Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale in
Interpretariato e Traduzione Editoriale,
Settoriale

Tesi di Laurea

Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

Politiche ambientali e ricerca in Cina.

Determinanti politico-sociali del processo scientifico.

Relatore
Prof. Daniele Brombal

Correlatore
Dott. Paolo Magagnin

Laureando
Kevin Fietta
Matricola 833807

Anno Accademico
2014 / 2015

INDICE

Ringraziamenti **5**

Abstract **7**

摘要 **8**

INTRODUZIONE **11**

CAPITOLO 1 **15**

1.1 LA RICERCA ORIENTATA ALLE POLITICHE PUBBLICHE IN CINA *15*

1.1.1 Le politiche pubbliche 16

1.1.2 La manipolazione della policy-oriented research in Cina 19

1.1.2.1 Dalla strumentalizzazione della “scienza” allo “sviluppo scientifico” 20

1.1.2.2 Fattori influenzanti della ricerca scientifica in Cina: modalità e attori 25

1.2 CASO DI STUDIO: LE POLITICHE AMBIENTALI IN CINA *29*

1.2.1 La politica ambientale: organizzazione amministrativa e produzione legislativa in Cina 33

2.1 PROBLEMATICHE AMBIENTALI E DI ATTENDIBILITÀ DEI DATI *40*

2.1.1 Inquinamento atmosferico 40

2.1.2 L’inquinamento idrico 46

2.1.3 L’inquinamento del suolo 52

2.1.4 La divulgazione e l’attendibilità dei dati in Cina 60

CAPITOLO 2 **65**

2.1 TRADUZIONE DI BRANI SPECIALISTICI *65*

2.1.1 TESTO 1 65

环境数据应实行国家垂直管理 65

I dati ambientali dovrebbero essere gestiti verticalmente dallo Stato 69

2.1.2 TESTO 2 76
土壤污染不能说的国家秘密？ 76
Inquinamento del suolo: segreto di stato intoccabile? 80
2.1.3 TESTO 3 87
环境信息公开，有法难执行 87
Divulgazione delle informazioni ambientali: una legge dalla difficile applicazione 90
2.1.4 TESTO 4 94
环境信息公开在环保工作中的发展 94
Lo sviluppo della divulgazione delle informazioni all'interno dei lavori per la salvaguardia ambientale 99
2.2 BREVE COMMENTO TRADUTTOLOGICO *108*
2.2.1 La tipologia testuale 108
2.2.2 La dominante 109
2.2.3 Il lettore modello 110
2.2.4 La macrostrategia traduttiva 111
CAPITOLO 3 **118**
3.1 CONCLUSIONI *118*
BIBLIOGRAFIA **123**
SITOGRAFIA **125**

Ringraziamenti

Desidero innanzitutto ringraziare il mio relatore, il Prof. Daniele Brombal, per avermi proposto di approfondire questo tema che, sebbene all'inizio sembrasse arduo, si è poi rivelato molto stimolante; e per avermi supportato e guidato sapientemente nella sua stesura con suggerimenti, critiche e osservazioni. Inoltre, ringrazio sentitamente il Prof. Paolo Magagnin, correlatore di questa tesi, per i preziosi consigli datomi e per la puntualità e la precisione delle sue correzioni.

Un ringraziamento particolare va alla mia famiglia per il suo sostegno, e in particolare ai miei genitori per avere sempre creduto in me e incoraggiato ogni mia scelta; senza i vostri sacrifici non sarei potuto arrivare a questo punto.

Vorrei infine ringraziare Lorenzo, il mio primo lettore, che ha speso parte del suo tempo a leggere e discutere con me le bozze di questo lavoro. Grazie per essere stato il mio più grande sostenitore e la mia forza negli alti e bassi di questi mesi: senza i tuoi continui incoraggiamenti non sarei riuscito a portare a termine il lavoro entro la scadenza. Questo traguardo è anche il tuo, grazie!

Abstract

Policy-oriented research is affected by political and social factors. The purpose of this work is to analyze how this happens (what the determiners are) and the tone of the domestic debate on this topic. This objective will be pursued through the examination of a case study, that is the sphere of environmental politics in contemporary China. As a matter of fact, this sector can be considered indicative of these subjects, due to: an outstanding political attention, the presence of heterogeneous interests of different nature (economic, political and social), a great array of research activities aimed to guide the development of new politics.

After a brief introduction, in the first chapter the main theme is introduced: it will extensively discuss the related problems, among which the implementation of the so-called "scientific development" (*kexue fazhan* 科学发展) and how it conditions research activities; in support of this theory, three emblematic cases will be examined: air, water and soil pollution.

The second chapter includes four Chinese specialized texts, followed by their translations and an in-depth commentary of the translation process, which will sustain the study and analysis of this subject.

The third chapter concludes the work with some final observations.

摘要

政策导向的研究是受政治和社会因素影响的。本论文将分析其如何发生（什么是其决定因素）以及国内是如何讨论该话题的。本论文的目标将透过对当代中国环境政治领域这一案例的研究分析来达到。事实上，这可谓是这类话题的标志，原因为：极大的政治关注，不同性质的异质利益的存在（经济、政治及社会），大量皆在指导新政策发展的研究活动。

本论文由三部分组成。简单的引言后，第一章引入主题：将会广泛探讨相关问题，其中有关所谓《科学发展》的实施以及其是如何制约政策导向研究的；并将通过对空气、水及土壤污染这三个标志性例证的探讨来论证这个论点。

第二章包括四篇中文的专业文章，以及由我把其翻译成的意大利文，还有就是深入评论了翻译过程，以支持本课题的研究与分析。

第三章是一些与主题相关的思考。

“天知，地知，你知，我不能知”

INTRODUZIONE

La ricerca orientata alle politiche pubbliche (*policy-oriented research*) viene fortemente influenzata da fattori politici e sociali. Il presente lavoro si propone di analizzare come ciò avvenga attraverso l'analisi di un caso di studio emblematico e molto dibattuto nella Cina contemporanea, ovvero quello delle politiche ambientali. Quest'ultimo si rivela essere un tema di grande rilevanza, tanto più importante in un momento in cui si assiste con sempre maggiore frequenza alla politicizzazione di ogni fase del processo di ricerca, che deve cercare di aderire a canoni prestabiliti di *scientificità*.

A partire dagli anni '80 con il lancio delle "quattro modernizzazioni" da parte di Deng Xiaoping, la scienza, vista come un mezzo di fondamentale importanza per la risoluzione dei problemi del Paese, venne posta al centro del discorso politico. Con il passare del tempo, questa convinzione ha comportato l'impiego sempre più frequente di processi decisionali scientifici (*kexue juece* 科学决策), intesi come l'uso della ricerca scientifica a supporto alle decisioni e alle politiche statali; questa tendenza ha iniziato a svilupparsi maggiormente a partire dal 2004, anno in cui Hu Jintao presentò per la prima volta il concetto di "sviluppo scientifico" (*kexue fazhan* 科学发展). Tuttavia, la letteratura dimostra che attualmente il confine tra interesse politico e oggettivo della scienza è diventato estremamente labile a causa delle frequenti alterazioni che queste ricerche subiscono in accordo con le necessità del governo.

Il proposito di questo lavoro è quello di contribuire alla conoscenza di tali fenomeni, focalizzandosi sul dibattito domestico che va sviluppandosi in Cina e su quali siano i fattori influenzanti delle ricerche scientifiche, esaminandone le modalità e gli attori: per farlo si è deciso di analizzare l'ambito delle politiche ambientali in Cina, indagando soprattutto quelli che sono i risultati delle ricerche a esse correlate, i cui dati risultano essere spesso di dubbia attendibilità. L'attualità e le controversie legate alla questione ambientale cinese rendono questo settore indicativo di tali tematiche perché caratterizzato da una forte attenzione politica, dalla presenza di interessi economici e socio-politici di natura eterogenea e da numerose attività di ricerca tese a orientare lo sviluppo delle politiche. A supporto del lavoro, nella parte introduttiva, sono stati usati articoli e testi scientifici e quattro testi in lingua originale poi tradotti in italiano; il materiale non è stato sempre facilmente reperibile, questo perché la letteratura, soprattutto quella in lingua originale, affronta raramente il tema da un punto di vista critico, a differenza di questa tesi che intende mettere in risalto le suddette ambiguità.

Questo lavoro si articola in tre capitoli. Il primo capitolo costituisce il *corpus* principale della tesi ed è suddiviso in due parti: nella prima, più teorica e generale, sarà fornita una nozione generale di quello che sono le politiche pubbliche, descrivendo il processo della loro formazione in Cina; a seguire verrà approfondito il tema della manipolazione della policy-oriented research in Cina, soffermandosi sui concetti di scienza e di sviluppo scientifico. Quest'ultimo sarà approfondito sia dal punto di vista della sua evoluzione, sia attraverso l'analisi delle implicazioni a esso correlate, anche tramite un breve *excursus* sulla sua influenza sulla lingua cinese. Con l'aiuto di molti esempi concreti, si continuerà esaminando i fattori influenzanti della ricerca scientifica cinese, approfondendo attori e modalità di tale influenza. La seconda parte è invece più specifica e verterà sull'analisi del caso di studio relativo alle politiche ambientali in Cina: verranno approfondite le cause della rappresentatività di questo settore e la correlazione esistente fra il concetto di sviluppo scientifico e ambiente. Nella sezione successiva, per permettere una conoscenza completa del tema, si è ritenuto necessario proporre una breve presentazione dell'organizzazione amministrativa della protezione ambientale, seguita da un prospetto schematico dei maggiori eventi relativi all'evoluzione legislativa ambientale cinese. L'ultima sezione è dedicata alla descrizione delle problematiche relative alla scarsa attendibilità dei dati in campo ambientale; a riprova di questo fenomeno sono stati presentati tre casi emblematici (inquinamento atmosferico, idrico e del suolo) analizzandoli sia dal punto di vista della situazione generale sia nello specifico attraverso la presentazione e la comparazione dei risultati di alcune ricerche a essi correlati.

Il secondo capitolo è dedicato alla traduzione di quattro testi dal cinese all'italiano e alla stesura di un breve commento traduttologico a esse correlato. I quattro prototesti sono stati scelti a supporto delle tematiche presentate nel primo capitolo; ognuno di essi è dotato di caratteristiche intrinseche che lo rendono rappresentativo della questione. Il primo testo, intitolato *I dati ambientali dovrebbero essere gestiti verticalmente dallo Stato*, delinea le maggiori problematiche relative all'attendibilità dei dati, descrivendone il contesto e le cause e presentando una possibile soluzione: le gestione verticale da parte dello Stato, ovvero un ipotetico sistema in cui ogni processo verificato a ogni livello della gerarchia statale. Il secondo articolo, *Inquinamento del suolo: segreto di stato intoccabile?*, tratta dell'inquinamento del suolo e delle controversie legate alla divulgazione dei dati a esso correlati, rendendo evidente l'attualità di queste problematiche e permettendoci così di realizzare che esistono ancora, oggi più che mai. Gli ultimi due testi, *Divulgazione delle informazioni ambientali: una legge dalla difficile applicazione* e *Lo sviluppo della divulgazione delle informazioni all'interno dei lavori per la salvaguardia ambientale*, descrivono la situazione generale del problema, anche tramite l'uso di molti esempi concreti e, soprattutto, introducono una delle soluzioni più discusse per contribuire a rendere la ricerca per le

politiche pubbliche più attendibile: consentire accesso al pubblico (esperti, ricercatori, etc.) a fonti di verifica e ai dati delle ricerche governative. Le traduzioni sono seguite da un breve commento traduttologico, che presenta innanzitutto un'analisi della tipologia testuale, della dominante, del lettore modello e prosegue poi con la spiegazione delle macrostrategie traduttive adottate, presentando infine tre aspetti ritenuti rappresentativi dei testi di partenza e su cui ci si è concentrati maggiormente.

Il terzo capitolo conclude la tesi con delle considerazioni finali sul lavoro svolto e riflettendo sulle possibili prospettive future.

CAPITOLO 1

1.1 LA RICERCA ORIENTATA ALLE POLITICHE PUBBLICHE IN CINA

A partire dalla seconda metà del diciannovesimo secolo in Cina lo Stato ha progressivamente dato sempre maggiore importanza alle scienza e alla tecnologia, con lo scopo principale di perseguire obiettivi politici strategici tra cui il rafforzamento del potere e dell'autorità statale.[1] Nel 1978, dopo la morte di Mao e la conseguente fine della Rivoluzione culturale, Deng Xiaoping (邓小平) lanciò ufficialmente la riforma delle "quattro modernizzazioni"[2] in cui scienza e tecnologia furono poste al centro del discorso politico e del programma del Partito Comunista Cinese (PCC). Il governo cinese si convinse pertanto che la scienza fosse un mezzo fondamentale per risolvere i problemi del Paese e risollevarlo, se applicate nella misura adeguata alle necessità dello Stato. Questa convinzione, con il passare degli anni, ha contribuito a dare estrema importanza all'impiego di "processi decisionali scientifici" (*kexue juece* 科学决策), ovvero all'utilizzo della ricerca scientifica come supporto alle decisioni e ai provvedimenti politici dello Stato.

Nell'adozione di processi decisionali le attività di ricerca orientate alle politiche pubbliche (policy-oriented research) sono diventate una componente fondamentale: la ricerca è concepita come uno strumento attraverso il quale definire, adottare e valutare le politiche nazionali e realizzare un modello di sviluppo più equilibrato. La richiesta sempre maggiore di evidenze scientifiche serve invece a supportare le decisioni del partito in aree particolarmente sensibili, come ad esempio quella ambientale.

Tuttavia oggigiorno il confine tra interesse politico e impiego scientifico e oggettivo della scienza è diventato estremamente sottile, dal momento che molto spesso le ricerche scientifiche subiscono alterazioni in accordo con le necessità del governo; inoltre un forte controllo da parte delle autorità contribuisce a rendere ambigua la veridicità di questi dati, la quale, come verrà dimostrato con questo lavoro, diminuisce in maniera direttamente proporzionale alla complessità delle dinamiche sociali e politiche.

Prima di approfondire le problematiche del caso cinese, è opportuno dedicare un paragrafo per capire meglio il termine "politica pubblica".

---

[1] Elman Benjamin A., *A Cultural History of Modern Science in China*, Harvard University Press, Boston, 2006, p. 1; Spence Jonathan D., *The Search for Modern China*, W.W. Norton & Company, New York, 1999.

[2] Quattro modernizzazioni (*sige xiangdaihua* 四个现代化): riforma desti quattro campi, ovvero industria (工业现代化), agricoltura (农业现代化), difesa nazionale (国防现代化) e scienza e tecnologia (科学技术现代化). [N.d.R.]

1.1.1 Le politiche pubbliche

Quando si prende in esame un contesto così complesso e specifico come quello dello studio della politica è necessario comprendere che se il sistema linguistico di riferimento è diverso da quello di appartenenza, in cui la connessione terminologica *oggetto-definizione* avviene praticamente in maniera immediata, l'associazione dei significati ai rispettivi termini avviene con modalità molto più difficili e che spesso, per questo motivo, inducono in errore. Ciò si verifica, ad esempio, nel fraintendimento che comunemente avviene per quando riguarda i due lemmi *policy* e *politics*. Infatti, i due termini, che in ambito anglofono occupano ambiti semantici e di significato ben distinti, in italiano come in altre lingue vengono inglobati erroneamente nella dicitura di un unico termine più generale, ovvero "politica"; accanto al caso inglese c'è il caso analogo della situazione cinese, in quanto la traduzione di *politics* viene effettuata attraverso il termine *zhengzhi* 政治, mentre il termine *policy* viene tradotto con *zhengce* 政策. Non a caso questa differenziazione ha luogo nei paesi anglofoni, e in Europa solamente in Gran Bretagna, grazie all'uniformità linguistica e culturale con gli Stati Uniti d'America, questa separazione continua a mantenersi. "Per gli scienziati politici di lingua inglese il problema è come gettare un ponte sul fossato concettuale che separa fenomeni che sono distinti da due denominazioni. Ma coloro che scrivono in francese, tedesco e in molte altre lingue, devono usare la stessa parola e per […] fare riferimento sia alla politics sia alla policy. Quindi il loro problema è esattamente l'opposto di quello dei loro colleghi anglofoni."[3] In questo senso, è opportuno chiarire il significato di questi due termini: il temine *policy* sta ad indicare l'insieme dei provvedimenti studiati per perseguire vie risolutive in ambiti problematici vari o per regolamentare aspetti specifici della società, dell'amministrazione o dell'economia; il termine *politics*, invece, contrapposto al precedente, indica la politica come l'architettura delle forze politiche che lavorando sulla base di ideali e valori proposti si adopera per la creazione del consenso e per la costituzione del dibattito pubblico.

Dopo aver chiarito questa distinzione fondamentale tra i due lemmi, si può affrontare il tema relativo alle cosiddette "politiche pubbliche" (*public policy*) e al loro rapporto e funzione all'interno del sistema politico cinese. Numerosi studiosi nel corso degli anni hanno approfondito questo concetto, fornendo definizioni diverse ma che rispecchiano, sotto punti di vista differenti, il significato delle politiche pubbliche. Ad esempio, Mény e Thoenig definiscono le politiche pubbliche come "programmi d'azione attuati da autorità politiche"[4], mentre Thomas Dye le definisce come "tutto ciò che i governi scelgono di fare o di non

[3] Heidenheimer, Arnold J.; Adams, Carolyn Teich; Heclo, Hugh. *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in Europe and America*, St. Martin's Press, New York, 1983.
[4] Mény, Yves; Thoenig, Jean-Claude. *Politiques publiques*, Presses universitaires de France, Parigi, 1989.

fare”[5], evidenziando la valenza doppia che mantengono questo tipo di provvedimenti; infatti, le politiche pubbliche, oltre a essere l’insieme dei tentativi atti a fronteggiare problemi collettivi mobilitando risorse pubbliche e/o private, possono fungere anche da strumento per negare la rilevanza di questi problemi, abbandonando ogni possibile provvedimento a riguardo. Pertanto, il termine “politica pubblica” indica, in scienze politiche, l’insieme di azioni politiche coordinate (piano d’azione) la cui finalità principale è quella di coadiuvare e di guidare, nel processo decisionale ed esecutivo, le azioni di più attori, con lo scopo di ottenere esiti razionali e conformi alla necessità di partenza. Esempi di politiche pubbliche possono essere quelle urbane, agricole, ambientali, politiche dell’immigrazione, pensionistiche ed economiche, che ogni governo attua su scala locale, regionale, nazionale o sovranazionale. A livello pratico, la produzione di questi piani di azione regolatori segue procedure schematiche ben definite, che rientrano in un particolare ciclo: secondo Stella Theodoulou, infatti, il processo che porta alla formazione di una politica pubblica si compone di cinque diverse fasi:

• l’inserimento nell’agenda, ovvero l’identificazione del problema e lo studio delle modalità con cui poter intervenire sulla questione in oggetto;

• La formulazione della politica stessa, fase in cui si tiene conto della gravità del problema e che in base ad altri fattori determinanti (disponibilità di mezzi, strumenti, risorse, personale, etc...) si cerca di identificare la via migliore per l’attuazione del piano di azione;

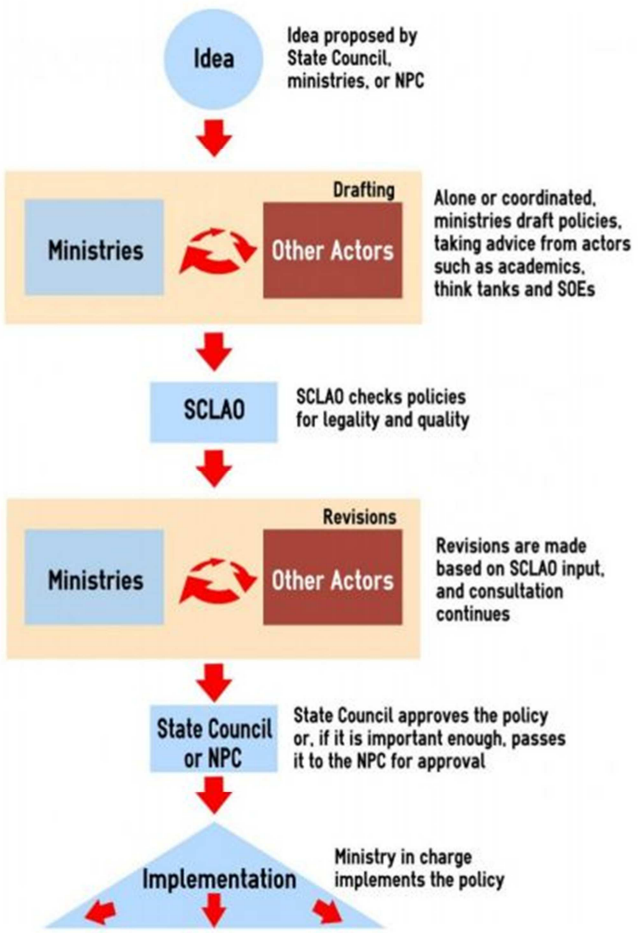
• *Decision-making*, ovvero il processo attraverso cui vengono definite e scelte le modalità di azione, ottenendo il consenso delle parti interessate e degli attori, reperendo gli strumenti necessari all’implementazione di tale politica;

• Implementazione della politica, la realizzazione del programma politico sul piano pratico;

• L’analisi e la valutazione della politica attuata (*analize and evaluate*), momento con cui i governi cercano di comprendere se continuare ad agire con le stesse modalità oppure di terminare il processo regolatore.[6]

E’ doveroso sottolineare che la distinzione riportata dall’autrice non è universalmente accettata; molti sono gli studiosi che conferiscono alla fase di *decision-making* un’accezione più generale che comprende anche la fase della formulazione.

[5] Dye, Thomas R., *Understanding Public Policy*, Prentice-hall, Pearson, 1972.
[6] Theodoulou, Stella Z.; Cahn, Matthew A., *Public Policy: The Essential Readings.,* Prentice-Hall, 1994.



Policy-making in Cina.
Fonte:https://facingchinadotme.files.wordpress.com/2013/06/policymaking-in-china.pdf (consultato il 29/04/2015).

Per molti aspetti, il processo di produzione delle politiche pubbliche in Cina è simile se non uguale a quello dei grandi paesi del mondo; il percorso per la loro realizzazione ed eventuale analisi, valutazione e modifica è lo stesso del ciclo precedentemente indicato, ma causa dell'elevata diversità del territorio e alla conseguente varietà di necessità sociali e interessi politici delle varie zone dell'amministrazione, le politiche tendono a differenziarsi ulteriormente a livello locale, dando vita a politiche a sé stanti uniche e specifiche. Tuttavia, il Partito comunista cinese (Pcc) esercita un notevole controllo su queste dinamiche, condizionando le procedure dell'esecutivo e sovrapponendosi alla sua struttura burocratica, dal momento che gli attori di determinati processi decisionali tendono a volersi assicurare una base consensuale stabile prima di procedere con l'attuazione dei provvedimenti politici. Inoltre, la preponderanza della classe dirigente a evitare il confronto diretto con l'attuazione delle politiche pubbliche, concentrandosi sugli aspetti teorici e decisionali, contribuisce a rendere questo aspetto della politica sempre più soggetto a contaminazioni e ad ambiguità. Nonostante anni di riforme, la Cina mantiene nell'assetto della sua mentalità politica e di sviluppo numerose caratteristiche attribuibili a un'economia di tipo pianificato.[7] Lo dimostra ad esempio la dipendenza del paese da piani di studio quinquennali rivolti alla rilevazione dell'efficacia delle misure politiche, che ricoprono ogni ambito di interesse (industriale, sociale, economico). Gli attori principali del processo di formulazione e implementazione delle politiche pubbliche in Cina sono molteplici, ognuno con una particolare funzione regolatrice all'interno del percorso di approvazione e attuazione di provvedimenti politici.

[7] Anderson Kreab Gavin, "*How Policies are "Made in China"", facingchinadotme,*
URL: https://facingchinadotme.files.wordpress.com/2013/06/policymaking-in-china.pdf (consultato il 29/04/2015).

Nell'ambito della formulazione delle politiche pubbliche si inserisce, sempre più fondante, l'ambito della ricerca orientata alle politiche pubbliche, concepita come uno strumento ormai essenziale per l'utilizzo di processi decisionali scientifici nel governo del paese. L'acquisizione di dati scientifici avviene secondo modalità prestabilite, che riguardano la natura del campo in cui si svolge la ricerca; essa è caratterizzata (A) dal contesto di interesse pubblico e comune, (B) dalla stretta dipendenza che esiste tra la necessità della burocrazia statale di ottenere dati scientifici e l'impego di squadre di esperti ufficiali in materia che si occupano in maniera settoriale della gestione delle ricerche producendo rapporti e documenti ufficiali, e (C) dall'utilizzo di strumenti che limitino eventuali errori umani accidentali in un ottica di mantenimento della funzione di "giudice assoluto" della verità, oggettiva e impersonale.[8]

1.1.2 La manipolazione della policy-oriented research in Cina

La ricerca scientifica orientata alle politiche pubbliche è uno strumento utilizzato non solo dalla Cina, bensì a livello globale: non a caso, in virtù dell'importanza che assume quale punto di riferimento oggettivo e certo, ne fanno frequentemente ricorso i governi di tutto il mondo per individuare le soluzioni più appropriate ai loro problemi di *governance*. Soffermandosi sulla situazione cinese, si nota come il Governo ne faccia uso per acquisire evidenze scientifiche in grado di supportare adeguatamente le politiche che desidera implementare.

Solitamente il lavoro di ricerca e di raccolta dati viene affidato a tre tipologie di istituzioni, che operano sotto stretto controllo della burocrazia: "(a) agenzie di ricerca affiliate ad organi dell'esecutivo (Consiglio di Stato, ministeri); (b) istituzioni accademiche e di ricerca; (c) aziende private di consulenza"[9]. Le attività vengono commissionate e direttamente affidate a quest'ultime da organi governativi a livello centrale, provinciale o locale.

Come sostegno al processo decisionale governativo, la ricerca ha un ruolo attivo in almeno tre momenti. In termini generali possiamo suddividere i momenti della ricerca orientata alle politiche pubbliche in quattro fasi: successivamente all'affidamento dell'incarico, dopo una fase preparatoria in cui si definiscono gli obiettivi e le modalità della ricerca, si cerca di individuare il problema; specificata la sua natura, si entra nella seconda fase, in cui i ricercatori hanno il compito di individuare possibili soluzioni ai problemi riscontrati sulla base dei dati raccolti; una volta trovate, queste verranno sottoposte al

---

[8] Brombal Daniele, "Politicizzazione della Ricerca Orientata alle Politiche Pubbliche nella Repubblica Popolare Cinese", *Atti del XIV Convegno dell'Associazione Italiana di Studi Cinesi, Università degli Studi di Napoli "l'Orientale"*, Il Torcoliere, Napoli, luglio 2014, pp. 171-197.

[9] Brombal Daniele, "La Politicizzazione della Ricerca Orientata alle Politiche Pubbliche", *OrizzonteCina n. 11*, novembre 2013, pp. 2-3.

Governo, il quale valuterà se e in che misura regolamentarle ed applicarle; successivamente alla loro implementazione, si passa all'ultima fase in cui la ricerca si occupa dell'analisi e valutazione degli effetti delle nuove misure governative e, nel caso in cui queste non abbiano posto rimedio alla problematica iniziale, sarà necessario ricominciare il processo in modo da individuare soluzioni più efficaci.

Quanto appena esplicato è quello che la teoria descrive come il processo naturale di ricerca; tuttavia, la sua applicabilità e attendibilità, almeno per quanto riguarda il caso cinese, è però alquanto ambigua, poiché nella pratica il processo di ricerca in Cina è spesso influenzato da fattori esterni di diversa tipologia che portano alla sua alterazione, come ad esempio fattori socio-politici ed economici: un settore rappresentativo del problema è quello ambientale, che si è deciso di portare come caso di studio emblematico e di cui si parlerà nel secondo capitolo di questo lavoro.

Prima di descrivere in dettaglio le tipologie di pressioni a cui la ricerca scientifica è assoggettata in Cina, da quali attori e con che modalità queste vengono imposte, è importante fare un passo indietro e capire cosa scatena tutto questo: per farlo è necessario analizzare a fondo dei concetti chiave della sfera politica cinese dell'ultimo decennio, ossia quelli di "scienza" e di "sviluppo scientifico".

1.1.2.1 Dalla strumentalizzazione della "scienza" allo "sviluppo scientifico"

Prima di parlare dei fattori che, secondo la letteratura, influenzano la *policy-oriented research*, è opportuno dedicare un paragrafo alla presentazione di una nozione chiave usata dalla classe politica cinese nell'ultimo decennio, ovvero quella di "sviluppo scientifico" (*kexue fazhan* 科学发展). Questo concetto, oltre ad essere essenziale per comprendere l'evoluzione del pensiero politico cinese, è importante anche perché, successivamente alla sua comparsa, la scienza è permeata in ogni ambito della società influenzando profondamente anche la ricerca, la quale è sempre più costretta a sottostare a principi di scientificità (*kexuexing* 科学性) piuttosto che di veridicità ed imparzialità. Si può affermare infatti che ogni singolo fattore influenzante sottostà all'importanza politico-ideologica nella Cina attuale del concetto di scienza e processo decisionale scientifico.

Per capire appieno il concetto è necessario fare un passo indietro e analizzare la valenza attribuita alla scienza all'interno della cultura cinese. Sin dalla seconda metà del 1800, la scienza è stata vista come un aiuto utile nella definizione delle politiche pubbliche, fatta eccezione per il periodo maoista in cui il suo utilizzo venne osteggiato soprattutto durante la Grande Rivoluzione Culturale (1966-1976) in cui la politica si proclamava contro la scienza, la razionalità, la modernità e l'occidente. In quegli anni le attività scientifiche vennero

decimate e, solamente verso la fine del 1970, si ebbe un profondo cambiamento grazie all'ascesa al governo di Deng Xiaoping successivamente alla morte di Mao Zedong (毛泽东). Dopo uno dei decenni più bui della storia cinese, la scienza apparve come una vita d'uscita per guidare la Cina nel mondo moderno. La fine dell'epoca maoista segnò non solo un rapido sviluppo delle attività scientifiche, ma, come ha affermato Susan Greenhalgh nel suo testo *Just One Child*, fece nascere "the belief in science as a panacea that could solve all the nation's problems".[10] La scienza iniziò quindi ad essere vista come la salvezza nazionale, uno strumento onnisciente e onnipotente con un forte valore pratico, politico e ideologico; questo perché offriva razionalità, logica, tecniche e strumenti efficaci, e politicamente conferiva un grande potere persuasivo grazie all'inconfutabilità della "lingua dei numeri". La rivalutazione della scienza a livello nazionale fece sì che, già dai primi anni '80, questa venisse utilizzata come guida nella progettazione delle politiche nazionali. Gli effetti di una definizione scientifica delle politiche pubbliche sono contingenti al periodo storico e variano in base al contesto politico-culturale in cui scienza e politica sono inserite; in quello della Cina contemporanea i suoi effetti politici sono molteplici: serve a legittimare da un lato l'esercizio del potere attraverso la *policy*, dall'altro l'autorità dei *policy makers*; è inoltre depoliticizzante essendo imparziale e quindi vera. Le idee scientifiche sono accettate dalla popolazione come "la verità"[11]; al giorno d'oggi c'è un'irrefrenabile accettazione della scienza come una dottrina in grado di risolvere qualsiasi problema, inclusi quelli di natura politica. Attualmente il Partito la usa come scudo dietro cui proteggere il proprio lavoro da attacchi ideologici: il linguaggio dei numeri, le statistiche e i grafici sono strumenti potenti che producono e rappresentano verità scientifiche; il loro potere deriva in parte dalle complesse procedure che portano alla loro elaborazione e in parte dall'effetto visivo che la loro esposizione suscita. Quest'ultima osservazione può farci comprendere che, nel contesto politico cinese, la scienza non è che una mera pedina nelle mani del Governo, una carta su cui basare, almeno ideologicamente, anche le decisioni più controverse onde evitare polemiche sociali.[12]

La scienza, nell'accezione attribuita ad essa nel contesto cinese, è quindi un concetto di primaria importanza dal punto di vista politico-culturale. Vista la grande influenza che storicamente ha sempre avuto, dopo il decennio degli anni '90 in cui non si è pensato ad altro se non al rafforzamento e all'arricchimento della nazione a qualunque costo, la nuova classe politica cinese guidata da Hu Jintao (胡锦涛) e Wen Jiabao (温家宝) è ritornata a utilizzarlo nuovamente facendone una delle loro linee guida con il lancio della "visione

[10] Greenhalgh Susan, *Just One Child. Science and Policy in Deng's China,* University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 2008, cit. p. 76.
[11] Ibidem, p. 16.
[12] Ibidem, p. 216.

scientifica dello sviluppo" (*kexue fazhan guan* 科学发展观). Questa nozione è apparsa per la prima volta in un documento ufficiale nell'ottobre del 2003, all'interno delle "Risoluzioni del Comitato centrale del Partito comunista cinese riguardanti alcuni problemi relativi al miglioramento del sistema dell'economia di mercato socialista" del 3° Plenum del XVI Comitato centrale. Ha ottenuto maggiore importanza solo dopo l'inserimento di essa nel rapporto presentato nel marzo 2004 durante la 2° Sessione della X Assemblea nazionale del popolo, ma è stata introdotta ufficialmente solo nel corso del XVII Congresso del Pcc svoltosi fra il 15 ed il 21 ottobre 2007. In realtà, lo slogan è stato adoperato per la prima volta da Hu Jintao già nel settembre del 2003 durante un suo viaggio nel Jianxi con lo scopo di rendere omaggio allo spirito rivoluzionario di Mao. Le circostanze della visita sono degne di nota perché ci permettono di comprendere quale sarà la linea politica di Hu, la quale cerca di "coniugare vecchie istanze socialiste e umanitarie con il nuovo corso di crescita della Cina, ancorando questo sviluppo moderno alle tradizioni rivoluzionarie del passato".[13] In questo senso la "visione scientifica dello sviluppo" cerca di coordinare impulsi politici passati e presenti.

Nella terza parte del rapporto del XVII Congresso[14], Hu Jintao descrive ampiamente che cosa si intende con "科学发展观" e cosa essa comporta. Il Presidente afferma che per costruire una società da un moderato livello di benessere è necessario applicare questo concetto. Dopo anni in cui si è data più importanza al PIL e alla crescita economica, senza considerare le possibili conseguenze di un processo di crescita sconsiderato come è stato quello cinese, Hu Jintao propone un modello di sviluppo diverso che abbia come essenza una visione scientifica, che metta al centro gli interessi delle persone (*yirenweiben* 以人为本) e che sia globale (*quanmian* 全面), coordinato (*xietiao* 协调) e sostenibile (*ke chixu* 可持续). Analizzando a uno a uno questi punti vediamo che con "scientifico" si intende uno sviluppo razionalizzato, in contrasto con la crescita selvaggia degli ultimi trent'anni; Hu, sottolineando i risvolti negativi di uno sviluppo troppo accelerato, opta per un rallentamento, per uno sviluppo "bilanciato tra crescita economica e garanzie sociali, tra regioni arretrate e avanzate, tra città e campagna, tra uomo e ambiente naturale, tra crescita interna e politica di apertura verso l'estero".[15] Il Presidente dà molta importanza anche al fattore umano: per una corretta adozione di una "visione scientifica dello sviluppo" è infatti necessario mettere al primo posto gli interessi di cittadini comuni con l'implementazione di riforme che

[13] Miranda Marina, "Mediazione e "visione scientifica": Hu Jintao al XVII Congresso del Pcc", *Mondo Cinese*, 133, 2007, pp. 5-18.
[14] Hu Jintao, "Full text of Hu Jintao's report at 17th Party Congress", *Xinhuanet*, 24 ottobre 2007, URL: <http://news.xinhuanet.com/english/2007-10/24/content_6938749_2.htm> (consultato il 23/04/2015).
[15] Miranda Marina, "'Sviluppo scientifico' ed emendamenti costituzionali – I lavori della 2° sessione della X Assemblea nazionale del popolo", *Mondo Cinese*, 118.
URL: <http://www.tuttocina.it/mondo_cinese/118/118_mira.htm#.VTjBQyHtmko> (consultato il 22/04/15).

soddisfino le loro esigenze e che non perseguano solamente obiettivi di crescita economica o finalizzati a beneficiare gli interessi di pochi rispetto a quelli degli strati di popolazione meno garantiti dal sistema. Infine, questa visione scientifica prevede uno sviluppo globale, coordinato e sostenibile, che promuova allo stesso tempo il completo sviluppo economico, sociale e umano; citando Hu Jintao è necessario sviluppare:

> "[…] a better life and sound ecological and environmental conditions, and build a resource-conserving and environment-friendly society that coordinates growth rate with the economic structure, quality and efficiency, and harmonizes economic growth with the population, resources and the environment, so that our people will live and work under sound ecological and environmental conditions and our economy and society will develop in a sustainable way."[16]

E' chiaro che nella nuova visione, finalmente, viene data grande attenzione ad una delle conseguenze più gravi della crescita economica sconsiderata della Cina, ovvero il problema ambientale, il quale assume una posizione di rilievo in questo programma di sviluppo sostenibile.[17] A partire da questo momento quella dello "sviluppo scientifico" diventerà la linea guida del Pcc per gli anni successivi: fra il 2002 ed il 2012 durante l'amministrazione Hu-Wen la necessità di adottare "processi decisionali scientifici" (*kexue juece* 科学决策) è divenuta centrale per sostenere la formulazione, implementazione e valutazione delle politiche pubbliche in aree sensibili come l'ambiente o la sanità.

Quanto detto fino ad ora ci ha permesso di comprendere meglio il significato dato a scienza e sviluppo scientifico nel contesto cinese contemporaneo. Si sarà potuto comprendere che, il termine scienza (*kexue* 科学) ha una connotazione diversa di quella data ad esso dai paesi occidentali, più che altro, gli si potrebbe attribuire la sfumatura di razionale, buono, politicamente corretto; come affermato anche da Perry Link in *An Anatomy of Chinese*: "A sentence like ni zhege kanfa bu kexue 你这个看法不科学 'this view of yours is unscientific' did not have to refer to a point of science or to any claim that the scientific method had been properly applied. It could just be a general way of saying "I don't like your view."[18] Essendo queste le basi fondanti della nozione di sviluppo scientifico, non è difficile riconoscere che quanto proposto da Hu Jintao non sempre è stato perseguito correttamente: oramai il confine fra il soddisfacimento degli interessi politici e l'impiego della scienza, intesa come una conoscenza raggiunta attraverso un metodo preciso, condiviso e replicabile, si è assottigliato fino quasi a scomparire; la letteratura ci riporta moltissimi casi di come, in nome della messa in pratica della "visione scientifica dello sviluppo" voluta dal Governo e la sua

[16] Hu Jintao, "Full text of Hu Jintao's report at 17th Party Congress", op.cit.
[17] Di come il concetto di "sviluppo scientifico" abbia influenzato il problema ambientale si parlerà meglio nel secondo capitolo. [N.d.R.]
[18] Link Perry, *An Anatomy of Chinese,* Harvard University Press, Cambridge, 2013, p. 269.

dimostrazione ad ogni costo, questo concetto venga stravolto fino ad arrivare all'alterazione di dati o ricerche pur di comprovare la scientificità di un'affermazione o di un progetto. Il volere e il dovere ad ogni costo rispettare i canoni dello sviluppo scientifico ha portato, tra l'altro, ad un condizionamento sempre più grande della ricerca: i risultati prodotti dalle indagini vengono spesso manipolati alla fonte nella sede della loro raccolta a fronte di pressioni politiche o successivamente in fase di analisi e valutazione in modo da poter presentare un rapporto in linea con quelle che sono le aspettative del Partito. Il prossimo paragrafo si occuperà di analizzare questo fenomeno individuando attori e metodi di condizionamento; prima però ritengo interessante analizzare un altro ambito molto influenzato dalla nozione di scienza e di sviluppo scientifico: quello linguistico.

In Cina, la lingua può essere un potente mezzo di manipolazione; come dimostrato nelle opere di Michael Schoenals[19] e Perry Link[20], anche il linguaggio deve essere scientifico. Tuttavia, prima di analizzare questa informazione, è necessario parlare della dualità del cinese. Da sempre in Cina c'è stata una differenza fra la "lingua ufficiale", ovvero il linguaggio formale dalla politica, e la "lingua comune", quella usata ordinariamente nella vita di tutti i giorni; una biforcazione che si è acutizzata soprattutto durante il maoismo e ancora oggi è molto forte. Entrambe possono essere definite "cinese", ma esse presentano caratteristiche distintive univoche che i cittadini cinesi devono essere in grado di destreggiare abilmente. Focalizzandosi sul linguaggio ufficiale si nota che quest'ultimo rispetto alla lingua comune ha un registro, un vocabolario e una grammatica a sé stante. Quello che più contraddistingue il linguaggio politico cinese è però la sua tendenza all'astrazione; una citazione di George Orwell si presta bene alla descrizione del fenomeno: "Words like *phenomenon, element, individual (as a noun), objective, categorical, effective, virtual, basic, primary, promote, constitute, exhibit, exploit, utilize, eliminate, liquidate*, are used to dress up a simple statement and give an air of scientific impartiality to biased judgments."[21] Questa breve citazione racchiude l'essenza del linguaggio politico ufficiale cinese, il quale è stato definito da Cao Changqing "linguaggio della frutta"[22] (*shuiguo yuyan* 水果语言): sentendo un nome proprio di frutta, come ad esempio "mela", riusciamo ad immaginarlo senza problemi nella nostra testa; ma se qualcuno dice "frutta" non è possibile avere un'immagine definita e precisa come nel primo caso. Per un politico che deve far rispettare una politica pubblica, la virtù del "linguaggio della frutta" consiste proprio nella sua ambiguità: se un ufficiale locale

[19] Schoenals Michael, *Doing Things with Words in Chinese Politics: Five Studies*, Berkley: Center for Chinese Studies, 1992.
[20] Link Perry, *An Anatomy of Chinese*, op. cit.
[21] Orwell George, *Politics and the English Language*. A Collection of Essays, Doubleday and Company Inc., New York, 1954, p. 167.
[22] Cao Changqing 曹长青, Yuyan baoli: Jiquan tongzhi de weishe liliang 语言暴力: 极权同志的威慑力量 (La violenza linguistica: il potere dell'intimidazione nei regimi dittatoriali), Zhongguo zhi chun 中国之春 n.1, 1992, p.49.

afferma che “la frutta è buona”, ma poi a livello centrale si decide che le banane non lo sono, lui potrà sempre dire che con la precedente affermazione intendeva le mele. Più le frasi sono astratte, più queste si prestano a dare spazio a interpretazioni differenti o addirittura opposte. Nomi astratti aventi “an air of scientific impartiality” sono facilmente rintracciabili nel gergo del linguaggio politico cinese; alcuni esempi sono: situazione (*xingshi* 形势), misura (*cuoshi* 措施), eseguire (*jinxing* 进行), ecc. Nella scelta dei vocaboli da usare si preferiscono quelli semanticamente più poveri a quelli più pregnanti e politicamente denotati, per fare in modo di dire tutto ma allo stesso tempo niente. Schoenals parlando di formulazioni (*tifa* 提法) politiche[23], dimostra come per il partito queste debbano essere scientifiche. La scientificità non deve essere intesa come una ricerca di formulazioni verificabili o vere; ma, più che altro, di formulazioni politicamente utili.

Sebbene la questione del linguaggio meriterebbe un’analisi più approfondita, quella che ho voluto presentare è solamente una sua veloce panoramica, il cui scopo è quello di far comprendere che, nell’analisi di ciò che orbita attorno allo sviluppo scientifico, è fondamentale prestare attenzione anche alle modalità d’uso della lingua. Non sono solo importanti i concetti teorici, ma anche come questi vengono presentati: infatti, una formulazione altamente scientifica può essere usata come forte strumento di manipolazione; è importante padroneggiare il linguaggio ufficiale se si vuole arrivare al nucleo della questione e scoprire la verità; questo non solo per quanto riguarda i discorsi politici, ma anche nella lettura dei risultati delle ricerche orientate alle politiche pubbliche, in cui è sovente l’uso di termini astratti e di conseguenza ambigui. A supporto di quanto appena affermato, trovo interessante riportare un estratto di un’intervista che Perry Link ha avuto con Wu Zuxiang, un professore della Peking University, riportato poi nel suo testo:

> “There is truth in Chinese newspaper, but you have to know how to find it. This often means reading upside down. If they say great strides have been made against corruption in Henan, you know that corruption is especially bad in Henan. If they say dozens of police were hurt in a clash with students, you know hundreds of students were injured if not killed.”[24]

1.1.2.2 Fattori influenzanti della ricerca scientifica in Cina: modalità e attori

La descrizione appena terminata è di fondamentale importanza perché permette di comprendere sotto quale spinta le evidenze scientifiche vengano manipolate in modo da rientrare in quella che viene considerata essere la norma. Si è potuto vedere che, sulla base di quella che generalizzando potremmo definire la mentalità comune cinese, il rientrare nei

[23] Schoenals Michael, *Doing Things with Words in Chinese Politics: Five Studies, op. cit., p. 9.*
[24] Link Perry, An Anatomy of Chinese, op. cit., p. 237.

canoni di scienza e sviluppo scientifico è l'unica cosa che conta veramente. Spesso però questa volontà non viene portata avanti onestamente; un caso emblematico a dimostrazione di quanto appena affermato, che non a caso si è deciso di portare a modello in questo lavoro, è appunto quello della ricerca scientifica orientata alle politiche pubbliche, la quale è frequentemente assoggetta a fattori di diversa natura; in questo paragrafo analizzeremo meglio i suoi punti deboli, come questa subisca alterazioni e chi ne è il responsabile.

Come menzionato in precedenza, le attività di ricerca in Cina sono solitamente commissionate dalle autorità governative; i dati vengono raccolti direttamente sul campo o tramite l'analisi di statistiche prodotte da governi locali. Queste brevi linee guida, in aggiunta a quanto già accennato fino ad ora e ai numerosi riferimenti presenti in letteratura ci permettono di comprendere che la *policy-oriented research* è, per sua stessa natura, esposta all'influenza di fattori socio-politici con una sua conseguente manipolazione e strumentalizzazione. Parlando dell'influenza politica, Daniele Brombal in un suo articolo riporta che: "Nel caso della Cina contemporanea, è possibile individuare due tendenze principali: (a) la capacità del discorso politico del Partito-Stato di delimitare i confini di domande, ipotesi e strumenti di ricerca considerati come "accettabili", ovvero in linea con la retorica dominante; (b) l'esistenza di tematiche politicamente sensibili, con la conseguente difficoltà di accedere alle fonti di informazione necessarie alla ricerca."[25] La prima deriva dal forte potere dell'autorità statale in Cina, la quale, attraverso il controllo dell'agenda degli istituti di ricerca, è in grado di definire cos'è lecito o meno e di limitare il raggio d'azione dei ricercatori; anche un uso preimpostato della lingua influisce profondamente sul processo (cfr. par. 1.1.2.1), le fondamenta del discorso ufficiale sono infatti costruite in base agli obiettivi di sviluppo stabiliti dal Pcc. La seconda tendenza è conseguenza diretta della prima: le imposizioni del Governo centrale portano alla nascita di tematiche sensibili, tanto che in letteratura la ricerca cinese viene definita come "*politically sensitive*". La sensibilità attribuita ad essa varia in rispetto alla percezione dei diversi attori politici in base alla loro funzione, alla loro ambizione e all'eventuale esistenza di interessi economici; non sempre gli interessi degli attori chiamati in causa durante il processo corrispondono a quelli dei committenti e questo porta alla nascita di numerose controversie. È difficile però distinguere a quale delle due tendenze sia riconducibile una determinata pressione politica; sicuro è invece che tutto ciò impedisce la produzione di evidenze scientifiche attendibili.

Alcuni esempi pratici di quanto finora espresso solo con la teoria saranno utili a far comprendere la diffusione e la gravità di questo fenomeno in Cina. Rappresentativa della questione è l'esperienza personale avuta dal summenzionato Daniele Brombal, che nel 2008

[25] Brombal Daniele, "*La Politicizzazione della Ricerca Orientata alle Politiche Pubbliche*", op. cit., pp. 2-3.

ha preso parte con il ruolo di coordinatore operativo ad una ricerca sino-italiana sulla sanità rurale.[26] L'obiettivo della ricerca era quello di sostenere lo sviluppo di politiche pubbliche in ambito socio-sanitario, con lo scopo di garantire equamente l'accesso ai servizi sanitari nelle aree rurali. I primi problemi si riscontrarono già in fase di definizione del protocollo di ricerca, quando alla proposta di inserire nell'indagine tematiche riguardanti l'accesso ai servizi sanitari di base, la controparte cinese si pronunciò contraria, "assicurandosi che le attività in oggetto toccassero esclusivamente problematiche in linea con la retorica governativa e le relative strategie di comunicazione e propaganda."[27] Durante la successiva attività di ricerca sul campo, i problemi maggiori furono posti dai funzionari locali, i quali, preoccupati di una possibile valutazione negativa, cercavano di impedire le indagini in luoghi in cui le famiglie vivevano in condizioni di privazione. Terminata l'indagine, le due parti analizzarono i dati raccolti in separata sede; i risultati dell'analisi svolta dal personale cinese riportavano che il tassa di mancata ospedalizzazione era attorno al 30%, mentre al personale italiano risultava un tasso del 45%. Brombal afferma che "Alla richiesta di chiarimenti […]. La spiegazione consiste nel riaffermare la necessità di analizzare i dati con "scientificità" (*kexuexing* 科学性) ovvero tenendo conto del contesto in cui la ricerca si inserisce, nonché dello scopo della stessa in termini di supporto all'evoluzione delle politiche nazionali."[28] E' da notare come il 30% della controparte cinese fosse in linea con il tasso del censimento effettuato quattro anni prima; ammettere di aver prodotto un risultato peggiore rispetto al passato sarebbe stato sconveniente sia per i singoli funzionari locali che per l'immagine del Governo centrale. Passando ad un altro esempio, un rapporto della U.S.-China Economic and Security Review Commision[29] dimostra come nelle statistiche economiche cinesi prodotte siano presenti fenomeni di manipolazione ed omissione; l'autore infatti constata che la qualità e veridicità delle ricerche cinesi è molto discutibile: queste, paragonate a quelle statunitensi o europee, sono da considerarsi meno affidabili. Le criticità ad esse associate comprendono: un'area di copertura incompleta per la raccolta dati delle indagini, problemi di misurazione, presentazione e manipolazione di dati e statistiche, forti influenzamenti socio-politici ed economici. Le indagini statistiche sono il metodo principale di raccolta dati, ma la loro copertura non è mai completa; inoltre, essendo il lavoro statistico decentralizzato, non c'è una standardizzazione e quindi queste vengono compilate differentemente in base alla zona in cui i dati sono stati raccolti. La qualità delle misurazioni statistiche è quindi variabile: a

[26] Brombal Daniele, "*Politicizzazione della Ricerca Orientata alle Politiche Pubbliche nella Repubblica Popolare Cinese*", op. cit.
[27] Brombal Daniele, "*La Politicizzazione della Ricerca Orientata alle Politiche Pubbliche*", op. cit., p. 3.
[28] Brombal Daniele, "*Politicizzazione della Ricerca Orientata alle Politiche Pubbliche nella Repubblica Popolare Cinese*", op. cit., p. 189.
[29] Koch-Weser Iacob N., "The Reliability of China's Economic Data: An Analisys of National Output", *U.S.-China Economic and Security Review Commision Staff Research Project*, Washington, 2013, URL: http://alturl.com/wu3tsf (accesso il 03/05/2015)

ufficiali più virtuosi se ne contrappongono altri poco rispettosi delle normative. Il governo inoltre non divulga quali sono le misure utilizzate nei calcoli e frequentemente si assiste alla revisione delle statistiche, anche con cifre molto differenti, molto tempo dopo la loro pubblicazione; ad esempio il valore del PIL viene modificato spesso dopo la sua divulgazione e questo rende dubbia la sua affidabilità. Aziende private o statali hanno degli incentivi a falsificare i dati sia per evitare il pagamento di tasse o sanzioni, sia per compiacere gli ufficiali governativi; solitamente questo è un fenomeno tipico a livello locale e si ritiene che il Governo centrale metta in atto delle misure correttive, ma la verità che emerge dal rapporto è che esso stesso effettua aggiustamenti e revisioni. L'ultimo esempio che voglio qui riportare ha suscitato grande scalpore in patria e all'estero. Nel febbraio 2013, un avvocato pechinese si è visto rifiutare senza giustificato motivo l'accesso a delle informazioni relative a una ricerca sull'inquinamento del suolo nazionale, anche a fronte di una legge nazionale che incoraggia l'accesso pubblico a questo tipo d'informazioni. Esperti ambientali ritengono che la decisione governativa sia stata presa a fronte dei risultati molto negativi della ricerca effettuata che avrebbero potuto mettere in pericolo la stabilità sociale con l'insorgimento di rimostranze popolari. L'episodio è quindi una chiara dimostrazione di come interessi politici siano un'influenza negativa non solo durante il processo di ricerca, ma anche in fase di comunicazione dei dati ottenuti qualora questi non siano considerati accettabili.

Questi esempi uniti a quanto affermato dalla letteratura hanno permesso di conoscere le modalità di strumentalizzazione della ricerca e anche di comprovare definitivamente che la *policy-oriented research* viene continuamente influenzata in ogni sua fase da fattori di natura socio-politica ed economica. L'ultima parte di questa analisi ha lo scopo di approfondire meglio quali sono gli attori e le loro motivazioni. Sebbene i partecipanti al processo di ricerca siano molteplici, possiamo affermare con certezza che, almeno per quanto riguarda la Cina, coloro che più di tutti pongono in essere limiti e costrizioni sono i funzionari governativi ad ogni livello, in modo particolare quelli a livello locale. La teoria che li spinge è quella del "*shuzi chu guan, guan chu shuzi* 数字出官，官出数字", ovvero del "i dati creano il governatore, il governatore crea i dati"; questo perché le opportunità di avanzamento di carriera e i finanziamenti vengono loro concessi da funzionari di partito di livello superiore sulla base delle loro performance. Il loro interesse principale è quindi quello di rispettare gli obiettivi prefissati dal Partito e di evitare valutazioni negative; per farlo adottano qualsiasi mezzo, tra cui, come si è potuto vedere attraverso gli esempi formulati precedentemente, la restrizione del campo d'azione per i ricercatori o attraverso la manipolazione dei dati statistici che non incontrerebbero il favore degli enti governativi centrali. Oltre a queste cause socio-politiche, è importante tenere in considerazione anche gli interessi personali dei singoli: ad esempio frequentemente i funzionari locali agevolano un progetto o un'industria particolare in cambio di un compenso economico o di un posto nel consiglio

d'amministrazione. In ogni caso, la manipolazione avviene, seppure in maniera più subdola, anche a livello centrale attraverso imposizioni di varia natura e con la poca trasparenza.

L'analisi svolta in questa prima parte del capitolo ha voluto essere una descrizione di un problema di rilevanza nazionale in Cina, che tutti conoscono ma di cui, a causa della forte censura imposta dal Partito, difficilmente si parla nella letteratura in lingua originale. Tuttavia, la rilevanza della questione sta diventando di portata internazionale: essendo il volume della produzione scientifica cinese tra i più grandi a livello mondiale, sono moltissimi i paesi a farne uso per i più svariati motivi; come si è visto, le difficoltà poste in essere durante il processo di ricerca e nelle sue fasi successive portano a risultati di dubbia veridicità; la loro diffusione ed il loro utilizzo al di fuori dei confini nazionali potrebbe avere ripercussioni potenzialmente negative che, purtroppo per noi, restano ad oggi imprevedibili.

1.2 CASO DI STUDIO: LE POLITICHE AMBIENTALI IN CINA

Nella prima parte di questo capitolo si è potuto appurare che la ricerca orientata alle politiche pubbliche (*policy-oriented research*) viene influenzata da fattori di diversa natura. In questa seconda parte, questo lavoro si propone di esaminare in che modo ciò accada attraverso l'analisi di un caso di studio, ovvero l'ambito delle politiche ambientali nella Cina contemporanea. È infatti possibile considerare questo settore come indicativo di tali tematiche poiché caratterizzato da: forte attenzione politica, presenza di interessi (economici, politici, sociali) di natura eterogenea, larga presenza di attività di ricerca tese a orientare lo sviluppo delle politiche. Solitamente quando si accostano i termini Cina e ambiente le notizie che si leggono sono di questo genere:

> "…nell'estate 2011 la Cina viene colpita dalla peggiore siccità degli ultima sessant'anni;[30] la scarsità di precipitazioni ha ridotto rispettivamente del 60% e dell'87% la superfice del Dongting e del Poyang. Precipitazioni inferiori del 60% rispetto alla media hanno colpito anche il fiume cinese più lungo, lo Yangtze, e con esso alcune regioni lungo il suo medio e basso corso, tra le quali Hubei, Hunan, Jiangxi, Anhui e Jiangsu. Nello stesso anno, nella provincia dello Zhejiang la peggiore inondazione degli ultimi 56 anni colpisce la provincia dello Zhejiang[31], 241600 ettari di terreno coltivabile vengono distrutti e 1846 aziende sono costrette a chiudere."

[30] Fang Yang, "China's Two Largest Fresh Water Lakes Shrink Drastically Amid Persistent Drought", *Xinhua net* (articolo in linea), 2011, URL: http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-05/29/c_13899824.htm (consultato il 05/05/2015).
[31] "Worst Flooding in 56 Years Hits Zhejiang Province", *China.org.cn* (articolo in linea), giugno 2011, URL: http://china.org.cn/environment/2011-06/21/content_22824934.htm (consultato il 05/05/2015).

E ad esempio:

> "…nel febbraio 2014 gli scienziati cinesi hanno affermato che l'inquinamento atmosferico del Paese ha raggiunto livelli tali da potere essere paragonato ad un *inverno nucleare*."[32]

Questi sono solamente due esempi, ma la rete e le testate nazionali ed internazionali sono pieni di casi simili; ciò avviene perché la questione ambientale cinese negli ultimi trent'anni è diventata sempre più complessa e sempre più concerne i cittadini; le sue cause e implicazioni interessano contemporaneamente la sfera politica, economica, sociale e culturale.[33] La stampa solitamente si focalizza su situazioni ambientali anomale o su casi di inquinamento più grave, ma solo raramente va più a fondo analizzando quello che c'è alle fondamenta di questi fenomeni; in questa seconda parte invece l'intento è proprio quello di analizzare ciò che sta alla loro base, ovvero *in primis* le emissioni inquinanti, ed inoltre la scarsa efficacia delle politiche ambientali che con la loro scorretta implementazione hanno portato la società cinese a questa situazione critica.

Quello delle politiche ambientali è uno degli ambiti che maggiormente rispecchia quella che si è descritto essere la situazione in Cina, ovvero ricerche fortemente controllate, manipolazione dei risultati ottenuti e delle statistiche, attuazione di politiche che seguano i princìpi dello sviluppo scientifico e mancanza di apertura verso il pubblico. La rappresentatività, e la conseguente attendibilità del settore, sono dovute a diversi fattori:

I. <u>Larga presenza di attività di ricerca tese a orientare lo sviluppo delle politiche ambientali</u>. Come vedremo in un successivo paragrafo la situazione ambientale cinese è grave, in quanto l'inquinamento atmosferico, delle acque e del suolo ha già raggiunto livelli critici creando preoccupazione a livello mondiale. Consapevole della situazione, il governo promuove attività di ricerca, che hanno lo scopo di orientarlo nella definizione di politiche pubbliche adatte a porre rimedio al problema.

II. <u>Forte attenzione politica</u>. Il Governo centrale cinese, soprattutto nell'ultimo decennio, ha aumentato gli investimenti ed il suo impegno per la sostenibilità ambientale, ha accelerato formulazione e implementazione di leggi e politiche *ad hoc* e ha posto in essere numerose istituzioni ed organizzazioni ambientali.[34] La questione ambientale è divenuta di portata nazionale e richiede l'utilizzo di tutte le forze disponibili: per

[32] Kaiman Jonathan, "China's Toxic Air Pollution Resembles Nuclear Winter, Say Scientists", *The Guardian* (articolo in linea), febbraio 2014, URL: http://www.theguardian.com/world/2014/feb/25/china-toxic-air-pollution-nuclear-winter-scientists (consultato il 05/05/2015).
[33] Gobbicchi Alessandro, *La Cina e la Questione Ambientale,* FrancoAngeli, Milano, 2012.
[34] Kostka G., Mol A.P. J., "Implementation and Participation in China's Local Environmental Politics: Challenges and Innovations", in *Journal of Environmental Policy and Planning*, vol. 15, n. 1, 2013, pp. 3-16.

questo motivo il governo cinese sta agendo su molteplici fronti, tra cui quello legislativo, finanziario e fiscale. Tuttavia, l'elaborazione di una politica ambientale veramente efficace comporta il coordinamento di diversi fattori: non solamente quelli ambientali, ma anche economici, politici, sociali e culturali. La criticità della loro coordinazione consiste nel fatto che i processi propri di ciascun ambito possono influenzare gli altri creando risultati inattesi.[35] Inoltre, tema caldo degli ultimi anni è quello della divulgazione di notizie e il conseguente coinvolgimento della popolazione nella definizione di politiche ambientali; in questo caso la difficoltà del Partito è che questo possa portare a livelli di consapevolezza che mettano in crisi la posizione di predominio politico e la stabilità del regime, e per i quali non ha ancora elaborato risposte socialmente accettabili.[36]

III. Presenza di interessi (economici, politici, sociali) di natura eterogenea. Nel paragrafo cfr. 1.1.2.2 si sono presentati i fattori influenzanti della ricerca scientifica in Cina e sono proprio quegli stessi fattori che concorrono a condizionare la corretta implementazione delle politiche ambientali. Si è visto che solitamente la ricerca viene manipolata sia a livello centrale che locale: lo stesso capita con l'implementazione delle politiche ambientali cinesi. Nel 1986 Deng Xiaoping affermò: "Our country has no tradition of observing and enforcing laws."[37], e si potrebbe affermare che da allora poco è cambiato. C'è innanzitutto una divergenza fra le politiche ambientali nazionali divulgate dal Partito e gli effettivi interessi dei governi locali, che porta quest'ultimi ad applicare le politiche solamente quando c'è una costante e severa attenzione dal centro.[38] In generale, la letteratura dimostra che nell'ideare le strategie migliori per applicare a livello locale quando emanato dal governo, i funzionari locali abitualmente adottano misure riviste e personalizzate in modo che riescano a convivere con i loro interessi particolaristici: capita spesso che per un funzionario locale sia più vantaggioso favorire un'impresa altamente inquinante non facendole rispettare le limitazioni imposte dalla legge in cambio di un ritorno economico; questo verrà poi ovviato con la manipolazioni dei dati contenuti nei rapporti inviati al Dipartimento di Protezione Ambientale locale. [39]

Altro spunto di riflessione interessante che conferma maggiormente il valore delle politiche ambientali come perfetto caso di studio e prova di quanto affermato in precedenza in questo lavoro, è la correlazione esistente fra il concetto di sviluppo scientifico e ambiente.

[35] Gobbicchi Alessandro, *La Cina e la Questione Ambientale,* op. cit.
[36] Ibidem, p. 13.
[37] Deng Xiaoping, *Fundamental Issues in Present Day China,* Foreign Language Press, Beijing, 1987, p. 145.
[38] Kostka G., Mol A.P. J., "Implementation and Participation in China's Local Environmental Politics: Challenges and Innovations", op. cit.
[39] Gobbicchi Alessandro, *La Cina e la Questione Ambientale,* op. cit.

Nell'affermare il concetto di 科学发展, Hu Jintao sottolinea l'importanza 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 e una crescita economica che non implichi la distruzione delle risorse."[40] Nel 2005 con le "Decisioni del Consiglio di Stato riguardo l'Implementazione dello Sviluppo Scientifico dello Sviluppo e il Rafforzamento della Protezione Ambientale"[41] le indicazioni di Hu Jintao vengono ufficialmente attuate ribadendo l'utilizzo di una visione scientifica dello sviluppo come guida per il lavoro di protezione ambientale; inoltre, con un cambio di priorità, l'aspetto ambientale non viene più considerato subordinato a quello economico. Dello stesso anno è anche l'*11° Piano quinquennale per lo sviluppo* (2006-2010), che segna maggiormente il passaggio da una percezione ambientale fondata su considerazioni economiche a una più *scientifica* e sostenibile. Questi sono solo i primi di una lunga serie di documenti in cui risalta l'importanza della realizzazione di politiche ambientali *scientifiche*, ma come vengono realmente realizzate? Il governo ha proclamato la propria competenza esclusiva in materia di protezione ambientale; le politiche vengono solitamente studiate e attuate dopo ricerche e studi in loco che dovrebbero fornire dati oggettivi. In realtà, sono stati istituiti centri di ricerca sotto la guida del governo stesso, in modo da permettere il controllo sulla produzione e diffusione dei dati, i quali a loro volta sono spesso, come avremo modo di vedere nella sezione successiva, già stati falsificati alla fonte da imprese e/o governi locali. In ogni caso, l'accentramento della ricerca si rivela utile nella produzione dei rapporti finali, a loro volta spesso manipolati per fornire delle "interpretazioni scientificamente plausibili, socialmente accettabili, e politicamente gestibili".[42] Il controllo del sapere in altri termini è utilizzato come strumento per impedire ai cittadini di conoscere realmente la gravità dei fenomeni ambientali, permettendo al governo di dimostrarsi attento alla situazione ambientale del Paese e, allo stesso tempo, di gestire facilmente possibili disordini sociali ad essi dovuti.

Come si è visto, le politiche ambientali sono un ottimo spunto per il nostro caso di studio. Nei prossimi paragrafi verrà presentato un breve *excursus* storico sulla politica ambientale del governo e l'azione legislativa a partire dagli anni '70 del ventesimo secolo ad oggi, in modo che il lettore possa avere una conoscenza basilare dei progressi ottenuti in questo campo. Si proseguirà poi con la dimostrazione di come, nonostante i grandi sforzi governativi in campo legislativo, la situazione ambientale attuale cinese sia ancora complessa; infine se ne darà una possibile motivazione individuabile nella scarsa attendibilità dei dati.

---

[40] Ibidem, p. 61.

[41] State Council, "Decision of the State Council on Implementing Scientific Outlook on Development and Strengthening Environmental Protection", *State Council Document no. 39* (articolo di linea), 2005, URL: http://english.mep.gov.cn/Policies_Regulations/policies/Frameworkp1/200712/t20071227_115531.htm (consultato il 08/05/2015).

[42] Gobbicchi Alessandro, *La Cina e la Questione Ambientale,* op. cit., p. 222.

1.2.1 La politica ambientale: organizzazione amministrativa e produzione legislativa in Cina

La suddivisione amministrativa cinese si basa su cinque i livelli di governo locale: provincia/ municipalità/regione autonoma, prefettura/città, contea/distretto, township/sottodistretto, villaggio/quartiere. Nel sistema legislativo cinese ogni legge, in base all'organo amministrativo che l'ha promulgata, ha un diverso grado di importanza. A livello gerarchico, l'Assemblea Nazionale del Popolo (*quanguo renmin daibiao dahui* 全国人民代表大会) è l'organo con la maggiore autorità: si occupa della promulgazione delle leggi fondamentali e della loro supervisione e può inoltre modificare la Costituzione. Riunendosi solamente una volta all'anno, le sue attività vengono condotte in gran parte dal Comitato Permanente dell'Assemblea Nazionale del Popolo (*quanguo renmin daibiao dahui changwu weiyuanhui* 全国人民代表大会常务委员会), che si riunisce ogni due mesi ed ha il compito di emanare tutte quelle leggi non classificabili come fondamentali. Il Consiglio di Stato (*guowuyuan* 国务院) è l'organo esecutivo ed amministrativo principale; da esso dipendono anche i vari ministeri. Le funzioni del Consiglio di Stato sono molteplici, ed 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 Permanente, 4) la supervisione del lavoro dei dipendenti ministeri e commissioni".[43] Nella scala gerarchica sono successivamente collocati regolamenti emanati dai ministeri, seguiti da quelli dei governi locali.

Per quanto riguarda l'organizzazione della protezione ambientale, subito al di sotto dei due organi massimi si trova il Ministero della Protezione Ambientale (MPA) istituito nel 2008, che come gli altri ministeri è alle dipendenze del Consiglio di Stato. L'MPA, assieme ai Ministeri dell'Agricoltura, dell'Energia, delle Foreste e delle Risorse Idriche, ha il potere di emanare regolamenti amministrativi a livello nazionale.[44] I compiti di questo Ministero sono molteplici e variegati; tra i principali ricordiamo: la delineazione degli indirizzi nazionali per quanto riguarda la protezione ambientale, la formulazione di leggi, regolamenti e piani di protezione ambientale, l'organizzazione della rete di controllo sul territorio nazionale e la successiva supervisione, guida e coordinazione delle attività di protezione ambientale sia a livello nazionale che locale. Al livello inferiore si trovano i Congressi Locali del Popolo che possono adottare regolamenti locali fintantoché questi rispettino quanto enunciato nelle leggi emanate dagli organi superiori. A livello locale, sono state istituiti i dipartimenti del ministero per la protezione ambientale responsabili perlopiù del monitoraggio e controllo

[43] Gobbicchi Alessandro, *La Cina e la Questione Ambientale,* op. cit., p. 98.
[44] Ibidem, p. 99.

dell'ambiente; [45] i leader dei governi locali sono invece responsabili dell'attività di protezione ambientale: i risultati in questo campo sono utilizzati in sede di valutazione del loro operato e hanno quindi una grande importanza nell'attuazione delle politiche ambientali.[46] Ai dipartimenti di protezione ambientale locale spetta il compito di rendere effettiva la politica intrapresa dal governo. Esistono dipartimenti provinciali, di prefettura, municipali e di contea e ognuno di essi risponde a quello gerarchicamente superiore fino ad arrivare a quello provinciale che risponde direttamente al governo. Tutti i dipartimenti locali hanno una doppia dipendenza: a livello finanziario dipendono dai governi locali (dipendenza orizzontale), a livello di supervisione tecnica e legislativa dipendono in larga misura dagli uffici dei ministeri dell'ambiente gerarchicamente superiori (dipendenza verticale). Le fonti del diritto cinese in questo ambito su cui si basano le decisioni dei suddetti organi sono molteplici: le più importanti sono la Costituzione, gli accordi internazionali, le leggi fondamentali, le disposizioni ministeriali, gli standard nazionali e le disposizione emanate a livello provinciale e locale. Nella stesura delle leggi ambientali tre sono i principi di riferimento[47]:

1. Priorità alla prevenzione: afferma che piuttosto che combatterlo, è preferibile prevenire l'inquinamento;
2. Chi inquina paga: l'autore del danno causato all'ambiente dovrà risarcirlo;
3. Controllo mediante regolazione: i governi locali sono responsabili dell'applicazione delle leggi e dello sviluppo di un efficiente sistema di salvaguardia ambientale.

Nel caso in cui le leggi non vengano osservate, sono previste sanzioni penali, amministrative, civili ed economiche di diversa tipologia in base alla natura dell'inadempienza.

La storia del diritto ambientale cinese è abbastanza recente: a livello centrale, nei primi anni dopo la proclamazione della Repubblica, non esisteva una strategia per la risoluzione dei problemi ambientali; solo nel 1972 con la partecipazione a Stoccolma alla *United Nations Conference on Human Environment* voluta da Zhou Enlai (周恩来) la Cina iniziò ad agire concretamente in questo campo. Sintetizzando quanto riportato da Alessandro Gobbicchi nel suo lavoro "La Cina e la questione ambientale", verranno qui di seguito riportati in maniera schematica i fatti di maggior interesse per quanto riguarda l'evoluzione della legislazione ambientale in Cina:

[45] Palmisano Vincenzo Roberto, "Breve introduzione alla tutela legale dell'ambiente in Cina.", *Cina e Diritto* (articolo in linea), 2014, URL: http://cinaediritto.blogspot.it/2014/11/breve-introduzione-alla-tutela-legale.html (consultato il 08/05/2015).
[46] Gobbicchi Alessandro, *La Cina e la Questione Ambientale,* op. cit., p. 122.
[47] Gobbicchi Alessandro, *La Cina e la Questione Ambientale,* op. cit., 100.

1972	o Stoccolma, *United Nations Conference on Human Environment*: viene sottolineata la relazione fra sviluppo economico e degrado ambientale. La Cina inizia ad essere consapevole dei suoi problemi ambientali; o Adozione del principio delle "tre simultaneità"[48]: la progettazione, la costruzione e la messa in opera di un'impresa devono coincidere con la progettazione, la costruzione e la messa in opera di impianti anti-inquinamento.
1973	o Prima Conferenza Nazionale sulla Gestione dell'Ambiente, in cui vengono elaborate le prime strategie ambientali e redatti due documenti, tra cui le "Regole riguardanti la protezione e il miglioramento dell'ambiente" [49], che contengono delle direttive riguardanti la pianificazione delle industrie, la protezione del suolo e delle acque, il controllo dell'inquinamento, etc.; queste fungeranno da legge ambientale per i cinque anni seguenti.
1978	o Modifica alla Costituzione: lo Stato si proclama responsabile della protezione dell'ambiente e della prevenzione dell'inquinamento.
1979	o Durante la Conferenza Nazionale sull'Ecologia viene approvata la prima versione della "Legge di protezione ambientale", che regola i principi della salvaguardia dell'ambiente e definisce le responsabilità nel campo ambientale a livello centrale, provinciale, regionale e municipale. Alcuni dei punti fondamentali della legge sono: inclusione del sistema delle "tre simultaneità", il principio del "chi inquina paga", disposizione sulla stesura di un rapporto riguardante gli effetti ambientali prima dell'approvazione di nuovi progetti, la definizione di un sistema di sanzioni, la promozione della ricerca.
1981-85	o 6° Piano quinquennale[50]: il primo nel quale la protezione ambientale viene citata. Viene auspicata l'adozione di misure per ridurre il consumo di energia, anche attraverso l'introduzione di un sistema di sanzioni e ricompense come incentivo alla salvaguardia dell'ambiente; viene inoltre citato il bisogno di sensibilizzare la popolazione; o **1983**: il vice premier del tempo, Li-Peng, dichiara la protezione

[48] ""Three simultaneities" system and its supervision", *sinoitaenvironment.org*, (articolo in linea), URL: http://www.sinoitaenvironment.org/ReadNewsex1.asp?NewsID=248 (consultato il 08/05/2015).
[49] Qu Geping, *Enviromental Management in China*, China Environmental Science Press, Beijing, 1991
[50] "The 6th Five-Year Plan (1981-1985)", *china.org.cn*, URL: http://www.china.org.cn/english/MATERIAL/157619.htm (consultato il 18/05/2015).

	ambientale una delle politiche fondamentali dello Stato. Si inizia a parlare di politica di prevenzione dell'inquinamento, non più solo di controllo;[51] o **1984**: Documento 135, emanato dal Consiglio di Stato, con il quale viene imposta l'interruzione dei processi ad alto impatto ambientale alle imprese minori.
1989	o Dopo un periodo di prova decennale, viene approvata la versione ufficiale della "Legge di protezione ambientale". [52] Rispetto alla precedente vengono introdotte cinque nuove regolamentazioni: il sistema dei permessi degli emissioni, il sistema di responsabilità ambientale, la valutazione della qualità ambientale delle città, il controllo centralizzato dell'inquinamento, il trattamento con tempo prefissato che impone alle imprese inquinanti di adeguarsi a quanto imposto dalla nuova legge entro periodi di tempo prestabiliti. La legge è un buon risultato a livello legislativo, ma allo stesso tempo il governo riduce il budget dell'Agenzia Nazionale per la Protezione Ambientale (ANPA), rendendo pertanto ardua l'applicazione della legge.
1994	o Piano ambientale della Cina 1991-2000 pubblicato dall'ANPA. Nel piano vengono elencati gli obiettivi da raggiungere entro l'anno 2000 e le politiche attraverso le quali farlo. Tra i punti importanti del documento l'adozione di una strategia di sviluppo sostenibile, l'utilizzo di strumenti economici atti a bloccare l'inquinamento e la promozione di un'industria della protezione ambientale. La protezione ambientale è definita politica di base per lo sviluppo economico e sociale a ogni livello, sia centrale che locale; o Agenda 21 della Cina[53], in cui il governo indica i punti salienti della strategia per il futuro del Paese: popolazione, sviluppo e anche ambiente.
1996-2000	o 9° Piano quinquennale[54]: al suo interno viene formulato il "Piano nazionale per il controllo totale dello scarico dei principali agenti inquinanti nel 2000" ed il "China trans-century green project", progetto

[51] Sinkule B., Ortolano L., *Implementing Environmental Policy in China*, Praeger, Westport, 1995, p. 5.
[52] "Environmental Protection Law of the People's Republic of China", *china.org.cn*, dicembre 1989, URL: http://www.china.org.cn/english/environment/34356.htm (consultato il 08/05/2015).
[53] *China's Agenda 21*, 1994, URL: http://www.acca21.org.cn/ca21pa.html (consultato il 18/05/2015).
[54] Li Peng, "Ninth five years plan in retrospect", *china.org.cn*, marzo 1996, URL: http://www.china.org.cn/95e/95-english1/2.htm (consultato il 18/05/2015).

	in tre fasi, ognuna della durata di cinque anni, che mira a ridurre diverse tipologie di inquinamento. o **1997**: - Alla fine di quest'anno sono state promulgate oltre a molte leggi nazionali (tra le più importanti ricordiamo la "Legge sulla conservazione dell'energia"), più di 400 standard ambientali e più di mille regolamenti a livello provinciale; - Firma del protocollo di Kyoto (in vigore dal 2005) con il quale nel periodo 2008-2012, 37 paesi industrializzati si impegnano a diminuire le emissioni di gas serra del 5%. La Cina, in qualità di paese in via di sviluppo, non ha però alcuna limitazione per quanto riguarda le emissioni inquinanti.
2001-2005	o 10° Piano quinquennale[55]: il governo oltre alla politica di prevenzione e controllo, opta per l'adozione di misure atte a diminuire l'elevato consumo di energia. Sebbene non vengano programmati obiettivi concreti, nel piano si parla anche di aumentare l'utilizzo dell'energia rinnovabile, come quella solare, eolica e geotermica; o 2002: "Legge sulla produzione pulita", il cui scopo è quello di cercare di ridurre l'inquinamento alla fonte con l'utilizzo di misure per migliorare l'uso delle fonti di energia e delle risorse primarie, volte ad incoraggiare l'utilizzo di dispositivi tecnologicamente avanzati; o 2003: "Legge sulla Valutazione dell'Impatto Ambientale (VIA)", che stabilisce la necessità di effettuare una valutazione del possibile impatto ambientale prima della costruzione di un nuovo progetto, da inviare poi al locale UPA che darà o meno il via libera ad esso; o 2004: -Hu Jintao presenta il concetto di sviluppo scientifico, auspicando uno sviluppo armonico fra ambiente, risorse ed economia (vedi cfr. 1.1.2.1); - Wen Jiabao introduce il "Pil verde", un indice di sviluppo economico che calcola le conseguenze ambientali della crescita tenendo conto anche delle perdite derivanti dall'inquinamento e lo sfruttamento delle risorse naturali.

[55] Zhu Rongji, "Report on the Outline of the Tenth Five-Year Plan for National Economic and Social Development", *gov.cn,* 2001, URL: http://www.gov.cn/english/official/2005-07/29/content_18334.htm (consultato il 18/05/2015).

2006-2010	o 11° Piano quinquennale, al cui interno è contenuto anche il "Piano nazionale di protezione ambientale 2006-2010"[56] che denuncia la scarsa applicazione delle leggi negli anni precedenti e lo scarso potere deterrente delle sanzioni alle imprese inquinanti e propone le nuove direttive ed obiettivi da perseguire per realizzare una protezione ambientale più efficace; o **2006**: durante il 6° Congresso Nazionale della Protezione Ambientale si parla di "3 trasformazioni": riguardano il cambio delle modalità di azione e della mentalità nei confronti delle tematiche ambientali: l'attuazione di un modello di sviluppo che consideri allo stesso tempo crescita economica e ambiente, che concepisca la protezione dell'ambiente come parte integrante del processo e che non si limiti ad essere la pura espressione della volontà decisionale dello Stato, ma che coinvolga elementi come la popolazione e il business; o **2008**: - l'ANPA (Ufficio Nazionale della Protezione Ambientale) viene elevato di rango e diventa Ministero della Protezione Ambientale (MPA); - "Legge sull'economia circolare": concetto presentato per la prima volta da Jiang Zemin (江泽民) nel 2002 che consiste in una riflessione sul rapporto esistente fra ecosistema e sistema socioeconomico. Attraverso il sistema delle tre R (riduzione, riciclo, riutilizzo), l'economia viene concepita in stretta relazione con l'aspetto ecologico e ambientale, sviluppandosi tenendo conto dei problemi della disponibilità delle risorse e all'efficienza con cui vengono impiegate.
2010-2015	o 12° Piano quinquennale[57]: per la prima volta vengono messi in rilievo la questione ambientale ed il problema del cambiamento climatico e viene sottolineato il bisogno di emanare politiche *ad hoc.* Gli obiettivi principali riguardanti il settore ambientale sono: riduzione del 17% delle emissioni di carbonio per unità di PIL e del 16% dell'intensità energetica, un aumento dell'11,4% dell'utilizzo di energia non fossile, una riduzione dell'8% del biossido di zolfo e dell'ossigeno chimico, riduzione del 30% dell'intensità di acqua consumata per unità di

[56] China National Environmental Protection Plan in the Eleventh Five-Years (2006-2010), *english.mep.gov.cn*, URL: http://english.mep.gov.cn/down_load/Documents/200803/P020080306440313293094.pdf (consultato il 18/05/2015).

[57] Boyd Olivia, Copsey Tan, "China's Green Revolution Energy, Environment and the 12th Five-Year Plan", *Chinadialogue*, 2011, URL: https://www.chinadialogue.net/UserFiles/File/PDF_ebook001.pdf (consultato il 18/05/2015).

	prodotto industriale, il rimboscamento di 600 milioni di ettari. Gli investimenti per la protezione ambientale saranno di 3 trilioni di yuan.
2015	o Nuova "Legge di Protezione Ambientale"[58]: modifica della vecchia legge approvata nell'aprile 2014 ed entrata in vigore il 1 gennaio 2015. Gli articoli sono passati dai 49 della vecchia legge approvata nel 1989 a 70. Molti gli ambiti a cui si rivolge, fra i quali: una revisione delle sanzioni, un nuovo sistema di permessi per le imprese, apertura verso le ONG (Organizzazioni Non-Governative) riconosciute per la promozione di contenziosi civili contro imprese inquinanti, etc.

Quanto qui sopra indicato rappresenta solo una minima parte delle legge e regolamenti emanati durante gli anni; ci si è soffermati solo su quelli che possono essere considerati i momenti più significativi. In realtà, in un tempo relativamente breve, la Cina è stata in grado di creare un quadro legislativo piuttosto completo, in cui moltissime sono anche le leggi "minori", i regolamenti amministrativi, i decreti, le misure e gli standard e le normative e regolamenti della autorità locali, tra cui: la "Legge per la prevenzione dell'inquinamento delle acque", "Misure in materia di sanzioni amministrative a protezione dell'ambiente", etc. Sebbene la regolamentazione ambientale sia da ritenersi nel complesso esaustiva, la sua applicazione concreta non è mai stata sufficiente. I motivi di questa scarsa applicazione sono molteplici: (a) i testi delle leggi sono piuttosto generici e vaghi e lasciano quindi grande arbitrio a coloro che dovrebbero interpretarli; [59] (b) le norme sono spesso in contraddizione fra di loro; (c) un processo di decentralizzazione non riuscito che comporta una coesione amministrativa fra stato e regioni poco efficace; (d) presenza di conflitti di interessi a livello locale causati da autorità per le quali è più conveniente appoggiare lo sviluppo di attività produttive inquinanti piuttosto che osteggiarlo; non è raro infatti che i leader locali siano anche i principali investitori delle industrie ad alto impatto ambientale.[60] A conseguenza di ciò, in Cina persistono ancora gravi problemi ambientali; le ricerche a supporto di questa affermazione sono svariate; qui di seguito riportiamo un'analisi effettuata da *China Water Risk* in merito al "Rapporto sullo stato dell'ambiente 2013".[61] Il rapporto rilasciato dal Ministero di Protezione Ambientale definisce la qualità generale dell'ambiente nella media e

[58] Palmisano Vincenzo Roberto, "Breve introduzione alla tutela legale dell'ambiente in Cina.", op. cit.
[59] Ibidem.
[60] Ibidem.
[61] "2013 State of Environment Report Review", *chinawaterrisk.org*, luglio 2014,
URL: http://chinawaterrisk.org/resources/analysis-reviews/2013-state-of-environment-report-review/
(consultato il 18/05/2015).

quella dell'ambiente ecologico stabile; ma, controllando attentamente, si può vedere che le notizie non sono del tutto corrette. Prendendo in esame la situazione delle acque cinesi si nota che la qualità delle falde acquifere è peggiorata gradualmente negli ultimi tre anni, con il 60% delle falde in una situazione negativa nel 2013 rispetto al 57% dell'anno precedente; inoltre, il 28% delle acque dei maggiori fiumi cinesi è ancora inadatto all'uso umano, mentre in rari casi la situazione è migliorata; in altri, come nel caso del fiume Giallo (42% delle acque non adatta al consumo umano, rispetto al 32% del 2012) e del fiume Hai (il fiume più inquinato, con il 61% delle acque classificate come inadatte al contatto per l'uomo) è peggiorata. Questi due semplici esempi possono far intuire che ci siano delle discrepanze tra ciò che afferma lo Stato e quale sia la reale situazione dei fatti. Oltre che in un'applicazione mediocre delle leggi e negli interessi dei singoli leader locali, una delle possibili ragioni del persistere della preoccupante situazione ambientale cinese può essere ricercata proprio in queste discrepanze: la prossima sezione si occuperà di analizzare questa ipotesi e di dimostrare la correlazione tra dati non attendibili e persistenti problematiche ambientali riguardanti i tre maggiori ambiti dell'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo.

2.1 PROBLEMATICHE AMBIENTALI E DI ATTENDIBILITÀ DEI DATI

Lo scopo di questa sezione è di presentare quelli che possono essere considerati i tre casi di inquinamento più gravi attualmente in Cina: aria, acqua e suolo. I tre casi verranno analizzati singolarmente: dopo una presentazione generale sul problema, si passerà all'esaminazione di un caso emblematico a dimostrazione di quanto affermato nel precedente paragrafo, ovvero di come i dati riguardanti i problemi ambientali cinesi siano poco attendibili. Nell'ultima parte verrà trattata in maniera più approfondita questa tematica tramite un panoramica generale iniziale per passare poi a mettere in luce contraddizioni e problemi ad essa correlati.

2.1.1 Inquinamento atmosferico

Con inquinamento atmosferico si intende la presenza nell'atmosfera di sostanze dannose per l'uomo, gli animali e la vegetazione; generalmente tali sostante non sono presenti in natura o, se lo sono, la loro concentrazione è molto bassa. Gli inquinanti posso essere di due tipi: antropici, se prodotti dall'uomo, o naturali.[62]

[62] "Nozioni principali sull'Inquinamento dell'Aria", *Non Solo Aria*, URL: http://www.nonsoloaria.com/inqaria.htm (consultato il 29/05/2015).

A causa del rapido sviluppo economico ed industriale a cui la Cina è stata sottoposta negli ultimi trent'anni, l'inquinamento dell'aria è una delle piaghe maggiori che affligge il Paese. Secondo un recente studio realizzato dal Ministero di Protezione Ambientale nel corso del 2014 in base alle misurazioni effettuate in 74 fra le maggiori città cinesi, solamente otto hanno raggiunto gli standard minimi di qualità dell'aria; la città con la migliore qualità dell'aria è Haikou nell'estremo sud, mentre le città più inquinate si trovano nel nord-est nella provincia dello Hebei (Baoding la peggiore); tra le zone più inquinate ricordiamo anche il delta del fiume Yangtze, il delta del fiume delle Perle e la zona di Pechino-Tianjin. Il ministro dell'ambiente ha definito la situazione ancora molto seria, sottolineando però che i risultati sono stati comunque migliori rispetto all'anno precedente, quando le città a raggiungere gli standard minimi erano state solamente tre.[63] Molti sono gli inquinanti atmosferici cinesi: il carbone è sicuramente quello ad avere il maggior impatto. Nel corso degli ultimi decenni, il fabbisogno di energia cinese è stato soddisfatto per circa il 90% da energia derivante da combustibili fossili ad alta intensità di CO_2 (anidride carbonica), come il carbone, il petrolio greggio e il gas naturale.[64] Sebbene sia altamente inquinante e la Cina abbia più volte proclamato di volere progressivamente diminuirne l'uso, l'80% dell'energia elettrica e il 70% dell'energia totale è generata da centrali a carbone; il consumo di carbone sta superando quello di Stati Uniti, UE e Giappone messi insieme. L'ERI (*Energy Research Institute*) prevede che la dipendenza cinese dal carbone non diminuirà fino al 2030.[65] Tra gli altri inquinanti è importante menzionare l'ozono, l'ossido di zolfo, l'ossido di azoto, i solfati, il mercurio, le emissioni delle auto e le tempeste di polvere asiatiche che trasportano con sé diversi inquinanti tossici. L'inquinamento atmosferico è così grave da avere ripercussione sulla salute dei cittadini cinesi: una ricerca ha dimostrato che l'aspettativa di vita a nord del Paese è di cinque anni inferiore rispetto che a sud a causa dell'alto tasso di mortalità dovuto a malattie cardio-respiratorie dovute dalla cattiva condizione dell'aria; uno studio invece ha stimato che, sempre per gli stessi motivi, nel Paese circa 1,2 milioni di persone muore prematuramente.[66] All'interno di questo contesto, l'attenzione dei media, sia a livello nazionale che internazionale, viene spesso rivolta all'aria di Pechino, la capitale che spesso si trova avvolta da una fitta nebbia di smog. Visto le controversie esistenti causate da una poco affidabile misurazione della qualità dell'aria, l'inquinamento atmosferico di questa città sarà il nostro caso di studio emblematico.

---

[63] "Most China cities fail to meet air quality standards", *BBC News*, febbraio 2015, URL: http://www.bbc.com/news/world-asia-china-31110408 (consultato il 29/05/2015).
[64] Ferro Nicoletta (a cura di), *Sviluppo Sostenibile e Cina*, L'Asino d'oro, Roma, 2014, pp. 76-77.
[65] Ibidem, p. 77.
[66] "Understanding the policy of Chinese smog", *BBC News,* febbraio 2014, URL: http://www.bbc.com/news/blogs-china-blog-26333744 (consultato il 29/05/2015).

La qualità dell'aria viene misurata attraverso l'AQI (*Air Quality Index*) che misura la concentrazione di sei inquinanti misurati più volte nel tempo: PM 10, PM 2.5, l'ozono (O_3), monossido di carbonio (CO), diossido di zolfo (SO_2), diossido di azoto (NO_2). L'AQI corrisponde al valore più elevato di ciascun inquinante registrato in un dato periodo di tempo; i suoi valori spaziano da 1 a 500; più elevata è la cifra, più l'aria è dannosa per l'uomo.[67] Tra questi inquinanti, il PM 2.5 è quello a cui si dà più attenzione: si riferisce alle polveri sottili con un diametro inferiore ai 2,5 µm; sono dovute al traffico veicolare, all'uso di combustibili solidi per il riscaldamento (come ad esempio il carbone), ad un'intensa attività industriale, etc. Queste polveri sono molto pericolose perché possono penetrare all'interno dei polmoni arrivando nel sangue, provocando gravi conseguenze per la salute dell'uomo. E' interessante notare come ci sia una grande discrepanza nella descrizione cinese e americana sugli stessi livelli dell'AQI[68]:

中美国空气质量描述的差异

Differences in Pollution Descriptions in US and Chinese AQI

AQI Values	美国空气质量描写	中国空气量描述	US Description	Chinese Description
0-50	良	优	Good	Excellent
50-100	中度	良	Moderate	Good
100-150	对敏感群体不健康	轻度	Unhealthy for Sensitive Groups	Light
150-200	不健康	中度	Unhealthy	Moderate
200-300	非常不健康	重度	Very Unhealthy	Heavy
>300	危险	严重	Hazardous	Serious

Fonte: https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/6856-China-s-air-pollution-reporting-is-misleading (consultato il 29/05/2015).

Questa anomalia ha assunto particolare rilevanza già in occasione di un'importante evento internazionale: le Olimpiadi di Pechino nel 2008. L'inquinamento atmosferico in città era già ad un livello critico; sapendo che l'attenzione mondiale si sarebbe concentrata su di essa, il governo intraprese diverse misure per cercare di ridurlo, garantendo dei giorni di cielo azzurro per tutto il periodo delle Olimpiadi. Questo è stato possibile grazie all'obbligo di circolazione a targhe alterne che ha dimezzato il traffico, la chiusura o il ricollocamento degli impianti produttivi più inquinanti, la riduzione del 30% delle emissioni delle industrie, il lancio di missili per indurre fenomeni piovosi in modo da ripulire l'aria dallo smog, etc. Grazie a queste misure, i dati sulla qualità dell'aria (al tempo misurati da un indice chiamato API) riguardanti quei giorni promulgati dalle autorità cinesi descrivevano la situazione come "molto buona".[69] Questi dati però si sono rivelati in contraddizione con quelli pubblicati dall'ambasciata statunitense a Pechino, che nel 2008 si dotò di una stazione per il monitoraggio della qualità dell'aria privata. I risultati di quest'ultima non erano così buoni

[67] Andrew Steven Q., "China's air pollution reporting is misleading", *Chinadialogue*, marzo 2014, URL: https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/6856-China-s-air-pollution-reporting-is-misleading (consultato il 29/05/2015).
[68] Ibidem.
[69] ""2008 Olympics in Beijing, Pollution and Weather", *Facts and Details*, 2008, URL: http://factsanddetails.com/china/cat12/sub79/item1010.html (consultato il 29/05/2015).

quanto quelli pubblicati dalle fonti ufficiali; Du Shaozhong, portavoce dell'ufficio per la protezione ambientale di Pechino, definì quei dati un falso, accusando l'ambasciata di non fare uso di metodi scientifici per il calcolo dei dati, e spiegando infine che la differenza è dovuta ai diversi criteri di misurazione: mentre i dati cinesi derivano dall'analisi delle sole polveri pesanti, quelli americani tengono conto anche di quelle sottili. Un caso altrettanto eclatante che vede coinvolti gli stessi protagonisti è la recente vicissitudine avvenuta in occasione del summit dell'APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) tenutosi a Pechino nel novembre 2014. La grande preoccupazione del governo era quella di garantire dei giorni di cielo azzurro per tutta la durata dell'evento; due le principali misure utilizzate per farlo: blocco della produzione delle industrie dentro e nei dintorni della città e limitazione della circolazione delle automobili. Sebbene i risultati non siano stati quelli desiderati, il governo però ha continuato a dichiarare che l'inquinamento atmosferico in città era a livelli contenuti; la smentita è presto arrivata dalla postazione di rilievo dell'ambasciata americana che durante il primo giorno dell'incontro ha riportato un AQI di 203, un livello considerato "non salutare". I leader cinesi hanno quindi deciso di bloccare su dispositivi mobili e siti internet l'accesso ai dati pubblicati dall'ambasciata americana, definendoli ancora una volta non accurati perché determinati dall'interpretazione data da un solo punto di raccolta.[70] In ultima analisi, per un'ulteriore dimostrazione del fatto che i dati sull'inquinamento atmosferico pubblicati dal governo cinese sono fuorvianti e poco attendibili riportiamo qui di seguito i risultati di uno studio del 2011 effettuato da Steven Q. Andrews, un famoso consulente ambientale e legale risiedente a Pechino; pur riferendosi alla sola capitale, lo si può considerare modello di quello che succede in tutto il territorio cinese.[71] Andrews afferma che nel periodo che va da gennaio 2010 a ottobre 2011 i funzionari pechinesi hanno definito la qualità dell'aria buona o addirittura eccellente per l'80% dei giorni; secondo i dati raccolti dall'ambasciata americana invece i giorni in cui l'aria non era salutare è stata l'80%, con qualità più spesso al livello *hazardous*, ovvero il più dannoso per la salute dell'uomo, piuttosto che "buono". Alcune di queste discrepanze derivano da un fenomeno di omissione: i monitor controllati dal governo non registrano infatti le PM 2.5 e l'ozono; altre invece derivano da quella che il ricercatore definisce *commission* (il mandato, l'incarico), i rapporti ufficiali minimizzano in maniera esagerata la gravità dell'inquinamento. Quest'ultimo fenomeno è dimostrato dalla tabella sottostante che dimostra come diverse concentrazioni di PM 10 vengono descritte in Cina, ad Hong Kong, in Europa e negli Stati Uniti d'America.

---

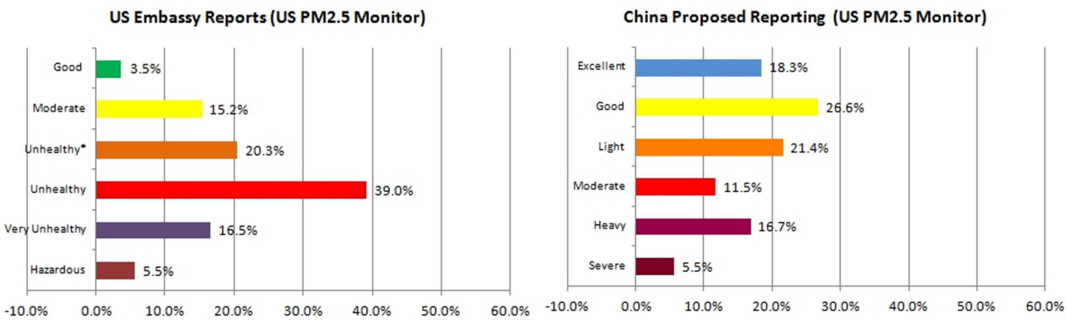
[70] Branigan Tania, "Apec: China blocks access to US air pollution data for Beijing", *The Guardian*, novembre 2014,
URL: http://www.theguardian.com/world/2014/nov/10/apec-china-blocks-access-us-air-pollution-data-beijing (consultato il 29/05/2015).

[71] Andrews Steven Q., "Beijing's hazardous blue sky", *Chinadialogue*, maggio 2011, URL: https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/4661-Beijing-s-hazardous-blue-sky (consultato il 29/05/2015).

	Beijing			Hong Kong			Europe			United States			
Particulate Concentration PM10 (μg/m3)	Pollution Index	Air Quality	Color	Pollution Index	Air Quality	Color	Pollution Index	Air Quality	Color	Pollution Index[1]	Concentration[2] (PM2.5)	Air Quality	Color
50	50	Excellent	Blue	45	Medium	Blue	75	Moderately High	Yellow	102	(~37)	Unhealthy for Sensitive Groups	Orange
150	100	Good	Green	88	Moderately High	Yellow	Above Index	Very High	Red	178	(~112)	Unhealthy	Red
250	150	Minor	Yellow	141	High	Red	Above Index	Very High	Red	238	(~187)	Very Unhealthy	Purple
350	200	Light	Orange	200	High	Red	Above Index	Very High	Red	312	(~262)	Hazardous	Maroon
352	201	Moderate	Red	201	Severe	Black	Above Index	Very High	Red	313	(~263)	Hazardous	Maroon

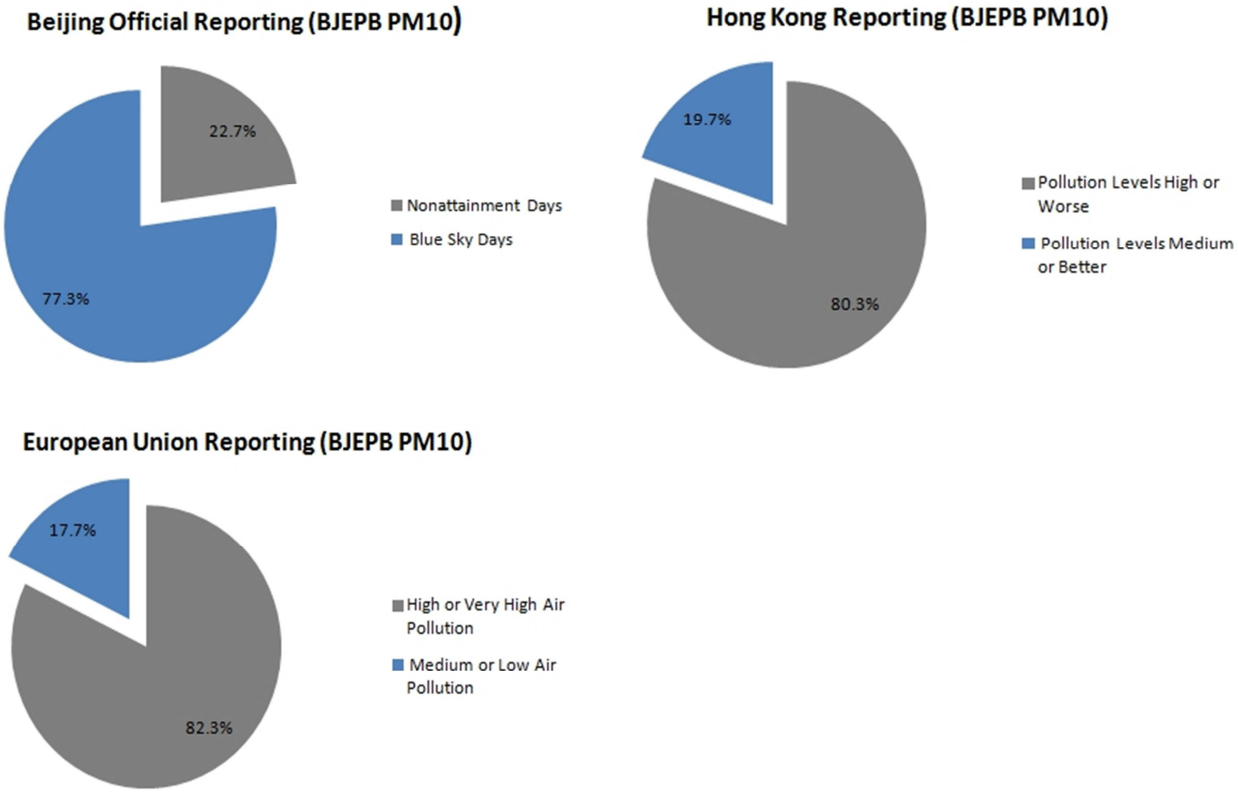
Fonte: https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/4661-Beijing-s-hazardous-blue-sky (consultato il 30/05/2015).

Tornando alla ricerca, Andrews ha utilizzato i dati pubblicati dall'ambasciata americana nel periodo suddetto e li ha comparati con quelli della BJEPB (Beijing Environmental Protection Bureau). Le concentrazioni di inquinanti dell'aria dei dati americani sono state poi convertite in PM 10 per poterle comparare con gli standard di definizione di altri paesi. Due le critiche riguardanti le cifre pubblicate dall'ambasciata statunitense dal BJEPB: la loro non rappresentatività della situazione generale della città e la loro non accuratezza, entrambe dovute al fatto che queste derivano da un solo punto di raccolta. Il BJEPB ha inoltre affermato che non ci si dovrebbe affidare ai dati riguardanti la qualità dell'aria rilasciati dalle ambasciate perché questi sono esagerati. Il risultato dell'analisi effettuata da Andrews è stato quello di dimostrare che descrizioni fuorvianti sulle concentrazioni di particolato, che hanno un grande impatto nella percezione della sfera pubblica sui problemi legati all'inquinamento atmosferico, giocano un ruolo importante nella minimizzazione della gravità dell'inquinamento. Nei grafici a barre sottostanti sono stati messi a confronto i dati dell'ambasciata statunitense con quelli del BJEPB; mentre per i primi nel periodo gennaio 2010–ottobre 2011 i giorni con qualità dell'aria buona sono stati appena il 3,5%, per i secondi gli stessi ammontano al 44,9%.



Fonte: https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/4661-Beijing-s-hazardous-blue-sky (consultato il 30/05/2015).

Si è già visto di come per il periodo di tempo esaminato dalla ricerca ci sia una grande contraddizione fra Pechino, che descrive l'80% dei giorni come buoni, e l'ambasciata americana, per la quale l'80% dei giorni sono stati pericolosi per la salute dell'uomo. Andrews è andato oltre, comparando le definizioni dell'inquinamento atmosferico di Pechino nel periodo, con quelle che queste sarebbero stare secondo gli standard di Hong Kong ed europei. Di seguito si riportano dei grafici a torta con quanto scoperto:



Fonte: https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/4661-Beijing-s-hazardous-blue-sky (consultato il 30/05/2015).

Dai grafici si può intuire che non sono solamente le misurazioni dell'ambasciata americana a contraddire quanto affermato dai rapporti ufficiali di Pechino, bensì questi sono in contrasto anche riportato da Hong Kong e l'UE. Nella ricerca di Andrews vengono presentati molti altri casi similari, in ogni caso il risultato è lo stesso. Andrews conclude dicendo che ormai la popolazione è a conoscenza della scarsa attendibilità dei dati sull'inquinamento atmosferico e auspicando che, invece di negare l'evidenza, il governo possa al più presto pubblicare dati veritieri e descrivendo in maniera accurata la pessima qualità dell'aria. Secondo Andrews infatti, questo atteggiamento sta impedendo dei reali miglioramenti dell'aria a Pechino e nel resto della Cina.

La ricerca di Andrews risaliva al 2011, quattro anni dopo si può tristemente notare che la situazione non è migliorata da allora: in un articolo pubblicato da *China Dialogue* nell'aprile

2015[72] si parla dell'impegno preso dal governo di trattare il diffuso fenomeno dei dati sulla qualità dell'aria falsi con tolleranza zero. Lo stesso continua dimostrando che i dati riguardanti l'aria della capitale siano manipolati e quindi che l'inquinamento è in realtà *much worse than acknowledged*, ovvero molto peggiore di quanto ammesso: fonti ufficiali affermano che la misurazione giornaliera media dei livelli di PM 2.5 nel 2014 a Pechino è stata 85,9; mentre altri gruppi di ricerca che la cifra sia il 15% più alta, con livelli medi di 98,57. Si può quindi intuire che le contraddizioni riscontrate da Andrews e più in generale nella letteratura dedicata a questa tematica siano ancora un grande problema e ben lontane dall'essere risolte; l'attendibilità dei dati ufficiali sull'inquinamento atmosferico è ancora dubbia.

2.1.2 L'inquinamento idrico

Con inquinamento idrico si definisce la contaminazione di acque superficiali (fiumi, laghi, mari) e di falda; tra i principali responsabili: mancata o non sufficiente depurazione delle acque reflue civili, i rifiuti delle attività industriali (inquinamento chimico) e di quelle agricole (i.e. fertilizzanti e pesticidi).[73] Quando le sostanze inquinanti sono scaricate direttamente in mare o nei fiumi, si parla di inquinamento per via diretta; se queste si propagano attraverso il suolo e l'aria, si parla invece di inquinamento per via indiretta.

L'inquinamento idrico in Cina può essere considerato una conseguenza dello sviluppo sconsiderato degli ultimi decenni e inadeguata applicazione delle leggi a riguardo. Sebbene la Cina sia il sesto paese al mondo per quantità di acqua dolce, essendo la popolazione cinese un quinto di quella terrestre la disponibilità di acqua pro capite è pari ad un quarto della media mondiale.[74] Uno dei problemi maggiori della questione è dovuto alla distribuzione asimmetrica delle risorse idriche cinesi: la maggior parte di queste si trovano a sud, mentre il nord ha solo il 23% delle risorse totali del paese. Anche se le risorse idriche del nord sono limitate, il 64% della terra arabile si trova nelle regioni settentrionali e la richiesta ammonta al 41% del totale delle risorse nazionali.

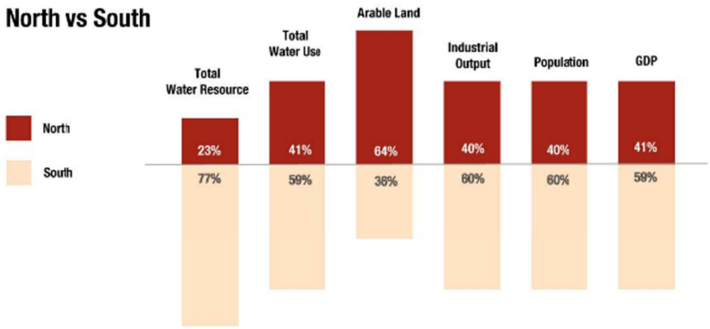
Nel grafico seguente risalente al 2013 è riportata la situazione della redistribuzione delle risorse idriche in Cina:

---

[72] McGarrity John, "China promises crackdown on fake air quality data", *Chinadialogue*, aprile 2015, URL: https://www.chinadialogue.net/blog/7828-China-promises-crackdown-on-fake-air-quality-data/en (consultato il 30/05/2015).

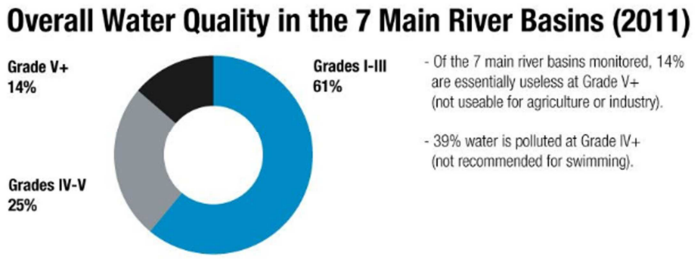
[73] "Inquinamento idrico", *Lega Ambiente*, URL: http://www.legambiente.it/temi/inquinamento/inquinamento-idrico?page=1 (consultato il 30/05/2015).

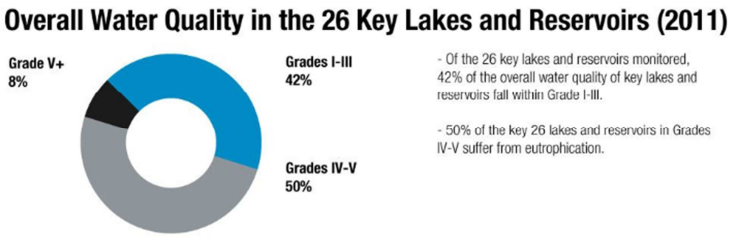
[74] World Bank, *Addressing China's Water Scarcity: Recommendations for Selected Water Resource Management Issues*, 2009, URL: http://alturl.com/ngiqo (consultato il 31/05/2015).



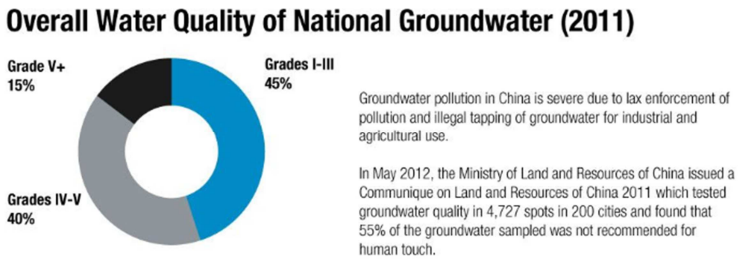
Fonte: http://chinawaterrisk.org/big-picture/north-south-divide/ (consultato il 31/05/2015).

A causa di ciò, in molte regioni del nord, l'uso annuale di acqua pro capite è maggiore rispetto al totale delle risorse idriche rinnovabili pro capite; si parla in questo caso di deficit idrico. Per fronteggiare la crisi idrica, la Cina ha attuato progetti quali la costruzione di dighe ed il più recente, e ancora in corso, "South to North water diversion project", con il quale, attraverso tre vie di collegamento, si traferiranno 48 miliardi di m^3 di acqua alle regioni settentrionali; beneficiari del progetto saranno circa 300 milioni di persone abitanti in dodici regioni e province autonome, fra cui Pechino e Tianjin, le quali al momento dispongono solamente del 20% della disponibilità media pro capite di acqua.[75] La scarsità di acqua in Cina è aggravata dall'inquinamento industriale, agricolo e domestico; sebbene negli ultimi tre decenni si sia cercato di controllarlo, questo è costantemente aumentato, diffondendosi dai bacini idrici dell'entroterra alle aree costiere, e dalla acqua di superficie alle acque di falda.[76] A causa del continuo inquinamento, la qualità dell'acqua dei bacini idrici cinesi peggiora sempre di più. Nel 2011 *China Water Risk* riportava questi dati:





[75] "South-to-North Water Diversion Project to Benefit 300 Million Chinese", *People's Daily*, dicembre 2001, URL: http://en.people.cn/200112/26/eng20011226_87477.shtml (consultato il 31/05/2015).
[76] World Bank, *Addressing China's Water Scarcity: Recommendations for Selected Water Resource Management Issues*; op. cit., pp. 11-12.



Fonte: http://chinawaterrisk.org/big-picture/pollution-status/ (consultato il 31/05/2015).

Le qualità dell'acqua può essere classificata in livelli da I a V+:

- LIVELLO I: acqua di buona qualità, potabile e quindi adatta al consumo umano;
- LIVELLO II: acqua leggermente inquinata, può essere bevuta dopo essere stata purificata;
- LIVELLO III: acqua adatta al nuoto e alla pesca, per essere bevuta deve essere trattata;
- LIVELLO IV: acqua ad uso industriale, non adatta al consumo umano;
- LIVELLO V: acqua utilizzabile per l'irrigazione, non adatta al contatto con l'uomo;
- LIVELLO V+: acqua inutilizzabile.

La qualità dell'acqua nei livelli I-III è considerata buona, i livelli IV-V indicano acqua inquinata, mentre acque di livello V+ sono altamente inquinate. Sulla base di questa classificazione possiamo vedere che la situazione generale delle risorse idriche cinesi nel 2011 non era positiva; questa non è migliorata nemmeno negli anni successivi: nell'aprile 2014 il Ministero del Suolo e delle Risorse ha affermato che, in seguito ai risultati ottenuti da 4778 stazioni di controllo in 203 diverse città, il 43,9% dell'acqua di falda è inquinata ed il 15,7% è molto inquinata (livello V+); il 24,6% dei laghi è soggetto al fenomeno dell'eutrofizzazione attraverso il quale, a causa dell'accumulo di sostanze nutritive quali azoto, fosforo, zolfo, si assiste ad una proliferazione di alghe, all'abbassamento dei livelli d'ossigeno e, alla lunga, alla morte delle forme di vita acquatiche.[77] In Cina, fra le altre, le maggiori cause dell'inquinamento idrico sono: gli scarti industriali, i fertilizzanti chimici e scarichi fognari non trattati. I principali indicatori dell'inquinamento sono: il COD (Chemical Oxigen Demand, ovvero la domanda chimica di ossigeno) che misura la il tenore di sostanze organiche presenti nell'acqua, e l'azoto ammoniacale (NH_3-N), un misuratore della salute dei bacini idrici che individua il livello di ammoniaca; i maggiori inquinanti sono i metalli pesanti quali: piombo (Pb), mercurio (Hg), Cromo (Cr), Cadmio (Cd), arsenico (As).[78] Tra i fiumi in cui la presenza di questi inquinanti è maggiore ricordiamo a sud il fiume più lungo della Cina, lo

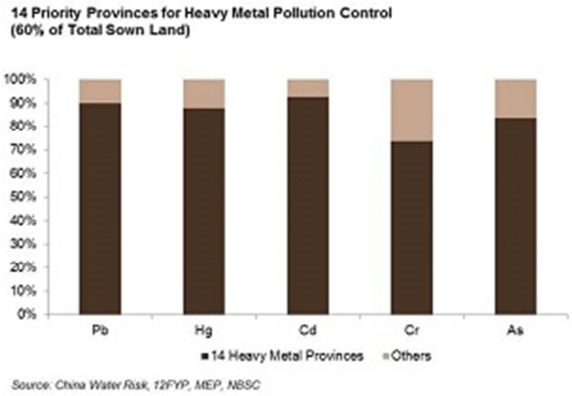
[77] "Plan set to curtail water pollution", *Sina English*, aprile 2014,
URL: http://english.sina.com/china/p/2015/0416/802067.html (consultato il 31/05/2015).
[78] "Pollution indicators", *chinawaterrisk.org*, 2013, URL: http://chinawaterrisk.org/big-picture/causes-of-pollution/ (consultato il 31/05/2015).

Yangtze, le cui acque sono classificate per il 19,1% non adatte al contatto umano a causa di scarichi industriali e acque di scolo; i bacini fluviali più inquinati del Paese si trovano invece a nord: il fiume Giallo con il 30,2% di acque altamente inquinate a causa dell'industria agricola e chimica, il fiume Songhua 54,8% di acque inquinate a causa dell'industria pesante, il fiume Huai con il 58,1%, il fiume Liao con il 59,5% ed infine il fiume Hai con il 68,3%.[79] Secondo uno studio rilasciato nel 2010 dal governo cinese, l'agricoltura di tipo intensivo è la prima causa di inquinamento idrico, superando quindi anche l'industria. L'utilizzo spropositato di fertilizzanti chimici fa si che questi defluiscano nelle falde acquifere e di conseguenza nei corsi d'acqua; secondo lo studio, l'agricoltura causa il 67% dello scarico di fosforo ed il 57% dello scarico di nitrogeni.[80] Nel 2011 il Ministero di Protezione Ambientale ha identificato le 14 regioni maggiormente responsabili dello scarico di metalli pesanti nelle acque cinesi.[81] Di seguito sono riportate le suddette province, seguite da un grafico inerente le loro emissioni inquinanti di metalli pesanti:

Heavy Metal Discharge: 14 Priority Provinces
Ranked by Sown Area

Rank	Province	Water Resources	Sown Area mn hectares	Sown Area %
1	Henan	Extremely Scarce	14.3	8.7%
2	Shandong	Extremely Scarce	10.9	6.6%
3	Sichuan	Rich	9.7	5.9%
4	Hunan	Rich	8.5	5.2%
5	Hubei	Stress	8.1	4.9%
6	Jiangsu	Scarce	7.7	4.7%
7	Inner Mongolia	Stress	7.2	4.4%
8	Yunnan	Rich	6.9	4.2%
9	Guangxi	Rich	6.1	3.7%
10	Jiangxi	Rich	5.5	3.4%
11	Guangdong	Stress	4.6	2.8%
12	Shaanxi	Stress	4.2	2.6%
13	Gansu	Scarce	4.1	2.5%
14	Qinghai	Rich	0.6	0.3%
Total 14 Priority Heavy Metal Provinces			98.2	60.1%
Total Sown Land			163.42	

Source: China Water Risk, Ministry of Environmental Protection, CEIC

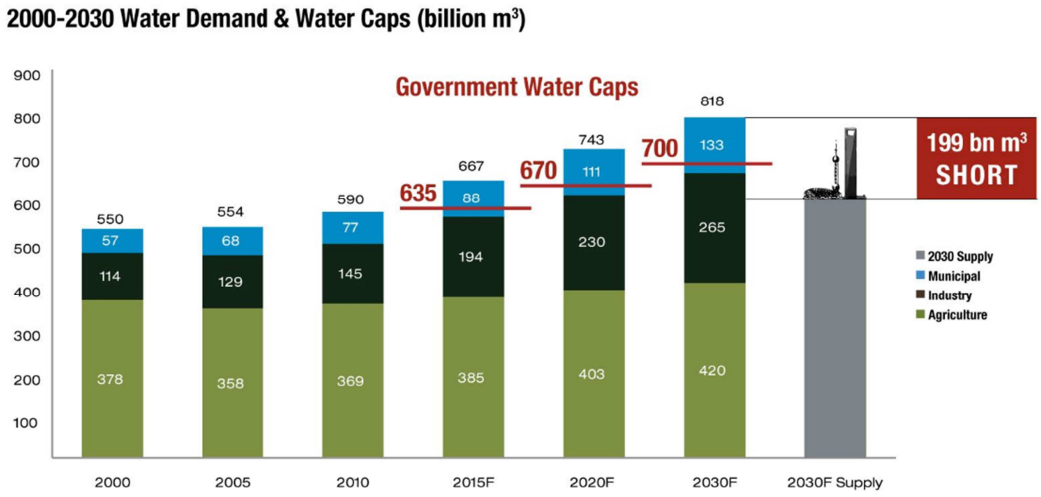


Fonte: http://chinawaterrisk.org/resources/analysis-reviews/heavy-metals-agriculture/ (consultato il 01/06/2015).

Come si può notare, le quattordici regioni sono responsabili per il 90% delle emissioni totali di piombo, per l'88% di quelle di mercurio, il 93% di quelle di cadmio, 74% di quelle cromo e l'84% di quelle di arsenico. Dieci fra queste regioni possiedono il 60% dei terreni agricoli cinesi; inoltre, quattro di queste sono province con quantità d'acqua molto scarsa e quindi a rischio. Il caso peggiore è quello dello Hunan che nel 2012 ha prodotto il 39% delle emissioni di piombo nazionali, il 50% di quelle di cadmio ed il 42% di quelle di arsenico. Un altro problema legato all'utilizzo delle risorse idriche in Cina è quello della sostenibilità, la domanda di acqua è in continuo aumento e studi hanno dimostrato che, se si continuerà su

[79] "China's Water Sources", *chinawaterrisk.org*, 2013, URL:<http://chinawaterrisk.org/big-picture/chinas-water-sources/> (consultato il 31/05/2015).
[80] *China Pollution Source Census*, 2010, URL: http://cpsc.mep.gov.cn/gwgg/ (consultato il 01/06/2015).
[81] Tan Debra, "Heavy Metals & Agriculture", *chinawaterrisk.org*, aprile 2014, URL: http://chinawaterrisk.org/resources/analysis-reviews/heavy-metals-agriculture/ (consultato il 01/06/2015).

questa via, nel 2030 questa supererà le risorse effettive disponibili, con una mancanza pari a 199 bilioni di m^3.



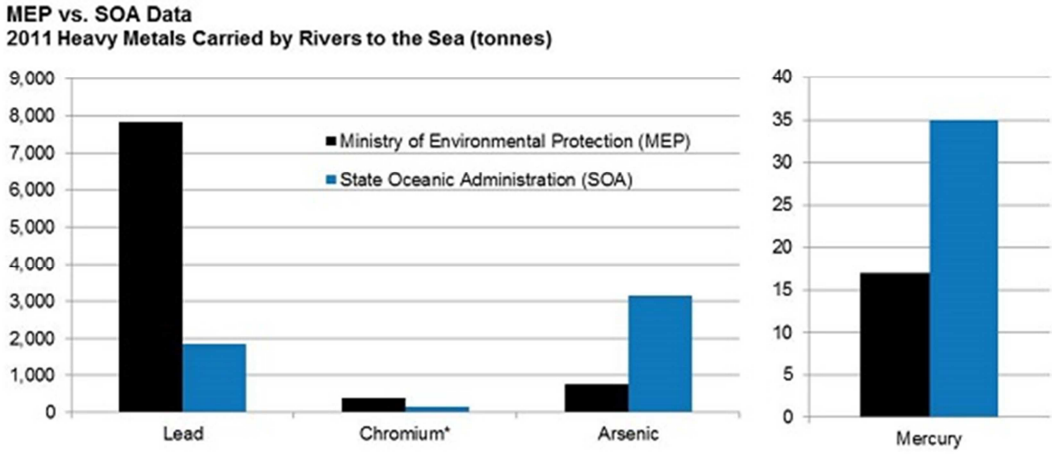
Fonte: http://chinawaterrisk.org/big-picture/2030-demand-supply/ (consultato il 01/06/2015).

Come riportato dallo studio effettuato dalla *World Bank*, [82] il grave problemi dell'inquinamento dell'acqua in Cina non è imputabili ai fattori sopra elencati, ma anche ai fallimenti delle istituzioni e delle politiche di salvaguardia poco efficaci. A questo riguardo la *World Bank* cita: la cattiva implementazione della legge a causa della scarsa capacità delle istituzioni, il fallimento della messa in pratica dei piani di prevenzione e controllo dell'inquinamento idrico, la mancanza di incentivi per il trattamento delle acque reflue, l'influenza degli interessi locali e settoriali nella gestione dei bacini idrici, etc. Tra le conseguenze più gravi dell'inquinamento dell'acqua è doveroso citare quelle per la salute dei cittadini; i casi di cancro o altre malattie dovute all'uso di acque contaminate dagli scarichi umani o industriali sono in continuo aumento, in alcune zone il tasso di incidenza di queste malattie è così elevato che si parla di *cancer villages*.[83]

Nella trattazione portata avanti fino a questo punto sono stati riportati molti dati riguardanti l'inquinamento dell'acqua in Cina; anche in questo caso però, come in quello dell'inquinamento atmosferico, i dati ufficiali sono da ritenersi di scarsa attendibilità. A riprova di quanto appena affermato, riportiamo di seguito un'analisi effettuata da *China Water Risk*, una delle più autorevoli fonti per quanto riguarda l'inquinamento idrico cinese, che si interroga appunto sulla veridicità dei dati riguardanti questa problematica.[84] Il

[82] World Bank, *Addressing China's Water Scarcity: Recommendations for Selected Water Resource Management Issues*; op. cit., p. 113.
[83] "China acknowledges 'cancer villages'", *BBC News*, febbraio 2013, URL: http://www.bbc.com/news/world-asia-china-21545868 (consultato il 01/06/2015).
[84] "Pollution: Is the Data Real?", *chinawaterisk.org*, luglio 2014, < http://chinawaterrisk.org/resources/analysis-reviews/pollution-is-the-data-real/ (consultato il 01/06/2015).

rapporto sulla qualità dell'ambiente costiero 2011, reso accessibile solamente nel 2014, afferma che 7823 tonnellate di piombo sono state trasportate dai fiumi in mare; ma, in base a quanto affermato dal Ministero di Protezione Ambientale, il piombo scaricato direttamente in mare nello stesso anno ammontava a 3 tonnellate in totale, mentre 155 tonnellate sono state scaricate nella acque reflue. Tra i due rapporti c'è quindi una differenza di circa di 7700 tonnellate; varie le supposizioni a riguardo, la più plausibile è che quest'ultime derivino da scarichi illegali e che lo stato dell'ambiente sia in condizioni peggiori di quanto il Ministero voglia affermare. Un altro interessante episodio riguarda i dati sulla quantità di metalli pesanti trasportata in mare dai maggiori fiumi cinesi; in base alla "Legge sulla protezione dell'ambiente marino" del 1999, la responsabilità del monitoraggio dell'ambiente costiero e della foce dei fiumi è condivisa da Ministero per la Protezione Ambientale e l'Amministrazione Statale degli Oceani. Comparando i rispettivi rapporti delle due organizzazioni si possono riscontrare molte discrepanze:



Fonte: http://chinawaterrisk.org/resources/analysis-reviews/pollution-is-the-data-real/ (consultato il 01/06/2015).

Queste possono essere dovute a punti di misurazione in luoghi differenti ed a diverse metodologie e frequenze di misurazione. Qualunque sia il caso, l'immagine è molto chiara e le differenze fra i due rapporti sono davvero imponenti; il dubbio è quale dei due dipinge l'immagine più vera della situazione.

L'analisi sopra riportata è solo un esempio delle incongruenze esistenti nella raccolta e presentazioni dei dati sull'inquinamento dell'acqua cinese (per ulteriori riferimenti si rimanda al paragrafo 1.2.1, pagine 39-40); purtroppo, anche in questo caso, si nota che i dati cinesi riguardanti l'inquinamento sono difficilmente accessibili (ad esempio le ricerche riportate nell'articolo proposto da *China Water Risk* sono risalenti al 2011, ma sono state divulgate soltanto tre anni dopo) ed inoltre non si possono ritenere attendibili.

2.1.3 L'inquinamento del suolo

Con inquinamento del suolo si intende generalmente la presenza di agenti chimici tossici nel terreno tali da essere considerati fonte di potenziale rischio per la salute dell'uomo e/o dell'ecosistema; più semplicemente, viene ricondotta a inquinamento del suolo qualsiasi condizione in cui i livelli delle sostanze naturalmente presenti nel terreno vengano superate, alterando la normale situazione di equilibrio chimico dell'ambiente. La contaminazione del terreno può avvenire per due principali canali: quello antropogenico, ovvero originato dalle attività umane, tra cui fuoriuscite accidentali di agenti chimici, attività industriali di fabbrica, miniere, siti edili, uso di fertilizzanti in agricoltura, trasporti (emissioni dei veicoli), discariche di rifiuti, utilizzo di vernici a base di metalli (vernici al piombo); quello naturale, che comprende lo spontaneo accumulo di sostanze nel terreno dovuto a depositi atmosferici e acque piovane, la genesi di tali sostanze in particolari condizioni ambientali e la fuoriuscita accidentale di materiale di scarico da condotti fognari. Gli agenti inquinanti principali sono il piombo, il mercurio, l'arsenico, il manganese, il cadmio, il rame, lo zinco e il nichel, IPA derivati da quasi tutti i processi di combustione e infine gli fertilizzanti chimici, che interessano direttamente l'uomo dal momento che sono largamente utilizzati in agricoltura.

La questione dell'inquinamento del suolo in Cina è attualmente sotto grande attenzione da parte delle organizzazioni di tutela dell'ambiente. Al giorno d'oggi la popolazione cinese costituisce circa il 22% di quella mondiale, ma la Cina dispone solamente di meno del 10% delle terre coltivabili.[85] Queste risorse, già limitate, sono state sfruttate in maniera intensiva e inefficace e per questo sono ormai danneggiate. La maggior parte del suolo cinese inquinato risulta contaminato a causa di attività minerarie e industriali o dell'agricoltura intensiva, in genere in seguito allo sviluppo industriale ed economico del Paese degli ultimi anni; in questo senso l'inquinamento va collegato alle dinamiche di arricchimento e di sviluppo della Cina.[86] Visto l'evidente trend dello sviluppo dell'industria chimica pesante in Cina negli ultimi anni, le sostanze industriali e chimiche sono comuni nella situazione dell'inquinamento del suolo: nel 2012, i dati statistici del Ministero del Suolo e delle Risorse indicavano che più del 10% dei terreni agricoli cinesi avevano subito diversi livelli di inquinamento da metalli pesanti. Tra questi, 2 milioni di ettari hanno subito inquinamento da sostanze minerarie, il petrolio ha inquinato approssimativamente 5 milioni di ettari di terreni, l'accumulo di rifiuti solidi ha inquinato 50 mila ettari, i "3 scarti industriali"[87] hanno contaminato quasi 10 milioni di ettari, mentre gli ettari di terreni irrigati inquinati sono più di

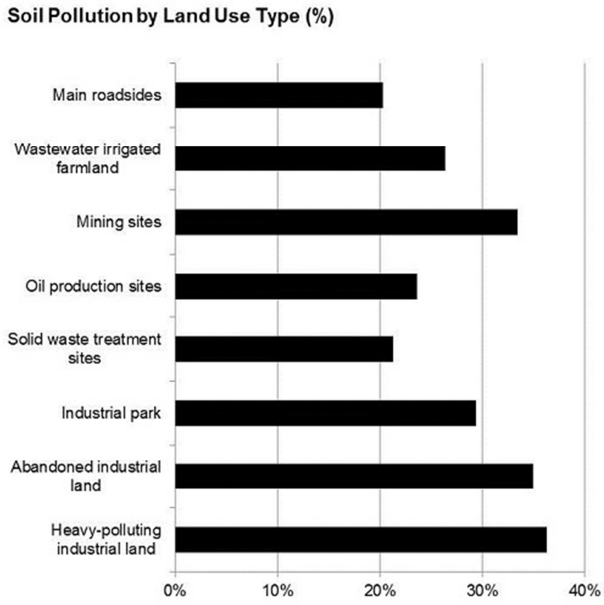
[85] Ferro Nicoletta (a cura di), *Sviluppo Sostenibile e Cina*, op. cit., p. 107.
[86] Zhang Chun, "China lacks experience to clean up its polluted soil", *Chinadialogue*, aprile 2014, URL: https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/6897-China-lacks-experience-to-clean-up-its-polluted-soil (consultato il 02/06/2015).
[87] 3 scarti (三废 san-fei) : termine che sta a indicare le acque reflue, il gas di scarico ed i residui industriali. [N.d.R.]

3,3 milioni.[88] Rispetto all'inquinamento atmosferico e idrico che possono essere visti, l'inquinamento del suolo è nascosto e viene alla luce solamente più tardi; per questo, fino a poco tempo fa, non è stato motivo di preoccupazione e la Cina ha dato più importanza ai primi due. L'inquinamento del suolo inoltre non si palesa fintantoché non si è raggiunto un certo livello: nei terreni urbani questo viene individuato solamente dopo che le industrie se ne sono andate lasciando spazio al settore dei servizi; ad esempio, nel 2004 duranti i lavori di costruzione della linea 10 della metropolitana di Pechino su di un sito precedentemente occupato da uno stabilimento di pesticidi, alcuni operai si sono ammalati.[89] Negli ultimi anni l'attenzione dei cittadini si sta rivolgendo sempre più a questa tipologia di inquinamento visto che una delle sue conseguenze dirette è la scarsa sicurezza alimentare: infatti, anche a causa di coltivazioni irrigate con acque di scolo non trattate in maniera appropriata, le colture crescono inquinate provocando gravi problemi di salute. Le ricerche ufficiali sull'inquinamento del suolo sono state sporadiche e poco è stato rivelato a riguardo, per comprendere al meglio la situazione bisogna fare affidamento a ricerche "minori", mettendone insieme e comparandone i risultati.[90] Per analizzare l'attuale situazione del suolo cinese, è in ogni caso possibile utilizzare come punto di partenza un caso che ha destato scalpore: la seconda ricerca nazionale sull'inquinamento del suolo condotta congiuntamente da Ministero per la Protezione Ambientale e Ministero del Suolo e delle Risorse fra l'aprile 2005 e il dicembre 2013. Questo caso ha attirato l'attenzione della popolazione e dei media perché il governo ha rifiutato la richiesta di Dong Zhengwei, un avvocato di Pechino, di conoscere i risultati dello studio definendoli "segreti di Stato". Questa risposta ha riaperto il dibattito sull'arbitrarietà con cui la Cina fa ricorso al segreto di Stato per celare informazioni ritenute scomode (per maggiori informazioni a riguardo: cfr. Capitolo 2 "Inquinamento del suolo: segreto di Stato intoccabile?"). Il diffondersi della notizia ha scatenato molte polemiche e alla fine Pechino ha deciso di divulgare una piccola parte dei risultati della ricerca nell'aprile del 2014. Secondo le fonti ufficiali, su un totale di 6.3 milioni di km^2 di terra analizzata, ovvero i due terzi della superficie totale del suolo cinese, circa il 16,1% è inquinato. Le percentuali di inquinamento dei diversi tipi di terreno sono rispettivamente: il 19,4% dei terreni coltivabili, il 10% delle foreste, il 10,4% delle praterie ed l'11,4% dei terreni inutilizzati. L'82,8% dei campioni di suolo erano contaminati da inquinanti inorganici quali il cadmio, il mercurio, l'arsenico, il cromo ed il piombo.[91] Interessanti anche i

---

[88] "Turang wuran buneng shuode mimi?"土壤污染不能说的国家秘密?, *Ling yimian 另一面 (the other side)*, URL: http://view.163.com/special/reviews/toxicsoil0227.html (consultato il 03/04/2015).
[89] Ibidem.
[90] He Guangwei, "Special report: The victims of China's soil pollution crisis", *Chinadialogue*, giugno 2014, URL: https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/7073-Special-report-The-victims-of-China-s-soil-pollution-crisis (consultato il 03/06/2015).
[91] "MEP & MLR: First Nationwide Soil Pollution Survey Published", *chinawaterrisk.org*, aprile 2014, URL: http://chinawaterrisk.org/notices/mep-mlr-first-nationwide-soil-pollution-survey/ (consultato il 03/06/2015).

risultati in base alla tipologia di uso del suolo, come si può vedere l'inquinamento è maggiore in quelli ad uso industriale rispetto che agricolo:



Fonte: http://chinawaterrisk.org/opinions/pollution-5-reasons-to-remain-optimistic/ (consultato il 02/06/2015).

Il fatto che questi dati siano stati resi accessibili è sicuramente positivo, ma allo stesso tempo sono state rilasciate informazioni molto limitate; non è stato reso noto dove si trovino i siti inquinati, quali tipi di inquinamento siano stati trovati, da dove derivino gli inquinanti, ecc., tanto che molti studiosi ritengono che queste cifre siano da ritenersi poco affidabili perché non rispecchiano la reale gravità del problema.[92] A questo proposito può essere utile analizzare i dati di due ricerche condotte rispettivamente nel 2009 e nel 2014 che riporta dati governativi, per poi confrontarne i risultati.

La prima ricerca[93] risale al 2009 e si occupa dell'analisi della concentrazione di alcuni metalli pesanti nel suolo urbano, agricolo e nel pulviscolo delle strade urbane. Per poter confrontare in maniera adeguata le due ricerche, di seguito verranno riportati i risultati dell'analisi del suolo urbano ed agricolo, in quanto la seconda ricerca non si occupa del pulviscolo stradale. I campioni di suolo urbano e agricolo sono stati prelevati ad una profondità di 10 o 20 cm; per la classificazione sono stati utilizzati diversi indici; di seguito verranno riportati i risultati di due di questi: la concentrazione totale di metalli pesanti nel suolo e l'IPI (*Integrated Pollution Index*). Le concentrazioni di cadmio (Cd), cromo (Cr), rame (Cu), nichel (Ni), piombo (Pb), zinco (Zn), arsenico (As), mercurio (Hg) nel suolo urbano e

[92] Lin Luna, "Taxpayers to bear cost of polluted Hunan soil", *Chinadialogue*, maggio 2014, URL: https://www.chinadialogue.net/blog/6972-Taxpayers-to-bear-costs-of-polluted-Hunan-soil/en (consultato il 03/06/2015).
[93] Wei, B., Yang, L., "A Review of Heavy Metal Contaminations in Urban Soils, Urban Road Dusts and Agricultural Soils from China", in *Microchemical Journal* 94, 2010, 99-107.

agricolo sono riportate rispettivamente nella tabella 1 e 2; per facilitare la valutazione e la comparazione dei dati sono riportati anche il PTE-MPC, ovvero la concentrazione massima permissibile di elementi potenzialmente tossici, il *background values* (*China B.*), la media (*mean*) e le oscillazioni (*range*).

Tabella 1

Concentrations of heavy metals in urban soils in the cities from China (mg/kg) (PTE-MPC = "maximum permissible concentrations of potential toxic elements" for agricultural soils of China; China B. = background values in soil of China).

City	Cr	Cu	Pb	Zn	Ni	Cd	Reference
Beijing	35.6	23.7	28.6	65.6	27.8	0.15	[33]
Changchun		41.85	54.81	109.69	73.50	2.92	[34]
Taicang	63.61	32.37	17.98	92.01	29.95	0.11	[35]
Fuyang		40.77	40.59	159.85	21.92	0.37	[36]
Guangzhou		62.57	108.55	169.24	25.67	0.50	[37]
Hangzhou	47.5	41.0	75.7	148	24.1	1.30	[38]
Luoyang	71.42	85.40	65.92	215.75		1.71	[39]
Nanjing	84.7	66.1	107.3	162.6			[40]
Shanghai	107.9	59.25	70.69	301.4	31.14	0.52	[41]
Wenzhou		34.59	65.22	169.40			[42]
Changsha	121	51.4	89.4	276		6.9	[43]
Xiangtan	84	37.5	65	127		0.46	[44]
Zhangzhou	29.7	32.6	75.9	106.7	12.8	0.35	[45]
Shenyang		209.06	470.19	599.92		8.59	[46]
Hongkong	23.1	23.3	94.6	125	12.4	0.62	[47]
Qingdao	54	55.0	62	201	17.3	0.3	[48]
Baoji	102.4	112.14	25380.55	1964.12	72.1		[49]
Jinchang	194.7	1226.3	40.3	118.0	910.3	1.11	[50]
Shenzhen		28.33	53.59	72.68		0.39	[51]
Xuzhou	78.4	38.2	43.3	144.1	34.3	0.54	[52]
Range	23.1–194.7	23.3–1226.3	28.6–25380.55	65.6–1964.12	27.8–910.3	0.15–8.59	
Mean	78.43	115.07	1350.51	266.40	99.48	1.58	
China B.	61	22.6	26	100	26.9	0.097	[67]
PTE-MPC	200	100	300	250	50	0.3	[68]

Fonte: http://alturl.com/vp5mh (consultato il 03/06/2015).

Tabella 2

Concentrations of heavy metals in agricultural soils in the cities from China (mg/kg) (PTE-MPC = "maximum permissible concentrations of potential toxic elements" for agricultural soils of China; China B. = background values in soil of China).

City	Cr	Cu	Pb	Zn	Ni	Cd	Hg	As	Reference
Zhengzhou	60.67	–	17.11	–	–	0.12	0.08	6.69	[11]
Yangzhou	77.2	33.9	35.7	98.1	38.5	0.3	0.2	10.2	[58]
Wuxi	58.6	40.4	46.7	112.9	–	0.14	0.16	14.3	[59]
Guangzhou	64.65	24.0	58.0	162.6	–	0.28	0.73	10.9	[60]
Taihang	57.77	21.22	18.80	69.96	25.04	0.15	0.08	6.16	[31]
Gansu	38.82	27.20	21.44	–	–	–	0.15	11.17	[30]
Beijing	75.74	28.05	18.48	81.10	–	0.18	–	–	[61]
Chengdu	59.50	42.52	77.27	227.00	–	0.36	0.31	11.27	[62]
Hainan	22.67	30.25	48.01	52.17	15.51	0.28	–	8.06	[63]
Jinghe	44.21	–	22.44	–	–	0.14	–	14.89	[64]
Kunshan	87.73	34.27	30.48	105.93	31.08	0.20	0.20	8.15	[65]
Xuzhou	–	35.28	56.20	149.68	–	2.57	–	–	[66]
Range	22.67–87.73	21.22–42.52	17.11–77.27	52.17–227	15.51–38.5	0.12–2.57	0.08–0.73	6.16–14.89	
Mean	58.87	31.71	37.55	117.72	27.53	0.43	0.24	10.18	
China B.	61	22.6	26.0	74.2	26.9	0.097	0.065	11.2	[67]
PTE-MPC	200	100	300	250	50	0.3	0.3	30	[68]

Fonte: http://alturl.com/vp5mh (consultato il 03/06/2015).

Per quanto riguarda il suolo urbano, la concentrazione media di Cr, Cu, Pb, Zn, Ni e Cd è rispettivamente di 78.43, 115.07, 1350.51, 266.40, 99.48 e 1.58 mg/kg; è significativo il fatto che le concentrazioni di Cd, Cu, Pb e Zn eccedano il loro *background values*. La

concentrazione media di Cu, Pb, Zn, Ni, Cd e Hg nel suolo agricolo è rispettivamente 31.71, 37.55, 117.72, 27.53, 0.43, 0.24 mg/kg, tutte più elevate rispetto al loro *background values*. Per stimare ulteriormente i livelli di contaminazione dei metalli nelle città cinesi è stato calcolato l'IPI (*Integrated Pollution Index*) dei metalli. L'IPI è definito come il valore medio dell'indici di inquinamento (PI pollution index) di un elemento; il PI di ogni elemento è definito dal rapporto fra la concentrazione attuale del metallo e la sua concentrazione originaria:

$$PI_i = C_i/B_i$$

Questo indice può assumere i seguenti valori: IPI≤1 basso livello di inquinamento, 1<IPI≤2 inquinamento moderato, 2<IPI≤5 inquinamento grave, IPI>5 inquinamento molto grave. Nello studio è stato calcolato l'IPI di diverse città, questi i risultati:

Fonte: http://alturl.com/vp5mh (consultato il 03/06/2015).

L'immagine ci mostra che metà delle città analizzate hanno un livello di contaminazione da metalli pesanti grave o molto grave (Changchun, Shenyang; Changsha, Baoji e Jinchang le peggiori), questo indica che il suolo urbano in Cina è stato pesantemente influenzato dai metalli pesanti derivanti da attività antropogeniche.

Analizziamo ora i risultati della seconda ricerca[94] pubblicata nel 2014, che tratta dati ufficiali di fonti governative. I dati di seguito presentati non sono completi, si riportano solamente quelli corrispondenti alle statistiche della prima ricerca in modo da poter

[94] Teng, Y., Wu, J., Lu, S., Wang, Y., Jiao, X., Song, L., "Soil and soil environmental quality monitoring in China: A review", *Environment International* 69, 2014, pp. 177-199.

comparare le due ricerche in maniera equa. Nelle tabelle 3 e 4 (vedi pagina seguente) sono riportati i risultati riguardanti l'analisi della concentrazioni dei metalli rispettivamente nei suoli agricoli e in quelli urbani; inoltre, viene anche indicata la proporzione per la quale ciascun elemento supera gli standard di concentrazione dei metalli.

Tabella 3

Heavy metal range and mean content in agricultural soil in different areas.

Region	Range (mean) contents, mg/kg							
	As	Cd	Cr	Cu	Hg	Ni	Pb	Zn
Changshu, Jiangsu	4.04–16.10 (8.39)	0.02–1.35 (0.14)	18.0–112.9 (52.5)	3.1–89.3 (29.5)	0.04–14.78 (0.40)		12.4–178.1 (41.3)	20.26–360.34 (88.72)
Cixi, Zhejiang		0.067–0.302 (0.150)		4.9–252 (33.9)			16–87 (28)	47–479 (89)
Lanzhou, Gansu	0–37.12 (17.33)			27.73–61.26 (41.63)			10.9–195.4 (37.4)	53.06–110.22 (69.58)
Littoral area, Fujian	0.97–30.00 (6.62)	0.04–1.17 (0.20)	9.8–439.9 (35.6)	5.9–304.2 (28.4)	0.04–2.22 (0.41)	2.2–33.6 (12.7)	24.0–145.4 (63.6)	21.70–142.50 (109.65)
Xiqing, Tianjin	8.04–17.7 (12.1)	0.11–0.71 (0.25)	42.6–174 (84.8)	22.4–116 (46.6)	0.037–1.52 (0.49)		21.6–98 (42.3)	58.5–300 (142)
Taian, Shandong		0.035–0.251 (0.091)	15.3–142.2 (60.0)	11.0–101.3 (25.2)	0.029–0.582 (0.338)	26.9–59.3 (37.9)	0.8–50.7 (15.3)	32.5–173.6 (65.5)
Fuxin, Liaoning	2.12–65.57 (5.33)	0.027–0.893 (0.144)		6.5–286.4 (19.6)		10.7–110.3 (23.3)	3.6–34.6 (12.3)	23.3–105.1 (47.4)
Suzhou, Jiangsu	0.00–25.40 (7.57)	0–3.53 (0.16)	7.5–110.0 (53.4)	5.6–228.1 (36.1)	0–0.76 (0.14)		7.5–161.1 (28.2)	
Dongguan, Guangdong	2.15–39.79 (15.21)	0.02–3.69 (0.92)	7.04–86.21 (40.58)		0.03–1.57 (0.26)		16.7–108.7 (69.2)	
Henan Province	0.25–10.1 (3.16)	0.002–0.185 (0.061)	9.5–152 (57.8)	0.99–56.4 (22.3)	0.001–0.185 (0.046)	3.78–39.8 (22.6)	1.01–32.3 (15.2)	8.1–168 (48.5)
Huangshi, Hubei		0.041–0.557 (0.200)		4.0–137.1 (53.6)	0.021–0.436 (0.166)		5.7–158.0 (82.6)	19.0–109.1 (74.4)
Taigu, Shanxi	5.97–10.80 (8.50)	0.063–0.087 (0.072)		12.10–36.35 (21.87)	0.011–0.333 (0.156)		18.6–65.57 (30.98)	40.0–265.6 (72.6)
Hailun, Heilongjiang	7.75–11.37 (9.11)	0.029–0.132 (0.055)	34.8–189.6 (58.3)	8.1–75.6 (22.3)	0.025–0.094 (0.047)	10.8–47.9 (25.7)	9.1–29.4 (19.3)	42.5–129.8 (61.7)
Shanghai	0.93–25.29 (7.80)	0.010–4.500 (0.196)	31.9–285.8 (85.6)	2.4–332.9 (31.4)	0.010–0.850 (0.132)		2.7–90.7 (26.4)	11.8–857.2 (106.2)
Fuyang, Zhejiang	11.7–306.0 (94.8)	0.01–7.69 (0.26)		2.38–324.0 (26.0)	0.09–5.82 (1.66)	5.2–71.2 (21.8)	16.8–700.0 (36.4)	42.2–923.0 (108.4)
Dehui, Jilin			37.4–82.2 (49.7)	2.7–43.6 (18.9)		12.7–32.0 (20.8)	21.1–60.5 (35.4)	44.7–82.6 (58.9)
Shunyi, Beijing	3.37–17.3 (7.85)	0.015–0.469 (0.136)		11.8–72.5 (22.4)	0.004–0.490 (0.073)		10.3–37.5 (20.4)	20.0–137 (69.8)
Huizhou, Guangdong	1.1–137.8 (10.2)	0.01–1.12 (0.10)	1.1–81.1 (27.6)	1.7–99.9 (16.7)	0.01–3.39 (0.22)	2.6–112.0 (14.9)	4.9–108.1 (44.7)	16.8–248.8 (57.2)

Fonte: http://alturl.com/xse6p (consultato il 03/06/2015).

In base a questi dati per quanto riguarda il suolo agricolo si è giunti alle seguenti conclusioni: (1) circa un sesto del suolo potrebbe essere inquinato da metalli pesanti, (2) il 68,12% del suolo è stato classificato come sano, mentre solo lo 0,72% come gravemente inquinato, (3) la probabilità di inquinamento da cadmio è del 25,20%, l'inquinamento da arsenico e piombo è occasionale, mentre quello di zinco, cromo e rame è da ritenersi raro, (4) i terreni coltivati di Liaoning, Hebei, Jiangsu, Guangdong, Shanxi, Hunan, Henan, Guizhou, Shaanxi, Yunnan, Chongqing, Xinjiang, Sichuan e Guanxi sono i più inquinati da metalli pesanti. Per quanto riguarda il suolo urbano, nel quale la proporzione di metalli pesanti è maggiore in quanto più soggetto ad attività antropogeniche industriali, commerciali e domestiche, i dati su 48 città sono stati raccolti da diversi progetti di ricerca individuali; la concentrazione dei diversi metalli nei terreni urbani delle diverse città è molto varia, ma generalmente è di questo tipo: Zn > Cr/Pb/Cu > Ni > As >> Cd > Hg. La concentrazione di metalli pesanti è altra in vecchie città industriali come Shenyang, Chongqing e Qingdao, ed è particolarmente alta a Changsha, Jinchang, Xiangtan, Xuzhou, Zhuzhou, tutte città collocate nelle vicinanza di miniere in cui vengono estratti carbone e metalli.

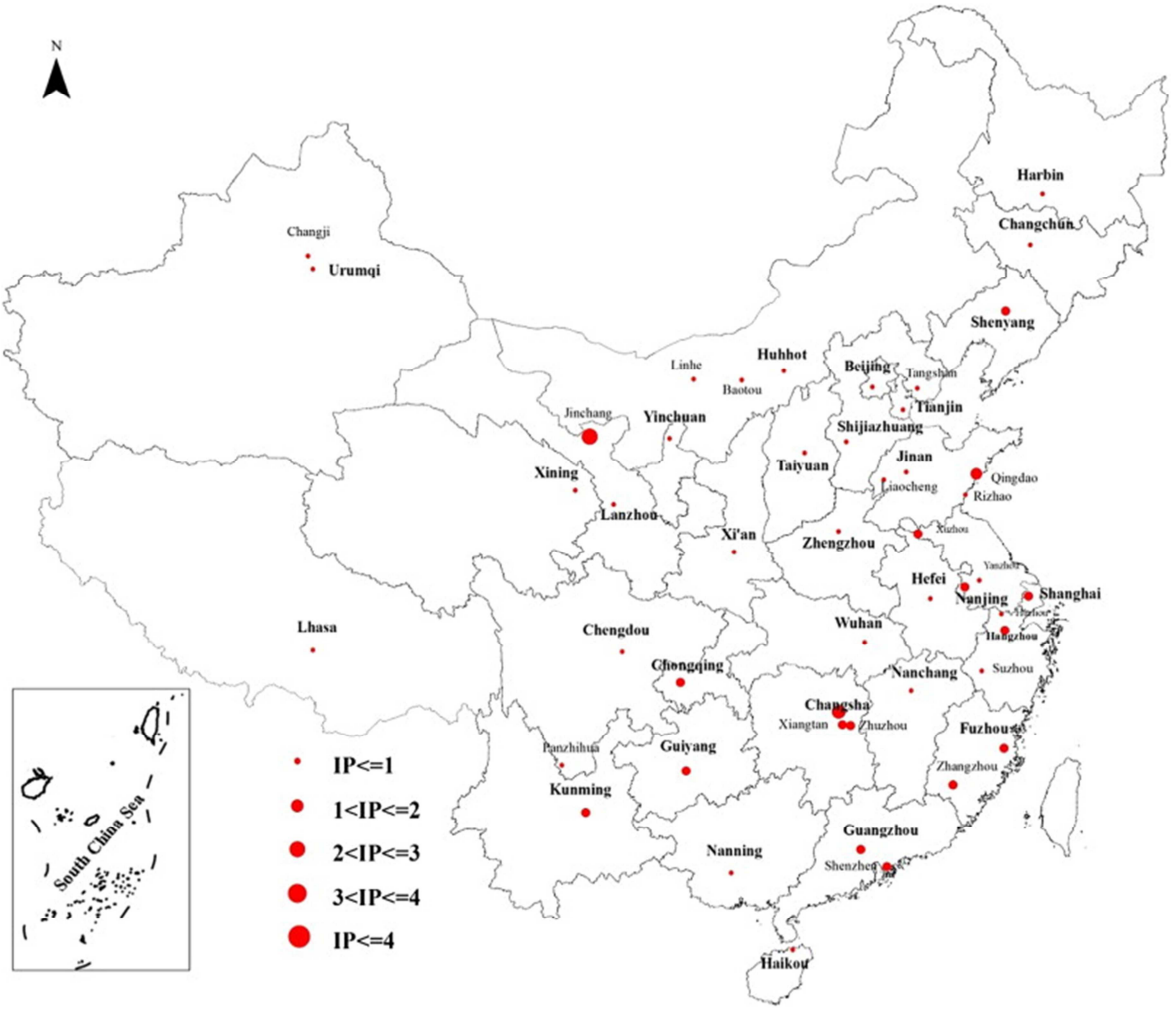
Tabella 4

Comparisons of the concentrations of trace metals in urban soils of different cities in China (mg/kg).

City	Range (mean) contents							
	As	Cd	Cr	Cu	Hg	Ni	Pb	Zn
China								
Beijing	3.4–14.8 (8.2)	0.050–0.130 (0.089)	40–83 (57)	10.9–28.7 (19.6)	0.009–0.563 (0.070)	15.8–39.8 (24.9)	14.4–26.0 (19.2)	41–75 (58)
				24.1–458 (71.2)		6.1–37.2 (22.2)	25.5–208 (66.2)	25.7–197 (87.6)
	0.10–25.26 (8.35)	0.007–0.971 (0.148)	7.00–228.2 (35.6)	2.00–282.2 (23.7)		2.80–168.8 (27.8)	5.00–116.6 (28.3)	22.0–399.7 (65.6)
Baotou		0.010–0.092 (0.055)		20.26–128.76 (36.98)			9.22–18.68 (12.97)	59.0–270.8 (153.0)
Changchun	4.0–15.7 (11.2)	0.060–0.100 (0.082)	45–76 (64)	13.9–28.0 (21.6)	0.012–0.036 (0.019)	16.9–42.6 (27.6)	23.1–29.7 (26.9)	46–71 (63)
	6.1–67.7 (12.5)	0.028–11.0 (0.13)	40.8–276 (66)	15.9–457 (29.4)	0.026–1.43 (0.12)	39.8–139 (73.5)	19.7–378 (35.4)	44.8–1106.8 (90)
Changji			36.85–71.94 (52.18)	24.09–823.12 (65.99)			3.53–21.44 (7.52)	
Changsha	6.9–31.7 (14.5)	0.042–0.868 (0.116)	66–138 (94)	14.9–41.3 (26.0)	0.034–1.058 (0.092)	14.0–39.9 (26.9)	18.2–55.1 (28.1)	36–121 (74)
	2.5–79.8 (32.8)	0.04–67.5 (6.90)	38.0–795 (121)	9.8–246 (51.4)	0.050–1.29 (0.41)		7.8–413 (89.4)	38–986 (276)
Chengdu	3.2–19.4 (12.7)	0.099–0.220 (0.133)	60–102 (81)	18.1–40.5 (29.6)	0.008–0.550 (0.074)	23.5–48.9 (36.8)	17.6–31.2 (22.9)	42–112 (76)
Chongqing	2.6–16.1 (6.1)	0.055–0.228 (0.122)	53–112 (80)	15.1–51.4 (26.8)	0.019–0.118 (0.060)	20.2–50.0 (31.6)	18.3–42.1 (26.1)	57–145 (82)
	4.1–18.9 (8.0)	0.24–1.93 (0.98)	18.4–35.7 (26.6)	4.3–54.3 (24.6)	0.040–0.890 (0.310)	9.6–38.4 (25.6)	13.5–53.9 (32.6)	40–148 (97)
Fuzhou	4.0–9.0 (7.0)	0.090–0.380 (0.238)	34–75 (53)	15.0–34.0 (22.8)	0.050–0.530 (0.134)	14.0–34.0 (23.4)	49.0–85.0 (66.0)	81–194 (122)
	1.39–42.2 (8.28)	0.03–1.65 (0.30)	7.7–116.5 (40.1)	3.6–265 (39.4)	0.020–6.240 (0.77)	1.70–33.1 (16.0)	22.8–1072 (89.8)	24.8–1073 (158.6)
Guangzhou	2.0–62.0 (19.0)	0.029–0.673 (0.212)	15–76 (44)	6.0–42.0 (21.9)	0.028–0.670 (0.210)	5.0–30.0 (15.7)	25.0–126.0 (50.8)	22–143 (71)
		0.028–2.41 (0.50)		6.47–394 (62.6)		6.2–77.6 (25.7)	18.5–348.0 (109.0)	10–610 (117)
Guiyang	14.9–64.5 (28.2)	0.057–1.970 (0.427)	68–177 (109)	24.5–118.0 (60.7)	0.044–0.430 (0.202)	27.5–120.0 (54.2)	18.8–50.1 (36.7)	59–182 (110)
		0.09–0.45 (0.28)	30–241 (93)	6.5–148 (51.6)			9.2–175 (44.0)	46–460 (139)
Haikou	2.0–7.0 (4.6)	0.021–0.196 (0.064)	26–108 (70)	7.7–25.9 (16.8)	0.011–0.070 (0.049)	9.0–45.4 (25.5)	13.9–32.3 (21.0)	21–67 (37)
Hangzhou	2.8–20.0 (5.8)	0.055–0.374 (0.120)	40–127 (66)	7.1–84.3 (16.0)	0.021–4.091 (0.152)	13.7–52.8 (27.6)	12.7–201.4 (25.4)	33–134 (71)
		0.70–2.40 (1.20)	27.3–155 (47.5)	14–150 (46.1)		13.5–41.5 (24.1)	20.3–493 (84.3)	47–1249 (202)
Harbin	2.7–13.7 (7.9)	0.048–0.118 (0.075)	23–65 (49)	4.0–25.1 (17.1)	0.010–0.125 (0.034)	8.7–30.5 (22.1)	16.4–28.5 (21.7)	31–75 (57)
		0.070–0.25 (0.13)		14.8–65.9 (34.5)			22.9–194 (41.1)	48–287 (109)
Hefei	7.9–13.8 (11.9)	0.041–0.083 (0.063)	65–86 (80)	21.3–29.2 (26.9)	0.013–0.144 (0.048)	23.2–38.1 (33.1)	19.9–26.4 (24.8)	44–63 (58)
	4.5–18.3 (10.8)	0.05–1.08 (0.20)		21.7–180 (38.6)	0.023–2.14 (0.18)	13.1–39.7 (27.3)	18.9–96.7 (27.3)	45–583 (109)
Huzhou	1.9–47.5 (9.6)	0.06–4.34 (0.25)	15.5–217 (66.5)	3.4–169 (25.0)	0.013–0.637 (0.151)	6.7–75.5 (24.4)	14.4–56.3 (32.7)	25.8–371 (85.1)
Huhhot	2.7–18.6 (9.0)	0.064–0.186 (0.103)	36–77 (57)	10.2–30.0 (19.4)	0.010–0.025 (0.018)	14.0–37.3 (24.4)	15.0–27.2 (19.9)	29–81 (54)
Jinchang	6.2–190 (30.9)	0.30–5.93 (1.11)	33–855 (197)	122–10,321 (1226)		79–6102 (910)	20.1–149 (40.3)	68–259 (118)
Jinan	10.2–18.4 (12.2)	0.080–0.280 (0.125)	59–139 (77)	20.0–44.1 (26.3)	0.013–0.050 (0.024)	27.1–42.8 (32.5)	17.5–45.3 (23.1)	52–105 (66)
Kuming	3.3–14.3 (8.7)	0.042–2.947 (0.457)	75–119 (97)	22.9–177.3 (77.8)	0.032–1.235 (0.193)	23.3–66.6 (44.1)	25.1–94.9 (43.6)	42–133 (90)
Lanzhou	7.1–61.3 (16.2)	0.087–0.175 (0.133)	44–80 (62)	14.3–28.0 (21.7)	0.010–0.249 (0.035)	18.1–33.1 (28.3)	16.4–25.9 (20.3)	37–79 (61)
				13.0–380 (39.6)			18.4–244 (57.5)	18–296 (130)
Lhasa	10.6–34.4 (20.5)	0.100–0.150 (0.123)	34–56 (42)	17.2–28.8 (21.6)	0.016–0.250 (0.092)	17.6–26.7 (21.0)	28.5–34.2 (31.0)	57–73 (65)
Liaocheng	5.13–15.60 (9.58)	0.053–0.098 (0.070)	48.4–141.0 (73.2)	47.1–88.6 (61.0)	0.019–0.057 (0.040)	17.7–41.3 (28.8)	19.2–40.5 (25.3)	40.7–154.0 (76.5)
Linhe	5.2–20.1 (12.4)	0.08–0.84 (0.21)	31.1–111.0 (71.0)	6.3–227 (34.6)	0.016–1.080 (0.170)	7.3–33.5 (22.3)	15.6–97.8 (26.7)	
Nanchang	3.5–13.7 (8.2)	0.030–0.200 (0.093)	26–163 (69)	10.3–54.0 (23.5)	0.011–1.613 (0.086)	9.6–37.9 (24.5)	17.9–90.7 (29.5)	43–149 (72)
Nanjing	4.0–28.9 (10.7)	0.036–0.470 (0.162)	39–128 (83)	16.1–208.0 (34.4)	0.014–0.440 (0.052)	17.5–60.8 (40.0)	2.9–52.6 (24.9)	47–154 (82)
			48.1–139.7 (84.7)	12.2–869.4 (66.1)			36.3–472.6 (107.3)	57.7–851.6 (162.6)
Nanning	3.9–60.6 (18.0)	0.024–0.740 (0.114)	40–97 (73)	9.4–41.6 (24.1)	0.054–0.269 (0.118)	6.9–40.5 (23.1)	12.7–50.0 (25.3)	22–124 (67)
Panzhihua	5.4–24.4 (12.8)		50.1–108.4 (84.9)	20.9–49.9 (37.3)			20.2–43.6 (30.3)	48.3–166.2 (84.7)
Qingdao		0.22–3.04 (1.29)		25.27–110.55 (52.03)			27.12–94.50 (41.76)	54.5–412.1 (176.1)
Rizhao	1.90–11.80 (5.04)	0.03–4.81 (0.20)	12.20–277.60 (54.09)	4.90–99.80 (17.57)	0.01–3.28 (0.04)	7.10–166.30 (23.52)	18.20–72.30 (27.78)	18.3–170.6 (63.1)
Shanghai	4.9–12.8 (7.5)	0.075–0.800 (0.155)	71–158 (89)	15.5–68.5 (28.9)	0.039–0.420 (0.102)	26.4–46.9 (36.7)	18.1–51.8 (27.7)	72–177 (108)
		0.19–3.66 (0.52)	25.5–233 (108)	23.1–152 (59.3)		4.95–65.7 (31.1)	13.7–192 (70.7)	102–1025 (301)
Shenyang	4.3–136.0 (12.0)	0.059–0.144 (0.184)	48–100 (74)	16.7–430.0 (39.8)	0.016–0.110 (0.046)	21.7–42.8 (31.1)	12.7–56.1 (28.1)	44–244 (76)
		0–2.08 (0.42)	21.6–89.8 (53.5)	14.8–272 (55.6)			9.1–280 (110)	15–328 (94)
Shenzhen		0.01–3.48 (0.47)		6.4–188 (26.3)			15.2–246 (47.2)	34.9–285 (69.1)
Shijiangzhuang	3.0–14.1 (10.2)	0.050–0.110 (0.086)	38–74 (63)	8.9–24.3 (20.1)	0.007–0.045 (0.022)	16.3–33.8 (28.9)	12.5–22.6 (19.6)	34–66 (59)
Suzhou			45–144 (73)	21–133 (36)		10–42 (19)	23–90 (37)	61–521 (139)
Taiyuan	5.5–13.1 (10.2)	0.080–0.360 (0.124)	53–80 (68)	17.2–45.4 (22.5)	0.017–0.120 (0.041)	21.2–36.4 (27.4)	14.7–29.0 (20.2)	52–95 (63)
Tangshan	4.76–9.02 (6.79)	0.06–0.31 (0.10)	32.50–65.30 (46.20)	14.80–38.30 (20.97)	0.03–0.15 (0.065)	9.70–25.60 (17.33)	18.00–42.50 (25.08)	37.4–129.1 (63.4)
Tianjin	6.8–30.6 (12.7)	0.100–0.340 (0.157)	64–94 (82)	18.0–40.2 (29.5)	0.016–0.422 (0.048)	24.2–45.3 (35.3)	19.6–30.3 (24.9)	55–119 (83)
Urumqi	9.2–22.1 (13.3)	0.112–0.160 (0.136)	47–65 (58)	23.3–41.1 (30.1)	0.014–0.161 (0.041)	21.6–32.3 (27.5)	14.6–21.6 (18.2)	67–79 (72)
Wuhan	5.2–20.1 (12.3)	0.030–0.590 (0.144)	62–117 (90)	24.9–53.8 (34.1)	0.014–0.184 (0.051)	28.0–56.8 (39.5)	16.7–32.6 (24.8)	59–118 (80)
Xi'an	2.7–16.2 (11.5)	0.064–0.417 (0.130)	29–85 (71)	7.6–60.9 (26.7)	0.010–2.225 (0.171)	10.4–64.2 (31.1)	19.1–48.3 (23.9)	26–83 (66)
	8.4–15.6 (12.2)		77.5–133 (87.3)	24.5–182 (40.4)			25.6–139 (46.9)	64.2–270 (99.9)
Xiangtan	6.83–30.57 (18.72)	0.06–2.95 (0.46)	40–201 (84)	12.4–204.0 (37.5)	0.022–2.030 (0.239)		16–332 (65)	55–348 (127)
Xining	10.6–12.5 (11.6)	0.130–0.210 (0.151)	65–86 (74)	19.5–37.1 (24.5)	0.015–0.478 (0.077)	23.0–29.3 (26.1)	19.0–37.2 (24.1)	54–97 (64)
Xuzhou			8–805 (73)			14–337 (34)	13–126 (37)	51–815 (169)
Yangzhou	0.26–23.60 (9.76)	0.04–0.48 (0.12)	33.45–109.43 (70.49)	3.2–61.7 (24.43)	0.017–0.695 (0.110)		7.0–73.7 (24.71)	
Yinchuan	4.3–16.1 (10.8)	0.054–0.179 (0.115)	32–70 (57)	7.5–28.5 (19.2)	0.009–0.077 (0.023)	10.4–34.5 (24.7)	11.7–25.5 (19.4)	22–76 (52)
Zhangzhou	0.41–18.44 (6.86)	0.018–7.875 (0.353)	2.6–69.7 (29.7)	3.0–128.1 (32.6)	0.030–2.894 (0.471)	3.5–28.9 (12.8)	20.5–1173.8 (75.9)	18.6–741.4 (106.7)
Zhengzhou	3.7–11.3 (7.5)	0.051–0.113 (0.080)	41–86 (64)	6.2–21.4 (13.7)	0.013–0.087 (0.025)	9.3–27.9 (20.4)	15.5–20.5 (18.1)	19–59 (42)
Zhuzhou	8.93–81.46 (20.68)	0.04–6.76 (0.61)	42–198 (91)	12.4–139.2 (37.4)	0.057–1.080 (0.208)		21–599 (86)	46–489 (141)
World								
Tallinn			5.7–300 (39.9)	7–621 (45)		4.3–65 (16)	5.7–602 (75.3)	11.4–1560 (156.1)
Berlin	(2.2)	(0.5)	(18.1)	(18.5)	(0.06)	(5.3)	(40.6)	(101)
Hong Kong		0.11–1.36 (0.36)	2.56–51.4 (17.8)	1.30–277 (16.2)		0.26–19.9 (4.08)	7.53–496 (88.1)	23.0–930 (103)
Uppsala	1.41–15.0	0.076–0.712	13.7–62.1	10.9–110	n.d.–3.66	7.22–39.1	8.53–15.5	44.8–149
Oslo	<3–69.6 (5.48)	0.06–3.10 (0.41)	2.85–224 (32.5)	4.76–437 (31.7)	<0.010–2.30 (0.13)	2.32–232 (28.4)	<5–1000 (55.6)	22.9–1150 (160)
Naples			1.7–73 (11)	6.2–286 (74)			4–3420 (262)	30–2550 (251)
Bangkok		0.05–2.53 (0.29)	4.3–57.4 (26.4)	5.1–283.0 (41.7)		4.1–52.1 (24.8)	12.1–269.3 (47.8)	3–814 (118)
Mieres	15–961 (134.58)	0.50–1.90 (0.95)	15–37 (20.42)	26–228 (57.42)	0.50–25 (4.24)	26–49 (33.79)	43–266 (91.68)	111–784 (232.84)

Fonte: http://alturl.com/xse6p (consultato il 03/06/2015).

La ricerca ha presentato anche i risultati derivati dal calcolo dell'IPI del suolo urbano delle stesse 48 città: 31 città hanno un IPI<1, 11 città hanno ottenuto in risultato di 1<IP≤2, mentre i valori delle città di Qingdao, Changsha e Jinchang sono rispettivamente 2,68; 3,39 e 9,99.



Fonte: http://alturl.com/xse6p (consultato il 03/06/2015).

Confrontando attentamente i risultati delle due ricerche si noterà di certo che la prima ricerca dipinge una situazione molto peggiore rispetto alla seconda che riporta dati governativi; anche in questo caso quindi, considerando pure la riluttanza con cui il governo ha divulgato quelle poche informazioni sull'ultima ricerca nazionale durata otto anni, non possiamo dare per scontata l'attendibilità di quest'ultimi. Che si parli di inquinamento atmosferico, idrico o del suolo, sembra che alcuni interessi vogliano nascondere la reale entità delle problematiche. Citando uno degli articoli tradotti nel secondo capitolo di questo lavoro, a riguardo possiamo affermare: "*tian zhi, di zhi, ni zhi, wo buneng zhi* 天知，地知，

你知，我不能知”, ovvero “il cielo lo sa, la terra lo sa, tu lo sai, ma noi non possiamo saperlo”.[95]

2.1.4 La divulgazione e l’attendibilità dei dati in Cina

Nei paragrafi precedenti si è potuto vedere come il fenomeno della modificazione dei dati relativi a questioni anche molto importanti, come quella dell’inquinamento e della tutela dell’ambiente, si verifichi in misure più o meno evidenti. La scarsa attendibilità dei dati è purtroppo uno dei problemi che maggiormente preoccupano i cittadini e le istituzioni di tutela del territorio e di ricerca, principalmente perché dati di ricerca modificati non consentono una lettura completa del quadro generale della situazione ambientale cinese, e questo influisce sia sulla reputazione del Paese nei confronti delle altre nazioni, limitando la possibile scelta da parte di imprenditori stranieri di investimenti, sia sulla risoluzione effettiva del problema da parte dello stesso governo cinese. In questa parte ci si occuperà della questione della divulgazione dei dati, della loro scarsa attendibilità e la sua relazione con il concetto di “sviluppo scientifico” anche attraverso l’esposizione di quanto riportato in tre dei quattro documenti contenuti nella sezione relativa alla traduzione dei documenti in lingua di questo lavoro (cfr. Capitolo 2).

Nel contesto dello sviluppo delle strategie di politica ambientale, è solamente a partire dagli anni ’90 che si inizia a parlare di divulgazione delle informazioni e incoraggiamento della partecipazione pubblica. Le prime azioni concrete a riguardo della divulgazione sono state compiute dalle SEPA nel 2007 con l’implementazione delle “Misure provvisorie per la divulgazione delle informazioni ambientali”. La divulgazione delle informazioni ambientali non è un processo che consiste nella semplice messa a disposizione di dati numerici, ma che si compone di tutti gli indicatori dei problemi ambientali e il complesso degli elementi fondamentali del processo di gestione dell’ambiente, ovvero delle cifre, delle spiegazioni e dei grafici riguardanti la quantità, la qualità, la distribuzione, i collegamenti e la regolamentazione. Sono una risorsa, utilizzabile da dipartimenti per la protezione ambientale, il pubblico ed ogni tipo di impresa indispensabile per poter conoscere al meglio la situazione ambientale ed attuare le giuste contromisure. Numerosi i metodi di divulgazione, fra cui: siti governativi, avvisi ufficiali, conferenze stampa, riviste e soprattutto internet, uno strumento che si è sviluppato incredibilmente negli ultimi anni e che per la sua grande versatilità è dotato di grande potenza comunicativa. In base all’oggetto della richieste la divulgazione può avvenire tramite il governo o le imprese; inoltre, può essere attiva se le informazioni vengono rese accessibili spontaneamente o per richiesta se queste vengono divulgate dopo richiesta scritta da un ente o un singolo cittadino. In ogni caso, la

[95] “Turang wuran buneng shuode mimi?”土壤污染不能说的国家秘密?, *Ling yimian 另一面 (the other side)*, op. cit.

forma della divulgazione delle notizie ambientali tende soprattutto alla pubblicazione su iniziativa governativa; sono infatti i dipartimenti governativi ad avere il potere per farlo ma difficilmente le richieste agli organi amministrativi da parte dei cittadini e delle organizzazioni sociali di fornire notizie vengono soddisfatte. Al contrario, il governo, in base al proprio interesse, pubblica solo materiali a proprio vantaggio, perciò non si può assicurare appieno la puntualità, la veridicità e la completezza delle informazioni. Il sistema di pubblicizzazione delle informazioni scientifiche non è perfetto: nonostante in Cina da tempo ci si sia adoperati per l'impostazione di un sistema legislativo funzionante in grado di regolare i normali processi di promulgazione delle notizie ambientali si percepisce ancora grandissima difficoltà, da parte dei diretti interessati, nell'ottenere le informazioni desiderate. In questo senso, nonostante le sue riforme, il governo intende realmente mettersi dalla parte del cittadino e degli istituti di ricerca, contribuendo a creare un sistema trasparente e privo di ambiguità non coprendo eventuali zone d'ombra ma impegnandosi a risolverle? Wang Canfa, direttore del Centro di Assistenza Legale delle Vittime dell'Inquinamento e professore alla China University of Political Science and Law, fa notare che tra la Cina e i paesi stranieri vi è una notevole differenza: mentre all'estero, in ambito legislativo, nonostante vi siano alcune eccezioni esse siano opportunamente segnalate e regolamentate, in Cina accade il contrario; vi è la tendenza generale a mostrare una grande varietà di argomenti e sezioni trattate quando in realtà presentano un numero spropositato di eccezioni, producendo difficoltà a livello interpretativo ed esecutivo. Inoltre, i testi che dovrebbero rappresentare i punti di riferimento per l'emanazione delle direttive atte alla pubblicazione dei dati, sono in realtà molto limitanti; infatti, secondo il "Regolamento per la divulgazione delle informazioni governative" le informazioni rese accessibili dagli organi amministrativi non devono rappresentare un pericolo per la sicurezza nazionale, pubblica ed economica e la stabilità sociale. Al piano va sommata la discrepanza metodologica di approccio alla richiesta di un cittadino di entrare in possesso di dati pubblici: a differenza di altri paesi nel mondo, le aziende e le istituzioni possono arrogarsi la responsabilità di bloccare le richieste se ritengono che non siano ragionevolmente giustificate di essere domandate dai richiedenti; inoltre, ciascun richiedente può domandare di entrare in possesso di solamente un'informazione alla volta, limitando incredibilmente la sete di conoscenza a cui è costretta a sottostare la popolazione. I limiti tra lecito e illecito, giusto e sbagliato, sono estremamente labili. Questo problema si ricollega immediatamente al tema dell'inquinamento e della minaccia ambientale, dal momento che per la sola volontà dello Stato moltissime ricerche sono coperte dal segreto di stato, e che per quella delle aziende vengono ritenuti segreti commerciali i dati relativi all'emissione degli scarichi e ai rifiuti di produzione, questo ad esempio è stato il caso di alcune organizzazioni internazionali, come Greenpeace, e territoriali, come la University of Political Sciences and Law, che hanno

ricevuto, assieme a molte altre, dei netti rifiuti al momento della richiesta di dati relativi alla produzione di residui di fabbricazione.

La divulgazione delle informazioni ambientali prevista dalla legge è considerata come lo standard da seguire, mentre la non divulgazione dovrebbe essere l'eccezione. Si è visto che purtroppo non è così e che il governo fa spesso ricadere le informazioni di cui è richiesta la divulgazione nelle eccezioni, inoltre, come l'analisi sulle tre tipologie di inquinamento appena svolta ha dimostrato, le informazioni ambientali divulgate sono caratterizzate da un contenuto approssimativo ed una bassa accuratezza. Le motivazioni di questo sono molteplici: in primo luogo, bisogna considerare che le imprese e le aziende stesse molto spesso compilano i moduli delle dichiarazioni con superficialità e soggettività, alterandone la veridicità in modo da raggiungere degli standard *scientifici*; in secondo luogo, un fattore che influenza profondamente l'attendibilità dei dati è il fatto che la Cina non vanta una tradizione consolidata della statistica; infatti, le ricerche statistiche in Cina vengono condotte solamente da una decina d'anni e vengono divulgate al pubblico da ancora meno tempo. Un'altra ragione è legata ad una questione economica: infatti, produrre statistiche e dati oggettivi necessita di spese sicuramente maggiori rispetto a serie di dati contraffatte e per questo motivo chiunque (governo, imprese, organizzazione e singole persone) è spinto alla modificazione dei dati o al loro oscuramento. Questo fenomeno affligge tutti i livelli della scala gerarchica amministrativa del territorio, e non solo gli organi più alti come il governo e le istituzioni nazionali; nasce bensì alle sue radici, in quanto i piccoli esponenti e rappresentanti delle autorità locali, aspirando a posizioni più elevate, traggono vantaggio dalla manipolazione dei dati. Sotto la spinta degli interessi e delle conquiste personali, tutti, dal governo e le imprese alle organizzazioni e le singole persone, hanno un impulso ed un forte desiderio di falsificare, sia dicendo il falso che celando informazioni. Dal momento che i dati statistici regionali sono controllati dal governo locale, subiscono inevitabilmente l'interferenza di leader locali che aspirano a posizioni più alte; per queste ragioni difficilmente si può assicurare l'accuratezza e l'affidabilità delle cifre. Fattori come la scarsa preparazione in materia degli addetti e un notevole *turnover* non garantisce sicurezza nella raccolta delle informazioni; la mancanza di controlli di qualità delle operazioni di ricerca e l'assenza di modelli standardizzati per la pubblicazione fa precipitare il livello di qualità di tali dati al limite dell'accettabile, rendendo i materiali di ricerca pressoché inutilizzabili. Le statistiche ambientali, infatti, non hanno criteri di controllo, un sistema informativo dedicato e regole operative ben definite. Solo gestendo al meglio i dati e facendo in modo che non abbiano imprecisioni si può salvaguardare efficacemente l'ambiente. La scarsa attendibilità dei dati ambientali è il prodotto di un sistema di organizzazione che non prevede controlli rigorosi del dipartimento per la protezione ambientale, e questo fa sì che il fenomeno della

generazione di rapporti falsi in cui informazioni sensibili vengono celate o alterate sia largamente diffuso.

Più e più volte il governo cinese ha sottolineato in sede istituzionale l'importanza dell'attuazione di una politica ambientale "reale", ma quali sono i modi per ottenerla? Innanzitutto una delle esigenze primarie è quella di modificare il *cursus* attraverso il quale le normative emesse dal Governo centrale vengano applicate a livello locale: l'eccessiva complicatezza della scala gerarchica e amministrativa delle istituzioni è solo di intralcio alla volontà più volte espressa di dare un giro di boa allo stato del paese; inoltre, un altro aspetto da considerare è il miglioramento della qualità dei controlli: entrambe queste esigenze confluiscono nella necessità di sviluppare un sistema di "gestione verticale" (ovvero strutturato per passaggi gestionali intermedi) che può essere raggiunto attraverso diverse strategie: 1) utilizzo della tecnologia informatica e di internet quali strumenti di miglioramento della divulgazione dei dati, riduzione degli errori umani e di velocizzazione dei processi; 2) istituzione un sistema di formazione professionale e di controllo qualità per gli addetti alla raccolta e all'elaborazione dei dati; 3) progettazione di un sistema unitario, semplice e in tempo reale per la diffusione informatizzata dei dati; 4) limitazione del *turnover* dei dipendenti, in quanto garantirebbe la sicurezza di personale dedicato, specializzato e competente ed eviterebbe problemi di smarrimento dei documenti e dei dati ("Sistema dei nomi reali", ovvero assegnare a ciascuna modifica apportata ai documenti il nome del suo autore); 5) raccolta dati a "doppio sistema" (a quattro mani), in modo tale da poter confrontare coppie di dati ed evitare incomprensioni e discrepanze al momento della diffusione; 6) ideare un sistema "a tre verifiche", con il quale le informazioni sarebbero verificate in tre momenti diversi (personale dell'ufficio, direttore dell'ufficio ed ente pubblico a cui viene commissionata la divulgazione delle informazioni); 7) produzione legislativa per regolamentare l'intero processo; 8) applicazione di un metodo di verifica e controllo standardizzato efficiente, efficace e imparziale.

Queste sono solamente alcune proposte per un cambiamento futuro ma attualmente la situazione è quelle precedentemente presentata, infatti ormai tutti sono a conoscenza del fatto che "i dati ambientali sono i risultati dell'amministrazione del governo locale e non sono i dati reali delle ricerche per la protezione ambientale", che "i dati ambientali vengono truccati ad ogni livello" e che "i dati creano funzionari, i funzionari creano i dati". Un'altra probabile causa del fenomeno della scarsa attendibilità dei dati è da collegarsi all'implementazione della cosiddetta "politica dello sviluppo scientifico" (cfr. 1.1.2.1 e 1.1.2.2): il volere rispettare i canoni dello sviluppo scientifico ha portato infatti ad un condizionamento sempre più grande della ricerca, i cui risultati vengono spesso manipolati alla fonte nella sede della loro raccolta a fronte di pressioni politiche o successivamente in

fase di analisi e valutazioni in modo da poter presentare un rapporto in linea con quelle che sono le aspettative del Partito. Ricordiamo il precedentemente citato caso di studio che ha coinvolto il ricercatore Daniele Brombal durante un'indagine in Cina nel 2008: i dati da lui raccolti differivano da quelli ufficiali e alla richiesta di spiegazioni i funzionari risposero che era necessario "…analizzare i dati con "scientificità" (kexuexing 科学性) ovvero tenendo conto del contesto in cui la ricerca si inserisce, nonché dello scopo della stessa in termini di supporto all'evoluzione delle politiche nazionali."[96]; anche questo caso i dati sono stati modificati in modo da soddisfare gli standard stabiliti dal governo. E' possibile ipotizzare che anche le informazioni riferite all'inquinamento atmosferico, idrico e del suolo e, più in generale, quelle ambientali siano influenzate negativamente dalla volontà di perseguire questa politica presentando dati *scientifici*.

[96] Brombal Daniele, "*Politicizzazione della Ricerca Orientata alle Politiche Pubbliche nella Repubblica Popolare Cinese*", op. cit., p. 189.

CAPITOLO 2

2.1 TRADUZIONE DI BRANI SPECIALISTICI

2.1.1 TESTO 1

Originale:

环境数据应实行国家垂直管理

发表日期：2013 年 3 月 18 日　　作者：吴晓青 洪尚群 刘跃进

环境数据全国联网、网上直报、在一个网络上作业，由国家垂直管理和统一发布，各地环境质量报告书由国家统一审查、编制、制版等，遏制环境数据造假之风，挤干环保数据中的“水分”，将“数字假环保”变成真环保，中国环保方可走向希望之路。

环境数据不真实的原因和背景

环境数据失真扭曲的常见原因有：

许多情况依靠企业自己填报，有很大的随意性和主观性，很难确保统计数据的真实性。

我国现代统计调查只有几十年的历史，对公众宣传现代统计调查的历史更短，缺乏数据统计的传统、文化和伦理，未形成“数据造假可耻”、“数据造假是犯罪”的社会心理和舆论氛围，例如在街头巷尾问卷调查时，很多人说谎造假，或者干脆拒收调查问卷表。环境统计处于缺乏诚信的社会土壤和现代统计知识与伦理的熏陶，缺乏统计的个人自觉性、自律性和他律性、社会主动性的历史背景。

缺乏环境保护亟需的信用。解放以后，历次政治运动，如破“四旧”、“文化大革命”等糟蹋了传统文化的信用精华；由于对西方的恐惧症与戒备心理，未引进西方信用的制度文化；市场经济缺陷的误导和冲击，实际上鼓励为实现目的不择手段等等，诸如此类导致我国缺乏普遍诚信的土壤。

真环保投入大、代价高、收效慢，而假环保投入少、代价低、收效快。因此，在利益或政绩驱使下，不论政府、企业，还是机构、个人都有强烈造假的冲动和欲望，既有虚报又有瞒报。地方统计由地方政府主管，不可避免地受到追求政绩的地方领导干扰，难以保证数字的准确性和可靠性。

企业与基层环保单位统计工作力量比较薄弱。专职人员少，专业化不强，统计人员调动频繁，在岗的兼职过多，特别是企业中多数由会计兼任。环保部门内部没有设置专门的环境统计岗位与专职人员，环境统计没有完善的数据标准、规范、质量控制、信息服务系统和操作规程，基层环境数据采集、录入、汇总等不规范，例如，基层环保部门让临时工、借调人员、学生、亲戚等录入数据的现象十分普遍。

环境数据国家垂直管理的必要性和紧迫性

邓小平说："决定数字就是决定政策"。在中国国家统计局会议室悬挂着中国最近两任总理的题字"不出假数"，"真实可信"；因此，环境数据的质量事关全局。

席卷大半个中国的雾霾再次证明环境数据造假的危害性，昭示中国环保缺乏统计伦理与法律的支撑。管好数据，数据不带水分，干"不带水分"的环保，才能保护好环境。

由于"中央与地方不良博弈，中央环保被地方架空，地方环保局被地方政府架空"和"省级环保局管不了央企，市级环保局管不了省属企业，县级环保局管不了市属企业"，企业不受环保部门的严格约束，企业虚报和瞒报环境数字现象普遍；只有实行环境数据国家垂直管理，才能使企业受到严格的约束，才能有效抑制企业环境造假，督促企业切实搞"不注水"的环保。

乡级政府、县级政府、市级政府、省级政府都需要政绩和统计数据，都有强烈干预和修改环境数据的动机、动力。"环境数据是地方政府政绩数据，不是地方环保局的真实数据"、"环境数据一级哄一级，层层加码注水，环环失真扭曲"是公开的秘密，因此只有实行环境数据国家垂直管理，才能避免"数字出官，官出数字"的现象，督促地方各级政府切实干"不注水"的环保。

我国统计实行业务垂直管理、人员分级管理。尽管统计业务实行垂直管理，每年国家统计局的数据与各地汇总的数据差别大，如 2012 年度 GDP 数值相差 5 万亿元，相差至少超 11%。如果不实行业务垂直管理，统计数据差别会更大。基于这种国情，我国环境统计应实行垂直管理，才能缩小统计的差别。

将环境数据国家垂直管理落到实处

地方环保部门负责环境数据的采集、整理和录入，国家环保部门负责环境数据的汇总、统计、审核、发布、修改变更等，全国人大、全国政协、中组部、国家统计局、国家审计署、国家监察部参与环境数据的审查、监督、稽查等，对环境数据各个环节进行明确、规范和统一，对统计的原始记录、数据收集、整理、汇总、上报等每个工作环节进行质量控制，确保每个环节的质量，不断提高统计与稽查能力、统计数据的

质量、公信度、透明度与公众的知情权。通过技术创新与制度创新的协同，将环境数据国家垂直管理落到实处：

（1）环境数据全国统一联网，网上直报，环境数据由国家垂直管理和统一发布。信息技术的高速发展，给基于全国联网、网上直报的环境数据国家垂直管理提供了良好的工作平台和技术支撑。计算机技术不仅可以实现统计数据处理自动化、高速化、数据传输网络化、数据储存资源化，减少统计产品的成本；计算机抽样、数据处理等等降低了统计数据在人工处理、传输、储存等环节上的技术性误差和逻辑性差错，而且有利于及时发现错误、改正错误，大大提升原始数据处理的效率和准确性，提高了统计数据质量。

（2）国家环保部应增设环境数据统计与稽查审计司，大规模扩编扩容国家环境信息中心，建立垂直管理的全国环境数据统计与稽查审计队伍。做好统计技术职称资格考试的考前培训与辅导工作；进一步做好统计与稽查人员持证上岗前培训与辅导工作；积极开展电子计算机基础知识和实际操作能力的培训工作；保障有技术职称统计人员的稳定性，高中级技术职称统计人才和初级统计人员的变更调动应征求所在市级以上环境保护部门的意见。

（3）实施全国联网、网上直报的环境统计信息化工程。国家统计局针对人员分级管理的缺陷，推行全国联网、网上直报、同一个网络平台作业，把县级统计局网络与国家统计局网络联在一起，从技术层面压缩地方造假的空间和机会。基于全国联网、网上直报、同一个网络上作业的环境数据国家垂直管理有利于从机制上形成强有力的统计数据质量管理体系，维护统计数据管理的相对独立性，并有效遏制随意虚报、瞒报、篡改统计数据以及统计数据质量上的其他腐败行为的发生。因此，国家应尽快实施县级环保局环境统计信息化工程、全国联网直报工程。

（4）实行“实名制”的环境统计数据流程化管理。企业变更频繁，人员流动更频繁；企业经常发生转让、拍卖、重组、兼并，企业经营者、部门主管、出纳、会计、环境统计人员等经常发生变化。基层环保与企业的人员变动频繁，新的统计与录入等人员不知老的统计录入等人员的信息及联系方式，新旧的统计录入员之间无法联系沟通和协作，新的统计与录入等人员不知道数据资料的来源和数据的产生方式，不知道涉及哪些人，不知道问题与原因出在哪里，不仅导致环境数据稳定性、连续性差，而且导致难以追根溯源，难以核实、比对、勘误、修改等，给环境数据统计带来许多问题和麻烦，如补充数据的困难，充实档案台账的困难，寻找原始记录的困难。

由于基层环保的数据与企业、社会团体的数据许多是“断头”数据，是无法查找源头、过程的结果（数据），因此，必须实行实名制，将企业、基层环保部门中涉及环境数据的采集人、核对人、审核人、录入人等的身份证、联系电话等，都记录和体现在环

境数据的报表与资料中，让国家知道，让外部社会知道，让后人知道，这样才能实行数据可以追溯与复查。

（5）“双人制”环境数据采集，关键在于提高录入数据的可靠性。目前环境数据一般由一个人采集，缺乏比对。采集的对比缺失，令采集数据易出差错，使所采集数据的可靠性、准确性和完整性较差。必须建立采集的比对，实行“双人制”的数据采集规范，采集方法、过程、项目、结果、范围、计算公式、权重等进行比对，若有差异，应复核采集过程的每个细节，查找差异所在及其原因，及时纠正差异或错误；结果没有差异，方可进入审核的录入环节。

（6）“三审制”的审核制度。三道卡把住环境数据关，部门初审，分管领导二审，单位负责人或企业法人三审，共同对数据审核，而且审核者的信息应记录在数据资料中。

实行环境数据的预录入制，在正式提交上报给国家网前，设一个半年时间的修改补充期，允许基层环保部门或企业对数据增删修改，直至充分反映真实情况。

（7）着手制订《国家环境数据统计与稽查审计法》及《实施细则》。建立环境数据具体制度、操作规程，如建立环境数据的终身责任制，环境数据的责任连带制，包括环境数据的民事责任、刑事责任，明确政府、企业、机构、个人在环境数据与图件上的责任和义务，若不如实提供、填报、制作、发布、使用环境数据等，将受到纪律手段、组织手段、法律手段等的严厉惩罚。

（8）环境数据稽查常态化。稽查审计地方各级党政领导发言稿、讲话等材料中的环境数据和图件，稽查审计各地政府文件、发展规划、咨询报告、环境影响评价书（表）、环境规划、工程治理项目、招投标项目中的环境数据和图件，稽查审计报刊、网络、书籍等环境数据和图件。以稽查促进统计，以稽查促进环境数据使用与发布的规范。

Traduzione:

18 marzo 2013

I dati ambientali dovrebbero essere gestiti verticalmente dallo Stato

Wu Xiaoqing, Hong Shangqun, Liu Yuejin

Lo Stato ha gestito verticalmente e ha pubblicato unitariamente i dati ambientali della rete nazionale, che sono stati notificati direttamente in internet attraverso un'unica rete operante online. Rapporti sulla qualità ambientale di ogni parte del Paese sono stati esaminati, redatti e pubblicati cercando di contenere l'ondata di produzione di dati ambientali falsi, riducendo le esagerazioni e facendo sì che le cifre della "protezione ambientale falsa" diventassero quelle di una "protezione ambientale vera". Che la protezione ambientale cinese stia viaggiando verso nuovi lidi di speranza?

Dati ambientali inattendibili: cause e contesto

I motivi più comuni per cui vengono prodotti dati ambientali non affidabili e alterati sono diversi:

Le imprese stesse, in molte situazioni, compilano i moduli con grande superficialità e soggettività: per questo motivo è difficile garantire la veridicità dei dati statistici.

Le ricerche statistiche moderne cinesi vengono svolte solamente da alcune decine d'anni, mentre vengono divulgate al pubblico da ancora meno tempo. A causa della mancanza di una tradizione, di una cultura ed un'etica della produzione statistica, l'opinione pubblica e la mentalità della società non hanno sviluppato concetti come "i dati falsi sono vergognosi" e "produrre dati falsi è un crimine", per esempio, quando viene svolto un sondaggio per strada, molte persone raccontano bugie generando quindi del falso, oppure si rifiutano di sottoporsi alle domande. Le statistiche ambientali mancano di un contesto sociale onesto, dell'influenza positiva dell'etica e delle conoscenze della statistica moderna; mancano inoltre di un retroterra storico di iniziativa sociale, organizzazione, autonomia e consapevolezza individuale dell'importanza dei dati statistici.

Ciò che scarseggia è l'attendibilità di cui la protezione ambientale ha urgentemente bisogno. Dopo la fondazione della RPC, i vari movimenti politici come liberarsi dei "4 vecchiumi"[97], della "Grande Rivoluzione Culturale", ecc. hanno intaccato l'affidabilità della cultura tradizionale; inoltre, a causa di una mentalità chiusa, connotata dal timore dell'occidente, la cultura del sistema di affidabilità occidentale non è stato introdotta. Le

[97] Campagna della Rivoluzione Culturale in cui le guardie rosse avevano il compito di spazzare via i "quattro vecchiumi", ovvero vecchie idee, vecchia cultura, vecchie abitudini e vecchi comportamenti. [N.d.T.]

provocazioni e gli inganni dell'economia di mercato imperfetta hanno infatti incoraggiato a raggiungere gli obiettivi ad ogni costo, e questo ha portato la Cina a non godere di un terreno diffuso di sincerità ed onestà.

Gli investimenti necessari per una protezione ambientale veritiera sono ingenti, i costi elevati e i risultati lenti, mentre una protezione ambientale contraffatta necessita di pochi investimenti, ha costi ridotti e risultati in tempi brevi. Perciò, sotto la spinta degli interessi e delle conquiste personali, tutti, dal governo e le imprese alle organizzazioni e alle singole persone, sono caratterizzati dall'impulso e da un forte desiderio di falsificare, sia dicendo il falso che celando informazioni. I dati statistici regionali sono controllati dal governo locale, e inevitabilmente subiscono l'influenza di leader locali che aspirano a posizioni più alte: in questo senso, è molto difficile assicurare l'accuratezza e l'affidabilità delle cifre.

La forza lavoro dedicata alla produzione dei dati statistici nelle imprese e nelle unità di base della protezione ambientale è piuttosto debole. Il personale specifico è poco e la specializzazione non è adeguata. La mobilità del personale è frequente, e sono troppi coloro che svolgono più cariche contemporaneamente; nelle aziende tali mansioni sono svolte soprattutto dai contabili. All'interno del Ministero di Protezione Ambientale non vi sono né posizioni dedicate alle statistiche ambientali, né personale specifico. Le statistiche ambientali non hanno criteri di elaborazione dei dati, non hanno standard, controllo della qualità, non possiedono un sistema informativo dedicato e regole operative ben definite. La raccolta di dati ambientali di base, il loro inserimento e il loro resoconto non sono standardizzati: ad esempio, dietro permissione del Ministero di Protezione Ambientale, è molto diffuso il fenomeno dell'inserimento di dati da parte di lavoratori temporanei, personale prestato, studenti o familiari.

Le urgenze e le necessità della gestione verticale dei dati ambientali da parte dello Stato

Deng Xiaoping disse: "Decidere le cifre significa decidere le politiche". Nella sala conferenze del dipartimento nazionale cinese di statistica sono esposte le parole scritte dagli ultimi due Primi Ministri: "*Non produrre cifre false*", "*Onestà e credibilità*"; perciò, la qualità dei dati ambientali è una questione che interessa tutto il dipartimento.

La nebbia causata dallo smog che ha interessato la maggior parte della Cina ha comprovato ancora una volta il pericolo di dati ambientali truccati, rendendo evidente che la protezione ambientale cinese manca del sostegno di una regolamentazione e di un'etica dei dati statistici. Solo gestendo al meglio i dati e facendo in modo che non presentino imprecisioni e proteggendo l'ambiente in modo corretto, si può salvaguardare efficacemente l'ambiente.

Dal momento che “il Governo Centrale ha rapporti ardui con il governo locale, la protezione ambientale del Governo Centrale non è isolata dai governi locali e l’Ufficio di Protezione Ambientale locale è isolato dal governo locale” e considerato che “il Dipartimento di Protezione Ambientale locale a livello di provincia non sa gestire le imprese statali, il Dipartimento di Protezione Ambientale a livello di prefettura non è in grado di gestire le imprese provinciali e il Dipartimento di contea non sa controllare le imprese a livello di città”, le imprese non ricevono controlli rigorosi da parte del Dipartimento di Protezione Ambientale: questo fa sì che il fenomeno della produzione di rapporti falsi e dell’occultamento delle informazioni circa i dati ambientali sia estremamente comune. Solamente attraverso una gestione verticale nazionale dei dati ambientali si potrà fare in modo che le aziende vengano sottoposte a controlli più rigidi e che quelle che dichiarano il falso siano contenute efficacemente, supervisionandole e incoraggiandole a mettere in pratica concretamente una protezione ambientale “reale”.

Le strutture governative a livello di borgo, contea, prefettura e regione hanno bisogno di risultati politici e dati statistici, e devono tutte intervenire energicamente e rivedere le intenzioni e la forza motivante dei dati ambientali. Che “i dati ambientali sono i risultati dell’amministrazione del governo locale, non sono i dati reali dell’ufficio locale per la protezione ambientale” e che “i dati ambientali vengono truccati ad ogni livello, viene aggiunto continuamente del falso ed ogni livello è inaffidabile e distorto” sono ormai segreti pubblici; perciò, solamente implementando la gestione verticale da parte dello Stato dei dati ambientali si può evitare il fenomeno di “*i dati creano i funzionari, i funzionari creano i dati*”, e supervisionare il governo ad ogni livello affinché attui coscienziosamente una protezione ambientale “reale”.

Nelle statistiche cinesi vengono gestite verticalmente tutte le attività e le diverse posizioni del personale. Sebbene si applichi la gestione verticale, ogni anno i dati del Dipartimento di Statistica Nazionale e quelli raccolti nelle varie località sono molto discostanti; ad esempio, nel 2012 il valore numerico del PIL differiva di 5000 miliardi, una differenza che supera quasi l’11%. Se non si applicasse la gestione verticale del servizio, la differenza sarebbe ancora maggiore. Basandosi su questa condizione, le statistiche ambientali cinesi devono applicare la gestione verticale, in quanto solo in questo modo si può ridurre la discrepanza tra i dati statistici.

Mettere in pratica la gestione verticale nazionale dei dati ambientali

Il Dipartimento di Protezione Ambientale locale si occupa della raccolta, della sistematizzazione e immissione dei dati ambientali; il Dipartimento di Protezione Ambientale statale si occupa invece della loro raccolta, somma, validazione, emissione, revisione,

modifica, ecc. L'Assemblea Nazionale del Popolo, la Conferenza Consultiva Politica del Popolo, il Dipartimento organizzativo del Comitato Centrale, il Dipartimento di Statistica Nazionale, l'Ufficio di Revisione Nazionale e il Ministero della Supervisione Nazionale partecipano all'esaminazione, alla supervisione e al controllo dei dati ambientali; inoltre chiarificano, standardizzano e unificano ogni settore dei dati ambientali. Per ogni parte, come ad esempio la documentazione originale, la raccolta dei dati, la loro sistemazione e pubblicazione, questi enti svolgono un controllo per assicurarne la qualità; migliorano continuamente le statistiche e le capacità di controllo, la qualità, l'affidabilità, la trasparenza dei dati e il diritto a sapere del pubblico. La gestione verticale nazionale dei dati ambientali può essere messa in pratica attraverso il coordinamento fra rinnovamento tecnologico e del sistema:

1) Gestione verticale e pubblicazione unitaria dei dati ambientali, i dati della rete nazionale unificata, notificati direttamente online

Il rapido sviluppo dell'informatica e i dati ambientali basati sul network nazionale e sulla notifica diretta online hanno fornito un ottimo supporto tecnologico e piano di lavoro alla gestione diretta dello Stato. La tecnologia informatica può contribuire congiuntamente all'elaborazione automatica dei dati, a una velocità maggiore, al networking della trasmissione dati, alla conservazione dei dati e alla diminuzione del costo della produzione delle statistiche. Campionature ed elaborazioni dati elettroniche riducono gli errori tecnici e logici del processo e, inoltre, la presenza dell'uomo nelle operazioni di trasmissione e archiviazione è utile per scoprire e correggere gli errori con prontezza, per aumentare esponenzialmente l'accuratezza e l'efficacia dell'elaborazione dati originale, migliorando quindi la qualità dei dati statistici.

2) Il Ministero di Protezione Ambientale dovrebbe aggiungere ai dati statistici un controllo con il Dipartimento di Revisione, diffondere su larga scala il Centro Informazioni Ambientali e far sì che i dati statistici ambientali nazionali e il team di revisione vengano gestiti verticalmente; fare un buon lavoro di guida e preparazione pre-esame per l'"Esame di Qualificazione per Tecnico Statistico", migliorare ancora le statistiche e il lavoro di tutorato e formazione prelavorativa degli ispettori, sviluppare attivamente la formazione per le conoscenze di base degli elaboratori elettronici e la capacità operativa pratica, garantire il consolidamento di personale statistico qualificato, richiedere l'opinione dell'Ufficio per la Protezione Ambientale dal livello cittadino in su per la mobilità o il cambio di personale tecnico statistico di livello medio-alto o base.

3) Attuazione del progetto di informatizzazione delle statistiche ambientali della rete nazionale riportate direttamente online

Alla luce dei difetti della gestione di personale a diversi livelli, l'Uffizio Statistiche nazionale sviluppi una rete nazionale, istituisca rapporti diretti online e una collaborazione sulla stessa piattaforma internet, unendo l'Ufficio Statistiche a livello di contea con quello nazionale, riducendo dal punto di vista tecnologico la possibilità e lo spazio di falsificazione. Dati ambientali gestiti verticalmente dallo Stato basati su una rete nazionale, il rapporto online e il lavoro sulla stessa piattaforma internet favoriscono da parte del sistema di governo, la formazione di un solido sistema di controllo qualità dei dati statistici processati, difendendo la corrispondente indipendenza di essi; inoltre, questi sono efficaci nel contenere la falsificazione, il camuffamento, la modifica arbitraria dei dati e anche l'accadimento di altre azioni negative per la qualità delle statistiche. Per questo, lo Stato dovrebbe attuare al più presto un progetto di informatizzazione delle statistiche ambientali a livello di contea e un processo di report diretti online.

4) Mettere in pratica la gestione del processo dei dati statali ambientali con un "Sistema dei Nomi Reali"

Le imprese cambiano frequentemente e la mobilità del personale è ancora più frequente. Capita spesso che nell'impresa avvenga un cambio di gestione, una vendita all'asta, una riorganizzazione, una fusione; di frequente avvengono cambiamenti fra manager aziendali, responsabili di dipartimento o quanti incaricati dei pagamenti, contabili, personale statistico ambientale, ecc. Dal momento che il personale delle imprese e della protezione ambientale a livello base cambiano spesso, i nuovi statistici e il personale per l'inserimento dei dati non conoscono le informazioni e i metodi di comunicazione dei vecchi: ciò comporta l'impossibilità di cooperazione e comunicazione fra vecchi e nuovi. I nuovi statistici e il nuovo personale per l'inserimento dei dati non conoscono l'origine del materiale dei dati e il metodo della loro produzione; non sanno che persone coinvolgono, non sanno da dove sorgono i problemi e le loro ragioni: ciò non solo porta alla mancanza di standardizzazione e continuità dei dati ambientali, ma anche alla difficoltà nel rintracciare la fonte, alla difficoltà nella ricerca della verità, nella comparazione, nella correzione degli errori, nella revisione, causando quindi numerosi problemi e inconvenienti ai dati statistici ambientali, come ad esempio difficoltà nell'ampliare i dati e l'archivio o nel rintracciare la documentazione originale.

Siccome molti dati della protezione ambientale locale e delle imprese e delle organizzazioni sociali sono "non rintracciabili all'origine", non vi è modo di individuare né la causa, né il risultato del processo (i dati). Pertanto, è necessario mettere in pratica un "*Sistema dei Nomi*

Reali", registrando in un modulo di statistiche dei dati ambientali e nei materiali l'identità e un contatto telefonico del personale che raccoglie i dati, di quello che li controlla, di quello che li verifica, che li inserisce, ecc., in modo tale da consentirne la conoscenza allo Stato, alla società e alle generazioni successive. Solo in questa maniera, infatti, i dati possono essere rintracciati e riesaminati.

5) Raccolta di dati ambientali a "*doppio sistema*", con lo scopo di aumentare l'affidabilità dell'inserimento dati

Al momento, i dati ambientali sono solitamente raccolti da una sola persona, e mancano quindi di un confronto. L'inadeguatezza del confronto nella raccolta fa sì che i dati raccolti risultino facilmente sbagliati e che la loro affidabilità, accuratezza e integrità siano piuttosto scarse. È necessario effettuare un confronto della raccolta, implementando uno standard di raccolta dati a "*doppio sistema*", che consiste nell'effettuare un confronto del metodo di raccolta, del processo, del progetto, dei risultati, dei parametri, della formula di calcolo, la relativa importanza, ecc. Se ci sono discrepanze bisogna riesaminare ogni dettaglio del processo di raccolta, rintracciare dov'è la discrepanza e la sua ragione, correggere prontamente la discrepanza o l'errore. Nel caso in cui non ci siano discrepanze, si potrebbe proseguire con la fase di inserimento della verifica.

6) "*Sistema a tre verifiche*"

Consiste di tre verifiche atte a controllare i dati ambientali: la verifica iniziale viene eseguita da parte dell'ufficio, la seconda dal direttore dell'ufficio e la terza dai responsabili dell'ente pubblico o delle persone giuridiche della società, che insieme verifichino i dati; le informazioni dei verificatori devono essere registrate nei materiali dei dati.

Implementare il sistema di pre-inserimento dei dati ambientali, prima di riferirli ufficialmente alla rete statale e seguire un periodo semestrale di revisione, permetterebbe al Dipartimento di Protezione Ambientale locale e alle imprese la verifica e la revisione dei dati, fino a che non si arrivi definitivamente a una situazione di veridicità.

7) Procedere con l'elaborazione di una "Legge per le Statistiche Ambientali Naturali e la Revisione" e di un "Regolamento dettagliato"

Stabilire un sistema concreto di dati ambientali e delle regole operative, ad esempio istituire un sistema a lungo termine di responsabilità lavorativa dei dati ambientali, un sistema di responsabilità collettiva dei dati ambientali che includa la responsabilità civile e la responsabilità penale, che definisca chiaramente obblighi e responsabilità di Governo, imprese, organizzazioni e singole persone per quanto riguarda i dati ambientali e i grafici. Se

i dati forniti, compilati, redatti, pubblicati o utilizzati non corrispondono alla realtà, verranno applicate sanzioni severe, come azioni disciplinari, istituzionali e legali.

8) Standardizzazione dei controlli sui dati ambientali

Per standardizzare è necessario controllare e verificare i dati ambientali e i grafici all'interno dei discorsi e dei testi dei discorsi dei leader di ogni livello, controllare e verificare i dati e i grafici nei documenti, nei piani di sviluppo, nei report legali, nei report (moduli) di valutazione sull'impatto ambientale, nelle politiche ambientali, nei progetti di miglioramento ingegneristico, nei dati e grafici ambientali nei progetti d'asta di ogni governo locale e controllare inoltre i dati sulle riviste, sulla rete e sui libri. Oltre a ciò, devono essere eseguiti controlli e revisioni per promuovere le statistiche e la standardizzazione della pubblicazione e dell'uso dei dati ambientali.

2.1.2 TESTO 2

Originale

土壤污染不能说的国家秘密？

导语:近日，环保部以“国家秘密”为由，拒绝向北京律师董正伟公开“全国土壤污染状况调查方法和数据信息”。土地污染状况涉及公民切身利益，属于《政府公开条例》明文要求重点公开的事项。以“国家秘密”为由拒绝公开，不仅“无益”，而且“无理”。

“土地污染状况”无“秘密”可言

全国土壤污染状况调查数据虽具有敏感性，但是否属于国家秘密应以国家、公众安全或利益为标准

《政府信息公开条例》规定的是“以公开为原则，以不公开为例外”，“行政机关不得公开涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的政府信息”。环保部的《政府信息公开告知书》拒绝公开“全国土壤污染状况调查数据信息”的理由是“全国土壤污染状况调查数据信息属于国家秘密。根据《政府信息公开条例》第十四条规定，环境保护部不予公开”。但是，环保部门没有披露依据什么标准来认定全国土壤污染状况属于“国家秘密”。

所谓国家秘密是指关系国家的安全和利益，依照法定程序确定，在一定时间内只限一定范围的人员知情的事项。符合“国家秘密”的条件有三：一是关系国家的安全和利益；二是依照法律规定的一定程序加以确定，而不应由任何个人或组织任意确定；三是在某一个确定的时间内只能限于一定范围的人员知道。其范围也有三：一是国家事务的重大决策事项；二是国防建设和武装力量活动中的秘密事项；三是外交或外交活动中的秘密事项以及对外承担保密义务的事项。显而易见，什么样的信息属于“国家秘密”，并不取决于其本身的敏感度，而取决于公开或保密哪个更有利于国家、公众的安全或利益。从“国家秘密”的概念、条件、范围和具体内容来看，土壤污染并不涉及任何“国家秘密”。

关于耕地、粮食污染的信息曾多次在不同场合公开，并非“国家秘密”

关于中国土地污染现状的数据目前虽无系统公开的资料，但官方在不同场合曾多次提及相关数据。2011 年 10 月 25 日，环保部部长周生贤曾在十一届全国人大常委会第二十三次会议的正式报告中公开表示，中国土壤环境质量总体不容乐观，中国受污染的耕地约有 1.5 亿亩，占 18 亿亩耕地的 8.3%。根据《中国经济周刊》的报道，国土资

源部曾公开表示，中国每年有 1200 万吨粮食遭到重金属污染，直接经济损失超过 200 亿元。

土壤污染状况人命关天，依法应重点公开

全国土壤污染状况调查耗资 10 亿，环保部副部长多次公开承诺公布调查结果

“为全面、系统、准确掌握我国土壤污染的真实家底、有效防治土壤污染、确保百姓身体健康，环保总局和国土资源部 18 日联合启动了经费预算达 10 亿元的全国首次土壤污染状况调查。” 2006 年，环保部和国土资源部联合启动了首次全国土壤污染状况调查，预算资金达 10 亿元。环保部和国土部联合启动全国土壤污染状况调查，目的正是为了让数据更清晰言说更有力。

业已取得的成果，从数字上说，也可称丰富。环保部在 2011 年 6 月公布的《2010 年中国环境状况公报》中披露，截至 2010 年底，全国共采集土壤、农产品等各类样品 213754 个，获得有效调查数据 495 万个，点位环境信息数据 218 万个、照片 21 万张，制作图件近 11000 件。此后，环保部一名副部长公开承诺，一旦结果出来，“将第一时间向新闻媒体公布”。2012 年 6 月发布《2011 年中国环境状况公报》时，环保部副部长吴晓青透露，近期环保部将向国务院常务会议汇报调查结果情况，经国务院批准后会适时公布调查结果。然而到现在为止，土壤污染情况的调查数据仍未公布。

“环境保护的监督检查情况”等关于民众切身利益的事项属于《政府公开条例》明文要求重点公开的事项

面对公民提出的申请，迟迟不愿公布“全国土壤污染状况调查”的环保部在《政府信息公开告知书》对“全国土壤污染状况调查方法属于环保部信息公开范围”、“关于土壤污染成因”、“ 关于土壤污染的防治措施方法”这三个问题做出了回应，同时却拒绝公开关于“全国土壤污染状况调查数据信息”这一问题的相关信息。但是如果仔细对照《政府信息公开条例》就不难发现，这四个问题不仅应当完全公开，而且应当主动、重点公开。

《政府信息公开条例》第九条规定：“行政机关对符合下列基本要求之一的政府信息应当主动公开：（一）涉及公民、法人或者其他组织切身利益的；（二）需要社会公众广泛知晓或者参与的；（三）反映本行政机关机构设置、职能、办事程序等情况的；（四）其他依照法律、法规和国家有关规定应当主动公开的。” 第十条规定：“县级以上各级人民政府及其部门应当依照本条例第九条的规定，在各自职责范围内确定主动公开的政府信息的具体内容，并重点公开下列政府信息：（十一）环境保护、公共卫生、安全生产、食品药品、产品质量的监督检查情况。”

“全国土壤污染状况调查方法属于环保部信息公开范围”、“关于土壤污染成因”、“ 关于土壤污染的防治措施方法”、“全国土壤污染状况调查数据信息”同属“环境保护的监督检查情况”，依照《政府信息公开条例》，当然属于主动、重点公开的范围。

把“土地污染信息”作为“国家秘密”， 可能导致生活在受到严重污染土地上的民众因为不知情而继续受到毒害

《政府信息公开条例》出台后，“国家秘密”成为了某些政府和官员抵制政府信息公开的“挡箭牌”。然而，“国家秘密”也不能是个“筐”，什么都可往里装。在制度层面，《保守国家秘密法》及其实施细则详细规定了国家秘密的范围和密级。政府部门以“国家秘密”为由拒绝公开有关信息，理当提出具体的认定依据。如果对于相关信息保密，危害性更大：一是让生活在受到严重污染土地上的民众因为不知情而继续受到毒害，二是继续变相鼓励使用未经清理的“毒地”，继续祸害公众。在公共健康面前，不应有“国家秘密”，事实上，公众有愈多的知情权，就愈能做到提前预防。

中国逾一成耕地受污染，毒地引发的中毒事件频频曝光

由于近年来中国各地方“重化工业”的发展趋向十分明显，在经济发展的过程中，工业、化学品等对土壤污染的情况普遍存在。2012 年，国土资源部的统计资料表明，目前全国耕地面积的 10%以上已受到不同程度的重金属污染。其中，受矿区污染耕地 200 万公顷，石油污染耕地约 500 万公顷，固体废弃物堆放污染约 5 万公顷，“工业三废”污染近 1000 万公顷，污灌农田达 330 多万公顷。

与此同时，“受污染”土地腾退之后，不少复垦之后用于农作物种植或进行商品住房开发。自 2004 年以来，毒地开发引发的急性中毒事件频频曝光。例如，2004 年 4 月 28 日，北京市宋家庄地铁工程的建筑工地，三名工人因开挖深层土壤而中毒。出事地点原是农药厂，后被一家涂料厂合并。2006 年 7 月，位于苏州南环路附近的一家化工企业搬迁后，留下 20 亩毒地，导致六名筑路工人挖土时昏迷。2006 年 3 月，武汉三江航天房地产公司竞得“赫山 001 号”地块，建设商品房。然而，次年即发生工人中毒事件。经过调查，开发商才知道这一地块原属武汉市农药厂，是典型的棕色地块。2007 年，南京乐居雅小区一开盘即被消费者抵制，因其建在未经修复的原南京化纤厂原址上。对污染信息“处处设密”反倒损害了公众知情权、参与权和监督权，将置公众生命健康于危险境地。

除了类似“毒地”之外，土壤污染还在更多层面威胁着民众的生命财产安全。比如，很多被重金属污染的土地仍在生产稻米等农作物，土壤污染通过农作物种植以及食品传播，对更大范围的民众造成了健康损害。

各国关于“国家秘密”的认定范围窄、要求高

美国《信息自由法》详细列举九种公开例外，以国家名义进行保密仅限于“为了国防或外交政策的利益”

对保密范围的界定，在很大程度上也就是对信息公开范围的判定。各国关于环境信息公开方式大多以“公开为原则，不公开为例外”，例外情况大都限定在国家安全、商业机密和个人隐私方面，就这点而言，与中国规定并无本质区别。但是，在公共机构拒绝公开时说明理由的方式和理由的充分性上都受到一定的限制。

美国政府在公开环境信息时，遵循以公开为原则、不公开为例外的原则。对此，《信息自由法》作了九条排除性规定，其中，同政府环境信息相关的有：为了国防或外交政策的利益，由一项行政命令设立的标准所特别授权予以保密的事项；只与行政机构内部人事规则和惯例相关的事项；由法规规定特别免予披露的事项；从个人和通过特权或者秘密地获得的贸易秘密和商业或金融信息；非行政机构的一方当事人在与行政机构诉讼中不能依据法律获得的行政机构之间或行政机构内部的备忘录或信件；为执法的目的而收集的记录或信息；有关油井的地址和地球物理信息和数据，包括地图。和“秘密”有关的“为了国防或外交政策的利益，由一项行政命令设立的标准所特别授权予以保密的事项”为例外情形增添了诸多限制，从反面强化了除此之外的信息都必须公布的理念，对政府信息公开起到了促进作用。

欧盟与英国对环境信息公开的例外在国家层面仅限于“国际关系、国防或公共安全”

1998 年欧洲环境第四次部长会议通过了《关于在环境事务中获取信息、公众参与决策和获取司法救济的公约》（又被称为《奥胡斯公约》）。《奥胡斯公约》中对环境信息公开的例外在国家层面仅限于如公开请求所指环境信息会对国际关系、国防或公共安全，可以驳回请求。英国《环境信息法》也将类似的例外仅限于“国际关系、国防、国家安全或公共安全”的事项。

总体来说，随着立法进程推进，“国家安全、商业机密和个人隐私”这些例外情况在范围上越来越窄，在程度要求上越来越高，界限也越来越明确。

结语

讳疾忌医无助于解决污染问题，藏着掖着反而导致公众的误解。民众多年来对“土地污染”相关信息并不知情，环保部不主动公开，现在又以“国家秘密”的名义拒绝公民予以公开的申请，土壤污染状况就只能是“天知，地知，你知，我不能知”了。

Traduzione:

Inquinamento del suolo: segreto di stato intoccabile?

Introduzione: recentemente il Ministero di Protezione Ambientale si è rifiutato di divulgare a Dong Zhengwei, un avvocato pechinese, alcune informazioni sui dati e metodi di indagine della situazione dell'inquinamento del suolo nazionale, definendole "segreto di stato". La situazione dell'inquinamento del suolo coinvolge gli interessi del cittadino ed è un aspetto importante tutelato dal "Regolamento per la divulgazione delle informazioni governative". Rifiutarsi di divulgare le informazioni perché "segreto di stato" non solo è inconcludente, ma anche irragionevole.

La situazione dell'inquinamento del suolo non può essere definita "segreta"

I dati delle ricerche sull'inquinamento del suolo, sebbene sensibili, dovrebbero essere definiti segreto di Stato o meno in base ai criteri di interesse e sicurezza pubblica e statale

Il "Regolamento per la divulgazione delle informazioni governative" stabilisce che "il principio di base è la divulgazione; la non divulgazione è l'eccezione" e che "gli organi amministrativi non devono rendere accessibili informazioni governative che implicano segreti di stato, segreti commerciali o la privacy individuale". La ragione per cui le "Indicazioni per la divulgazione di informazioni governative" del Ministero di Protezione Ambientale rifiutano l'accesso pubblico delle "informazioni sui dati delle ricerche sulla condizione dell'inquinamento del suolo nazionale" è che "queste sono segreto di stato. Secondo la clausola 14 del 'Regolamento per la divulgazione delle notizie governative' il Ministero di Protezione Ambientale non può divulgarle". Il Ministero non ha però rivelato secondo quali criteri queste notizie facessero parte dei "segreti di stato".

I così detti "segreti di stato" sono quelli che riguardano gli interessi e la sicurezza del Paese; definiti per legge, limitano, in un lasso di tempo prestabilito, determinati ambiti delle conoscenze del personale. I fattori che caratterizzano i "segreti di stato" sono tre: (1) riguardano gli interessi e la sicurezza del Paese, (2) sono determinati da ordini precisi del regolamento legislativo, non arbitrariamente da un individuo qualsiasi o un'organizzazione, (3) qualsiasi durata stabilita può solamente essere limitata a un ambito della conoscenza del personale. Riguardano inoltre tre ambiti: (1) politiche significative legate ad affari di stato, (2) le attività delle forze armate e la costruzione della difesa nazionale, (3) gli affari esteri o le attività diplomatiche e la responsabilità di garantire il mantenimento dei segreti verso l'esterno. A quanto pare, qualsiasi tipo di informazione può essere "segreto di stato" e,

quando non dipende dal suo livello di sensibilità, dipende dal fatto se per gli interessi e la sicurezza pubblica e dello Stato sia più benefica la divulgazione o il mantenimento del segreto. Tuttavia, dal punto di vista dei concetti, dei fattori, degli ambiti e contenuti concreti dei "segreti di stato", l'inquinamento del suolo non include affatto nessun tipo di segreto.

Le informazioni riguardanti l'inquinamento del cibo e dei terreni coltivati in passato sono state divulgate in diverse occasioni, non essendo "segreto di stato"

Sebbene attualmente il materiale dei dati sulla condizione dell'inquinamento del suolo cinese non sia divulgato sistematicamente, il Governo ne ha fatto riferimento molte volte in diverse situazioni. Il 25 ottobre 2011, Zhou Shengxian, ministro per la protezione ambientale nel rapporto ufficiale della 23° assemblea dell'11° sessione del Comitato permanente dell'Assemblea Nazionale del Popolo, ha pubblicamente espresso che la qualità generale del suolo cinese non permette di essere ottimisti: circa 150 milioni di *mu*[98] di terre coltivate cinesi sono inquinate, rappresentando l'8,3% di 1,8 miliardi di *mu* di terre coltivate. Secondo il reportage di *China Economic Weekly*, il Ministero del Suolo e delle Risorse ha affermato che in Cina ogni anno 12 milioni di tonnellate di cibo vengono contaminate da metalli pesanti con una perdita diretta per l'economia che supera i 20 miliardi di yuan.

La situazione dell'inquinamento del suolo è questione di vita o di morte; in concordanza con la legge bisogna focalizzarsi sulla divulgazione:

Il costo dei sondaggi sull'inquinamento del suolo ammonta a un miliardo. Il viceministro della Protezione Ambientale ha promesso più volte di divulgarne i risultati.

"Il 18 luglio la SEPA (State Environmental Protection Administration)[99] e il Ministero del Suolo e delle Risorse hanno congiuntamente dato inizio ad una prima ricerca sulla situazione dell'inquinamento del suolo, con una spesa prevista di 1 miliardo di yuan; questo per controllare totalmente, sistematicamente e con precisione l'inquinamento del suolo cinese, per prevenire e risolvere efficacemente questo problema e assicurarsi della buona salute dei cittadini". Nel 2006, i due Ministeri hanno iniziato questa ricerca nazionale, dal costo previsto di 1 miliardo, con lo scopo di rendere più chiari i dati, ponendo delle solide basi per il relativo dibattito.

Dal punto di vista delle cifre, i risultati già ottenuti possono essere considerati abbondanti. Il Ministero di Protezione Ambientale, nel giugno 2011, all'interno del "Rapporto sullo stato dell'ambiente 2010" rivelava che alla fine del 2010 sono stati complessivamente raccolti 213754 campioni di ogni genere del suolo e di prodotti agricoli, che sono stati acquisiti 4

[98] Mu (*mu* 亩): unità di misura cinese corrispondente a 667 m^2. [N.d.T.]
[99] La SEPA è stata elevata di rango nel 2008 diventando Ministero di Protezione Ambientale (MPA). [N.d.T.]

milioni 950 mila di dati validi per la ricerca e che nei punti per la supervisione sono stati raccolti 2 milioni 18 mila dati e 210 milioni di fotografie e sono state scattate quasi 11 mila mappe. Il vice-ministro del Ministero di Protezione Ambientale ha promesso che da quel momento in poi i risultati sarebbero usciti in breve tempo, dicendo che sarebbero stati divulgati immediatamente ai media. Nel giugno 2012, con il "Rapporto sullo stato dell'ambiente 2011", Tun Xiaoqing, viceministro del Ministero di Protezione Ambientale, ha affermato che nell'immediato futuro i risultati della ricerca sarebbero stati sottoposti all'Assemblea esecutiva del Concilio di Stato e che dopo la convalida di quest'ultimo sarebbero stati divulgati al momento opportuno. Ad oggi, però, i dati sull'inquinamento del suolo non sono ancora accessibili al pubblico.

In riferimento agli interessi che toccano i cittadini, la questione della "Situazione della supervisione della protezione ambientale" appartiene alla richieste di dare importanza alla divulgazione contenuta nel "Regolamento per la divulgazione delle informazioni governative"

Confrontandosi con le richieste dei cittadini, il Ministero di Protezione Ambientale, riluttante alla divulgazione della "Ricerca sulla situazione dell'inquinamento del suolo nazionale", nell'"Informativa sulla divulgazione delle informazioni governative" ha dato una risposta alle seguenti questioni: se i metodi di ricerca sull'inquinamento sul suolo appartengono agli ambiti di divulgazione del Ministero di Protezione Ambientale, i fattori che contribuiscono all'inquinamento del suolo e le misure per la sua prevenzione. Allo stesso tempo, però, si è rifiutato di divulgare informazioni relative al problema dell'accesso pubblico dei dati delle ricerche sull'inquinamento del suolo cinese. Se si controlla dettagliatamente il "Regolamento per la divulgazione delle informazioni governative", non è difficile scoprire che le informazioni su questi quattro problemi non solo dovrebbero essere completamente accessibili, ma la loro divulgazione dovrebbe essere volontaria ed enfatizzata.

L'articolo 9 del "Regolamento per la divulgazione delle informazioni governative" stabilisce che: "gli organi amministrativi dovrebbero divulgare attivamente le domande di base per le informazioni governative qui di seguito riportate: (1) informazioni che coinvolgono gli interessi dei cittadini, delle persone giuridiche e di altre organizzazioni; (2) informazioni che richiedono un'ampia comprensione o partecipazione della società pubblica; (3) informazioni che riflettono la struttura, la funzione o la modalità di lavoro degli organi amministrativi; (4) altre informazioni che dovrebbero essere attivamente divulgate secondo la legge, le normative o altri regolamenti relativi nazionali." L'articolo 10 stabilisce: "in base a quanto regolato dall'articolo 9 e restando all'interno del proprio ambito, ogni funzionario a partire dal livello di contea e superiori in su ed il suo dipartimento dovrebbe decidere di

divulgare il contenuto concreto delle informazioni governative e enfatizzare la divulgazione delle seguenti informazioni: (11) la situazione della ricerca e la supervisione della salvaguardia ambientale, della salute pubblica, della sicurezza nei processi produttivi, del cibo e medicinali e della qualità prodotti."

In accordo con il "Regolamento per la divulgazione delle informazioni governative", i "Metodi di ricerca sulla condizione dell'inquinamento del suolo nazionale che fanno parte dell'ambito di divulgazione delle informazioni del Ministero di Protezione Ambientale", i "Fattori contribuenti all'inquinamento del suolo", le "Misure di prevenzione dell'inquinamento del suolo", i "Dati sulla condizione dell'inquinamento del suolo nazionale" e la simile "Situazione della ricerca e supervisione della protezione ambientale" rientrano sicuramente nell'ambito della divulgazione attiva.

Dichiarare le informazioni sull'inquinamento del suolo segreto di stato può condurre a danni, causati dalla scarsa conoscenza, quali il continuo avvelenamento della vita dei cittadini che subiscono questo pesante inquinamento.

Dopo la pubblicazione del "Regolamento per la divulgazione delle informazioni governative", il segreto di stato è diventato lo scudo di ogni Governo e funzionario per boicottare l'accesso pubblico alle informazioni. Il segreto di stato, però, non può essere un contenitore in cui si può infilare di tutto. Nei livelli del sistema, la "Legge per la salvaguardia dei segreti di Stato" e la sua implementazione regolano dettagliatamente i suoi ambiti e livelli di segretezza. I dipartimenti governativi che si rifiutano di divulgare informazioni a causa del segreto di Stato dovrebbero fornire ragioni concrete. Se si continuano a mantenere segrete queste informazioni, la loro pericolosità sarà ancora maggiore: si farebbe sì che, a causa della mancata informazione, la vita delle masse che subiscono l'inquinamento del suolo continui a essere avvelenata; in parallelo, con il continuo incoraggiamento all'uso di terreni avvelenati che non sono stati bonificati, si sta costantemente distruggendo la popolazione. Di fronte alla salute pubblica non dovrebbe esserci segreto di stato: infatti, se il pubblico ha una maggior conoscenza, potrà realizzare in anticipo una maggiore prevenzione.

Con il 10% della terra coltivata inquinata, le notizie di incidenti sono all'ordine del giorno

Visto l'evidente trend dello sviluppo dell'industria chimica pesante in Cina negli ultimi anni, nel processo di sviluppo economico, le sostanze industriali e chimiche sono comuni nella situazione dell'inquinamento del suolo. Nel 2012, i dati statistici del Ministero del Suolo e delle Risorse indicavano che più del 10% dei terreni agricoli cinesi avevano subito inquinamento da metalli pesanti a diversi livelli. Tra questi, 2 milioni di ettari hanno subito inquinamento da sostanze minerarie, il petrolio ha inquinato approssimativamente 5 milioni di ettari di terreni, l'accumulo di rifiuti solidi ha inquinato 50 mila ettari, i "3 scarti

industriali”[100] hanno contaminato quasi 10 milioni di ettari e gli ettari di terreni irrigati inquinati sono più di 3 milioni 300 mila.

Allo stesso tempo, dopo essersene andati dai terreni inquinati; molti, dopo la bonifica, sono stati utilizzati per la coltivazione o per la costruzione di strutture abitative. Sin dal 2004 sono stati ripetutamente rivelati gravi incidenti di avvelenamento dei terreni. Ad esempio, il 28 aprile 2004, tre operai sono stati avvelenati perché hanno scavato troppo in profondità nel sito di costruzione della metropolitana di Songjiazhuang a Pechino. Nel luogo dell'accaduto c'era originariamente una fabbrica di fertilizzanti, unitasi poi a una fabbrica di vernici. Nel luglio 2006, una fabbrica chimica situata nelle vicinanze di Nanhuanlu a Suzhou dopo essersi trasferita si è lasciata alle spalle 20 *mu* di terreni inquinati, portando al coma sei operai che scavavano nella zona. Nel marzo 2006, la Wuhan Sanjiang Space Estate vinse il lotto "Heshan 001" per la costruzione di case; l'anno successivo, però, si verificò un incidente per l'avvelenamento di un operaio. Attraverso ricerche si è poi scoperto che questo lotto apparteneva originariamente alla Wuhan Fertiliser Factory, un tipico caso di area industriale dismessa. Nel 2007, non appena aperte le quotazioni per le abitazioni nel distretto di Lejuya a Nanjing queste vennero boicottate dai compratori, perché le case erano costruite su un terreno non bonificato dove originariamente si trovava la Nanjing Chemical Fiber. Il fatto che le informazioni sull'inquinamento siano piene di segreti ha danneggiato il diritto alla conoscenza, alla partecipazione e alla supervisione pubblica, mettendo in pericolo la vita e la salute dei cittadini.

Oltre a casi analoghi di terreni avvelenati, l'inquinamento del suolo minaccia sotto diversi aspetti la sicurezza delle proprietà della vita dei cittadini. Ad esempio, molti terreni inquinati da metalli pesanti sono ancora utilizzati per la coltivazione del riso: l'inquinamento si trasmette quindi al cibo, producendo danni alla salute a una maggior portata della popolazione.

Grande domanda per la diminuzione degli ambiti del segreto di stato di ogni Paese

Il "*Freedom of Information Act*" americano cita dettagliatamente nove eccezioni per la divulgazione: il segreto si mantiene a nome dello Stato limitatamente per "gli interessi della difesa nazionale o di politica estera"

La definizione degli ambiti della segretezza definisce per molti versi anche gli ambiti della divulgazione delle notizie. Molti paesi nei confronti dei metodi di divulgazione delle notizie ambientali sono per "la divulgazione come principio, la non divulgazione come eccezione". Le eccezioni limitano aspetti riguardanti la sicurezza nazionale, il segreto commerciale e la

[100] 3 scarti (*san fei* 三废) : termine che sta ad indicare le acque reflue, il gas di scarico ed i residui industriali. [N.d.T.]

privacy dei cittadini. Da questo punto di vista non ci sono differenze sostanziali con i regolamenti cinesi; però, se la divulgazione viene rifiutata dall'organizzazione, il metodo di spiegazione delle ragioni e la sua completezza vengono compromessi drasticamente.

Il Governo statunitense per la divulgazione delle notizie ambientali segue il principio della divulgazione come base e la non divulgazione come eccezione. Nel "Freedom of Information Act" sono stati emanati nove articoli con le eccezioni; fra questi, quelli che sono correlati con le informazioni ambientali governative sono: per gli interessi della difesa nazionale e la politica estera, sulla base di una norma stabilita da un decreto amministrativo che autorizza la segretezza; un'altra che riguarda solamente le convenzioni e i regolamenti del personale interno alla struttura governativa; una voce in particolare in cui per legge si evita la divulgazione; informazioni finanziarie o commerciali e segreti commerciali ottenuti dai singoli individui o attraverso privilegi o segreti; circolari o lettere scambiante fra le istituzioni amministrative o al loro interno non ottenibili secondo la legge da un querelante non facente parte del corpo amministrativo in una causa contro di esso; informazioni e note raccolte con lo scopo di far rispettare la legge; dati ed informazioni riguardanti la locazione dei pozzi petroliferi e geofisiche, incluse le mappe. Per quanto riguarda il segreto nella "voce di una norma stabilita da un decreto amministrativo che autorizza la segretezza, per gli interessi della difesa nazionale e le politiche estere" si aggiungono molte limitazioni alle eccezioni, ma dall'altro lato ha rafforzato l'idea che si debbano divulgare tutte le informazioni tranne queste, portando all'accelerazione della divulgazione delle informazioni governative.

Le eccezioni dell'Unione Europea e la Gran Bretagna riguardo la divulgazione delle informazioni ambientali a livello statale si limita "alle relazioni internazionali, alla difesa nazionale o alla sicurezza pubblica"

Nel 1998, il quarto incontro fra i ministri dell'ambiente europei ha approvato la "Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale", anche detta "Convenzione di Århus". La "Convenzione di Århus" limita a livello governativo le eccezioni per la divulgazione di informazioni ambientali: se la richiesta dovesse riguardare informazioni ambientali concernenti le relazioni internazionali, la difesa nazionale o la sicurezza pubblica, sarebbe possibile rifiutarla; anche in Gran Bretagna con la "Legge sulle informazioni ambientali" ci sono simili eccezioni limitate "alle relazioni internazionali, alla difesa nazionale e alla sicurezza pubblica o dello Stato".

In generale, in seguito alla spinta del processo legislativo, gli ambiti delle eccezioni riguardanti "sicurezza nazionale, segreto commerciale e privacy personale" sono sempre più

stretti, mentre il livello della loro domanda è sempre più alto; inoltre, anche i limiti sono sempre più definiti.

Considerazioni finali

Il rifiuto di affrontare la realtà non aiuta a risolvere il problema dell'inquinamento; nascondere la situazione attuale porta, al contrario, a fraintendimenti nel pubblico. Da anni i cittadini non sanno nulla riguardo informazioni collegate all'inquinamento del suolo. Il Ministero di Protezione Ambientale non le divulga di sua spontanea volontà; ora, in nome del segreto di stato, rifiuta le richieste di accesso inviate dai cittadini. La situazione dell'inquinamento del suolo può essere pertanto descritta con il detto "il cielo lo sa, la terra lo sa, tu lo sai, ma io non posso saperlo."

2.1.3 TESTO 3

Originale

环境信息公开，有法难执行

孟斯

中国实施环境信息公开已有三年，然而孟斯发现，要获得真实的环境信息仍面临重重阻碍。环境信息公开的执行情况，检验着政府是否真正认可和推动以公民为主导的环境保护行动。专家和信息申请者认为有法可依后申请信息仍阻碍重重。孟斯报道。

中国实施环境信息公开已有三年，但参与过申请信息的民间人士和学者认为，法规中的模糊条款仍严重阻碍着信息公开执行。

“虽然中国规定公开的信息一下列了 17 项，豁免的信息就用一句话规定，但它却成了一个口袋，什么都可以往里装。”污染受害者法律帮助中心主任、中国政法大学教授王灿发在 4 月 27 日“环境信息公开三周年研讨会”上说。他说相比之下，国外法律则是把例外的规定出来，要求没有列入例外的都应该公开。

《政府信息公开条例》和《环境信息公开办法（试行）》正式实施已有三年，此次自然之友在北京举办研讨会，聚集了专家学者和民间环保人士，探讨其执行情况。

《中华人民共和国政府信息公开条例》第八条规定，行政机关公开政府信息，不得危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定。王灿发将之称为“三个安全、一个稳定”。他说，这些已经成为被相关政府人员惯用的搪塞理由，仅这一条，就使公开程度大打折扣。

王灿发认为，法律应该具体列哪些属于危及“三个安全、一个稳定”的信息。王灿发还提出，法律对国家秘密和商业秘密的界定模糊。“国家秘密在《保密法》里还有一些规定，而商业秘密则没有任何相关规定。”他说，很多企业甚至把其治理污染物的设施和排放污染物的情况称为商业秘密，理由是担心申请者通过排放物推测生产原料，从而暴露技术。

环保组织绿色和平政府与公共事务主任雍容介绍，2009 年绿色和平向株洲环保局申请当地两家公司排污信息。历经两个月，得到答复为这两家企业都是上市公司，对信息公开很敏感，并且已有信息有 200 多页，没有电子版，无法在网上公布。

达尔问自然求知社陈丽雯向海安县和南通市环保局，申请海安垃圾焚烧厂相关信息。在亲自登门询问下，最终得到的信息对她仍没什么用。她也因涉及企业秘密和自身组织与海安垃圾焚烧厂不相关而被拒。

中国政法大学教授胡静对企业公开状况也表示担忧："相对于政府的环境信息公开，企业的状况非常可怜，即便是大型企业，公开的环境信息仍非常有限。"

在中国政法大学环境资源研究中心和英国组织 ARTICLE 19 共同完成的一份中国环境信息公开测试中，北京周边包括首钢总公司、北京东方化工厂、中国华能集团公司、中国石油天然气集团公司和北京现代汽车有限公司的五家大型企业，没有一家愿意公开有关排放污染物的信息，和与环保部门签订的改善环境行为自愿协议的信息。

另一些申请者甚至得不到被拒绝的理由。

2008 年北京高安屯垃圾填埋场曾因污染环境，引起附近居民集体游行，迫使政府公开抱歉，并承诺追加 9000 万投资。家住高安屯附近的赵蕾，向市政管委申请公开此笔资金的使用信息，很久后得到的答复却仅是承认污染事实、保证努力改进，谢谢关注，只字未提 9000 万用于何处。

北京市民扬子 2009 年向北京市环保局申请北京市医疗垃圾焚烧场处理检测数据和颁发临时许可证的依据，却被告知政府在监管，但信息没有。

此外，前述中国环境信息公开测试显示，"不便提供"、"不易公开，容易引起媒体炒作"等都是环保部门的拒绝理由。

王灿发认为，在各级环保部门中，具体的办事人员接到信息公开的申请，都需要请示领导，常常因此受到阻挠。

北京中咨律师事务所律师夏军对过去三年环境信息公开的评价是"进一步，退两步"。对此王灿发解释，国务院办公厅 2010 年《关于做好政府信息与申请公开的意见》规定，行政机关对申请人申请公开与本人生产、生活、科研、特殊需要无关的信息可以不予提供，还明确了"一事一申请"原则，即一个政府信息公开申请只对应一个政府信息项目。这些对公民申请信息公开形成了很大限制。

前述中国环境信息公开测试总结报告中称，在调查的 11 种信息中，最容易获得的是地方环境保护规划和环境质量状况等笼统信息，而危险废物的种类和处置情况、废物排放量和污染物超过地方排放总量控制指标的企业名单，是最难获取的信息。

公众与环境研究中心主任马军认为，污染问题多年得不到解决的主要原因是缺乏动力，执法不严。因此需要广泛的公众参与补上管理动力的不足。而获知信息是公众参与的前提。2009 年，时任环保部法规司司长的杨朝飞也曾提出："基层环保部门应当支持老百姓的污染诉讼，给他们提供一些污染监测数据。"

王灿发说，信息公开问题不仅是立法问题，其深层原因是体制改革、社会发展还没有走到那一步。他用上海市民许太生的案例鼓励申请者发扬"坚忍不拔的精神"：许太生申请宝钢建设项目环境评价报告历时 3 年，收到 13 份决定书和裁定书，经历了申请、复议、起诉、上诉、再上诉、申诉、信访、再申诉到最高法院的过程，最终得到了所申请的信息以及相应的经济补偿。

据环保部工作报告，2010 年，环境保护部共收到政府信息公开申请 226 件，数量同比增长 205％。

Traduzione

Divulgazione delle informazioni ambientali: una legge dalla difficile applicazione

Meng Si

Sono già passati tre anni da quando la Cina ha posto in essere la legislazione sulla divulgazione delle notizie ambientali, ma Meng Si ha scoperto che per ottenere dati ambientali veritieri bisogna ancora affrontare molte difficoltà. Esaminando la situazione dell'accesso pubblico alle notizie ci si chiede se il Governo voglia realmente approvare e promuovere un'azione di salvaguardia ambientale orientata al cittadino. Meng Si racconta che, sebbene ci sia una legge da seguire, gli specialisti e i richiedenti ritengono che ci siano ancora molti ostacoli nell'ottenere queste informazioni.

Sono passati tre anni da quando la Cina ha introdotto la legislazione per l'acceso pubblico alle informazioni ambientali. Esperti e cittadini che ne hanno fatto richiesta ritengono però che la superficialità degli articoli della normativa ne impedisca una seria esecuzione.

Il 27 aprile, Wang Canfa, direttore del Centro di Assistenza Legale delle Vittime dell'Inquinamento e professore alla China University of Political Science and Law, parlando a un simposio per i tre anni dall'applicazione della legge ha detto: "Sebbene le informazioni accessibili citate dal regolamento siano di diciassette tipi e ci sia solo una piccola clausola sulle eccezioni, quest'ultima è diventa come una borsa in cui si può infilare di tutto". Facendo un paragone, ha spiegato che all'estero le eccezioni sono esplicitate e tutto il resto viene divulgato.

Il "Regolamento per la divulgazione delle informazioni governative" e le "Misure provvisorie per la divulgazione delle informazioni ambientali" sono stati ufficialmente implementati tre anni fa. Il seminario organizzato a Pechino quest'anno dall'associazione non-governativa "Amici della Natura" ha riunito esperti e attivisti ambientali per esaminare la situazione dell'implementazione di quest'ultime.

L'articolo 8 del "Regolamento per la divulgazione delle informazioni governative" stabilisce che le informazioni rese accessibili dagli organi amministrativi non debbano mettere in pericolo la sicurezza nazionale, pubblica ed economica e la stabilità sociale. Wang Canfa le ha soprannominate le "3 sicurezze, 1 stabilità". Secondo lui, queste sono già

diventante un argomento di dissuasione spesso utilizzato dal personale governativo: un solo articolo che ha ridotto di molto l'accesso pubblico.

Wang Canfa ritiene che la legge debba elencare concretamente quali sono le informazioni pericolose appartenenti alle "*3 sicurezze, 1 stabilità*". Ha poi affermato che i confini fra i segreti di Stato e quelli commerciali sono vaghi, aggiungendo che "ci sono alcune regolamentazioni nella "Legge sul segreto di Stato" per quanto li riguarda, ma non ce n'è nessuna relativa ai segreti commerciali". Wang ha continuato dicendo che molte aziende definiscono "segreti commerciali" anche informazioni sull'equipaggiamento per il trattamento dell'inquinamento e la situazione delle emissioni inquinanti, affermando che i richiedenti potrebbero usare le informazioni per identificare le materie prime usate nella produzione per poi rivelare le tecniche usate.

Yong Rong, direttore degli affari pubblici e governativi del gruppo ambientalista Greenpeace, ha reso noto che nel 2009 Greenpeace ha richiesto al Dipartimento di Protezione Ambientale di Zhuzhou le informazioni sulle emissioni inquinanti di due aziende locali. Dopo due mesi è arrivata la risposta in cui si comunicava che essendo le due aziende quotate in borsa, queste erano molto sensibili riguardo il rilascio di informazioni. Inoltre, non esisteva una versione elettronica per i 200 tipi di informazioni richieste ed era quindi impossibile pubblicare online i dati.

Chen Liwen della Green Beagle, un'associazione non-governativa cinese, ha richiesto informazioni relative a un inceneritore di rifiuti al Dipartimento di Protezione Ambientale di Nantong e alla contea di Hai'an. Sebbene sia andata personalmente a fare la richiesta, le informazioni ricevute da Chen erano inutili. La sua richiesta è stata rifiutata per via del segreto commerciale e per il fatto che la sua organizzazione non aveva nulla a che fare con l'inceneritore di Hai'an.

Hu Jing, professore alla China University of Political Science and Law, ha espresso preoccupazione riguardo la situazione delle divulgazione delle informazioni delle imprese, dicendo: "Comparata alla divulgazione delle notizie governative, la situazione delle imprese è patetica; anche da parte delle grandi imprese la divulgazione è limitata".

Il Centro di Ricerca per le Risorse Ambientali della China University of Political Sciences and Law e ARTICLE 19, un'organizzazione britannica, hanno svolto un sondaggio congiunto sulla divulgazione delle informazioni ambientali. Cinque grandi aziende nella zona di Pechino, quali la Shougang Steel, la Beijing Eastern Chemicals, la China Huaneng, la China National Petroleum Corporation e la Beijing Hyundai Motor Co. non hanno reso accessibili le informazioni riguardanti le emissioni inquinanti e sugli accordi volontari per la valorizzazione

dell'ambiente firmati con il Dipartimento di Protezione Ambientale; ad alcune richieste non è stata fornita nemmeno la ragione del rifiuto.

Nel 2008 l'inquinamento causato dall'inceneritore Gao'antun a Pechino ha portato i residenti locali in strada a protestare, costringendo il governo a scusarsi pubblicamente e a promettere investimenti per altri 90 milioni. Zhao Lei, residente nelle vicinanze dell'inceneritore, ha richiesto informazioni riguardo questa somma di denaro, ricevendo molto tempo dopo una risposta in cui si ammetteva che c'era un problema d'inquinamento, si prometteva di migliorare la situazione e si ringraziava per l'interesse dimostrato, ma non si diceva una parola a riguardo dei 90 milioni.

Nel 2009, Yang Zi, residente a Pechino, ha richiesto al Dipartimento di Protezione Ambientale dati riguardanti dei test effettuati nell'area di un inceneritore di rifiuti ospedalieri e spiegazioni sul rilascio temporaneo della licenza al sito, solo per essere informato che il governo supervisionava l'area ma non c'erano informazioni a riguardo.

Tra l'altro, il sondaggio sulla divulgazione delle informazioni ambientali menzionato precedentemente ha mostrato quali sono le ragioni del rifiuto del Dipartimento di Protezione Ambientale, tra le quali: informazioni "difficili da fornire" o "difficilmente divulgabili perché potrebbero portare alla speculazione dei media".

Wang Canfa crede che, ad ogni livello del Dipartimento di Protezione Ambientale, il personale che si occupa di gestire le richieste di divulgazione delle informazioni debba sempre chiedere istruzione ai suoi superiori; per questo le richieste sono spesso bloccate.

Xia Jun, avvocato dello Studio Legale Zhongzi di Pechino, descrive questi tre anni di divulgazione delle informazioni con l'espressione "un passo avanti, due indietro". A riguardo, Wang Canfa ha spiegato che nel 2010 l'ufficio generale del Consiglio di Stato ha stipulato i "Suggerimenti per una buona richiesta e divulgazione delle notizie governative", regolando che la richiesta può essere rifiutata se l'informazione è irrilevante rispetto al lavoro, la vita, la ricerca o altri bisogni particolari del richiedente, specificando inoltre il principio "un'informazione per ogni richiedente", che consiste nella limitazione alla possibilità di domanda di un'unica informazione per ogni richiesta, creando un limite enorme per le richieste dei cittadini.

Secondo il rapporto finale del sondaggio summenzionato, tra 11 tipi quelle più facili da ottenere sono informazioni generali quali piani per la protezione ambientale locale e la condizione della qualità dell'ambiente, le più complicate riguardano informazioni sui tipi di rifiuti pericolosi e la loro gestione, la quantità di rifiuti rilasciati, la lista delle imprese che violano i limiti di emissione locali.

Ma Jun, direttore del Centro di ricerca per l'Ambiente e gli Affari Pubblici, sostiene che le ragioni per cui non si è ancora risolto il problema dell'inquinamento dopo molti anni sono la mancanza di motivazione e applicazione poco rigida della legge. È perciò necessaria un'ampia partecipazione pubblica per rimediare a questa gestione non efficiente, e il prerequisito per la partecipazione pubblica è l'ottenimento delle informazioni. Nel 2009, Yang Chaofei, al tempo direttore del Dipartimento delle Leggi e Regolamenti del Ministero di Protezione Ambientale ha affermato: "i Dipartimenti di Protezione Ambientale locali dovrebbero supportare la causa sull'inquinamento dei cittadini e fornire loro i dati sul monitoraggio dell'inquinamento".

Wang Canfa ha affermato che i problemi della divulgazione delle notizie non sono solo legislativi, la ragioni più profonde vanno ricercate in una riforma istituzionale e uno sviluppo della società non ancora avanzati. Per incoraggiare i richiedenti ad avere uno "spirito intrepido", ha usato l'esempio di Xu Taisheng, un cittadino di Shanghai: Xu ha passato tre anni a chiedere il rapporto sulla valutazione dell'impatto ambientale del progetto di costruzione dell'acciaieria Baosteel, ricevendo 13 decisioni e verdetti per iscritto. Dopo una prima richiesta, ne ha effettuata una seconda, ha intentato una causa, si è appellato a una corte superiore, si è appellato nuovamente, ha scritto una petizione e infine si è appellato alla Corte Suprema. È riuscito infine ad ottenere le informazioni richieste ed una corrispondente compensazione economica.

Secondo il rapporto del Ministero di Protezione Ambientale, nel 2010 sono state ricevute 226 richieste di divulgazione di informazioni governative, con un incremento del 205% rispetto all'anno precedente.

2.1.4 TESTO 4

Originale

环境信息公开在环保工作中的发展

鲁娴婷 张 娟

一、环境信息公开的发展背景

环境信息公开是政府信息公开中环保部门在职责权限 范围内履行的信息公开责任，是主动或者依申请将在环境事 务管理领域中掌握的环境信息依照法定的程序、范围、方式、 时间向社会公开，以便社会成员能够方便地获取和使用这些 信息的制度，是通过法律确立的保障社会公众获得政府信息 权利的制度。

环境信息公开制度是全球以及我国环境管理政策手段 在实践中不断得到丰富和完善的创新手段。20 世纪 70 年 代，环境问题开始提上各国议事日程，重点是解决日益严重 的工业污染，主要采取行政手段，比如法律、法规、标准、禁 令、许可证等，从而达到直接或间接控制污染，改善环境质 量的目的。20 世纪 80 年代以后，在加强行政管制的同时， 一些市场经济体制比较完善的发达国家，开始重视经济手 段的作用，通过调整各个领域的税收政策，合理制定污染物 和废弃物排放的收费政策，促进资源的有效利用和合理配 置，运用经济杠杆调节社会团体和个人的环境行为，经济手 段的广泛运用使环境管理的成效更加显著。20 世纪 90 年 代以来，环境信息手段得到重视和充分运用，公开环境信 息、鼓励公众参与、加强社会监督成为提高环境管理水平的 重要手段。

我国在三十多年环保工作历程中，环境政策手段也基本 走过这样一个发展过程。长期以来，我国环境管理主要依靠 行政手段，通过严格执行法律、法规、规章和标准，以强化管 理促进环境治理，并取得了初步成效。在市场经济体制不断 完善的过程中，经济手段的运用得到重视和加强，国家先后 制定出台了排污收费和城市污水、垃圾集中处理收费政策 等，积极推行污染治理设施企业化、市场化、社会化，不断拓 宽环境保护投融资渠道。近年来，通过公开发布环境质量公 报、重点城市空气质量日报和月报、重点流域省界断面水质 公报等环境信息，促进了公众参与和监督环境保护活动，公 众在环保工作中扮演着越来越重要的角色，环境信息公开工 作的推进也刻不容缓。

在全国性的《政府信息公开条例》的实施之前，当时的国 家环境保护总局已率先一步，于 2007 年 2 月 8 日经国家环境 保护总局 2007 年第一次局务会议通过《环境信息公开办法 (试行) 》，并于 2007 年 4 月 11 日签发国家环境保护总局第 35 号令予以公布，

自 2008 年 5 月 1 日起正式实施，并于 2008 年 4 月 30 日正式对外发布了《环境保护部信息公开目录》(第一批) 和《环境保护部信息公开指南》。

二、环境信息公开与公众参与的相互作用

环境信息公开是继行政手段和经济手段后采用的一种 新的环境管理制度，是将公众参与更好地与环境管理工作相 结合、促进的有效途径。公众参与是指社会群众、社会组织、 单位或个人作为主体参与环境管理的设计、实施和监督，加 强政府、企业的透明度和公开性，给予公众更大的参与权和 话语权，参与信息的传递、交流和监督。

(一) 广泛提高社会公众的环境意识，调动环保积极性。 环境信息公开工作的推进过程实际上也是增强社会公众环 境意识的过程，是环境保护工作宣传和教育的重要组成部 分。广泛开展的空气质量预警联动机制、PM2． 5 播报机制等 一系列的环境信息公开工作都是从社会大众普遍关心、与切 身利益相关的生活方面着手，不断提升公众的环境意识，加 强环境保护工作的影响力，将社会的关注点投射于环保之 上，人人发挥其主观能动性，从而又对环境信息公开工作提 出更高的要求，使环境管理部门与公众形成良性互动。

(二) 切实增强社会公众的监督能力，权利运行透明化。 环境信息公开工作的进一步深入，公开内容的进一步细化， 范围进一步扩大，程序进一步规范，公众对周围环境现状与 环保部门职能的了解得到不断深入，其对环境工作的监督能 力也不断增强，使环保职能部门的工作的开展切实在阳光下 运行，透明化开展; 同时推动社会民间环保组织机构的形成 与活动开展，使监管部门与公众形成合力，共同维护社会的 可持续发展。

(三) 将公众意志引入环境决策制定，社会与环境和谐发 展。环境信息公开工作在环境决策制定方面发挥着举足轻 重的作用，在决策的草拟、审核、发布、修订过程中，需要公众 的参与和认可，而其环境意识的不断提升，对其决策的制定 有着深入影响，也直接影响其执行效果。区域环评、规划环 评的执行以及建设领域的环保征询制度，协调整个社会共同 参与环境管理实践，从源头、导向上促进了社会与环境的和 谐发展，实现社会经济权益和公众的环境权益的双赢。

(四) 加强公众、企业、政府三者的沟通，改善日益突出的 环境矛盾。环境信息公开工作从源头上打破了政府对其掌握信息的垄断、封闭态度，缓解了信息占有不平衡的情况，使 公众于信息获取方面处于被动的局面的态势发生转变，是公 众与政府沟通合作的重要途径。在公众的认知和监督下，达 成双方的相互信赖，加强政府公信力。

污染者、受害者和执法者三者间的广泛信息获取，为充 分交流、协商奠定基础，改善相互间关系，有助于公众对污染 者的行为进行舆论监督，促使其改善行为，是环境信息工作 在环境管理手段中所独有的有效作用。

三、环境信息公开工作的现状分析

随着 2008 年 5 月 1 日起《环境信息公开办法(试行) 》的 正式实施，各级环保主管部门的环境信息公开工作步入正 轨，推进了各级环保部门门户网站信息公开专栏的设置、编 制信息公开指南及信息公开目录，进一步满足了公众对了解 周围的环境状况，公众的环境知情权得到保障。

现今政府对于一些重大突发、敏感事件能敢于披露，勇 于接受媒体舆论监督，通过召开新闻发布会、在新兴媒介中 积极回应等形式，推动了政府环保工作的透明化，多方位保 障公众的环境利益。

(一) 环境信息公开的主要方面。环境信息顾名思义是 与环境有关的信息，但并不简单地等同于单纯的环境数据， 环境信息是表征环境问题及其管理过程中各固有要素的数 量、质量、分布、联系和规律等的数字、文字和图形等的总 称; 是经过加工的、能够被环境保护部门、公众及各类企业 利用的数据，是人类在环境保护实践中认识环境和解决环 境问题所必需的一种共享资源。在目前公开的内容中，主 要包含以下几个方面: 一是政务公开及各级环保部门的网 络门户工程，一般包括机构设置、部门职责、办事流程、办事 依据等以及相关行政事务类文件的公示通知及办事表格类 下载。这是日常环境管理过程中产生的常规性信息，是环 保部门在行使职权过程产生的政务性信息。二是公众互动 类信息，一般分为行政许可中需公众参与的相关项目的基 本信息，明确项目基本概况、公示时间及反馈途径，是环保 部门行使行政许可职权过程中与公众保持互动、沟通，保障 公民的环境权益的重要方面; 其次为信访类信息，是就公众反映的环境问题及时作出反馈类的信息，是环保部门行使 监督执法权，切实解决公众环境问题的总结汇总。三是公 共环境质量信息，主要有: 各级环境保护部门发布的所在辖 区的环境状况公报，主要包括环境质量状况、环境建设情 况、污染防治和生态保护、环境保护工作进展等方面; 重点 流域重点断面水质质量周报，主要是重点区域和流域的水 质状况报告; 城市空气状况周(日) 报，以相关空气质量指 数形式公布的空气环境状况。四是重大污染事故应急管理 情况信息，是环保部门在事故发生后发布的权威性、指导 性、总结性的信息，有助于平复公众情绪、妥善处置后续环 境问题。

(二) 环境信息公开的方式和程序。针对现行的信息传 播渠道，环境信息公开的方式是多种多样的，主要包括政府 网站、公报、听证会、展览会、新闻发布会以及报刊、广播、电 视、广告及互联网互动平台等，其中互联网互动平台作为新 兴的传播媒介区别于传统媒体发挥着更大更广泛的传播影 响力，信息形成、传播更为便捷高效，传播

范围覆盖更广。根 据环境信息公开的主体可分为政府环境信息公开和企业环 境信息公开。根据环境信息公开的形式分为主动公开和依 申请公开。主动公开是环保部门在其主动公开范围内的信 息在形成或者变更之日起 20 个工作日内予以公开，其中法 律、法规对其期限另有规定的，从其规定。申请公开是公民、 法人和其他组织采用信函、传真、电子邮件等书面形式递交 信息公开申请，环保部门根据信息的类别，属于主动公开的 内容告知申请人获取方式和途径; 属于不予公开的内容告知 申请人不予公开及说明理由; 属于非环保部门信息或信息不 存在的，告知申请人。

四、我国环境信息公开存在的问题及建议

(一) 存在的问题。

1. 环境信息公开体系制度不完善。在现行公布的环境 信息公开规章制度中，《环境信息公开办法(试行) 》是首部部 委发布的试行规章，但其规定的公开内容略显粗略，公开的 范围较为狭隘，在落实过程中还处于摸索实践阶段，与公众 日益增长的环境信息需求还有一定差距。环境信息公开的 形式主要偏向政府主动公布，主动权掌握在政府部门手中， 公民和社会组织向环保行政机关申请提供信息一般很难得 到满足，而政府从自身利益出发，仅公布对自己有利的资料， 从而信息的全面性、真实性、及时性得不到充分保证。

2. 环境信息公开程度低，偏重保密。在信息公开原则 里，公开是一般原则，不公开才是例外，除法定的涉及国家安 全、商业秘密等少数环境信息外，绝大部分环境信息都是公 开的。但在实际实施过程中，政府掌握的绝大部分环境信息 处于相对的封闭或闲置状态。一方面，许多涉及公众利益的 规范性文件只被政府部门作为执法的内部规定，而不向公众 公开; 另一方面，由于我国对保密文件一直没有一个科学的 认识和统一具体的界定，造成大量文件以涉及保密为由拒绝 公开，如厦门的 PX 项目在其正式开工前，一些厦门公众才开 始知道有此建设项目，民间组织去厦门环保局索要相关信息，工作人员却以“保密”为由拒绝透露。

3. 公开的环境信息内容简略，准确性偏低。在企业信息 公开方面，由于担心企业形象因素或信息被滥用误用等考 虑，企业在信息公开方面自愿率不高，非强制不公开现象普 遍。即使在公开的信息中，企业简报、虚报、瞒报倾向严重， 由于信息的不对称性，在对其监管过程中，政府和公众对其 的污染排放行为存在局限性，对污染的处理存在滞后性。

在政府信息公开方面，一方面存在人为谋取政绩，授意 伪造、篡改环境信息情况，使公开的环境信息难以真实地反 映实际情况，另一方面由于管理、设备、技术等方面原因，所 搜集到的环境信息质量还不高，信息指标体系不够完整、配 套，信息更新的

周期较长。例如 2012 年 1 月发生的广西龙江 河镉污染事件，经媒体大量报道，环保部门及事发地政府才 不断公布污染情况，镉污染从最初公布的超标 3 倍逐步公布 到超标 80 多倍，并在时隔一年后即 2013 年 6 月首次公布砷 超标 2.7 倍，舆论哗然。

(二) 对策与建议。

1. 推动环境信息公开体系制度发展。我国的环境信息 公开尚处于摸索阶段，尚未形成一个比较完善的体系架构， 散见于法律、法规、规章和政策条文中，因而推动环境信息公开体系的整合发展显得尤为重要。累积历年来的信息公开 工作实施经验，借鉴西方先进国家的理念、原则、技术以及经 验，结合公众对环境问题关注度日益提高的需求，构建环境 信息公开体系，推动环境信息公开的立法，是构建透明政府、 阳光政府的必要措施，也是转变政府工作理念，接受公众监 督，保障公民环境权利的重要途径。

2. 加大环境信息公开力度，形成良性互动。切实贯彻落 实“环境信息公开是一般，保密才是例外”的原则，充分保障 公民的环境知情权，明确环境信息公开是政府部门应尽的义 务和责任，加强政府接受公众监督的主动性，保障社会民主， 满足公众日益增长的环境利益需求。

加大环境信息公开范围，全面反映相关环境信息。政府 应当利用多种形式和途径对涉及公众利益、反映描述区域现 状的环境信息给予周密、全面的公开，不仅是正面积极的方 面，还包括负面消极的方面以及各种潜在的或现实的风险因 素。同时，还要注重将环境信息公开中专业化程度较高的信 息以转化或添加注解等方式使其能更易为公众理解接受，确 保信息的有效传达。全面环境信息的公布，是对公众利益的 负责，更是公众充分参与环境管理的基础，是促进社会和谐 的必然途径。

在环境信息公开工作中，还要加强信息的双向互动，在 政府向公众进行环境信息公开的同时，也应注重公众对政府 信息的反馈。环境信息公开应该是一个互动的过程，政府部 门不仅是一个发布者，也是一个接收者。对公众的利益诉求 及时反馈公开，形成良性互动，是化解环境利益矛盾，增加环 保工作透明度，推动环保事业发展的基石。

Traduzione

Lo sviluppo della divulgazione delle informazioni all'interno dei lavori per la salvaguardia ambientale

Lu Xianting Zhang Juan

Il contesto dello sviluppo della divulgazione delle informazioni ambientali

I dipartimenti ambientali governativi hanno la responsabilità di pubblicare le informazioni riguardanti l'ambiente e di divulgare alla società le informazioni relative alla gestione ambientale secondo le procedure, lo scopo, i modi e i tempi stabiliti dalla legge; queste dovrebbero essere rilasciate pubblicamente o tramite richiesta ufficiale, in modo che i membri della società possano ottenere e usare questo sistema di informazioni attraverso un sistema di garanzia stabilita dalla legge a sostenimento del diritto del pubblico di ottenere informazioni dal governo.

Il sistema della divulgazione delle informazioni ambientali è una politica di gestione dell'ambiente adottata in tutto il mondo e in Cina che nella pratica viene continuamente innovata con nuovi metodi. Negli anni '70 del ventesimo secolo, i problemi ambientali iniziarono a figurare nell'agenda di ogni Paese. L'attenzione era posta sulla risoluzione del sempre più critico inquinamento industriale attraverso l'adozione di misure amministrative come leggi, regolamenti, standard, divieti e licenze, ottenendo così un controllo diretto o indiretto sull'ambiente e perfezionando l'obiettivo della qualità ambientale. Dopo gli anni '80, con il rafforzamento del controllo dell'amministrazione, alcuni paesi sviluppati con sistemi di economie di mercato più avanzati iniziarono a dare importanza alla funzione delle strategie economiche, attraverso l'aggiustamento della politica fiscale di ogni settore, stabilendo una politica di tassazione ragionevole per l'emissione dei materiali inquinanti e lo smaltimento dei rifiuti, promuovendo l'allocazione equa e un utilizzo efficace delle risorse naturali, utilizzando la leva economica per regolare l'organizzazione sociale e la coscienza ambientale delle singole persone. L'estensivo utilizzo di strategie economiche ha reso ancora più evidente l'efficacia della gestione ambientale. Dagli anni '90 in poi, per quanto riguarda le informazioni ambientali, furono ampliamente applicate con molta attenzione strategie quali la divulgazione delle informazioni, l'incoraggiamento della partecipazione della sfera pubblica e il rafforzamento della supervisione della società, che divenne un importante mezzo di innalzamento del livello della gestione ambientale.

Nel corso dei lavori ambientali degli ultimi trent'anni in Cina, le strategie di politica ambientale hanno essenzialmente attraversato questo processo di sviluppo. Per molto

tempo la gestione ambientale cinese si è affidata principalmente a misure amministrative, ottenendo alcuni risultati iniziali attraverso leggi, normative, regolamenti e standard severissimi per rafforzare la gestione e la promozione del controllo ambientale. Nel continuo perfezionamento del processo nei sistemi a economia di mercato, l'utilizzo delle strategie economiche ha ottenuto maggiori attenzioni ed è stato rafforzato; uno dopo l'altro i paesi hanno attuato delle politiche di pagamento per lo smaltimento dei rifiuti e il processo di raccolta della spazzatura e delle acque reflue nelle città, hanno promosso attivamente impianti di controllo dell'inquinamento nelle aziende, nel mercato e nella società, allargando continuamente i canali di finanziamento per la protezione ambientale. Recentemente, attraverso la divulgazione e pubblicazione di bollettini sulla qualità ambientale, rapporti giornalieri e mensili sulla qualità dell'aria e delle acque dei bacini idrici ai confini delle province, si è promossa la partecipazione pubblica e il controllo delle attività di salvaguardia ambientale. Il ruolo giocato dal pubblico all'interno dei lavori di protezione ambientale è sempre più importante e si procede senza rallentamenti anche nella promozione della divulgazione delle notizie ambientali.

Precedentemente all'implementazione nazionale del "Regolamento per la divulgazione delle informazioni governative", la SEPA (State Environmental Protection Administration) aveva già preso l'iniziativa, tramite le "Misure provvisorie per la divulgazione delle informazioni ambientali" approvate durante la prima riunione dell'Ufficio l'8 febbraio 2007, il Documento 135, firmato e pubblicato l'11 aprile 2007 e ufficialmente applicato a partire dal 1° maggio 2008; inoltre, il 30 aprile 2008 sono stati ufficialmente pubblicati il "Catalogo di divulgazione delle informazioni del Dipartimento di Protezione Ambientale" (prima lista) e la "Guida alla divulgazione delle informazioni del Dipartimento di Protezione Ambientale".

L'interazione fra la divulgazione delle informazioni ambientali e la partecipazione pubblica

Dopo le misure amministrative ed economiche, la divulgazione delle informazioni ambientali è un nuovo sistema di gestione dell'ambiente che consiste in modalità efficaci di promozione e connessione fra la partecipazione pubblica e un migliore lavoro di gestione ambientale. La partecipazione pubblica si riferisce alle masse, alle organizzazioni, alle unità lavorative e ai singoli affinché queste siano parte integrante nella pianificazione, implementazione e controllo della gestione ambientale, rafforzando la trasparenza e l'apertura di governo e imprese, dando alla popolazione un maggiore diritto di partecipazione e di parola e una maggiore capacità di trasmissione, comunicazione e supervisione delle notizie.

1) Migliorare la coscienza ambientale della società suscitando l'entusiasmo per la protezione ambientale

Il processo di promozione del lavoro di divulgazione delle informazioni ambientali è infatti anche un processo di aumento della coscienza ambientale della società: è una componente importante del lavoro di educazione e propaganda del lavoro di protezione ambientale. Una serie di notizie ambientali divulgate a partire dagli aspetti della vita quotidiana relativi al proprio interesse o alla comune attenzione del pubblico, come un ben sviluppato sistema di allerta della qualità dell'aria e la trasmissione sistematica delle PM 2.5, innalzano continuamente la coscienza ambientale del pubblico e rafforzano l'influenza del lavoro di protezione ambientale. Proiettando l'interesse pubblico verso la protezione ambientale, i cittadini sviluppano le proprie iniziative personali; in questo modo, vengono così poste maggiori richieste al lavoro di divulgazione facendo sì che si crei fra pubblico e dipartimenti di gestione ambientale una collaborazione positiva.

2) Rafforzare realisticamente la capacità di supervisione del pubblico e la trasparenza delle operazioni

Con l'ulteriore approfondimento del lavoro di divulgazione delle informazioni ambientali, la pubblicazione dei contenuti più dettagliata e l'espansione degli ambiti più ampia e una maggior standardizzazione delle procedure, le conoscenze del pubblico riguardanti la situazione ambientale circostante e la funzione dei dipartimenti per la protezione ambientale sono aumentate incessantemente; si sono inoltre continuamente rafforzate quelle riguardanti la capacità di supervisione dei lavori ambientali, facendo sì che lo sviluppo del lavoro dei dipartimenti per la protezione ambientale avvenisse alla luce del sole e fosse trasparente. Allo stesso tempo, la promozione della formazione di organizzazioni per la protezione ambientale non-governative e lo sviluppo di queste attività ha contribuito alla nascita di collaborazioni per la salvaguardia dello sviluppo sostenibile della società fra il pubblico e gli enti per la supervisione.

3) La volontà del pubblico come guida per la formulazione delle politiche ambientali e lo sviluppo armonioso di ambiente e società

Il lavoro di divulgazione delle notizie ambientali gioca un ruolo decisivo nella formulazione delle politiche ambientali. Durante il processo di stesura, esaminazione, pubblicazione e revisione è necessaria la partecipazione e l'approvazione del pubblico e il costante innalzamento della sua coscienza ambientale, in modo che abbia un'influenza profonda e diretta sulla formulazione delle politiche sull'efficacia di quest'ultime; serve inoltre ottenere dei benefici sia per gli interessi dell'economia sociale che per gli interessi ambientali pubblici con l'esecuzione del programma di Valutazione di Impatto Ambientale

(VIA) e della valutazione di impatto ambientale regionale, così come con la costruzione di un sistema di consultazione territoriale per la protezione ambientale, con il coordinamento dell'intera società nella partecipazione comune e la pratica della gestione ambientale, promuovendo a partire dalla fonte lo sviluppo armonioso di ambiente e società.

4) Rafforzare la comunicazione fra governo, imprese e cittadini per risolvere le contraddizioni ambientali sempre più evidenti

Il lavoro per la divulgazione delle informazioni ambientali ha distrutto alla fonte lo stile chiuso e il monopolio sulle notizie esercitato dal governo, mitigando disequilibri nell'accesso alle informazioni e facendo sì che avvenisse un cambiamento della passività in cui il pubblico si trovava rispetto alle notizie, aprendo un'importante via di collaborazione e comunicazione fra il governo e i cittadini; dal punto di vista della supervisione e conoscenze del pubblico, si è raggiunta una fiducia reciproca fra le due parti che ha rafforzato la credibilità del governo.

L'ampio accesso alle informazioni fra quanti incaricati di applicare le leggi, vittime e inquinatori costruisce la base per la comunicazione e il coordinamento per migliorare il rapporto fra essi; esso è inoltre di aiuto alla popolazione nell'effettuare dei controllo sul comportamento degli inquinatori, esortandoli a migliorare le proprie azioni. Questa funzione è particolarmente efficace tra i metodi di gestione ambientale del lavoro di divulgazione di informazioni relative a questo ambito.

Analisi della situazione attuale del lavoro di divulgazione delle notizie ambientali

In seguito all'implementazione ufficiale delle "Misure provvisorie di divulgazione delle informazioni ambientali" a partire dal 1° maggio 2008, si è imboccata la giusta strada per la loro divulgazione nei dipartimenti di ogni livello per la protezione ambientale. Si è insistito perché venisse installata una colonna dedicata alla pubblicazione di tali notizie nelle pagine iniziali dei siti dei dipartimenti di ogni livello per la protezione ambientale e sono stati organizzati un catalogo ed una guida per la divulgazione delle informazioni, così da soddisfare ulteriormente la popolazione e il suo desiderio di conoscere la situazione ambientale circostante; ciò ha inoltre garantito il diritto di sapere del pubblico.

Attualmente, il governo ha l'audacia di pubblicare notizie riguardanti grandi avvenimenti improvvisi e sensibili e il coraggio di ricevere il controllo e l'opinione dei media attraverso la convocazione di conferenze stampa o rispondendo attivamente nei nuovi media; in questo modo vengono promossi la trasparenza del lavoro di protezione ambientale governativo e vengono garantiti numerosi aspetti degli interessi ambientali del pubblico.

1) Gli aspetti principali della divulgazione delle informazioni ambientali

Come suggerisce il nome stesso, le informazioni ambientali riguardano l'ambiente, ma non equivalgono semplicemente a dei puri dati ambientali; sono infatti indicatori dei problemi ambientali e il complesso degli elementi fondamentali del processo di gestione dell'ambiente, ovvero delle cifre, delle spiegazioni e dei grafici riguardanti la quantità, la qualità, la distribuzione, i collegamenti e la regolamentazione. Sono dati elaborati che possono essere utilizzati dai dipartimenti per la protezione ambientale, il pubblico e imprese di vario tipo. Sono una risorsa indispensabile condivisa dall'uomo nella pratica della protezione ambientale per conoscere l'ambiente e risolverne i problemi. Di seguito verranno indicati gli aspetti principali circa il contenuto delle forme divulgative attuali. Il primo è la pubblicazione dei lavori di amministrazione e il progetto della rete degli enti per la protezione ambientale di ogni livello; in genere comprende la struttura, le competenze degli enti, il processo di lavoro e la base del lavoro e, inoltre, gli avvisi e i link per il download dei relativi documenti e moduli amministrativi. Queste sono informazioni regolari generate dal processo quotidiano di gestione ambientale e informazioni amministrative generate dal processo di svolgimento del proprio lavoro degli enti di protezione ambientale. Il secondo aspetto riguarda le informazioni interattive pubbliche, normalmente divise in informazioni basiche che necessitano dei progetti di partecipazione pubblica; in queste si deve esplicitare la situazione del progetto, il tempo di pubblicazione e i canali di feedback. Esse rappresentano un aspetto importante del Dipartimento per la Protezione Ambientale per mantenere l'interazione e la comunicazione durante il corso della sua amministrazione, così come la salvaguardia dei diritti ambientali dei cittadini. Le seconde sono le informazioni delle lettere di petizione, ovvero i feedback rapidamente inviati in merito a rapporti governativi sui problemi ambientali; sono la raccolta dei problemi ambientali pubblici risolti efficacemente e l'applicazione della legge attraverso la supervisione dei dipartimenti per la protezione ambientale. Il terzo aspetto riguarda le notizie riguardanti la qualità dell'ambiente pubblico; tra le più importanti ci sono: la pubblicazione di bollettini riguardanti la situazione ambientale della giurisdizione dei dipartimenti per la protezione ambientale di ogni livello, che comprendono la condizione della qualità ambientale, la situazione della costruzione ambientale, i progressi nel lavoro di protezione ambientale, salvaguardia dell'ecosistema e prevenzione dell'inquinamento; report settimanali sulla qualità dell'acqua dei bacini idrici e delle diverse sezioni, principalmente i rapporti sulla qualità dell'acqua dei bacini e delle aree importanti; rapporti settimanali (o giornalieri) sullo stato dell'aria delle città, così come sulla situazione ambientale atmosferica, con la pubblicazione degli indici della sua relativa qualità. Il quarto aspetto riguarda infine le informazioni sulla situazione della gestione delle emergenze causate dall'inquinamento pesante. Sono notizie sintetizzate, che forniscono indicazioni autorevoli pubblicate dal dipartimento per la protezione

ambientale in seguito al verificarsi di un incidente e aiutano a tranquillizzare gli animi dei cittadini così da potersi occupare in maniera appropriata dei successivi problemi ambientali.

2) Pubblicazione delle informazioni ambientali: procedure e metodi

In base ai media di comunicazione attuali ci sono vari metodi per divulgare le informazioni ambientali, tra cui: siti governativi, avvisi formali, udienze, esibizioni, conferenze stampa, riviste, radio, televisione, pubblicità e internet. Essendo quest'ultimo un nuovo mezzo di comunicazione rispetto a quelli tradizionali, l'influenza della sua trasmissione è più ampia, la forma delle notizie è più efficace e la portata più elevata. In base all'oggetto della divulgazione, le informazioni ambientali possono essere divise in informazioni divulgate dal governo o dalle imprese. In base alla forma possiamo dividerle per pubblicazione: attiva o per richiesta. La pubblicazione attiva avviene entro venti giorni lavorativi dalla formazione dell'informazione o dal giorno della sua modifica; se la legge o i regolamenti stabilissero una scadenza diversa, verrebbe applicata quest'ultima. La divulgazione per richiesta consiste nell'invio di lettere, fax e messaggi di posta elettronica da parte di cittadini, persone giuridiche o altre organizzazioni per la richiesta di informazioni. Se il contenuto fa parte della divulgazione attiva il Dipartimento per la Protezione Ambientale comunica al richiedente le vie e i metodi per ottenere l'informazione; se il contenuto riguarda le informazioni non divulgabili lo comunica al richiedente e ne spiega le ragioni; se l'informazione non esiste o non è di competenza del dipartimento, il richiedente ne viene informato.

Problemi esistenti e suggerimenti per la divulgazione delle informazioni ambientali in Cina

Problemi esistenti

1) Un sistema di divulgazione delle informazioni ambientali ancora imperfetto

Per quanto riguarda l'effettiva pubblicazione di sistemi di regolamenti per la divulgazione delle notizie ambientali, il primo regolamento di prova pubblicato dai ministeri sono state le "Misure provvisorie per la divulgazione delle informazioni ambientali"; quanto regolamentato appare però leggermente approssimativo e i parametri sono piuttosto ristretti. Per quanto riguarda la sua attuazione ci si trova in una fase di incertezza, da momento che c'è ancora una certa differenza rispetto alla richiesta in costante crescita di notizie ambientali da parte della popolazione. La forma della divulgazione delle notizie ambientali tende soprattutto alla pubblicazione su iniziativa governativa; sono infatti i dipartimenti governativi ad avere il potere per farlo e le richieste di fornire notizie agli organi amministrativi da parte dei cittadini e delle organizzazioni sociali vengono difficilmente soddisfatte. Al contrario, il governo, in base al proprio interesse, pubblica solo materiali a

proprio vantaggio; per questo motivo non si può assicurare appieno la puntualità, la veridicità e la completezza delle informazioni.

2) La segretezza che comporta un livello limitato di divulgazione delle informazioni

All'interno del principio della diffusione delle informazioni, la divulgazione è il principio di base, mentre è la non divulgazione a essere l'eccezione. Eccetto le poche informazioni ambientali che riguardano legalmente la sicurezza statale o segreti commerciali, l'altra grande maggioranza delle notizie viene pubblicata. In pratica, però, le maggior parte delle notizie in mano al governo è inaccessibile o messa da parte. Da un lato, molti dei testi standardizzati che implicano gli interessi della popolazione sono regole interne dei dipartimenti governativi per far rispettare la legge e perciò non possono essere divulgate al pubblico. Dall'altro, visto che la Cina non ha mai avuto una definizione concreta e unitaria ed una conoscenza scientifica dei documenti classificati, si è creato un gran numero di documenti implicanti un segreto e per questo non divulgabili. Ad esempio, prima della divulgazione ufficiale del "progetto paraxilene dello Xiamen", appena saputo che si sarebbe realizzato questo progetto, alcuni cittadini andarono all'ufficio ambientale dello Xiamen e chiesero informazioni a riguardo; l'impiegato, però, a causa del "segreto" non comunicò niente.

3) Informazioni ambientali divulgate dal contenuto approssimativo e la loro bassa accuratezza

Per quanto riguarda la pubblicazione delle informazioni delle imprese, a causa della preoccupazione per l'immagine aziendale o perché le informazione sono abusate o usate male, la percentuale delle imprese che le pubblicano volontariamente è bassa, e il fenomeno della non divulgazione è frequente. Nelle informazioni pubblicate c'è una grave tendenza alla falsificazione o all'oscuramento nei rapporti aziendali e a causa della non simmetria delle informazioni, nel processo di supervisione delle imprese il governo e i cittadini sono una limitazione per la loro azione di emissione dell'inquinamento; si verificano quindi ritardi nella gestione dell'inquinamento.

Per quanto riguarda la divulgazione di notizie governative, da una parte esiste la situazione delle notizie ambientali distorte e contraffatte da persone che sono alla ricerca di risultati personali, e questo fa sì che difficilmente la pubblicazione delle notizie rispecchi la situazione reale; dall'altra parte per motivi gestionali, di equipaggiamento e tecnologia, la qualità delle notizie raccolte non è elevata. Il sistema degli indicatori delle informazioni non è abbastanza completo ed integrato; inoltre, il periodo per ottenere notizie più aggiornate è piuttosto lungo. Ad esempio, nel gennaio 2012, un incidente per inquinamento da cadmio nel fiume Longjiang nel Guangxi è stato riportato abbondantemente dai media. Solo da

allora il Dipartimento per la Protezione Ambientale nel luogo dell'accaduto ha continuamente reso pubblica la situazione ambientale. A partire dall'inizio delle pubblicazioni, quando l'inquinamento da cadmio superava di 3 volte la soglia limite, esso è aumentata progressivamente fino a superarla più di ottanta volte. Inoltre, l'anno successivo, ossia nel giugno 2013, è stato divulgato che la quota di arsenico era superiore di 2,7 volte, sollevando l'indignazione generale.

Contromisure e suggerimenti

1) Promozione dello sviluppo del sistema divulgativo delle informazioni ambientali

La divulgazione delle informazioni ambientali in Cina è ancora in una fase di assestamento e non gode ancora di una struttura ben definita. Tuttavia, dal momento che se ne parla nelle clausole di leggi, nelle normative, nei regolamenti e nelle politiche, è davvero importante promuovere lo sviluppo integrato del sistema della divulgazione delle notizie. Le conoscenze sull'implementazione del lavoro di divulgazione accumulate negli ultimi anni sulla base delle esperienze, delle tecnologie, dei principi e delle idee dei paesi avanzati occidentali, l'integrazione delle sempre crescenti domande riguardanti i problemi ambientali della popolazione, la formazione di un sistema di divulgazione delle informazioni ambientali, la promozione della legislazione per la divulgazione di esse, sono misure necessarie per un governo trasparente e chiaro; rappresentano inoltre un'importante mezzo per cambiare i principi operativi del governo, per l'accettazione della supervisione pubblica e l'assicurazione dei diritti ambientali del cittadino.

2) - Aumento degli sforzi per la divulgazione delle informazioni attraverso un'interazione positiva

Responsabilità e obbligo del governo sono sempre quelle di mettere in pratica il principio del "pubblicare le informazioni ambientali è la normalità, tenerle segrete è l'eccezione", di garantire ampliamente il diritto alla conoscenza dei cittadini, di rafforzare la ricezione dell'iniziativa della supervisione pubblica, di garantire la democrazia sociale e di soddisfare le esigenze e gli interesse ambientali in continua crescita del pubblico.

- Espansione dell'ambito della divulgazione delle informazioni in modo che riflettano appieno le notizie ambientali correlate

Il governo dovrebbe utilizzare più vie per coinvolgere l'interesse pubblico e riportare le caratteristiche della situazione regionale in modo da fornire notizie complete e dettagliate, che non mostrino solo gli aspetti positivi, ma che includano anche quelli negativi e qualsiasi fattore realmente o potenzialmente pericoloso. Allo stesso tempo, è necessario che tra le informazioni pubblicate, quelle più specifiche vengano modificate o contengano delle note

in maniera che possano essere recepite più facilmente dal pubblico garantendo una trasmissione più efficace. La divulgazione di informazioni ambientali complete è una responsabilità nei confronti degli interessi pubblici, ed è soprattutto la base della gestione ambientale e di una partecipazione pubblica completa; è la via inevitabile per la promozione dell'armonia sociale.

Nel lavoro di divulgazione è anche necessario rafforzare l'interazione bidirezionale delle notizie, ossia la divulgazione da parte del governo verso il pubblico, ma anche i feedback dei cittadini sulle informazione del governo. La divulgazione delle notizie deve essere un processo di interazione, in quanto i dipartimenti governativi non devono solamente pubblicare, ma anche ricevere. Una pubblicazione tempestiva di feedback richiesti dal pubblico e la formazione di un'interazione positiva potrebbe riconciliare le contraddizioni sugli interessi ambientali, aumentare il grado di trasparenza del lavoro di protezione ambientale e promuovere il fondamento dello sviluppo dei servizi di salvaguardia ambientale.

2.2 BREVE COMMENTO TRADUTTOLOGICO

Questo lavoro non è nato come una tesi di traduzione, i testi infatti sono stati trovati in un secondo momento a supporto di un argomento già predefinito; non sono quindi da considerarsi il focus principale da cui poi si è sviluppato tutto il resto. In ogni caso, si è ritenuto opportuno redigere un breve commento traduttologico a supporto dei testi tradotti per cercare di comprenderli al meglio: il commento che segue non sarà approfondito nei minimi dettagli, si presenteranno invece solamente la tipologia testuale, la dominante, il lettore modello e la macrostrategia traduttiva utilizzata, non soffermandosi sulla microstrategia.

2.2.1 La tipologia testuale

Il prototesto è costituito da quattro articoli il cui scopo è quello di descrivere la situazione delle informazioni ambientali in Cina, sia dal punto di vista della raccolta dati sia della loro divulgazione, mettendone in luce le criticità. Le fonti dei testi sono diversificate: mentre il primo ed il quarto sono tratti da due riviste, il secondo ed il terzo sono articoli pubblicati online in siti internet specializzati. Il primo testo tradotto è un articolo del 2013 dal titolo "*Huanjing shuju ying shixing guojia chuizhi guanli"* 环境数据应实行国家垂直管理, il quale è stato pubblicato su *Zhongguo fazhan Guancha* 中国发展观察 (il cui nome inglese è *China Development Observation*), una rivista governativa che mensilmente pubblica articoli specialistici di diversa natura. Il secondo testo tradotto, intitolato "*Turang wuran buneng shuode guojia mimi? "* 土壤污染不能说的国家秘密？, è tratto da *ling yimian* 另一面 (*The other side*) una sezione del sito web *wangyi xinwen* 网易新闻, che si occupa di notizie specialistiche riguardanti le criticità della Cina attuale. "*Huanjing xinxi gongkai, you fa nan zhixing*" 环境信息公开，有法难执行 è il terzo testo tradotto ed è tratto da "*Zhongwai duihua* 中外对话" (*Chinadialogue* in inglese), un sito specializzato nella pubblicazione di articoli riguardanti la questione ambientale cinese riconosciuto a livello internazionale. Infine, il quarto ed ultimo testo, "*Huanjing xinxi gongkai zai huan-bao gongzuo zhong de fazhan*" 环境信息公开在环保工作中的发展, è invece una pubblicazione del 2013 della rivista *Chanye yu keji luntan* 产业与科技论坛 (*Industrial & Science Tribune* in inglese), una rivista accademica mensile che si occupa soprattutto di economia e management.

L'individuazione della tipologia testuale costituisce la prima fase dell'analisi traduttologica, questo è un concetto di fondamentale importanza al fine di potere individuare metodo traduttivo più efficace da impiegare. Secondo la classificazione proposta da Peter Newmark, i testi possono essere distinti in: testi espressivi, incentrati sull'emittente; testi vocativi,

incentrati sul destinatario; testi informativi, incentrati sulla realtà extralinguistica.[101] Questi quattro testi possono essere fatti rientrare nei testi con funzione informativa; tuttavia, differiscono sia per forma testuale che per livello di formalità. Il primo ed il quarto testo sono articoli di giornale tratti da riviste specialistiche, in generale presentano uno stile neutro e formale, al contrario lo stile dei due rimanenti è meno impostato e formale.

Per comprendere al meglio la diversa natura dei prototesti possiamo fare riferimento ad altre due classificazioni: quella ideata da Sabatini che in base al vincolo interpretativo che l'emittente del testo pone al suo lettore, questi possono essere suddivisi i testi in molto vincolanti, mediamente vincolanti e poco vincolanti; [102] e quella elaborata dal linguista Jakobson, che attribuisce al linguaggio diverse funzioni: espressiva o emotiva, referenziale o informativa, conativa o vocativa, poetica, fatica o metalinguistica.[103] A un'attenta analisi, i testi possono essere definiti mediamente vincolanti, in cui "[…] l'emittente tempera la necessità di un'interpretazione aderente alla propria, perché intende far raggiungere per gradi al destinatario uno stadio di conoscenze o posizioni diverso da quello di partenza"[104]; si tratta infatti di testi espositivi la cui funzione è quella di argomentare, proporre e discutere facendo procedere il destinatario per stadi di conoscenza graduali. Prendendo in esame la funzione del linguaggio relativa ai quattro articoli, in tutti i casi questa può essere riconducibile alla funzione informativa. In ogni caso, citando Federica Scarpa:

> la scrittura tecnico-scientifica svolge nei confronti del destinatario la funzione sì di *informare*, ossia accrescere le sue conoscenze […], ma anche quelle di *persuadere*, ossia cambiare le sue opinioni e certezze […], e di *motivare,* ossia fargli fare cose che altrimenti non farebbe […].[105]

Vista la natura ibrida dei testi, anche in questo caso è possibile associare alla funzione informativa quella vocativa, visto che gli articoli non si limitano a presentare i fatti in maniera oggettiva ma hanno lo scopo di far nascere nel lettore una nuova sensibilità rispetto al problema; ad esempio nel "testo 4" oltre alla presentazione oggettiva della problematica vengono poi messe in luce quelle che per l'autore sono le maggiori criticità e le relative soluzioni.

2.2.2 La dominante

Jakobson definisce la dominante come "la componente sulla quale si focalizza l'opera d'arte: governa, determina e trasforma le varie componenti. È la dominante a garantire

[101] Newmark Peter, *A Textbook of Translation*, Prentice Hall, Londra, 1988, pp. 39-44.
[102] Scarpa Federica, *La traduzione specializzata. Un approccio didattico professionale*, Milano, Hoepli, 2008, p. 12
[103] Ibidem, p. 9.
[104] Bonomi Ilaria, *Elementi di linguistica italiana*, Roma, Carocci , 2003, p. 171.
[105] Scarpa Federica, *La traduzione specializzata*, op. cit., p. 9.

l'integrità della struttura".[106] La scelta della dominante è una fase essenziale del processo di traduzione, in quanto in base ad essa si sceglie quali caratteristiche del prototesto trasporre nel metatesto e quali invece tralasciare o mettere in secondo piano. Vanno distinte la dominante dal punto di vista dell'autore; la dominante dal punto di vista del traduttore e la dominante dal punto di vista del lettore implicito.

Nei quattro prototesti in questione si è individuata una dominante comune. La dominante dell'autore è data dalla natura informativa del testo; la volontà degli autori è quella di dare informazioni riguardo dei problemi collegati alla questione ambientale cinese, presentandoli in maniera oggettiva anche con il supporto di dati statistici. La dominante del punto di vista del traduttore coincide con quella dell'autore: considerata la natura informativa dei prototesti, il traduttore ha deciso di non alterarne la funzione originale cercando di riportare il più fedelmente possibile i dettagli dei quattro testi di partenza (d'ora in poi TP), caratterizzati da chiarezza espositiva, non ambiguità lessicale, presentazione di ricerche e dati oggettivi, etc., producendo quindi dei metatesti in linea con le intenzioni originali degli autori. La stessa dominante è stata mantenuta anche nel caso del punto di vista del lettore implicito: egli attraverso la lettura del testo cerca di accrescere le proprie conoscenze sul tema.

2.2.3 Il lettore modello

La scelta del lettore modello è un'altra importante fase del lavoro di traduzione; infatti, la sua identificazione si rivela molto utile per la scelta della strategia traduttiva. Citando Eco:

> L'autore deve dunque prevedere un modello del lettore possibile (da qui in poi Lettore Modello) che suppone sia in grado di affrontare interpretativamente le espressioni nello stesso modo in cui l'autore le affronta generativamente. Il Lettore Modello è un insieme di condizioni di felicità, testualmente stabilite, che devono essere soddisfatte perché un testo sia pienamente attualizzato nel suo contenuto potenziale.[107]

Allo stesso modo in cui l'autore si immagina un lettore modello, anche il traduttore, sebbene il destinatario di un testo non sia quasi mai completamente definibile, deve individuare un lettore tipo nella cultura ricevente, il quale non coinciderà necessariamente con il lettore modello immaginato dall'autore nella cultura emittente. Nel nostro caso, visto la diversa provenienza e natura del *corpus* dei testi tradotti, è opportuno effettuare una distinzione.

Per quanto riguarda i due articoli pubblicati in riviste specialistiche (cfr. "Testo 1" e "Testo 4"), si immagina una pubblicazione analoga in riviste specializzate che si occupano di

[106] Jakobson Roman, *Language in Literature*, Krystyna Pomorska e Stephen Rudy (a cura di), Belknap Press, Cambridge, 1987, p. 41.
[107] Osimo Bruno, *Manuale del Traduttore. Guida Pratica con Glossario,* Milano, Hoepli, 2004, p. 69.

ambiente o della legislazione ad esso collegata. Il lettore sarà una persona di cultura medio-alta con una conoscenza pregressa sull'argomento e quindi interessato a questi temi. Si è quindi utilizzato un lessico abbastanza specifico, riportando fedelmente quei termini tipici del linguaggio settoriale legato all'ambito ambientale e giuridico.

I due articoli pubblicati online (cfr. "Testo 2" e "Testo 3") sono invece di ampio respiro e, rispetto ai due articoli precedenti, facilmente reperibili. Il lettore modello immaginato dal traduttore è quindi una persona di cultura media interessata alla tematica ambientale sia a livello nazionale che internazionale, la quale, incuriosita dall'argomento effettua delle ricerche online. Nel TP il linguaggio dei due articoli è meno impostato rispetto ai due articoli su rivista, nel testo d'arrivo (d'ora in poi TA) si è cercato quindi di mantenere un linguaggio similare, presentando gli argomenti, anche nel caso di dati statistici, in modo che risultassero di immediata comprensione; nel caso in cui ci fossero elementi estranei alla cultura del destinatario (ad esempio *mu* 亩, un'unità di misura usata solamente in Cina), questi sono stati esplicitati attraverso l'uso di note a piè di pagina.

2.2.4 La macrostrategia traduttiva

L'individuazione della tipologia testuale, della dominante e del lettore modello è propedeutica alla scelta della migliore macrostrategia traduttiva, ovvero l'approccio che il traduttore decide di utilizzare nella traduzione del TP. Molti studiosi ritengono che la capacità di sviluppare questa strategia sia la competenza traduttiva centrale da cui dipendono tutte le altre.

Secondo Nord, prima di iniziare il suo lavoro, il traduttore deve definire la macrostrategia che intende utilizzare; per farlo deve considerare sedici parametri che si dividono in fattori extratestuali e intratestuali, tra i quali: l'emittente, il destinatario, l'intenzione, le caratteristiche del testo, etc.[108] Newmark individua invece due approcci: quello semantico, che orientato alla lingua di partenza mira a riprodurre il significato letterale del prototesto; quello comunicativo, orientato alla lingua di arrivo, che ha lo scopo di riprodurre nel lettore del metatesto un effetto il più vicino possibile a quello ottenuto sui lettori del prototesto. L'approccio comunicativo, tipico dei testi informativi, tende all'ipotraduzione (uso di termini più universali nei passi più complessi) e consiste in una traduzione più scorrevole, semplice e chiara.[109] Gli approcci proposti dallo studioso Taylor sono invece di tre tipi: l'approccio localizzante, che adatta i contenuti del TP alle esigenze culturali del lettore del TA; l'approccio straniante, in cui le differenze linguistico-culturali tra il prototesto e il metatesto

[108] Scarpa Margherita, *La traduzione specializzata.*, op. cit., p. 114.
[109] Schjoldager Anne, *Understanding Translation*, Aarhus, Academica, 2008, p. 69.

sono mantenute; l'approccio standardizzante, in cui le strutture standardizzate del TP vengono sostituite da quelle del TA.[110]

Nella traduzione dei quattro testi si è deciso di utilizzare un approccio comunicativo e localizzante: sono state mantenute le informazioni contenute nel prototesto, ma la forma e la struttura con cui queste sono state riportate è stata modificata adattandola al meglio alle caratteristiche del lettore del metatesto. Non volendo effettuare una traduzione letterale, non si è perseguito l'obiettivo della totale fedeltà ai TP, bensì si è deciso di riportare le informazioni contenute in essi seguendo gli standard della lingua e cultura d'arrivo. Si è cercato quindi di utilizzare una forma e una sintassi più in linea con le regole della lingua italiana. Non si entrerà nel dettaglio svolgendo un'analisi approfondita delle microstrategie traduttive, in ogni caso, riportiamo di seguito gli aspetti ritenuti rappresentativi dei TP e su cui ci si è concentrati maggiormente:

1. la componente vocativa degli articoli;
2. il linguaggio politico, i riferimenti a politiche o concetti politici e burocratici particolari;
3. la struttura sintattica.

1. Per quanto riguarda la componente vocativa, come accennato in precedenza, i testi analizzati non sono caratterizzati esclusivamente da una connotazione informativa, bensì anche da una evocativa: le informazioni infatti non sono presentate sotto forma di un asettico rapporto, ma la loro presentazione è anche finalizzata a far nascere una sensibilità nei confronti delle esigenze di trasparenza e delle questioni ambientali. Questa funzione viene espletata nei prototesti perlopiù attraverso strategie lessicali che si è cercato di mantenere anche nei metatesti; frequente è l'uso di verbi o aggettivi forti e dalla connotazione negativa che hanno lo scopo di colpire il lettore facendo nascere in lui il desiderio di cambiare la situazione.

Vediamo alcuni esempi di frasi contenenti questo lessico:

> [...] 不论政府、企业，还是机构、个人都有强烈造假的冲动和欲望，既有虚报又有瞒报。
>
> [...] tutti, dal governo e le imprese alle organizzazioni e alle singole persone, sono caratterizzati dall'impulso e da un forte desiderio di falsificare, sia dicendo il falso che celando informazioni.

Questa è una frase ricca di spunti: il lessico utilizzato ha una connotazione fortemente negativa e non può che suscitare lo sdegno del lettore e la sua volontà di cambiare la

[110] Scarpa Margherita, *La traduzione specializzata.*, op. cit., p. 120.

situazione. Nei testi si susseguono termini dalla connotazione simile, ma anche altri più positivi quasi ad invitare il lettore ad agire; tra gli altri ricorrono con frequenza:

- 假环保 “protezione ambientale falsa” e 真环保 “protezione ambientale vera”,
- 不完善 “imperfetto”,
- 对策 “contromisura”
- 建议 “suggerire, suggerimento”
- 推动。。。发展 “promuovere lo sviluppo…”

La componente vocativa viene espletata anche in altri modi, sia presentando informazioni e/o dati che suscitano scalpore, sia con domande retoriche. Di seguito degli esempi:

> 2012 年，国土资源部的统计资料表明，目前全国耕地面积的 10%以上已受到不同程度的重金属污染。
>
> Nel 2012, i dati statistici del Ministero del Suolo e delle Risorse indicavano che più del 10% dei terreni agricoli cinesi avevano subito inquinamento da metalli pesanti a diversi livelli.
>
> […] “不便提供”、“不易公开，容易引起媒体炒作”等都是环保部门的拒绝理由。
>
> […]le ragioni del rifiuto del Dipartimento di Protezione Ambientale, tra le quali: informazioni "difficili da fornire" o "difficilmente divulgabili perché potrebbero portare alla speculazione dei media".
>
> 自 2004 年以来，毒地开发引发的急性中毒事件频频曝光。例如，2004 年 4 月 28 日，北京市宋家庄地铁工程的建筑工地，三名工人因开挖深层土壤而中毒。出事地点原是农药厂[…]
>
> Sin dal 2004 sono stati ripetutamente rivelati gravi incidenti di avvelenamento dei terreni. Ad esempio, il 28 aprile 2004, tre operai sono stati avvelenati perché hanno scavato troppo in profondità nel sito di costruzione della metropolitana di Songjiazhuang a Pechino. Nel luogo dell'accaduto c'era originariamente una fabbrica di fertilizzanti, […]
>
> 土壤污染不能说的国家秘密？
>
> Inquinamento del suolo: segreto di Stato intoccabile?

2. Il secondo aspetto rappresentativo dei quattro TP è la presenza diffusa di linguaggio politico, di riferimenti a politiche o concetti politici particolari e di *collocations* del gergo amministrativo. Al loro interno i richiami a queste tematiche sono diffusi.

Vediamone qualche esempio:

四旧

I quattro vecchiumi

文化大革命

La Grande Rivoluzione Culturale

三个安全、一个稳定

Tre sicurezze, una stabilità

工业三废

I tre scarti industriali

A riprova di quanto sopra effettuato, si riscontra anche la presenza di citazioni effettuate da personalità politiche:

决定数字就是决定政策

Decidere le cifre significa decidere le politiche

数字出官，官出数字

I dati creano i funzionari, i funzionari creano i dati

Per la resa di queste costruzioni particolari sono state adottate strategie *ad hoc* analizzando la specificità di ogni caso: ritenendo che i riferimenti impliciti dei "i quattro vecchiumi" e "i tre scarti industriali" che un lettore cinese avrebbe colto senza ulteriori informazioni non sarebbero stati invece colti dal lettore del metatesto, si è deciso di esplicitarli attraverso una nota a piè di pagina; non si ritenuto necessario farlo con il termine "Grande Rivoluzione Culturale" in quanto è uno dei periodi della storia cinese generalmente più conosciuto; nel caso delle "tre sicurezze, una stabilità" è lo stesso autore del testo a esplicitarne il significato, non è stata quindi necessaria alcuna azione esplicativa.

Per quanto riguarda la *collocations* del gergo amministrativo, nei quattro prototesti sono frequentemente citati ministeri, dipartimenti, uffici a diverso livello gerarchico; ampio anche l'utilizzo del linguaggio settoriale giuridico, visti i numerosi riferimenti a leggi, regolamenti, misure, ecc.

环保部

Ministero di Protezione Ambientale

国土资源部

Ministero del Suolo e delle Risorse

全国人大

Assemblea Nazionale del Popolo

环境信息公开办法(试行)

Misure provvisorie per la divulgazione delle informazioni ambientali

政府信息公开条例

Regolamento per la divulgazione delle informazioni governative

3. L'adattamento delle strutture sintattiche dei TP ai TA è stato oggetto di molte riflessioni. Nei quattro prototesti sono spesso presenti periodi molto lunghi, separati solo da virgole e in cui manca il verbo principale; questo è dovuto alla predilezione della lingua cinese per l'uso di strutture paratattiche, caratterizzate dalla giustapposizione e la coordinazione delle frasi. Al contrario, l'italiano fa largo uso di strutture ipotattiche, caratterizzate dalla subordinazione delle frasi che vengono espresse secondo un rapporto di dipendenza cronologica e casuale.

Durante la fase di traduzione si è dovuto adattare lo stile dei TP alle consuetudini della lingua dei TA, dal momento che alcune frasi, una volta tradotte in italiano sarebbero risultate pesanti e farraginose; è stato quindi necessario rivederle. Le strategie a cui si è fatto ricorso sono state diverse: si è cercato di esplicitare maggiormente i legami (a livello grammaticale e lessicale) lasciati impliciti nel TP, di semplificare e alleggerire i prototesti eliminando aspetti ripetitivi, infine, si è cercato di adattare il testo rendendolo consono alle caratteristiche testuali e linguistiche della lingua d'arrivo e si è lavorato sulla punteggiatura. Di seguito alcuni esempi di casi in cui i periodi del TP erano eccessivamente lunghi e una traduzione letterale avrebbe reso impossibile una lettura scorrevole del metatesto; nel TA sono quindi state apportate delle modifiche.:

> 环境信息公开工作的进一步深入，公开内容的进一步细化， 范围进一步扩大，程序进一步规范，公众对周围环境现状与环保部门职能的了解得到不断深入，其对环境工作的监督能力也不断增强，使环保职能部门的工作的开展切实在阳光下运行，透明化开展; 同时推动社会民间环保组织机构的形成与活动开展，使监管部门与公众形成合力，共同维护社会的可持续发展。
>
> Con l'ulteriore approfondimento del lavoro di divulgazione delle informazioni ambientali, la pubblicazione dei contenuti più dettagliata e l'espansione degli ambiti più ampia e una maggior

standardizzazione delle procedure, le conoscenze del pubblico riguardanti la situazione ambientale circostante e la funzione dei dipartimenti per la protezione ambientale sono aumentate incessantemente; si sono inoltre continuamente rafforzate quelle riguardanti la capacità di supervisione dei lavori ambientali, facendo sì che lo sviluppo del lavoro dei dipartimenti per la protezione ambientale avvenisse alla luce del sole e fosse trasparente. Allo stesso tempo, la promozione della formazione di organizzazioni per la protezione ambientale non-governative e lo sviluppo di queste attività ha contribuito alla nascita di collaborazioni per la salvaguardia dello sviluppo sostenibile della società fra il pubblico e gli enti per la supervisione.

In questo esempio la frase del TP è un periodo piuttosto lungo; nella resa è stato necessario dividerlo in più parti modificandone la punteggiatura: sono stati aggiunti un punto e virgola e un punto per dare un senso di distacco. Inoltre, per rendere il testo più scorrevole, sono stati esplicitati alcuni connettivi e congiunzioni (*inoltre*, *e*) che nel prototesto non erano espressi vista la prevalenza nell'uso di strutture paratattiche del cinese. È stata aggiunta la particella grammaticale *si*, tipica delle forme impersonali, per dare un senso di neutralità e distacco nella trasmissione dell'informazione. Infine, si è fatto ricorso all'uso del gerundio per conferire al testo maggiore uniformità.

地方环保部门负责环境数据的采集、整理和录入，国家环保部门负责环境数据的汇总、统计、审核、发布、修改变更等，全国人大、全国政协、中组部、国家统计局、国家审计署、国家监察部参与环境数据的审查、监督、稽查等，对环境数据各个环节进行明确、规范和统一，对统计的原始记录、数据收集、整理、汇总、上报等每个工作环节进行质量控制，确保每个环节的质量，不断提高统计与稽查能力、统计数据的质量、公信度、透明度与公众的知情权。

Il Dipartimento di Protezione Ambientale locale si occupa della raccolta, della sistematizzazione e immissione dei dati ambientali; il Dipartimento di Protezione Ambientale statale si occupa invece della loro raccolta, somma, validazione, emissione, revisione, modifica, ecc. L'Assemblea Nazionale del Popolo, la Conferenza Consultiva Politica del Popolo, il Dipartimento organizzativo del Comitato Centrale, il Dipartimento di Statistica Nazionale, l'Ufficio di Revisione Nazionale e il Ministero della Supervisione Nazionale partecipano all'esaminazione, alla supervisione e al controllo dei dati ambientali; inoltre chiarificano, standardizzano e unificano ogni settore dei dati ambientali. Per ogni parte, come ad esempio la documentazione originale, la raccolta dei dati, la loro sistemazione e la pubblicazione, questi enti svolgono un controllo per assicurarne la qualità; migliorando continuamente le statistiche e le capacità di controllo, la qualità, l'affidabilità, la trasparenza dei dati e il diritto a sapere del pubblico.

Anche in questo caso, la porzione di testo è esemplificativa di un periodo molto lungo; per rispettare gli standard stilistici della lingua di arrivo si è deciso di segmentare il testo in più parti, inserendo due punti e dei punti e virgola, così da aumentarne la chiarezza ed agevolarne la lettura. Per lo stesso motivo sono stati inseriti dei connettivi (*invece* e *inoltre*) favorendo così il collegamento fra le informazioni. Il cinese è una lingua che tende a ripetere

lo stesso elemento più volte all'interno dello stesso testo; onde evitare ripetizioni lessicali, si è ricorso a diverse microstrategie per eliminarle, è questo il caso di *loro*, termine che si riferisce ai dati ambientali. Da notare infine nuovamente l'uso del gerundio, ottimo mezzo di collegamento inter frase.

Per quanto riguarda l'organizzazione strutturale del metatesto, si è optato per mantenere fedelmente le strutture ben definite dei prototesti; l'originale divisione in paragrafi consente infatti una buona organizzazione dei contenuti, conferendo al testo coerenza e coesione.

CAPITOLO 3

3.1 CONCLUSIONI

Il proposito di questo lavoro è stato quello di mettere in luce un problema che nonostante sia poco discusso nella letteratura in lingua originale, è in realtà di rilevanza nazionale e non deve essere sottovalutato. In questa sezione saranno presentate alcune conclusioni sull'argomento riportando quanto è stato scoperto e si rifletterà sulle possibili prospettive future.

In Cina, il concetto di scienza ha giocato un ruolo importante nella definizione delle politiche pubbliche già a partire dal XIX secolo, fino ad essere posto negli ultimi trent'anni al centro del discorso politico perché ritenuto dal governo un mezzo fondamentale per risolvere i problemi che affliggono il Paese. La centralità attribuita ad esso deriva dall'accezione che viene conferita al termine scienza in Cina; questa infatti viene vista come uno strumento onnisciente e onnipotente con un forte valore pratico, politico e ideologico: il linguaggio dei numeri, le statistiche e i dati sono strumenti potenti, razionali e logici che producono verità scientifiche considerate inconfutabili. Qualsiasi proposta che abbia delle basi scientifiche viene accettata dai cittadini come "la verità"; il Partito, facendosi forte di questo, usa la scienza come uno scudo dietro cui proteggere il proprio lavoro da attacchi ideologici. La grande importanza attribuita a questo concetto ha portato l'amministrazione Hu-Wen a farne una delle linee guida del Partito con il lancio, nel 2004, della "visione scientifica dello sviluppo" (*kexue fazhan guan* 科学发展观). Lo sviluppo scientifico propone un nuovo modello di crescita definita da Hu come globale (*quanmian* 全面), coordinato (*xietiao* 协调) e sostenibile (*ke chixu* 可持续), che abbia come essenza una visione scientifica, ovvero razionale, e in cui gli interessi dei cittadini vengano posti al centro. Queste convinzioni hanno contribuito ad attribuire grande importanza all'impiego di "processi decisionali scientifici" (*kexue juece* 科学决策), ovvero all'utilizzo della ricerca scientifica a supporto delle decisioni e dei provvedimenti politici dello stato.

La ricerca orientata alle politiche pubbliche (*policy-oriented research*) è divenuta una componente di primaria importanza per la definizione, l'adozione e la valutazione delle politiche nazionali; la richiesta sempre maggiore di evidenze scientifiche ad essa correlate serve a supportare le decisioni del Partito in aree ritenuti sensibili. Nella Cina contemporanea, gli effetti politici di una definizione scientifica delle politiche pubbliche sono diversi: da un lato legittimano l'esercizio del potere attraverso la *policy*, dall'altro l'autorità dei *policy makers* e inoltre, essendo imparziale e quindi vera, hanno un effetto depoliticizzante. Tuttavia, questo lavoro ha dimostrato come questa tipologia di ricerca sia in

realtà fortemente esposta all'influenza di fattori socio-politici, che risultano nella sua strumentalizzazione e manipolazione. Attualmente, il confine tra l'utilizzo imparziale e oggettivo della scienza, intesa come conoscenza raggiunta attraverso metodi precisi, condivisi e replicabili, e gli interessi politici è estremamente labile: spesso infatti le ricerche scientifiche subiscono alterazioni in base alle necessità del governo; inoltre, le autorità statali ad ogni livello esercitano un forte controllo che contribuisce a rendere ambigua la veridicità di questi dati. La letteratura riporta molti casi di come, in nome della messa in pratica della "visione scientifica dello sviluppo" voluta dal governo e la sua dimostrazione ad ogni costo, questa venga stravolta fino ad arrivare all'alterazione di dati o ricerche pur di comprovare la scientificità di un'affermazione o di un progetto. Il volere e il dovere a tutti i costi rispettare i canoni dello sviluppo scientifico ha portato ad un grave condizionamento della ricerca: alcuni esempi riportati (cfr. 1.1.2.2) hanno dimostrato che i risultati prodotti dalle indagini vengono spesso manipolati nella sede della loro raccolta a fronte di pressioni politiche, o successivamente in fase di analisi e valutazione, in modo da poter presentare un rapporto in linea con quelle che sono le aspettative del Partito. Lo studio della letteratura dedicata a questo fenomeno ha inoltre permesso di determinare quali siano i maggiori responsabili di quanto suddetto: i funzionari governativi ad ogni livello. Si è scoperto che la manipolazione avviene a livello centrale attraverso imposizioni di natura varia e la scarsa trasparenza, mentre a livello locale è dovuta all'interesse dei funzionari di ottenere una valutazione positiva del loro operato in prospettiva di un possibile avanzamento di carriera. La restrizione del campo d'azione per i ricercatori e la manipolazione dei dati statistici che non incontrerebbero il favore degli enti governativi centrali sono soltanto alcuni dei mezzi utilizzati da quest'ultimi per rispettare, almeno in teoria, gli standard prefissati dal Partito.

Questo lavoro non si è fermato ad una mera descrizione teorica del problema, ma si è voluti andare oltre presentandone un esempio pratico: le politiche ambientali. La scelta è ricaduta su questo settore vista la sua attualità, le numerose attività di ricerca ad esse dedicate, la presenza di interessi di natura eterogenea e la forte attenzione socio-politica e mediatica. Attraverso l'analisi della situazione generale e di alcune ricerche riguardanti l'inquinamento atmosferico, idrico e del suolo siamo pervenuti alla conclusione che effettivamente questo ambito è uno fra quelli che maggiormente rispecchiano quella che si è descritta essere la situazione in Cina, perché caratterizzato da (a) ricerche fortemente controllate, (b) manipolazione dei risultati ottenuti e delle statistiche, (c) attuazione di politiche che seguano i princìpi dello sviluppo scientifico, (d) mancanza di apertura verso il pubblico. Le politiche vengono solitamente studiate e attuate dopo ricerche e studi in loco che dovrebbero fornire dati oggettivi; in realtà, questi vengono gestiti da centri di ricerca governativi, in modo da permettere il controllo sulla loro produzione e diffusione, e spesso sono già stati falsificati alla fonte da imprese e/o funzionari locali. L'analisi dei risultati di

diverse ricerche relative alle tre tipologie di inquinamento prese in esame ha dimostrato l'esistenza di incongruenze sostanziali all'interno dei rapporti finali, i quali nascondono la reale gravità della condizione ambientale, così da fornire delle interpretazioni "scientificamente plausibili"; è stato quindi possibile teorizzare la scarsa attendibilità dei dati divulgati dal governo. Questa affermazione deriva dallo svolgimento di una comparazione fra più ricerche: prendendo in considerazione i risultati di ricerche svolte nello stesso periodo e aventi lo stesso ambito di appartenenza si notano molte divergenze; è possibile affermare che, rispetto alle ricerche svolte da organi indipendenti, quelle governative presentano una situazione generalmente meno critica. A mio avviso, questa tendenza è riconducibile ai suddetti fenomeni di manipolazione della ricerca e di forte volontà di rientrare all'interno di parametri scientifici.

Questo lavoro si è limitato alla descrizione di un problema solitamente poco discusso, ma dalle grandi ripercussioni, presentandone la situazione attuale; tuttavia, quali sono le prospettive future? Nonostante ad oggi permangano molti problemi e difficilmente si perverrà alla risoluzione della situazione in tempi brevi, ho motivo di credere che ci siano buone speranze per il futuro. Come i testi tradotti ci hanno permesso di vedere, il fenomeno è sempre più trattato anche all'interno dei confini cinesi; molti autori hanno iniziato a scrivere articoli a riguardo di alcuni suoi aspetti, fornendo anche alcuni suggerimenti atti a migliorarne la situazione. C'è inoltre una forte attenzione governativa sull'argomento e sembra che lentamente si stia imboccando la strada giusta. Oltre ad essere state promulgate molte leggi finalizzate ad aumentare i controlli sull'operato dei funzionari governativi con l'obiettivo di debellarne la corruzione (che, tra l'altro, porta a condizionamenti indesiderati sulla ricerca scientifica orientata alla politiche pubbliche e alla manipolazione dei suoi risultati), pensiamo ad esempio anche all'ultima ricerca nazionale sulla condizione dell'inquinamento del suolo: inizialmente era stata definita non accessibile perché protetta dal segreto di stato, ma a distanza di alcuni mesi il governo ha deciso di divulgarne una parte, i cui dati, sorprendentemente, non presentavano di certo una situazione positiva. Focalizzandosi sul settore ambientale, è doveroso citare la nuova "Legge di Protezione Ambientale" entrata in vigore il 1 gennaio 2015. Venendo applicata da pochi mesi, non ci sono ancora studi e dati completi sulla sua efficacia, perciò in questa tesi è stata solamente citata e non analizzata nel dettaglio. Voglio sottolineare però che questa presenta una serie di nuovi articoli in risposta alle azioni indesiderate dei funzionari locali; inoltre, tra le varie modifiche rispetto alla versione precedente, è stato inserito un nuovo capitolo atto a legiferare in materia di partecipazione pubblica e divulgazione delle informazioni

ambientali.[111] Tutti questi rappresentano dei passi in avanti rispetto al passato e non possono che offrire ragioni di ottimismo per gli sviluppi futuri.

[111] Yang Tseming, "The 2014 Revisions of China's Environmental Protection Law", *Swiss Re*, ottobre 2014, URL: http://cgd.swissre.com/features/The_2014_Revisions_of_Chinas_Environmental_Protection_Law.html (consultato il 12/06/2015).

BIBLIOGRAFIA

Bonomi Ilaria, *Elementi di linguistica italiana*, Roma, Carocci, 2003.

Brombal Daniele, "La Politicizzazione della Ricerca Orientata alle Politiche Pubbliche", *OrizzonteCina n. 11*, novembre 2013, pp. 2-3.

Brombal Daniele, "Politicizzazione della Ricerca Orientata alle Politiche Pubbliche nella Repubblica Popolare Cinese", *Atti del XIV Convegno dell'Associazione Italiana di Studi Cinesi, Università degli Studi di Napoli "l'Orientale",* Il Torcoliere, Napoli, luglio 2014, pp. 171-197.

Cao Changqing 曹长青, Yuyan baoli: Jiquan tongzhi de weishe liliang 语言暴力: 极权同志的威慑力量 (La violenza linguistica: il potere dell'intimidazione nei regimi dittatoriali), *Zhongguo zhi chun* 中国之春 n. 1, 1992, p.49.

Deng Xiaoping, *Fundamental Issues in Present Day China,* Foreign Language Press, Beijing, 1987.

Dye Thomas R., *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Pearson, 1972.

Elman Benjamin A., *A Cultural History of Modern Science in China*, Harvard University Press, Boston, 2006.

Ferro Nicoletta (a cura di), *Sviluppo Sostenibile e Cina*, L'Asino d'oro, Roma, 2014.

Gobbicchi Alessandro, *La Cina e la Questione Ambientale,* FrancoAngeli, Milano, 2012.

Greenhalgh Susan, *Just One Child. Science and Policy in Deng's China,* University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 2008.

Heidenheimer, Arnold J.; Adams, Carolyn Teich; Heclo, Hugh. *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in Europe and America*, St. Martin's Press, New York, 1983.

Jakobson Roman, *Language in Literature*, Krystyna Pomorska e Stephen Rudy (a cura di), Belknap Press, Cambridge, 1987.

Kostka G., Mol A.P. J., "Implementation and Participation in China's Local Environmental Politics: Challenges and Innovations", in *Journal of Environmental Policy and Planning*, vol. 15, n. 1, 2013, pp. 3-16.

Link Perry, *An Anatomy of Chinese,* Harvard University Press, Cambridge, 2013.

Mény, Yves; Thoenig, Jean-Claude. *Politiques publiques*, Presses universitaires de France, Parigi, 1989.

Miranda Marina, "Mediazione e "visione scientifica": Hu Jintao al XVII Congresso del Pcc", *Mondo Cinese*, 133, 2007, pp. 5-18.

Newmark Peter, *A Textbook of Translation*, Prentice-Hall, Londra, 1988.

Orwell George, *Politics and the English Language*. *A Collection of Essays*, Doubleday and Company Inc., New York, 1954.

Osimo Bruno, *Manuale del Traduttore. Guida Pratica con Glossario,* Milano, Hoepli, 2004.

Qu Geping, *Enviromental Management in China*, China Environmental Science Press, Beijing, 1991.

Scarpa Federica, *La traduzione specializzata. Un approccio didattico professionale*, Milano, Hoepli, 2008.

Schjoldager Anne, *Understanding Translation*, Aarhus, Academica, 2008.

Schoenals Michael, *Doing Things with Words in Chinese Politics: Five Studies*, Berkley: Center for Chinese Studies, 1992.

Sinkule B., Ortolano L., *Implementing Environmental Policy in China*, Praeger, Westport, 1995.

Spence Jonathan D., *The Search for Modern China*, W.W. Norton & Company, New York, 1999.

Teng, Y., Wu, J., Lu, S., Wang, Y., Jiao, X., Song, L., "Soil and soil environmental quality monitoring in China: A review", *Environment International* 69, 2014, pp. 177-199.

Theodoulou, Stella Z.; Cahn, Matthew A., *Public Policy: The Essential Readings.,* Prentice Hall, 1994.

Wei, B., Yang, L., "A Review of Heavy Metal Contaminations in Urban Soils, Urban Road Dusts and Agricultural Soils from China", in *Microchemical Journal* 94, 2010, 99-107.

SITOGRAFIA

"2008 Olympics in Beijing, Pollution and Weather", *Facts and Details*, 2008, URL: http://factsanddetails.com/china/cat12/sub79/item1010.html (consultato il 29/05/2015).

"2013 State of Environment Report Review", *chinawaterrisk.org*, luglio 2014, URL: http://chinawaterrisk.org/resources/analysis-reviews/2013-state-of-environment-report-review/ (consultato il 18/05/2015).

Anderson Kreab Gavin, "*How Policies are "Made in China"", facingchinadotme,* URL: https://facingchinadotme.files.wordpress.com/2013/06/policymaking-in-china.pdf (consultato il 29/04/2015).

Andrew Steven Q., "China's air pollution reporting is misleading", *Chinadialogue*, marzo 2014, URL: https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/6856-China-s-air-pollution-reporting-is-misleading (consultato il 29/05/2015).

Andrews Steven Q., "Beijing's hazardous blue sky", *Chinadialogue*, maggio 2011, URL: https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/4661-Beijing-s-hazardous-blue-sky (consultato il 29/05/2015).

Boyd Olivia, Copsey Tan, "China's Green Revolution Energy, Environment and the 12th Five-Year Plan", *Chinadialogue*, 2011,
URL: https://www.chinadialogue.net/UserFiles/File/PDF_ebook001.pdf (consultato il 18/05/2015).

Branigan Tania, "Apec: China blocks access to US air pollution data for Beijing", *The Guardian*, novembre 2014, URL: http://www.theguardian.com/world/2014/nov/10/apec-china-blocks-access-us-air-pollution-data-beijing (consultato il 29/05/2015).

"China acknowledges 'cancer villages'", *BBC News*, febbraio 2013,
URL: http://www.bbc.com/news/world-asia-china-21545868 (consultato il 01/06/2015).

China National Environmental Protection Plan in the Eleventh Five-Years (2006-2010), *english.mep.gov.cn*,
URL:
http://english.mep.gov.cn/down_load/Documents/200803/P020080306440313293094.pdf (consultato il 18/05/2015).

China Pollution Source Census, 2010, URL: http://cpsc.mep.gov.cn/gwgg/ (consultato il 01/06/2015).

China's Agenda 21, 1994, URL: http://www.acca21.org.cn/ca21pa.html (consultato il 18/05/2015).

"China's Water Sources", *chinawaterrisk.org*, 2013, URL: http://chinawaterrisk.org/big-picture/chinas-water-sources/ (consultato il 31/05/2015).

"Environmental Protection Law of the People's Republic of China", *china.org.cn*, dicembre 1989 URL: http://www.china.org.cn/english/environment/34356.htm (consultato il 08/05/2015).

Fang Yang, "China's Two Largest Fresh Water Lakes Shrink Drastically Amid Persistent Drought", *Xinhua net*, 2011, URL: http://news.xinhuanet.com/english2010/china/201105/29/c_13899824.htm (consultato il 05/05/2015).

He Guangwei, "Special report: The victims of China's soil pollution crisis", *Chinadialogue*, giugno 2014, URL: https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/7073-Special-report-The-victims-of-China-s-soil-pollution-crisis (consultato il 03/06/2015).

Hu Jintao, "Full text of Hu Jintao's report at 17th Party Congress", *Xinhuanet*, 24 ottobre 2007, URL: http://news.xinhuanet.com/english/2007-10/24/content_6938749_2.htm (consultato il 23/04/2015).

"Inquinamento idrico", *Lega Ambiente*,
URL: http://www.legambiente.it/temi/inquinamento/inquinamento-idrico?page=1 (consultato il 30/05/2015).

Kaiman Jonathan, "China's Toxic Air Pollution Resembles Nuclear Winter, Say Scientists", *The Guardian*, febbraio 2014, URL: http://www.theguardian.com/world/2014/feb/25/china-toxic-air-pollution-nuclear-winter-scientists (consultato il 05/05/2015).
Koch-Weser Iacob N., "The Reliability of China's Economic Data: An Analysis of National Output", *U.S.-China Economic and Security Review Commision Staff Research Project*, Washington, 2013,
URL: http://alturl.com/wu3ts (accesso il 03/05/2015).

Li Peng, "Ninth five years plan in retrospect", *china.org.cn*, marzo 1996,
URL: http://www.china.org.cn/95e/95-english1/2.htm (consultato il 18/05/2015).

Lin Luna, "Taxpayers to bear cost of polluted Hunan soil", *Chinadialogue*, maggio 2014, URL: https://www.chinadialogue.net/blog/6972-Taxpayers-to-bear-costs-of-polluted-Hunan-soil/en (consultato il 03/06/2015).

McGarrity John, "China promises crackdown on fake air quality data", *Chinadialogue*, aprile 2015, URL: https://www.chinadialogue.net/blog/7828-China-promises-crackdown-on-fake-air-quality-data/en (consultato il 30/05/2015).

"MEP & MLR: First Nationwide Soil Pollution Survey Published", *chinawaterrisk.org*, aprile 2014,
URL: http://chinawaterrisk.org/notices/mep-mlr-first-nationwide-soil-pollution-survey/ (consultato il 03/06/2015).

Miranda Marina, "'Sviluppo scientifico' ed emendamenti costituzionali – I lavori della 2° sessione della X Assemblea nazionale del popolo", *Mondo Cinese*, 118,

URL: http://www.tuttocina.it/mondo_cinese/118/118_mira.htm#.VTjBQyHtmko (consultato il 22/04/15).

“Most China cities fail to meet air quality standards”, *BBC News*, febbraio 2015, URL: http://www.bbc.com/news/world-asia-china-31110408 (consultato il 29/05/2015).

“Nozioni principali sull'Inquinamento dell'Aria”, *Non Solo Aria*,
URL: http://www.nonsoloaria.com/inqaria.htm (consultato il 29/05/2015).

Palmisano Vincenzo Roberto, “Breve introduzione alla tutela legale dell’ambiente in Cina.”, *Cina e Diritto,* 2014, URL: http://cinaediritto.blogspot.it/2014/11/breve-introduzione-alla-tutela-legale.html (consultato il 08/05/2015).

“Plan set to curtail water pollution”, *Sina English*, aprile 2014, URL: http://english.sina.com/china/p/2015/0416/802067.html (consultato il 31/05/2015).

“Pollution indicators”, *chinawaterrisk.org*, 2013, URL: http://chinawaterrisk.org/big-picture/causes-of-pollution/ (consultato il 31/05/2015).

“Pollution: Is the Data Real?”, *chinawaterisk.org*, luglio 2014,
URL: http://chinawaterrisk.org/resources/analysis-reviews/pollution-is-the-data-real/ (consultato il 01/06/2015).

“South-to-North Water Diversion Project to Benefit 300 Million Chinese”, *People’s Daily*, dicembre 2001, URL: http://en.people.cn/200112/26/eng20011226_87477.shtml (consultato il 31/05/2015).

State Council, “Decision of the State Council on Implementing Scientific Outlook on Development and Strengthening Environmental Protection”, *State Council Document no. 39* , 2005,
URL:
http://english.mep.gov.cn/Policies_Regulations/policies/Frameworkp1/200712/t20071227_115531.htm (consultato il 08/05/2015).

Tan Debra, “Heavy Metals & Agriculture”, *chinawaterrisk.org*, aprile 2014, URL: http://chinawaterrisk.org/resources/analysis-reviews/heavy-metals-agriculture/ (consultato il 01/06/2015).

“The 6th Five-Year Plan (1981-1985)”, *china.org.cn*,
URL: http://www.china.org.cn/english/MATERIAL/157619.htm (consultato il 18/05/2015).

““Three simultaneities” system and its supervision”, *sinoitaenvironment.org*, URL: http://www.sinoitaenvironment.org/ReadNewsex1.asp?NewsID=248 (consultato il 08/05/2015).

“Turang wuran buneng shuode mimi?”土壤污染不能说的国家秘密?, *Ling yimian* 另一面 (the other side), URL: http://view.163.com/special/reviews/toxicsoil0227.html (consultato il 03/04/2015).

"Understanding the policy of Chinese smog", *BBC News,* febbraio 2014, URL: http://www.bbc.com/news/blogs-china-blog-26333744 (consultato il 29/05/2015).

World Bank, *Addressing China's Water Scarcity: Recommendations for Selected Water Resource Management Issues,* 2009, URL: http://alturl.com/ngiqo (consultato il 31/05/2015).

"Worst Flooding in 56 Years Hits Zhejiang Province", *China.org.cn,* giugno 2011, URL: http://china.org.cn/environment/2011-06/21/content_22824934.htm (consultato il 05/05/2015).

Yang Tseming, "The 2014 Revisions of China's Environmental Protection Law", *Swiss Re*, ottobre 2014, URL: http://cgd.swissre.com/features/The_2014_Revisions_of_Chinas_Environmental_Protection_Law.html (consultato il 12/06/2015).

Zhang Chun, "China lacks experience to clean up its polluted soil", *Chinadialogue*, aprile 2014, URL: https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/6897-China-lacks-experience-to-clean-up-its-polluted-soil (consultato il 02/06/2015).

Zhu Rongji, "Report on the Outline of the Tenth Five-Year Plan for National Economic and Social Development", *gov.cn,* 2001, URL: http://www.gov.cn/english/official/200507/29/content_18334.htm (consultato il 18/05/2015).