

Alessandro Gobbicchi

La Cina e la questione ambientale

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Alessandro Gobbicchi

**La Cina e
la questione
ambientale**

FrancoAngeli

Copyright © 2012 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Ristampa										Anno										
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore.

Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione (ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l'adattamento, la traduzione e la rielaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota od in futuro sviluppata).

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali (www.clearedi.org; e-mail autorizzazioni@clearedi.org).

Stampa: Global Print s.r.l., Via degli Abeti n. 17/1, 20064 Gorgonzola (MI)

Indice

Ringraziamenti	pag. 7
Introduzione	» 9
1. La politica ambientale del governo e l'azione legislativa. Lo sviluppo della politica ambientale (1972-2000)	» 17
1.1 La United Nations Conference on Human Environment e la partecipazione cinese	» 17
1.2 Lo Stato quale garante dell'ambiente	» 23
1.3 La Legge di protezione ambientale e la definizione delle linee guida per la protezione dell'ambiente	» 25
1.4 La protezione ambientale quale riferimento della politica dello stato	» 29
1.5 Il rafforzamento del controllo	» 31
1.6 La versione definitiva della Legge di Protezione Ambientale	» 34
1.7 Gli studi delle Nazioni Unite	» 36
1.8 L'ecologizzazione dell'economia	» 39
1.9 Lo sviluppo sostenibile e l'elaborazione di una strategia di protezione ambientale	» 42
1.10 La "produzione pulita"	» 46
1.11 Il problema delle imprese rurali e la responsabilizzazione degli organi periferici	» 48
1.12 I rapporti sull'ambiente	» 51
1.13 Pianificazioni a lungo termine e primi risultati consistenti	» 53
2. La politica ambientale del governo e l'azione legislativa. I grandi progetti (2001-2011)	» 56
2.1 L'economia circolare	» 56
2.2 La rivalutazione del rapporto individuo-natura. La società armoniosa	» 60

2.3 La politica energetica	pag. 64
2.4 La politica del cambiamento climatico	» 73
2.5 Stabilità socio-politica e interesse nazionale	» 85
3. L'applicazione delle politiche di governo. L'apparato regolativo statale	» 98
3.1 La legislazione sulla protezione ambientale	» 98
3.2 Il sistema giudiziario	» 103
3.3 L'organizzazione di protezione ambientale	» 108
4. L'applicazione delle politiche di governo. Elementi di debolezza e fattori ostativi all'azione regolativa istituzionale	» 114
4.1 Carenze legislative	» 114
4.2 Il caso della Legge sulla valutazione dell'impatto ambientale	» 119
4.3 I governi locali	» 122
4.4 Le difficoltà degli organi periferici	» 129
5. L'impiego dello strumento fiscale e l'intervento dell'apparato finanziario-industriale	» 143
5.1 L'introduzione di una politica dei prezzi	» 143
5.2 La mobilitazione del settore finanziario	» 148
5.3 L'industria della protezione ambientale	» 152
5.4 Lo sviluppo eco-industriale e i parchi eco-industriali	» 160
5.5 La politica di sviluppo urbano e le e eco-città	» 164
6. Dilemmi e contraddizioni. La società cinese e l'ambiente	» 169
6.1 La promozione del consumismo	» 169
6.2 La diffusione della sensibilità ambientale	» 178
6.3 Politiche di coinvolgimento della popolazione	» 182
6.4 L'atteggiamento della popolazione nei confronti dell'ambiente	» 188
6.5 Le organizzazioni ambientaliste	» 195
7. Discorsi e interessi nella politica ambientale del governo	» 204
7.1 Il contesto politico e culturale di riferimento	» 204
7.2 Discorsi e interessi	» 213
Conclusioni	» 223

Ringraziamenti

Per la stesura di questo libro ho beneficiato dei suggerimenti, dei consigli e dell'aiuto di alcune persone che voglio ricordare. Grazie all'interessamento di Vivienne Shue ho potuto trascorrere un proficuo periodo presso il China Centre dell'Università di Oxford dove, oltre a trarre vantaggio da un ambiente stimolante, ho potuto confrontare le mie idee sia con quelle degli studiosi afferenti al Centro, che con quelle di altri accademici cinesi temporaneamente ad Oxford per un periodo di ricerca. Tra i primi, oltre a Vivienne Shue, Christine Wong, Karl Gerth, Jimin Zhao e Elisabeth Hsu, ognuno nel proprio settore, mi hanno fornito preziose indicazioni sulle quali elaborare le mie idee. Tra i secondi Lu Yarong e Sun Jing hanno contribuito ad aumentare il mio bagaglio di conoscenze su alcuni aspetti specifici del tema da me trattato.

Grazie ad un invito di Xueliang Ding ho potuto trascorrere un altrettanto intenso periodo presso la Hong Kong University of Science and Technology durante il quale ho effettuato numerosi viaggi in varie parti del paese. Durante alcuni di essi ho avuto l'opportunità di scambiare alcune idee con Zhang Shiqiu e Wang Zhengyi dell'Università di Pechino e Deng Guosheng della Tsinghua University.

Un ringraziamento particolare va ad Anna Lora-Wainwright che, oltre ad aver trovato in mezzo a molteplici impegni il tempo di leggere il dattiloscritto, ha organizzato un seminario presso l'Institute for Chinese Studies dell'Università di Oxford durante il quale ho avuto occasione di esporre parte del mio lavoro e di trarre utili indicazioni dalle domande rivoltemi da coloro che vi hanno preso parte. Altrettanto utili sono state le osservazioni fatte dai partecipanti ad un seminario svolto presso il Center for Non-Traditional Security and Peaceful Development Studies della Zhejiang University grazie ad un invito di Yu Xiaofeng.

Preziose indicazioni mi sono state fornite da Xueliang Ding e Karl Gerth che hanno letto parte del lavoro.

Infine un riconoscimento a Mario Aldo Toscano per il sostegno fornitomi durante il lavoro. L'Università di Pisa ha finanziato parte della ricerca.

Introduzione

Nell'estate del 2011 la peggiore siccità degli ultimi sessant'anni colpisce la Cina. La scarsità di precipitazioni causa la riduzione rispettivamente del 60% e del 87% della superficie del Dongting e del Poyang, i due maggiori laghi del paese, determinando, nel secondo caso, la perdita di 740 milioni di metri cubi di acqua¹ che sono sostituiti da fango e sabbia. Anche lo Yangtze viene colpito e con esso le province dello Hubei, Hunan, Jiangxi, Anhui Jiangu e Zhejiang lungo il suo medio e basso corso. Le persone colpite dalla carenza di acqua in queste province sono in totale quasi 35 milioni².

Fenomeni simili si registrano anche in altre zone del paese. Nella regione autonoma nord-occidentale dello Ningxia Hui sette mesi di siccità portano alla mancanza di acqua per 350.000 persone, mentre 460.000 devono fronteggiare la mancanza di cibo a causa del danno provocato a 120.000 ettari di terreno coltivabile³. Nella provincia di Gansu la siccità prosciuga quasi completamente le riserve di acqua di due milioni di persone, di un milione di capi di bestiame e di circa 1.3 milioni di ettari di terreno coltivabile⁴. Nella provincia meridionale dello Yunnan la mancanza di piogge danneggia 220.000 ettari di raccolto e prosciuga 15 fiumi, lasciando 190.000 persone e 28.000 capi di bestiame a corto di acqua⁵. Più a nord,

¹ "China's Largest Freshwater Lakes Shrink Drastically", *Chinadaily*, 30 maggio 2011. http://www.chinadaily.com.cn/china/2011-05/30/content_12610883.htm

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

³ "Drought Causes Water, Food Shortages in NW China", *Chinadaily*, 17 giugno 2011. http://www.chinadaily.com.cn/china/2011-06/17/content_12725279.htm

⁴ "Drought Disrupts Water Supplies to 2 Mln in Northwest China", *Xinhuanet*, 25 giugno 2011. http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-06/25/c_13949638.htm

⁵ "Continuous Drought Leaves 190.000 Short of Water in SW China", *Chinadaily*, 4 agosto 2011. http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-08/04/c_131029601.htm

nello Hunan, 640.000 persone e 450.000 capi di bestiame devono affrontare lo stesso problema⁶.

Allarmato dalla possibilità di danni ancora peggiori dovuti alla proliferazione di ratti e insetti e alla conseguente rovina ulteriore dei raccolti in aree ancora più vaste, il governo decide di versare nello Yangtze parte delle riserve di acqua della Three Gorges Dam⁷.

I problemi causati dalla carenza di acqua interessano non solo il settore agricolo. Nella provincia di Guizhou la capacità giornaliera della stazione idroelettrica di Goupitan, la più grande della provincia, diminuisce da 80 a 8 milioni di kilowatt. Poiché la centrale ricopre un ruolo di primo piano nel progetto di trasmissione dell'elettricità dalle regioni occidentali a quelle orientali del paese, la riduzione comporta ripercussioni anche per la più industrializzata fascia costiera. In aggiunta il governo della provincia attua un programma di razionamento per le imprese dell'area del Pearl River Delta che rischia di ridurre le capacità produttive e con esse la crescita economica della regione⁸. Nella provincia di Anhui la riduzione di acqua nella riserva dei monti Dabie alla fine del mese di maggio è tale che a 3789 imprese ad elevato consumo energetico viene richiesto di regolare l'orario delle proprie attività in modo da lasciare parte dell'energia disponibile per la popolazione. Gli addetti prevedono che se la siccità, come è probabile, continua, sarà impossibile generare energia idroelettrica⁹.

Nella provincia dello Zhejiang ad alcune imprese manifatturiere viene imposto di ridurre i giorni lavorativi a quattro alla settimana¹⁰. In alcuni casi per far fronte al problema di produzione di energia elettrica, la cui diminuzione, secondo la compagnia di stato che gestisce la rete elettrica, interessa dieci province, vengono utilizzati generatori diesel, con pesanti conseguenze in termini di inquinamento.

Il governo prende seriamente la questione e all'inizio di giugno Hu Jintao, al termine di un sopralluogo nella provincia dello Hubei, invita i governi locali a trattare il problema con la massima celerità possibile. Pochi giorni dopo il Ministero delle Finanze stanZIA 1.6 miliardi di yuan, in aggiunta agli 1.14 miliardi già stanziati, per le popolazioni delle province col-

⁶ Ibidem.

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

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

⁹ "Hydropower Running Out of Steam Due to Drought", *Chinadaily*, 25 maggio 2011. http://www.chinadaily.com.cn/china/2011-05/25/content_12573369.htm

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

pite dalla siccità dello Yangzte¹¹.

Mentre alcune aree del paese fronteggiano la siccità altre sono alle prese con le inondazioni. Nella provincia dello Zhejiang più di quattro milioni di persone sono colpite dalla peggiore inondazione degli ultimi 56 anni. La quantità delle piogge è tale che 241.600 ettari di terreno coltivabile vengono distrutti e 1.846 imprese devono interrompere la produzione¹². Nello Jiangxi le piogge torrenziali colpiscono 467.000 persone, provocando un danno di 836 milioni di yuan. In tutta la parte meridionale del paese le inondazioni provocano 175 morti e 86 dispersi¹³. Le inondazioni colpiscono anche le regioni nord occidentali.

Anche in questo caso, come per la siccità, il fenomeno è ricorrente. A causa delle inondazioni il paese subisce, a partire dagli anni '90, una perdita annuale pari al 2% del PIL. Nel 2005 più di mille persone perdono la vita e nel 2007 le inondazioni colpiscono 180 milioni di persone e danneggiano 12 milioni di ettari di raccolto, con una perdita di più di 100 miliardi di yuan¹⁴. Il fenomeno, secondo il ministro delle risorse idriche, è destinato ad aumentare e nel 2020 il 41% della popolazione, che produce il 67% del PIL, sarà soggetto a inondazioni¹⁵.

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

Le riforme economiche iniziate da Deng Xiaoping alla fine degli anni '70 hanno consentito la liberazione di quelle forze produttive che per lungo tempo erano state imbrigliate dalla politica di Mao. Grazie ad esse è stato

¹¹ "China Adds 1.2 Bln Yuan to Drought-hit Regions" *Xinhuanet*, 7 giugno 2011. http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-06/07/c_13915764.htm

¹² "Worst Flooding in 56 Years Hits East-China Province" *Xinhuanet*, 20 giugno 2011. http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-06/20/c_13940264.htm

¹³ Ibidem.

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

¹⁵ Ibidem.

avviato un processo di industrializzazione del paese che ha consentito di raggiungere elevati livelli di crescita economica grazie ai quali centinaia di milioni di persone sono riuscite a migliorare il proprio tenore di vita. In pochi decenni sono state costruite gigantesche opere che hanno consentito di fornire alla quasi totalità della popolazione servizi quali l'acqua corrente, l'energia elettrica e il riscaldamento precedentemente riservati a una percentuale minima degli abitanti del paese.

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

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

A causa della sua portata la questione ambientale è diventata così una questione nazionale, che interessa il paese nel suo complesso e la cui complessità richiede una gestione che faccia affidamento sul concorso di tutte le forze disponibili. In questa prospettiva l'elaborazione di una politica ambientale adeguata da parte del governo comporta la valutazione di molteplici fattori il cui peso deve essere valutato non solo in termini ambientali, ma anche in relazione alle loro diverse componenti costitutive, siano esse eco-

nomiche, politiche, sociali, o culturali e la cui interazione implica la valutazione dei processi propri di ciascuna sfera e del modo in cui questi possano influenzarsi reciprocamente dando luogo a risultati inattesi.

Politiche volte a favorire il coinvolgimento della popolazione nei confronti del problema ambientale possono produrre livelli di consapevolezza ed attenzione per i quali il governo non ha ancora elaborato risposte socialmente accettabili; possono entrare in contrasto con eventuali provvedimenti volti a stimolare i consumi; possono dar luogo a richieste di partecipazione popolare a processi decisionali che il governo non può o non vuole soddisfare. Azioni legislative finalizzate a definire una normativa ambientale possono risultare carenti qualora non supportate da un'approfondita conoscenza di alcuni fenomeni nei loro aspetti chimici e fisici e risultare troppo generiche per essere applicate, o suscettibili di interpretazioni che ne riducono la validità; alcune leggi possono essere modellate sulla base di una non corretta, o incompleta comprensione del contesto al quale si riferiscono e risultare inutili; in altri casi possono risultare di difficile applicazione a causa della mancanza di una struttura organizzativa idonea, o della presenza di un contesto culturale sfavorevole, o delle conseguenze sociali ed economiche derivanti dall'applicazione di tali normative nei confronti di un contesto produttivo ancora in transizione. Provvedimenti mirati a inasprire le sanzioni nei confronti delle industrie inquinanti possono produrre effetti perversi e dar luogo a configurazioni nelle quali gli attori coinvolti, istituzionali e non, traggono mutuo vantaggio dall'adozione di comportamenti illegali. Politiche energetiche volte a privilegiare le energie "pulite" devono tenere in considerazione la disponibilità e l'ubicazione di corsi d'acqua che spesso rendono difficile la fornitura di energia idroelettrica in alcune zone del paese e valutare le conseguenze sociali e politiche derivanti dalla necessità di trasferire centinaia di migliaia di persone per allagare le aree interessate dalla costruzione di dighe; in alcuni casi la volontà di ridurre le emissioni di CO₂ agendo sui consumi energetici deve confrontarsi con le conseguenze economiche e sociali derivanti dalla riduzione della fornitura di energia elettrica alle imprese.

Il successo di una politica ambientale è così il frutto di un'azione corale che interessa tutti i settori della vita produttiva del paese. In questa prospettiva la difficoltà risiede nel coordinamento dell'azione di tali settori, nell'elaborazione di strategie e nell'individuazione di strumenti che consentano alle varie componenti di essi di apportare il proprio contributo senza ostacolare l'azione e gli interessi degli attori coinvolti, ma al contrario, supportando e consentendo loro di trarre beneficio, economico o politico che sia, da un'azione coordinata. In un contesto di questo tipo una politica fiscale adeguata trova spazio nella misura in cui promuove determinate for-

me di investimento senza influire negativamente sulla capacità produttiva delle imprese; politiche di partecipazione pubblica possono rivelarsi efficaci se supportate dall'istituzione di norme che regolano la divulgazione delle informazioni, da meccanismi che consentono alla cittadinanza di esercitare il potere ad essa conferito e da un'azione di promozione culturale volta a sensibilizzare la popolazione; progetti di sviluppo di un'industria "verde" e di tecnologie pulite devono esser accompagnati da una contestuale opera di educazione e di promozione di valori ambientali e di informazione in merito ai pericoli derivanti dall'inquinamento.

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

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

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

Tuttavia il proposito del governo di elevare il tenore di vita della popo-

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

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

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

Lo sviluppo della politica ambientale (1972-2000)

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

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

Durante gli anni successivi alla proclamazione della repubblica non esiste una strategia a livello centrale per la gestione dei problemi ambientali. Alcuni aspetti specifici connessi al processo di industrializzazione, quali quello della concentrazione delle industrie nella vicinanza dei centri abitati, vengono risolti con un programma di decentralizzazione, giustificato ideologicamente con la necessità di un maggiore equilibrio tra città e campagna, o pragmaticamente con la necessità di ridurre i costi di trasporto delle materie prime ai complessi industriali. In alcune occasioni la necessità di tenere sotto controllo la diffusione di topi e insetti nelle zone rurali induce il governo ad inserire nei programmi di sviluppo agricolo imponenti mobilitazioni di massa volte a debellare quella che, al tempo, viene definita la piaga delle “quattro pesti”, costituita da topi, insetti, mosche e cimici che infestano le campagne¹. Nella maggior parte dei casi, i problemi di carattere ambientale vengono risolti localmente con la partecipazione della popolazione coinvolta, edotta dalle autorità locali mediante programmi di sensibilizzazione ai quali partecipano “tutte le forze produttive ed intellettuali della comunità”².

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

² Kapp riporta un esempio di questo tipo di procedure: “L’acqua potabile nel villaggio proviene dai pozzi, dai fiumi o dalle sorgenti che possono essere facilmente contaminati da germi. Il primo passo è stato quello di guadagnare il supporto della popolazione, perché altrimenti non si sarebbe potuto rimediare alla situazione. Vennero fatte delle lezioni con poster e fu collocato un microscopio vicino ad una sorgente contaminata di acqua in modo che i contadini potessero

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

Nel sistema capitalista la mancanza di controllo sulla produzione consente agli imprenditori, interessati unicamente al profitto, di lasciare che grandi quantità di materiali di scarto liquidi, o gassosi inquinino l'acqua, l'aria e le terre coltivabili, danneggiando la salute della popolazione, le risorse marine e la produzione agricola. Negli Stati Uniti, in Giappone e in molti altri paesi capitalisti, i rifiuti industriali sono diventati un dramma insormontabile e un problema politico irrisolvibile per la classe dirigente che causa insoddisfazione e critiche da parte della classe lavoratrice³.

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

Quanto viene fatto in quegli anni in materia di protezione dell'ambiente è più che altro il risultato della necessità di porre un temporaneo rimedio alle conseguenze negative che elevati livelli di inquinamento hanno sulla salute. Nonostante la creazione, nel 1971, di un dipartimento per la protezione ambientale all'interno della Commissione Nazionale per la Pianificazione⁴, lo scarso interesse del governo per i problemi ambientali si riflette nella pressoché inesistente attività legislativa di quegli anni. Fino al 1972 solo in poche occasioni il governo dimostra interesse per questioni legate all'ambiente⁵.

In quell'anno un caso di inquinamento particolarmente grave verificatosi nella Baia di Dalian e alcuni casi di intossicazione alimentare verificatisi

vedere i germi che nuotavano nell'acqua....Una volta convinti che avevano inghiottito milioni di microorganismi essi cooperarono con buona volontà". Ibidem, p. 47.

³ Ibidem, p. 23.

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

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

a Pechino inducono Zhou Enlai, allora premier, ad istituire un gruppo di studio al fine tenere sotto controllo il problema dell'inquinamento delle acque⁶. I risultati sono immediati e, nello stesso anno, viene adottato il principio delle "Tre simultaneità" con il quale il governo dispone che la progettazione, la costruzione e la messa in opera dei dispositivi anti-inquinamento debba procedere contestualmente alle corrispondenti fasi di sviluppo degli impianti industriali⁷.

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

⁶ Gli incidenti si verificano in alcune città costiere nel nord est del paese. Nella città di Dalian, dove il fenomeno si registra con maggior forza, le spiagge si colorano di nero e migliaia di tonnellate di pesce vanno perdute. I casi di intossicazione verranno attribuiti all'inquinamento della riserva ittica di Guanting nella provincia di Hebei. L'incidente suscita scalpore e viene interpretato come un tentativo dei paesi capitalisti di avvelenare Mao e altri politici. Alcuni esponenti della Commissione di Stato per la Pianificazione e della Commissione di Stato per la Ricostruzione vengono inviati ad indagare e viene istituito un gruppo di studio per controllare il livello di inquinamento. Wang Y. (2006), "Green action in China 7", *Foreign Language Press*; Probe International Beijing Group (2008), *Beijing water crisis. 1949-2008 Olympics, Beijing*.

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