la completa gestione del governo locale<sup>47</sup>. Nonostante un tentativo di disciplinarne l'utilizzo fatto con le riforme del 1994, questi fondi hanno assunto un'importanza sempre crescente e sono diventati una fonte di finanziamento sempre più importante a livello locale, soprattutto per le amministrazioni delle cittadine, che grazie a questa modalità di tassazione riescono ad aumentare le entrate tassando soprattutto le imprese rurali, i cui profitti non rientrano nel budget ordinario del governo locale, che diventano così un'importante fonte di sopravvivenza sia a livello di cittadina, che di villaggio<sup>48</sup>. Nel 1993 questo tipo di fondi

<sup>42</sup> *China: Public Services for Building the New Socialist Countryside*, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, Washington DC, 2007, p. 146.

<sup>43</sup> Ciononostante molti governi locali sono perennemente sull'orlo della bancarotta. She C., Jin J, Heng-fu Z., *op.cit.*, p. 28.

<sup>44</sup> The World Bank, 2007, *op. cit.*, pp. 150-156.

<sup>45</sup> Per un'analisi delle spese a livello locale si veda: Fock A., Wong C., *op. cit.*

<sup>46</sup> La mancanza di fondi per lo svolgimento delle attività istituzionali ha portato all'emergere di soluzioni creative e talvolta anche illegali. La sezione dei pompieri di un distretto di Pechino utilizzava l'accesso privilegiato alla fornitura idrica per gestire un autolavaggio, mentre una stazione di polizia gestiva un ristorante per potersi pagare gli informatori. Abbastanza diffuso da parte di chi è responsabile delle riserve naturali è l'accordo con gli abitanti per la pesca illegale, il taglio degli alberi e l'estrazione di minerali. In alcuni casi sono i governi locali stessi che intraprendono attività lucrative quali ad esempio lo sfruttamento della prostituzione. Vd. Saich T. (2000), "The Blind Man and the Elephant" in Kipnis A., Tomba L., Unger J., *Contemporary Chinese Society and Politics*, Routledge, London & NewYork.

<sup>47</sup> Non sempre queste tasse sono legali, come ad esempio la tassa sull'istruzione obbligatoria che viene imposta in alcune province molto povere. Per un elenco delle fonti dei fondi extra-budget si veda: *China, National Development and sub-National finance*, The World Bank, Washington DC, 2002.

<sup>48</sup> Ad esempio nei sobborghi di Shanghai la massa delle entrate extra budget proviene da tasse pagate dalle imprese rurali. Nella provincia di Hunan le imprese rurali erano soggette a 100 diversi tipi di tasse da parte di 60 agenzie diverse. Uno studio della World Bank afferma che le tasse, a vario titolo imposte, assorbono il dei profitti



ammonta al 26.5% del totale dei redditi disponibili a livello di cittadina<sup>49</sup>.

In questo modo le imprese rurali sono diventate una fonte preziosa di introiti per le casse dei governi locali che hanno iniziato a favorire in ogni modo la loro diffusione lasciando da parte qualsiasi considerazione sulle conseguenze ambientali che questa avrebbe comportato. In pochi anni si è verificato un fiorire di imprese la cui ragione di essere, in molti casi, indipendentemente da considerazioni riguardanti l'esistenza di infrastrutture, di personale qualificato e dei requisiti ambientali, non è altro che quello di generare profitti che possono essere tassati. La presenza delle imprese comporta non solo benefici economici per la popolazione e per il governo locale, che in questo modo riesce a far fronte alla richiesta di infrastrutture, ma anche sociali, poiché le imprese statali forniscono ai propri dipendenti tutti quei servizi quali assistenza sanitaria, pensioni, alloggi, che altrimenti graverebbero sull'amministrazione. Questi benefici contribuiscono in maniera rilevante al benessere della popolazione e per questo sono tenuti in elevata considerazione dai leader politici, la cui carriera è in buona parte legata alla loro capacità di mantenere l'ordine sociale.

I governi locali, consapevoli dell'importanza del settore, si sono così trasformati in vere e proprie organizzazioni imprenditoriali, dando luogo ad un fenomeno di imprenditorialità governativa grazie al quale le imprese rurali si sono diffuse nel paese<sup>50</sup>. I leader politici locali, legittimati nel loro ruolo di protettori del benessere della comunità ad entrare nel merito della gestione di ogni aspetto della vita pubblica che abbia risvolti economici, dirigono sotto varie forme e a diversi livelli anche la politica delle imprese<sup>51</sup>. In misura sempre maggiore le sorti di un'impresa sono il risultato di una decisione collegiale che coinvolge i più importanti dipartimenti del governo locale. Data la loro importanza nella vita della comunità qualsiasi spesa viene valutata alla luce delle conseguenze che essa può avere sull'andamento di queste in termini di profitto, di eventuali multe, o sospensioni dell'attività, o chiusura. In questo contesto vengono valutate anche le spese connesse alla protezione ambientale<sup>52</sup>.

A seconda del tipo di rapporto che si crea tra le imprese e i funzionari del governo locale questi ultimi possono agire come una sorta di consiglio di amministrazione che controlla e

53% a livello nazionale, con punto del 65-75% nella provincia di Jiangsu. Wong C., *op. cit.*, pp. 204-205.

<sup>49</sup> Ibidem, p.59.

<sup>50</sup> Jean Oi definisce questo fenomeno come "corporativismo dello stato locale" per definire una forma di relazioni tra stato e società nella quale gli interessi sociali vengono organizzati e integrati al fine di raggiungere obiettivi di livello superiore – ad esempio la stabilità e la crescita economica della società. Vd. Oi J.C., *op. cit.* Si veda anche Young S., Gang Y. (1994), "Private Enterprise and Local Government in Rural China" in Findlay C., Watson A., Wu H.X., *Rural Enterprises in China*, The Macmillan Press, London.

<sup>51</sup> Walder A.G. (1998), "Zouping in Perspective" in Walder A.G. ed., *Zouping in Transition: The Process of Reform in Rural North China*, Cambridge, MA, Harvard University Press, pp.16-23. Per il ruolo dei leader locali nelle industrie: Chen H. (2000), *The Institutional Transition of China's Township and Village Enterprises*, Ashgate, Aldershot.

<sup>52</sup> Sinkule B., Ortolano L., *op. cit.*, pp. 203-204.

favorisce lo sviluppo delle industrie locale mediante la concessione di licenze, prestiti, capitali iniziali o finanziamenti per lavori di ampliamento e ristrutturazione. Nel caso delle imprese statali i funzionari concedono i fondi necessari a coprire eventuali perdite precedentemente a carico del governo centrale, forniscono energia e materiali a prezzi di favore, adottano criteri elastici in merito all'applicazione di norme ambientali particolarmente restrittive, forniscono consulenza e tecnologia, concedono trattamenti di favore per il pagamento delle tasse<sup>53</sup>. In alcuni casi diventano veri e propri punti di riferimento per la fornitura di servizi e informazioni su prodotti, tecnologie e mercati, o decretano la chiusura delle imprese non più redditizie. In altri i funzionari locali possono essere a capo di un'impresa o semplicemente fornire direttive alle imprese locali riguardo alla nomina dei vertici, alle politiche di investimento, alle promozioni e alle quote di produzione<sup>54</sup>. In questo modo, grazie alle informazioni di cui dispongono, alla possibilità di mobilitare capitali e di intervenire in favore delle imprese che abbiano dei problemi con alcune normative, o con degli ispettori troppo zelanti, e di decidere chi deve essere assunto, i leader politici locali hanno la possibilità di allargare il proprio potere all'interno della comunità<sup>55</sup>.

In questo contesto l'azione di controllo degli organi periferici di protezione ambientale si scontra con la ferma determinazione degli amministratori locali a non perdere fonti importanti di reddito e potere, indipendentemente da considerazioni di carattere ambientale<sup>56</sup>. A rendere più difficile il compito degli UPA contribuiscono alcuni aspetti organizzativi propri dell'organizzazione di Protezione Ambientale e i rapporti gerarchici e funzionali che intercorrono tra questa e altri enti istituzionali.

<sup>53</sup> Vedi Guo X. (1999), "The Role of Local Government in Creating Property Rights: a Comparison of Two Township in Northwestern Yunnan" in Oi J.C., Walder A.G. eds., *Property Rights and Economic Reform in China*, Stanford University Press, Stanford.

<sup>54</sup> Il processo si sviluppa in due fasi: 1) I funzionari locali si appropriano del controllo dell'economia locale e creano le imprese alla cui guida pongono se stessi, o un membro della propria famiglia 2) le imprese vengono trasformate in società per azioni nelle quali i funzionari detengono la maggioranza delle azioni. Vedi Lin N., Chen J.J. (2009), "Local Elites as Officials and Owners" in Oi J.C., Walder A.G. eds., *op.cit.* Per il ruolo delle relazioni parentali nella gestione delle imprese si veda Zelin M.(2009), "The Firm in Early Modern China", *Journal of Economic Behavior and Organization*, 71: 623-637.

<sup>55</sup> Come afferma Zhang: "The nature of the close involvement of local governments in the local economy is not just to accumulate personal or organizational wealth. Rather, their involvement has much to do with a concern to maintain and expand their power over local society, which has been largely eroded by the de-collectivization of agricultural production in the early period of the economic reforms". Zhang J. (2004), *Government and Market in China: A Local Perspective*, Nova Science Publishers, Hauppauge, NY, p.25. Si veda anche: Kai J., Kung S. (2009), "The Evolution of Property Rights in Village Enterprises: the Case of Wuxi County" in Oi J. C., Walder A. G. eds., *op.cit.*

<sup>56</sup> Sull'atteggiamento dei quadri di governo nei confronti delle riforme si veda: Ma S. K. (1990), "Chinese Bureaucracy and Post-Mao Reforms: Negative Adjustment", *Asian Survey*, Vol. 30, No. 11: 1038-1052. Un interessante descrizione delle resistenze dei governi locali alle direttive del centro è si trova in: Zhou X. (2010), "The Institutional Logic of Collusion Among Local Governments in China", *Modern China*, 36, 1: 47-78.

#### 4.4 Le difficoltà degli organi periferici

##### a) Doppia dipendenza

Nonostante l'emanazione della normativa riguardante la responsabilizzazione degli amministratori locali in materia di protezione ambientale, l'inserimento dei risultati da questi conseguiti nel settore ambientale quale elemento di valutazione per la progressione di carriera e l'introduzione nel 2004 del "GDP verde", la mancanza di meccanismi precisi per l'attribuzione di responsabilità nei confronti dei leader politici locali e la perdurante maggiore sensibilità di questi per lo sviluppo economico fanno sì che la protezione ambientale rappresenti di fatto un fattore di secondo ordine nella politica dei governi periferici.

Questo aspetto costituisce un importante ostacolo all'azione degli UPA locali che, oltre ad essere inseriti nella struttura di protezione ambientale alle dipendenze del Ministero per la Protezione Ambientale, fanno parte anche della struttura di governo a livello locale. L'UPA provinciale è alle dipendenze del governatore della provincia, l'UPA municipale alle dipendenze del sindaco, l'UPA a livello di contea alle dipendenze del magistrato di contea.

Questa doppia linea di dipendenza è comune a tutti gli enti di governo<sup>57</sup>. Fino a livello di cittadina ogni organo di governo è inserito in due linee di interdipendenza: una funzionale e l'altra geografica. Un ente locale è collegato tramite relazioni di linea (*tiao-tiao*) ai propri organi superiori e mediante relazioni di area (*Kuai-kuai*) agli organi di governo della propria giurisdizione<sup>58</sup>. Ad esempio per quanto riguarda il settore industriale l'Ufficio per l'Industria Chimica di un governo municipale è inserito nella catena dell'Ufficio di Stato per le Industrie Chimiche, ma allo stesso tempo fa parte del sistema di governo della città e in quanto tale è alle dipendenze del sindaco.

Questo sistema comporta chiaramente delle difficoltà nella misura in cui le direttive degli organi centrali si scontrano con gli interessi degli enti di governo locali. Nel caso degli UPA la possibilità degli addetti di applicare le direttive viene spesso frenata dalla volontà del governo locale, qualora questo intraveda una potenziale minaccia agli interessi economici propri e della popolazione. Questo può accadere se l'UPA decide di intervenire imponendo il pagamento di una multa, o in casi estremi la sospensione delle attività o la chiusura, nei confronti di un'impresa la cui attività costituisce, oltre che assicurazione di impiego per la cittadinanza, fonte di introiti per le casse dell'amministrazione<sup>59</sup>.

<sup>57</sup> Ma X., Ortolano L., *op. cit.*, pp.36-40; Sinkule B., Ortolano L., *op. cit.*, pp.15-18.

<sup>58</sup> Per l'importanza delle relazioni *kuai-kuai* si veda Sinkule B.J., Ortolano L., *op.cit.*, p.14.

<sup>59</sup> Questo problema è noto anche agli ispettori del fisco, anche loro come gli addetti agli UPA, in una posizione

La posizione degli UPA in casi di questo genere è tutt'altro che semplice. In quanto enti facenti parte dei governi locali i dirigenti degli UPA dipendono sia finanziariamente che per la progressione di carriera da chi è a capo del governo locale che decide il budget da assegnare all'UPA per lo svolgimento delle sue funzioni e ha il potere di rimuoverne il direttore<sup>60</sup>. In queste condizioni le possibilità di azione degli UPA sono vincolate alla loro capacità di mettere in pratica le direttive provenienti dagli organi superiori del Ministero della Protezione Ambientale senza turbare la politica del governo locale. Nella maggior parte dei casi si tratta di un compito arduo, essendo questi ultimi particolarmente interessati allo sviluppo economico, indipendentemente dai costi ambientali che questo può comportare<sup>61</sup>.

#### *b) Sovrapposizione di competenze.*

Un elemento che contribuisce a rendere difficile l'elaborazione della politica ambientale e l'applicazione delle disposizioni emanate è costituito dalla complessa rete di attribuzioni proprie dei vari enti governativi che spesso è responsabile di frequenti sovrapposizioni di competenze.

A livello centrale al Ministero per la Protezione Ambientale si associa per alcuni aspetti ambientali anche la Commissione Nazionale per lo Sviluppo e le Riforme. Anch'essa alle dipendenze del Consiglio di Stato, la CNSR focalizza la propria attenzione essenzialmente su aspetti di pianificazione economica e sviluppo a lungo termine, ma le sue attività collaterali spaziano anche nei settori dell'industria, delle risorse e dell'energia. Il suo Dipartimento per la Conservazione delle Risorse e la Protezione Ambientale ha tra i propri compiti la valutazione dell'influenza che questioni di importanza strategica possono avere sullo sviluppo coordinato socio-economico-ambientale e delle risorse, la formulazione e l'attuazione di piani per lo svi-

di doppia dipendenza tra governo centrale, dal quale ricevono le direttive, e governo locale, dal quale ricevono lo stipendio. Quali responsabili del controllo di eventuali casi di evasione fiscale da parte delle imprese, in caso di pagamento di una somma inferiore a quella dovuta è prassi normale l'imposizione all'impresa del versamento della sola somma mancante, senza che venga applicata nessuna penale "perché l'impresa verrebbe danneggiata". Come afferma un detto comune tra gli amministratori locali "si cerca di risolvere la cosa in famiglia". Oì J.C., *op.cit.*, pp.141-160. Se all'interno del governo locale sono presenti forti interessi pro-crescita, può accadere che sia lo stesso Comitato di Protezione Ambientale del governo locale che rifiuta le proposte dell'UPA per l'emanazione di standard più restrittivi, o per un maggiore controllo da parte dell'UPA sui nuovi progetti. Vd. Wing Hung Lo C., Wing Leung S. (2000), "Environmental Agency and Public Opinion in Guangzhou: The Limits of a Popular Approach to Environmental Governance", *The China Quarterly*, No. 163: 677-704.

<sup>60</sup> Swanson K.E., Kuhn R.G. (2001), "Environmental Policy Implementation in Rural China: A Case Study of Yuhang, Zhejiang", *Environmental Management*, Vol. 27, No. 4: 481-491; Ma X., Ortolano L., *op.cit.*, p. 69.

<sup>61</sup> Un conflitto derivante dalla doppia dipendenza può nascere nel caso in cui un'impresa debba soddisfare sia la richiesta di produzione imposta dagli organi centrali che gli standard relativi agli scarichi industriali previsti dal locale UPA senza avere le risorse necessarie per entrambi. In entrambi i casi gli UPA devono mediare tra le direttive impartite dagli organi superiori in linea funzionale e le esigenze del contesto nel quale si trovano.

luppo dell'economia circolare e la protezione ambientale, il coordinamento di attività relative all'industria della protezione ambientale e della produzione pulita. Alla luce di una tale sovrapposizione di competenze è evidente che il MEP non può agire senza prima essersi consultato con la più importante CNSR<sup>62</sup>. Questo comporta che, nonostante la formulazione di leggi e regolamenti in campo ambientale rientri nelle prerogative del Ministero della Protezione Ambientale, la maggior parte delle volte il successo delle proposte da questi avanzate dipenda dall'appoggio della Commissione.

Anche a livello provinciale e a livello di municipalità le attività degli UPA sono in parte rallentate o rese difficili a causa dei collegamenti tra queste e quelle di altri dipartimenti o uffici. In alcuni casi le competenze degli UPA si sovrappongono a quelle di altri dipartimenti come può accadere, a livello provinciale, con il Dipartimento delle Risorse Idriche per il monitoraggio della qualità delle acque dei fiumi, dei laghi e delle riserve idriche. In altri casi le attività di questi, per alcune funzioni, sono complementari o subordinate a quelle di altri enti, come accade con il Dipartimento per il Territorio, il cui potere di assegnare le aree per nuovi progetti industriali è subordinato alla valutazione degli UPA sull'impatto ambientale. In altri casi ancora le rispettive valutazioni possono divergere nella misura in cui, come nel caso della progettazione e costruzione di un nuovo immobile industriale, le priorità dell'UPA in merito ai dispositivi di depurazione delle acque di scarico entrano in conflitto con quelle del Dipartimento delle costruzioni più sensibile al contenimento dei costi.

Il *Piano decennale a dieci anni sulla prevenzione e il controllo dell'inquinamento delle acque riferito al lago Taihu* costituisce un esempio di quanto possa essere complessa l'organizzazione di un progetto di protezione ambientale<sup>63</sup>. Gli organismi di governo coinvolti nel progetto sono:

- il governo di Jiangsu, il governo della provincia di Zhejiang e il governo della città di Shanghai in quanto responsabili della qualità dell'acqua entro la propria giurisdizione;
- la Commissione Nazionale per lo Sviluppo e le Riforme relativamente agli aspetti finanziari e alla supervisione della regolamentazione delle strutture industriali locali;
- il Ministero della Scienza e Tecnologia con compiti di ricerca sullo stato delle acque del

<sup>62</sup> La sospensione di trenta grandi progetti nel 2005 a causa della violazione delle Legge sull'impatto ambientale, è stata possibile solo grazie al supporto della CNSR. La stessa Legge sull'impatto ambientale è il risultato di un compromesso tra interessi ambientali ed economici reso possibile solo dopo una lunga resistenza durata cinque anni e vinta in seguito alle preoccupazioni sorte in seguito ai dati sulla crescita dell'industria automobilistica e di alcune industrie di settore altamente inquinanti. Zhu D., Ru J.(2008), "Strategic Environmental Assessment in China: Motivations, Politics, and Effectiveness", *Journal of Environmental Management*, 88: 615–626. Per un buon esempio di come la creazione di consenso sia alla base della possibilità di ottenere dei risultati si veda Lieberthal K., "China's Governing System and its Impact on Environmental Policy Implementation" in F. Aaron, (ed.) *China Environment Series* (1<sup>st</sup> ed.), The Woodrow Wilson Center, Washington DC.

<sup>63</sup> <http://www.wepa-db.net/policies/structure/chart/china/centralgov.htm>

lago Taihu;

- il Ministero delle Finanze per la supervisione sull'impiego dei fondi stanziati nel piano decennale;

- il Ministero delle Costruzioni con compiti di supervisione durante i lavori per la costruzione degli impianti di depurazione;

- il Ministero dei Trasporti per il controllo dell'inquinamento dovuto ai trasporti via lago;

- il Ministero delle risorse idriche per il miglioramento del sistema di distribuzione delle acque;

- il Ministero dell'Agricoltura per l'adozione di provvedimenti miranti a limitare l'impiego di fattori inquinanti in campo agricolo;

- l'Ufficio di Stato per le foreste con compiti di recupero delle aree danneggiate;

- l'Amministrazione nazionale per il Turismo per la bonifica di aree turistiche eventualmente danneggiate;

- la SEPA con compiti di supervisione e applicazione delle misure anti-inquinamento e di coordinamento per la soluzione dei problemi del bacino idrico.

Questo comporta che, in generale, la possibilità degli UPA di applicare la normativa dipenda dalla collaborazione dei dipartimenti del governo periferico del quale l'UPA fa parte.

In molti casi alla sovrapposizione delle competenze, che chiama in causa molteplici attori istituzionali, si aggiunge la mancanza di coordinamento tra gli organi governativi. Le conseguenze di questa carenza vengono spesso amplificate dall'incompatibilità delle sequenze temporali delle attività previste e dalla non chiara definizione delle priorità che minano i buoni propositi di coloro che hanno emanato una normativa. Nel caso della normativa sull'impatto ambientale la presentazione della "Dichiarazione di impatto ambientale" costituisce un requisito per l'assegnazione dell'area interessata da parte del Dipartimento per il territorio e per il finanziamento da parte delle banche. In teoria l'UPA ha il potere di non approvare la "Dichiarazione di impatto ambientale". Questo implica che gli altri dipartimenti, di conseguenza, non devono concedere né l'autorizzazione, né il terreno, né i finanziamenti prima di ricevere l'approvazione dell'UPA.

Come mettono in evidenza Ma e Ortolano<sup>64</sup> in pratica accade che i fondi per l'analisi dell'impatto ambientale non vengano concessi se il progetto non ha ricevuto una preventiva autorizzazione da parte dei leader locali e il Dipartimento del Territorio non ha assegnato l'area per la nuova costruzione. Chi propone il progetto solitamente non ha difficoltà a contattare i leader politici locali, che normalmente sono sensibili ad ogni iniziativa che possa produr-

<sup>64</sup> Ma X., Ortolano L., *op. cit.*, pp. 64-68.

re occupazione, sviluppo per l'area sotto la propria giurisdizione ed introiti per il governo locale. Una volta ottenuta una preventiva approvazione il proponente si rivolge al Dipartimento per il Territorio. Essendo questo ad un livello gerarchico pari all'UPA non ha l'obbligo di consultarsi con quest'ultimo prima di concedere l'area richiesta e spesso concede l'autorizzazione a sua insaputa.

### *c) Il problema gerarchico*

Il rapporto gerarchico che esiste tra gli UPA e gli enti nei confronti dei quali questi devono intervenire costituisce uno dei fattori che maggiormente influiscono sulla possibilità degli UPA di svolgere la propria attività. In Cina lo status e le relazioni gerarchiche sono tanto complesse quanto determinanti nell'influenzare le relazioni tra due enti. Le unità di lavoro, università, uffici governativi o industrie, sono caratterizzate da uno specifico grado amministrativo che ne definisce la collocazione gerarchica, i livelli di stipendio, lo status e il potere politico e che influisce anche sul loro potere negoziale.

Il caso delle imprese statali (IS) illustra chiaramente come questo potere possa essere utilizzato per rendere arduo il compito degli UPA. Come riportano Ma e Ortolano<sup>65</sup> le IS sono ordinate gerarchicamente a seconda della catena funzionale alla quale appartengono. Una IS dipendente da un ufficio per l'industria che risponde alla Commissione Statale per il Commercio e l'Economia ha uno status superiore ad una che dipende da un ufficio per l'industria che fa parte di un governo provinciale. Lo stesso principio si applica in via discendente per le IS dipendenti da uffici per l'industria a livello inferiore. Questa gerarchizzazione interna influenza anche le relazioni con l'esterno, nel senso che le prerogative e i privilegi di cui godono le IS in relazione alla loro collocazione gerarchica vengono interpretate estensivamente come possibilità dei loro dirigenti di influenzare i rapporti con gli organi governativi. In questo senso più elevato è il rango di una IS maggiori sono le sue possibilità di negoziare i sussidi e le tasse e, in particolare, di mettere in atto dei tentativi per sottrarsi ai controlli da parte degli UPA<sup>66</sup>.

Un processo simile avviene anche nel caso di un'impresa non statale. Anche in questo caso il rapporto tra questa e l'UPA non è definito soltanto dal livello gerarchico di ciascuno, ma anche da quello del rispettivo referente a livello governativo, per cui anche se l'UPA ha un

<sup>65</sup> Ibidem, p. 36.

<sup>66</sup> Un caso interessante è descritto in Wang H., Mamingi N., Laplante B, (2002) *Incomplete Enforcement of Pollution Regulation: Bargaining Power of Chinese factories*, The World Bank, Washington DC.

rango superiore all'impresa, quest'ultima può sottrarsi all'obbligo di conformarsi alle disposizioni del primo se il suo referente a livello centrale ha un rango superiore a quello del referente dell'UPA.

Un esempio della misura in cui le relazioni gerarchiche influiscano sulla possibilità di azione degli UPA è fornito da Ma e Ortolano che descrivono il caso di un UPA che debba svolgere un'azione di controllo, o sanzionatoria nei confronti di un'industria tessile<sup>67</sup>. Quest'ultima dipende gerarchicamente dall'ufficio delle industrie tessili della propria città, che dipende dall'ufficio industrie tessili dalla provincia, che a sua volta risponde al Ministero delle Industrie Tessili. Se da una parte l'UPA è un organo di governo locale e gode di uno status superiore all'industria tessile, tuttavia il l'Agenzia per la Protezione Ambientale non ha relazioni gerarchiche con questo Ministero, ma soltanto professionali, per cui l'eventuale azione dell'UPA nei confronti dell'industria viene inibita dall'assenza di una chiara superiorità del proprio referente ultimo a livello centrale.

#### *d) Relazioni informali*

In generale le possibilità di azione degli enti addetti alla protezione ambientale sono legate alla loro capacità di coinvolgere nei programmi ambientali anche le istituzioni economiche. Il compito non è facile. In generale le commissioni per la pianificazione, le commissioni economiche, quelle per le costruzioni e le autorità industriali e commerciali sono riluttanti ad appoggiare ed applicare misure ambientali costrittive per paura di rallentare la crescita<sup>68</sup>. Le possibilità di azione dell'UPA dipendono così dal risultato del bilanciamento tra relazioni gerarchiche e relazioni orizzontali che si stabiliscono a livello territoriale tra gli enti, che a loro volta sono frutto di un compromesso tra poteri specifici e interessi in gioco.

In questo contesto uno degli scogli contro i quali gli UPA si scontrano è costituito dall'insieme di relazioni che nel corso degli anni si sono sviluppate tra funzionari locali e imprenditori e che hanno contribuito a determinare un *modus operandi* per il quale l'esistenza di una normativa costituisce solo un rumore di fondo che non influenza direttamente il comportamento degli attori coinvolti, i quali mirano essenzialmente al perseguimento dei propri interessi.

Questo *modus operandi* si è diffuso rapidamente a partire dagli anni '50 sia in virtù del suo costituirsi quale strumento mediante il quale i contadini da una parte e i funzionari di governo

<sup>67</sup> Ma X., Ortolano L., *op. cit.*

<sup>68</sup> Wing Hung Lo C., Wing Leung S., *op. cit.*



dall'altra traevano reciproco vantaggio da una situazione economica sfavorevole<sup>69</sup>, sia perché poteva sfruttare l'esistenza di una forma diffusa di relazione interpersonale, il *guanxi*, che ha radici culturali profonde.

Il termine *guanxi* è riferito ad una relazione esistente tra due individui fondata sulla condivisione di elementi significativi e sull'esistenza di obblighi reciproci. Il concetto e la sua applicazione pratica derivano dalla filosofia di Confucio che individua nella famiglia e nei legami che si instaurano tra i suoi componenti le unità di base di una società ordinata e armoniosa. Lealtà incondizionata, disponibilità, consapevolezza dei propri obblighi e senso della gerarchia costituiscono gli elementi di un universo nel quale chi detiene uno status più elevato ha il dovere di aiutare gli altri membri della famiglia e questi, da parte loro, hanno il dovere di ricambiare assicurando la propria fedeltà. In entrambi i casi la defezione comporta la “perdita della faccia” e con essa del prestigio e della reputazione<sup>70</sup>.

Questo tipo di relazione, seppur con gradi diversi di intensità e con modalità differenti, ispira gran parte delle relazioni interpersonali in ogni ambito della vita quotidiana. Quei rapporti che in un contesto familiare, o di clan devono la propria forza alla condivisione di lega-

<sup>69</sup> Il dinamismo che caratterizza il mondo rurale all'indomani del lancio delle riforme economiche ha alla base dei lontani presupposti. La rapida diffusione dei mercati rurali e di forme di economia di mercato è facilitata dall'esperienza maturata nel corso degli anni dagli abitanti delle campagne che, a partire dal 1956, tentano ripetutamente di riappropriarsi della produzione agricola loro sottratta dallo stato all'indomani della collettivizzazione delle terre. Noto generalmente con il nome di *Baochan Daohu*, l'accordo che si instaura tra funzionari locali e contadini con lo scopo di dare a questi ultimi la possibilità di disporre della produzione in eccesso una volta soddisfatto l'obbligo di consegna delle quote previste alla collettività nasce subito dopo l'inizio della collettivizzazione nella provincia dello Zhejiang. La pratica si diffonde rapidamente e in poco tempo assume modalità differenti a seconda delle province e dei rapporti tra i contadini e i funzionari locali. Tuttavia in alcune province quali Guangdong, Henan, Anhui, Shaanxi solo per citarne alcune, l'opposizione alla perdita della proprietà e del raccolto è tale che la popolazione si rifiuta in massa di sottostare alla collettivizzazione della terra. Questo produce la reazione del governo che nel 1958 introduce il sistema delle Comuni.

La carestia degli anni immediatamente successivi e i dati relativi alla produzione delle province che hanno adottato il *Baochan Daohu*, che ne dimostrano la validità, inducono i governi provinciali a consentire questa pratica al fine di aumentare la produzione. Questa si sviluppa sotto nuove forme. Nello Xinxiang viene introdotta una ricompensa per la produzione in eccesso, nella provincia di Anhui il governo propone un “sistema di responsabilità della terra” *Zerentian*, secondo il quale il contadino riceve i punti-lavoro commensurati al quantitativo di raccolto prodotto. Il sistema, appoggiato da Deng Xiaoping con la famosa frase “Non importa se il gatto è nero o giallo, l'importante è che catturi il topo”, si diffonde rapidamente e nel 1962 è stato adottato da più del 30% della popolazione.

Nonostante vari tentativi di bloccare il fenomeno, all'entrata in vigore delle riforme esso ha assunto contorni ben definiti ed è diventata una pratica ormai diffusa mediante la quale i contadini, complici la condiscendenza e l'interesse dei funzionari che, chiudendo un occhio sulle quote prodotte, trovano nel *Baochan Daohu* uno strumento per incrementare, seppur in modo illecito, i propri introiti personali e per mantenere parte di quel potere che va diminuendo in seguito alla de-collettivizzazione, riescono a godere dei vantaggi derivanti dalla produzione in eccesso. Questa possibilità conduce a un rapido aumento della produzione. Nelle province di Sichuan e Anhui i governi locali, resisi conto dei vantaggi, favoriscono questa procedura. In generale l'aumento della produzione arriva a più del 30% e in alcune province al 44%. Nonostante gli indubbi meriti della pratica molti politici tentano di scoraggiarla, ritenendola scorretta dal punto di vista ideologico e nel 1980 viene deciso che solo il 15% delle aree rurali può servirsi del *Baochan Daohu*. Vd. Xiao Zhou K. (1996), *How the Farmers Changed China*, Westview Press, Boulder e Oi J.C., *op.cit.*

<sup>70</sup> Sul concetto di “faccia” nella cultura cinese: Yau-fai Ho D. (1976), “On the Concept of Face”, *American Journal of Sociology*, 81, 4:867-884; Qi X. (2011), “Face a Chinese Concept in Global Sociology”, *Journal of Sociology*, 47, 3:279-296.

mi di sangue e danno vita ad un impegno morale nei confronti dei consanguinei, vengono trasformati in impegni di reciprocità in un contesto allargato nel quale l'elemento accomunante è dato dalla condivisione di condizioni od esperienze. Abitanti di uno stesso villaggio, vecchi compagni di scuola, colleghi di lavoro definiscono un tipo di comunità all'interno della quale le relazioni interpersonali sono fondate sulla fiducia e su una implicita promessa di reciproco aiuto in caso di necessità<sup>71</sup>. Entrambe tuttavia rimangono ad uno stadio potenziale e devono essere confermate da uno scambio di favori. Questo contribuisce a rafforzare le relazioni esistenti a meno che chi ha ricevuto un favore non si sottragga all'obbligo di reciprocità, o non ripaghi con un favore di valore inferiore<sup>72</sup>.

Questo tipo di relazioni “di reciprocità” permea ogni ambito della vita quotidiana, da quello sociale a quello politico ed economico e consente la creazione di reti di relazioni interpersonali fondate sulla fiducia che facilitano le interazioni sulla base della consapevolezza della condivisione di un medesimo codice etico. Il *guanxi* rappresenta un riferimento culturale familiare a tutti i membri della società cinese ed è condiviso e accettato quale legittimo strumento per il perseguimento dei propri fini.

In ambito economico l'esistenza di *guanxi* quale “lubrificante” costituisce un effettivo elemento di accelerazione di ogni tipo di attività<sup>73</sup>. Questa pratica si rivela particolarmente utile in un sistema nel quale, nonostante i tentativi del governo di instaurare un'economia di mercato, il contesto nel quale gli attori si muovono non offre ancora le garanzie di chiarezza, trasparenza ed efficienza necessarie<sup>74</sup>. A livello locale l'utilizzo del *guanxi* si rivela utile a tutti coloro che vogliono iniziare una nuova attività imprenditoriale. Per l'imprenditore cinese che opera su larga scala lo stato è la fonte principale di finanziamento. Le licenze per l'esercizio di un'attività industriale, le materie prime e le risorse energetiche, così come le terre dove edificare le industrie sono controllate dai governi locali che decidono in merito alla loro assegnazione. La necessità di procurarsi materie prime ed energia in anticipo o in misura maggiore, o a prezzi più bassi, o talvolta a discapito dei concorrenti, obbliga i proprietari delle industrie private a creare dei *guanxi* con i funzionari locali, consapevoli che questi agiscono sulla

<sup>71</sup> Pye L. (1981), *The Dynamics of Chinese politics*, Oelgeschlager, Gunn & Hain publishers, Cambridge Ma.

<sup>72</sup> Zhang Y., Zang Z. (2006), “Guanxi and Organizational Dynamics in China: a Link Between Individual and Organizational Levels”, *Journal of Business Ethics*, 67: 375-392.

<sup>73</sup> Guo C., Miller J.K. (2010) “Guanxi Dynamics and Entrepreneurial Firm Creation and Development in China”, *Management and Organization Review*, 6, 2: 267-291.

<sup>74</sup> Saxenian A.L. (2003), “Government and Guanxi: The Chinese Software Industry in Transition”, University of California at Berkeley, *DRC working paper*; Tan J., Yang J., Veliyath R. (2009), “Particularistic and System Trust Among Small and Medium Enterprises: A Comparative Study in China's Transition Economy”, *Journal of Business Venturing*, 24: 544-557. Per una prospettiva che illustra il ruolo del *guanxi* in relazione all'aumento di importanza degli imperativi dell'economia di mercato si veda Guthrie D. (1998), “The Declining Significance of Guanxi in China's Economic Transition”, *The China Quarterly*, 154: 254-282.

base di rapporti personali piuttosto che in osservanza alle leggi<sup>75</sup>. Un buon *guanxi* con un funzionario locale fornisce anche l'accesso a vantaggi meno visibili, ma altrettanto concreti, come informazioni sulle future politiche di sviluppo, accesso a prestiti bancari agevolati, informazioni sui prossimi investimenti. In alcuni casi un buon *guanxi* può servire per dare legittimità ad un'impresa che altrimenti, soprattutto se privata, non sarebbe vista di buon occhio da chi nutre ancora dubbi sulla validità di questo tipo di imprese<sup>76</sup>.

Il rapporto che si crea tra governo locale e impresa viene rafforzato nel momento in cui quest'ultima ricava un vantaggio dal primo e con esso l'obbligo di ricambiare il favore. Il dovere di reciprocità può essere soddisfatto, nell'ambito del *guanxi*, con la nomina a ruoli rilevanti all'interno dell'impresa e la conseguente compartecipazione ai benefici che questo comporta. Questo tipo di interdipendenza si rafforza all'aumentare della sensibilità dei funzionari per i benefici economici, pubblici o privati. Questi, da parte loro, si sono inseriti nella catena produttiva per sfruttarne i contatti, o ricavarne dei profitti. Frequente è il caso degli imprenditori che devono pagare per ottenere concessioni, risorse, forniture, o materiali gestiti dallo stato. Non è raro il caso di imprese private che, per ottenere i vantaggi riservati alle imprese statali, riescono ad ottenere da funzionari compiacenti lo status di impresa statale pur continuando ad essere di fatto private.

L'instaurazione di questo rapporto di mutuo aiuto si concretizza in un fronte comune contro l'azione di controllo degli UPA locali, vista sia da imprese che da politici, come niente altro che un danno economico. Per assolvere i propri compiti gli UPA sono così costretti a ricorrere a delle contromisure, che nella maggior parte dei casi sono altri *guanxi*, grazie ai quali riescono a guadagnarsi la fiducia degli imprenditori e ad intervenire in maniera informale, nonostante l'azione di disturbo dei funzionari locali, laddove un comportamento improntato alla asettica applicazione della normativa si scontrerebbe con atti di boicottaggio e ostruzionismo. Come sottolinea Lampton:

Le possibilità di applicazione della legge sono fortemente influenzate dalla cultura. La cultura cinese valuta il consenso, la persuasione e la discussione. Nella cultura cinese è più importante il processo del risultato. Inoltre è importante comprendere il contesto nel quale devono essere applicate le normative. Il *danwei*, l'unità di lavoro, non è solo il posto dove si lavora, ma rappresenta tutti gli aspetti della vita di una persona, il luogo dove vive, dove educa i figli, dove passa il tempo libero. In questo conte-

<sup>75</sup> Come sottolineano Ma e Ortolano il confine tra *guanxi* e corruzione è sottile. Spesso i funzionari di governo utilizzano i loro network per assicurare l'approvazione di un progetto in cambio di riconoscimenti di vario tipo, tra i quali doni, inviti ad eventi prestigiosi o viaggi pagati. Ma X., Ortolano L, *op. cit.*, p. 84.

<sup>76</sup> Ahlstrom D., Bruton G. (2001), "Learning from Successful Local Private Firms in China: Establishing Legitimacy", *The Academy of Management Executive*, vol. 15, 4: 72-83; Lin Yi-Min (2001), *Between Politics and Markets*, Cambridge University Press, Cambridge.

sto con poche prospettive di mobilità, si crea un sistema feudale chiuso, resistente al cambiamento, autoreferenziale, parzialmente impermeabile a quello che accade fuori e alle direttive del centro<sup>77</sup>.

In questo contesto l'approccio degli UPA al problema dell'applicazione della normativa è più che altro improntato ad un pragmatismo<sup>78</sup> nel quale la discrezionalità, esercitata in base alla valutazione di ogni singolo caso e del contesto relativo, costituisce l'unica maniera per portare a termine il proprio compito<sup>79</sup>.

#### *e) Il problema del finanziamento*

Un'altro fattore vincolante per gli UPA è costituito dalla necessità di reperire fondi per finanziare la propria attività istituzionale. In molti casi i governi locali, hanno difficoltà anche nel pagare lo stipendio degli addetti agli UPA. La mancanza di fondi si riflette sulla disponibilità di apparecchiature, sulla possibilità di addestrare il personale e sulla possibilità di effettuare le ispezioni<sup>80</sup>. Questa situazione ha costretto gli addetti agli UPA a trovare altri canali di finanziamento, sfruttando le carenze organizzative e legislative del sistema ed esponendosi in questo modo a conflitti che influiscono sulla possibilità di svolgere al meglio il proprio lavoro.

Uno dei modi ideati per reperire fondi fa riferimento alla normativa sulla valutazione dell'impatto ambientale. Inizialmente per sopperire alla difficoltà di trovare personale competente, erano gli stessi tecnici dell'UPA che conducevano le valutazioni e fornivano consulenze alle imprese che presentavano un progetto, con tutte le implicazioni che questo comportava. In seguito per eliminare questo aspetto è stato vietato al personale degli UPA di assistere le imprese in fase di elaborazione della valutazione dell'impatto ambientale. Per ovviare a questo molti UPA hanno affidato la valutazione a centri di ricerca a loro affiliati<sup>81</sup>. In questo modo essi da una parte sfruttano il potere di porre il veto ai progetti presentati dalle imprese,

<sup>77</sup> Lampton D. M. (1987), "Water Challenge to a Fragmented Political System" in Lampton D.M., *Policy Implementation in post-Mao China*, Berkeley, University of California Press, Berkeley, pp.157-189.

<sup>78</sup> Alcuni autori hanno parlato di "underenforcement" e "selective enforcement". Vedi Chan H.S., Cheung K.C., Lo J. (1993), "Environmental Control in the PRC" in Nagel S. S., Mills M. K. eds., *Public Policy in China*, Greenwood Press, Westport.

<sup>79</sup> Nella maggior parte dei casi questa discrezionalità si manifesta nella negoziazione dell'importo delle sanzioni con la parte interessata.

<sup>80</sup> "Le attività degli UPA sono molto costose perché spesso richiedono il trasferimento in altre città. Non abbiamo abbastanza fondi. Ci mancano soprattutto i fondi per la ricerca, per il monitoraggio e per rendere pubblici i risultati delle nostre attività". Swanson K.E., Kuhn R.G. (2001), "Environmental Policy Implementation in Rural China: A Case Study of Yuhang, Zhejiang", *Environmental Management*, Vol. 27, No. 4: 481-491.

<sup>81</sup> Jahiel A. R., 1997, *op. cit.*

dall'altra utilizzano centri di ricerca da essi pagati per fare valutare i progetti ai quali essi stessi dovranno dare il via libera. In questo processo lo spazio per introiti non ufficiali è molto ampio, come d'altra parte viene riconosciuto da molti UPA che ammettono che l'aumento degli introiti costituisce un aspetto importante della normativa sull'impatto ambientale.

La consuetudine degli UPA di aprire uffici di consulenza ingegneristica o ambientale per risolvere i problemi delle industrie locali è comunemente riconosciuto quale mezzo legittimo per procurare fondi mediante i quali gli UPA possono, in mancanza di adeguate assegnazioni da parte del governo locale, svolgere gli incarichi istituzionali<sup>82</sup>. Questo anche a causa di una lacuna nel sistema legislativo che, come nel caso della normativa sulle tre sincronizzazioni, non specifica di quali risorse si devono avvalere gli UPA per condurre le ispezioni durante la fase approvazione del progetto. Nel 1990 per rimediare all'evidente conflitto di interessi degli UPA la Commissione Nazionale per la Protezione ambientale emana un documento che proibisce a questi di offrire a prezzo di mercato servizi in qualsiasi modo collegati alla protezione ambientale.

Come illustra Jahiel con il tempo anche le multe sugli scarichi inquinanti si sono trasformate in un modo per finanziare gli UPA. Le multe inizialmente erano previste quale incentivo a ridurre gli scarichi inquinanti. Una volta raccolta la somma l'UPA tratteneva il 20% per l'acquisto di strumentazione di controllo e la rimanente parte veniva restituita alle industrie con impegno da parte di queste di acquistare, con le somme ricevute, impianti di depurazione. In pratica, data la bassa quota delle multe, le industrie preferivano pagare invece che acquistare costosi impianti di depurazione. In questo modo la multa ha assunto un doppio significato: per le industrie rappresenta una sorta di pegno da pagare per poter continuare ad inquinare, mentre per gli UPA costituisce un canale di finanziamento necessario per lo svolgimento dei compiti istituzionali<sup>83</sup>.

Il rifiuto congiunto ad un aumento degli importi sia da parte del Ministro delle Finanze, giustificato con il timore di una riduzione degli introiti provenienti dalle tasse conseguente alla diminuzione della produttività delle imprese che spostavano fondi destinati alla produzione per l'acquisto di impianti di depurazione, che dagli stessi UPA che temevano che un aumento degli importi delle multe li avrebbe così privati di quella parte di introiti che sarebbe stata destinata all'acquisto di impianti di depurazione offre la misura di quanto lo spirito che

<sup>82</sup> Sinkule B., Ortolano L., *op. cit.*, p. 194.

<sup>83</sup> Il discorso delle multe è molto delicato ed è causa di tensioni tra gli UPA e gli uffici delle costruzioni urbane e rurali. Entrambi si arrogano il diritto di riscuotere le multe delle imprese che scaricano sostanze inquinanti oltre i limiti consentiti e che vengono trattate dagli impianti municipali. Mentre prima della costruzione degli impianti di depurazione, queste venivano riscosse dagli UPA, successivamente alla loro messa in opera gli uffici per le costruzioni urbane e rurali hanno rivendicato il diritto alla riscossione, sollevando le proteste degli UPA che non vogliono perdere una fonte cospicua di finanziamento. Jahiel A.R., 1997, *op. cit.*

ha ideato le multe sia stato travisato<sup>84</sup>.

Dal 2003, nell'ambito di una serie di riforme volte a consentire al governo centrale un maggior controllo su fondi extra-budget dei governi locali, tutte le multe raccolte dagli UPA vengono versate al locale ufficio delle finanze che successivamente, in base all'esame delle richieste di finanziamento ricevute, decide quale somma assegnare agli UPA<sup>85</sup>. Questo comporta da una parte un miglioramento della gestione dei fondi da parte degli UPA, che ora devono presentare progetti dettagliati all'ufficio delle finanze per poter finanziare i progetti, dall'altra che le imprese non possono più contare sulla restituzione dell'80% della multa pagata per acquistare, o rimodernare gli impianti di depurazione, ma devono fare affidamento solo sui propri fondi<sup>86</sup>.

Un'altra conseguenza rilevante connessa al problema del finanziamento degli UPA è il fenomeno del "trasferimento dell'inquinamento". Nelle regioni più povere dove i governi locali non hanno la possibilità di fornire agli UPA la strumentazione e il personale tecnico idoneo e motivato a svolgere un'adeguata azione di controllo, gli UPA tralasciano di effettuare i controlli e limitano la loro azione ad un'azione educativa nei confronti della popolazione. In queste condizioni essi non hanno né i mezzi, né il potere per intervenire nel caso in cui un'impresa particolarmente inquinante che non riesce a soddisfare gli standard ambientali in una provincia più ricca si trasferisca sul territorio da essi controllato facendo affidamento sulla mancanza di controlli, sull'orientamento della popolazione, più disposta a passare sopra agli aspetti ambientali pur di avere in'impresa che fornisce un lavoro e su quello del governo locale ben disposto ad accogliere una fonte di reddito per le casse<sup>87</sup>.

<sup>84</sup> Grazie all'intensa attività degli ispettori, che ogni anno conducono più di 2 milioni di ispezioni gli UPA riescono in generale ad ottenere dei buoni risultati. Nel 2002 le sanzioni applicate sono state 100.000 in tutto il paese per un totale di 300 milioni di Yuan, che sono diventati 460 milioni nel 2004 che sono finiti nelle casse dello stato. Il numero delle ispezioni è elevato se si tiene conto del numero degli ispettori che, nel 2004 sono circa 50.000 per tutto il territorio nazionale. "Environmental Compliance and Enforcement in China", OECD, 2006.

<sup>85</sup> Ad esempio una città della provincia di Guandong nel 2004 ha raccolto 15 milioni di yuan di multe, ma ne ha ricevuti soltanto 6 dall'ufficio delle finanze per finanziare i propri progetti. Wing-Hung Lo C., Shui-Yan Tang, "Institutional Reform, Economic Changes and Environmental Management in China: the Case of Guandong Province" in Carter N.T., Mol A.P.J. eds., *op. cit.*, pp. 48-49. Alla diminuzione delle entrate si è associata la riduzione del personale che, dagli anni '90, ha avuto pesanti ripercussioni sugli UPA. Per poter svolgere le attività di competenza questi hanno iniziato a rivolgersi con sempre maggiore frequenza ad agenzie di servizi esterne. Queste, grazie alla possibilità di finanziare la propria attività indipendentemente dai fondi loro assegnati dagli UPA, riescono a svolgere importanti servizi, quali controllo dell'inquinamento e assistenza nella preparazione di documenti amministrativi, che altrimenti sarebbero a carico degli UPA. Queste agenzie forniscono tre tipi di servizi in campo ambientale: monitoraggio ambientale, supporto alla ricerca e consulenza, controllo del rispetto della normativa. Nei primi due casi le agenzie riescono a trarre profitti dalla loro attività indipendentemente dai fondi ricevuti dagli UPA. Le agenzie di monitoraggio possono trattenere il 35% dei profitti derivanti da attività professionale non collegata a quella svolta per gli UPA, mentre quelle impegnate in attività di ricerca e consulenza forniscono a prezzo di mercato quelle consulenze necessarie alla preparazione di documenti quali la valutazione dell'impatto ambientale. OECD, *op. cit.*, pp. 51-52.

<sup>86</sup> Ivi.

<sup>87</sup> Questo fenomeno è accentuato dalla politica adottata negli ultimi anni dalle regioni costiere che, nell'ambito di un progetto di trasformazione della struttura economica, hanno deciso di chiudere le industrie maggiormente

inquinanti per aprirne altre a minore impatto ambientale. Wang H., “Thwarting Dirty Migration”, *op.cit.*

## *5. L'impiego dello strumento fiscale e l'intervento dell'apparato finanziario-industriale*

### *5.1 L'introduzione di una politica dei prezzi*

Le resistenze alla politica ambientale del governo da parte della periferia, la consapevolezza delle lacune insite nel sistema legislativo, la necessità di trovare forme di regolazione del settore industriale fondate non solo sull'azione di controllo delle istituzioni, l'esigenza di ridurre il consumo di energia e di salvaguardare le risorse in presenza di una forte crescita della domanda di beni di consumo, le prospettive di crescita industriale derivanti dallo sviluppo di un settore dalle enormi potenzialità e l'apertura, seppur parziale, alle dinamiche di mercato e alle logiche del profitto sono i fattori che influenzano la politica ambientale della Cina a partire dalla metà degli anni '80.

Alla luce di queste considerazioni lo strumento economico diventa un riferimento al quale il governo guarda con sempre maggiore insistenza. L'introduzione di un sistema di tariffe costituisce il primo passo della nuova strategia. A partire dalla seconda metà degli anni '80 al fine di incentivare il settore della produzione di energia elettrica, che in conseguenza di una politica di contenimento dei prezzi in presenza di elevati costi di produzione soffre di carenza di investimenti, viene adottata una politica volta ad adeguare le tariffe del settore elettrico il cui fine è essenzialmente di elevare il margine di profitto delle industrie che operano nel settore della produzione<sup>1</sup>. In seguito all'adozione di provvedimenti quali l'introduzione della po-

<sup>1</sup> Secondo il Ministro dell'Industria per l'Energia "E' imperativo fare attenzione ai seguenti obiettivi: applicare la politica dei prezzi non solo per ammortizzare i costi, ma anche per trarre dei profitti da ogni impianto per la produzione di energia, inclusi quelli finanziati dallo stato; ottimizzare i costi dei trasporti, formulare nuove tariffe e indicare tariffe di picco, differenziate per la stagione secca e delle piogge, e tariffe di rete unificate". Yang M., Yu X. (1996), "China's Power Management", *Energy Policy*, vol. 24, 8, p. 753.



litica dei “due centesimi”, che dal 1987 al 1996 consente l'incremento del prezzo dell'energia elettrica di due centesimi al KW/h<sup>2</sup>, e alla fluttuazione delle tariffe elettriche in accordo con il costo delle fonti primarie di energia, consentita dal governo nel 1991 al fine di salvare le imprese statali dal deficit, dal 1985 al 2005 i prezzi subiscono un aumento di 4.5 volte rispetto ai prezzi del 1985.

La diminuzione di disponibilità di energia all'inizio del millennio pone nuovamente il problema, questa volta però in una prospettiva più ampia di sostenibilità dei consumi e alla luce delle mutate condizioni socio-economiche del paese. L'aumento della richiesta derivante dall'innalzamento del tenore di vita della popolazione, le previsioni riguardo all'esaurimento delle riserve di carbone, l'aumentata dipendenza dall'estero per l'approvvigionamento di fonti di energia, il trasferimento sul territorio nazionale di industrie ad elevato consumo energetico da parte dei paesi industrializzati inducono un ripensamento della politica dei prezzi. Il timore del governo è che il mantenimento di tariffe stabili in presenza di un aumento del costo del carbone provochi una riduzione della produzione di energia elettrica e l'inaffidabilità del settore.

Per scongiurare questa eventualità a partire dal 2003 viene emanata una serie di provvedimenti volti a stabilire un mercato dell'energia all'interno del quale l'esistenza di meccanismi competitivi favorisca sia la produzione di energia che il risparmio delle risorse e la diminuzione dei consumi<sup>3</sup>. A questo fine viene avviata sia la revisione del sistema di produzione e distribuzione dell'energia elettrica mediante l'istituzione di rapporti di mercato tra le compagnie produttrici di energia e quelle incaricate della distribuzione, che la revisione del sistema delle tariffe elettriche al fine di adeguare i costi dell'energia elettrica ai costi complessivi necessari alla fornitura<sup>4</sup>. Nel 2006 viene consentito ai produttori di energia di innalzare il prezzo dell'elettricità per far fronte all'aumento del costo del carbone<sup>5</sup>. Ciononostante neanche questo provvedimento risolve i problemi delle compagnie produttrici e il governo si trova dover adeguare a più riprese le tariffe<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> I profitti derivanti da questo aumento in molti casi consentono ai governi locali di costruire degli impianti di generazione di energia.

<sup>3</sup> Nel 2003 il Consiglio di Stato emana lo “Schema di ristrutturazione del sistema elettrico” e la “Proposta di riforma delle tariffe elettriche”. Nel 2004 la Commissione Nazionale per lo Sviluppo e le Riforme emana la “Proposta di collegamento tra le tariffe del carbone e quelle dell'elettricità” e nel 2005 le “Misure amministrative per le tariffe dell'elettricità”. *A Study of Electricity Tariff Policy*, National Development and Reform Commission, 2005.

<sup>4</sup> “China: Electricity Tariff Reform”, *HG. Org*, 29 agosto 2005.

<sup>5</sup> L'aumento dei prezzi consente ai produttori anche di acquistare dispositivi per la riduzione delle emissioni inquinanti. “China Increases Power Prices”, *Chinadaily*, 30 giugno 2006.

<sup>6</sup> Il costo di produzione 1 kwh di elettricità è superiore al prezzo pagato dalle compagnie distributtrici, cosicché ogni kwh prodotto si trasforma in una perdita per le compagnie produttrici. Dal 2007 al 2010 le cinque maggiori compagnie produttrici di energia subiscono una perdita di circa 60 miliardi di yuan. Nel dicembre 2010 il governo, nel timore di una diminuzione della produzione da parte delle compagnie produttrici di energia finalizzata a

A partire dall'inizio degli anni '80 anche nel settore idrico si verificano alcuni importanti cambiamenti. Alcuni prolungati periodi di siccità inducono il governo a riflettere sull'efficacia di una politica che fino ad allora ha privilegiato la costruzione di grandi opere per il rifornimento, quali canali, riserve idriche o opere per il controllo delle acque, senza elaborare alcun meccanismo finalizzato a ridurre i consumi<sup>7</sup>.

I primi tentativi di applicazione di tariffe per il consumo idrico hanno più che altro un valore simbolico. All'inizio degli anni '80 il Consiglio di Stato emana una disposizione sul calcolo delle tariffe idriche con la quale consente la variazione delle tariffe a seconda delle regioni, dei settori di utilizzo e dei costi di rifornimento. Nelle grandi città il prezzo forfettario viene gradualmente sostituito con uno calcolato sulla base di un consumo di riferimento, in eccesso al quale il costo dell'acqua consumata aumenta da 2 a 5 volte<sup>8</sup>. Nelle campagne chi utilizza l'acqua delle faglie sotterranee paga solo il costo del pompaggio e anche l'acqua di superficie ha un prezzo molto inferiore a quello dei costi sostenuti per la distribuzione. Tuttavia né il tentativo di indurre la popolazione rurale ad adottare dispositivi che consentono di risparmiare sui consumi dell'acqua per l'irrigazione, iniziato negli anni '90, né gli incentivi adottati in tempi più recenti per indurre i gestori dei canali di irrigazione ad un uso più efficiente degli stessi hanno successo. Ciononostante il prezzo dell'acqua non subisce rilevanti aumenti fino al 1997, quando una direttiva del Consiglio di Stato prescrive che le tariffe dell'acqua per le nuove costruzioni debbano ammortizzare i costi di rifornimento e le spese connesse.

Da allora i prezzi dell'acqua vengono ritoccati in più di una occasione. Nel 2001 la Commissione di Stato per la pianificazione emana i "Commenti sulla riforma dei prezzi dell'acqua per il settore agricolo". Nel 2002 viene promulgata la Legge sulle acque che autorizza l'applicazione di una tariffa differenziata sulla base della quantità di acqua utilizzata. La svolta si verifica nel 2004 quando l'acqua inizia ad essere considerata un bene economico. Mentre precedentemente il prezzo pagato era inteso solo a compensare i costi di servizio la nuova regolamentazione definisce il prezzo quale meccanismo che deve consentire non solo di recuperare i costi di rifornimento, ma anche di generare dei profitti e migliorare la qualità dell'acqua. A questo si aggiunge l'autorizzazione concessa alle agenzie idriche a recuperare i costi di approvvigionamento e con essi tutte le spese associate alla produzione e gestione delle risorse

ridurre le perdite, impone che il prezzo del carbone venduto alle compagnie elettriche nel 2011 non superi quello del 2010. "Power Crunch Underscores China's Energy Challenge and Dilemma", *Xinhuanet*, 26 maggio 2011. "Central Planning Takes a Black eye", *The Economist*, 24 gennaio 2011.

<sup>7</sup> Fino al 1981 vengono costruite 86.000 nuove riserve, mentre nel 1983 gli abitanti di Pechino pagano 0.2 yuan (l'equivalente di un dollaro del tempo) al mese per l'acqua, indipendentemente dal consumo.

<sup>8</sup> Tuttavia l'esistenza di servizi di utilizzo collettivo quali i bagni e le cucine non consente calcoli precisi e rende in parte inutile l'adozione del provvedimento.

idriche<sup>9</sup>.

A partire dagli anni '80, oltre al sistema di tariffe per l'acqua e l'energia elettrica, il governo inizia ad elaborare una politica fiscale pensata specificamente per ridurre l'inquinamento e proteggere l'ambiente mediante l'introduzione, o la riduzione, di tasse relative allo sfruttamento delle risorse ambientali, in accordo con il loro grado di utilizzo, inquinamento o distruzione<sup>10</sup>.

In pochi anni viene definito uno schema di tassazione che prevede tre differenti tipi di tasse. Del primo tipo fanno parte<sup>11</sup>: a) la tassa generale sull'ambiente, finalizzata a raccogliere capitali per la protezione ambientale che devono essere utilizzati per la costruzione di infrastrutture, il miglioramento della qualità dell'ambiente e la gestione ambientale, applicata a tutti coloro che pagano la *value added tax*, la tassa sui consumi e la tassa sulle vendite; b) la tassa diretta sull'inquinamento, mirata a ridurre l'emissione di scarichi inquinanti e a incentivare comportamenti eco-compatibili, basata sul totale delle emissioni di prodotti inquinanti; c) la tassa sui prodotti inquinanti, ideata per ridurre il consumo di prodotti inquinanti, indirizzata a coloro che utilizzano carbone, o petrolio come combustibili.

Nel secondo tipo sono inserite a) la tassa sui consumi. Negli ultimi anni è stata utilizzata più di una volta a fini ambientali: nel 2009 sono stati introdotti contemporaneamente l'aumento per i combustibili fossili e la diminuzione per il bio-diesel<sup>12</sup>; b) la tassa sulle risorse, finalizzata a promuovere l'utilizzo razionale delle risorse; c) altre tasse quali la tassa sulle costruzioni e sul mantenimento degli edifici urbani, mirata ad espandere la fonte di proventi per il mantenimento e la costruzione di opere di pubblica utilità.

Contemporaneamente vengono introdotte esenzioni fiscali per le imprese che producono acqua riciclata, per progetti di conservazione dell'energia o di protezione ambientale, per chi utilizza processi produttivi che prevedono un utilizzo comprensivo delle risorse, per chi investe in dispositivi di protezione ambientale, o di conservazione dell'energia e il rimborso della *Value Added Tax* per la vendita di elettricità prodotta da privati.

<sup>9</sup> Il prezzo dell'acqua costituisce un aspetto particolarmente delicato poiché la popolazione si dimostra particolarmente sensibile ad ogni aumento. Di conseguenza la cautela delle amministrazioni nel regolare le tariffe. Nel giugno 2010 l'amministrazione di Shanghai aumenta il prezzo dell'acqua per uso residenziale per la prima volta in sette anni. Pechino, nonostante numerose siccità non ha alzato il prezzo dell'acqua dal 2004 e, anche se gli aumenti influiscono in maniera assai modesta, ogni proposta in tal senso rischia di generare malcontento diffuso.

<sup>10</sup> Wang J., Ge C., Gao S., Zhao Y., "Design on the Framework of China Environmental Taxation Policy and Its Implementation Strategy".

<http://www.caep.org.cn/english/paper/A-Framework-Design-of-Environmental-Tax-Policy-in-China.pdf>

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> "China to Raise Fuel-Oil Consumption Tax Starting 2009", Bloomberg 19 dicembre 2008. <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aIUwM9SghIDo&refer=asia> Nel febbraio 2012 è stata aumentata la tassa sulla auto di grossa cilindrata. "China Imposes Tax on Large Cars, Environmentally Unsound Goods" Worldwatch, 27 febbraio 2012. <http://www.worldwatch.org/node/3900>

Disposizioni amministrative che impongono delle tariffe, la maggior parte delle quali riferite alle risorse naturali, sono state emanate anche da ministeri, commissioni del Consiglio di Stato e governi locali<sup>13</sup>. Alcune tra le più significative sono la tariffa sulle risorse idriche, quella per la compensazione delle risorse minerarie, quella per l'esproprio della terra, per la coltivazione, per la prevenzione dell'erosione del suolo, per la protezione delle piante di nuovo tipo, per la riforestazione. Nell'ambito di un piano generale di tassazione finalizzato a proteggere l'ambiente, nel gennaio 2012, nonostante i timori di un aumento dei prezzi dell'energia, viene proposta la tassa sulle emissioni di carbonio la cui applicazione, in considerazione delle ripercussioni che essa potrebbe avere sulla crescita economica, viene posticipata alla fine del quinquennio 2011-2015<sup>14</sup>. Anche in questo caso vengono previste delle agevolazioni per le imprese che riducono le emissioni.

Questo articolato sistema di tassazione, nonostante la riforma del 2003 che ha ampliato i criteri di applicazione delle tariffe, aumentato i costi e la trasparenza, non consente tuttavia di raggiungere i risultati sperati poiché le tariffe non vengono calcolate sulla base di formule specifiche, ma sono spesso il risultato di negoziazioni, o di imposizioni arbitrarie, con conseguente riduzione del loro potere deterrente.

## 5.2 La mobilitazione del settore finanziario

Le considerazioni che emergono dall'11° *Piano* contribuiscono a rafforzare a livello governativo la convinzione che la questione ambientale possa essere affrontata in maniera più efficace con l'introduzione di strumenti finanziari che consentano un maggior potere di intervento sul settore industriale. Questa idea viene sostenuta da Wen Jiabao durante la sesta Conferenza Nazionale sulla Protezione Ambientale e ribadita nel rapporto del 17° Congresso Nazionale del Partito Comunista che conferma l'appoggio del partito ad una politica che incoraggi l'adozione di riforme finanziarie quali importanti strumenti per la realizzazione di uno sviluppo sostenibile<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Differentemente dalle tasse e dalle imposte, che possono essere emanate solo dal Consiglio Nazionale del Popolo e dal suo Comitato Permanente, ministeri, commissioni del Consiglio di Stato e governi locali hanno il potere di emanare disposizioni amministrative, purché queste non vengano identificate come leggi e non siano in contrasto con esse.

<sup>14</sup> La tassa prevista è di 10 yuan per ogni tonnellata di biossido di carbonio emessa. "Officials Weighing Benefits of Carbon Taxation", *Chinadaily*, 6 gennaio. [www.chinadaily.com.cn/bizchina/2012-01/06/content\\_14391943.htm](http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2012-01/06/content_14391943.htm) 2012 <http://>

<sup>15</sup> The 17th National Congress of the Communist Party of China. Full text of Hu Jintao's report at the 17th Party Congress. <http://english.cpc.people.com.cn/66102/6290205.html>

In questo contesto l'Agenzia Statale per la Protezione Ambientale, insieme ad altri enti governativi tra i quali la People's Bank of China e il Ministero delle Finanze elaborano una serie di meccanismi fiscali che entrano nel merito delle attività di maggior rilievo delle imprese. In due anni vengono istituite la “tassa ambientale” che definisce un sistema di tassazione differenziato a seconda del tipo di industrie, di prodotti e del grado di inquinamento prodotto; il “meccanismo di compensazione ecologica” suddiviso per settori di utilizzo dei beni naturali; la “Normativa sui titoli verdi” volta a prevenire la quotazione in borsa delle compagnie non in regola con la normativa anti-inquinamento, e le “Linee guida sull'assicurazione contro le responsabilità derivanti da inquinamento ambientale”<sup>16</sup>.

L'iniziativa più importante è tuttavia contenuta nelle “Opinioni sull'applicazione delle direttive e dei regolamenti in materia di protezione ambientale e di prevenzione dei rischi derivanti dalla concessione di crediti”. Il documento, che costituisce il riferimento per lo sviluppo della normativa sul “Credito verde”, intende fornire un ausilio all'azione di controllo e prevenzione dell'inquinamento regolando le modalità mediante le quali le banche, che detengono l'80% del capitale delle industrie, forniscono prestiti alle imprese. In base a quanto stabilito le banche non possono concedere prestiti alle compagnie inserite in un elenco stilato dall'ASPA stessa che comprende, nella versione iniziale, 38 imprese altamente inquinanti o ad elevato consumo energetico, o che non sono in regola con la normativa sull'impatto ambientale.<sup>17</sup>

Al fine di avere una situazione aggiornata e completa delle imprese operanti sul territorio nazionale la normativa prevede un'azione integrata tra gli UPA locali, che devono fornire informazioni sull'attività delle imprese, la People's Bank of China, che controlla l'inserimento delle informazioni ambientali nel sistema di registrazione dei crediti e la China Banking Regulatory Commission che controlla la conformità dell'operato delle banche alla normativa<sup>18</sup>. Grazie a questi strumenti e alla norma che prevede la perseguibilità di coloro che non si attengono a quanto prescritto, siano essi addetti degli UPA o delle banche, la nuova politica di credito riscuote rapidamente consensi. Dopo soli sei mesi dall'entrata in vigore viene applica-

<sup>16</sup> Aizawa M., Yang C. (2010), “Green Credit, Green Stimulus, Green Revolution? China's Mobilization of Banks for Environmental Cleanup”, *The Journal of Environment and Development*, 19 (2): 119-144.

<sup>17</sup> Questa “Politica del credito verde” non è nuova. Nel 1995 viene emanata una “Nota sull'applicazione delle normative sul credito e sul miglioramento della protezione ambientale” che tuttavia non riscuote successo. Successivamente la Commissione di regolamentazione delle banche emana, nel 2004, una direttiva nella quale impone alle banche di non concedere prestiti alle imprese che non sono in regola con le leggi, comprese quindi quelle ambientali. Anche in questo caso i risultati sono insoddisfacenti. Vd. Matisoff A., Chan M., “The Green Evolution. Environmental Policies and Practice in China's Banking Sector”, *Friends of the Earth -Bank Track..* L'iniziativa viene ripresa nel febbraio 2012 quando la China Banking Regulatory Commission emana le “Linee guida per il credito verde”. Zadek S., “A New Conscience?”, *Chinadialogue*, 22 marzo 2012; “WWF Welcomes China's Green Credit Guidelines”, *WWF Global*, 24 febbraio 2012. <http://wwf.cn.panda.org/?4280/WWF-welcomes-Chinas-green-credit-guidelines>

<sup>18</sup> Aizawa M., Yang C., *op.cit.*

ta già in 20 province<sup>19</sup>.

Nel 2007, al fine di aumentare il controllo sulle attività del settore bancario incentivandone l'autoregolazione, la China Banking Regulatory Commission emana le “Opinioni sul rafforzamento della responsabilità sociale delle istituzioni finanziarie” nelle quali oltre a definire i canoni di comportamento delle istituzioni finanziarie, inserisce la protezione dell'ambiente quale elemento di riferimento per ogni loro attività<sup>20</sup>.

Una ulteriore incentivo alla regolamentazione del sistema finanziario in materia ambientale viene data dalla necessità di rispondere alle critiche mosse alle banche dalle organizzazioni non governative in merito ad alcuni progetti da esse finanziati. Al fine di poter proclamare la sostenibilità delle proprie politiche finanziarie<sup>21</sup> e la sensibilità per il tema della responsabilità sociale e ambientale alcune banche instaurano rapporti di collaborazione con organizzazioni internazionali quali la United Nations Environment Programme – Finance Initiative, l'OECD e la International Finance Corporation. La collaborazione con quest'ultima si dimostra parti-

<sup>19</sup> “Green Credit: to Fight Pollution China Takes the Capitalist Route”, *New York Times*, 30 Luglio 2007.

<http://www.nytimes.com/2007/07/30/business/worldbusiness/30iht-pollute.4.6904890.html>

<sup>20</sup> Sui-Fang Yun, “Three Banks Issue CSR Reports”, *Caijing Magazine*, 2 giugno 2008  
<http://www.caijing.com.cn/2008-06-02/100067151.html>

<sup>21</sup> In merito al concetto di “Finanza sostenibile” e al ruolo e alla responsabilità delle istituzioni finanziarie un riferimento importante è costituito dalla Collevocchio Declaration Commitments di cui si riportano di seguito i punti principali.

#### **1. Commitment to sustainability**

Financial institutions (FIs) must expand their missions from ones that prioritize profit maximization to a vision of social and environmental sustainability. A commitment to sustainability would require FIs to fully integrate the consideration of ecological limits, social equity and economic justice into corporate strategies and core business areas (including credit, investing, underwriting, advising), so that sustainability objectives are placed on an equal footing with shareholder maximization and client satisfaction; and to strive to finance transactions that promote sustainability.

#### **2. Commitment to ‘do no harm’**

FIs should commit to do no harm by preventing and minimizing the environmentally and/or socially detrimental impacts of their portfolios and their operations. FIs should create policies, procedures and standards based on the Precautionary Principle to minimise environmental and social harm, improve social and environmental conditions where they and their clients operate, and avoid involvement in transactions that undermine sustainability.

#### **3. Commitment to responsibility**

FIs should bear full responsibility for the environmental and social impacts of their transactions. They must also pay their full and fair share of the risks they accept and create. These include financial risks, as well as social and environmental costs that are borne by communities.

#### **4. Commitment to accountability**

FIs must be accountable to their stakeholders, particularly those that are affected by the activities of the companies they finance. Accountability means that stakeholders must have an influential voice in financial decisions that affect the quality of their environments and their lives through ensuring that stakeholders’ rights are protected by law, and through practices and procedures voluntarily adopted by the FI.

#### **5. Commitment to transparency**

FIs must be transparent to stakeholders, not only through robust, regular and standardized disclosure, but also through being responsive to stakeholder needs for specialized information on FIs’ policies, procedures and transactions. Commercial confidentiality should not be used as an excuse to deny stakeholders information.

#### **6. Commitment to sustainable markets and governance**

FIs should ensure that markets are more capable of fostering sustainability by supporting public policy, regulatory and/or market mechanisms which facilitate sustainability and foster the full cost accounting of social and environmental externalities. Vd. “Shaping the Future of Sustainable Finance”, *WWF- Bank Track*.

<http://www.wwf.org.uk/filelibrary/pdf/sustainablefinancereport.pdf>

colarmente proficua<sup>22</sup>. Utilizzando le conoscenze e l'esperienza della IFC la Industrial Bank diventa la prima banca cinese a trarre beneficio dall'adozione degli "Equator principles"<sup>23</sup>, una struttura gestionale volta a rispondere alle problematiche ambientali e sociali usufruendo delle linee guida dalla World Bank e della International Finance Corporation stessa<sup>24</sup>.

Con l'adozione di chiari principi di riferimento cresce il coinvolgimento delle banche nel settore dell'industria ambientale. La Bank of China nel 2007 stanziava 50 miliardi di yuan per progetti "verdi" condotti da piccole e medie imprese. La Industrial and Commercial Bank of China aumenta i prestiti destinati a progetti finalizzati al trattamento delle acque e alle tecnologie per la riduzione delle emissioni inquinanti e nel 2007 insieme alla China Minsheng Bank e alla Bank of Shanghai finanzia un prestito di 100 milioni di yuan per progetti di risparmio energetico.

La China Development Bank aumenta del 35.65% annuo il budget destinato a progetti di protezione ambientale e nel 2007 emette prestiti per 89 miliardi di yuan a cui si aggiungono 29.6 miliardi per progetti di conservazione dell'energia e riduzione delle emissioni inquinanti.

Alcune delle più importanti banche del paese partecipano alla promozione delle tecnologie verdi mediante concessione di pacchetti agevolati alle imprese che operano nel campo della protezione ambientale, conservazione dell'energia e riduzione delle emissioni. La Bank of Communications, aumenta la quota destinata ai prestiti e istituisce prestiti a tassi agevolati per le imprese operanti nel campo della protezione ambientale e delle energie rinnovabili. Nel 2007 le cinquantatré banche che forniscono dati alla China Banking Association hanno investito in totale 341.1 miliardi di yuan suddivisi in 2.715 progetti di protezione ambientale e risparmio energetico, pari al 2.7% del volume totale dei prestiti concessi. La cifra arriva a 371 miliardi l'anno seguente, suddivisi in 2983 progetti dei quali 49.2 miliardi investiti dalla sola ICBC<sup>25</sup>. Al fine di promuovere gli investimenti nel settore viene inoltre istituito, nel 2009, il primo fondo per l'industria ambientale gestito dalla China General Technology Investment

<sup>22</sup> "China, EPA, IFC to Develop Guidelines for Groundbreaking National Green Credit Policy" <http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf> ; "Green Financing Forum co-organized by IFC, Industrial Bank, NDRC and Financial News in Beijing". [http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/regprojects\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/home\\_chuee/news/events/event6](http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/regprojects_ext_content/ifc_external_corporate_site/home_chuee/news/events/event6)

<sup>23</sup> <http://www.ifc.org/ifcext/chuee.nsf/Content/event6>  
<sup>23</sup> Gli "Equator principles" sono dei parametri di riferimento per la gestione del rischio creditizio che valutano il rischio sociale e ambientale nelle operazioni volte a finanziare progetti industriali ed infrastrutturali. Sono basati sugli standard definiti dalla IFC per la sostenibilità sociale ed ambientale e sulle Linee Guida della World Bank per l'ambiente, la salute e la sicurezza. Vd. <http://www.equator-principles.com/index.php/about-ep>

<sup>24</sup> Aizawa M., Yang C., *op cit.*

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 40.

Fund Management Corporation<sup>26</sup> al quale si aggiungono i finanziamenti provenienti dalla World Bank e dalla Asian Development Bank. Alla fine del 2008 la IB ha finanziato progetti per la conservazione dell'energia e per la riduzione delle emissioni in 22 province per un totale di 3.3 miliardi di yuan con un risparmio di 3.2 milioni di tonnellate di carbone e di 13.7 milioni di tonnellate di emissioni di biossido di carbonio.

Le industrie cosiddette “ad elevato impatto ambientale” si trovano così a dover fronteggiare da una parte i prestiti a tassi preferenziali e i finanziamenti concessi dalle banche alle industrie meno inquinanti, dall'altra la resistenza delle banche stesse a concedere qualsiasi tipo di prestito, e in alcuni casi la revoca di prestiti già concessi, qualora non venga prodotta la documentazione attestante la conformità alla normativa ambientale. La Industrial and Commercial Bank of China istituisce un proprio “Sistema di etichettatura delle informazioni ambientali” che viene applicato ad ogni cliente prima di ogni decisione in merito ad eventuali prestiti, od investimenti, che pochi mesi dopo la sua applicazione porta alla revoca di prestiti per 140 clienti, per un totale di 5.1 miliardi di yuan e ad una diminuzione del volume dei prestiti del 24%<sup>27</sup>. La China Development Bank riduce del 38% in quattro anni i prestiti alle imprese inserite in un elenco compilato dall'ASPA, comprendente le industrie ad elevato consumo energetico ed elevato inquinamento<sup>28</sup>.

### 5.3 L'industria della protezione ambientale

Consapevole delle difficoltà di mettere in atto un'efficace politica ambientale confidando esclusivamente sull'apparato regolativo statale, posto di fronte all'opportunità di sviluppare un settore del quale ha individuato le enormi potenzialità di crescita e che promette di diventare un elemento trainante dell'economia, deciso a non stimolare riflessioni critiche a livello sociale sulle conseguenze ambientali della crescita economica, lo stato individua nella modernizzazione tecnologica la soluzione più idonea per rispondere ai problemi ambientali creati dal

<sup>26</sup> China's First Environmental Industry Fund Established”, *People's Daily Online*, 28 dicembre 2009 <http://english.peopledaily.com.cn/90001/90776/90884/6854273.html>

<sup>27</sup> Matisoff A., Chan M., *op. cit.*

<sup>28</sup> Su questo tema si veda Chandler W., Gwin H.(2008), “Financing Energy Efficiency in China”, *Carnegie Endowment for International Peace*. Nonostante l'impegno nel settore “verde” molte banche continuano a finanziare progetti dalle dubbie conseguenze ambientali, grazie anche alla possibilità di non rendere pubblici i dati sulle proprie politiche di finanziamento. E' il caso della Agricultural Development Bank of China e della Citic Bank che continuano ad investire in imprese altamente inquinanti nel sud est asiatico. La Agricultural Bank of China ha investito nel 2007 342.6 miliardi in industrie altamente inquinanti. La pratica è diffusa anche presso banche virtuose: secondo un istituto di ricerche finanziarie la stessa ICBC destina il 40% dei suoi prestiti a progetti di dubbie conseguenze ambientali e la già citata China Export-Import Bank, continua a finanziare progetti ad elevato impatto ambientale in Africa. Matisoff A., Chan M., *op. cit.*



rapido sviluppo.

La protezione ambientale diventa in poco tempo un'opportunità di crescita industriale che si sviluppa naturalmente e progredisce a partire dalle strategie di sviluppo elaborate dal governo, che trova spazi di diffusione grazie alle normative sempre più restrittive in materia di emissioni inquinanti, ad un contesto legislativo specifico che poco per volta si modella sulle esigenze di regolamentazione del settore, agli interventi fiscali e agli incentivi finanziari promossi dal governo, al coinvolgimento delle istituzioni finanziarie, alle politiche di apertura alle dinamiche di mercato.

In questo contesto l'espansione dell'industria della protezione ambientale procede rapidamente. Già nel 1986 esistono nel paese più di 1000 imprese che operano nel campo della produzione di attrezzature e dispositivi per la protezione ambientale con un fatturato di un miliardo e mezzo di yuan<sup>29</sup>. Nel 1992 a EcoBrasil, la fiera internazionale di tecnologia ambientale, la delegazione cinese ipotizza elevati guadagni dallo sviluppo di un'industria della tecnologia ambientale<sup>30</sup>. Un anno più tardi viene fondata la China Association of Environmental Protection Industry sotto la guida dall'Agenzia Statale per la Protezione Ambientale, con a capo Qu Geping, allora chairman del Comitato per la Protezione Ambientale e delle Risorse del Comitato Permanente del Congresso del Popolo. L'Associazione costituisce un punto di riferimento per le imprese operanti nel settore che possono trovare informazioni sul mercato della protezione ambientale, sulle modalità per ricevere finanziamenti dall'estero e per attivare forme di cooperazione internazionale.

Un forte impulso allo sviluppo del settore viene dato dall'adozione da parte del governo della già accennata "produzione pulita". A partire dagli anni '90 un insieme di progetti finanziati in seguito ad accordi internazionali<sup>31</sup> e la creazione di un Centro Nazionale per la Produzione Pulita portano in pochi anni alla creazione di una rete di formazione di personale specializzato e di diffusione di esperienze e conoscenze specialistiche il cui obiettivo è l'utilizzo di processi, tecnologie ed apparecchiature in grado di consentire un migliore l'utilizzo delle risorse al fine di ridurre l'inquinamento e la produzione di materiali di scarto<sup>32</sup>. Pochi anni dopo l'emanazione della legge sulla produzione pulita un ulteriore incentivo all'industria del settore viene dato dall'adozione del concetto di economia circolare, i cui principi vengono ri-

<sup>29</sup> Qu G., *op. cit.*, p. 175.

<sup>30</sup> "Environmental Industry in China", *Los Angeles Times*, 15 giugno 1992.

<sup>31</sup> Il primo viene finanziato da World Bank e UNEP nel 1993.

<sup>32</sup> L'articolo 2 della Legge sulla Produzione Pulita definisce la produzione pulita come: "L'applicazione continua di misure per il miglioramento del design, l'utilizzo di energia pulita e materie prime, l'utilizzo di processi, tecnologie ed equipaggiamenti avanzati, il miglioramento del management e l'utilizzo comprensivo delle risorse al fine di ridurre l'inquinamento alla sorgente, migliorare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, ridurre o evitare la produzione e lo scarico di agenti inquinanti nel corso della produzione, della fornitura di servizi e dell'uso dei prodotti, al fine di diminuire il danno alla salute degli esseri umani e all'ambiente".

presi e tradotti in forma applicativa nell'11° *Piano nazionale per lo sviluppo*. Il *Piano* pone dei riferimenti importanti per la crescita di un mercato della protezione ambientale. Oltre a provvedimenti già sufficienti a dare impulso allo sviluppo di tecnologie avanzate e di servizi nel settore della protezione ambientale, quali la riduzione delle emissioni dei veicoli, il controllo dell'applicazione degli standard per le acque e il controllo dell'emissione dei gas serra da parte degli impianti industriali, si trovano obiettivi particolarmente ambiziosi quali:

- la riduzione del 10% della richiesta di ossigeno chimico,
- il trattamento del 70% dei rifiuti urbani in tutto il paese con una capacità totale di 100 milioni di tonnellate al giorno,
- la riduzione del 10% degli scarichi di SO<sub>2</sub>;
- la riduzione dell'intensità energetica del 20% tra il 2005 e il 2010 e l'aumento dell'efficienza energetica delle mille imprese responsabili del consumo del 33% dell'energia e dell'emissione del 43% di CO<sub>2</sub>

Considerata l'importanza assegnata al raggiungimento di questi obiettivi il governo stanziava per il quinquennio 2006-2010 l'1.35% del PIL per la protezione ambientale. Al di là degli obiettivi indicati nel piano il governo manifesta chiaramente la volontà di sfruttare a fini economici la necessità di sviluppare una tecnologia adeguata alle sfide ambientali che deve fronteggiare e di trasformare la capacità e l'esperienza maturata nel settore della protezione ambientale in un marchio nazionale in grado di inserirsi nel mercato a livello mondiale.

Un forte impulso allo sviluppo di un' "industria verde" e di una tecnologia in grado di fornire soluzioni tecnologiche idonee a limitare l'impatto sull'ambiente e aumentare l'efficienza nell'uso delle risorse viene anche dal settore energetico. Oltre alle indicazioni a sostegno dello sviluppo di un'industria nazionale dell'energia eolica contenute nel *Piano di sviluppo per le energie nuove e rinnovabili 1996-2010*<sup>33</sup>, vi sono altre iniziative governative nel campo dell'energia che comportano importanti implicazioni per l'industria. Nel 2001 il governo approva il "Piano di distribuzione dell'energia elettrica alle città minori" con il quale intende portare l'energia elettrica in mille città utilizzando energia rinnovabile. Al Piano, che termina nel 2005, ne segue un altro dello stesso tipo mirato alla distribuzione di energia elettrica a 10.000 villaggi<sup>34</sup>.

Il già citato *Piano a medio e lungo termine per la conservazione dell'energia* contiene dieci progetti finalizzati a ridurre l'utilizzo di carbone, la cui attuazione comporta importanti in-

<sup>33</sup> Vedi capitolo precedente

<sup>34</sup> "Brightness Rural Electrification Program", *National Renewable Energy Laboratory*. <http://www.nrel.gov/docs/fy04osti/35790.pdf>

vestimenti nel settore delle tecnologie verdi<sup>35</sup>. Uno di questi è finalizzato a risolvere il problema abitativo le cui dimensioni, a causa del programma di urbanizzazione pianificato dal governo, sono destinate ad avere un impatto rilevante sui consumi energetici. Per limitare l'impatto sui consumi il governo decide di aumentare l'efficienza energetica delle abitazioni, il 95% delle quali è definito "ad elevato consumo", ed inserisce all'interno dell'*11° Piano quinquennale* un progetto per la conservazione dell'energia che prevede che tutte le costruzioni esistenti vengano trasformate in abitazioni a basso consumo energetico e che le nuove costruzioni siano dotate di dispositivi che riducono il consumo del 65%<sup>36</sup>.

Nell'ottobre 2010 il Consiglio di Stato emana le "Decisioni sull'accelerazione dello sviluppo delle nuove industrie strategiche" nelle quali l'industria della protezione ambientale e del risparmio energetico, insieme ad altre sei, viene definita "industria strategica". Ad esse fa seguito il *Piano di sviluppo per le industrie emergenti della protezione ambientale e della conservazione dell'energia* nel quale viene fatto un chiaro riferimento al settore come un mezzo per contrastare l'impatto della crisi finanziaria mondiale. Il compito dell'"industria ambientale" diventa quello di contribuire in misura sempre più rilevante non solo alla crescita economica nell'ambito del nuovo modello di sviluppo "verde", ma anche al progresso tecnologico. Il *Piano* introduce una serie di incentivi fiscali per i redditi derivanti da progetti nel campo delle protezione ambientale e della conservazione dell'energia, quali l'esenzione totale dal pagamento della *corporate income tax* per tre anni e l'esenzione al 50% per i tre anni successivi, crediti sugli investimenti in macchinari a risparmio energetico o finalizzati alla protezione ambientale, sconti sulle tasse per coloro che investono in progetti di ricerca e sviluppo per tecnologie del settore, riduzione del pagamento dell'imposta sul valore aggiunto per l'impiego di prodotti o processi che favoriscono il risparmio energetico<sup>37</sup>.

A corollario di questi piani viene elaborato un insieme di altri documenti di pianificazione riferiti a settori specifici, quali il *Piano quinquennale per lo sviluppo dell'industria del carbone*, il *Piano per lo sviluppo delle ferrovie*, il *Piano per il trattamento del biossido di zolfo negli impianti energetici alimentati a carbone*, il *Piano per il controllo delle piogge acide e dell'inquinamento da biossido di zolfo*, il *Piano per l'industria petrolifera* che contengono indicazioni e requisiti che comportano significative ricadute nel settore delle tecnologie verdi.

Anche dal punto di vista legislativo la pianificazione strategica del governo mirante a favorire lo sviluppo di un'industria delle energie rinnovabili è supportata da importanti iniziati-

<sup>35</sup> The China Greentech report 2009, p. 49. <http://www.china-greentech.com/2009report>

<sup>36</sup> "China Aims to Build Energy Efficient Society in Next Five Years", *Worldwatch Institute*. <http://www.worldwatch.org/node/52>

<sup>37</sup> "China Approves Industrial Plan for Environmental Protection Sector", *Business China*, 26 novembre 2010. <http://en.21cbh.com/HTML/2010-11-26/Environmental-Plan.html>

ve quali l'introduzione di un provvedimento che impone alle compagnie elettriche di acquistare tutta l'energia da produttori di energia rinnovabile<sup>38</sup>, o la proposta per l'esenzione dal pagamento delle tasse per le auto elettriche<sup>39</sup>.

L'impegno del governo, oltre che con l'emanazione dei benefici fiscali previsti nel *Piano di sviluppo per le industrie emergenti della protezione ambientale e delle conservazioni dell'energia*, si concretizza anche sotto l'aspetto finanziario con sussidi volti a promuovere sia la ricerca che la produzione in settori specifici quali quello dei veicoli elettrici, dei pannelli fotovoltaici, delle turbine eoliche. Dal 1995 al 2005 gli investimenti del governo per la ricerca nel settore della protezione ambientale subiscono un incremento del 20% annuo<sup>40</sup>. Nel 2008 vengono stanziati 350 miliardi di yuan per le imprese che operano nel settore del trattamento degli scarichi inquinanti e delle energie rinnovabili<sup>41</sup>.

Grazie alla politica fiscale, agli incentivi finanziari e al coinvolgimento delle istituzioni finanziarie il settore dell'industria ambientale si sviluppa rapidamente in diverse aree del paese. L'ampliamento dei campi di azione offerto dalle strategie di sviluppo del governo, l'aumento delle conoscenze e delle capacità tecnologiche resosi necessario per poter sfruttare queste nuove possibilità e le esigenze di ammodernamento delle apparecchiature derivanti dalla necessità di adeguarsi ad una normativa sempre più specifica favoriscono lo sviluppo di una gamma di imprese operanti non solo nei settori dell'energia convenzionale, delle energie rinnovabili, delle infrastrutture elettriche, dei trasporti, delle costruzioni, delle acque e dell'industria pulita, ma anche di imprese di servizi.

Grazie ad un'iniziativa della Bank of China si diffondono nel paese le imprese di servizi energetici (ESCO) specializzate nel fornire consulenza su come ridurre i costi risparmiando sui consumi energetici. Nate nel 1997 grazie ad un finanziamento della Commissione Europea e della World Bank e incluse in un secondo finanziamento del 2003, nel 2004 le ESCO dispongono di una struttura alle dipendenze della China Energy Conservation Association che definisce i requisiti e i parametri contrattuali delle attività svolte. Alla fine del 2007 esistono nel paese più di 400 ESCO che hanno già finanziato contratti per più di un milione di dollari<sup>42</sup>.

Favorita dagli investimenti del governo finalizzati a promuovere l'economia circolare e dall'esigenza di trovare una soluzione all'aumento della quantità di rifiuti urbani, prolifera an-

<sup>38</sup> "China Considers Compulsory Green Energy Purchases", *Chinadaily*, 23 dicembre 2009. [http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2009-12/23/content\\_9218664.htm](http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2009-12/23/content_9218664.htm)

<sup>39</sup> "China's New Draft Regulation Exempts "Green" Vehicles from Taxation", *Xinhuanet*, 15 giugno 2011.

<sup>40</sup> Greentech 2011 p. 13.

<sup>41</sup> "NDRC Reveals Details of Stimulus Package", *Chinadaily*, 27 novembre, 2008.

<sup>42</sup> *The World Bank-Gef Backed Energy Efficiency Program Expands in China*, The World Bank, Washington DC, 2008. *The Development of China's ESCO Industry 2004-2007*, The World Bank, Washington DC, 2008; Tristan Edmondson, "Energy Service Companies in China", *The Green Leap Forward*, 28 ottobre 2009.

che la cosiddetta “industria del riciclo” che nel 2009 può contare su circa 100.000 imprese nelle quali lavorano 18 milioni di persone che riescono a riciclare 140 milioni di tonnellate di risorse rinnovabili per un totale di 500 miliardi di yuan<sup>43</sup>. I piani del governo in materia di urbanizzazione e le previsioni riguardanti l'aumento dei rifiuti solidi inducono il governo a incentivare il lavoro delle imprese del settore portando a 800 miliardi di yuan le previsioni di investimento fino al 2015, con una previsione di crescita annuale dei profitti del 30%<sup>44</sup>. Allo stesso tempo allo scopo di regolamentare un settore in cui le cui attività si vanno sempre più differenziando, vengono introdotti requisiti specifici e sanzioni per chi opera nel campo del riciclo di materiali elettronici senza la dovuta autorizzazione<sup>45</sup>.

Un ulteriore impulso al settore viene dato dal progetto di ridurre entro il 2020 le emissioni di gas serra per unità di PIL del 40-45% rispetto ai valori del 2005. Un simile obiettivo richiede ingenti finanziamenti e il governo annuncia l'aumento del budget per la protezione ambientale da 1400 a 3100 miliardi di yuan per il Piano quinquennale successivo<sup>46</sup>. I risultati degli investimenti e dell'espansione del mercato non si fanno attendere. Dal 1993 al 2002 il valore della produzione dell'industria della protezione ambientale subisce in incremento di 25 volte, con un fatturato annuale di 108 miliardi di yuan da parte di 10.000 imprese che impiegano più di 1.8 milioni di persone<sup>47</sup>. L'espansione del settore procede vertiginosamente e nel 2008 l'industria ambientale fattura 480 miliardi di yuan e impiega 3 milioni di addetti<sup>48</sup>. Nel 2010 Wu Xiaoping, vice ministro della protezione ambientale, prevede una crescita annuale del 20%, con un contributo al PIL del 10% nel 2015, rispetto a quello del 4.9% nel 2008, e il raddoppio degli investimenti che nel 2015 arriveranno a 3.000 miliardi di yuan<sup>49</sup>.

Poco per volta l'impegno in campo ambientale diventa un mezzo per aumentare l'efficienza e la produttività delle industrie di stato e le aspettative di un suo rapido sviluppo si fanno sempre più consistenti<sup>50</sup>. Anche le imprese statali, solo due decenni prima esempio di ineffi-

<sup>43</sup> “Recycling is Rolling Forward in 55 Cities”, *Chinadaily*, 11 aprile 2011.

<sup>44</sup> China Municipal Solid Waste Forum.

<http://www.mswforum.com.cn/background.asp>; “China's Waste Management Market Expands”, *People's Daily Online*, 29 aprile 2011.

<http://english.people.com.cn/90001/90778/90860/7365241.html>

<sup>45</sup> “China to Enforce New Regulations on E-waste Recycling”, *People's Daily Online*, 29 dicembre 2010.

<http://english.people.com.cn/90001/90776/90882/7245106.html>

<sup>46</sup> “China to Double Environmental Budget to 454 Billions \$”, *Bloomberg News*, 24 novembre, 2009.

<http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=afms0bKaM74>

<sup>47</sup> “China's Environmental Protection Industry Turned out a New Spotlight in Economic Growth”, *English People Daily*, 26 novembre 2001.

[http://english.people.com.cn/200111/26/eng20011126\\_85374.shtml](http://english.people.com.cn/200111/26/eng20011126_85374.shtml)

<sup>48</sup> “Fast Growth for Environmental Protection Market: Report”, *Chinadaily*, 7 maggio 2010.  
[http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2010-05/07/content\\_9822550.htm](http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2010-05/07/content_9822550.htm)

<sup>49</sup> “China's Green Industry May Provide 10% of GDP. Report”, *Chinadaily*, 5 febbraio, 2010,  
[http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2010-02/05/content\\_9436877.htm](http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2010-02/05/content_9436877.htm)

<sup>50</sup> Il sistema finanziario cinese destina solo un quarto degli investimenti alle imprese private, che da sole

cienza e burocratismo, riescono a mettere a frutto l'esperienza maturata nel campo delle energie pulite e la State Grid Corporation of China, una impresa statale operante nel campo delle centrali elettriche con un capitale di 1.800 miliardi di yuan, tratta con il governo del Brasile per l'acquisto di sette compagnie brasiliane specializzate nella trasmissione dell'energia<sup>51</sup>.

La politica del governo dà buoni risultati anche per quanto riguarda le energie rinnovabili. Già nel 1996 esse producono l'equivalente di 300 milioni di tonnellate di carbone e nel 2008 costituiscono il 9% della struttura energetica del paese. Nel 2008 l'industria delle energie rinnovabili conta 1.120.000 addetti con una crescita dell'occupazione di 100.000 addetti l'anno<sup>52</sup>. Gli investimenti nel settore ammontano a 155 miliardi di dollari, quattro volte il totale degli investimenti del 2004 e sempre nello stesso anno 120 miliardi vengono spesi in tecnologie verdi con una previsione del mercato per il 2020 di 2240 miliardi di dollari<sup>53</sup>.

Determinato a diventare un leader mondiale nel campo dell'energia eolica, il governo nel 2010 investe 45 miliardi di dollari nel settore, più di tutto il budget USA sull'energia pulita<sup>54</sup>. I risultati non si fanno attendere e la Cina entra nel mercato statunitense. Nel dicembre 2010 la Goldwin Science & Technology, una delle più grandi imprese del paese, vince una commessa per la costruzione di turbine eoliche nell'Illinois, nell'ambito di uno dei più grandi progetti di questo tipo in tutti gli USA.<sup>55</sup> Allo stesso tempo la Sinovel Wind Group Co Ltd China, la più grande industria cinese di turbine eoliche, apre una fabbrica in Ohio. Alla fine del 2010 la Cina è il maggior produttore mondiale di energia eolica<sup>56</sup>.

La diffusione dell'industria cinese nel mercato statunitense procede anche nel campo dei pannelli solari, settore nel quale, grazie alla disponibilità di energia e manodopera a basso costo, la Cina è diventata il maggior produttore mondiale e riesce a soddisfare il 50% del mercato<sup>57</sup> con la previsione di raddoppiare la produzione entro il 2015<sup>58</sup>. Dalla fine del 2010 la Chi-

producono più di metà del PIL e alle quali si deve la gran parte della produzione nel campo dell'industria ambientale, mentre una cifra molto superiore viene destinata alle imprese statali la cui produzione si limita ad un quarto del PIL. Chandler W., Gwin H., *op.cit.*

<sup>51</sup> "State Grid Acquires Seven Brazilian Power Companies", *Global Times*, 21 dicembre, 2010. <http://business.globaltimes.cn/industries/2010-12/603272.html>

<sup>52</sup> "China Leading Global Race to Make Clean Energy", *New York times*, 30 gennaio 2010.

<http://www.nytimes.com/2010/01/31/business/environment/31renew.html>

<sup>53</sup> "The Rise of China's Green Technology Industry", *The Morningside Post*, 7 luglio 2010. <http://themorningsidepost.com/2010/07/the-rise-of-chinas-green-technology-industry/>

<sup>54</sup> "China's Clean Energy Leap. Nothing to Make Light of", *Washington Post*, 26 aprile 2011. [http://www.washingtonpost.com/opinions/chinas-clean-energy-leap-nothing-to-make-light-of/2011/04/22/AFoscBIE\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/chinas-clean-energy-leap-nothing-to-make-light-of/2011/04/22/AFoscBIE_story.html)

<sup>55</sup> "Sun Shining Brightly on Blossoming Green Industry" *Green China*, 20 gennaio 2011. [http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/greenchina/2011-01/20/content\\_11895486.htm](http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/greenchina/2011-01/20/content_11895486.htm)

<sup>56</sup> "China Becomes World Leader in Wind Energy", World Wind Energy Association, 15 giugno 2011. <http://www.windea.org/home/index.php>

<sup>57</sup> Ad esempio il prezzo medio dei prodotti cinesi è 40% inferiore a quello dei prodotti analoghi europei. <http://www.reuters.com/article/2010/01/29/us-davos-green-china-idUSTRE60S3HA20100129>

<sup>58</sup> "China May Double Solar Power Goal Amid Japan Nuclear crisis, *Xinhuanet.com*, 31 marzo 2011. [http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-03/31/c\\_13805892.htm](http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-03/31/c_13805892.htm)

na's Suntech Power Holdings Co. costruisce un impianto da 36.500 metri quadri nel deserto dell'Arizona<sup>59</sup> e la Yingli Green Energy Holding Co. Ltd. prevede di vendere negli USA il 10% della sua produzione di pannelli solari<sup>60</sup>..

Alla fine del 2010 la Cina è il maggior investitore mondiale nel settore dell'energia pulita. Determinato a trovare soluzioni sempre più efficaci per contrastare il problema ambientale, a favorire l'industria nazionale ed espandere sia il mercato interno che la presenza cinese sul mercato internazionale, a far diventare il paese il centro di riferimento mondiale per le energie rinnovabili e deciso a sfruttare la posizione favorevole sul mercato internazionale<sup>61</sup>, il governo organizza una serie di eventi a livello mondiale il cui rapido susseguirsi testimonia l'interesse nell'individuare nelle esperienze dei paesi industrializzati degli indirizzi utili per orientare l'industria cinese e al contempo promuovere l'industria nazionale allo scopo di attrarre finanziamenti esteri<sup>62</sup>.

Tuttavia anche l'industria verde non è immune da colpe ambientali. Spesso la volontà di trarre rapidi ed elevati profitti dalla crescente domanda mondiale di tecnologie "pulite" induce i produttori del settore ad aumentare il livello di competitività internazionale delle proprie imprese riducendo il budget destinato all'acquisto di dispositivi anti-inquinamento<sup>63</sup>. Nel caso dell'industria dei pannelli solari per la produzione di una tonnellata di polisiliconato, il componente principale, vengono prodotti più di quattro tonnellate di materiali chimici di scarto altamente tossici. Mentre nei paesi occidentali le imprese devono confrontarsi con una legislazione restrittiva e controlli severi che rendono proibitivi i costi di riciclo dei prodotti di scarto, facendo aumentare il prezzo del polisiliconato, il cui costo dal 2003 al 2008 è passato da 20 a 350 dollari al chilo, alcune grandi compagnie cinesi per abbassare i costi di produzione operano senza dispositivi di trattamento dei prodotti di rifiuto.

<sup>59</sup> "Sun Shining Brightly on Blossoming Green Industry" *China.org.cn*, 20 gennaio 2011. [http://www.china.org.cn/environment/2011-01/20/content\\_21779852.htm](http://www.china.org.cn/environment/2011-01/20/content_21779852.htm)

<sup>60</sup> "Sun-tech Brightens Job Outlook", *Chinadaily*, 3 novembre 2010 [http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2010-11/03/content\\_11496244.htm](http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2010-11/03/content_11496244.htm)

<sup>61</sup> Nel "Renewable Energy Country Attractiveness Index" di Erns& Young la Cina è al primo posto.

<http://www.ey.com/GL/en/Industries/Power---Utilities/Renewable-energy-country-attractiveness-indices>

<sup>62</sup> In occasione dell'esposizione Li Changchun membro del Partito sottolinea la necessità di dotarsi di un'industria nazionale nel settore. "Official Urges Self Innovation of Green Technology", *Xinhua*, 26 novembre 2010.

<http://english.cntv.cn/english/special/greenexpo/20101126/109606.shtml> Nel 2010 vengono organizzati il "China Green Industry Investment and Financial Summit", il "China International Green Industry Expo", la "China's hi-tech Green Industry and Green Economy International Exposition"; nel giugno 2011 a Shanghai si tiene il "China Municipal Solid Waste Forum" e nel settembre 2011 la "International Energy Saving and Environmental Protection Show".

<sup>63</sup> "Solar Energy Firms Leave Waste Behind China", *The Washington Post*, 9 Marzo 2008. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/03/08/AR2008030802595.html?referrer=emailarticle>.

"The Dirty Side of a Green Industry", Worldwatch Institute.

<http://www.worldwatch.org/node/5650>

#### 5.4 Lo sviluppo eco-industriale e i parchi eco-industriali

Alla fine degli anni '90 l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile e la consapevolezza degli elevati costi ambientali, dovuti sia ad una massiccia produzione industriale che a processi produttivi e tecnologie antiquate, indirizzano l'attenzione del mondo politico e accademico sul problema della sostenibilità di una crescita che faccia affidamento su un sistema industriale inefficiente. A livello politico questo aspetto viene sottolineato in più occasioni: in un primo momento con un riferimento all'efficienza delle attività economiche, successivamente, durante la Quinta Sessione Plenaria del 14° Comitato centrale del PCC, con un riferimento specifico alla sostenibilità dello sviluppo economico. L'attenzione al problema viene ribadita dal 15° Congresso che sottolinea la necessità di modificare il tipo di crescita economica intervenendo sul rapporto produzione/consumi. Il 16° Congresso affronta specificamente il problema industriale, riconoscendo le contraddizioni insite nel sistema esistente e sottolineando la necessità di un processo di modernizzazione dell'industria che conduca ad una “nuova industrializzazione” caratterizzata, tra le altre cose, dalla sostenibilità e da un rapporto armonioso tra uomo e natura<sup>64</sup>.

Queste indicazioni di principio, che manifestano l'esistenza di un problema di sostenibilità dello sviluppo industriale, sono basate sulla consapevolezza della difficoltà degli organi istituzionali locali nel controllare l'operato delle numerose imprese rurali e degli elevati costi ambientali che da esse derivano, sia in termini di inquinamento che di consumo delle risorse. Queste considerazioni costituiscono lo stimolo per lo studio di nuove modalità produttive che consentano una maggiore efficienza e al contempo la possibilità di intervenire sui danni ambientali provocati dal settore industriale.

In ambito accademico le ricerche di studiosi del settore ingegneristico contribuiscono ad esportare l'interesse per le conseguenze ambientali dei processi produttivi al di fuori della comunità degli ecologi<sup>65</sup>. Il concetto di protezione ambientale, di per sé poco interessante per i non addetti, viene tradotto in termini quali “economia a circuito chiuso”, “simbiosi industriale” e “parchi industriali” che stimolano l'interesse di economisti, esperti di pianificazione urbana e imprenditori, aprendo la via allo sviluppo del settore.

In breve tempo prendono forma concetti quali *sviluppo eco-industriale* ed *ecologia industriale* che evidenziano i tentativi di elaborare, prendendo esempio dai sistemi naturali, delle modalità produttive in cui il consumo di energia e l'impatto ambientale in termini di risorse

<sup>64</sup> 16<sup>th</sup> National Congress of the Communist Party of China.

<http://www.china.org.cn/english/features/49007.htm#4>

<sup>65</sup> Shi H., Moriguchi Y., Yang J. (2002), “Industrial Ecology in China”, *Journal of Industrial Ecology*, 6, 3-4:7-11.



utilizzate e di produzione di materiali di scarto sia ridotto al minimo<sup>66</sup>. Nell'ambito dell'ecologia industriale, gli studiosi, prendendo spunto dalla diffusione del concetto di economia circolare, tentano di individuare come i processi industriali possano diventare parte di un sistema circolare di utilizzo e riutilizzo delle risorse all'interno del sistema ambientale nel quale avvengono. Questi indirizzi di studio si sviluppano nel concetto di *simbiosi industriale*<sup>67</sup>, che evidenzia i vantaggi derivanti dall'accorpamento di più imprese in un unico complesso e dall'esistenza di circuiti industriali nei quali i materiali di scarto di un'industria vengono utilizzati da altre quali risorse energetiche o materiali di lavorazione.

Il concetto di simbiosi industriale viene inserito in quello di sviluppo eco-industriale (SEI) che, adottando principi dell'economia circolare, si propone di raggiungere uno sviluppo industriale sostenibile mediante la creazione di circuiti costituiti da aziende e consumatori all'interno dei quali i prodotti di scarto di ogni singola unità vengono riutilizzati dalle altre, realizzando in questo modo il duplice obiettivo di una riduzione dell'impatto ambientale e contemporaneamente dei costi di produzione<sup>68</sup>. L'obiettivo di riduzione dei materiali di scarto e dei consumi energetici richiede da una parte l'applicazione dei principi della produzione pulita, con le conseguenti richieste di miglioramento tecnologico, dall'altra il ricorso sia ad una serie di competenze specifiche, quali la progettazione ecologica di prodotti e processi industriali e l'utilizzo efficiente di mezzi e materiali, che a servizi accessori quali il recupero e il trasferimento di materiali di scarto tra le imprese.

Il nuovo settore si sviluppa rapidamente sia grazie al supporto legislativo fornito dalle leggi sull'economia circolare, sulla produzione pulita e sull'impatto ambientale, che grazie all'impegno del governo il quale supporta le iniziative fornendo capacità decisionali, emanando nuove normative, organizzando attività sperimentali, fornendo incentivi finanziari e promuovendo la creazione di nuovi mercati e di partnership tra enti di ricerca<sup>69</sup>.

Nell'ambito del programma dello SEI l'obiettivo dell'utilizzo sostenibile delle risorse all'interno di un'economia circolare a livello locale trova applicazione nella costruzione dei parchi eco-industriali, ovverosia di sistemi industriali all'interno dei quali i prodotti di rifiuto di un'impresa vengono venduti ad altre che li riutilizzano quali materiali di lavorazione o ri-

<sup>66</sup> Nei propositi dell'ecologia industriale esiste anche un aspetto economico nella misura in cui il riutilizzo di materiali di scarto aumenta l'efficienza dei processi produttivi.

<sup>67</sup> Chertow M., Ehrenfeld J. (2001), "Industrial Symbiosis. The legacy of Kalundborg" in Ayres R., Ayres L. eds., *Handbook of Industrial Ecology*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.

<sup>68</sup> Il concetto di sviluppo eco-industriale viene proposto in Cina nella metà degli anni '80 dagli ecologisti. Vedi Ma S. (1985), "Ecological Engineering: Application of Ecosystems Principles", *Environmental Conservation*, 12, 4: 331-336. Il tema viene successivamente approfondito da Deli Xi che nel 1990 pubblica *Pollution-free Industrial Process*, Beijing, Tsinghua University Press.

<sup>69</sup> Geng Y., Haight M., Zhu Q. (2006), "Empirical Analysis of Eco-industrial Development in China", *Sustainable Development*, published online in Wiley Interscience

sorse energetiche, realizzando così il triplice obiettivo di ridurre i costi di smaltimento, ridurre le emissioni inquinanti e lo scarico di rifiuti solidi e generare profitti dalla vendita di prodotti di scarto<sup>70</sup>.

Secondo la definizione riportata da Yang e Sun:

Eco-Industrial Parks form gigantic and complicated communities composed of enterprises in manufacturing and service industries, aiming at achieving the reciprocal optimization and coordinated development of eco-environment and economy through corporation of environment including basic elements like energy, water and materials, as well as resources, and finally at winning an overall result much more profitable than the sum of that of each individual enterprise earned by self-optimization. Simply set, the objects of Eco-Industrial Parks are to ameliorate economic performance of enterprises participated and meanwhile to decrease their negative effects on outer environment<sup>71</sup>.

Il primo Programma pilota per i parchi eco-industriali viene iniziato nel 2000 sotto la direzione dell'ASPA alla quale viene affidato contemporaneamente anche il Programma Pilota per la Zona dell'Economia Circolare. A Guigang nella regione del Guangxi viene istituito il primo parco eco-industriale nel quale i prodotti della locale industria produttrice di zucchero vengono riutilizzati da un complesso industriale costituito da un insieme di industrie che riutilizzano i prodotti di scarto dello zuccherificio<sup>72</sup>. L'anno successivo sempre l'ASPA avvia quattro progetti nelle città di Dalian, Tianjin, Suzhou e Yantai, ognuno dei quali riferito ad un aspetto specifico dello sviluppo eco-industriale. Successivamente, ancora sotto la direzione dell'ASPA, viene avviato nella provincia di Liaoning un progetto di sperimentazione per una rete di industrie che operano secondo i principi dell'economia circolare<sup>73</sup>. Dopo cinque anni dall'approvazione dell'iniziativa, favoriti dalla possibilità di applicare procedure amministrative ad hoc per attirare capitali esteri e dal concreto impegno finanziario da parte di organizzazioni internazionali quali le Nazioni Unite, l'Asian Development Bank e la Canadian Development Agency, che sopperiscono alla riduzione dei finanziamenti da parte del governo centrale, e percepiti come opportunità di miglioramento per le aziende che vogliono rimanere competitive dopo l'ingresso dalla Cina nel WTO, grazie alla possibilità che offrono di creare occupazione, favorire lo sviluppo tecnologico e attirare capitali esteri, sono già cinquanta i parchi

<sup>70</sup> Loewe E., "An Eco-industrial Park Definition for the Circular Economy", Paper prepared for the Policy Research Center for Environmental Economy, SEPA China.

<sup>71</sup> Yang J., Sun Y., "China Eco-Industries Park and Circular Economy from Theory to Practice".  
<http://www.seiofbluemountain.com/upload/product/200911/2009cyjdh2z1a18.pdf>

<sup>72</sup> Il complesso, formato da un impianto per la produzione di alcool, tre impianti per la produzione di carta, uno per la produzione di cemento, uno per la produzione di carbonato di calcio e uno per la produzione di energia, utilizza un programma di riutilizzo comprensivo grazie al quale riesce a ridurre del 40% il consumo di acqua e del 51% l'emissione di sostanze inquinanti. Vedi Geng Y., Haight M., Zhu Q., *op.cit.*

<sup>73</sup> *Ibidem.*

che applicano i principi dello sviluppo eco-industriale e 24 i parchi ufficialmente approvati dall'ASPA, che nel frattempo ha emanato gli “Standard per la gestione e la costruzione dei parchi eco-industriali”<sup>74</sup>.

In poco tempo i parchi eco-industriali diventano una opportunità di crescita e l'obiettivo della maggior parte delle amministrazioni locali. La provincia di Liaoning riconoscendo la necessità di adottare un modello di sviluppo sostenibile per far fronte ai problemi derivanti dall'inquinamento e dal deterioramento delle risorse, elabora un progetto per l'adozione dell'economia circolare che prevede la costruzione di numerosi parchi eco-industriali. Ad essa si associano altre iniziative anch'esse mirate a consentire lo sviluppo eco-sostenibile quali l'attuazione di una “economia a circuito chiuso” come nel caso delle città di Shanghai e Guiyang. Attratte dalle opportunità di guadagno e dal ritorno politico derivanti dallo status di amministrazione “verde”, alcune amministrazioni comunali, quali Shanghai, Hangzhou, Guiyang e Yangzhou, e alcuni governi provinciali quali Hainan, Jiansu e Jilin manifestano la loro intenzione di divenire eco-città, o eco-province<sup>75</sup>.

Tuttavia i parchi eco-industriali comportano anche problemi di carattere ambientale. La popolarità della quale godono conferisce loro un elevato valore simbolico per il quale la loro presenza è indice della capacità degli amministratori locali di attrarre capitali e contribuire al miglioramento delle capacità tecnologiche dell'industria locale<sup>76</sup>. Questo fornisce un incentivo alla costruzione dei parchi anche in zone non idonee, con conseguenti problemi ambientali connessi all'aumento dell'inquinamento e al depauperamento delle risorse naturali. A questo si aggiunge un effetto perverso dei parchi che è conseguente alla tendenza ad esportare la produzione di componenti ad elevato inquinamento al di fuori dei parchi stessi, con conseguente aumento dell'inquinamento nelle aree circostanti<sup>77</sup>.

<sup>74</sup> Fang Y., “Eco-industrial Parks in China”.

[http://www.eoearth.org/article/Eco-industrial\\_parks\\_in\\_China](http://www.eoearth.org/article/Eco-industrial_parks_in_China)

<sup>75</sup> Han S., Moriguchi Y., Yang J., *op.cit.*

<sup>76</sup> Nel 2007 esistono nel paese cinquantquattro “Aree nazionali a sviluppo economico e tecnologico” che assorbono il 23% degli investimenti esteri. Vedi Shi H., Chertow M.(2010), “Developing Country Experience with Eco-industrial Parks: a Case Study of the Tianjin Economic-Technological Development Area in China”, *Journal of Cleaner Production*, 18, 3: 191-199.

<sup>77</sup> *Ibidem*. Le difficoltà e i pericoli maggiori connessi alla gestione dei Parchi eco-industriali si verificano in mancanza di adeguate risorse idriche, come accade nel nord est del paese, dove il consumo delle riserve provoca disagi alla popolazione e aumento della concentrazione di sostanze inquinanti. Geng Y., Haight M., Zhu Q., *op.cit.*

### 5.5 La politica di sviluppo urbano e le eco-città

A partire dal 1978 lo sviluppo urbano costituisce un aspetto importante della politica del governo. Determinato a mantenere elevati tassi di crescita economica il governo è deciso a sfruttare il capitale di manodopera in eccesso nelle campagne aumentandone la produttività pro-capite grazie ad un migliore impiego della forza lavoro e all'utilizzo di tecnologie e processi più avanzati<sup>78</sup>. Questa politica, unita all'aumento dell'efficienza del lavoro nel settore agricolo prodotto dalle riforme di Deng Xiaoping, al conseguente eccesso di manodopera che si è creato e allo spostamento di parte della forza lavoro ad altri settori, favorisce un imponente flusso migratorio in virtù del quale dal 1978 al 2004 il livello di urbanizzazione del paese passa dal 17.9% al 41.8 % con un incremento medio dell'1% annuo. In 26 anni la popolazione urbana cresce di 370 milioni di persone e dal 2000 il tasso di crescita annuo passa all'1.44 %<sup>79</sup>.

Nonostante il massiccio movimento migratorio degli ultimi anni, che ha comportato l'espansione abnorme dei centri abitati, il tasso di crescita della popolazione urbana in Cina nel periodo 1990-2004 è rimasto al di sotto di quello rilevato nei paesi industrializzati durante il periodo di rapida crescita economica. Il tasso di urbanizzazione del 46% relativo al 2010, è al di sotto di quel 55% che dovrebbe avere un paese con un corrispondente livello di reddito pro capite<sup>80</sup>. Questo vuol dire che il livello di urbanizzazione della maggior parte delle città cinesi è ancora inferiore a quello che consentirebbe di sfruttare al massimo i benefici della concentrazione industriale e che un aumento della popolazione urbana consentirebbe un rilevante aumento della produttività pro-capite<sup>81</sup>.

Questa situazione rappresenta un'opportunità per il paese e il governo continua favorire il processo di urbanizzazione che, con un totale di investimenti per la costruzione di infrastrutture e servizi pari a 100.000 yuan per ogni persona che si sposta dalla campagna alla città<sup>82</sup>, è diventato un pilastro dell'economia del paese. Secondo le stime la percentuale di popolazione urbana passerà dal 46.6% del 2009, al 65% nel 2030 con un incremento di 300 milioni di persone. Questo flusso migratorio contribuirà annualmente a 4 punti percentuali del PIL<sup>83</sup>.

<sup>78</sup> A differenza della maggior parte dei paesi in via di sviluppo, la Cina, grazie alle politiche educative degli anni passati, ha raggiunto un livello di scolarizzazione nelle zone rurali grazie al quale, dopo un periodo di apprendimento, i contadini possono essere impiegati facilmente sia nelle imprese manifatturiere, che nel settore dei servizi.

<sup>79</sup> CCICED, "China's Sustainable Urbanization", report 2005.

<sup>80</sup> Henderson J.V., "Urbanization in China: Policy Issues and Options", report, Novembre 2009.

<sup>81</sup> Ibidem, p. 8. Si veda anche: Yusuf S. (2006), *China's Development Priorities*, World Bank, Washington DC.

<sup>82</sup> "Urbanization to Drive China's Growth", *China. org. cn*, 26 marzo 2011. [http://www.china.org.cn/business/2011-03/26/content\\_22227016.htm](http://www.china.org.cn/business/2011-03/26/content_22227016.htm)

<sup>83</sup> "Urbanization Expected to Fuel Economy", *China. org. cn*, 30 luglio 2010.

Uno sviluppo di queste dimensioni comporta rilevanti problemi dal punto di vista dello sviluppo sostenibile connessi alla mancanza di risorse, al degrado ambientale e alla necessità di infrastrutture. La Cina ospita 16 delle 20 città più inquinate del mondo. Nel 2004 il 70% delle città presenta livelli di inquinamento dell'aria non accettabili. Due terzi delle città non riescono a far fronte allo smaltimento dei rifiuti solidi e nella maggior parte dei casi parte di essi viene semplicemente sotterrata o lasciata all'aperto lungo i fiumi. Nel 2004 ben 193 città non hanno impianti di depurazione delle acque. Tra le 661 città del paese più di 420 hanno problemi di approvvigionamento idrico che per 114 di esse sono di grave entità<sup>84</sup>. I problemi energetici sono diffusi in molte aree del paese e spesso i governi locali sono costretti a interrompere l'erogazione di energia. Dal 1994 al 2009 vengono costruiti edifici per un totale di 1 miliardo di metri quadrati ogni anno e a partire dalla fine degli anni '90 i consumi energetici delle abitazioni residenziali fanno registrare un incremento annuale del 7.4% annuo. Poiché attualmente il consumo energetico nelle abitazioni residenziali rappresenta solo un terzo di quello degli Stati Uniti e la metà di quello europeo, questi ultimi sono destinati ad aumentare ulteriormente, oltre che a causa dell'aumento della superficie abitabile pro-capite, anche in conseguenza dell'aumento del tenore di vita della popolazione<sup>85</sup>.

Il governo tenta di risolvere il problema con la creazione di centri abitati all'interno dei quali “una maggiore efficienza dei processi produttivi, ottenuta grazie alla concentrazione delle imprese e al rapido scambio di informazioni, tecnologie e personale, consenta un migliore utilizzo delle risorse e un maggiore controllo delle conseguenze ambientali di tali processi”. Nel 1994 con la pubblicazione dell'Agenda 21 viene sottolineata l'importanza del risparmio energetico e della sostenibilità ambientale quale riferimento per gli agglomerati urbani di nuova costruzione. Due anni dopo l'orientamento viene formalizzato dall'Agenzia di Stato per la Pianificazione Ambientale che emana le “Linee guida per la costruzione di comunità ecologiche 1996-2050”. Nel 1997 in seguito ad un accordo con il governo giapponese inizia la sperimentazione delle “città modello di sviluppo ambientale”. Il programma prevede il conferimento del titolo di città modello a quelle città che siano riuscite a raggiungere alcuni obiettivi quali l'utilizzo di almeno il 90% di gas quale fonte di energia, una percentuale di trattamento dei rifiuti solidi urbani superiore all'80%, e al 50% nel caso delle acque, una superficie di verde pro-capite di almeno 10 metri quadri<sup>86</sup>. Nella maggior parte dei casi il raggiungimento di questi obiettivi richiede un enorme lavoro per l'amministrazione cittadina, che

[http://www.china.org.cn/china/2010-07/30/content\\_20605097.htm](http://www.china.org.cn/china/2010-07/30/content_20605097.htm)

<sup>84</sup> La carenza di acqua giornaliera per le città ammonta a 16 milioni di metri cubi. CCICED, *op.cit.*

<sup>85</sup> CCICED, “Energy Efficiency and Urban Development”, report 2009, pp. 13-17.

<sup>86</sup> Economy E., *op.cit.*, p. 30.

spesso si protrae per alcuni anni<sup>87</sup>. Ciononostante, poiché gli amministratori locali vedono in esso l'opportunità di attrarre maggiori investimenti, il progetto riscuote successo e all'inizio del 2005 le città modello sono già quarantaquattro<sup>88</sup>.

Nel 2000 il Consiglio di Stato emana i “Lineamenti per la protezione eco-ambientale” che promuovono l'istituzione di eco-province, eco-città ed eco-villaggi “all'interno delle quali la protezione ambientale, il progresso sociale e lo sviluppo economico dovranno essere perseguiti contemporaneamente in modo da promuovere l'industria e allo stesso tempo proteggere l'ambiente e migliorare le condizioni di vita”. A livello normativo il Ministero dell'edilizia emana, nel 2007, una direttiva indirizzata alle autorità locali riguardante l'utilizzo di alcuni parametri di riferimento in materia di emissioni inquinanti, l'utilizzo delle risorse e la gestione delle attività di riciclo. Ad essa fa seguito nel 2008 la Legge sulla pianificazione urbana e rurale che richiede ai governi locali di porre in atto le misure necessarie per una pianificazione urbana che riduca l'impatto ambientale.

Il progetto delle eco-città rappresenta un'occasione di sviluppo che viene seguita con particolare attenzione sia dal mondo politico, che da quello industriale<sup>89</sup>. L'obiettivo di ridurre del 20% entro il 2010 il consumo energetico per unità di PIL rispetto al 2005 e la previsione di ulteriori incentivi e finanziamenti statali per le eco-città all'interno del *12° Piano quinquennale* incoraggiano le iniziative dei governi locali. All'inizio del 2011 sono già cento i progetti annunciati di eco-città nel paese, anche se non tutti sono stati ufficialmente approvati dal governo, e 170 città si sono auto-proclamate eco-città<sup>90</sup>. La portata economica dei progetti è stimata in 3.600 miliardi di dollari ai quali si aggiunge, per le industrie, la prospettiva di enormi profitti nel settore delle tecnologie verdi e dei servizi.

Questi programmi suscitano l'interesse di gruppi specializzati nella progettazione, pianificazione e costruzione di intere città che vedono nelle esigenze di addestramento del personale locale alla manutenzione e alla condotta degli impianti e delle infrastrutture e nella richiesta da parte degli enti di governo di informazioni relative alle strategie di gestione delle eco-città, la prospettiva di guadagni prolungati nel tempo<sup>91</sup>. Tuttavia anche se l'appoggio del governo per i progetti congiunti e la partecipazione di imprese e capitali stranieri favoriscono il

<sup>87</sup> Come nel caso della città di Shenyang che, dalla dichiarazione dell'intenzione di diventare una città modello, impiega tre anni per raggiungere i requisiti richiesti, durante i quali chiude 600 fabbriche, ne revisiona 300, sposta le industrie in periferia e aumenta il numero dei depuratori.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>89</sup> “Eco-cities Competition Hotting up in China”, *Eco.business*, 28 febbraio 2011. <http://www.eco-business.com/news/eco-city-competition-heating-china/>

<sup>90</sup> “China's Eco-cities Initiative”, *The China Business Network*, 21 febbraio 2011. <http://www.thechinabusinessnetwork.com/China-s-Ecocities-Initiative.aspx>

<sup>91</sup> “Tianjing and Beyond. Plannig Eco-cities”, UK Trade and Investment, 28 luglio 2010. <http://www.ukti.gov.uk/uktihome/aboutukti/item/114863.html>

rapido sviluppo del settore<sup>92</sup>, l'applicazione pratica di quanto auspicato sembra ben diversa dalle intenzioni iniziali. Nella maggior parte dei casi le eco-città vengono progettate da famosi studi di ingegneria e architettura americani o europei che applicano principi e modelli costruttivi che non tengono conto delle realtà e delle esigenze locali, ma solo degli interessi economici dei costruttori e dei governanti locali che sponsorizzano il progetto. A Huangbaiyu nella provincia di Liaoning un progetto di trasformazione di un piccolo villaggio in una comunità efficiente dal punto di vista energetico annunciato come il primo villaggio eco-sostenibile diventa il simbolo dell'incapacità dei progettisti di comprendere le esigenze della popolazione<sup>93</sup>. In altri casi agli errori di progettazione si aggiungono le incertezze delle vicende politiche locali. Dongtan, nei sobborghi di Shanghai, avrebbe dovuto essere completata in tempo per la presentazione all'Expo di Shanghai nel 2010. Iniziata nel 2005 grazie ad una collaborazione tra il governo cinese e quello inglese, viene presentata come “la prima città eco-sostenibile del mondo”, simbolo di una nuova collaborazione ambientale internazionale e modello per la costruzione di altre dieci eco-città in Inghilterra entro il 2020. Nei progetti dovrebbe essere autonoma dal punto di vista energetico grazie all'energia eolica e ad un sistema di riciclo dei rifiuti che consentirà di eliminare, producendo energia, l'80% dei rifiuti cittadini. Il progetto prevede anche un sistema di riutilizzo dell'acqua. La consegna della città inizialmente prevista per il 2010 per i primi 50.000 abitanti, è stata posticipata al 2030, data alla quale ospiterà 500.000 abitanti<sup>94</sup>.

<sup>92</sup> La Caofeidian International Eco-city a Tangshan, frutto di un progetto congiunto con il governo svedese e la eco-città di Tianjin, progettata di concerto con il governo di Singapore, prevedono l'utilizzo di aree di 30 chilometri quadrati ciascuna. Nel marzo 2012 l'amministrazione di Tianjin annuncia che le prime case verranno messe in vendita nell'aprile 2012 al prezzo di 7.000 yuan al metro quadro. “Public Housing in Sino-Singapore Eco-City Ready for Sale”, *Xinhuanet*, 13 marzo 2012.

<sup>93</sup> Il prezzo delle case, che sarebbe dovuto essere di 27.900 yuan, è invece arrivato a 100.000 yuan, il doppio di una casa normale e in ogni caso al di sopra delle possibilità della gente del luogo. Inoltre le case, costruite senza consultare la comunità alla quale erano destinate, presentano caratteristiche abitative non idonee alle esigenze lavorative di una popolazione di contadini che, nella maggior parte dei casi, utilizza il terreno circostante per la coltivazione. Larson C., “China's Grand Plans for Eco-Cities Now Lie Abandoned”, *Environment* 360, 6 aprile 2009.

<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/china/3223985/Chinas-Dongtan-demise-is-mirrored-by-bad-news-for-Britains-eco-towns.html>

<sup>94</sup> Tuttavia alcuni imprevisti ritardano il progetto. La condanna a 18 anni per corruzione del principale promotore del progetto, il capo della sezione di Shanghai del Partito Comunista, e alcune incomprensioni tra la compagnia costruttrice inglese Arup e la Shanghai Industrial Investment Corporation, che gestisce il territorio per conto del governo cinese, su chi dei due avrebbe dovuto finanziare il progetto, portano i lavori ad una situazione di stallo. Moore M., “China's Dongtan Demise is Mirrored by Bad News for Britain's Eco-towns”, *The Telegraph*, 18 ottobre 2008.

## *6. Dilemmi e contraddizioni.*

### *La società cinese e l'ambiente*

#### *6.1 La promozione del consumismo*

I dati riferiti all'inquinamento e all'impatto ambientale prodotti dalla popolazione per attività non connesse alla produzione industriale dimostrano che il successo della politica ambientale del governo, così come dipende in larga parte dalla regolazione dei processi produttivi, non può essere dissociato dalla politica esercitata nei confronti dei consumi. Se da una parte, nell'ambito di un'azione volta a sostenere elevati livelli di crescita, la promozione del consumo interno costituisce un fattore essenziale per ridurre il divario tra ricchi e poveri e per limitare la dipendenza del paese dalle esportazioni e la sua vulnerabilità in caso di crisi internazionali, allo stesso tempo l'impatto ambientale provocato da un aumento del tenore di vita della popolazione, in considerazione del margine di miglioramento ancora rimasto per una parte considerevole di essa e delle cifre con le quali bisogna confrontarsi, costituisce un aspetto da tenere in considerazione.

L'esame della politica adottata dal governo per creare quella domanda interna sufficiente a sostenere la crescita economica e della risposta della popolazione costituisce quindi un aspetto essenziale della valutazione delle possibilità di successo della politica ambientale. Nel contesto di un programma di stimolo dei consumi e di miglioramento del tenore di vita della popolazione lo sviluppo dell'industria automobilistica e del settore edilizio rappresentano gli esempi più eclatanti della politica di promozione dei consumi adottata dal governo.

Seppur leggermente in ritardo rispetto all'inizio delle riforme economiche la politica di sviluppo del settore automobilistico una volta avviata procede rapidamente. Nel 1994 il Consiglio di Stato pubblica la "Politica industriale riguardante lo sviluppo dell'industria automobilistica". Il documento ha essenzialmente quattro obiettivi: raggruppare la produzione, a



quel tempo frammentata sul territorio, mediante la creazione di grandi gruppi automobilistici; migliorare la produzione nel reparto componentistica; creare le capacità per lo sviluppo di prodotti automobilistici; promuovere l'acquisto di automobili da parte dei privati. L'obiettivo del governo è di raggiungere una produzione di 2.7 milioni di veicoli entro il 2000 e di 6 milioni entro il 2010. Il documento testimonia la volontà del governo di sfruttare la crescente domanda di autoveicoli, facendo diventare l'industria automobilistica un "pilastro dell'industria nazionale"<sup>1</sup>.

L'azione del governo e l'afflusso di investimenti esteri collegato all'ingresso della Cina nel WTO producono rapidi risultati e nel 2000 la capacità produttiva del settore supera la domanda di 2 milioni di unità l'anno, portando la produzione ad un incremento del 14.1% annuo<sup>2</sup>. Deciso ad utilizzare queste potenzialità il governo, nel *10° Piano quinquennale*, sottolinea la necessità di promuovere l'acquisto di utilitarie da parte della popolazione abolendo la politica dei prezzi e lasciando che questi vengano determinati dal mercato<sup>3</sup>. A questo segue, dal 2001, una specifica azione legislativa volta a regolamentare la produzione dal punto di vista qualitativo al fine di meglio soddisfare le esigenze dei potenziali acquirenti<sup>4</sup> e una politica di incentivi volta a favorire i prestiti ai privati.

Nel 2004 la Commissione Nazionale per lo Sviluppo e le Riforme, al fine di accrescere la qualità dell'industria automobilistica e aumentarne la competitività, emana la versione modificata delle "Direttive riguardanti lo sviluppo dell'industria automobilistica" nelle quali, oltre ad incoraggiare lo sviluppo dei grandi gruppi automobilistici e la promozione dei marchi nazionali, fornisce indicazioni per lo sviluppo della domanda interna affinché l'industria automobilistica "diventi un pilastro dell'economia" entro il 2010.

La risposta della popolazione non si fa attendere. Dal 2000 al 2002 le autovetture private aumentano del 25% l'anno, con un picco nel 2003 quando le vendite a privati rappresentano il 70% del totale<sup>5</sup>. Il numero di autovetture private passa da 2.05 milioni nel 1994 a 13.65 mi-

<sup>1</sup> Il governo vede nell'industria automobilistica, per l'indotto ad essa collegato, un perno della crescita economica. Nel 1980 ci sono in Cina 56 fabbriche di automobili ciascuna delle quali produce in media tremila auto l'anno, una cifra significativamente inferiore alle necessità, che si traduce nell'importazione di 350.000 vetture. Nonostante l'incremento nel numero delle fabbriche, ancora nel 1985 le vetture prodotte sono solo 440.000. Deciso a venire incontro alle richieste e prevedendo la possibilità di stimolare la crescita, nel 1985 il governo apre tre nuovi centri di produzione di auto utilitarie e inizia una joint venture con la Volkswagen. Dal 1985 al 1994 la produzione passa da poco più di 440.000 a più di 1.300.000 automobili. *China Business Guide (auto volume)*, China Council for the Promotion of International Trade, ottobre, 2007. Nel frattempo viene ampliata anche la rete stradale. Durante l'8° *Piano* vengono costruiti 105.000 km di strade dei quali 1.600 di autostrade. [http://www.gov.cn/english/2006-04/05/content\\_245691.htm](http://www.gov.cn/english/2006-04/05/content_245691.htm)

<sup>2</sup> Holweg M., Luo J., Oliver N. (2009), "The Past, Present and Future of China's Automotive Industry. A Value Chain Perspective", *International Journal of Technological Learning, Innovation and development*, 2, 1-2: 76-118.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Ibidem.

lioni nel 2004 anno nel quale le vendite raggiungono i 5.15 milioni di unità<sup>6</sup>.

In previsione di una forte espansione del mercato case automobilistiche estere quali la GM, Ford, Volkswagen, Toyota, investono ingenti cifre nel settore portando gli impianti ad un eccesso di capacità di 20 milioni di autovetture su una produzione di 58 milioni<sup>7</sup>. Incuranti del rallentamento delle vendite, conseguente ai limiti ai finanziamenti imposti dal governo nel 2004 per ridurre il rischio di esposizione delle banche, e dei dati che indicano per il mercato cinese una capacità di utilizzo dell'industria automobilistica del 50-60% queste case continuano ad ampliare gli impianti e, con il consenso del governo, a finanziare gli acquisti.

La politica funziona. Nel 2009 vengono venduti più di 13.5 milioni di veicoli e la Cina, con una crescita del 45% dell'industria automobilistica, diventa il maggior mercato mondiale dell'auto<sup>8</sup>. La politica di incentivi del governo continua con la riduzione delle tasse per piccoli veicoli a basso consumo e un pacchetto di 730 milioni di dollari per l'acquisto di auto di grossa cilindrata e la costruzione di autostrade. Rapidamente l'automobile diventa un bene sempre più diffuso e nel 2010 le vendite aumentano del 32%<sup>9</sup>.

Quello dell'industria automobilistica rappresenta il primo e più importante tentativo degli anni '90, di stimolare i consumi di quella parte di popolazione il cui reddito sta rapidamente aumentando. Sempre negli anni '90 un'altra riforma importante pone le basi per lo sviluppo di un mercato destinato ad aumentare la produzione di beni di consumo. Nel 1991 il Consiglio di Stato, al fine di favorire l'acquisto degli immobili da parte della popolazione, emana la "Risoluzione sulla riforma dell'edilizia urbana"<sup>10</sup> alla quale fa seguito nel 1994 l'istituzione di un Fondo immobiliare. Nel 1998 il Consiglio di Stato annuncia che le cosiddette "abitazioni assistenziali" saranno destinate solo ad una ristretta minoranza di nuclei familiari a basso reddito. Pochi mesi dopo il Ministero delle Costruzioni legalizza la vendita degli appartamenti collettivi e nei mesi successivi la maggior parte di queste abitazioni vengono immesse sul

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> "China Overtakes US as World's Biggest Car Market", *The Guardian*, 8 gennaio, 2010. <http://www.guardian.co.uk/business/2010/jan/08/china-us-car-sales-overtakes>

<sup>9</sup> "China's Rural Incomes Surge in Boost for Domestic Consumption", *Businessweek*, 20 gennaio, 2011. <http://www.businessweek.com/news/2011-01-20/china-s-rural-incomes-surge-in-boost-for-consumption.html>.

<sup>10</sup> Fraser D. (2000), "Inventing Oasis. Luxury Housing Advertisements and Reconfiguring Domestic Space in Shanghai" in Davis D.S. ed., *The Consumer Revolution in Urban China*, University of California Press, Los Angeles, p.30. Tradizionalmente l'abitazione veniva fornita dal datore di lavoro a tutti i dipendenti. Nei centri urbani le abitazioni venivano distribuite, a costi irrisori, dalle istituzioni pubbliche e dalle imprese, sulla base dell'anzianità e delle necessità degli impiegati che avevano il solo diritto di utilizzo. Le stesse istituzioni e imprese avevano il compito di provvedere alla manutenzione. Wu Y. (1999), *China's Consumer Revolution*, Elgard E., Cheltenham, p. 119.

mercato<sup>11</sup>. Nello stesso periodo il governo promuove una nuova campagna che incoraggia gli abitanti dei centri urbani ad «abbandonare la mentalità assistenziale del periodo socialista e a diventare proprietari di una casa»<sup>12</sup>.

Sull'onda delle iniziative governative, in previsione di ingenti guadagni, l'industria immobiliare inizia a proporre la casa come possibile modello di consumo, stile di vita e identità sociale. La casa e con essa i servizi e i beni ad essa collegati, simbolizzano e creano “uno stile di vita a parte”, spesso caratterizzato da modelli occidentali<sup>13</sup>. La casa diventa il simbolo del successo e dell'appartenenza ad un'élite<sup>14</sup>. Il mercato immobiliare non è più solo un mercato di terreni, materiali da costruzione e servizi, ma “è anche il prodotto del suo tempo, del cambiamento spirituale e culturale. Un edificio non è soltanto acciaio e cemento, ma prende la forma della cultura e dello spirito che rappresenta”.<sup>15</sup> A Shanghai “non si vende una casa, ma un'atmosfera”<sup>16</sup>.

L'abitazione e l'automobile diventano il simbolo dell'appartenenza alla classe media e, per la maggior parte della popolazione, dell'ascesa sociale. In un contesto sociale troppo complesso e in presenza di percorsi ed elementi costitutivi troppo eterogenei per definire un insieme di fattori caratterizzanti condivisi quali l'identità sociale, o l'occupazione, o la condizione storica<sup>17</sup>, il possesso della casa e dell'automobile diventano gli elementi che identificano il *Zhongchan jieceng*, termine traducibile approssimativamente con “coloro che possiedono una media proprietà”, un gruppo che, pur eterogeneo e frammentato, è tuttavia definibile in base allo stile di vita del quale l'abitazione e le modalità di consumo costituiscono l'espressione<sup>18</sup>. Potere, capitali e cultura diventano gli elementi caratterizzanti della classe media.

La proprietà e la scelta di un'abitazione e di un'automobile assumono significati che, considerando le condizioni di partenza, difficilmente si sarebbero potuti immaginare pochi anni prima.

L'abilità di consumare in maniera consona non costituisce solo la misura del prestigio (*zunrong*) e

<sup>11</sup> Davis D.S. (2006), “Urban Chinese Homeowners as Citizen Consumers” in *The Ambivalent Consumer, Questioning Consumption in East Asia and the West*, Cornell University Press, Ithaca, p.286.

<sup>12</sup> In quell'occasione il governo conia slogan volti a sottolineare il cambiamento dell'immagine della casa da oggetto del sistema assistenziale a bene di consumo. Zhang L. (2010), *In Search of Paradise*, Cornell University Press, Ithaca, p.36.

<sup>13</sup> Fraser D., *op. cit.*, pp. 32-33.

<sup>14</sup> Uno slogan abbastanza diffuso è “acquista una casa, diventerai un boss”. Fraser D., *op. cit.*, p. 35.

<sup>15</sup> Tomba L., Tang B., “The Forest City. Homeownership and New Wealth in Shenyang” in Goodman D.S.G., Zhang X., *op.cit.*, p. 180.

<sup>16</sup> Fraser D., *op.cit.*, p. 39.

<sup>17</sup> Goodman S.G.D. (2008), “Why China Has No Middle Class: Cadres, Managers and Entrepreneurs” in Goodman S.G.D., *The New Rich in China*, Routledge New York.

<sup>18</sup> Zhang L., *op. cit.*, p.8.

dell'immagine (*mianzi*), ma anche un indicatore di quanto uno meriti di far parte di una determinata comunità. Se le abitudini di consumo non sono compatibili con quelle della comunità dove si risiede uno viene visto come fuori posto. Questa regola non è scritta da nessuna parte, ciononostante permea ogni ambiente sociale. La proprietà di una casa e la scelta della comunità dove risiedere costituiscono il nucleo della nuova cultura consumistica, così come l'automobile, l'arredamento della casa, la scuola dei figli, l'abbigliamento e la scelta dei cibi costituiscono delle sfere attraverso le quali *Jiecheng* viene rappresentato e concepito<sup>19</sup>.

Chi non è in grado di condividere il livello e lo stile di vita delle comunità dove intende risiedere viene deriso ed emarginato e alla fine opta per un'altra soluzione<sup>20</sup>.

L'opera di promozione dell'automobile e dell'abitazione avviata dal governo a partire dagli anni '90 è fondata sulla consapevolezza dell'aumento della disponibilità economica di una parte consistente della popolazione, conseguente all'incremento dei salari prodotto dalla crescita economica<sup>21</sup>, e rientra in un'azione di ingegneria sociale finalizzata a creare una classe media di professionisti orientata al consumo<sup>22</sup>. Nel 2001 il Centro di Informazione dello Stato annuncia che 200 milioni di cinesi entreranno a far parte dello "strato medio" tra il 2001 e il 2006. Pochi mesi dopo la previsione viene rettificata dall'ex ministro del commercio che, affermando che i "gruppi a reddito medio" includeranno 400-500 milioni di persone entro il 2010, sostiene che la Cina diventerà il più grande mercato del XXI secolo<sup>23</sup>. Il fenomeno viene visto come un evento epocale e qualcuno parla di "era della classe media"<sup>24</sup>. Nel 2007 Euromonitor international, prendendo come riferimento un reddito tra 50.000 e 500.000 yuan, afferma che la classe media comprende 80 milioni di persone, che diventeranno 700 milioni nel 2020<sup>25</sup>. Nonostante le differenti interpretazioni e definizioni del termine<sup>26</sup>, in termini eco-

<sup>19</sup> Ibidem, p. 122-123.

<sup>20</sup> Riferisce una persona che ha da poco acquistato una casa in un complesso residenziale di lusso: «Alcuni anni fa io e mio marito avevamo già abbastanza denaro per costruire un appartamento in un'altro complesso, ma alla fine abbiamo optato per un complesso di livello inferiore. Anche se potevamo permetterci di acquistare un appartamento in quel complesso, a quel tempo non potevamo permetterci di vivere là. Ad esempio mentre la maggior parte delle famiglie avevano un'auto propria, io provavo imbarazzo ad uscire in bicicletta ogni giorno. Anche il taxi è visto male in quel complesso. Se i miei vicini vedono i miei genitori che vengono a farmi visita usando l'autobus mi deridono. Poiché loro ogni giorno acquistano pesce spada e altri cibi costosi, io non posso farmi vedere che compero cavoli e rape. Ogni famiglia è in competizione con l'altra. Se non hai quel potere di acquisto è meglio non andare a vivere là perché ti sentiresti a disagio». Ivi.

<sup>21</sup> L'indice del PIL pro-capite in termini reali sale da 100 nel 1978, anno di inizio delle riforme economiche, a 476 nel 1997. Nello stesso periodo l'indice dei consumi in termini reali passa da 100 a 381. Wu Y., *op.cit.*

<sup>22</sup> Tomba L. (2004), "Creating an Urban Middle Class: Social Engineering in Beijing", *The China Journal*, n. 51: 1-26.

<sup>23</sup> "China to Become World's Biggest Market in 21<sup>st</sup> Century", *People's daily*, 3 dicembre 2001.

<http://www.china.org.cn/english/BAT/22955.htm> Nello stesso anno un'indagine della Chinese Academy of Social Science rivela che "lo strato medio" ammonta al 15 % della popolazione che equivale a circa 110 milioni di persone.

<sup>24</sup> Guo Y. (2008), "Class, Stratum and Group. The Politics of Description and Prescription" in Goodman D.S.G. ed., *The New Rich in China*, Routledge, New York, pp. 38-56.

<sup>25</sup> Hodgson A., "China's Middle Class Reaches 80 Million", *Euromonitor International*, luglio 2007.

nomici classe media significa, secondo l'Ufficio Nazionale di Statistica, famiglie che possiedono un reddito annuo compreso tra 60.000 e 500.000 yuan<sup>27</sup>.

In questo aumento delle famiglie che “sono in grado di acquistare un'automobile e una casa, di provvedere all'educazione scolastica dei figli e di permettersi le vacanze”<sup>28</sup> il governo vede la base sulla quale agire per stimolare l'aumento dei consumi, ritenuto indispensabile per ridurre quel divario tra ricchi e poveri che sta diventando ormai evidente e per scongiurare l'emergere di un malcontento potenzialmente pericoloso per la stabilità sociale e per l'ordine politico. Il consumatore diventa una figura precisa e protetta dalla legge<sup>29</sup>.

Tuttavia le cifre sulla propensione all'acquisto da parte della popolazione non sono, da questo punto di vista, confortanti. A partire dall'inizio degli anni '80 si verifica nel paese una riduzione dei consumi, che passano dal 52% del PIL nel 1982 al 46% alla fine degli anni '90. La decisione di liberare le imprese dall'obbligo di coprire i costi relativi a sanità, educazione scolastica e pensione per i propri addetti produce una ulteriore contrazione delle spese da parte delle famiglie che, in vista di eventi importanti, aumentano la quota di reddito destinata al risparmio, con la conseguenza che nel 2008 i consumi ammontano solo al 35% del PIL<sup>30</sup>. La reazione del governo è immediata e nel 1999 viene avviato un programma volto a stimolare il consumo interno durante le tre settimane di vacanza annuali<sup>31</sup>.

In questo contesto dai primi anni del 2000, si intensificano le iniziative del governo per stimolare i consumi. Nel 2005 al fine di aumentare il potere di acquisto nelle zone rurali viene abolita, dopo 2.600 anni, la tassa agricola e contemporaneamente vengono erogati sussidi per un totale di 39.3 miliardi di yuan<sup>32</sup>. L'11° Piano quinquennale, riferito al periodo 2006-2010, accenna esplicitamente alla necessità di aumentare la domanda interna e ridurre la dipendenza dall'estero<sup>33</sup> e, al fine di “rafforzare il consumo affinché diventi una forza trainante della cre-

<http://www.euromonitor.com/chinas-middle-class-reaches-80-million/article>

<sup>26</sup> Goodman D.S.G., Zhang X., “Introduction. The New Rich in China: the Dimensions of Social Change” in Goodman D.S.G. ed., *op.cit.*, pp. 8-10.

<sup>27</sup> Un'altra classificazione viene data dalla Commissione di Stato per lo Sviluppo e le Riforme che definisce appartenenti al gruppo del reddito medio gli individui con un reddito compreso tra 34.000 e 100.000 yuan e i membri di un gruppo familiare con un reddito compreso tra 53.700 e 160.000 yuan. “Middle Class Develops Slowly in China”, *Xinhuanet*, 10 maggio, 2007, [http://news.xinhuanet.com/english/2007-05/10/content\\_6080355.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2007-05/10/content_6080355.htm)

<sup>28</sup> Goodman D. S. G., Zhang X., *op.cit.*, p. 6

<sup>29</sup> Nel 1993 viene promulgata la Legge sulla protezione del consumatore che, all'articolo 1, afferma “Questa legge è formulata per proteggere i diritti legali e gli interessi dei consumatori, per mantenere l'ordine sociale ed economico e per promuovere il sano sviluppo di un'economia di mercato socialista”. Nel 2003 la legge viene classificata tra le dieci leggi più influenti degli ultimi dieci anni. Davis D.S., *op. cit.*, p. 291.

<sup>30</sup> Baker M., Ormond D., “Household Consumption Trends in China”, Reserve Bank of Australia, Bulletin March Quarter 2010.

<sup>31</sup> Il programma viene denominato “l'economia delle vacanze”. Garner J. (2005), *The Rise of Chinese Consumer*, John Wiley, Chicester.

<sup>32</sup> “Rural Consumption Increases in China”, *People's daily*, 13 marzo 2007.

<sup>33</sup> Nel quinquennio 2001-2005 la dipendenza dal commercio estero è passata dal 39.6% al 63.9%, mentre i consumi interni sono diminuiti dal 61.5 % al 50.7 %.

scita economica”, prevede un piano di aumento degli stipendi, con particolare riferimento a quelli degli abitanti delle zone rurali. I governi locali, allettati dalla prospettiva di aumentare le entrate, rispondono favorevolmente alle iniziative del governo e introducono alcune misure volte a stimolare i consumi come l'emissione di buoni viaggio e il pagamento dello stipendio o della pensione in buoni acquisto<sup>34</sup>. In accordo con le indicazioni contenute nell'11° Piano, nel 2007 viene avviato un programma di sussidi per l'acquisto di elettrodomestici che successivamente viene esteso anche all'acquisto di motociclette, personal computer, scaldabagno e condizionatori<sup>35</sup>.

Nel novembre 2008 il governo annuncia un programma di investimenti da 4.000 miliardi di yuan. Il programma, che prevede il 45% degli investimenti a favore delle infrastrutture e soltanto l'1% per la sanità e l'educazione, viene criticato per non aver previsto misure idonee a rilanciare i consumi. In seguito a queste critiche la Commissione Nazionale per lo Sviluppo e le Riforme annuncia nel marzo 2009 una nuova versione del programma nella quale le spese per l'edilizia popolare, la salute e l'educazione e l'innovazione tecnologica sono salite al 23%, a scapito di quelle per la protezione ambientale che vengono ridotte al 5%<sup>36</sup>. In aggiunta nel gennaio 2009, il Consiglio di Stato annuncia lo stanziamento di altri 850 miliardi di yuan per l'assistenza sanitaria, a cui si aggiungono 293 miliardi per il miglioramento della rete di protezione sociale<sup>37</sup>; l'anno seguente, sempre il Consiglio di Stato, al fine di contenere l'ascesa dei prezzi delle case, che limita il potere di acquisto della classe media<sup>38</sup>, emana una direttiva per i dipartimenti di governo e i governi locali volta a stabilizzare il mercato immobiliare e a favorire l'acquisto della prima casa da parte di famiglie a basso reddito<sup>39</sup>, e nell'aprile dello stesso anno ordina alle banche di interrompere l'erogazione di mutui per l'acquisto di immobili a chi ha già due case<sup>40</sup>.

La crisi economica globale del 2008 convince ancora di più la leadership politica della necessità di ridurre la dipendenza del paese dalle esportazioni creando un mercato interno. Per

[http://www.gov.cn/english/2006-03/23/content\\_234832.htm](http://www.gov.cn/english/2006-03/23/content_234832.htm)

<sup>34</sup> Tong S.Y., Zhang Y., *op.cit.*, p.11.

<sup>35</sup> “China Boosts Rural Consumption with Household Appliance Subsidy Program”, *Xinhuanet*, 1 febbraio 2009.

[http://news.xinhuanet.com/english/2009-02/01/content\\_10746955.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2009-02/01/content_10746955.htm)

<sup>36</sup> Tong S.Y.,- Zhang Y. (2009), “China's Responses to the Economic Crisis”, EAI Background brief n. 438.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p.7.

<sup>38</sup> Ren Z., Wang M., “The Forced Disappearance of Middle Class”, *China.org.cn*, 21 gennaio 2010. [http://www.china.org.cn/china/2010-01/21/content\\_19282590.htm](http://www.china.org.cn/china/2010-01/21/content_19282590.htm)

<sup>39</sup> “China Rolls out Fresh Measures for Property Market amid Rising House Prices”, *Xinhuanet*, 10 gennaio 2010.

[http://news.xinhuanet.com/english/2010-01/10/content\\_12785857.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2010-01/10/content_12785857.htm)

<sup>40</sup> Kan H., “New Rules Pour Cold Water on Housing Market”, *Caixin*, 20 aprile 2010. <http://english.caixin.cn/2010-04-20/100137084.html>

compensare le perdite derivanti dalla diminuzione delle esportazioni, il governo annuncia nel 2009 l'intenzione di intervenire con uno stimolo rispettivamente da 2 miliardi di yuan per incentivare l'acquisto di nuovi elettrodomestici nelle zone rurali e da 1 a 5 miliardi per la sostituzione di vecchie automobili<sup>41</sup>.

La volontà di accrescere il mercato interno costituisce un importante aspetto della strategia enunciata nel *12° Piano quinquennale*, che con il principio della “crescita inclusiva” focalizza l'attenzione sulla promozione del consumo rispetto all'esportazione e agli investimenti e sull'aumento delle reti di protezione sociale la cui assenza impedisce l'aumento dei consumi<sup>42</sup>. Lo scopo del governo è di sollevare la parte meno abbiente della popolazione dall'onere di dover provvedere autonomamente alle spese sanitarie e al proprio mantenimento una volta cessata l'attività lavorativa, in modo da poter disporre di quei risparmi che le famiglie destinano a queste spese che, una volta liberati da questi vincoli, verrebbero immessi sul mercato dando un forte impulso alla richiesta di beni di consumo<sup>43</sup>. Gli obiettivi indicati nel piano sono ambiziosi: la costruzione di 36 milioni di appartamenti a basso costo, un'assicurazione sanitaria che copra il 70 delle spese mediche, un sistema pensionistico che copra 357 milioni di residenti urbani e tutta la popolazione rurale e un vasto programma di urbanizzazione che prevede la creazione di 45 milioni di posti di lavoro e l'innalzamento del livello di urbanizzazione dal 47.5 al 51.5%<sup>44</sup>. A questo si aggiunge la decisione nel giugno 2011, di alleviare la pressione fiscale sulle fasce più povere della popolazione elevando da 2.000 a 3500 yuan al mese la soglia di pagamento della tassa sul reddito<sup>45</sup>.

Questa politica produce dei risultati consistenti. L'aumento della disponibilità di denaro unito al diffondersi di stili di vita che valorizzano aspetti quali l'utilizzo del tempo libero, la coltivazione dei propri interessi e la manifestazione della propria personalità, producono la richiesta di un sempre maggior numero di beni di consumo e di servizi<sup>46</sup>. Mentre alla fine degli anni '70 i prodotti più richiesti sono orologi, macchine da cucire e biciclette, dopo solo due anni l'attenzione si concentra su televisione a colori, frigorifero e lavatrice che a loro volta,

<sup>41</sup> “China to Increase Subsidy for Auto, Home Appliance Replacements”, Embassy of the People's Republic of China in the US, 19 maggio 2009.

<http://www.china-embassy.org/eng/gyzg/t563425.htm>

<sup>42</sup> “China's 12th Years Plan to Boost Domestic Consumption”, *Xinhua*, 4 marzo 2011. [http://www.china.org.cn/china/NPC\\_CPPCC\\_2011/2011-03/04/content\\_22051144.htm](http://www.china.org.cn/china/NPC_CPPCC_2011/2011-03/04/content_22051144.htm)

<sup>43</sup> Il governo calcola che i risparmi delle famiglie ammontino al 31% dello stipendio. “China's 12<sup>th</sup> Years plan: Consumer Market”, KPMG China, aprile 2011.

<sup>44</sup> Seppur con notevoli implicazioni sociali il progetto prevede di trarre benefici dagli aumenti prodotti dal settore dei servizi che beneficerebbe di un aumento della domanda.

<sup>45</sup> “China Raises Income Tax Exemption Threshold to 3500 Yuan”, CNTV 29 luglio 2011. [http://www.china.org.cn/video/2011-07/29/content\\_23097002.htm](http://www.china.org.cn/video/2011-07/29/content_23097002.htm)

<sup>46</sup> «Quando leggi il giornale, accendi la televisione, o passeggi nelle strade ti scontri con lo stile di vita della classe media: grandi case, macchine private, moda, gioielli, orologi famosi, banchetti, bowling, corsi di golf, pub, e ogni nuova moda, forma di intrattenimento e di lusso contraddistinguono la classe media». Guo Y., op.cit., p. 47.

già negli anni '90, cedono il posto a condizionatori, video registratori e motociclette<sup>47</sup>. Allo stesso tempo si diffondono i consumi d'élite. Chi appartiene ad un certo gruppo di persone “deve” giocare a golf. Dal 1984 al 2010 i campi da golf si moltiplicano in tutto il paese accompagnati dalla pubblicità su ogni tipo di mass media<sup>48</sup>. Nonostante l'antipatia e la diffidenza con cui buona parte della popolazione guarda ancora ai nuovi ricchi<sup>49</sup>, in poco tempo la cultura del consumismo si diffonde ad una parte sempre più vasta della popolazione<sup>50</sup>. Nel 2005, mentre solo il 24.6 % degli intervistati nell'ambito di un'indagine su scala nazionale dichiara di appartenere alla classe media relativamente al reddito, ben il 35% percepisce se stesso come appartenente alla classe media relativamente ai consumi, e di questi circa il 40% degli operai e il 15% degli agricoltori<sup>51</sup>. Il numero degli outlet passa da uno nel 1990 a seimila dieci anni dopo e lo shopping diventa un'abitudine che coinvolge i cinesi dieci ore alla settimana, contro le quattro degli americani<sup>52</sup>.

Contestualmente all'offerta di nuovi prodotti si specializza anche la pubblicità. Nel 2007 il mercato della pubblicità online vale 10.6 miliardi di yuan con un incremento del 75% rispetto all'anno precedente con previsioni per 37 miliardi nel 2011. Allo stesso modo cresce lo shopping online e nel 2007 raggiunge i 758.46 miliardi di yuan con un incremento del 24.3 % rispetto all'anno precedente<sup>53</sup>. Il numero dei cellulari passa da 670 milioni nel 2009, a 770 nel 2010 a quasi 900 milioni nel 2011<sup>54</sup>. Le previsioni testimoniano l'ascesa dei consumi: nel 2014 la Cina avrà il 36% delle televisioni del mondo, il 38% dei cellulari e il 32% dei personal computer<sup>55</sup>.

<sup>47</sup> Wu Y., *op.cit.*, p. 80.

<sup>48</sup> Gerth K. (2010), *As China Goes, So Goes the World*, Hill and Wang, New York, p. 49.

<sup>49</sup> Zang X. (2008), “Market Transition, Wealth and Status Claims” in Goodman D.S.G., *op.cit.*, pp. 59-60.

<sup>50</sup> Secondo Kwong nel mondo giovanile cinese «l'individualismo, il pragmatismo e il materialismo riflettono le nuove filosofie pubblicizzate dall'ideologia ufficiale e gli sviluppi della società cinese contemporanea». Kwong J. (1994), “Ideological Crisis Among Chinese Youth: Values and Official Ideology” *British Journal of Sociology*, 45, 2: 247-264, p. 263.

<sup>51</sup> Guo Y., *op. cit.*, p. 48.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 92.

<sup>53</sup> <http://www.chinatoday.com/data/data.htm> Secondo Smith «La transizione al capitalismo sta creando una logica economica completamente nuova – che non è meno brutale, o artificiale del sistema burocratico comunista che sta scalzando. [...] I bassi livelli di produzione, la scarsità e le carenze vengono rimpiazzate da una cornucopia capitalista di sovrapproduzione, duplicazione e, già adesso, superabbondanza di frivola prodotti spazzatura per consumatori». Smith R. (1997), “Creative Destruction: Capitalist Development and China's Environment”, *New Left Review*, 222: 3-41. Citato in Harris P. G. (2006), “Environmental Perspectives and Behavior in China”, *Environment and Behavior*, vol. 38, 1: 5-21.

<sup>54</sup> Ministry of Industry and Information Notice on the Quality of Information Services (2011, n 2).

<http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11293832/n11293907/n11368223/13719816.html>

<sup>55</sup> Garner J., *op. cit.*, pp. 86-93.



## 6.2 La diffusione della sensibilità ambientale

Se l'aumento dei consumi deve essere uno strumento per sostenere la crescita del paese anche in presenza di una crisi economica globale e garantire la stabilità interna, allo stesso tempo è necessario limitarne le conseguenze in termini ambientali. Questo obiettivo, della cui importanza il governo centrale è consapevole, si scontra tuttavia con l'atteggiamento spesso poco collaborativo, se non addirittura ostile, dei governi locali. Alla politica di ostruzione messa in atto da una parte consistente di questi nei confronti delle misure ambientali del governo, si aggiungono la scarsa capacità e la posizione di dipendenza degli UPA locali e le carenze del sistema legislativo che consentono alle imprese di aggirare la normativa ambientale. In questo contesto il governo individua nel coinvolgimento della popolazione uno strumento indispensabile per il successo della politica ambientale.

Contestualmente alla promozione dei consumi viene avviata una vasta e multiforme azione di sensibilizzazione in merito alla questione ambientale. L'obiettivo è quello di accrescere e diffondere la consapevolezza della necessità di adottare comportamenti "sostenibili" e mobilitare la popolazione al fine di farne un alleato nell'azione di controllo dell'applicazione delle leggi. La strategia mira a coinvolgere l'opinione pubblica mediante la diffusione di informazioni riguardanti l'ambiente attraverso il maggior numero possibile di canali. L'azione educativa è particolarmente curata fin dai primi anni di scuola. Nel 1999 il Ministero dell'Educazione insieme al WWF delinea un progetto di educazione ambientale nazionale che viene approvato nel 2003 e che prevede l'introduzione dell'educazione ambientale nei programmi di studio per 197 milioni di studenti delle scuole primarie e secondarie su tutto il territorio<sup>56</sup>.

Il governo si dimostra particolarmente attivo nell'impiego dei mass media che vengono utilizzati quale mezzo di divulgazione, strumento di approfondimento e dibattito tra esperti o tra esperti e opinione pubblica e canale di denuncia di attività illegali<sup>57</sup>. Nel 1984 con l'obiettivo di promuovere la consapevolezza ambientale e rendere partecipe l'opinione pubblica dell'azione del governo in materia di protezione dell'ambiente viene istituito il *China environment news*. Oltre a portare all'attenzione della popolazione le novità della normativa ambientale il giornale svolge anche un'importante funzione di denuncia dei comportamenti illegali tenuti dalle imprese. Nel 1993 su proposta del Congresso del Popolo viene avviato un progetto finalizzato a diffondere la conoscenza dell'importanza dell'ambiente e controllare se

<sup>56</sup> <http://www.wfchina.org/english/loca.php?loca=93>

<sup>57</sup> Nel 1994 l'*Agenda 21* della Cina definisce come prioritario l'aumento del livello di consapevolezza della popolazione dell'importanza dello sviluppo sostenibile. A questo fine sottolinea la necessità di un'azione di sensibilizzazione sia a livello scolastico, che a livello sociale mediante la creazione di una rete di informazione ambientale facilmente accessibile.

e come la normativa ambientale viene applicata<sup>58</sup>. Negli anni successivi l'iniziativa viene ripetuta con il coinvolgimento della stampa<sup>59</sup>.

In pochi anni si moltiplicano i quotidiani che pubblicano periodicamente servizi collegati alla questione ambientale. Già nella prima metà degli anni '90 la maggior parte dei programmi radiotelevisivi e delle testate giornalistiche, tra le quali il China Youth Daily, ha una sezione dedicata all'ambiente. Internet viene utilizzato ampiamente quale strumento di diffusione di informazioni e di contatto diretto con la popolazione che, tramite alcune pagine dedicate, ha accesso diretto ad una sezione di domande e risposte. Pagine quali China Climate Change Info-Net, China Energy, China Environment Online, forniscono, oltre a dettagliate statistiche sull'inquinamento, anche informazioni sulle politiche di contrasto adottate dal governo, sulle attività organizzate a livello internazionale, sulle leggi, sui rapporti e sulle pubblicazioni dell'UNFCCC, sulle tecnologie per la riduzione dei gas serra. Particolare risalto, anche grazie alla partecipazione delle Cina ai colloqui internazionali, viene dato alla questione del cambiamento climatico, che viene ampiamente dibattuta dalla rete televisiva con programmi di intrattenimento, interviste e pubblicità volti a sensibilizzare la popolazione sull'influenza del cambiamento climatico sulla vita quotidiana<sup>60</sup>.

In ottemperanza a quanto stabilito dal *China Action Plan 1991-2000*<sup>61</sup> viene potenziata la funzione di informazione, denuncia e divulgazione dei mass media. Nel 1997 viene istituito il "Dupont Cup Environmental News Award" per il miglior servizio giornalistico e fotografico che abbia per oggetto l'ambiente, al quale segue nel 2003 il "Bayer Youth Environmental Reporter Award" volto a incentivare la partecipazione giovanile. Nel 2001 viene istituito il "China Environment Prize" che prevede l'assegnazione di riconoscimenti, suddivisi per categorie in modo da coinvolgere sia le istituzioni, che le imprese, che i privati cittadini, per i migliori risultati ottenuti nel campo della protezione ambientale<sup>62</sup>. Consapevole dell'importanza

<sup>58</sup> "White Paper on Environmental Protection", Information Office of the State Council of the People's Republic of China, luglio 1996.

<http://www.china.org.cn/e-white/environment/index.htm>

<sup>59</sup> Dal 1993 al 2005 50.000 giornalisti di tutto il paese partecipano al progetto, producendo più di 150.000 articoli. Yang G., Calhoun C. (2008), "Media, Civil Society and the Rise of a Green Public Sphere in China" in Ho P., Edmonds R.L., *China's Embedded Activism*, New York, Routledge, New York.

<sup>60</sup> Nel 2002 la CCTV trasmette ogni sera il programma "Storia della Terra". Dal 2002 al 2004 la radio nazionale trasmette più di 100 programmi intitolati "La terra, la nostra casa".

<sup>61</sup> Nel 1994 il *China Action plan 1991-2000* afferma che "I mass media dovrebbero essere impiegati per denunciare quelle organizzazioni, o quelle persone che violano le leggi e le norme ambientali, o che hanno provocato fenomeni di inquinamento grave, al fine di aumentare la consapevolezza dell'opinione pubblica dell'intera nazione e indurla a prendere parte in maniera consapevole all'azione di prevenzione e controllo dell'inquinamento ambientale e di miglioramento dell'ambiente ecologico". Più recentemente anche il *Piano di protezione ambientale 2006-2010* sottolinea l'importanza del coinvolgimento dei mass media e delle NGO per sensibilizzare l'opinione pubblica.

<sup>62</sup> Queste manifestazioni vengono seguite con interesse dalla popolazione in tutto il paese, come dimostrano i risultati dell' "Earth Award" i cui vincitori, nel corso degli anni, provengono nell'80% dei casi dalla gente comune, con un'elevata partecipazione delle regioni occidentali.

del giudizio dell'opinione pubblica per le istituzioni e per le imprese<sup>63</sup>, il governo adotta una politica di trasparenza nella convinzione che questa possa costituire un deterrente nei confronti di chi sia tentato di agire in deroga alle leggi. In ossequio a questa politica tutte le città a livello di prefettura elaborano un sistema di controllo dell'inquinamento della qualità dell'aria i cui risultati vengono resi pubblici. Allo stesso modo vengono divulgate le informazioni relative alla qualità dell'acque nei bacini più importanti. La stessa politica viene adottata nei confronti delle imprese, alcune delle quali sono tenute a rendere pubbliche le informazioni relative a quelle attività che possono avere un rilevante impatto ambientale.

Oltre ai mass media il governo ricorre anche a metodi più tradizionali, ma di sperimentato successo tra la popolazione. A partire dagli anni '80, con il concorso della Lega dei Giovani Comunisti, della Federazione delle Donne, delle ENGO e dei volontari ambientalisti vengono organizzate in tutto il paese attività volte a pubblicizzare l'attività del governo e a promuovere la consapevolezza ambientale: la giornata mondiale dell'ambiente, la giornata della biodiversità, la giornata dell'ozono, la giornata della terra, il festival cinese della cultura ambientale costituiscono modalità di divulgazione e di promozione di comportamenti ecologicamente virtuosi<sup>64</sup>.

Un ulteriore sforzo informativo e di apertura alla collaborazione di enti non governativi viene fatto nel 2007 con il *Piano di azione sull'ambiente e la salute* che promuove la diffusione della conoscenza del legame tra protezione ambientale e salute<sup>65</sup>. Nel 2011 per la prima volta sei ministeri si riuniscono per elaborare il *Programma di azione per l'informazione e l'educazione ambientale nazionale* mirato a razionalizzare ed innovare le strategie di informazione e partecipazione della popolazione e a creare un'industria della cultura ambientale<sup>66</sup>.

[http://english.mep.gov.cn/environmental\\_education/Awards/Earth\\_award/200710/t20071011\\_111239.htm](http://english.mep.gov.cn/environmental_education/Awards/Earth_award/200710/t20071011_111239.htm) Sul ruolo di questo tipo di manifestazioni si veda anche Ma X., Ortolano L., *op.cit.*, p. 87. Un esempio del potere di denuncia dei programmi televisivi è riportato anche in Tilt B. (2010), *The Struggle for Sustainability in Rural China*, Columbia University Press, New York, pp. 114-115.

<sup>63</sup> La notizia di danni ambientali causati da incuria, incompetenza o corruzione comporta la “perdita della faccia” da parte di chi detiene l'autorità e, in quanto tale, ha il dovere di mettere in atto le disposizioni del governo e le misure atte a prevenire il verificarsi di inconvenienti. Ad esempio nel 2004 i giornali riportano i risultati delle valutazioni ambientali di una città che non è riuscita a raggiungere gli obiettivi previsti per non aver costruito gli impianti di depurazione delle acque di scarico, causando notevole imbarazzo tra i leader politici locali. Carter N. T., Mol A. P. J., *op. cit.*, p. 54.

<sup>64</sup> A questo si aggiunge l'assegnazione di riconoscimenti particolari che non implicano una competizione, ma che, facendo riferimento all'importanza dell'immagine pubblica nella cultura nazionale, testimoniano semplicemente il raggiungimento di determinati obiettivi in campo ambientale quali il riconoscimento di “Città modello per la protezione ambientale”, che viene assegnato annualmente, o quello di “Impresa cinese amica dell'ambiente” assegnato su base regionale, o quello di “famiglia modello”, o, a livello ancora meno competitivo, il semplice titolo di comunità verde, scuola verde, ufficio verde.

<sup>65</sup> *Action Plan on Environment and Health*, The Ministry of Environmental Protection of the People's Republic of China.

<sup>66</sup> *The Program of Action for National Environmental Publicity and Education*, The Ministry of

### 6.3 Politiche di coinvolgimento della popolazione

Contestualmente all'opera di sensibilizzazione nei confronti delle problematiche ambientali il governo, nell'ambito della ridefinizione del ruolo del cittadino e della sua partecipazione alla vita politica del paese<sup>67</sup>, ha in più di un'occasione sottolineato la necessità di favorire il coinvolgimento della popolazione nelle decisioni che possono comportare ripercussioni a livello ambientale. Il primo documento rilevante in merito alla partecipazione pubblica in materia ambientale è costituito dalle "Decisioni del Consiglio di Stato riguardanti alcuni problemi della protezione ambientale" del 1996<sup>68</sup>. In ossequio a questo spirito la Legge sulla valutazione degli effetti ambientali<sup>69</sup>, emanata nel 2002, sancisce che i cittadini hanno il diritto di conoscere e supervisionare le politiche pubbliche che hanno conseguenze sull'ambiente, intendendo implicitamente che chi impedisce alla cittadinanza di partecipare al processo decisionale si pone contro la legge<sup>70</sup>. Nel 2005 sempre il Consiglio di Stato ribadisce l'importanza della partecipazione pubblica quale strumento per migliorare la protezione ambientale e nello stesso anno si verifica il primo caso di audizione pubblica nel settore ambientale<sup>71</sup>.

Environmental Protection of the People's Republic of China.

[http://english.mep.gov.cn/News\\_service/news\\_release/201105/t20110526\\_211221.htm](http://english.mep.gov.cn/News_service/news_release/201105/t20110526_211221.htm)

<sup>67</sup> Nel 1998 la Legge sui prezzi stabilisce che udienze pubbliche debbano essere organizzate per ascoltare il parere della popolazione ogni qualvolta debbano essere revisionati i prezzi dei servizi di pubblica utilità. Mentre a livello locale questa forma di partecipazione della popolazione viene adottata rapidamente, a livello centrale il processo è molto più lento e la prima udienza pubblica si tiene solo nel 2005 ad opera del Comitato Permanente del Consiglio di Stato in merito ad una bozza di revisione dell'Imposta sui redditi individuali. Con l'aumentare della necessità di conoscenze specialistiche per l'elaborazione di strategie, o per l'emanazione di normative e regolamentazioni, il ricorso al contributo degli esperti di settore diventa più frequente. Contestualmente la pratica si allarga e viene richiesta la partecipazione anche di rappresentanti dei settori coinvolti e della popolazione.

Nel 2000 il Comitato Centrale del Partito approva il principio della partecipazione "ordinata" dei cittadini agli affari politici. Nel 2003 la partecipazione pubblica viene menzionata in occasione del Congresso del Partito. Nel 2006 con l'emanazione delle "Decisioni del Comitato Centrale del PCC sulla questione della costruzione di una società armoniosa" la partecipazione della popolazione alla vita politica, economica, culturale e sociale diventa un elemento costitutivo di "una società nella quale predominano la giustizia e l'eguaglianza". Horsley J.P. (2009), "Public Participation in the People's Republic: Developing More Participatory Governance Model in China".

[http://www.law.yale.edu/documents/pdf/Intellectual\\_Life/CL-PP-PP\\_in\\_the\\_PRC\\_FINAL\\_91609.pdf](http://www.law.yale.edu/documents/pdf/Intellectual_Life/CL-PP-PP_in_the_PRC_FINAL_91609.pdf)

<sup>68</sup> "Environmental Compliance and Enforcement in China: an Assessment of Current Practices and Way Forward", OECD, 2006, p.44

<sup>69</sup> Law of the People's Republic of China on Evaluation of Environmental Effects. [http://english.gov.cn/laws/2005-10/09/content\\_75327.htm](http://english.gov.cn/laws/2005-10/09/content_75327.htm)

<sup>70</sup> Yue P., "The Environment Needs Public Participation", *Chinadialogue*, 5 dicembre 2006. <http://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/604-The-environment-needs-public-participation> La Legge stabilisce che "lo stato incoraggia le organizzazioni, gli esperti e il pubblico a partecipare nei modi appropriati alla valutazione dell'impatto ambientale". Tuttavia, nonostante l'esistenza della normativa e il contributo della World Bank, che nel 2000 inizia un progetto volto a favorire la partecipazione della cittadinanza ai processi decisionali a livello locale, la mancanza di una regolamentazione che chiarisca i meccanismi di partecipazione influisce sulla volontà dei governi locali di applicare la legge "SEPA Calls for More Public Involvement", *Chinadaily*, 22 giugno 2007.

<http://www.china.org.cn/english/environment/214738.htm>

<sup>71</sup> L'audizione avviene in seguito alla sospensione da parte dell'ASPA di alcuni lavori nel lago di Yunmingyuan per i quali non era stata presentata la dichiarazione di impatto ambientale. All'audizione partecipano tra gli altri quaranta inviati della stampa e dieci delle NGO. Johnson T., "Environmental Public Participation in China and the Role of NGO in the Old Summer Palace Incident".

La partecipazione del pubblico al processo di valutazione viene sancita nel 2006 con le “Misure ad interim per la partecipazione pubblica alla valutazione sull’impatto ambientale”<sup>72</sup>. L’efficacia di questi provvedimenti viene tuttavia in parte inficiata dallo stretto controllo esercitato dalle autorità in merito alla scelta delle persone autorizzate a partecipare ai dibattiti. I partecipanti sono spesso scelti tra membri del congresso locale, o delle commissioni consultive, o dei comitati dei residenti e più di una volta i dibattiti hanno luogo senza che la popolazione abbia modo di conoscere coloro che vi partecipano, né far loro sapere il proprio punto di vista<sup>73</sup>.

Contestualmente alle misure volte a promuovere la partecipazione viene affrontato anche il problema della diffusione delle informazioni necessarie affinché tale partecipazione possa essere produttiva. Nel 2008 entrano in vigore le “Regole sulla divulgazione delle informazioni governative” emanate dal Consiglio di Stato e le “Misure per la divulgazione delle informazioni ambientali”<sup>74</sup>. Queste ultime impongono agli UPA di divulgare informazioni riguardanti i dati riferiti alle statistiche sulla qualità ambientale, l’allocazione delle quote di emissione totali e la loro applicazione, l’emanazione dei permessi di emissione di sostanze inquinanti, l’approvazione dei documenti riguardanti l’impatto ambientale, le lamentele della popolazione, le sanzioni amministrative, l’elenco delle fabbriche inquinanti o che si sono rifiutate di pagare le sanzioni previste<sup>75</sup>. Anche in questo caso l’applicazione della legge non si rivela facile soprattutto a causa dell’atteggiamento ostile dei governi locali che vedono in questa iniziativa un potenziale rischio per l’occupazione<sup>76</sup>.

Supportato dai dati che mettono in evidenza un elevato grado di adeguamento alla normativa da parte di quelle imprese per le quali l’azione di divulgazione delle informazioni sia stata effettuata, l’Istituto per gli Affari Pubblici e Ambientali e la Commissione Nazionale per lo Sviluppo e le Riforme al fine di superare le resistenze dei governi locali pubblicano il Pollution Transparency Information Index per la valutazione dell’effettiva applicazione delle disposizioni sulla divulgazione delle informazioni.

La prima valutazione sull’applicazione delle misure del governo conferma il permanere di

<http://www.bicc.ac.uk/LinkClick.aspx?link=Thomas+Johnson.pdf&tabid=375&mid=1097>

<sup>72</sup> Horsley J. P., *op.cit.*, p.12.

<sup>73</sup> Questa procedura suscita molte perplessità e lascia spazio all’ipotesi, da molti sostenuta, che le decisioni vengano prese ancor prima dell’inizio dei dibattiti. Chou B.K.P. (2009), *Government and Policy Making Reform in China*, London Routledge, London, p. 37.

<sup>74</sup> Un sistema di divulgazione di informazioni ambientali a livello locale era già stato introdotto a partire dalla fine degli anni '90. Horsley J., “China Adopts First Nationwide Open Government Information Regulations”. [www.epa.gov/ogc/china/open\\_government.pdf](http://www.epa.gov/ogc/china/open_government.pdf).

<sup>75</sup> Finamore B. A., “Transparency in China: Implications for the Environment and Climate Change”, Testimony before the Congressional Executive Commission on China Roundtable on Transparency in Environmental Protection and Climate Change in China, 1 aprile 2010.

<sup>76</sup> Wang H., Bi J., Wheeler D. (2002), *Environmental Performance Rating and Disclosure: China's GreenWatch Program*, The World Bank, Washington DC.

resistenze da parte dei governi locali. L'indice di trasparenza degli enti amministrativi è relativamente basso, con significative differenze regionali che evidenziano una maggiore trasparenza nelle regioni orientali, che va diminuendo mano a mano che si procede verso la parte occidentale del paese. Su 113 città esaminate 86 si rifiutano di fornire i dati adducendo motivazioni quali la segretezza dei dati, la necessità di mantenere un elevato livello di crescita che verrebbe inficiato dalla rivelazione di segreti industriali o difetti procedurali. Nel 2003 l'ASPA emana il Bollettino riguardante la divulgazione delle informazioni sulla *corporate environmental performance* nel quale dispone che gli UPA redigano e rendano pubblica periodicamente una lista di imprese che devono divulgare le attività e i risultati raggiunti in materia di protezione ambientale. Ciononostante permangono notevoli difficoltà da parte delle amministrazioni di governo a fornire i dati relativi alle industrie sanzionate per reati ambientali, ai reclami ricevuti e alle misure adottate.

In campo industriale i dati non sono migliori. Nonostante l'esistenza di disposizioni specifiche sulla divulgazione delle informazioni da parte delle imprese, nella maggior parte dei casi queste selezionano in maniera accurata quali informazioni rilasciare, privilegiando quelle che riguardano le strategie da loro applicate in materia di protezione ambientale e il grado in cui queste strategie seguono le direttive del governo, senza fare accenno alcuno alle denunce, alle sanzioni, o a quanto la protezione ambientale influisce sul loro budget. Per ovviare a questo fenomeno nel 2008 l'ASPA pubblica una Guida sulla sicurezza verde nella quale elenca 13 categorie di industrie per le quali i controlli devono essere particolarmente severi<sup>77</sup>. Nel dicembre 2011 l'Ufficio Nazionale di Statistica annuncia l'intenzione di voler pubblicare periodicamente i dati relativi alle emissioni di gas serra e al risparmio energetico delle imprese<sup>78</sup>.

Tuttavia sia da parte dei governi locali, che da parte di queste ultime permangono forti resistenze alla politica di trasparenza adottata dal governo. Esse si manifestano in maniera palese proprio quando, in occasione di disastri ambientali, è maggiore è la necessità di informare la popolazione<sup>79</sup>. In molti casi sono solo le indagini dei giornalisti o le notizie riportate sul

<sup>77</sup> *Breaking the Ice on Environmental Open Information*, Institute of Public and Environmental Affairs, NRDC, 2009; Cormier D., Gordon I. M. (2001) "An Examination of Social and Environmental Reporting Strategies", *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 14, 5:587-617; *Access to Environmental Information in China: Evaluation of Local Compliance*, Centre for Legal Assistance to Pollution Victims, Beijing, dicembre 2010; Zeng S.X., Xu X.D., Dong Z.Y., Tam V.W.Y. (2010), "Towards Corporate Environmental Information Disclosure: an Empirical Study in China", *Journal of Cleaner Production*, 18: 1142-1148; Fugui L., Bing X. (2008), "Improving Public Access to Environmental Information in China", *Journal of Environmental Management*, 88: 1649-1656. Guo P. (2005), *Corporate Environmental Reporting and Disclosure in China*, CSR Asia.

<sup>78</sup> "Emission Indexes to be Published", *China economic net*, 27 dicembre 2011. [http://en.ce.cn/National/environment/201112/27/t20111227\\_22952134.shtml](http://en.ce.cn/National/environment/201112/27/t20111227_22952134.shtml)

<sup>79</sup> Sia dopo l'incidente alla miniera di Zijin, che in seguito all'inquinamento del fiume Songhua e al più recente inquinamento nella baia di Bohai, le imprese responsabili tentano con ogni mezzo di evitare di assumersi le proprie responsabilità mascherando le reali conseguenze dei danni provocati; i governi locali, da parte loro, dimostrano di non avere interesse ad informare la popolazione. Jun Ma., "Transparency Test in the Bohai Sea",

web da privati cittadini che portano all'attenzione dell'opinione pubblica il verificarsi di casi di inquinamento ambientale<sup>80</sup>.

La volontà del governo di incrementare la partecipazione pubblica all'azione di controllo ha portato alla formalizzazione e alla regolamentazione del "sistema dei reclami"<sup>81</sup>. Esso garantisce ai cittadini la possibilità di rivolgersi direttamente agli organi di governo per inoltrare reclami, suggerimenti, o richieste. La procedura inizia ad essere regolamentata formalmente all'inizio degli anni '90 dal Consiglio di Stato. Nel 1991 l'ANPA emana le "Misure riguardanti la gestione dei reclami in materia di protezione ambientale" nelle quali vengono indicati sia i canali per l'inoltro delle richieste, sia le responsabilità degli enti dipendenti e i tempi di intervento. Tali misure vengono riviste nel 1997 e nel 2006 al fine di istituzionalizzare e standardizzare il sistema.

Questa consuetudine viene integrata nel 1997 dall'istituzione di una *hot line* ambientale che consente alla popolazione di denunciare le violazioni della normativa ambientale. Rispetto al sistema dei reclami la *hot line* rappresenta un ampliamento delle possibilità di intervento dei cittadini, che possono segnalare una violazione della normativa ambientale anche in mancanza di un danno personale, e uno strumento per incentivare la collaborazione della popolazione investendola del ruolo di controllore. Entrambe le iniziative, oltre a rappresentare un'alternativa al sistema legale, costituiscono sia un efficace strumento di raccolta di informazioni per gli UPA che dispongono così di una rete di informazione gratuita<sup>82</sup>, che uno sbocco per le lamentele, privando così i movimenti ambientalisti di un'opportunità di azione<sup>83</sup>. La pronta risposta delle istituzioni<sup>84</sup> contribuisce a conferire validità al sistema e in questo modo costituisce un deterrente allo sviluppo di forme di reclamo meno pacifiche e collaborative<sup>85</sup>. Entrambe le iniziative riscuotono successo. Dal 1992 al 2009 i reclami passano da

*Chinadialogue*, 20 luglio, 2011; <http://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/4418>; Chuanmin Y., "Zijin's Poisoned Legacy", *Chinadialogue*, 13 aprile, 2011.

<http://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/4229-Zijin-s-poisoned-legacy>

<sup>80</sup> Uno dei casi più recenti riguarda lo smaltimento di rifiuti tossici vicino alla città di Yuezhou. Si M., "On Yunnan's Chromium Trail", *Chinadialogue*, 30 agosto 2011.

<http://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/4493>

<sup>81</sup> Il sistema era già noto nella Cina imperiale con il nome di *Xinfang* e consisteva nel diritto conferito al cittadino di appellarsi a un'autorità superiore senza passare per quella di livello inferiore, per esporre eventuali problemi e chiedere un intervento volto a risolverli. Vd. Minzner C. (2006), "Xinfang: an Alternative to Formal Chinese Legal Institution", *Stanford Journal of international law*, 42, p. 103.

<sup>82</sup> Dasgupta S., Wheeler D. (1997), *Citizen Complaints as Environmental Indicator: Evidence from China*, Working paper 1704, The World Bank, Washington DC.

<sup>83</sup> Brettell A. (2008), "Channeling Dissent: the Institutionalization of Environmental Complaint Resolution" in Ho P., Edmonds R.L., *China's embedded Activism: Opportunities and Constraints of a Social Movement*, Routledge, London. Secondo le disposizioni del governo lo *Xinfang* assolve molteplici funzioni: raccolta di informazioni, contributo della popolazione al processo decisionale, controllo della condotta dei funzionari del governo, mantenimento dell'ordine sociale, strumento di propaganda, gestione dei reclami. Ibidem, pp. 129-130.

<sup>84</sup> Le disposizioni del Ministero della protezione Ambientale concedono tempi stretti di intervento agli UPA e questi da parte loro rispondono intervenendo su quasi tutte le richieste.

<sup>85</sup> L'aspetto viene tenuto in considerazione dalle autorità. Nella revisione del 2006 viene fatto esplicito

105.309 a 738.304<sup>86</sup>.

Oltre a queste forme di partecipazione e controllo un'altra forma di coinvolgimento della popolazione è basata sullo sfruttamento del potere di acquisto quale strumento per influenzare le strategie delle imprese. A partire dagli anni '90 viene avviata una politica volta a diffondere l'abitudine al "consumo verde" e ad incentivare l'acquisto di prodotti eco-compatibili<sup>87</sup>. A questo scopo, in considerazione dei costi iniziali e della scarsa appetibilità che tali prodotti hanno sul mercato, a causa del costo leggermente superiore a quello dei prodotti normali, viene iniziato un programma di *procurement* finalizzato ad aumentare l'offerta di prodotti più efficienti dal punto di vista del consumo energetico e a creare un mercato più accessibile, diffondendo in questo modo l'abitudine al loro utilizzo anche tra la popolazione<sup>88</sup>.

Facendo affidamento sull'enorme potere di spesa del governo<sup>89</sup> in pochi anni viene avviata un'incisiva azione legislativa che interessa la principali leggi ambientali. La Legge sul *procurement* afferma che il governo deve utilizzare tale strumento per promuovere la produzione di prodotti eco-compatibili e per acquistare prodotti che sono in regola con gli standard ambientali<sup>90</sup>. Ad essa si aggiungono la Legge sulla produzione pulita che dispone che il governo si orienti preferibilmente verso prodotti a risparmio energetico, la Legge sulla conservazione dell'energia che richiede agli enti di governo di privilegiare i prodotti inseriti in una lista stabilita dal governo per i prodotti a risparmio energetico, il Regolamento sulla conservazione dell'energia che da una parte richiede il *procurement* obbligatorio per prodotti a risparmio energetico e dall'altra lo vieta per i prodotti indicati dal governo. La Legge sull'economia circolare definisce inoltre una politica di *procurement* che privilegia i prodotti eco-compatibili e

riferimento al divieto di quei comportamenti che sono tipici delle dimostrazioni pubbliche quali l'ostruzione di strade, il blocco di veicoli ufficiali, l'occupazione di edifici e strutture. Vengono anche vietati l'incitamento al reclamo, la distribuzione di volantini, l'uso di slogan e il disturbo dell'ordine pubblico. Brettell A., *op.cit.*; Yang T., Zhang X. (2011), *Public Participation in Environmental Enforcement...with Chinese Characteristics? A Comparative Assessment of China's Environmental Complaint System*, Working paper 11-12, Vermont Law School.

<sup>86</sup> China environmental yearbook 1993-2010.

<sup>87</sup> Questa politica è stata adattata al contesto cinese mettendo in evidenza tre obiettivi: incentivare la popolazione ad acquistare prodotti non tossici o non dannosi per la salute, smaltire i rifiuti secondo modalità che riducono l'inquinamento, incrementare la sensibilità della popolazione per stili di vita sani, per la protezione ambientale e per il risparmio energetico. "What is Green Consumption", *China.org.cn*, 12 settembre, 2007.

<http://www.china.org.cn/english/environment/224177.htm>

<sup>88</sup> "Local Government Required to Make Green Procurement", *Chinadaily*, 14 aprile, 2009. [http://www.chinadaily.com.cn/china/2009-04/14/content\\_7674134.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2009-04/14/content_7674134.htm)

<sup>89</sup> Nel 2005 il governo ha acquistato materiali per un totale di 292.76 miliardi di yuan con un incremento del 37% rispetto all'anno precedente. "Government, NGOs, Promote Greener Consumption", *Chinadevelopmentbrief*, 5 dicembre 2006.

<sup>90</sup> Qiao Y., Wang C., *China Green Public Procurement Program: Issues and Challenges in its Implementation*, paper presented at the International Public Procurement Conference, Seoul, 2010.

<http://www.ippc.org/IPPC4/Proceedings/07GreenProcurement/Paper7-6.pdf>



rinnovabili<sup>91</sup>.

A corollario della normativa sul *procurement*, nel novembre 2006, l'ASPA e il Ministero delle Finanze emanano una lista di prodotti che hanno ricevuto il marchio ambientale in quanto eco-compatibili<sup>92</sup> che dovranno essere privilegiati sia dal governo centrale che dai governi locali nel momento della scelta tra più possibilità<sup>93</sup>. Nel 2007 il governo fa un ulteriore passo per rafforzare la normativa e con il “Piano di lavoro comprensivo per la conservazione dell'energia e la riduzione delle emissioni” istituisce una normativa per il *procurement* obbligatorio nel settore dell'energia<sup>94</sup>.

#### 6.4 L'atteggiamento della popolazione nei confronti dell'ambiente

L'atteggiamento della popolazione nei confronti dell'ambiente inizia a diventare oggetto di interesse all'inizio degli anni '90 con alcune indagini mirate a campioni specifici<sup>95</sup>. Tuttavia è solo nel 1995 che viene condotta la prima indagine nazionale dalla quale emerge che i problemi ambientali del paese vengono percepiti come “Molto seri”, o “seri” dal 69.9% della popolazione. Nel 1998 viene fatta una seconda indagine che, pur evidenziando un calo nella percentuale di coloro che definiscono il problema come serio”, che passano a 56.7%, conferma l'importanza della questione per la maggioranza del campione<sup>96</sup>. L'ultima indagine su scala nazionale effettuata nel 2007 ribadisce l'elevata consapevolezza dell'importanza della protezione ambientale<sup>97</sup>.

Dietro questi dati si nasconde tuttavia un insieme eterogeneo di percezioni e modi di com-

<sup>91</sup> Cao F., Yan Y., Zhou F., *Towards sustainable Public Procurement in China: Policy and Regulatory Framework, Current Developments and the Case for a Consolidated Green Public Procurement*; paper presented at the International Public Procurement Conference, Seoul, 2010.

<http://www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/07GreenProcurement/Paper7-7.pdf>

<sup>92</sup> Il programma di *green labeling* inizia nel 1993 con la campagna denominata “Marchio Verde”. Ning Yu “The Green Consumption Movement: the Roles of the Government, Business, Academia NGOs and Consumers”.

[http://www.apo-tokyo.org/gp/e\\_public/gsc/0315RES\\_PAPERS.pdf](http://www.apo-tokyo.org/gp/e_public/gsc/0315RES_PAPERS.pdf)

<sup>93</sup> La lista comprende 859 prodotti suddivisi in 14 categorie, che vanno dai veicolo, alle macchine fotocopiatrici, alla pittura, ai materiali da costruzione, tutti certificati eco-compatibili dall'ASPA. “Chinese Government to Start Buying Green” *Worldwatch Institute*,

<sup>94</sup> Cao F., Yan Y., Zhou F., *op.cit.*

<sup>95</sup> Nel 1990 l'Agenzia Nazionale per la Protezione Ambientale conduce un'indagine, che consiste solo di due domande, alla quale rispondono 1600 persone. La successiva viene condotta nel 1991 con un questionario somministrato ad alcuni impiegati nelle fabbriche di Pechino, Shanghai, Shenyang e Taiyuan. Da allora si susseguono altre indagini a livello locale, molte delle quali effettuate sulla popolazione studentesca. Vd. Xi X., Fan L., Deng X. (1998), “Public Environmental Awareness in China: an Analysis of the Results of Public Surveys”, Paper prepared for the Integrated Study of the Human Dimension of Global Change, Carnegie Mellon University.

<sup>96</sup> Lee Y. F. (2005), “Public Environmental Consciousness in China”, in Day K.A., *China's Environment and the Challenge of Sustainable Development*, East Gate Book, New York.

<sup>97</sup> China Environmental Awareness Program, 2007 China General Public Environmental Survey, report.

prendere l'ambiente e i problemi ad esso collegati. L'ambiente diventa oggetto di attenzione nella misura in cui e nelle modalità secondo le quali influisce sulla vita quotidiana. Ne consegue una varietà di atteggiamenti che non emerge dal semplice dato sulla percezione della gravità del problema ambientale. Nella maggior parte dei casi quello che le persone conoscono dell'ambiente deriva dall'esperienza personale o dalle informazioni avute dai mass media<sup>98</sup>. I dati evidenziano come siano proprio le modalità tramite le quali le persone vengono in contatto con il problema ambientale che determinano come l'importanza e il significato dell'ambiente vengono percepite e di conseguenza il grado di consapevolezza ambientale. In buona parte questa rimane legata essenzialmente al coinvolgimento personale in seguito all'esposizione ad una o più conseguenze derivanti da fenomeni ambientali<sup>99</sup>. Si tratta quindi di una consapevolezza parziale e limitata nello spazio e nel tempo, che tende a privilegiare la prospettiva locale. In altri casi, laddove all'esperienza diretta si aggiunga l'esposizione alle informazioni dei mass media o di internet, la comprensione del fenomeno perde il carattere localistico<sup>100</sup> e lascia spazio ad una visione del problema su scala nazionale.

Tuttavia, soprattutto nelle zone rurali, alla consapevolezza dell'esistenza di un problema ambientale non fa riscontro un'adeguata conoscenza del problema stesso. Spesso la propria percezione personale costituisce l'unico mezzo per determinare la gravità dell'inquinamento. Affermazioni quali “cibarsi di animali che sono stati esposti ad agenti inquinanti è dannoso per la salute”, o detti quali “non si vive più a lungo come una volta” rappresentano in molti casi il livello più approfondito di conoscenza del fenomeno<sup>101</sup>. La mancanza di nozioni basilari sulle conseguenze dell'impiego dei prodotti chimici non consente neanche a coloro i quali percepiscono che “c'è qualche cosa che non va”<sup>102</sup>, di comprenderne le cause<sup>103</sup>. In molti casi alla consapevolezza della presenza di elevati livelli di inquinamento, non si associa la certezza dei legami tra questi e le conseguenze per la salute, mentre altre volte l'atteggiamento nei confronti di tali conseguenze varia a seconda dell'occupazione<sup>104</sup>.

<sup>98</sup> Alford W.P., Weller R. et al., 2002, *op. cit.*

<sup>99</sup> Harris G.P. (2006), “Environmental Perspectives and Behavior in China”, *Environment and Behavior*, vol. 38, 1: 5-21. Lora-Wainwright A. (2010), “An Anthropology of 'Cancer Villages': Villagers' Perspectives and the Politics of Responsibility”, *Journal of Contemporary China*, 19 (63): 79-99.

<sup>100</sup> China Environmental Awareness program, 2007 “China General Public Environmental Survey, Report”, p. 4.

<sup>101</sup> Tilt B. (2010), *The struggle for Sustainability in Rural China*, Columbia University press, New York, p. 81.

<sup>102</sup> Harris G.P., *op. cit.*, p. 7.

<sup>103</sup> Harris G.P. (2008), “Green or Brown? Environmental Attitudes and Governance in Greater China”, *Nature and Culture*, 3 (2): 151-182, p. 156.

<sup>104</sup> Anche qualora vi sia consapevolezza degli effetti dell'inquinamento sulla salute, le persone interessate mettono in atto un processo di “normalizzazione” che conduce alla routinizzazione e all'accettazione del fenomeno. Anna Lora-Wainwright, “Collective Illness Experience and Individual Uncertainty: Rural Industrial Pollution and Lay Epidemiology in China”. Paper presented at the Symposium on “Choking on what? Contested Illnesses, Pollution and the Making of Environmental Health Subjects in Contemporary China”, St Anne's College, Oxford, 4-5 March 2011.

Nei centri urbani la percezione del fenomeno non sempre è quella che ci si potrebbe attendere e mentre in alcuni casi gli abitanti evidenziano un'elevata consapevolezza degli aspetti connessi all'utilizzo delle risorse, alla produzione di rifiuti e alle conseguenze dello stile di vita sull'ambiente<sup>105</sup>, in altri definiscono l'inquinamento di città come Pechino e Shanghai “serio” solo nel 7-11% dei casi<sup>106</sup>.

Nonostante queste incertezze e lacune, già alla fine degli anni '90 la protezione ambientale viene indicata al quinto posto in una scala di priorità delle questioni più importanti dietro la criminalità, educazione, incremento della popolazione e disoccupazione. Nel 2007 le prospettive cambiano e la protezione ambientale si trova al quarto posto, dietro ad assistenza sanitaria, disoccupazione, divario tra poveri e ricchi<sup>107</sup> e prima del diffuso problema della corruzione. Le priorità cambiano se si considerano le indagini effettuate presso la popolazione giovanile. In questo caso la protezione ambientale diventa il problema principale dei giovani cinesi, come conferma un'indagine effettuata su scala nazionale nel 2002 nella quale l'81% dei giovani intervistati concorda col ritenere il degrado ambientale un serio motivo di preoccupazione e la protezione ambientale estremamente importante<sup>108</sup>. Un dato questo che dimostra l'efficacia della politica di sensibilizzazione del governo nelle scuole.

Come il livello di consapevolezza dell'esistenza di un problema ambientale, anche la valutazione del grado di importanza conferito ai diversi aspetti del problema risente dell'esperienza personale. Questo si riflette nell'andamento delle priorità conferite ai differenti aspetti che caratterizzano la questione ambientale e nella relazione tra questi e la zona di residenza. Gli abitanti delle città conferiscono maggiore importanza all'inquinamento acustico e dell'aria, mentre chi risiede nelle zone rurali è maggiormente preoccupato dalla diminuzione delle terre coltivabili e dall'inquinamento dell'acqua potabile<sup>109</sup>. In generale, tralasciando la parte più colta della popolazione, il problema dell'inquinamento e dello smaltimento dei rifiuti urbani è più sentito di quello del cambiamento climatico o dello sviluppo sostenibile<sup>110</sup>.

Una posizione particolare è rappresentata dai “lavoratori migranti” che si spostano di regione in regione alla ricerca di un lavoro. Il loro atteggiamento nei confronti dell'inquinamento e delle sue conseguenze è influenzato sia dalla consapevolezza della transitorietà della propria situazione, che dalla priorità conferita alla possibilità di trovare una fonte di sostentamento. Da qui una scarsa attenzione agli aspetti ambientali che si scontra con l'apprensione degli abitanti. Tilt B., *op. cit.*, pp. 105-106.

<sup>105</sup> Ibidem, p.157.

<sup>106</sup> Lee Y. F., *op. cit.*, p. 41.

<sup>107</sup> China Environmental Awareness program, 2007, *op. cit.*

<sup>108</sup> Harris G.P. (2008), *op. cit.*, p. 157.

<sup>109</sup> Ibidem, p. 5; Un'ulteriore prova della settorialità della percezione e valutazione del problema è fornita dai risultati di un'indagine sui residenti di Hangzhou, ricca ed elegante città della Cina orientale, secondo la quale la maggior parte della popolazione ritiene che i problemi ambientali più rilevanti riguardino la mancanza di aria pulita e di sobborghi tranquilli. Harris G.P., 2008, *op.cit.*, p. 161.

<sup>110</sup> Xi X., Fan L., Deng X., “Public Environmental Awareness in China: an Analysis of the Results of Public Surveys”, Paper prepared for the Integrated Study of the Human Dimension of Global Change, Carnegie Mellon University, dicembre 1998. Ciononostante, dopo il 2009, si registra un aumento di sensibilità nei confronti del

Nonostante la parziale ignoranza sull'argomento, della quale peraltro la maggior parte delle persone è consapevole<sup>111</sup>, i dati riguardanti il soddisfacimento in merito ad alcuni fattori connessi alla protezione dell'ambiente forniscono un quadro d'insieme che delinea una percezione abbastanza chiara degli aspetti positivi e negativi della questione. Se oltre la metà della popolazione è soddisfatta del lavoro del governo e delle normative di protezione ambientale, metà di essa giudica insufficiente il lavoro dei funzionari addetti alla protezione ambientale e più della metà non approva il lavoro dei governi locali<sup>112</sup>.

Uno degli aspetti forse più interessanti delle indagini, sia per la valutazione dell'efficacia della politica di sensibilizzazione del governo, sia per l'elaborazione di politiche future, riguarda l'atteggiamento nei confronti del rapporto tra crescita economica e protezione dell'ambiente. I dati dimostrano un'evoluzione della sensibilità nei confronti dell'ambiente durante gli anni trascorsi tra le due indagini nazionali. Mentre nel 1997 solo poco più di un terzo si dichiara favorevole al rallentamento della crescita economica al fine di proteggere l'ambiente e quasi la metà è decisamente contraria, nel 2007 la percentuale dei favorevoli sale al 60%<sup>113</sup>. Ferma restando l'ipotesi dell'esistenza di un legame tra questo incremento, la diffusione del benessere e la conseguente comparsa di quelle condizioni per le quali la richiesta di un ambiente sano diventa un'esigenza maggiormente sentita, l'elevata percentuale dei favorevoli lascia supporre la diffusione di un maggior senso di responsabilità e di una maggior consapevolezza del problema, delle sue dimensioni e delle sue implicazioni, indipendente dalla situazione economica personale.

A questo cambiamento di atteggiamento non è estranea la caduta di fiducia nelle possibilità della tecnologia di risolvere i problemi causati dalla crescita economica e una valutazione meno ideologica del rapporto tra uomo e natura e delle capacità dell'ecosistema di rigenerarsi nonostante l'intervento di questi<sup>114</sup>. Tuttavia, anche se dalle due indagini nazionali è possibile individuare un orientamento abbastanza definito, non mancano alcuni elementi che mettono in evidenza l'eterogeneità delle posizioni e allo stesso tempo la difficoltà di associare ad esse

cambiamento climatico, dovuto probabilmente anche al riscontro dato dai media alla partecipazione della Cina alla Conferenza Internazionale sul Cambiamento Climatico di Copenhagen nel 2009 e al dibattito che ne è seguito. Wong K. (2010), "Environmental Awareness, Governance and Public Participation: Public Perception Perspectives, *International Journal of Environmental Studies*, Vol. 67, 2: 169-181.

<sup>111</sup> In due indagini, rispettivamente nel 1995 e nel 1997, le persone intervistate ammettono di sapere poco, o molto poco in merito a problematiche ambientali. Lee Y. F., *op. cit.*, p. 48.

<sup>112</sup> China Environmental Awareness program, 2007 *op. cit.*, p. 8.

<sup>113</sup> Nel 1997 i favorevoli sono il 36%, i contrari il 46 %, mentre il 18 % non ha un'idea precisa in merito. *Ibidem*, p. 173.

<sup>114</sup> Mentre nel 1997 la percentuale di coloro che ritengono errata l'affermazione che "l'azione dell'uomo non è dannosa per l'ecosistema" è del 49.3%, dieci anni dopo questo valore sale al 73.7%. Per quanto riguarda le capacità della scienza in relazione ai problemi ambientali i dati del 1997 evidenziano che il 57.4% ha fiducia nella capacità della scienza di risolvere i problemi ambientali del paese. Nel 2007 questa percentuale scende al 36.9 %. Wong K., *op. cit.*, p. 174.

un parametro interpretativo. Ancora nel 2001 nonostante la diffusione dell'idea di sviluppo sostenibile, la crescita economica e con essa la creazione di ricchezza, rimangono gli obiettivi prioritari, anche a costo dei danni che esse “inevitabilmente” producono all'ambiente<sup>115</sup>. Per una buona parte della popolazione delle zone rurali “è meglio morire lentamente respirando aria inquinata, che morire velocemente di stenti”<sup>116</sup>.

Anche le indagini effettuate localmente evidenziano atteggiamenti diversificati nei confronti del rapporto crescita economica/ambiente. Mentre in alcune città la popolazione dimostra di conferire un'importanza primaria all'ambiente e afferma di essere disposta ad alcuni sacrifici personali per proteggerlo, a Shanghai, dove la situazione ambientale è evidentemente difficile, solo un quarto degli abitanti concorda con l'affermazione che la protezione ambientale è più importante dello sviluppo economico<sup>117</sup>. Nonostante la protezione dell'ambiente venga percepita in un ordine di priorità uguale alla crescita economica<sup>118</sup>, i dati non sono concordi sulle priorità assegnate quando la popolazione viene posta di fronte alla scelta di quale dei due privilegiare. L'incertezza e l'eterogeneità degli orientamenti vengono confermate dal fatto che, nonostante i dati confermino che il livello di consapevolezza ambientale è direttamente proporzionale al livello di educazione scolastica, più della metà degli studenti universitari di Pechino afferma che lo sviluppo e la stabilità economica costituiscono gli obiettivi prioritari, mentre solo l'11% assegna la priorità alla protezione dell'ambiente.

Nonostante le affermazioni di consapevolezza della gravità del problema e le scelte volte a valorizzare la protezione dell'ambiente in relazione allo sviluppo economico, la maggior parte della popolazione, pur esprimendo insoddisfazione per il comportamento generale riguardo all'ambiente, adotta un atteggiamento passivo, affermando che è compito del governo e delle imprese occuparsi della questione<sup>119</sup>. Questa posizione, seppur leggermente attenuata nel mondo giovanile, è tuttavia quella predominante e, se da una parte crea maggiori aspettative

<sup>115</sup> Harris G. P. , 2008, *op.cit.*, p. 162.

<sup>116</sup> Tseng E.C.Y. (1999), “The Environment and the People's Republic of China” in Soden D.L., Steel B.S., eds., *Handbook of Global Environmental Policy and Administration*, Marcel Dekker, Basel, pp. 381-392. Tuttavia, in molti casi, l'esistenza di una marcata stratificazione nelle aree nelle quali sono presenti industrie altamente inquinanti e la conseguente differenziazione delle posizioni in relazione ad esse, produce una varietà di interessi ed atteggiamenti riguardo al problema dell'inquinamento da queste prodotto. Lora-Wainwright A., *op. cit.* Come mette in evidenza Tilt, può accadere che la popolazione di un villaggio, pur preoccupata per le conseguenze dell'inquinamento sulla propria salute, debba fare buon viso a cattivo gioco per non scontrarsi con la volontà dei leader politici locali. Tilt B, *op. cit.*, p. 95.

<sup>117</sup> Anche se il 69.5% degli abitanti è d'accordo nel coordinare lo sviluppo economico con la protezione ambientale. Un episodio riportato da Kinzelbach illustra un atteggiamento diffuso nei confronti del rapporto tra inquinamento e benessere economico: “Gli operai che lavorano nei pressi dell'impianto di acido solforico, a differenza degli impiegati i cui uffici si trovano in una zona distante dall'impianto, ricevono una indennità mensile di 8 yuan (essendo lo stipendio mensile di 50 yuan) per il rischio derivante dall'esposizione ai vapori presenti nelle vicinanze del luogo di lavoro. Gli impiegati, per ottenere anche loro l'indennità, hanno spostato il loro uffici vicino agli impianti e così adesso ricevono anche loro 4 yuan in più sullo stipendio”. Smil V., *op. cit.*, p. 172.

<sup>118</sup> Xi X., Fan L., Deng X., *op.cit.*, p. 15.

<sup>119</sup> China Environmental Awareness program, *op.cit.*, p. 8.

nei confronti di tutti i livelli governativi contribuendo a responsabilizzare anche le autorità locali, dall'altra non costituisce un elemento favorevole all'impegno in prima persona sia sotto forma di una mobilitazione spontanea per la promozione di attività connesse alla protezione ambientale, che quale semplice partecipazione alle iniziative del governo.

La conferma viene da alcuni studi che confermano che buona parte della popolazione, con una percentuale maggiore tra quella giovanile, non sembra particolarmente attratta da prodotti a risparmio energetico<sup>120</sup>, né sembra sia disposta a rinunciare ad alcuni beni che, considerati simbolo di status, sono percepiti come indispensabili. Una ricerca effettuata nel 2006 tra i giovani cinesi dimostra che l'automobile rimane un bene ritenuto indispensabile nonostante l'80% di questi manifesti preoccupazione per l'inquinamento dell'aria. Né sembrano aver riscosso successo le iniziative del governo finalizzate a favorire lo sviluppo delle automobili elettriche<sup>121</sup>.

Anche l'atteggiamento nei confronti di un consumo "verde" evidenzia la propensione ad un impegno che non sia troppo gravoso in termini economici<sup>122</sup>. Nonostante l'azione di promozione del governo, nella gran parte dei casi la popolazione agisce in modo eco-compatibile se questo non richiede troppi sforzi, non influisce sul tenore di vita, ma anzi aiuta a contenere le spese, come limitare i consumi di acqua, elettricità e gas, e fa bene alla salute<sup>123</sup>. Anche in questo caso tuttavia esistono delle differenze tra gli abitanti delle zone rurali che, probabilmente a causa della peggiore situazione economica, sono meno disposti dei "cittadini" a sopportare qualsiasi tipo di spesa a favore dell'ambiente, e coloro i quali risiedono nelle città i quali, in alcuni casi, acconsentono a pagare prezzi più elevati per acquistare prodotti eco-compatibili<sup>124</sup>. Non sembra invece persistere, a livello di comportamento, la differenza tra persone più o meno istruite che caratterizza l'atteggiamento nei confronti dell'ambiente: anche coloro che hanno un livello di istruzione più elevato non sono più disposti ad impegnarsi in prima persona per proteggere l'ambiente di quanto non lo siano le persone meno istruite<sup>125</sup>.

<sup>120</sup> British Council, "National Survey on Sustainable Consumption Among Chinese People". [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.britishcouncil.org.cn/climatecool/en/consumer\\_youth.html](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.britishcouncil.org.cn/climatecool/en/consumer_youth.html)

<sup>121</sup> Chua J.M., "Young Chinese; Car First then Sustainable Consumption", Treehugger, 21 agosto 2007. <http://www.treehugger.com/cars/young-chinese-cars-first-then-sustainable-consumption.html>

Ciononostante l'industria delle automobili elettriche è stata definita dal governo una delle sette industrie strategiche emergenti del prossimo quinquennio. Con il progetto di immettere sul mercato cinque milioni di autovetture elettriche entro il 2020 il governo ha stanziato 100 miliardi di yuan per i prossimi dieci anni, ha azzerato le tasse sugli acquisti e concesso sussidi per l'acquisto fino a 60.000 yuan. Tyfield D., "Could China Redefine the Car?", *Chinadialogue* 1 marzo 2012

<sup>122</sup> Thøgersen J., Zhou Y., "Transition Towards Sustainable Consumption in China – What Motivates Early Adopters of Organic Food Products in Guangzhou?", paper presented at the conference on Innovation and Sustainability Transitions in Asia, 9-11 January 2011, Kuala Lumpur, Malaysia.

<sup>123</sup> Ivi.

<sup>124</sup> Lee Y. F., *op.cit.*, p. 51.

<sup>125</sup> Harris G. P., *op. cit.* p. 176.

Sebbene ci sia una buona propensione all'acquisto verde e questa si trasformi nell'intenzione di acquistare, le intenzioni non si trasformano a loro volta in comportamenti effettivi<sup>126</sup>. In generale la preoccupazione per l'ambiente, seppur esistente, si riflette negli acquisti di solo una parte della popolazione, che in ogni caso considera l'acquisto verde non in relazione a un generico impegno a salvaguardare la natura, ma più semplicemente in vista del benessere personale. Seppur più attenta alle problematiche ambientali a causa di recenti casi di inquinamento alimentare, la popolazione è restia a pagare prezzi superiori a quelli normali per acquistare prodotti "verdi". Il costo del prodotto rimane un fattore discriminante e con esso il reddito dei consumatori, anche se non sempre un reddito elevato implica una maggiore propensione al consumo sostenibile<sup>127</sup>. A questo si aggiunge che l'organizzazione di certificazione dei prodotti "verdi" soffre ancora di numerose deficienze e negli ultimi anni si sono registrati casi di utilizzo non autorizzato del marchio di certificazione verde<sup>128</sup> che hanno diffuso nella popolazione una certa reticenza al loro acquisto<sup>129</sup>. Tuttavia pur se, in parte, trattenuta dall'acquistare "verde" a causa del prezzo, buona parte della popolazione sceglie di non acquistare prodotti di compagnie note per mantenere una politica non eco-compatibile<sup>130</sup>.

In generale, nonostante l'azione di sensibilizzazione messa in atto dal governo, per gran parte della popolazione l'ambiente viene ancora valutato per il suo valore strumentale nella protezione e promozione degli interessi personali e diventa importante solo quando influisce sulla crescita economica e sulla produzione di ricchezza<sup>131</sup>.

### 6.5 Le organizzazioni ambientaliste

Una forma di partecipazione nell'ambito del discorso sull'ambiente è costituita dai movimenti ambientalisti. In Cina essi si inquadrano nel contesto generale dello sviluppo delle organizzazioni sociali. Queste si espandono rapidamente in tutto il paese a partire dal 1978 come conseguenza delle opportunità e delle esigenze create dalle riforme economiche e dalla

<sup>126</sup> Chan R.Y.K.(2001), "Determinants of Chinese Consumer's Green Purchase Behavior", *Psychology and Marketing*, 18: 389-413, p. 405.

<sup>127</sup> Kan J.(2010), "Environmentally Friendly Consumers Emerge", *The China Business Review*, 37, 3: 42-45. Zhang B., Bi J., Yuan Z, Ge J. (2007), "Who Will Be More Active in Sustainable Consumption? Evidence from China", *International Journal of Environment and Sustainable Development*, Vol. 6, No. 4: 389-404.

<sup>128</sup> Qiao Y., Wang C., *op.cit.*, p.15.

<sup>129</sup> Chan R. Y. K. (1999), "Environmental Attitudes and Behavior of Consumers in China: Survey Findings and Implications", *Journal of International Consumer Marketing*, 11: 25-52, p. 43.

<sup>130</sup> Kan J., *op.cit.*, p. 2.

<sup>131</sup> Harris P.(2004), "Getting Rich Is Glorious: Environmental Values in the People's Republic of China", *Environmental Values*, 13: 145-165, p. 147.

nuova politica del governo<sup>132</sup>. Questo, da una parte si ritrova nell'impossibilità di far fronte alle necessità di assistenza e di controllo createsi in seguito ai cambiamenti sociali conseguenti alle riforme, dall'altra mira a costituire un rapporto tra stato e società fondato sia sulla riduzione dell'azione governativa nel settore economico che su nuove forme di partecipazione della popolazione alla vita del paese<sup>133</sup> che alleggeriscano il sovraccarico di lavoro derivante dall'assunzione di funzioni che il governo non è in grado di assolvere e che vorrebbe delegare alle organizzazioni sociali<sup>134</sup>.

In questo contesto di transizione si creano degli spazi di azione per le organizzazioni sociali che iniziano a diffondersi in tutto il paese. Nel solo periodo 1984-1987 nascono quarantatquattro nuove organizzazioni sociali a fronte delle quindici istituite nei cinque anni precedenti<sup>135</sup>. Nel tentativo di regolamentarne l'attività e lo status il governo emana nel 1988 le "Misure sulla gestione delle fondazioni" e, l'anno seguente, i "Provvedimenti ad interim sulla gestione delle associazioni per gli affari con l'estero"<sup>136</sup>. Alcuni problemi connessi alla condotta non trasparente e ai limiti della legalità di alcune di esse e la volontà di prevenire fenomeni come quello del Falun Gong<sup>137</sup>, inducono il governo a rivedere la regolamentazione e ad emanare, nel 1998 le "Regole per l'amministrazione e la registrazione delle organizzazioni sociali" in sostituzione di quelle emanate nel 1989<sup>138</sup>. L'obiettivo è essenzialmente quello di limitare la proliferazione incontrollata di organizzazioni sociali e di porre le condizioni per un maggiore controllo di quelle, pur necessarie, che vengono registrate.

Le Regole pongono quattro condizioni che devono esser soddisfatte affinché un'organiz-

<sup>132</sup> Le prime organizzazioni non governative (ONG) nascono, con il consenso del governo, come gruppi di assistenza per fornire supporto tecnologico alla popolazione rurale che, all'indomani delle riforme, tenta di aumentare la produzione agricola. Successivamente le necessità derivanti dallo sviluppo dell'economia di mercato favoriscono la nascita di ONG che provvedono a servizi quali l'acquisto di materiali, il coordinamento delle attività produttive, la rappresentanza degli interessi dei contadini nelle negoziazioni con enti statali e privati. Nelle aree urbane le ONG si sviluppano quale strumento di raccordo tra stato e società in seguito all'indebolimento del sistema delle Unità di lavoro. In questo caso le ONG assumono il duplice ruolo di punto di riferimento per tutti coloro che non sono più inserite nelle Unità di lavoro e che di conseguenza non beneficiano delle forme di assistenza da queste fornite, e di nuove modalità organizzative e di controllo sociale sulle quali il governo può contare nell'ambito della nuova economia di mercato. Deng G. (2000), "New Environment for Development of NGOs in China", *Global Economic Review*, 29, 4: 43-61.

<sup>133</sup> La transizione è caratterizzata da un processo di "separazione del governo dalla società", "separazione del governo dalle pubbliche istituzioni", "separazione del governo dalle imprese" e "separazione del partito dal governo". *Civil Society in China*, Civil society index report for China.

<sup>134</sup> Saich T. (2000), "Negotiating the State", *The China Quarterly*, 161:124-141. L'Agenda 21 fa un chiaro riferimento all'azione delle ONG per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile e anche il 9° Piano quinquennale prescrive la promozione delle attività di volontariato.

<sup>135</sup> Xie L. (2009), *Environmental Activism in China*, Routledge, New York. Un interessante studio sulle associazioni in Cina si trova in: Wang S., He J.(2004), *Associational Revolution in China: Mapping the Landscapes*, Korea Observer, 35, 3.

<sup>136</sup> Deng G., *op.cit.*

<sup>137</sup> La setta del Falun Gong viene dichiarata fuori legge il 22 luglio 1999 e nello stesso tempo viene iniziata una campagna all'interno del partito per indurre i membri a rompere ogni legame con la setta, pena l'espulsione.

<sup>138</sup> Ho P. (2001), "Greening without conflict? Environmentalism, NGOs and civil society in China", *Development and Change*, 32: 893-921, p. 903.



zazione possa registrarsi come organizzazione sociale: a) l'approvazione da parte di un'organizzazione sponsor che diventa responsabile delle attività della nuova organizzazione; b) il numero totale dei membri non deve superare i cinquanta; c) l'organizzazione deve avere un indirizzo, uno staff specializzato in relazione alla sua attività principale, una base finanziaria di 100.000 yuan, nel caso di un'organizzazione a livello nazionale, e di 30.000 yuan nel caso di un'organizzazione a livello regionale; d) nella stessa area amministrativa non ci deve essere un'altra organizzazione che richiede la registrazione<sup>139</sup>.

Come sottolinea Saich di fatto queste condizioni pongono forti vincoli sia per la registrazione, che per l'attività delle organizzazioni sociali. Nel primo caso la richiesta di una base finanziaria può costituire un ostacolo difficilmente superabile dato il carattere “casalingo” di molte organizzazioni che si avvalgono dell'opera di pensionati e volontari; nel secondo caso l'approvazione di una organizzazione sponsor implica la certezza da parte di questa che chi richiede la sponsorizzazione non sia intenzionato a svolgere attività non gradite al governo<sup>140</sup>.

In questo contesto normativo nascono, a partire dagli anni '90 le prime organizzazioni non governative ambientaliste (Environmental non-governmental organizations: ENGO). I vincoli normativi imposti dalla legge sono alla base delle caratteristiche, della politica e delle strategie di azione delle ENGO. Le prime ENGO nascono per iniziativa di accademici, o persone con importanti contatti con il mondo politico<sup>141</sup>. Successivamente, nonostante i vincoli normativi, le organizzazioni si moltiplicano, grazie anche alla possibilità di eludere la normativa, registrandosi come imprese<sup>142</sup>, o come sub-organizzazioni di un'istituzione fittizia<sup>143</sup>, o come associazioni informali<sup>144</sup>. Nel 2005 nel paese ci sono circa 2768 ENGO e il settore registra una crescita annua del 10-15% sia in termini di personale che di numero di organizzazioni<sup>145</sup>.

<sup>139</sup> Oltre a questo viene ripreso l'uso delle cellule politiche all'interno delle organizzazioni non sponsorizzate dal Partito. Saich T., *op.cit.*, p. 133.

<sup>140</sup> Ivi.

<sup>141</sup> Il direttore di *Friends of Nature* è Liang Conjie, membro della Chinese People's Political Consultative Conference e nipote di un famoso riformista politico; il fondatore del *South-North Institute for Sustainable Development* Yang Jike è stato governatore della provincia di Anhui, membro del comitato permanente del Chinese People's Political Consultative Conference e vice direttore del Comitato su Popolazione, Risorse e Ambiente presso lo stesso organismo; Jiang Xiaoke, fondatrice della *Beijing Environmental Protection Foundation* è membro del Congresso Nazionale del Popolo e della Commissione per la Protezione dell'ambiente e delle risorse naturali all'interno dello stesso Congresso. Ho P. (2008) “Self Imposed Censorship and de-politicized Politics in China” in Ho P., Edmonds R.L., *China's Embedded Activism*, Routledge, New York, pp. 20-43.

<sup>142</sup> Una di queste è il *Global Village* di Pechino che si è registrato come impresa con il Dipartimento per il Commercio e l'Industria. In ogni caso la possibilità è decaduta nel 1998.

<sup>143</sup> E' il caso della *Beijing Science and Technology Association* alla quale facevano riferimento molti istituti di ricerca. Anche in questo caso questa pratica è stata vietata dal governo. Il caso forse più eclatante è quello della NGO *Friends of nature*, registratasi sotto un'organizzazione già esistente.

<sup>144</sup> Questo escamotage comporta tuttavia degli svantaggi perché, non avendo l'organizzazione una personalità giuridica, non le sono consentite alcune attività importanti quali la stipula di contratti, l'apertura di un conto bancario sul quale ricevere finanziamenti o la fornitura di servizi al proprio personale, quali la pensione o l'assistenza sanitaria.

<sup>145</sup> Xie L., *op. cit.*, p. 20.

Il governo è a conoscenza dell'esistenza di organizzazioni che eludono la normativa sulla registrazione, tuttavia non si oppone a questa pratica, purché tali organizzazioni non costituiscano un problema per la leadership politica<sup>146</sup>. Le ENGO ne sono consapevoli e si adattano al contesto istituzionale. La questione ambientale rappresenta un argomento delicato per il paese e potenzialmente generatore di disordini. Per questo le possibilità di azione nel settore sono collegate alla capacità delle ENGO di muoversi entro i limiti della legge senza attirare troppo l'attenzione o suscitare troppo clamore e alla possibilità di ottenere l'appoggio di esponenti del mondo politico<sup>147</sup>. Quest'ultimo è particolarmente importante perché da esso deriva la possibilità di ottenere informazioni, protezione politica, riconoscimento istituzionale, la possibilità di accesso ai processi decisionali e di portare a termine i progetti<sup>148</sup>. A questi vincoli si aggiungono quelli derivanti dalla mancanza di fondi, dalla carenza di personale specializzato, dalla mancanza di attrezzature e sistemazioni logistiche e da logiche organizzative interne spesso influenzate dalla scarsa capacità manageriale<sup>149</sup>.

In queste condizioni il campo di azione è limitato e le ENGO tendono a mantenere buone relazioni con il governo evitando di toccare argomenti sensibili, in accordo con il principio del “assistere senza causare problemi, partecipare mostrando rispetto per l'autorità, controllare senza voler prendere il posto dello stato, fare buone azioni senza infrangere la legge”<sup>150</sup>.

Alla luce di questi principi alcune ENGO come il *Global Village* di Pechino, promuovono la protezione di specie in via di estinzione o attività quali campi estivi, campagne di raccolta di rifiuti o svolgono attività di sensibilizzazione ambientale mediante la diffusione di DVD e libri e incoraggiano l'adozione di stili di vita “verdi” a livello di comunità. Altre ENGO di diverso tipo, come l'*Institute for Environment and Development*, si specializzano in settori quali

<sup>146</sup> Ho P., 2008, *op. cit.*

<sup>147</sup> Le NGO sono sempre soggette a chiusura qualora non soddisfino i requisiti legali, o vengano giudicate pericolose in relazione all'attività da loro svolta. Per controllarne l'attività gli enti di governo usano tre metodi: la sorveglianza di routine, la repressione, le campagne di pulizia. La prima ha subito un incremento in seguito alle “rivoluzioni colorate” che si sono verificate in Georgia, Ucraina e Kirgistan. La repressione viene adottata quando le attività delle NGO vengono ritenute in qualche modo pericolose, come nel caso del Falun Gong. Le campagne di pulizia vengono effettuate sporadicamente per rimediare a problemi non previsti sorti in seguito all'attività delle NGO. Tra il 1978 e il 2002 il governo ha attuato due campagne di pulizia: una dal 1988 al 1991 e l'altra dal 1997 al 2002. Più recentemente il governo ha istituito la *All China federation of environmental protection* il cui compito ufficiale è di facilitare il coordinamento tra le ENGO, ma che a detta di qualcuno ha il fine di esercitare un maggior controllo sulle attività e sull'esistenza delle ENGO. Ru J., Ortolano L., “Corporatist Control of Environmental non-Governmental Organizations. A State Perspective” in Ho P., Edmonds R. L., *op.cit.*, pp. 45-69.

<sup>148</sup> Per una descrizione delle forme di dipendenza delle NGO dal governo si veda Lu Y. (2009), *Non Governmental Organizations in China*, Routledge, London.

<sup>149</sup> Quian T., “NGO Merger Counters Trend Towards Fragmentation”, *China development brief*, <http://www.chinadevelopmentbrief.com/node/614/print>; Xie L., *op. cit.*, pp. 22-23.

<sup>150</sup> Il China ENGOs development Bluebook afferma che il 65% delle ENGO tende a collaborare con il governo, il 32% si mantiene neutrale e il 3% ha delle relazioni leggermente tese. Gu H., “Participatory Citizenship and Sustainable Development: Redefining “Public in Contemporary China and Japan”, paper presented to the 17th Biennial Conference of the Asian Studies Association of Australia in Melbourne 1-3 July 2008.

quello tecnologico o legale e forniscono programmi formativi per le imprese. Il *Centre for Legal Assistance to Pollution Victims* fornisce, oltre all'assistenza legale, anche addestramento seminari, lezioni e consigli in merito alle leggi ambientali<sup>151</sup>. In generale l'attività predominante riguarda l'educazione e la promozione della consapevolezza ambientale. Alcune ENGO specializzate nella ricerca fanno pervenire occasionalmente rapporti e ricerche agli enti di governo che lavorano nel settore della protezione ambientale. Altre come *Green Earth Volunteers* organizzano dibattiti su temi ambientali.

Il risalto dato alla questione ambientale raggiunge anche il mondo imprenditoriale. Nel 2004 Liu Xiaogang e altri cento imprenditori fondano la Società degli imprenditori e dell'ecologia con l'obiettivo di ridurre la frequenza delle tempeste di sabbia nel nord del paese. In pochi anni le attività di questa NGO si diversificano e, grazie al contributo volontario degli aderenti, la società riesce a finanziare studi, programmi di addestramento per altre NGO e progetti di sviluppo sostenibile in alcuni villaggi<sup>152</sup>.

Alle NGO si aggiungono le NGO sponsorizzate dal governo (Government-organized NGO: GONGO). Nella maggior parte dei casi si tratta di organizzazioni istituite da enti governativi al fine di riallocare fondi governativi e attrarre fondi internazionali. Le GONGO sono guidate e finanziate dal governo e hanno alle proprie dipendenze un notevole numero di funzionari governativi. L'esistenza delle GONGO costituisce un'opportunità per le ENGO che possono utilizzare le strutture di queste e l'aura di legittimità ad esse collegata per promuovere i propri progetti nei confronti di un'opinione pubblica ancora non completamente persuasa dell'affidabilità delle NGO e ancora propensa a fare affidamento sugli enti di governo piuttosto che sulle organizzazioni della società civile<sup>153</sup>.

Questo aspetto è particolarmente importante. Nonostante l'appoggio dell'ASPA, che in più di un'occasione ha manifestato il suo apprezzamento per l'opera delle ENGO<sup>154</sup>, la mancanza di supporto popolare<sup>155</sup> e della legittimazione che esso comporta costituisce un forte handicap

<sup>151</sup> Ho P. (2001), *op. cit.*, pp. 908 e segg.

<sup>152</sup> Li L., "Green Capitalists", *Beijing Review*, 6 febbraio 2012.

<sup>153</sup> *Civil society in China*, Civil society index report for China. Come riporta Yiyi Lu, citando un'intervista di Yang: "Se ti presenti in un villaggio come membro di una NGO la gente non si fida di te. In Cina c'è solo il governo. La gente non sa che ci sono altre organizzazioni oltre al governo". Yiyi Lu riporta un'altra intervista con un membro di un centro di assistenza legale per donne: "La realtà è che se ti presenti in nome del Centro la gente ti ignora. Ti ascoltano solo se dici che sei un addetto dell'ufficio informazioni dell'Ufficio di Giustizia del governo". Lu Y., *op. cit.*, p. 54.

<sup>154</sup> Il direttore dell'ASPA ha definito le ENGO i "naturali alleati" nella lotta contro la distruzione dell'ambiente. Gu H., *op. cit.*, p. 8.

<sup>155</sup> Una ricerca nazionale del 1999 rivela che, tra le misure suggerite per la protezione ambientale, lo sviluppo delle ENGO risulta ultima su otto (3.8%), dopo il rafforzamento della propaganda (23.7%), il miglioramento delle leggi (18.1%), l'aumento degli investimenti (15.1%), il rafforzamento dell'applicazione delle leggi (13.6%), l'appello alla maggiore partecipazione dei cittadini (10.6%), il controllo dell'inquinamento ad opera delle imprese (9.7%), il miglioramento delle tecnologie ambientali (5.4%). Ho P., 2008, *op. cit.*, p. 28.

per le ENGO che si vedono costrette a un'azione di basso profilo<sup>156</sup>, volta soprattutto alla promozione delle politiche adottate dal governo quali, oltre a quelle già menzionate, le campagne per l'adozione di un consumo responsabile, o la redazione di testi sulla protezione ambientale per le scuole, o come nel caso del *South-North Institute for Sustainable Development* la conduzione di ricerche sulle leggi ambientali e la promozione dell'uso di energie rinnovabili<sup>157</sup>.

Nonostante i vincoli cui è soggetto, il mondo delle ENGO si è dimostrato, soprattutto negli ultimi anni, attivo e flessibile, pronto a cogliere le occasioni favorevoli per crearsi degli spazi di azione, seppur all'interno del consentito. Tra le strategie adottate la più efficace si è dimostrata quella delle campagne mirate di volta in volta ad obiettivi specifici quali la protezione della scimmia nello Yunnan, la promozione del riciclo, la protezione dell'antilope tibetana. Tuttavia anche in questi casi è emerso come l'azione delle ENGO possa costituire un problema per i governi locali che in molti casi vedono smascherata la propria inefficienza in materia di protezione ambientale, e come la mancanza di un forte appoggio popolare ponga le stesse in una posizione di debolezza e le esponga a ritorsioni da parte di chi si sente danneggiato dalla loro azione<sup>158</sup>. In molti casi, sebbene il governo centrale presti attenzione alle denunce provenienti dalle ENGO, laddove queste vanno a toccare interessi troppo forti, l'appoggio del governo tende a diminuire<sup>159</sup>.

Non mancano casi in cui le iniziative delle ENGO hanno suscitato vasta eco presso i mass media e l'opinione pubblica e sono riuscite ad ottenere attenzione da parte del governo. Nell'ottobre 2003 Yu Xiaogang, direttore della ENGO *Green Watershed del Kunming*, in seguito alla notizia dell'imminente inizio della costruzione di una serie di dighe sul fiume Nu riesce a mobilitare giornalisti, addetti all'ASPAs e componenti del Congresso Nazionale del Popolo contro il progetto, insistendo per la partecipazione pubblica al processo decisionale e

<sup>156</sup> Per evitare l'accusa di incitamento ai disordini le ENGO non svolgono neanche attività di assistenza ai movimenti ambientalisti. Brettell A., *op.cit.*

<sup>157</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>158</sup> Nel caso della campagna per la protezione della scimmia, il promotore, in seguito ad un servizio fotografico nel quale documentava l'inefficacia del governo locale nell'applicare le direttive centrali sul divieto del taglio degli alberi, è stato licenziato dal locale ufficio delle foreste dello Yunnan e ha ricevuto minacce di morte. Economy E. (2004), *The River Runs Black*, Cornell University Press., 151.

<sup>159</sup> Nel 2005 Wu Lihong, dopo una battaglia durata dieci anni per dimostrare l'inquinamento del lago Taihu ad opera di alcune imprese della città di Yixing, durante la quale a causa della sua attività ha perso il lavoro, riceve dal Congresso del Popolo un riconoscimento ufficiale. Un anno dopo l'ASPAs decide di conferire alla città di Yixing il premio quale "città modello per la protezione ambientale". Wu Lihong inizia a raccogliere campioni di acqua per dimostrare l'errore e denunciare l'ASPAs, ma viene denunciato a sua volta con la falsa accusa di frode, e in seguito ad una sua ammissione, sotto tortura, condannato a tre anni di prigione. Bjorn Alpermann, "State and society in China's environmental politics" in Kassiola J. J., Guo S. (2010), *China's Environmental Crisis. Domestic and Global Political Impacts and Responses*, Palgrave, New York, pp. 123-152. In merito alle politiche del governo in presenza di proteste popolari si veda: Cai Y. (2010), *Collective Resistance in China*, Stanford University Press, Stanford.

per la diffusione dei dati relativi all'impatto ambientale come previsto dalla legge<sup>160</sup>. In quell'occasione le ENGO dimostrano un'impressionante capacità di mobilitazione e coordinamento<sup>161</sup>. In seguito all'interessamento dell'opinione pubblica nazionale e internazionale e alle continue pressioni dell'ASPA e dei gruppi ambientalisti Wen Jiabao, nel 2004, ordina la sospensione del progetto<sup>162</sup>.

Casi di questo tipo evidenziano le potenzialità delle ENGO sia all'interno del settore ambientale che, in generale, nella promozione di una maggiore trasparenza delle procedure, di una più stretta osservanza della legge e della responsabilizzazione delle autorità<sup>163</sup>. Potenzialità che stanno portando ad una lenta, ma graduale ridefinizione degli obiettivi a favore di temi quali la giustizia ambientale o la distribuzione del peso e del danno ambientale in un contesto di rapida crescita economica.

La portata delle attività delle ENGO sta cambiando. Le ENGO venivano associate a stereotipi quali la raccolta dei rifiuti, la riforestazione, o lo studio delle migrazioni degli uccelli. Ora alcune di esse hanno iniziato a concentrarsi sui processi decisionali del governo. In alcuni casi in passato abbiamo spinto per la protezione degli interessi ecologici. Negli ultimi anni ci siamo concentrati di più sulle comunità i cui interessi vengono danneggiati dalla costruzione di grandi progetti quali le dighe<sup>164</sup>.

In questo spirito le ENGO si avviano a sperimentare nuove opportunità di partecipazione politica e di intervento nei processi decisionali, come ha dimostrato l'alleanza con l'ASPA. Tuttavia, come dimostrano gli sviluppi del caso delle dighe sul fiume Nu<sup>165</sup>, nonostante l'abi-

<sup>160</sup> Sun Y., Zhao D. (2008), "Environmental Campaigns" in O'Brien K., *Popular Protest in China*, Cambridge, Harvard University Press, pp. 144-162; Mc Donald K.N. (2007), *Damming China's Grand Canyon: Pluralization without Democratization in Nu river valley*, PhD Thesis.

<sup>161</sup> Il 25 ottobre la neo-istituita *China Environmental Culture Promotion Society* promuove una petizione pubblica per proteggere il fiume Nu. Il 17 novembre il *Tianxia Education Institute* organizza un forum nel quale un membro della ENGO *Green Watershed* illustra alla popolazione le caratteristiche del fiume Nu. Nel dicembre 2003 una ENGO della città di Chongqin raccoglie più di 15.000 firme contro il progetto di costruzione della diga L'8 e il 9 gennaio cinque tra istituti e organizzazioni di ricerca organizzano un forum a Pechino per discutere l'impatto economico, sociale ed ecologico del progetto. Dal 16 al 24 febbraio 2004 venti studiosi effettuano un sopralluogo sul fiume Nu e, tornati a Pechino, organizzano una mostra fotografica, che ripetono al *Global Civil Society forum* in Corea nel marzo 2004. Yang G., Calhoun C., *op. cit.*

<sup>162</sup> Watts J., "Chinese Premier Reprieves Grand Canyon of the Orient", *The Guardian*, 10 aprile 2004.

<sup>163</sup> Nel 2009 Wen Jiabao in seguito ad un'ulteriore sospensione dei lavori per la costruzione di 4 delle 13 dighe inizialmente proposte, afferma che "a causa delle conseguenze di vasta portata del progetto, le autorità devono prestare attenzione alle opinioni, esporre chiaramente il piano e prendere decisioni prudenti". "Wen Calls Halt to Yunnan Dam Plan. Premier Orders Further Environmental Checks", *Salween watch*, 21 maggio 2009.

[http://www.salweenwatch.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=207:wen-calls-halt-to-yunnan-dam-plan-premier-orders-further-environmental-checks&catid=34:news&Itemid=56](http://www.salweenwatch.org/index.php?option=com_content&view=article&id=207:wen-calls-halt-to-yunnan-dam-plan-premier-orders-further-environmental-checks&catid=34:news&Itemid=56)

Economy E. (2005), "China's Environmental Movement". Testimony before the congressional executive commission on China. Roundtable on environmental NGOs in China: encouraging action and addressing public grievances. Washington DC.

<sup>164</sup> Citato in Gu H., *op. cit.*

<sup>165</sup> Il progetto per la costruzione di 13 dighe sul fiume Nu nello Yunnan viene sospeso in seguito alle proteste della popolazione nel 2004.

lità dimostrata dai promotori della protesta nell'utilizzare i contatti all'interno del mondo politico e dei mass media, la mancanza di un movimento ambientalista appoggiato da un largo seguito popolare e la presenza di forti interessi ed alleanze a livello locale favorevoli al progetto, possono influire pesantemente sull'atteggiamento del governo che, nel caso specifico, recentemente, posto di fronte alle pressioni del governo provinciale e dei “signori delle dighe”, è tornato sui suoi passi e ha accettato il progetto<sup>166</sup>.

<sup>166</sup> Watts J., “China's Big Hydro Wins Permission for 21.3GW Dam in World Heritage Site”, *The Guardian* 1 febbraio 2011.

<http://www.guardian.co.uk/environment/2011/feb/01/renewableenergy-china>

## *7. Discorsi e interessi nella politica ambientale del governo*

### *7.1 Il contesto politico e culturale di riferimento*

Le difficoltà e gli ostacoli incontrati dal governo nell'attuare la politica ambientale, i successi e gli insuccessi ottenuti inducono a pensare che la possibilità di contenere il problema ambientale entro limiti accettabili dipenda non solo dalla validità della politica adottata nei settori industriali, energetico o fiscale, o dall'efficacia e dalla capacità di applicazione delle misure legislative, ma anche dalla possibilità di coinvolgere la maggior parte delle forze presenti nel paese, convogliando le loro capacità verso obiettivi compatibili con una gestione efficace dei vari aspetti di esso.

Sotto quest'ottica la questione ambientale diventa una questione politica nella misura in cui è connessa alla volontà del governo di coinvolgere differenti settori della società e alle modalità con le quali tale coinvolgimento avviene. La volontà di mantenere l'ordine sociale e politico influisce in maniera determinante non solo sul grado e sulle forme di partecipazione alla gestione del problema che vengono lasciate alla popolazione, come dimostrano i confini "autoimposti" alle attività delle ENGO, o le difficoltà di applicazione della legge sulla valutazione dell'impatto ambientale, ma anche sul tipo e sulla quantità di informazioni che vengono divulgate e alle quali i cittadini si riferiscono per le proprie scelte quotidiane.

In questo contesto la politica che ispira il governo in merito al suo rapporto con la cittadinanza assume un ruolo di particolare importanza. Un breve esame di alcuni processi successivi alle riforme del 1979 consente di avere un quadro della situazione e degli orientamenti di pensiero nell'ambito dei quali tale rapporto si sviluppa in modo da comprendere il contesto all'interno del quale la politica ambientale del governo prende forma.

a) *La restaurazione democratica dell'ordine*

Uno degli elementi più importanti della politica di Deng Xiaoping all'indomani dell'11° Congresso Nazionale del Partito, nel dicembre 1978, è il tentativo di riportare il paese sotto il controllo del partito dopo il caos che ha caratterizzato gli anni della rivoluzione culturale. L'obiettivo di Deng non è semplice. A quel tempo l'apparato statale evidenzia un elevato livello di inefficienza. Clientelismo e metodi autoritari caratterizzano l'azione dei leader politici locali che spesso antepongono l'interesse privato a quello della collettività<sup>1</sup>. La burocrazia è pervasa dalla corruzione ed incapace di svolgere il proprio lavoro<sup>2</sup>. L'applicazione delle disposizioni di governo a livello locale è ostacolata sia dalla riluttanza dei quadri ad applicare direttive che minacciano i propri interessi, che da una sorta di alienazione di questi dalla popolazione e dalle sue problematiche, derivante essenzialmente dalla mancanza di ricambio all'interno della classe politica, che li rende incapaci di governare in maniera efficace.

Deng è convinto che la gestione arbitraria del potere da parte dell'apparato burocratico costituisca il maggiore ostacolo al corretto funzionamento dell'apparato di governo. A questo fine egli si propone di istituire dei meccanismi strutturali volti a prevenire la concentrazione dei poteri, facilitando così la nascita di nuove forze produttive, la cui azione egli ritiene essenziale al processo di modernizzazione del paese<sup>3</sup>. Deng è consapevole che questo risultato non è raggiungibile senza il coinvolgimento della popolazione. Per questo è necessario convincere quest'ultima che solo collaborando con il governo e contribuendo al controllo dell'applicazione delle direttive da questi emanate sia possibile ridurre gli abusi di potere dei leader politici locali e favorire in questo modo il processo di sviluppo sociale ed economico<sup>4</sup>. Questa

<sup>1</sup> Ng-Quinn M.(1982), "Deng Xiaoping's Political Reform and Political Order", *Asian Survey*, Vol. 22, No. 12: 1187-1205; Lee H.Y. (1983), "Deng Xiaoping's Reform of the Chinese Bureaucracy" in Morse R.A., *The Limits of Reforms in China*, Westview Press, Boulder.

<sup>2</sup> Afferma Deng Xiaoping in merito alla burocrazia del tempo: "La burocrazia rimane uno dei principali e più diffusi problemi nella vita politica del nostro paese. Le sue manifestazioni più pericolose includono: il porsi al di sopra delle masse; l'abuso di potere; l'estraneazione dalle masse; lo spreco di tempo e l'indulgere in discorsi inutili; il rimanere incollati ad un modo di pensare rigido; l'essere limitata dalle convenzioni; il sovradimensionamento; l'inefficienza, l'irresponsabilità e l'attitudine alla dilazione; il non mantenere la parola data; la sovrapproduzione di documenti senza risultati; il rimbalzo delle responsabilità; l'assumere l'aria di mandarini e l'attaccare la popolazione appena possibile; la soppressione della democrazia; l'ingannare i superiori e i subordinati; l'arbitrarietà e il dispotismo, l'uso dei favoritismi e l'abitudine alla corruzione". Deng Xiaoping (1984), "Speech to the enlarged meeting of the Political Bureau, 18 August 1980", *Selected Works of Deng Xiaoping*, (1975-1982), Foreign Languages Press, Beijing, p. 310.

<sup>3</sup> Sul pensiero di Deng Xiaoping in merito ai danni provocati dalla centralizzazione dei poteri si veda: Deng Xiaoping, "On the Reform of the System of Party and State Leadership," *ibidem*.

<sup>4</sup> Afferma Deng Xiaoping che questo significa assicurarsi che la popolazione possa usufruire di un "insieme di possibilità per controllare l'operato dello stato e soprattutto le attività del potere politico a livello di base". Citato in Schram S.R. (1984), "Economics in Command?" *Ideology and Policy since the Third Plenum, 1978-84*", *The China Quarterly*, 99: 417-461. Sul ruolo delle masse quali controllori dell'operato dei leader politici locali si veda: Xie W. (1993), "The Semihierarchical Totalitarian Nature of Chinese Politics", *Comparative Politics*, 25, 3: 313-



operazione richiede tuttavia la rimozione di quella cultura feudale e di quella fiducia incondizionata nell'élite politica che per secoli ha condizionato la popolazione, impedendo lo sviluppo di ogni forma di iniziativa individuale<sup>5</sup>.

L'incentivo e la giustificazione ideologica necessari a questo mutamento culturale vengono forniti dall'elaborazione del concetto di "modernizzazione socialista" grazie al quale viene legittimata quella cura dei propri affari<sup>6</sup> che costituisce uno sprone alla mobilitazione dello spirito di iniziativa e ad una maggiore partecipazione alla vita politica<sup>7</sup>. In termini politici questo appello al coinvolgimento della popolazione si traduce nell'apertura ad un processo di democratizzazione della vita politica del partito, dello stato e della società.

L'appello alla libera iniziativa e il riconoscimento della funzione della specializzazione e della differenziazione nell'ambito delle forze produttive, insieme alle opportunità offerte dalle riforme, danno luogo allo sviluppo di un mercato del lavoro che contribuisce alla mobilità sociale. All'interno di una società i cui strati sociali diventano sempre più complessi vengono articolati nuovi interessi, spesso accompagnati da una maggiore attenzione per le questioni politiche. Poco a poco prende forma una nuova élite che avanza richieste di nuovi canali di partecipazione alle decisioni che influenzano la vita economica del paese<sup>8</sup>. Il governo, posto di fronte alle pressioni derivanti da forme emergenti di pluralismo economico, sociale e politico ritiene necessario, al fine di salvaguardare il processo di modernizzazione e la legittimazione del Partito, soddisfare le richieste di partecipazione politica includendo nel dibattito politico nuove forze sociali quali intellettuali, scienziati, manager e imprenditori<sup>9</sup>.

Le riforme politiche necessarie a favorire la partecipazione della popolazione agli affari pubblici, seppur entro limiti definiti, vengono inglobate nel più comprensivo progetto di una democrazia socialista. L'interpretazione del concetto di democrazia socialista da parte del governo è tuttavia essenzialmente strumentale all'obiettivo di raggiungere il controllo dei governi locali e con esso la stabilità politica. La giustificazione principale per il processo di democratizzazione è la restaurazione dell'ordine dopo il caos seguito alla Rivoluzione Culturale

330.

<sup>5</sup> Ding X. (1988), "The Disparity Between Idealistic and Instrumental Chinese Reformers", *Asian Survey*, Vol. 28, 11: 1117-1139; Ng-Quinn M., *op.cit.*

<sup>6</sup> A questo fine viene definito il concetto di interesse materiale che riconosce il valore della soddisfazione materiale e la sua importanza nel motivare un comportamento razionale e produttivo. Womack B. (1984), "Modernization and Democratic Reform in China", *The Journal of Asian Studies*, 43, 3: 417-439.

<sup>7</sup> Deng riprende quello che è conosciuto come "l'argomento di Yan Fu", secondo il quale solo aumentando lo spirito di iniziativa di ogni cittadino è possibile sfruttare appieno le energie della popolazione e, così facendo, ottimizzare le potenzialità del paese. Schram S.R., *op.cit.*

<sup>8</sup> Cohen P.A. (1988), "The Post-Mao Reform in Historical Perspective", *The Journal of Asian Studies*, 47, 3: 518-540.

<sup>9</sup> Fewsmith J. (1994), "The New Shape of Elite Politics", *The China Journal*, 45, 2001; Goldstein A. (1994), "Trends in the Study of Political Elites and Institutions in the PRC", *The China Quarterly*, 139: 714-730.

le<sup>10</sup>. L'istituzione di meccanismi strutturali finalizzati a ridurre le possibilità di concentrazione del potere a livello locale ha l'obiettivo di limitare il potere degli amministratori locali e di riaffermare il ruolo centrale del governo e la sua capacità di garantire l'ordine e l'unità del paese<sup>11</sup>.

In questo senso la democrazia socialista, più che un'affermazione dei diritti politici, o individuali, costituisce uno strumento di controllo dei quadri politici locali ad opera della popolazione. Iniziative a livello popolare sono consentite solo se sono utili per applicare le direttive del governo centrale. I diritti e la libertà dei cittadini sono subordinati all'interesse dello stato e "non possono violare l'interesse dello stato, della società e della collettività"<sup>12</sup> che è quello di costruire una "civilizzazione materiale e spirituale di stampo socialista nel quale l'ordine e la stabilità garantiscono le condizioni per lo sviluppo delle forze produttive". Le garanzie procedurali e le norme legali introdotte dalle riforme hanno fondamentalmente il solo scopo di creare un contesto favorevole a favorire l'impegno della popolazione nel perseguimento dei propri interessi materiali e a migliorare la capacità dello stato di regolare la vita dei cittadini, senza alcun legame con un vero processo di democratizzazione<sup>13</sup>. La libertà personale e i diritti politici sono concessi solo quale strumento del governo al fine di, e nella misura in cui, esso riesce a mantenere il controllo sulla vita politica del paese<sup>14</sup>. Come mette in evidenza Womack: «Non viene elaborata alcuna dottrina dei diritti personali o civili che legittimi la libertà personale, al fine di lasciare che la classe dirigente possa intervenire quando i propri interessi vengano minacciati dall'azione popolare»<sup>15</sup>. Il livello di democrazia concesso è limitato dal concetto che essa "deve essere rapportata al livello di educazione della popolazione"<sup>16</sup>. Come sottolinea Schram la priorità conferita dal governo all'ordine sociale e politico è confermata dal fatto che quando la critica alle istituzioni diventa potenzialmente pericolosa,

<sup>10</sup> Womack B. *op.cit.*. Come mette in evidenza Minxin Pei "La paura di Deng del caos politico che sarebbe potuto derivare dalla democrazia e la sua decisione di mantenere la supremazia del partito sono rimaste due costanti nelle sue - e in quelle del partito - concezioni delle riforme politiche". Pei M. (2006), *China's Trapped Transition. The Limits of Developmental Autocracy*, Harvard University Press, Cambridge Ma.

<sup>11</sup> Cohen P. (1988), "Post-Mao Reforms in Historical Perspective", *The Journal of Asian Studies*, 47, 3: 518-540. Per una prospettiva su come lo sviluppo economico abbia favorito la permanenza del regime autoritario si veda: Gallagher M.E. (2002), "Reform and Openness": Why China's Economic Reforms Have Delayed Democracy, *World Politics*, 54, 3: 338-372.

<sup>12</sup> Articolo 51 della Costituzione.

<sup>13</sup> Come afferma Alford "L'obiettivo principale che la leadership cinese persegue con la riforma delle leggi non è quello di promuovere lo stato di diritto, ma piuttosto di legittimare il proprio potere e al contempo definire le linee guida ritenute necessarie per facilitare le riforme economiche e assicurare i potenziali investitori stranieri portatori di tecnologie e capitali". Alford W. (1990), "Seek Truth from Facts-Especially When They Are Unpleasant: America's understanding of China's Efforts at Law reform", *Pacific Basin Law Review*, 8 177:181.

<sup>14</sup> Nel 1987 Deng afferma che "L'obiettivo principale delle riforme è di assicurare che il settore amministrativo possa funzionare in maniera efficiente; non ci possono essere troppe interferenze. Non possiamo abbandonare la dittatura. Non possiamo cedere ai sentimenti democratici". Citato in Pei M., *op.cit.*, p. 55.

<sup>15</sup> Womack B, *op.cit.*

<sup>16</sup> Lewis J.W., Litai X. (2003), "Social Change and Political Reform in China: Meeting the Challenge of Success", *The China Quarterly*, 176: 926-942.

anche il principio della “liberazione del pensiero”, che è stato definito da Deng come la chiave per l'elaborazione e l'implementazione di politiche efficaci, viene ricondotto entro i limiti ideologici dei quattro principi di base della via socialista, della dittatura democratica del popolo, della leadership del partito e del pensiero marxista-maoista-leninista<sup>17</sup>.

b) *I rapporti centro-periferia*

Seppur entro i limiti accennati, le riforme segnano l'inizio di un reale processo di modernizzazione del paese nel cui ambito viene avviato un processo di decentralizzazione grazie al quale i governi locali possono controllare la maggior parte delle imprese statali che una volta erano controllate dal governo centrale, possono amministrare capitali stranieri, possono liberalizzare i prezzi e adottare soluzioni fiscali che tengono conto del livello di ricchezza di ciascuna amministrazione. Lentamente gli interessi della periferia si definiscono in maniera sempre più precisa ed entrano talvolta in conflitto con quelli del centro. Sempre più spesso i governi locali dovendo scegliere tra l'adeguamento alle direttive del centro e il perseguimento dei propri interessi preferiscono questi ultimi.

Poco per volta il potere della periferia aumenta e con esso l'indipendenza delle amministrazioni locali e la loro capacità di influire sulle decisioni prese a livello centrale. Il potere economico diventa lentamente potere politico nella misura in cui i funzionari di governo si dimostrano via via sempre più sensibili alle concrete opportunità di guadagno offerte a livello periferico, che alle vaghe promesse di carriera del governo centrale. A tali opportunità si dimostrano sensibili anche le élite locali che, avendo riconosciuto gli aspetti positivi delle riforme, ne diventano entusiaste sostenitrici<sup>18</sup>. Tale atteggiamento si somma all'intraprendenza di una classe media in espansione il cui attivismo trova un supporto nella tendenza dei quadri locali a trarre vantaggio dalle lacune delle disposizioni governative, e dalla libertà da esse lasciata al fine di favorire le amministrazioni locali nella risoluzione di problemi specifici, elaborando politiche di sviluppo ed introducendo misure economiche senza chiedere l'autorizzazione del governo<sup>19</sup>.

La diminuzione del ruolo del partito e dell'ideologia quali punti di riferimento per i quadri, l'inaffidabilità del sistema di gestione del potere e l'assenza di meccanismi istituzionali conso-

<sup>17</sup> Schram S.R., *op.cit.*. Su questo aspetto si veda anche Goldman M. (1992), “The Intellectuals in the Deng Xiaoping Era” in *State and Society in China. The Consequences of Reform*, Rosenbaum A.L., Westview Press, Boulder.

<sup>18</sup> Cohen P., *op.cit.*

<sup>19</sup> Xie W., *op. cit.*

lidati per la risoluzione di conflitti di interesse favoriscono l'emergere di un sistema nel quale legami e potere personali diventano sempre più gli strumenti comuni di difesa dei propri interessi<sup>20</sup>. Consapevole delle conseguenze di questa situazione il governo istituisce organi periferici con il compito di controllare l'applicazione delle direttive a livello locale che tuttavia portano ad una sovrapposizione delle competenze, ad una ridondanza di enti governativi e al sorgere di conflitti centro-periferia che riducono l'efficacia generale del sistema di governo.

c) *“Getting rich is glorious”. Benessere materiale e salute spirituale*

Questi nuovi processi politici ed economici avvengono nel contesto di un importante cambiamento culturale che si verifica a partire dalla fine degli anni '70. Nuovi concetti quali la liberazione del pensiero, lo spirito di iniziativa e l'apertura al mondo occidentale e nuove modalità di partecipazione alla vita del paese, quali la possibilità di giudicare il comportamento dei quadri, scuotono profondamente i vecchi schemi di pensiero. Questo terremoto culturale viene proposto ad una popolazione che mentre, dopo il periodo di disordine precedente alle riforme, è desiderosa di stabilità, allo stesso tempo, ancora imbevuta dei valori tipici della società patriarcale ed abituata ad un sistema feudale che ne ha modellato la mentalità, non è culturalmente pronta ad affrontare cambiamenti culturali che implicino l'abbandono del sistema di governo tradizionale nel quale l'ideologia costituisce un riferimento sicuro, per quanto oppressivo<sup>21</sup>.

Il pericolo di instabilità sociale e politica derivante dalla perdita dei riferimenti tradizionali in un momento di transizione ideologica viene affrontato dal governo spostando l'attenzione della popolazione verso un obiettivo che sia allo stesso tempo utile al processo di riforma e in accordo con la tradizione culturale cinese. In questa prospettiva la necessità di rendere accettabili concetti quali disuguaglianza e specializzazione spinge sia Deng Xiaoping che Jiang Zemin a diffondere un'immagine positiva del processo di modernizzazione. Poco per volta prende forma una narrativa del progresso che evidenzia la relazione tra progresso materiale e progresso culturale e etico. Lo sviluppo economico viene giustificato perché contribuisce alla salute morale del paese. Accettando il principio secondo il quale la produzione di valori spiri-

<sup>20</sup> Fewsmith J., *op. cit.*

<sup>21</sup> Afferma Lucian Pye a proposito dei sentimenti della popolazione nei confronti dello stato: «Sentimenti ed aspettative radicate permangono e di conseguenza esistono rabbia e cinismo diffuso riguardo alle incertezze dello stato perché i cinesi vogliono un'autorità onnipotente come loro protettore benevolo». Pye L. (1993), “An Introductory Profile: Deng Xiaoping and China's Political Culture”, *The China Quarterly*, No. 135: 412-443. Sull'atteggiamento nei confronti del governo e dello stato si veda anche Pye L. (1985), *Asian Power and Politics. The Cultural Dimension of Authority*, Harvard University Press, Cambridge Ma.

tuali, e con essa il miglioramento culturale, morale e politico della popolazione, è conseguenza della trasformazione del mondo materiale, il perseguimento del benessere materiale diventa ideologicamente accettabile poiché rappresenta la base per il raggiungimento di virtù elevate e per la promozione di atteggiamenti socialmente positivi quali la moralità pubblica e il collettivismo<sup>22</sup>. La famosa frase “Diventare ricchi è glorioso” è ora giustificata non solo perché contribuisce al miglioramento della vita della popolazione, ma anche perché contribuisce alla crescita spirituale della società.

Accettata questa prospettiva il compito del governo diventa quello di perseguire “uno sviluppo bilanciato tra civilizzazione materiale e spirituale” dove quest'ultima pone l'accento su aspetti quali il decoro, la disciplina, la moralità, il comportamento, il partito, la patria, il socialismo<sup>23</sup>.

Nella costruzione della modernizzazione non possiamo appropriarci solo della civilizzazione materiale senza appropriarci anche di quella spirituale. Non possiamo prima appropriarci della prima e dopo della seconda; e non possiamo sacrificare la civilizzazione spirituale per uno sviluppo economico temporaneo<sup>24</sup>.

Successivamente l'approfondimento dell'aspetto morale dello sviluppo economico, tema del discorso sulla civilizzazione spirituale, viene integrato dai discorsi sulla civilizzazione politica<sup>25</sup> ed ecologica che tematizzano altri aspetti della vita sociale fornendo riferimenti ed obiettivi che, sommati, coinvolgono la maggior parte degli aspetti della vita quotidiana. La civilizzazione ecologica in particolare si presenta sia come un'etica culturale che mira alla coesistenza armoniosa tra uomo, società e natura, che come una strategia di sviluppo che, basandosi sulla coesistenza armoniosa tra uomo e natura, consenta contemporaneamente di miglio-

<sup>22</sup> Dynon N.(2008), "Four Civilizations" and the Evolution of Post-Mao Chinese Socialist Ideology", *The China Journal*, 60: 83-109.

<sup>23</sup> Gold T.B., *op.cit.* Il discorso sulla civilizzazione si sviluppa ulteriormente quale modalità di ridirezione delle energie della popolazione verso fini socialmente accettabili. «Questo discorso si rivela particolarmente utile per calmare alcune reazioni xenofobe nei confronti della politica della porta aperta, supportate dal risentimento nei confronti delle crescenti disparità economiche che portano alla campagna contro l'inquinamento spirituale dei primi anni '80. Concentrando l'attenzione sull'aspetto della civilizzazione il governo riesce a proteggere le riforme da potenziali riflussi nazionalistici e allo stesso tempo pone le basi per l'assimilazione del nazionalismo nell'ideologia di stato. Da allora in poi la tradizione culturale della Cina è vista come quella tradizione scientifica e socialista che supporta il programma di riforme e il perseguimento di una modernizzazione stile cinese diventa una questione di patriottismo». Dynon N., *op. cit.* Per un panorama sulla campagna contro l'inquinamento spirituale si veda: Larson W. (1989), "Realism, Modernism, and the Anti-"Spiritual Pollution" Campaign in China", *Modern China*, 15, 1: 37-71. Zhao S. (1997), "Chinese Intellectual's Quest for National Greatness and Nationalistic Writings in the 1990s", *The China Quarterly*, 152: 725-745. Gold T. B. (1984), "Just in Time!": China Battles Spiritual Pollution on the Eve of 1984", *Asian Survey*, 24, 9: 947-974.

<sup>24</sup> Citato in Dynon N., *op. cit.*

<sup>25</sup> “Lo sviluppo di una democrazia socialista e l'istituzione di una civilizzazione politica socialista sono obiettivi importanti per il raggiungimento di una società del benessere”. Jiang Zemin. Rapporto al Plenum del 16° Congresso del Partito, novembre 2002. Citato in Dynon N., *op. cit.*

rare il tenore di vita della popolazione e di far fronte alla minaccia che la limitatezza delle risorse pone allo sviluppo economico<sup>26</sup>. Il discorso sulla società armoniosa, promuovendo uno sviluppo nel quale gli aspetti culturali, economici, sociali e politici procedono parallelamente, implicitamente tematizza anche quelle contraddizioni e quei conflitti che possono nascere da una rapida crescita economica, togliendo loro, in questo modo, gran parte del potenziale destabilizzante.

#### d) *Il ruolo degli intellettuali*

Il governo non avrebbe potuto compiere un tale rinnovamento ideologico senza la collaborazione degli intellettuali. Al termine della Rivoluzione Culturale un gran numero di laureati rientra dalle zone rurali. Determinati a cambiare un sistema del quale hanno sperimentato gli errori, essi iniziano da una parte una critica al maoismo e al governo totalitario del partito e dall'altra la ricerca di un'ideologia che sostituisca quella ufficiale<sup>27</sup>. La leadership politica della fine degli anni '70 è consapevole che per iniziare e portare a termine il processo di modernizzazione del paese è necessaria la loro partecipazione, sia per le loro conoscenze specialistiche in campi del sapere "tecnici", che per il supporto ideologico che essi possono fornire al processo di rinnovamento, o per l'opposizione che possono astenersi dal fare.

Ciononostante l'atteggiamento del governo nei confronti degli intellettuali è essenzialmente strumentale. La loro riabilitazione, dopo l'emarginazione del periodo maoista, è vincolata al contributo al progetto delle quattro modernizzazioni nell'ambito del quale essi devono riconoscere la leadership del partito<sup>28</sup>. Al fine di beneficiare del loro apporto senza mettere in pericolo le basi del governo autoritario i leader politici pongono dei chiari limiti all'autonomia loro concessa, confinandola all'esercizio dell'attività professionale e consentendo il dibat-

<sup>26</sup> "La civilizzazione ecologica è l'unione dei risultati materiali, spirituali ed istituzionali da parte di persone che utilizzano la natura proteggendola e che migliorano le relazioni tra uomo e natura". Zhou S., "Vigorously Exploring the New Path for Environmental Protection in China and Striving for a Higher Level of Ecological Civilization", Speech at the 2010 Annual General Meeting of China Council for International Cooperation on Environment and Development, 10 novembre 2010; Jun Ma. "Ecological Civilisation is the Way Forward", *Chinadialogue*, 31 ottobre 2007; Zhou Shengxian "Uplifting Ecological Civilization" <http://english.cbcsd.org.cn/news/news/10555.shtml>; "Evolution of an ecological civilization", Beijing Review. <http://www.bjreview.cn/EN/06-45-e/point-1.htm>

<sup>27</sup> Tu Wei-ming (1992), "Intellectual Effervescence in China", *Dedalus*, vol 121, 2: 251-292. Zhang X. (1994), "On Some Motifs in the Chinese "Cultural Fever" of the late 1980s: Social Change, Ideology and Theory", *Social Text*, 39: 129-156. Gu X.E. (1999), "Cultural Intellectuals and the Politics of the Cultural Public Space in Communist China (1979-1989): a Case Study of Three Intellectuals Groups", *The Journal of Asian Studies*, Vol. 58, No. 2: 389-431.

<sup>28</sup> Schwarcz V. (1983), "Reflections on the Intellectual Climate in China" in Morse R.A., *op. cit.*, pp. 119-138

tito politico nella misura in cui esso non minaccia l'establishment politico<sup>29</sup>. Anche la relativa libertà di espressione dei quali essi beneficiano prima del 1989, grazie alla quale alcuni di essi possono criticare il governo in merito ad alcuni temi quali la repressione o la corruzione o i privilegi della burocrazia, viene significativamente ridotta dopo i fatti di Tiananmen<sup>30</sup>. Così mentre alcuni temi quali gli eccessi della Rivoluzione Culturale, il ruolo del confucianesimo, o il ruolo dell'occidente nel processo di modernizzazione del paese vengono ampiamente discussi<sup>31</sup>, altri quali il rapporto tra stato e società sono soggetti a controllo, con il risultato che il dibattito su temi importanti, ma delicati, quali la partecipazione della popolazione alla vita politica del paese risente dei vincoli posti da un approccio istituzionale<sup>32</sup>.

Consapevoli del clima di diffidenza che ancora permea buona parte della società nei confronti di chi si faccia portatore di un pensiero critico<sup>33</sup> e interessati alla possibilità di svolgere attività pubbliche quali l'istituzione di enti di studio e ricerca o la pubblicazione di riviste, molti di loro accettano di buon grado i vincoli imposti e partecipano al processo di modernizzazione del paese unendosi ad organizzazioni governative, o collaborando ad attività promosse dal governo<sup>34</sup>, sviluppando in questo modo un forte interesse nell'intessere reti di relazioni con il mondo politico al fine di diventare essi stessi parte dell'establishment<sup>35</sup>. Questo porta ad un volontario allineamento con le posizioni del governo che, nonostante lo sviluppo, negli anni '80, di una sorta di pluralismo, impedisce loro di costituirsi quale punto di riferimento alternativo al quale la società possa guardare per la ricerca di nuove forme di partecipazione politica.

In questo contesto si sviluppa la politica ambientale del governo.

<sup>29</sup> Schwarcz V. (1986), "Behind a Partially-Open Door: Chinese Intellectuals and the Post-Mao Reform Process", *Pacific Affairs*, Vol. 59, No. 4: 577-604.

<sup>30</sup> Goldman M., *op.cit.*

<sup>31</sup> Harding H., "The Transformation of China", *The Brookings review*, 2, 3 1984, pp.3-7.

<sup>32</sup> Come sottolinea Merle Goldman «La tolleranza della critica e del dissenso non viene istituzionalizzata». Goldman M, *op.cit.*, p. 194.

<sup>33</sup> A questo proposito Vera Schwarcz afferma che «Lo spettro dell'etichetta di rinnegato ancora negli anni '80 incombe su coloro che non rientrano nel modello dell'alleanza tra lavoratori, contadini e intellettuali». Schwarcz V. (1983), *op. cit.*, p. 123

<sup>34</sup> Gu X.E. (1998), "Non-Establishment' Intellectuals, Public Space, and the Creation of Non-Governmental Organizations in China: The Chen Ziming-Wang Juntao Saga", *The China Journal*, No. 39: pp. 39-58.

<sup>35</sup> Se in molti casi questo comportamento nasconde un interesse personale, in altri casi la collaborazione con il governo rispecchia un genuino interesse per le sorti del paese. Molti intellettuali convinti che soltanto un governo autoritario possa assicurare la stabilità durante un periodo di riforme diventano sostenitori di un orientamento conservatore ed autoritario. Per una panoramica sul pensiero conservatore in Cina si veda: Chen F. (1997), "Order and Stability in Social Transition: Neo-Conservative Political Thought in post-1989 China", *The China Quarterly*, 151: 593-613.

## 7.2 *Discorsi e interessi*

Nonostante la scarsità di informazioni e la limitata conoscenza delle dimensioni e della portata del problema, il governo individua già dalla fine degli anni '70 gli elementi essenziali che caratterizzeranno la strategia ambientale. Nella Legge di protezione ambientale del 1979 vengono infatti definite le principali linee di azione: utilizzo razionale delle risorse, impiego estensivo della tecnologia, mobilitazione della popolazione quale strumento di controllo dell'applicazione delle direttive centrali da parte dei governi locali.

Una volta definiti questi orientamenti l'azione di governo si sviluppa mediante un processo di graduale adattamento istituzionale volto a renderne possibile il perseguimento. Questo processo viene attuato mediante un impiego estensivo dello strumento legislativo che viene utilizzato sia quale modalità regolativa, che come mezzo di promozione delle politiche di governo quali l'innovazione tecnologica.

La prima e più evidente manifestazione di questo processo è rappresentata dall'istituzione di un'organizzazione di protezione ambientale. Nata nel 1974 come espressione di una struttura centralizzata, l'organizzazione di protezione ambientale si sviluppa, seppur con vicende alterne riflesso sia delle esigenze economiche che dei programmi di riforma dell'apparato burocratico, acquisendo gradi sempre maggiori di autonomia e indipendenza, sia a livello centrale che, in tempi e con modalità diverse, a livello periferico.

Nel corso degli anni il progressivo innalzamento dello status dell'organizzazione, che da Ufficio di Protezione Ambientale alla dipendenze del Consiglio di Stato viene elevata a Ministero, si traduce in sempre maggiori possibilità di azione, grazie alle quali la protezione ambientale diventa un fattore di riferimento e di confronto del quale la maggior parte dei ministeri deve tenere conto. Questa ascesa gerarchica dell'organizzazione rappresenta la manifestazione più evidente di una contestuale ridefinizione degli interessi ambientali, dei loro confini, dei loro rapporti con altri settori e del ruolo da essi ricoperto all'interno di una valutazione generale del processo di sviluppo del paese. Come dimostrano il graduale ampliamento del raggio di azione dell'organizzazione, la sua possibilità di intervenire nel merito delle politiche di altri ministeri e l'elevato numero di ministeri la cui competenza comprende anche attività connesse in qualche modo con la protezione ambientale, in un tempo relativamente breve gli interessi ambientali vengono istituzionalizzati e diventano un elemento costitutivo della vita politica<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Non è un caso che tra i compiti del MPA ci sia anche quella di valutare l'impatto che i piani di sviluppo economico possono avere sull'ambiente. Temporanee riduzioni del budget, come quella avvenuta alla fine degli anni '80, anche se influiscono sulla capacità operativa dell'organizzazione, non ne diminuiscono le prerogative.



Per far fronte ai compiti istituzionali l'organizzazione di protezione ambientale si adatta alle circostanze e all'ambiente nel quale deve operare. Il ruolo degli Uffici di protezione ambientale non è limitato a quello di controllori dell'applicazione delle direttive emanate dagli organi superiori, ma viene integrato da una serie di mansioni quali la raccolta di informazioni, la preparazione delle bozze di norme e regolamenti, la definizione degli standard locali di inquinamento, la promozione dell'industria di protezione ambientale, il mantenimento di contatti con le organizzazioni internazionali, che testimoniano sia un elevato livello di decentralizzazione all'interno dell'organizzazione, sia l'esistenza di importanti canali di comunicazione bottom-up attraverso i quali vengono trasferite informazioni che giocano un ruolo significativo nel processo decisionale a livello centrale.

Esigenze organizzative portano all'istituzione di una doppia linea gerarchica per la gestione degli UPA, che dipendono sia dagli organi centrali che dai governi locali. Questa duplice linea di comando si trasforma in una relativa indipendenza dagli organi centrali, grazie alla quale il livello di discrezionalità del quale gli UPA già usufruiscono nell'espletamento delle mansioni istituzionali si accresce ulteriormente. Contestualmente le necessità derivanti dall'adattamento ad un contesto sempre più differenziato portano all'aumento del raggio e delle possibilità di azione degli UPA che in alcuni casi diventano promotori di nuove forme di relazione, talvolta ai limiti della legalità, tra istituzioni e settore privato.

In breve tempo si crea uno stretto legame tra settore ambientale e "sapere esperto". La natura dei problemi che l'organizzazione di protezione ambientale deve affrontare favorisce l'instaurazione di un dialogo con il mondo accademico il cui apporto diventa un importante elemento di riferimento sia in fase legislativa che di elaborazione di politiche di gestione dei problemi ambientali. Inoltre sia la necessità di comprendere le dimensioni del problema che le modalità di regolazione necessarie per porvi rimedio, quali l'elaborazione di una normativa specifica, unite alla nuova strategia ambientale delineata dal governo che prevede il passaggio da una politica del controllo ad una della prevenzione, mettono in evidenza la necessità di una maggiore competenza degli addetti al settore e costituiscono importanti elementi per l'inizio di un processo di professionalizzazione. L'esigenza degli organi periferici di interpretare e valutare correttamente dati e informazioni e di elaborare proposte e bozze di normativa induce il governo ad intraprendere un programma di formazione specialistica per gli addetti degli UPA. Contestualmente la consapevolezza dell'esistenza di gravi lacune a livello politico locale rende necessaria un'azione volta ad elevare il livello di competenza e sensibilità in materia ambientale a migliorare le capacità gestionali dei leader politici, che ora sono diventati responsabili dei risultati ottenuti in materia ambientale.

Allo stesso tempo la politica di prevenzione favorisce e rende necessaria l'adozione di

nuovi strumenti regolativi quali la scienza e la tecnologia, che a loro volta contribuiscono a cambiare il panorama degli attori coinvolti nel processo di regolazione, inserendovi imprese semi-private e private, cui l'amministrazione delega la gestione di impianti di depurazione, o semplicemente trasformando i controllati in controllori dei loro stessi processi produttivi.

L'esigenza di fornire agli addetti degli enti periferici e agli amministratori locali degli strumenti per applicare le direttive centrali porta all'elaborazione di riferimenti normativi sempre più precisi ed adeguati. Tali riferimenti oltre che quali modalità di regolamentazione del settore si rivelano anche un utile strumento di sviluppo tecnologico e industriale nella misura in cui costringono le imprese a dotarsi di dispositivi anti-inquinamento e ad intraprendere progetti di ammodernamento degli impianti. La regolazione normativa diventa in questo modo uno strumento di innovazione tecnologica e l'ambiente viene inserito nella programmazione economica non più solo quale capitolo di spesa i cui costi devono essere detratti dalla crescita economica, ma come "attivo" che con il passare del tempo riveste una parte sempre più importante nel calcolo del PIL.

In questa prospettiva un'importante conseguenza è rappresentata dallo sviluppo di un'industria della protezione ambientale, la cui ragion di essere rientra proprio nella necessità delle imprese di adeguarsi a una normativa sempre più specifica, e dalla nascita del settore delle energie alternative. Le imprese operanti in campo ambientale diventano attori sempre più influenti che si definiscono in misura sempre maggiore quali portatori di interessi che superano i confini nazionali e si modellano indipendentemente dal controllo statale, ma che allo stato si rivolgono per una regolamentazione sempre più specifica del settore. Il rapporto tra azione legislativa e innovazione tecnologica si rafforza ulteriormente, anche se questa volta in senso inverso, in virtù della necessità delle imprese di adeguarsi agli standard internazionali al fine di promuovere i prodotti nazionali e di essere competitive sul mercato globale.

Con il dispiegarsi delle potenzialità economiche racchiuse dal settore ambientale anche il settore finanziario viene chiamato a fornire un contributo. L'apporto delle banche si rivela un prezioso ausilio per la politica del governo che, intenzionato a mantenere elevati livelli di crescita, vede nel progresso e nell'innovazione tecnologica la via per ridurre l'inquinamento senza influire sulla crescita industriale. L'ingresso del settore finanziario nella politica di protezione ambientale consente l'attivazione di nuove procedure di controllo e regolazione, quali quelle necessarie per la concessione di prestiti e finanziamenti o per la quotazione in borsa, la cui competenza viene devoluta agli istituti finanziari che diventano così strumenti di controllo e valutazione dell'aderenza delle imprese alla normativa.

La disponibilità ad utilizzare strumenti economici per regolamentare il settore ambientale si concretizza sia nell'introduzione di sanzioni pecuniarie per chi supera i limiti consentiti da-

gli standard sulle emissioni inquinanti, che in una vasta azione in materia di politica fiscale. Strumenti fiscali vengono utilizzati con sempre maggiore frequenza dal governo che vede nella tassazione e nell'esenzione fiscale due importanti dispositivi rispettivamente per il controllo delle emissioni inquinanti e per la promozione di investimenti nel settore della protezione ambientale. Un significativo passo in questa direzione viene fatto con l'innalzamento delle tariffe dell'acqua e con l'introduzione di un sistema competitivo per le compagnie elettriche.

La strategia di contrasto al problema ambientale comprende anche la mobilitazione della popolazione. Questa prende la forma della condivisione della responsabilità ambientale che si concretizza sia nel parziale trasferimento a questa della responsabilità del controllo dell'operato delle amministrazioni locali, che nella più recente politica del "consumo verde" con la quale il governo chiama in causa la popolazione invitandola ad uno stile di vita che tenga in considerazione le esigenze del risparmio energetico. La mobilitazione della popolazione non è un fatto nuovo nella vita politica del paese e per certi aspetti ne costituisce una costante. Tuttavia anche se in questo caso è possibile riconoscere elementi costitutivi già noti, quali la definizione di obiettivi collettivi, o l'utilizzo delle "campagne", si individuano nondimeno forme di partecipazione collettiva nelle quali il coinvolgimento della popolazione non è limitato all'esecuzione delle direttive impartite, ma, come nel caso delle *hot lines* ambientali, si fonda sulla volontarietà della collaborazione, o, come nel caso della legge sulla valutazione dell'impatto ambientale, prevede l'apporto critico dei cittadini, spesso contestualizzato sulla base di considerazioni non scese da interessi personali. Il ruolo della popolazione quale controllore dell'applicazione a livello locale delle direttive del governo, può sì essere interpretato sotto un aspetto meramente strumentale, tuttavia l'esistenza di provvedimenti legislativi che introducono delle clausole di garanzia nei confronti di coloro che denuncino comportamenti illegali da parte delle autorità, testimoniano un orientamento verso la ricerca di una politica di collaborazione più che di imposizione. Al contempo la definizione di una normativa ambientale, l'istituzione di tribunali specializzati nella gestione di cause ambientali e la responsabilizzazione degli amministratori locali sono il sintomo della volontà di conferire un ruolo preponderante alla normativa in vista di una gestione meno tradizionalistica della questione ambientale.

L'istituzionalizzazione degli interessi ambientali e la definizione degli obiettivi ad essi collegati avviene nell'ambito di un percorso di modernizzazione che interessa la sfera politica, economica, sociale e culturale. Il perseguimento degli obiettivi ambientali segue un percorso caratterizzato dal mutamento delle relazioni centro-periferia che, da un modello altamente ge-

rarchizzato, caratterizzato da forte centralizzazione e da una regolazione tipo comando e controllo passa ad una gestione decentrata e parzialmente flessibile, nella quale la divisione dei poteri centro-periferia subisce una revisione in virtù della maggiore autonomia e potere decisionale concessi agli enti periferici.

Nonostante questi mutamenti la politica del governo rimane tuttavia caratterizzata da un razionalismo amministrativo ammorbidito, ma solo in parte, da una sorta di pragmatismo democratico nel quale la questione ambientale viene affrontata secondo un approccio costi-benefici volto ad individuare di volta in volta la migliore politica e la migliore soluzione in accordo con la situazione<sup>37</sup>. Il rischio ad essa connesso viene parcellizzato per poter essere ridotto a casi isolati che non mettono in dubbio la politica di sviluppo e che allo stesso tempo giustificano e conferiscono valore e significato all'utilizzo continuato del sapere e della tecnologia in interventi mirati e contestualizzati. A questo fine il sapere scientifico diventa uno strumento nelle mani dello stato, inserito in un apparato burocratico che ne determina gli orientamenti al fine di perseguire l'interesse della collettività. Il problema ambientale viene così utilizzato quale opportunità di legittimazione.

Il governo diventa il detentore di una ragione imparziale in grado di definire il bene collettivo in base a criteri scientifici e di utilizzare il sapere in virtù delle proprie capacità di gestione, legittimando in questo modo l'esercizio dell'autorità nell'interesse della popolazione. Questa, nonostante un indubbio processo di apertura del governo, rimane sempre una voce di sfondo, subordinata al sapere specialistico e all'apparato decisionale dello stato, il cui contributo e la cui opinione vengono considerati più che altro come un modo per conferire legittimità alle politiche del governo. Il questo modo l'interesse pubblico viene assorbito dall'interesse nazionale, più facilmente definibile dall'élite intellettuale e politica e meno suscettibile di discorsi politici che potrebbero porre in discussione gli orientamenti del governo nella gestione delle politiche ambientali, o, più in generale, lo status quo.

Mentre il processo di istituzionalizzazione degli interessi ambientali, insieme ai mutamenti istituzionali che esso comporta, si configura come strumentale ad un progetto di sviluppo sostenibile e, come tale, si inserisce, seppur con i limiti accennati, all'interno del percorso di modernizzazione avviato dalle riforme, mutuandone le procedure, l'istituzionalizzazione del discorso sull'ambiente segue percorsi differenti, conseguenti in buona parte al ruolo che esso ricopre nell'ambito di un più generale progetto di mantenimento dell'ordine sociale e politi-

<sup>37</sup> Sulla distinzione tra razionalismo amministrativo e pragmatismo democratico si veda Dryzek J.S. (2005), *The Politics of the Earth*, Oxford University Press, Oxford.

co<sup>38</sup>. L'attenzione del governo è concentrata sulla “costruzione” del problema ambientale con una narrativa *ad hoc*, che prevenga la sua trasformazione in un discorso politico e che consenta la gestione della politica ambientale secondo le proprie esigenze<sup>39</sup>.

La crisi ambientale di fronte alla quale si trova il paese alla fine degli anni '70, il dibattito sorto in seno alla comunità accademica e il risalto dato dai mass media alla questione contribuiscono a creare la consapevolezza dell'esistenza di un problema ambientale del quale fino ad allora la quasi totalità della popolazione ignorava l'esistenza. La diffusione di informazioni, l'emergere di un dibattito focalizzato su problemi e aspetti definiti in maniera sempre più precisa e circostanziata, l'interesse e la partecipazione di persone di diversa estrazione culturale e le notizie delle conseguenze provocate dalle politiche degli anni precedenti contribuiscono alla nascita di una sfera ecologica all'interno della quale vengono articolati interessi, idee e valori secondo una prospettiva non vincolata, o subordinata, a considerazioni di natura economica o politica, ma che trova una propria autonoma giustificazione e legittimazione.

L'approfondimento di questo dibattito consente lo sviluppo di un insieme di conoscenze specifiche che definiscono un sapere ambientale volto alla comprensione e soluzione dei problemi inerenti alla sfera ecologica. All'interno di questo sapere viene definita una razionalità ambientale come insieme di principi e logiche volte sia a fornire un supporto allo sviluppo di un discorso ambientale, inteso quale «insieme di idee, concetti e categorizzazioni che vengono prodotte e riprodotte e trasformate in un insieme particolare di pratiche attraverso le quali viene conferito senso alla realtà fisica e sociale»<sup>40</sup>, che al perseguimento degli interessi definiti nell'ambito della sfera ecologica.

Convinto che il discorso ambientale non riguardi solo l'ambiente, ma possa contenere al proprio interno i germi di sviluppi politici indesiderati, il governo, deciso a mantenere il controllo politico della questione ambientale, manifesta chiaramente la volontà di assumerne la guida. La prima e più eclatante manifestazione di questa tendenza viene dalla modifica alla Costituzione mediante la quale il governo dichiara la propria, *ed implicitamente, esclusiva*, competenza in materia di protezione ambientale. La reazione al sorgere di un dibattito spontaneo in seno all'opinione pubblica e al mondo accademico è l'ufficializzazione del problema e, con essa, una dichiarazione di consapevolezza con la quale il governo mira a prevenire o-

<sup>38</sup> Sul rapporto tra questione ambientale e ordine sociale si veda Hajer M.A. (2009), “Ecological Modernization as Cultural Politics” in Mol A.P.J., Sonnenfeld D.A., Spaargaren G., *The Ecological Modernization Reader*, Routledge, Oxford.

<sup>39</sup> Come afferma Weale la sfida di quella che viene definita “modernizzazione ecologica” «si estende al di là del concetto che un ambiente sano costituisce la condizione necessaria per una prosperità di lungo termine e ingloba dei mutamenti nelle relazioni tra lo stato, i cittadini e le corporazioni così come nelle relazioni tra stati». Weale A. (1992), *The New Politics of Pollution*, Manchester University Press, Manchester.

<sup>40</sup> Hajer M.A. (1995), *The Politics of Environmental Discourse*, Clarendon Press, Oxford, p.44.

gni accusa di inefficienza e a delegittimare ogni ipotesi di discorso alternativo di cui una presupposta inefficienza possa giustificare l'esistenza.

L'istituzione di centri di ricerca specializzati sotto la guida del governo rappresenta un ulteriore passo in questa direzione. L'accentramento della ricerca consente il controllo sulla produzione e diffusione di quei dati in base ai quali vengono elaborate le definizioni di "soglia di rischio" o "livello di pericolosità" e che sono gli unici elementi in grado di definire con precisione le dimensioni di un fenomeno la cui portata e gravità, in mancanza di elementi oggettivi, è sconosciuta e rimane vincolata ai limiti e alle incertezze della percezione e dell'esperienza personale. Il controllo del sapere consente la gestione dell'incertezza e in questo modo vincola la possibilità di stabilire nessi causali tra inquinamento e malattie limitando la possibilità, e la volontà, di azioni collettive<sup>41</sup>.

In una fase iniziale l'accentramento della ricerca consente il controllo della produzione del sapere ambientale e si rivela particolarmente utile per imprimere gli orientamenti e la politica di ricerca. Successivamente, una volta definiti gli indirizzi principali lungo i quali procedere, la proliferazione di centri specializzati nell'ambito delle università si rivela un importante mezzo di validazione e legittimazione della politica istituzionale. L'istituzione di corsi di laurea contribuisce a sua volta a riprodurre l'orientamento istituzionale tra coloro che devono affrontare il problema e a creare una rete di esperti in grado di definire scientificamente cosa debba essere considerato pericoloso e cosa no, esonerando in questo modo il cittadino dal compito di doversi esprimere in merito. In una fase di incertezza questa politica si rivela estremamente efficace. A livello locale la presenza di bollettini riportanti la qualità dell'aria nelle pagine web di molte città conferma l'importanza ed il ruolo conferito al sapere scientifico in campo ambientale.

Il forte riferimento al sapere scientifico facilita la definizione dei limiti del discorso ambientale. Quest'ultimo risente fin dal suo nascere del suo status di inferiorità rispetto alla crescita economica e alle sue esigenze. La necessità di salvaguardare le risorse, le condizioni di arretratezza nelle quali versa buona parte della popolazione, l'opportunità di sviluppare un'industria della protezione ambientale sono gli elementi che caratterizzano lo sviluppo del discorso ambientale nella sua fase iniziale. Da queste premesse si sviluppa il forte accento sull'innovazione tecnologica. Successivamente l'adozione della politica dello sviluppo sostenibile, gli impegni assunti in merito alla riduzione dei gas serra, la necessità di porre rimedio a situazioni ambientali sempre più problematiche quali la diminuzione delle riserve di acqua

<sup>41</sup> Lora-Wainwright A., "Collective Illness Experience and Individual Uncertainty: Rural Industrial Pollution and Lay Epidemiology in China". Paper presented at the Symposium on "Choking on What? Contested Illnesses, Pollution and the Making of Environmental Health Subjects in Contemporary China", St. Anne's College, Oxford, 4-5 March 2011.

in alcune zone del paese contribuiscono a rafforzare il ruolo della tecnologia e la sua immagine quale elemento di riferimento ed unico strumento per contrastare il deterioramento della situazione ambientale.

Lo spostamento dell'attenzione su aspetti quali quello del risparmio energetico consente il riferimento a criteri oggettivi di valutazione dei progressi raggiunti e con essi una politica incentrata sul continuo miglioramento, in virtù del quale da una parte viene focalizzata l'attenzione sul miglioramento tecnologico e dall'altra vengono definiti degli obiettivi nazionali al raggiungimento dei quali tutti sono tenuti a contribuire. La definizione del consumo quale fattore caratterizzante della politica ambientale contribuisce al coinvolgimento della popolazione. Il richiamo ad un comportamento più responsabile sposta sul cittadino l'onere della salvaguardia dell'ambiente, indicando la direzione e le modalità di partecipazione al progetto ambientale. Una partecipazione che non deve mettere in pericolo la crescita economica, come evidenziato dalle campagne volte a promuovere la domanda interna, e che deve contemporaneamente servire a riaffermare i valori principali sui quali il governo fonda il consenso, come dimostrano operazioni quali la campagna obbligatoria di rimboschimento promossa dal Congresso il 13 dicembre 1981<sup>42</sup> e, recentemente, il progetto che prevede l'impiego di 650 milioni di cittadini ogni anno per dieci anni per piantare 26 miliardi di alberi<sup>43</sup>.

Una volta posti i limiti del discorso ambientale è semplice governarne lo sviluppo. La razionalità ambientale viene sempre più integrata nel discorso economico. L'appello all'ecologizzazione dell'economia e all'efficienza ecologica dell'attività economica, pur evidenziando la diffusione dei principi e delle logiche ambientali al settore economico, nello stesso modo vincolano l'interesse per il discorso ambientale a quello che può essere rilevante ai fini dello sviluppo. In questo modo tale discorso trova una legittimazione solo nella misura in cui può essere integrato in discorsi precedenti ormai istituzionalizzati quali il progresso sociale, la modernizzazione socialista, o, più recentemente, la società armoniosa. Sotto questa prospettiva l'approccio pre-riforme al discorso ambientale rimane inalterato fino all'inizio del millennio: sia il Gruppo Guida istituito nel 1973, che la Legge di protezione ambientale, che il 9° Piano quinquennale inglobano il discorso ambientale nell'ambito del progetto di modernizza-

<sup>42</sup> Riferisce Ross che ad essa devono partecipare tutti i cittadini abili nell'interesse della società e delle future generazioni anche se mancano delle prove che possa effettivamente contribuire a controllare le piene nelle valli dello Yangtze. La riforestazione deve contribuire alla modernizzazione non solo dal punto di vista economico, ma anche spiritualmente. Piantare gli alberi senza compenso serve a creare l'etica comunista del servizio al popolo, a rafforzare il patriottismo e il collettivismo. Ross L., "Obligatory Tree Planting" The Role of Campaigns in Policy Implementation in post-Mao China", in Lampton D.M., *op. cit.*, p. 234. Per una critica delle "campagne" come strumento di risoluzione dei problemi ambientali si veda Economy E. (2004), *op. cit.*, pp.121-127.

<sup>43</sup> "China to Plant 26 Billion Trees over the Next Decade, Increase Carbon Sink", *Global Times*, 14 dicembre 2011.

<http://www.globaltimes.cn/NEWS/tabid/99/ID/688399/China-to-plant-26-billion-trees-over-next-decade-increase-carbon-sink.aspx>

zione socialista. La stessa ecologizzazione dell'economia costituisce una “strategia per la costruzione socialista” e la civilizzazione ecologica in virtù del suo accento sullo sviluppo sostenibile, sull’uguaglianza e sulla giustizia “costituisce la piattaforma per l’integrazione ad un più alto livello delle differenti versioni delle teorie socialiste”<sup>44</sup>. L’interpenetrazione di ecologia e politica è ben rappresentata dall’appello al socialismo ecologico.

Questa strategia consente di riproporre risultati scientifici poco graditi all'interno di una narrativa che faciliti la loro accettazione e allo stesso modo consente al governo di mantenere il controllo sull'interpretazione che ad essi viene data, in modo da poterne gestire il significato nel modo più utile alla propria politica. La definizione di una politica ambientale diventa così, in buona parte, un processo di produzione di interpretazioni scientificamente plausibili, socialmente accettabili, e politicamente gestibili; l'articolazione di un discorso all'interno del quale il significato conferito agli aventi consenta il mantenimento della fiducia e la salvaguardia della legittimità delle istituzioni e l'accettazione delle loro politiche. La questione ambientale si presenta come fattore di modernizzazione, ma al tempo stesso come strumento di controllo del processo di modernizzazione.

<sup>44</sup> Pan Yue. “Evolution of an Ecological Civilization”, *Beijing Review*, 15 dicembre 2006.



## *Conclusioni*

La politica ambientale della Cina nasce e si sviluppa contestualmente ad un processo di modernizzazione che interessa la vita politica, economica, sociale e culturale del paese. Dalle caratteristiche di questo processo e dai limiti ad esso posti la politica ambientale deriva a sua volta vincoli e limiti propri. Il processo di modernizzazione iniziato da Deng Xiaoping è un progetto politico al cui interno si sviluppa, come conseguenza indesiderata, un problema ambientale che lascia intravedere i fondamenti di un discorso politico i cui sviluppi, in una fase delicata come quella in cui si trova il paese all'inizio delle riforme, possono portare a scenari poco graditi al governo. Cionondimeno, indipendentemente dallo sviluppo di un discorso ambientalista, l'esistenza di una questione ambientale non può essere negata.

Il governo è consapevole che la riduzione del tasso di crescita economica può avere serie ripercussioni a livello sociale e politico, ma allo stesso tempo non ignora i costi ambientali della crescita e le conseguenze che questi possono comportare. L'ecologizzazione dell'economia ha messo in luce i risvolti a breve e lungo termine di politiche economiche che non tengono nel dovuto conto l'ambiente. Ad essi si aggiungono i costi politici, conseguenti alla perdita di consenso ad opera di quella parte sempre maggiore di popolazione che dimostra una crescente sensibilità per le conseguenze che elevati livelli di inquinamento hanno sulla salute, e i costi sociali connessi alla diffusione delle proteste collegate all'inquinamento delle riserve idriche e dei terreni, ai disagi derivanti dalla riduzione delle superfici coltivabili a causa della desertificazione, alle conseguenze sociali connesse al trasferimento di centinaia di migliaia di persone per la costruzione di nuove dighe e all'aumento delle calamità naturali<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Per la costruzione della diga Three Gorges sono state allagate 13 città, 140 cittadine e 1350 villaggi. Questo ha portato alla ridislocazione di circa 1.4 milioni di persone in undici differenti province. In totale fino al 2007 il governo ha ridislocato 22.9 milioni di persone per la costruzione delle dighe. Cho R., "The Push to Dam China's

Sospinta da queste considerazioni la politica ambientale del governo ha subito, a partire dalle riforme di Deng Xiaoping, un'evoluzione eccezionalmente rapida. In poco più di trent'anni i governi che si sono succeduti sono riusciti ad inserire la protezione ambientale all'interno di un progetto generale di sviluppo del paese passando da una strategia incentrata sul controllo ad una strategia della prevenzione, all'azione coordinata tra innovazione tecnologica e miglioramento gestionale, al ripensamento del rapporto tra crescita economica e protezione ambientale.

Oltre a questo il governo è riuscito ad elaborare una legislazione ambientale che, nonostante alcune lacune a livello applicativo, è aggiornata ed esaustiva, ad istituire un'organizzazione di protezione ambientale ramificata in tutto il territorio che è in grado di recepire le direttive del governo e di adattare al contesto regionale specifico, a finanziare progetti a lungo termine la cui portata è in grado di influenzare la vita di centinaia di milioni di persone che vivono nelle aree maggiormente soggette a stress ambientali.

Ciononostante i risultati non sono all'altezza degli sforzi fatti a livello politico-legislativo. I risultati ottenuti con l'introduzione di strumenti fiscali e finanziari finalizzati ad incentivare il risparmio energetico e la riduzione delle emissioni inquinanti, con la promozione dello sviluppo tecnologico e con l'introduzione di un sistema di mercato, seppur controllato, non si sono dimostrati sufficienti. Ferma restando la necessità di questi provvedimenti, il fattore ostativo rimane la difficoltà storica di applicare e far osservare a livello locale le direttive emanate dal governo<sup>2</sup>. Il divario tra quanto viene richiesto dalle normative e l'aderenza ad esse da parte di coloro per i quali queste sono state emanate è consistente<sup>3</sup>.

Per poter dare una spiegazione dei risultati raggiunti dal governo in materia ambientale in relazione agli sforzi prodotti è necessario comprendere il contesto all'interno del quale le politiche del governo vengono applicate. Il cambiamento culturale che si è verificato nel paese negli ultimi decenni, le opportunità offerte dall'aumento del benessere e le maggiori libertà connesse alla diffusione di un sistema di mercato, per quanto controllato, hanno ridotto la capacità del governo di imporre e di applicare, relativamente alla questione ambientale, politiche improntate al rispetto per l'autorità governativa e al "senso del dovere" nei confronti di essa<sup>4</sup>. Soluzioni istituzionali quali l'inserimento dei risultati ambientali quali parametri di va-

Rivers", *State of the Planet*, 19 maggio 2011); Hvistendahl M., "China's Three Gorges Dam: an Environmental Catastrophe?", *Scientific American*, 25 marzo 2008.

<sup>2</sup> Come riconosce Deng Xiaoping nel 1986 "Il nostro paese non ha la tradizione dell'applicazione e dell'osservanza delle leggi". Deng Xiaoping, *op. cit.*, p.145.

<sup>3</sup> Sul problema dell'*enforcement gap* si veda Wing-Hung C., Fryxell G. E., Wai-ho Wong W. (2006), "Effective Regulations with Little Effect? The Antecedents of the Perceptions of Environmental Officials on Enforcement Effectiveness in China", *Environmental management*, vol. 38, 3: 388-410.

<sup>4</sup> Questo aspetto viene approfonditamente discusso da Lucian Pye in Pye (1985).

lutazione dei leader politici locali riescono a modificare solo in parte il comportamento di un'élite politica per la quale la crescita economica rimane l'obiettivo principale.

A questa riduzione delle possibilità di imporre determinati comportamenti si aggiunge un contesto attuale caratterizzato dalla presenza di molteplici attori, istituzionali e non, pubblici e privati, ognuno portatore di specifici interessi, talvolta molteplici, spesso contrastanti tra di loro, in alcuni casi derivanti dalla compresenza di ruoli non compatibili in una stessa figura, ma la cui esistenza è essenziale alla sopravvivenza del, o nel, contesto specifico. A questo confronto di interessi, talvolta conflittuale, altre volte finalizzato al comune guadagno, si aggiunge, in alcuni casi come sfondo di riferimento, in altri come fattore vincolante, l'esistenza di una struttura di governo estremamente articolata nella quale alla sovrapposizione delle competenze a livello istituzionale e alla ridondanza delle linee di comando e controllo non corrisponde un'altrettanto adeguata presenza di linee di coordinamento. Questo comporta un chiaro handicap nell'attuazione delle politiche del governo sia a causa della difficoltà di definire gli ambiti di azione dei singoli attori, soggetti a considerazioni di potere politico ed economico, che a causa di un eccesso di direttive, non necessariamente compatibili e dell'impossibilità di sincronizzare le strategie di ciascun ente in relazione a quelle di altri<sup>5</sup>. L'insieme degli attori che costituiscono il panorama all'interno del quale si sviluppa la politica ambientale del governo, dei loro interessi e dei vincoli ai quali sono soggetti costituisce lo sfondo sul quale vengono di volta in volta create le possibilità di azione di ciascuno sulla base dei propri gradi di libertà, degli spazi lasciati liberi dal sistema e delle logiche indicate dai riferimenti culturali. Le politiche di governo e i risultati ottenuti sono, a prescindere dalle condizioni ambientali oggettive, il prodotto dei processi che si sono sviluppati a partire da queste condizioni.

In questo contesto l'efficace applicazione della normativa ambientale dipende non tanto dalla validità della normativa stessa, o dall'efficienza degli organi preposti alla sua applicazione, quanto dalle relazioni esistenti tra coloro che la devono far applicare e coloro che ad essa devono uniformarsi. Relazioni che da una parte sono definite a priori sulla base di rapporti sociali pre-esistenti e dall'altra si creano di volta in volta su base di opportunità sfruttando l'esistenza di riferimenti culturali particolarmente utili per lo scopo. Rapporti sociali e riferimenti culturali, congiuntamente ad alcuni vincoli oggettivi contribuiscono in maniera determinante al successo, o all'insuccesso, degli organi preposti all'applicazione della normativa.

<sup>5</sup> Su questo tema si veda: Bina O. (2010), "Environmental Governance in China: Weakness and Potential from an Environmental Policy Integration Perspective", *The China Review*, vol. 10, 1: 207-240.

La possibilità di una politica ambientale efficace è così legata al significato conferito dalla popolazione all'ambiente e ai valori ad esso connessi e dalla volontà di questa di difendere le proprie convinzioni. In quest'ottica un importante handicap è rappresentato dall'abitudine a percepire la questione ambientale come “un problema del governo” e dalla, conseguente, tendenza a non impegnarsi in prima persona, devolvendo le proprie energie esclusivamente al perseguimento del benessere economico. Questo orientamento, comprensibile alla luce dei trascorsi storici, costituisce tuttavia un importante ostacolo a quell'azione collettiva che, soprattutto a livello periferico, potrebbe costituire un significativo elemento di valutazione da parte dei governi locali in sede di elaborazione dei programmi di sviluppo.

Un importante passo verso un maggiore impegno da parte della popolazione verrebbe da un cambiamento di percezione del problema ambientale e dal passaggio da una mentalità del dovere, che prefigura la soluzione del problema ambientale come risultato dell'adeguamento alle direttive del governo, ad una mentalità del diritto, per la quale un ambiente sano costituisce un diritto del cittadino al quale, in mancanza di esso, viene riconosciuta la facoltà di mobilitazione<sup>6</sup>. Questo passaggio, unito al ridimensionamento dell'immagine e delle capacità del governo centrale, costituirebbe un importante fattore di attivazione della popolazione e di pressione politica, sulle istituzioni, ed economica, sulle imprese. Un'ipotesi di questo tipo richiede tempi lunghi sia per una sorta di inerzia culturale “che favorisce lo stato e inibisce la crescita della società civile”, che per l'orientamento del governo<sup>7</sup>. Come afferma Song Ying se la Costituzione sottolinea l'obbligo dello stato di proteggere l'ambiente, non menziona tuttavia il diritto del cittadino ad un ambiente sano<sup>8</sup>.

Le carenze insite nelle modalità di partecipazione collettiva lasciano supporre che, allo stato attuale, il contributo più significativo da parte della popolazione possa provenire dalla partecipazione al programma di sviluppo sostenibile, il cui successo tuttavia è fortemente influenzato dalla priorità conferita da questa all'aspetto economico. La questione ambientale sembra essere un argomento ancora confinato a quella parte della popolazione che, avendo raggiunto un elevato tenore di vita, può concedersi il lusso di preoccuparsi delle conseguenze che essa comporta per la propria salute. In generale sembra che l'efficacia delle politiche am-

<sup>6</sup> Su questo tema e sulla consapevolezza dei diritti si veda: O'Brien K.J. ed., *op.cit.*; O' Brien K.J., Li L. (2008), *Rightful Resistance in Rural China*, Cambridge, Cambridge University Press, Cambridge. Perry E.J., Li L., *Chinese Society: Change, Conflict and Resistance*, Routledge, London, New York.

<sup>7</sup> Pye L.W. (1991), “The state and the Individual: an Overview interpretation”, *The China Quarterly*, 127: 443-466.

<sup>8</sup> Song Y. (2002), “The Chinese Environmental Lawmaking Framework”, *The Chinese Journal of International Law*, 1-2: 225-233.

bientali sia collegata al profitto e al benessere di quelli che le devono applicare<sup>9</sup>.

Le condizioni nelle quali si trova il paese non consentono la risoluzione della questione solo sulla base di considerazioni di utilità e di meccanismi economici. La questione ambientale non può essere risolta solo all'interno di un progetto politico-economico. Ad esso è necessario accostare un progetto culturale di più ampio respiro che promuova un processo di mutamento culturale mirato alla rivalutazione di una "via cinese" al progresso, nella quale i valori connessi ad una vita sana e piacevole sostituiscono quelli tipici del consumismo occidentale, e contemporaneamente modifichi in senso propositivo e partecipativo l'atteggiamento di quella parte della popolazione che, avendo raggiunto un livello accettabile di benessere, è più sensibile al problema<sup>10</sup>. In questa direzione uno sforzo rilevante è rappresentato dal tentativo di diffondere l'etica della civilizzazione ecologica e il suo accento sull'importanza della vita spirituale e culturale, contrapposta alla ricchezza materiale.

Ferme restando le esigenze di coloro per i quali il detto "meglio avvelenati che poveri" rappresenta ancora il simbolo di un'opzione reale e le politiche del governo per elevare il tenore di vita di questa parte della popolazione, l'atteggiamento della classe media nei confronti della definizione di una nuova concezione di benessere e le connotazioni che ad essa verranno date in termini di partecipazione politica e riaffermazione dei diritti sembrano costituire due elementi fondamentali attorno ai quali elaborare una politica ambientale in Cina. Quest'ultimo fattore in particolare, nella misura in cui richiede la partecipazione della popolazione secondo criteri che superano l'orientamento tradizionale centrato sulla gerarchia e la conformità alle direttive del Partito<sup>11</sup>, implica un ripensamento del rapporto tra stato e cittadini e un ridimensionamento delle capacità del governo alla cui base si trova un profondo cambiamento culturale.

In mancanza di esso l'alternativa rimane quella di un governo centrale che tenta di far applicare le proprie direttive a dei governi locali per i quali la questione ambientale costituisce

<sup>9</sup> Weller R.P., Bol P., "From Heaven-and-Hearth to Nature: Chinese Concepts of the Environment and Their Influence on Policy Implementation" in Mc Elroy M. B., Nielson C. P., Lydon P. (eds.), *Energizing China. Reconciling Environmental Protection and Economic Growth*, Harvard University Press, Cambridge Ma., pp. 437-499.

<sup>10</sup> A questo proposito è degna di nota la proposta di Hu Angang di elaborare un Chinese National Happiness Index che, integrando i parametri individuati dal Human Development Index con fattori quali la qualità ambientale, il senso di sicurezza, il capitale sociale, la governance e la distribuzione del reddito, costituisca al tempo stesso un riferimento ed uno strumento di valutazione delle politiche di sviluppo del governo. Angang H., "China Must Measure Happiness", *Chindialogue*, 24 febbraio 2011. Questo orientamento è stato ripreso recentemente dalla sezione del partito comunista della provincia di Guandong che nella programmazione quinquennale per il periodo 2011-2015 ha spostato l'attenzione su obiettivi quali l'ambiente, i diritti civili, i beni culturali e la giustizia sociale. L'obiettivo, denominato "Happy Guandong", è stato ampiamente dibattuto dai mass media. ( Hao T., "How to Make China Happy" *Chindialogue*, 21 febbraio 2011.

<sup>11</sup> Chou B.K.P. (2009), *Government and Policy Making Reform in China*, Routledge, London, p. 19.

ancora un problema marginale. In queste condizioni la forza del centro costituisce l'unica garanzia di una politica ambientale efficace. Posto di fronte alla scelta tra un'operazione politicamente e culturalmente molto complessa quale quella prospettata e il rafforzamento del ruolo del centro quali opzioni per un'efficace politica ambientale a breve termine il governo non ha scelta. Tuttavia anche in questo caso il risultato non è scontato. Quello che si prospetta come un "autoritarismo ecologico" rischia di scontrarsi con un processo di decentralizzazione politica ed economica che ha conferito alla periferia i poteri e le capacità per condurre, sotto questo aspetto, politiche autonome e parzialmente indipendenti dai voleri del centro. Anche in questo caso, la volontà della popolazione, alla quale i governanti locali iniziano ad essere soggetti in misura crescente, può costituire un elemento capace di modificare le strategie delle élite economico-politiche.

Allo stato attuale tuttavia, in considerazione delle disparità economiche esistenti, che porterebbero alla coesistenza di province più ricche e più ecologicamente sensibili e di province più povere e più inquinate a causa della migrazione delle industrie inquinanti verso luoghi dove la popolazione è più disposta a chiudere un occhio sull'applicazione della normativa anti-inquinamento, non sembra possibile confidare su un'opzione di questo tipo. In questo contesto neanche l'azione popolare di boicottaggio delle imprese inquinanti avrebbe successo. In presenza di un'elevata percentuale della popolazione che vive ancora in povertà e che ha bisogno di un lavoro, qualunque esso sia, l'appello alla mobilitazione popolare contro le politiche ambientalmente illecite delle imprese, rimane una dichiarazione di intenti la cui validità rimane confinata agli effimeri successi ottenuti con singole manifestazioni di protesta contro uno o l'altro impianto a seguito di incidenti ambientali. Lo stato di necessità nel quale si trova una parte ancora significativa della popolazione rende le imprese inattaccabili con la sola mobilitazione popolare. Inoltre gli interessi corporativi sembrano diventare sempre più importanti e le grandi compagnie riescono sempre più spesso a perseguire i propri obiettivi economici senza che neanche il Ministero della Protezione Ambientale abbia la capacità di intervenire.

Rimane la scelta dello "stato ambientalista" che, poco per volta, conduce la popolazione verso accresciuti livelli di consapevolezza ambientale, mentre, contestualmente, crea le condizioni affinché questa consapevolezza a) non costituisca motivo di disordine in seguito ad una valutazione oggettiva delle condizioni esistenti e b) possa costituire una base per l'elaborazione di scelte efficaci, essendo le condizioni necessarie per effettuarle, un livello accettabile di benessere condiviso, già state soddisfatte. In questo caso l'abilità sta nel trovare un punto di incontro tra momento di accettazione del problema, e delle contromisure ad esso connesse, e livello di benessere raggiunto che consenta ancora di agire in maniera efficace. Un'opera-

zione economica quanto culturale che consente di aggirare le conseguenze derivanti da forme di partecipazione politica che, allo stato attuale, come dimostra la cancellazione di una proposta di modifica alla Legge di protezione ambientale volta a consentire una maggiore partecipazione della popolazione, non rientrano nei piani a breve termine del governo. Come è emerso dall'atteggiamento del governo in merito al cambiamento climatico solo la relazione esistente tra esaurimento delle risorse e crescita economica influisce sulla determinazione a perseguire livelli di crescita adeguati al mantenimento dell'ordine e della stabilità interne. Come al tempo di Deng “la stabilità prima di tutto” costituisce ancora il principio della leadership politica.

## BIBLIOGRAFIA

- Abebe D., Masur J.S.(2010), "International Agreements, Internal Heterogeneity and Climate Change: the Two Chinas Problem", *Virginia Journal of International Law*, vol.50, 2:326-389.
- Aden N. T., Sinton J. E. (2006), "Environmental Implications of Energy Policy in China", *Environmental Politics*, vol. 15, 2: 248-270.
- Ahlstrom D., Bruton G. (2001), "Learning from Successful Local Private Firms in China: Establishing Legitimacy", *The Academy of Management Executive*, vol. 15, 4: 72-83.
- Aizawa M., Yang C. (2010), "Green Credit, Green Stimulus, Green Revolution? China's Mobilization of Banks for Environmental Cleanup", *The Journal of Environment and Development*, 19 (2): 119-144.
- Alford W. (1990), "Seek Truth from Facts-Especially When They Are Unpleasant: America's understanding of China's Efforts at Law reform", *Pacific Basin Law Review*, 8, 177:181.
- Alford W.P., Shen Y. (1998), "The limits of Law in Addressing China's Environmental Dilemma" in Mc Elroy M.B., Nielsen C., Lydon P., *Energizing China. Reconciling Environmental Protection and Economic Growth*, Harvard University Press, Cambridge, Ma.
- Alford W.P., Weller R. *et al.* (2002), "The Human Dimension of Polluting Policy Implementation: Air Quality in Rural China", *Journal of Contemporary China*, vol. 11, 32: 495-513.
- Ashwani Saith (1987), *The Reemergence of the Chinese Peasantry*, Crom Helm, London.
- Baker M., Orsmond D., "Household Consumption Trends in China", Reserve Bank of Australia, Bulletin March Quarter 2010.
- Barnett T., Adam J., Lettenmaier D. (2005), "Potential Impacts of a Warming Climate on Water Availability in Snow-Dominated Regions", *Nature*.
- Beyer S. (2006), "Environmental Law and Policy in the People's Republic of China", *Chinese Journal of International Law*, vol.5, 1: 185-211.
- Bina O. (2010), "Environmental Governance in China: Weakness and Potential from an Environmental Policy Integration Perspective", *The China Review*, vol. 10, 1: 207-240.
- Bjorn Alpermann (2010), "State and society in China's environmental politics" in Kassiola J. J., Guo S., *China's Environmental Crisis. Domestic and Global Political Impacts and Responses*, Palgrave, New York, pp. 123-152.
- Bosshard P. (2009), "China Dams the World", *World Policy Institute*, pp. 43-51.
- Brettell A. (2008), "Channeling Dissent: the Institutionalization of Environmental Complaint Resolution" in Ho P., Edmonds R.L., *China's embedded Activism: Opportunities and Constraints of a Social Movement*, Routledge, London.
- British Council, "National Survey on Sustainable Consumption Among Chinese People". [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.britishcouncil.org.cn/climatecool/en/consumer\\_youth.html](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.britishcouncil.org.cn/climatecool/en/consumer_youth.html)
- Brundtland G.H (1987), *Our common future. The report of the World Commission on environment and development*, Oxford University Press, Oxford.
- Cai Y. (2010), *Collective Resistance in China*, Stanford University Press, Stanford.
- Cannon K.A. (2006), "Water as a Source of Conflict and Instability in China", *Strategic Analysis*, apr-jun.pp. 310-328.
- Cao F., Yan Y., Zhou F., "Towards sustainable Public Procurement in China: Policy and Regulatory Framework, Current Developments and the Case for a Consolidated Green Public Procurement", paper presented at the International Public Procurement Conference, Seoul, 2010.
- CCICED, "China's Sustainable Urbanization", report 2005.
- CCICED, "Energy Efficiency and Urban Development", report 2009,



- CCICED, "Environment and Development for a Harmonious Society", 2008.
- Centre for Legal Assistance to Pollution Victims (2010), *Access to Environmental Information in China: Evaluation of Local Compliance*, Beijing.
- Chan H.S., Cheung K.C., Lo J. (1993), "Environmental Control in the PRC" in Nagel S. S., Mills M. K. eds., *Public Policy in China*, Greenwood Press, Westport.
- Chan R. Y. K. (1999), "Environmental Attitudes and Behavior of Consumers in China: Survey Findings and Implications", *Journal of International Consumer Marketing*, 11:25-52.
- Chan R.Y.K.(2001), "Determinants of Chinese Consumer's Green Purchase Behavior", *Psychology and Marketing*, 18: 389-413, p. 405.
- Chandler W., Gwin H.(2008), "Financing Energy Efficiency in China", *Carnegie Endowment for International Peace*.
- Chen F. (1997), "Order and Stability in Social Transition: Neo-Conservative Political Thought in post-1989 China", *The China Quarterly*, 151: 593-613.
- Chen H. (2000), *The Institutional Transition of China's Township and Village Enterprises*, Ashgate, Aldershot.
- Cheng Yang V. (1995), "Punishing for Environmental Protection? Enforcement Issues in China", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 44: 671-682.
- Chertow M., Ehrenfeld J. (2001), "Industrial Symbiosis. The legacy of Kalundborg" in Ayres R., Ayres L. eds., *Handbook of Industrial Ecology*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- China Environmental Awareness Program, 2007 China General Public Environmental Survey, report.
- China Trans-Century Green Project*, (1997), China Environmental Science Press, Beijing.
- Chou B.K.P. (2009), *Government and Policy Making Reform in China*, Routledge, London citato in Mc Elwee C.R., *Environmental Law in China*, Oxford University Press, Oxford.
- Clarke C.M. (1987), "Changing the Context for Policy Implementation: Organizational and Personnel Reform in post-Mao China", in Lampton, D.M., *Policy Implementation in post-Mao China*, University of California Press, Berkeley, pp. 25-47.
- Cohen P. (1988), "Post-Mao Reforms in Historical Perspective", *The Journal of Asian Studies*, 47, 3: 518-540.
- Cohen P.A. (1988), "The Post-Mao Reform in Historical Perspective", *The Journal of Asian Studies*, 47, 3: 518-540.
- Cormier D., Gordon I. M. (2001) "An Examination of Social and Environmental Reporting Strategies", *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 14, 5:587-617.
- Daly H. (1977), *Steady State Economics. The Economics of Biophysical Equilibrium and Moral Growth*, Freeman and Company, San Francisco.
- Dasgupta S., Wheeler D. (1997), *Citizen Complaints as Environmental Indicator: Evidence from China*, Working paper 1704, The World Bank, Washington DC.
- Davis D.S. (2006), "Urban Chinese Homeowners as Citizen Consumers" in Garon S., Maclachlan P.L., *The Ambivalent Consumer, Questioning Consumption in East Asia and the West*, Cornell University Press, Ithaca, .
- Deng Xiaoping (1984), "Speech to the enlarged meeting of the Political Bureau, 18 August 1980", *Selected Works of Deng Xiaoping (1975-1982)*, Foreign Languages Press, Beijing,
- Deng Xiaoping (1987), *Fundamental Issues in Present Day China*, Foreign Language Press, Beijing.
- Ding X. (1988), "The Disparity Between Idealistic and Instrumental Chinese Reformers", *Asian Survey*, Vol. 28, 11: 1117-1139.
- Dong H. (2007), "Why Does Environmental Compliance Cost More than Penalty? A Legal Analysis on Environmental Acts of Enterprises in China", *Front. Environ. Sci. Engin.China*, 1(4): 434-442.
- Dong K. (2011), "Institutional Development: China's Review 3", unpublished manuscript.
- Dryzek J.S. (2005), *The Politics of the Earth*, Oxford University Press, Oxford.
- Dwived O.P., Dhirendra K. Vajpeyi, eds. (1995), *Environmental Policies in the Third World: a*

- Comparative Analysis*, Mansell, London.
- Dynon N.(2008), “Four Civilizations” and the Evolution of Post-Mao Chinese Socialist Ideology”, *The China Journal*, 60: 83-109.
- Economy E. (1997), “Chinese Policy Making and Global Climate Change” in Schreurs M.A., Economy E. eds., *The Internationalization of Environmental Protection*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Economy E. (1998), “China’s Environmental Diplomacy” in Kim S.S. ed., *China and the World: Chinese Foreign Policy Faces the New Millennium*, Westview Press, Boulder.
- Economy E. (2005), “China’s Environmental Movement”. Testimony before the congressional executive commission on China. Roundtable on environmental NGOs in China: encouraging action and addressing public grievances. Washington DC.
- Economy E. (2004), *The river runs Black*, Cornell University Press, Ithaca.
- Economy E.(2007), “Environmental Governance: the Emerging Economic Dimension” in Carter N.T., Mol A.P.J. eds., *Environmental Governance in China*, Routledge, New York.
- Edmonds R.L.(1994), *Patterns of China’s Lost Harmony*, Routledge, London.
- Ehrich P.R. (1968), *The Population Bomb*, Ballantine Books, New York.
- Elliott L. (1998), *The Global Politics of the Environment*, New York University Press, New York, pp. 174-175.
- Eng M., Jun Ma (2006), “Building Sustainable Solutions to Water: Conflicts in the United States and China”, *China environmental series*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 155-184.
- Fan C.C. (2006), “China’s Eleventh Five-Year Plan (2006–2010): From “Getting Rich First” to “Common Prosperity”, *Eurasian Geography and Economics*, 47, No. 6: 708-723.
- Faure M.G., Zhang H. (2011), “Environmental Criminal Law in China. A Critical Analysis”, *Environmental Law Reporter*, Environmental Law Institute, Washington DC.
- Ferris R.J., Zhang H. (2005) “Environmental Law in the People’s Republic of China” in Day K. A., *China’s Environment and the Challenge of Sustainable Development*, Armonk, New York.
- Fewsmith J. (1994),”The New Shape of Elite Politics”, *The China Journal*, 45, 2001.
- Finamore B. A., “Transparency in China: Implications for the Environment and Climate Change”, Testimony before the Congressional Executive Commission on China Roundtable on Transparency in Environmental Protection and Climate Change in China, 1 aprile 2010.
- Fock A., Wong C. (2008), *Financing Rural Development for a Harmonious Society in China*, The World Bank, Washington DC.
- Folke C., Hammer M., Costanza R., Jansson A. (1994), “Investing in Natural Capital-Why, What and How?” in Folke C., Hammer M., Costanza R., Jansson A. eds., *Investing in Natural Capital. The Ecological Economics Approach to Sustainability*, Island Press, Coveli.
- Fraser D. (2000), “Inventing Oasis. Luxury Housing Advertisements and Reconfiguring Domestic Space in Shanghai” in Davis D.S. ed., *The Consumer Revolution in Urban China*, University of California Press, Los Angeles.
- Fugui L., Bing X. (2008), “Improving Public Access to Environmental Information in China”, *Journal of Environmental Management*, 88: 1649-1656.
- Gallagher M.E. (2002), “Reform and Openness: Why China’s Economic Reforms Have Delayed Democracy”, *World Politics*, 54, 3:338-372.
- Gao Jie, “Environmental Public Interest Litigation and the Vitality of Environmental Courts: The Development and Future of Environmental Courts in China”, marzo 2011.
- Garner J. (2005), *The Rise of Chinese Consumer*, John Wiley, Chicester.
- Geng Y., Haight M., Zhu Q. (2006), “Empirical Analysis of Eco-industrial Development in China”, *Sustainable Development*, published online in Wiley Interscience.
- Georgescu-Roegen N. (1971), *The Entropy Law and the Economic Process*, Harvard University Press, Cambridge MA.
- Gerth K. (2010), *As China Goes, So Goes the World*, Hill and Wang, New York.
- Goh E., “The Hydropolitics of the Mekong River Basin: Regional Cooperation and

- Environmental Security” in Takur R., Newman E. eds., , *Broadening Asia's Security Discourse and Agenda*, United Nations University Press, Tokyo, pp. 174-195.
- Gold T. B. (1984), “Just in Time!”: China Battles Spiritual Pollution on the Eve of 1984”, *Asian Survey*, 24, 9: 947-974.
- Goldman M. (1992), “The Intellectuals in the Deng Xiaoping Era” in Rosenbaum A.L., *State and Society in China. The Consequences of Reform*, Westview Press, Boulder.,
- Goldstein A. (1994), “Trends in the Study of Political Elites and Institutions in the PRC”, *The China Quarterly*, 139: 714-730.
- Goodman S.G.D. (2008), “Why China Has No Middle Class: Cadres, Managers and Entrepreneurs” in Goodman S.G.D., *The New Rich in China*, Routledge New York.
- Gu H., “Participatory Citizenship and Sustainable Development: Redefining “Public in Contemporary China and Japan”, paper presented to the 17th Biennial Conference of the Asian Studies Association of Australia in Melbourne 1-3 July 2008.
- Gu X.E. (1998), “Non-Establishment’ Intellectuals, Public Space, and the Creation of Non-Governmental Organizations in China: The Chen Ziming-Wang Juntao Saga”, *The China Journal*, No. 39: pp. 39-58.
- Gu X.E. (1999), “Cultural Intellectuals and the Politics of the Cultural Public Space in Communist China (1979-1989): a Case Study of Three Intellectuals Groups”, *The Journal of Asian Studies*, Vol. 58, No. 2:389-431.
- Guili B. (2006), “The Role of the Chinese Government in Building a Harmonious Society” in *The Role of Public Administration in Building a Harmonious Society*, Asian Development Bank.
- Guo C., Miller J.K. (2010) “Guanxi Dynamics ad Entrepreneurial Firm Creation and Development in China”, *Management and Organization Review*, 6, 2: 267-291.
- Guo P. (2005), *Corporate Environmental Reporting and Disclosure in China*, CSR Asia.
- Guo X. (1999), “The Role of Local Government in Creating Property Rights: a Comparison of Two Township in Northwestern Yunnan” in Oi J.C., Walder A.G. eds., *Property Rights and Economic Reform in China*, Stanford University Press, Stanford.
- Guo Y. (2008), “Class, Stratum and Group. The Politics of Description and Prescription” in Goodman D.S.G., *op. cit.*, pp. 38-56.
- Guthrie D. (1998), “The Declining Significance of Guanxi in China’s Economic Transition”, *The China Quarterly*, 154: 254-282.
- Hajer M.A. (1995), *The Politics of Environmental Discourse*, Clarendon Press, Oxford,
- Hajer M.A. (2009), “Ecological Modernization as Cultural Politics” in Mol A.P.J., Sonnenfeld D.A., Spaargaren G., *The Ecological Modernization Reader*, Routledge, Oxford.
- Harding H., “The Transformation of China”, *The Brookings review*, 2, 3 1984, pp. 3-7.
- Harris P.G. (2004), “Getting Rich Is Glorious: Environmental Values in the People’s Republic of China”, *Environmental Values*, 13: 145-165, p. 147
- Harris P.G. (2006), “Environmental Perspectives and Behavior in China”, *Environment and Behavior*, vol. 38, 1: 5-21
- Harris P.G. (2008), “Green or Brown? Environmental Attitudes and Governance in Greater China”, *Nature and Culture*, 3 (2): 151-182, p. 156
- Harris P.G. (2009), “Climate Change in Chinese Foreign Policy”, in Harris P.G. ed., *Climate Change and Foreign Policy. Case Studies from East to West*, Routledge, London.
- He L. (2010), “China’s Climate Change Policy from Kyoto to Copenhagen: Domestic Needs and International Aspirations”, *Asian perspective*, vol. 34, 3: 5-33.
- Henderson J.V., “Urbanization in China: Policy Issues and Options”, report, Novembre 2009.
- Ho P. (2001), “Greening without conflict? Environmentalism, NGOs and civil society in China”, *Development and Change*, 32: 893-921.
- Ho P. (2008) “Self Imposed Censorship and de-politicized Politics in China” in Ho P., Edmonds R.L., *op. cit.*, pp. 20-43.
- Holweg M., Luo J., Oliver N. (2009), “The Past, Present and Future of China’s Automotive

- Industry. A Value Chain Perspective”, *International Journal of Technological Learning, Innovation and development*, 2, 1-2: 76-118.
- Hong J. (2010), “Desertification in China: Problems with Policies and Perceptions” in Kassiola J.J., Guo S. eds., *op.cit.*, pp. 13-40.
- Horsley J., “China Adopts First Nationwide Open Government Information Regulations”. [www.epa.gov/ogc/china/open\\_government.pdf](http://www.epa.gov/ogc/china/open_government.pdf).
- Hu Y., (2010), “Foreign Investments in China’s Water Infrastructure”, *China Security*, 16.
- Hvistendahl M., “China’s Three Gorges Dam: an Environmental Catastrophe?”, *Scientific American*, 25 marzo 2008.
- IPCC, *The Regional Impact of Climate Change: an Assessment of Vulnerability*, 1997.
- Jahiel A. R. (1997), “The Contradictory Impact of Reform on Environmental Protection in China”, *The China Quarterly*, 149: 81-103.
- Jahiel A. R. (1998), “The Organization of Environmental Protection in China”, *The China Quarterly*, 149: 757-787.
- Jiang X., Guo Y., Li W., eds. (1985), *A General Survey of Ecological Economics*, Hubei People’s Press, Wuhan.
- Jing J. (2000), “Environmental Protests in Rural China” in Perry E.J., Selden M. eds., *Chinese Society. Change, Conflict and Resistance*, Routledge, Oxford, pp. 204-222.
- Jun M. (2004), *China’s Water Crisis*, Eastbridge, Norwalk.
- Jun Z. (2002), “Environmental Protection and Legal System Construction in China”, presentation at the Global Judges’ Symposium on Sustainable Development and the Role of the Law.
- Kai J., Kung S. (2009), “The Evolution of Property Rights in Village Enterprises: the Case of Wuxi County” in Oi J. C., Walder A. G. eds., *op. cit.*
- Kan J.(2010), “Environmentally Friendly Consumers Emerge”, *The China Business Review*, 37, 3: 42-45.
- Kapp K.W. (1961), *Toward a Science of Man in Society. A Positive Approach to the Integration of Social Knowledge*, Martinus Nijhoff, The Hague.
- Kapp K.W. (1974), *Environmental Policies and Development Planning in Contemporary China and Other Essays*, Mouton, Paris.
- Kwong J. (1994), “Ideological Crisis Among Chinese Youth: Values and Official Ideology” *British Journal of Sociology*, 45, 2: 247-264, p. 263.
- Lampton D. M. (1987), “Water Challenge to a Fragmented Political System” in Lampton D.M., *Policy Implementation in post-Mao China*, Berkeley, University of California Press, Berkeley, pp. 157-189.
- Larson W. (1989), “Realism, Modernism, and the Anti-”Spiritual Pollution” Campaign in China”, *Modern China*, 15, 1: 37-71.
- Lee H.Y. (1983), “Deng Xiaoping’s Reform of the Chinese Bureaucracy” in Morse R.A., *The Limits of Reforms in China*, Westview Press, Boulder.
- Lee Hong Y. (1992), “China’s New Bureaucracy?”, in Rosenbaum A.L., *State and Society in China. The Consequences of Reform*, Westview Press, Boulder, pp. 55-76;
- Lee Y. F. (2005), “Public Environmental Consciousness in China”, in Day K.A., *China’s Environment and the Challenge of Sustainable Development*, East Gate Book, New York.
- Lewis J., “Energy and Climate Goals of China’s 12th Five Year Plan”, *Pew Center*, marzo 2011.
- Lewis J.I, Gallagher K.S. (2011), "Energy and Environment in China: Achievements and Enduring Challenges" in Axelrod R.S., Vendeveer S.D., Downie D.L. eds, *The Global Environment: Institutions, Law and Policy*, CQ Press, Washington DC, pp. 259-284.
- Lewis J.W., Litai X. (2003), “Social Change and Political Reform in China: Meeting the Challenge of Success”, *The China Quarterly*, 176: 926-942.
- Li J. *et al.* (1991), *The Theory of Resource Accounting*, Marine Press, Beijing.
- Lieberthal K., “China’s Governing System and its Impact on Environmental Policy Implementation” in F. Aaron, (ed.) *China Environment Series* (1st ed.), The Woodrow Wilson

- Center, Washington DC.
- Lin F. (1999), "Law on Environmental Protection", in Wang G., Mo J. eds., *Chinese Law*, Kluwer Law International, London.
- Lin N., Chen J.J. (2009), "Local Elites as Officials and Owners" in Oi J.C., Walder A.G. eds., *op. cit.*
- Lin Yi-Min (2001), *Between Politics and Markets*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Liu S. (1989), *Theoretical Issues in Ecological Economics*, Guangxi People's Press, Nanning.
- Loewe E., "An Eco-industrial Park Definition for the Circular Economy", Paper prepared for the Policy Research Center for Environmental Economy, SEPA China.
- Lora-Wainwright A. (2010), "An Anthropology of 'Cancer Villages': Villagers' perspectives and the Politics of Responsibility", *Journal of Contemporary China*, 19 (63): 79-99.
- Lora-Wainwright A., "Collective Illness Experience and Individual Uncertainty: Rural Industrial Pollution and Lay Epidemiology in China". Paper presented at the Symposium on "Choking on What? Contested Illnesses, Pollution and the Making of Environmental Health Subjects in Contemporary China", St. Anne's College, Oxford, 4-5 March 2011.
- Lu Y. (2009), *Non Governmental Organizations in China*, Routledge, London.
- Ma C. (1989), *Urban Ecological Economics*, Economic Daily Press.
- Ma C. (1995), *Ecological Economics of Resources*, Shandong People's Publishing House.
- Ma H., Oxley L., Gibson J. (2009), "China's Energy Situation in the New Millennium", *Renewable and Sustainable Energy Review*, 13: 1781-1799.
- Ma S. (1985), "Ecological Engineering: Application of Ecosystems Principles", *Environmental Conservation*, 12, 4: 331-336.
- Ma S. K. (1990), "Chinese Bureaucracy and Post-Mao Reforms: Negative Adjustment", *Asian Survey*, Vol. 30, No. 11: 1038-1052.
- Ma X., Ortolano L. (2000), *Environmental Regulation in China*, Rowman & Littlefield Publishers, Boulder.
- Matisoff A., Chan M., "The Green Evolution. Environmental Policies and Practice in China's Banking Sector", *Friends of the Earth -Bank Track.*
- McDonald K.N. (2007), *Damming China's Grand Canyon: Pluralization without Democratization in Nu river valley*, PhD Thesis.
- Meadows D.H., Meadows D.L., Randers J., Behrens W.W. (1972), *The Limits to Growth*, Pan, London.
- Meidan M., Speed A. P., Xin M. (2009), "Shaping China's Energy Policy: Actors and Processes" *Journal of Contemporary China*, 18, (61), September: 591-616.
- Mertha A (2008), *Water Warriors*, Cornell University Press, Ithaca.
- Mills M. K. eds., *Public Policy in China*, Greenwood Press, Westport.
- Minzner C. (2006), "Xinfang: an Alternative to Formal Chinese Legal Institution", *Stanford Journal of international Law*, 42.
- Mishan E.J. (1969), *Growth. The Price We Have to Pay*, Staple Press, London.
- Mol A.P.J. (1995), *The Refinement of Production. Ecological Modernization Theory and the Chemical Industry*, Van Arkel, Utrecht.
- Mol A.P.J. "Environment and Modernity in Transitional China", *Development and Change*, 37,1:39-56.
- Mol A.P.J., Ying L., "The Making and Implementation of China's Cleaner Production Promotion Law" in Ho P. (2006), *Greening Industries in Newly Industrializing Economies*, Kegan Paul, London, p. 24.
- Moore S. (2009), "Climate Change, Water and China's National Interest", *China security*, vol. 5, 3: 25-39.
- Morse R.A., *The Limits of Reforms in China*, Westview Press, Boulder.
- Myers N. (2001), "Environmental Refugees. A Growing Phenomenon in the XXI Century", *The Royal Society*;
- National Development and Reform Commission (2004), "China's Medium and Long Term

- Energy Conservation Plan*".
- National Development and Reform Commission 2005, *A Study of Electricity Tariff Policy*.
- National Development and Reform Commission (2007), *China's National Climate Change Programme*.
- National Development and Reform Commission (2009), *Breaking the Ice on Environmental Open Information*, Institute of Public and Environmental Affairs.
- National Development and Reform Commission (2009), "Implementation of the Bali Roadmap. China's Position on the Copenhagen Climate Conference".
- National Environment Protection Agency, "Report on the State of Environment in China 1996".
- National Environmental Protection Agency and State Planning Commission of the Republic of China, "Environmental Action Plan of China 1991-2000".
- Ng-Quinn M.(1982), "Deng Xiaoping's Political Reform and Political Order", *Asian Survey*, Vol. 22, No. 12: 1187-1205;
- Ning Yu "The Green Consumption Movement: the Roles of the Government, Business, Academia NGOs and Consumers". [http://www.apo-tokyo.org/gp/e\\_publi/gsc/0315RES\\_PAPERS.pdf](http://www.apo-tokyo.org/gp/e_publi/gsc/0315RES_PAPERS.pdf)
- O'Brien K.J., Li L. (2008), *Rightful Resistance in Rural China*, Cambridge, Cambridge University Press, Cambridge.
- OECD (2006), "Environmental Compliance and Enforcement in China: an Assessment of Current Practices and Way Forward".
- OECD (2007), *Environmental Performance Review of China*.
- Oi J.C. (1999), *Rural China Takes off*, University of California Press, Berkeley.
- Palmer M. (1988), "The Revival of Mediation in the People's Republic of China: (1) Extra-Judicial Mediation", in Butler W.E. (ed.) *Yearbook on Socialist Legal System 1987*, Transnational Books, Dobbs Ferry, NY;
- Palmer M. (1998), "Environmental Regulation in the People's Republic of China: the Face of Domestic Law", in Edmonds R.L., *Managing the Chinese Environment*, Oxford University Press, Oxford.
- Pei M. (2006), *China's Trapped Transition. The Limits of Developmental Autocracy*, Harvard University Press, Cambridge Ma.
- Perry E.J., Li L. (2003), *Chinese Society: Change, Conflict and Resistance*, Routledge, London, New York.
- Price L., Wang X., (2007), "Constraining Energy Consumption of China's Largest Industrial Enterprises Through the Top 1000 Energy--"Consuming Enterprise Program", *Berkeley National Laboratory*.
- Probe International Beijing Group (2008), *Beijing water crisis 1949-2008 Olympics, Beijing*.
- Pye L. (1981), *The Dynamics of Chinese Politics*; Oelgeschlager, Gunn & Hain publishers, Cambridge Ma.
- Pye L. (1985), *Asian Power and Politics. The Cultural Dimension of Authority*, Harvard University Press, Cambridge Ma.
- Pye L. (1993), "An Introductory Profile: Deng Xiaoping and China's Political Culture", *The China Quarterly*, No. 135: 412-443.
- Pye L.W. (1991), "The state and the Individual: an Overview interpretation", *The China Quarterly*, 127: 443-466.
- Qi X. (2011), "Face a Chinese Concept in Global Sociology", *Journal of Sociology*, 47, 3:279-296.
- Qiao Y., Wang C., *China Green Public Procurement Program: Issues and Challenges in its Implementation*, paper presented at the International Public Procurement Conference, Seoul, 2010.
- Qing D., Thibodeau J., Williams P. B. (1998), *The River Dragon has Come! Three Gorges Dam and the Fate of China's Yangtze River and its People*, ME Sharpe, Armonk.
- Qu G. (1991), *Environmental Management in China*, China Environmental Science Press,

- Beijing.
- Qu G., Lee W. (1984), *Managing the environment in China*, Tycooly International Publishing, Dublin, 1984.
- Ross L., “China: Environmental Protection, Domestic Policy Trends, Pattern of Participation in Regimes and Compliance with International Norms” in Edmonds R.L. ed., *op. cit.*
- Ross L., “Obligatory Tree Planting” The Role of Campaigns in Policy Implementation in post-Mao China”, in Lampton D.M., *op. cit.*
- Ru J., Ortolano L., “Corporatist Control of Environmental non-Governmental Organizations. A State Perspective” in Ho P., Edmonds R. L., *op.cit.*, pp. 45-69.
- Ruan Ming (1992), *Deng Xiaoping. Chronicle of an Empire*, Westview Press, Boulder.
- Saich T. (2000), “Negotiating the State”, *The China Quarterly*, 161:124-141.
- Saich T. (2000), “The Blind Man and the Elephant” in Kipnis A., Tomba L., Unger J., *Contemporary Chinese Society and Politics*, Routledge, London & New York.
- Saxenian A.L. (2003), “Government and Guanxi: The Chinese Software Industry in Transition”, University of California at Berkeley, *DRC working paper*;
- Schram S.R. (1984), “Economics in Command?” Ideology and Policy since the Third Plenum, 1978-84”, *The China Quarterly*, 99: 417-461.
- Schwarcz V. (1983), “Reflections on the Intellectual Climate in China” in Morse R.A., *op. cit.*, pp. 119-138
- Schwarcz V. (1986), “Behind a Partially-Open Door: Chinese Intellectuals and the Post-Mao Reform Process”, *Pacific Affairs*, Vol. 59, No. 4: 577-604.
- Shamsul Haque M. (2004), “How Critical is Environmental Security as a Non-Traditional Security Issue in North East Asia?” in Takur R., Newman E. eds., *Broadening Asia’s Security Discourse and Agenda*, United Nations University Press, Tokyo, pp. 174-195.
- She C., Jin J., Heng-fu Z. (2006), *Fiscal Decentralization in China*, Washington DC, The World Bank,
- Shi H., Chertow M.(2010), “Developing Country Experience with Eco-industrial Parks: a Case Study of the Tianjin Economic-Technological Development Area in China”, *Journal of Cleaner Production*, 18, 3: 191-199.
- Shi H., Moriguchi Y., Yang J. (2002), “Industrial Ecology in China”, *Journal of Industrial Ecology*, 6, 3-4:7-11.
- Shi H., Zhang L. (2006), “China’s Environmental Governance of Rapid Industrialization”, *Environmental Politics*, Vol. 15, 2: 271-292, p. 281.
- Shi T. (2002), “Ecological Economics in China: Origins, Dilemmas and Prospects”, *Ecological Economics*, 41: 5-20.
- Shirk S. (2007), *China: Fragile Superpower*, Oxford University Press, Oxford.
- Sinkule B.J., Ortolano L.(1995), *Implementing Environmental Policy in China*, Praeger, Westport CT.
- Sinton J., Levine M.D., Qingyi W. (1998), “Energy Efficiency in China. Accomplishments and Challenges”, *Energy Policy*, vol. 26, 11: 813-829.
- Smil V. (1984), *The Bad Earth*, ME Sharpe, New York.
- Smil V (1993), *China's Environmental Crisis*, Armonk, New York.
- Smil V., “China’s Environmental Refugees. Causes, Dimensions and Risks of an Emerging Problem”, *Environmental and Conflict Projects*, Center for Security Studies ETH Zurich, Swiss Peace Foundation, Berne, 1992-1995.
- Smith R. (1997), “Creative Destruction: Capitalist Development and China’s Environment”, *New Left Review*, 222: 3-41.
- Song Y. (2002), “The Chinese Environmental Lawmaking Framework”, *The Chinese Journal of International Law*, 1-2: 225-233.
- Spaargaren G. (1999), “Ecological Modernization Theory and the Changing Discourse on Environment and Modernity in Spaargaren G., Mol A.P.J., Buttel F.H., *Environment and Global Modernity*, Sage, London.

- Spash C.L. (2011), "Social Ecological Economics: Understanding the Past to See the Future", *American Journal of Economics and Sociology*, 70, 2: 340-375.
- Speed A.P. (2009), "China's Ongoing Energy Efficiency Drive: Origins, Progress and Prospects", *Energy Policy*, 37: 1331-1344.
- State Council of the People's Republic of China, "China's Agenda 21. White Paper on China's Population, Environment and Development".
- Stern R.E. (2011), "From Dispute to Decision: Suing Polluters in China", *The China Quarterly*, 206: 294-312.
- Sun Y., Zhao D. (2008), "Environmental Campaigns" in O'Brien K., *Popular Protest in China*, Cambridge, Harvard University Press, pp. 144-162;
- Swanson K.E., Kuhn R.G. (2001), "Environmental Policy Implementation in Rural China: A Case Study of Yuhang, Zhejiang", *Environmental Management*, Vol. 27, No. 4: 481-491.
- Tan J., Yang J., Veliyath R. (2009), "Particularistic and System Trust Among Small and Medium Enterprises: A Comparative Study in China's Transition Economy", *Journal of Business Venturing*, 24: 544-557.
- Thampapillai D.J. (1991), *Environmental Economics*, Oxford University Press, Melbourne.
- The China Greentech report 2009, p. 49. <http://www.china-greentech.com/2009report>
- The World Bank (1992), "China. Environmental Strategy Paper", Washington D. C.
- The World Bank (1993), "*China Energy Conservation Study*", Washington DC.
- The World Bank (1997), *Clear Water, Blue Skies*, Washington D.C.
- The World Bank (2002), "*China. National Development and sub-National Finance*", Washington DC
- The World Bank (2007), "*China: Public Services for Building the New Socialist Countryside*", The International Bank for Reconstruction and Development, Washington DC.
- The World Bank (2007), "*Cost of Pollution in China*", Washington DC.
- The World Bank (2008), "*The World Bank-Gef Backed Energy Efficiency Program Expands in China*", Washington DC.
- The World Bank (2008, ) "*The Development of China's ESCO Industry 2004-2007*", Washington DC, 2008.
- The World Bank (2008), "*Executive Summary: Mid-term Evaluation of China's 11th Five Years Plan*", Washington DC.
- The World Bank (2009), "*Developing a Circular Economy in China: Highlights and Recommendations*", Washington D.C.
- Thøgersen J., Zhou Y., "Transition Towards Sustainable Consumption in China –What Motivates Early Adopters of Organic Food Products in Guangzhou?", paper presented at the conference on Innovation and Sustainability Transitions in Asia, 9-11 January 2011, Kuala Lumpur, Malaysia.
- Tilt B. (2010), *The Struggle for Sustainability in Rural China*, Columbia University Press, New York.
- Tomba L. (2004), "Creating an Urban Middle Class: Social Engineering in Beijing", *The China Journal*, n. 51: 1-26.
- Tomba L., Tang B., "The Forest City. Homeownership and New Wealth in Shenyang" in Goodman D.S.G., Zhang X., *op. cit.*, p. 180.
- Tong S.Y.,- Zhang Y. (2009), "China's Responses to the Economic Crisis", EAI Background brief n. 438.
- Tseng E.C.Y. (1999), "The Environment and the People's Republic of China" in Soden D.L., Steel B.S., eds., *Handbook of Global Environmental Policy and Administration*, Marcel Dekker, Basel, pp. 381-392.
- Tu Wei-ming (1992), "Intellectual Effervescence in China", *Dedalus*, vol 121, 2: 251-292.
- Zhang X. (1994), "On Some Motifs in the Chinese "Cultural Fever" of the late 1980s: Social Change, Ideology and Theory", *Social Text*, 39: 129-156.
- United Nations, "Agenda 21. Rio declaration".



- United Nations, "Report of the World Commission on Environment and Development".
- Van Rooij B. (2010), "The People vs. Pollution: Understanding Citizen Action Against Pollution in China", *Journal of Contemporary China*, 19, 63: 55-77.
- Van Wie D.E. (2008), "Uyghur Muslim Separatism in Xinjiang, *Asia-Pacific Center for Security Studies*, Jan.
- Walder A.G. (1998), "Zouping in Perspective" in Walder A.G. ed., *Zouping in Transition: The Process of Reform in Rural North China*, Cambridge, MA, Harvard University Press, pp.16-23.
- Wang A. (2006), "The Role of Law in Environmental Protection in China: Recent Developments", *Vermont Journal of Environmental Law*, vol.8, 2006-2007.
- Wang G. (1988), *Theories and Practices of Ecological Economics*, Sichuan Provincial Academy of Social Science, Chengdu.
- Wang H., Bi J., Wheeler D. (2002), *Environmental Performance Rating and Disclosure: China's Green Watch Program*, The World Bank, Washington DC.
- Wang H., Mamingi N., Laplante B. (2002) *Incomplete Enforcement of Pollution Regulation: Bargaining Power of Chinese factories*, The World Bank, Washington DC.
- Wang M., Webber M., Finlayson B., Barnett J. (2008), "Rural Industries and Water Pollution in China", *Journal of Environmental Management* 86: 648-659.
- Wang Q., Chen Y. (2010), "Energy Saving and Emission Reduction Revolutionizing China's Environmental Protection. China Takes Responsible Attitude to Climate Change", *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 14: 535-539.
- Wang S. (1993), "Applying Ecological Economic Theory to Guide China's Ecological Agricultural Construction", *Eco-agricultural Research*, 1.
- Wang S. (1995), "On Utilization of Natural Resources and Sustainable Development of the Economy in China", *Academic Journal of Natural Resources*, 10, 4: 306-314.
- Wang S. (1996), "On the Effectiveness of Agricultural Resources Utilization", *Journal of Natural Resources*, 11,4: 301-305.
- Wang S. (2004), "Environmental Crime and Environmental Criminal Law in the People's Republic of China", *European Journal of Crime, Criminal Law & Criminal Justice*, 12, 2: 150-165.
- Wang S. et al. (1987), *Introductory Agricultural Ecological Economics*, People's Publishing House, Zhejiang.
- Wang S., "The Environmental Criminal Justice in China", Paper presented at the Fourth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, aprile 2006.
- Wang S., He J.(2004), *Associational Revolution in China: Mapping the Landscapes*, Korea Observer, 35, 3.
- Wang Y. (2001), *A Study on Environmental Cost Accounting*, J. North China University of Technology.
- Wang Y. (2006), "Green action in China 7", *Foreign Language Press*.
- Weale A. (1992), *The New Politics of Pollution*, Manchester University Press, Manchester.
- Weller R.P., Bol P., "From Heaven-and-Hearth to Nature: Chinese Concepts of the Environment and Their Influence on Policy Implementation" in Mc Elroy M. B., Nielson C. P., Lydon P. (eds), *Energizing China. Reconciling Environmental Protection and Economic Growth*, Harvard University Press, Cambridge Ma., pp. 437-499.
- Wing Hung Lo C., Wing Leung S. (2000), "Environmental Agency and Public Opinion in Guangzhou: the Limits of a Popular Approach to Environmental Governance", *The China Quarterly*, 163: 677-704.
- Wing-Hung C., Fryxell G. E., Wai-ho Wong W. (2006), "Effective Regulations with Little Effect? The Antecedents of the Perceptions of Environmental Officials on Enforcement Effectiveness in China", *Environmental Management*, vol. 38, 3: 388-410.
- Wing-Hung Lo C., Shui-Yan Tang, "Institutional Reform, Economic Changes and Environmental Management in China: the Case of Guandong Province" in Carter N.T., Mol

- A.P.J. eds., *op. cit.*, pp. 48-49.
- Wing-Hung Lo C., Yang Tang S. (2006), "Institutional Reform, Economic Changes and Local Environmental Management. The Case of Guangdong Province", *Environmental Politics*, vol. 15, 2: 190-210.
- Wong C. (1997), "Overview of Issues in Local Public Finance in the PRC" in Wong C. P., *Financing Local Government in the People's Republic of China*, Oxford University Press, Oxford.
- Wong C. (2000), "Central Local Relations Revisited: the 1994 Tax Sharing Reform and Public Expenditure Management in China", paper prepared for the conference on "Central-Periphery Relations in China: Integration, Disintegration, or Reshaping of an Empire?", Chinese University of Hong Kong.
- Wong K. (2010), "Environmental Awareness, Governance and Public Participation: Public Perception Perspectives, *International Journal of Environmental Studies*, Vol. 67, 2: 169-181.
- Wu Y. (1999), *China's Consumer Revolution*, Elgard E., Cheltenham,
- Xi D. (1990), *Pollution-free Industrial Process*, Tsinghua University Press, Beijing.
- Xi X., Fan L., Deng X. (1998), "Public Environmental Awareness in China: an Analysis of the Results of Public Surveys", Paper prepared for the Integrated Study of the Human Dimension of Global Change, Carnegie Mellon University.
- Xia G., Pei X., Yang X., "China's Economic Growth & Environmental Protection", Environmental and Economic Policy Research Center, MEP.
- Xiao Zhou K. (1996), *How the Farmers Changed China*, Westview Press, Boulder
- Xie J. (2009), "Addressing China's Water Scarcity", *The World Bank*, Washington DC.
- Xie W. (1993), "The Semihierarchical Totalitarian Nature of Chinese Politics", *Comparative Politics*, 25, 3: 313-330.
- Xu D. (1985), *Explorations in Ecological Economics*, People's Publishing House, Shanghai.
- Xu D., ed. (1987), *Ecological Economics*, Zhejiang People's Press, Hangzhou, 1987.
- Yang G., Calhoun C. (2008), "Media, Civil Society and the Rise of a Green Public Sphere in China" in Ho P., Edmonds R.L., *China's Embedded Activism*, New York, Routledge, New York.
- Yang J., Sun Y., "China Eco-Industries Park and Circular Economy from Theory to Practice".
- Yang M., Yu X. (1996), "China's Power Management", *Energy Policy*, vol. 24, 8, p. 753.
- Yang T., Zhang X. (2011), *Public Participation in Environmental Enforcement...with Chinese Characteristics? A Comparative Assessment of China's Environmental Complaint System*, Working paper 11-12, Vermont Law School.
- Yau-fai Ho D. (1976), "On the Concept of Face", *American Journal of Sociology*, 81, 4:867-884.
- Ying S. (2002), "The Chinese Environmental Lawmaking Framework" *The Chinese Journal of International Law*, 1-2: 225-233.
- Young S., Gang Y. (1994), "Private Enterprise and Local Government in Rural China" in Findlay C., Watson A., Wu H.X., *Rural Enterprises in China*, The Macmillan Press, London.
- Yu H. (2008), *Global Warming and China's Environmental Diplomacy*, Nova Science Publishers, New York, p. 57.
- Yusuf S. (2006), *China's Development Priorities*, World Bank, Washington DC.
- Zang X. (2008), "Market Transition, Wealth and Status Claims" in Goodman D.S.G., *op. cit.*, pp. 59-60.
- Zelin M. (2009), "The Firm in Early Modern China", *Journal of Economic Behavior and Organization*, 71: 623-637.
- Zeng S.X., Xu X.D., Dong Z.Y., Tam V.W.Y. (2010), "Towards Corporate Environmental Information Disclosure: an Empirical Study in China", *Journal of Cleaner Production*, 18:1142-1148.
- Zhang B., Bi J., Yuan Z, Ge J. (2007), "Who Will Be More Active in Sustainable Consumption? Evidence from China", *International Journal of Environment and Sustainable Development*, Vol. 6, No. 4: 389-404.

- Zhang J. (2004), *Government and Market in China: A Local Perspective*, Nova Science Publishers, Hauppauge, NY.
- Zhang K., Wen Z., Peng L. (2007), “Environmental Policies in China. Evolvement, Features and Evaluation”, *China Population, Resource and Environment*, 17, 2: 1-7.
- Zhang L. (2010), *In Search of Paradise*, Cornell University Press, Ithaca,
- Zhang L., Mol A.P.J., Sonnenfeld D.A., “The Interpretation of Ecological Modernization in China”, *Environmental politics*, 16, 4: 659-668.
- Zhang S., Deng L., Yue P., Cui H. (2007), “Study on Water Tariff Reform and Income Impacts in China’s Metropolitan Areas: The Case of Beijing”, Paper submitted to the World Bank.
- Zhang W. (1996), *Ideology and Economic Reform under Deng Xiaoping 1978-1993*, Kegan Paul International, London.
- Zhang X. (2010), “China’s Environmental Administrative Enforcement System”, Vermont Law School, maggio.
- Zhang Y., Zang Z. (2006), “Guanxi and Organizational Dynamics in China: a Link Between Individual and Organizational Levels”, *Journal of Business Ethics*, 67: 375-392.
- Zhang Z. (2003), The Forces Behind China’s Climate Change Policy: Interests, Sovereignty and Prestige” in Harris P.G. ed., *Global Warming and east Asia: The Domestic and International Politics of Climate Change*, Routledge, London, pp. 66-85.
- Zhang Z.X. (2003), “Why did Energy Intensity Fall in China’s Industrial Sector in the ‘90es? The Relative Importance of Structural Change and Intensity Change”, *East-West Center Working papers*, n. 55, January.
- Zhang K., Wen Z. (2008), “Review and Challenges of Policies of Environmental Protection and Sustainable Development in China”, *Journal of Environmental Management*, 88: 1249–1261.
- Zhao S. (1997), “Chinese Intellectual’s Quest for National Greatness and Nationalistic Writings in the 1990s”, *The China Quarterly*, 152: 725-745.
- Zhao Y. (2009), “Assessing the Environmental Impact of Projects: a Critique of the EIA Legal Regime in China”, *Natural Resources Journal*, vol. 49: 485-524.
- Zhou N., Levin M. D., Price L. (2010), “Overview of Current Energy-Efficiency Policy in China”, *Energy Policy*, 38: 6439-6452.
- Zhou X. (2010), “The Institutional Logic of Collusion Among Local Governments in China”, *Modern China*, 36, 1: 47-78.
- Zhu D., Ru J. (2008), “Strategic Environmental Assessment in China: Motivations, Politics, and Effectiveness”, *Journal of Environmental Management*, 88: 615-626.
- Zijin W. (1987), “Environmental Management in China” in Glaeser B. (ed.), *Learning from China? Development and Environment in Third World Countries*, Allen & Unwin, London, pp. 111-119.
- Zmarak S. (2006), *Addressing China’s Growing Water Shortages and Associated Social and Environmental Consequences*, The World Bank, Working Paper 3895, Washington DC.