

DANIELE BROMBAL

## POLITICIZZAZIONE DELLA RICERCA ORIENTATA ALLE POLITICHE PUBBLICHE NELLA REPUBBLICA POPOLARE CINESE <sup>1</sup>

### 1. Introduzione

La centralità attribuita dalle autorità dello Stato a scienza e tecnologia è stata una caratteristica costante nei processi di definizione delle politiche pubbliche cinesi sin dalla metà del 1800. A prescindere dalla natura del regime politico (tardo imperiale, repubblicano, nazionalista, comunista), le élite al potere hanno attribuito grande importanza alla scienza e alla tecnologia quali strumenti nel rafforzare l'autorità dello Stato, perseguendo obiettivi di sviluppo strategici.<sup>2</sup> Dalla fine degli anni Settanta, attraverso il programma delle "quattro modernizzazioni", scienza e tecnologia sono divenute parte integrante del discorso politico del Partito comunista cinese (Pcc), facendo da puntello a una struttura ideologica indebolita dalla Rivoluzione Culturale.<sup>3</sup>

La fede nella scienza quale strumento in grado di risolvere i pressanti problemi del paese, assicurando al contempo la capacità del Partito-Stato di mantenere la propria autorità sulla società,<sup>4</sup> è andata accompagnandosi in anni recenti alla crescente rilevanza attribuita all'adozione di "processi decisionali scientifici" (*kexue juece* 科学决策). Attività di ricerca orientate alle politiche pubbliche sono divenute una componente essenziale dei processi de-

---

<sup>1</sup> L'autore riconosce il sostegno ricevuto per la realizzazione del presente lavoro da parte del Settimo Programma Quadro della Commissione Europea, in seno al progetto "Evaluating Policies for Sustainable Energy Investments" (acronimo EPSEL, *grant agreement* No. 269327), coordinato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino.

<sup>2</sup> Benjamin A. Elman, *A Cultural History of Modern Science in China*, Harvard University Press, Boston, 2006, p. 1; Jonathan D. Spence, *The Search for Modern China*, W.W. Norton & Company, New York, 1999, pp. 619-620, 641.

<sup>3</sup> Deng Xiaoping 邓小平, *Deng Xiaoping Wenxuan - di er juan* 邓小平文选 — 第二卷 (Lavori scelti di Deng Xiaoping, secondo volume), Renmin Chubanshe 人民出版社, Pechino, 1993, 85-100; Susan Greenhalgh, *Just One Child. Science and Policy in Deng's China*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 2008, pp. 4-5, 76.

<sup>4</sup> Secondo l'antropologa Susan Greenhalgh, nei tardi anni Settanta "modern science appeared as the way out, a deus ex machina that would guide China into the modern world [...] post-Mao years would thus give rise to the rapid development not only of science, but also of scientism, the belief in science as a panacea that could solve all the nation's problems". Vedi Greenhalgh, *Just One Child*, cit., p. 76.

cisionali adottati dalle autorità cinesi. La concezione di “visione scientifica dello sviluppo” (*kexue fazhan guan* 科学发展观), introdotta ufficialmente nel corso del XVII Congresso del Pcc,<sup>5</sup> può del resto essere letta attraverso la lente di una sempre maggiore rilevanza della ricerca quale strumento per guidare definizione, adozione e valutazione delle politiche nazionali, tese alla realizzazione di un modello di sviluppo più equilibrato, in grado di bilanciare necessità economiche, sociali e ambientali.<sup>6</sup> Non sorprende che la spinta all’acquisizione di evidenze scientifiche in grado di sostenere i processi decisionali in seno al governo sia stata particolarmente evidente in aree considerate prioritarie nell’agenda politica domestica dell’esecutivo Hu Jintao-Wen Jiabao, quali ambiente, politiche sociali, e sanità.<sup>7</sup>

In aree di pubblico interesse, Pechino generalmente affida attività di ricerca a organi ministeriali, agenzie affiliate al governo, istituti di ricerca e università, agenzie di cooperazione internazionale e, anche se in misura minore, società di consulenza.<sup>8</sup> A prescindere dalla rispettiva natura, tali istituzioni operano in virtù del mandato ricevuto dalle autorità governative, in genere in coordinamento con i rispettivi ministeri di linea e utilizzando per le proprie attività di ricerca dati raccolti sul campo o, più di frequente, statistiche prodotte da governi locali e trasmesse attraverso sistemi informativi dedicati.<sup>9</sup>

Questo articolo si propone di contribuire alla comprensione delle modalità attraverso cui la conoscenza circa tematiche fondamentali per le politiche di sviluppo cinesi viene generata. In particolare, la trattazione proposta si concentra sull’analisi delle dinamiche attraverso cui fattori di natura politica sono in grado di influenzare i processi di ricerca. La trattazione si articola attorno a tre domande di ricerca, tese ad identificare natura, modalità e implicazioni politiche dei fenomeni di politicizzazione della ricerca: (1) A quali

---

<sup>5</sup> Marina Miranda, “Mediazione e “visione scientifica”: Hu Jintao al XVII Congresso del Pcc”, *Mondo Cinese*, 133, 2007, pp. 5-18.

<sup>6</sup> Tony Saich, *Governance and Politics of China*, Terza edizione, Palgrave & McMillan, Houndmills, 2011, p. 103; Willy Wo-Lap Lam, *Chinese Politics in the Hu Jintao Era, New Leaders, New Challenges*, M.E. Sharpe, New York, 2006, pp. 44-47.

<sup>7</sup> Con riferimento all’ultima delle aree (sanità), si veda in particolare Qingyue Meng et al., “Trends in Access to Health Services and Financial Protection in China between 2003 and 2011: A Cross-Sectional Study”, *Lancet*, 379, 2012, pp. 805-814.

<sup>8</sup> Un esempio recente è quello relativo a Goldman & Sachs, invitata dalle autorità cinesi nel 2006-2007 a produrre un rapporto contenente raccomandazioni relative alla riforma del sistema sanitario.

<sup>9</sup> I sistemi informativi sono in genere strutturati coerentemente con la gerarchia amministrativa cinese (nelle aree rurali: livello centrale, provincia, prefettura, contea, *township*, villaggio amministrativo).

pressioni di natura politica è soggetta la ricerca orientata allo sviluppo delle politiche pubbliche nella Cina contemporanea? (2) Attraverso quali modalità e coinvolgendo quali attori tali pressioni vengono esercitate? (3) In che modo tali modalità possono essere ritenute indicative di più ampie dinamiche di sviluppo del sistema politico cinese contemporaneo? Per dare risposta a tali domande faremo ricorso a un caso di studio, relativo a una ricerca sulla sanità rurale svolta fra 2007 e 2009.

I risultati presentati in questo articolo sono frutto di osservazioni preliminari sviluppate in seno a un progetto di ricerca condotto dall'autore sul campo in Cina, in collaborazione con esperti e istituzioni cinesi in ambito sanitario e ambientale. Essi vanno intesi come parte di un percorso di ricerca ancora in corso, aperto a contributi da parte di esperti afferenti a diverse discipline.

## 2. Definizioni, quadro teorico

In *Anna Karenina*, Lev Tolstoj fornisce una descrizione al tempo stesso naif ed efficace della ricerca orientata allo sviluppo delle politiche pubbliche. Descrivendo l'attività del marito di Anna, il burocrate Alexei Alexandrovich, l'autore definisce come segue le attività di ricerca svolte in una remota prefettura dell'impero:

Una nuova commissione . . . fu costituita e mandata sul posto . . . Dopo tre mesi fu presentata la relazione. La vita degli allogeni era stata investigata nei riguardi politici, amministrativi, economici, etnografici, materiali e religiosi. A tutte le domande erano state date delle risposte benissimo redatte, e risposte che non erano soggette a dubbio, giacché esse non erano prodotte del pensiero umano sempre esposto agli errori, ma erano tutte prodotte dell'attività impiegatizia. Tutte le risposte erano il risultato di dati ufficiali . . . e perciò tutte queste risposte erano indubitabili.<sup>10</sup>

Le parole di Tolstoj racchiudono un insieme di caratteristiche comunemente attribuite alla ricerca orientata alle politiche pubbliche. Innanzitutto, la ricerca ha come oggetto una problematica di pressante interesse pubblico, ossia l'amministrazione delle aree remote dell'impero zarista, particolarmente complessa ai tempi (sul finire del 1800) in cui esso raggiungeva la sua massima espansione. In secondo luogo, la ricerca è basata sulla raccolta di

---

<sup>10</sup> Lev Tolstoj, *Anna Karenina*, traduzione di Leone Ginzburg, Einaudi, Torino, 1993 [1877], p. 410.

dati e informazioni coordinata dalla burocrazia dello Stato, analizzati da un comitato di esperti, i quali producono “risposte” incluse in un rapporto. Infine, il lavoro di ricerca è ritenuto essere il frutto di una sistematica ricerca della verità, basata sull’impersonalità e realizzata attraverso strumenti in grado di correggere errori causati da fattori umani, quali possibili propensioni e predisposizioni personali dei singoli ricercatori coinvolti.

La descrizione del romanziere russo è coerente con quelle fornite dalle scienze politiche, dove la ricerca orientata alle politiche pubbliche viene definita come un’indagine sistematica sulla natura e le origini di problemi la cui soluzione costituisce un obiettivo prioritario per le politiche pubbliche, condotta da esperti i quali forniscono indicazioni tese a informare processi decisionali.<sup>11</sup> In modo non dissimile, esperti impegnati in questo tipo di attività la intendono quale “systematic collection, collation, analysis and interpretation of data of relevance to policy or practice,” con l’obiettivo di esaminare “the effect of enacted . . . policies to inform future . . . policies”.<sup>12</sup> La ricerca orientata alle politiche pubbliche sembra dunque possedere attributi propri sia alla scienza, ovvero la creazione di un corpo di conoscenze basato su specifiche discipline scientifiche attraverso l’adozione di metodi sistematici di analisi, sia all’amministrazione della cosa pubblica, collocandosi pertanto sul crinale di confine fra il reame della politica e quello della scienza.

La relazione fra questi due ambiti è stata e rimane oggetto di un ampio dibattito, largamente intercettato dagli studi sulla scienza e la tecnologia (*science and technology studies*).<sup>13</sup> Quanti dediti a questo campo di studi (in specie antropologi, sociologi, filosofi) tendono a sottolineare i rischi insiti nel ruolo attribuito alla scienza quale arbitro della “verità” nella società contemporanea, in grado di de-politicizzare credenze, pratiche e atteggiamenti, rimuovendole in tal modo dall’arena del dibattito pubblico e di una possibile contestazione sociale.<sup>14</sup> D’altro canto, la percezione sempre più diffusa relativa a come la produzione scientifica sia influenzata da fattori sociali e politici ha minato la fede riposta in passato nella capacità delle istituzioni scienti-

---

<sup>11</sup> Lawrence M. Mead, “Policy Research: The Field Dimension”, articolo presentato alla conferenza dell’*Association for Public Policy and Management*, Atlanta, 30/11/2004, p. 1, 4.

<sup>12</sup> UK Office for Public Management, *The Impact of Research on Policy Making and Practice: Current Status and Ways Forward. Literature Review - Report for the Audit Commission*, UK Office for Public Management, London 2005, p. 4; Joseph S. Ross, Cary P. Gross, “Policy Research: Using Evidence to Improve Healthcare Delivery Systems”, *Circulation*, 119, 2009, pp. 891-898, p. 891.

<sup>13</sup> Vedi in particolare Sheila Jasanoff, *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers*, Harvard University Press, Boston, 1990.

<sup>14</sup> Greenhalgh, *Just One Child*, cit., p. 8.

fiche di "indicare la verità al potere" (*speaking truth to power*), fornendo a politici e amministratori risposte che possano essere considerate, per usare le parole di Tolstoj, "indubitabili".<sup>15</sup>

Le autorità statali esercitano tradizionalmente un forte controllo nell'indirizzare la ricerca, in specie quella con valenza immediata per le politiche nazionali. Tale controllo viene messo in atto attraverso diversi strumenti, quali l'allocatione di fondi, la definizione dei confini leciti della ricerca, il controllo sul livello di interazione fra istituzioni scientifiche, settore pubblico e privato.<sup>16</sup> A prescindere da tali dinamiche generali, è evidente come l'interazione fra politica e ricerca possa assumere forme diverse in virtù di diversi contesti politici e istituzionali, nonché di diverse modalità di interazione fra Stato e società. In termini generali, sistemi caratterizzati da maggiore pluralismo vengono associati a una minore capacità dello Stato di intervenire in maniera organica sulla ricerca, ponendo limiti alla stessa, nonché all'articolazione di visioni alternative e complementari a quella dominante. Sistemi autoritari o semi-autoritari vengono d'altro canto descritti come caratterizzati da un ruolo della scienza quale puntello del discorso politico dominante entro cui operano, e in quanto tale esposta a pressioni attribuibili al potere politico.<sup>17</sup>

### 3. La politicizzazione della ricerca nella Cina contemporanea: pressioni politiche, attori e modalità

#### 3.1 Quadro generale

Nel febbraio 2013, il Ministero della Protezione Ambientale (MPA) della Repubblica Popolare Cinese (RPC) rifiutava di rendere pubblici i dati raccolti nel corso di una ricerca governativa nazionale sullo stato di inquinamento

---

<sup>15</sup> Bruno Latour, Steve Woolgar, *Laboratory Life. The Construction of Scientific Facts (Second Edition)*, Princeton University Press, Princeton, 1986; Robert Hoppe, "Policy analysis, science and politics: from 'speaking truth to power' to 'making sense together'", *Science and Public Policy*, 26, 3, 1999, pp. 201-210, <[http://works.bepress.com/robert\\_hoppe1/1](http://works.bepress.com/robert_hoppe1/1)> (01/14); Pierre Bourdieu, *Il Mestiere di Scienziato. Corso al College de France 2000-2001*, Feltrinelli, Milano, 2003, pp. 7-9.

<sup>16</sup> Etel Solingen, "Between Markets and the State. Scientists in Comparative Perspective", in Sheila Yasanoff (a cura di), *Comparative Science and Technology Policy*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 1997, pp. 48-68; Charles E. Lindblom, *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*, Basic Books, New York, 1977, p. IX; Solingen, "Between Markets and the State", cit., pp. 33-35.

<sup>17</sup> Charles E. Lindblom, *Politics and Markets*, cit., p. IX; Solingen, "Between Markets and the State", cit., pp. 33-35.

del suolo, ultimata nel 2010. Il rifiuto a rendere accessibili i dati seguiva una richiesta presentata nel gennaio precedente da Dong Zhengwei, avvocato e attivista ambientale di Pechino.<sup>18</sup> Esperti ambientali e analisti politici concordano nell'individuare nella presenza diffusa di fenomeni di contaminazione del suolo la ragione alla base della decisione del MPA, tesa a evitare rimostranze da parte della popolazione e ricadute negative su stabilità sociale e investimenti industriali. La presa di posizione governativa ha rinfocolato il dibattito sul controllo esercitato dalle autorità cinesi sull'accesso alle informazioni ambientali. In termini più ampi, l'episodio è indicativo dell'influenza di fattori di natura politica sui processi di produzione e comunicazione delle risultanze scientifiche di attività di ricerca orientate al supporto delle politiche pubbliche.

I riferimenti a fenomeni di politicizzazione della ricerca scientifica orientata alle politiche pubbliche in Cina, intesi come manipolazione e utilizzo strumentale della ricerca per propositi politici, sono numerosi. La letteratura tende a individuare due principali piani di influenza politica sulla produzione di evidenze scientifiche. Il primo deriva dalla posizione di preminenza attribuita nell'attuale architettura istituzionale cinese all'autorità statale. Secondo questa interpretazione, il Partito-Stato sarebbe in grado di definire le regole del gioco, limitando il campo delle "domande che possono essere fatte".<sup>19</sup> Tale capacità viene esercitata attraverso il controllo dell'agenda delle principali istituzioni di ricerca (in modo diretto, qualora esse siano affiliate al governo, o indiretto, attraverso l'allocazione di fondi), nonché in modo più sottile attraverso il discorso ufficiale, dominato da funzionari di partito e portavoce governativi e strettamente omogeneo agli obiettivi e modalità di sviluppo economico-sociale stabiliti dalle élite al potere.<sup>20</sup> Inoltre, è da notare come lo stesso uso della lingua proprio della retorica ufficiale sia tradizionalmente un fattore in grado di incidere sull'attività di ricerca. Come osserva Perry Link nel volume intitolato *An Anatomy of Chinese*, il termine scienza (*kexue* 科学), in epoca maoista "sometimes meant little more or less than 'good' or 'politically correct' . . . a sentence like *ni zhege kanfa bu kexue*

---

<sup>18</sup> Congressional Executive Commission on China, *Soil Contamination Data Remains a State Secret Leaving Citizens Uninformed About Potential Pollution Hazards*, «Congressional Executive Commission on China», 2013, <<http://www.cecc.gov/publications/commission-analysis/soil-contamination-data-remains-a-state-secret-leaving-citizens>> (01/14).

<sup>19</sup> Cfr. Greenhalgh, *Just One Child*, cit. .

<sup>20</sup> Vedi in particolare Maria Heimer, Stig Thøgersen (a cura di), *Doing Fieldwork in China*. Nordic Institute of Asian Studies, Copenhagen, 2006.

你这个看法不科学 ‘this view of yours is unscientific’ did not have to refer to . . . any claim that the scientific method had been properly applied”.<sup>21</sup>

Il secondo piano di influenza pertiene alla sensibilità della ricerca, come percepita da diversi attori politici, sulla base della rispettiva funzione politica e sociale, nonché di interessi economici particolari.<sup>22</sup> La complessità delle attività di ricerca, specie qualora implicino la raccolta di dati sul campo, rende infatti sovente necessario il coinvolgimento di numerosi attori (governi locali, forze di sicurezza, aziende private, comunità) i cui interessi non necessariamente sono in linea con quelli dei committenti e/o degli esecutori della ricerca. La scienziata politica Lily Tsai, in un’analisi critica delle difficoltà incontrate nel corso di ricerche sul campo svolte nella Cina meridionale, giunge a concludere come la ricerca sul campo sia essa stessa “politically sensitive in China. Quantitative description of a population can be often used as a measure of the performance of particular officials and local governments”.<sup>23</sup>

Nella pratica quotidiana della ricerca, è peraltro difficile distinguere in maniera univoca a quale dei due piani sopracitati siano riconducibili eventuali pressioni politiche. Del resto, i limiti posti dal Partito-Stato alla ricerca ed esercitati attraverso allocazione di risorse e discorso politico dominante sono anch’essi informati da interessi, sia pure non necessariamente privati, come nel caso dei funzionari presi in esame da Lily Tsai. Di certo, alla capacità del discorso politico dominante di “dettare le regole del gioco” possono essere ricondotte le costrizioni cui vengono soggette le attività di ricerca nel caso della pianificazione e valutazione di progetti e politiche considerati prioritari dalle autorità governative. In tal senso, nel suo lavoro sulla politica del figlio unico pubblicato nel 2008 e intitolato *Just One Child. Science and Policy in Deng’s China*, Susan Greenhalgh mette radicalmente in dubbio l’idea che la conoscenza scientifica “about population can be created outside of, and uninfluenced by, politics”.<sup>24</sup> In modo simile, nella sua analisi sul dibattito scientifico circa la progettazione della Diga delle Tre Gole, Alana Boland

---

<sup>21</sup> Perry Link, *An Anatomy of Chinese*, Harvard University Press, Cambridge, 2013, p. 269. Questa accezione del termine *kexue*, come il lettore avrà modo di vedere nella terza sezione dell’articolo, rimane tuttora diffusa. Sull’argomento, vedi anche Michael Schoenals, *Doing Things with Words in Chinese Politics: Five Studies*, Berkeley: Center for Chinese Studies, 1992, p. 9.

<sup>22</sup> Vedi in particolare Lily Tsai, “Quantitative Research and Issues of Political Sensitivity in Rural China”, in Allen Carlson et al. (a cura di), *Contemporary Chinese Politics. New Sources, Methods, and Field Strategies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 246-265.

<sup>23</sup> Ivi, p.249.

<sup>24</sup> Greenhalgh, *Just One Child*, cit., p. 34.

nota come la produzione di evidenze scientifiche e il lavoro degli esperti sia stato influenzato pesantemente da preoccupazioni di natura politica.<sup>25</sup>

Gli stessi casi presi in esame da Boland e Greenhalgh sono peraltro caratterizzati da dinamiche riconducibili alla difesa di interessi di natura privata. Secondo un ricercatore impiegato in un organo governativo cinese, interpellato dall'autore nel 2013, "quando stilammo il rapporto sui rischi connessi alla costruzione della Diga delle Tre Gole e lo consegnammo al committente, questi ci disse che era troppo critico e ci invitò a modificarlo, facendolo apparire migliore [ovvero non menzionando i problemi ambientali evidenziati nella prima stesura, N.d.A.]. I nostri superiori ci diedero il via libera e modificammo il rapporto".<sup>26</sup> Maria Giovanna Merli e Adrian Raftery, in un'indagine sulla comunicazione parziale (*under-reporting*) delle nascite nella Cina rurale, dimostrano come a causa di incentivi distorti, presenti nei meccanismi di valutazione dei quadri locali, gli stessi tendano a manipolare sovente le statistiche relative alle nascite.<sup>27</sup>

In termini più generali, in un rapporto reso pubblico nel 2013, la U.S. - China Economic and Security Review Commission mette in guardia circa il permanere di fenomeni di manipolazione e omissioni nella stesura delle statistiche economiche prodotte in Cina, nonostante gli sforzi compiuti dalle autorità per porvi rimedio negli ultimi anni.<sup>28</sup> Secondo Cai Yongshun, il perseguimento da parte di funzionari locali di interessi di natura privata porta comunemente a fenomeni di manipolazione delle statistiche.<sup>29</sup> Interessi spesso legati a quelli delle attività produttive locali: nel descrivere le difficoltà incontrate dalle autorità centrali nel produrre valutazioni attendibili in ambito ambientale, Elizabeth Economy sottolinea l'impatto negativo di "personal ties between local officials and enterprise managers, local leaders' concerns over . . . social instability . . . and corruption".<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup>Alana Boland, "The Three Gorges Debate and Scientific Decision-Making in China", *China Information*, 13, 1, 1998, pp. 25-42, p. 25.

<sup>26</sup> Testimonianza #0809, 2013.

<sup>27</sup> Giovanna Merli, Adrian E. Raftery, "Are births underreported in rural China? Manipulation of statistical records in response to China's population policies", *Demography*, 37, 1, 2000, pp. 109-126, p. 109

<sup>28</sup> Iacob N. Koch-Weser, *The Reliability of China's Economic Data: An Analysis of National Output*, U.S.-China Economic and Security Review Commission Staff Research Project, Washington, 2013, pp. 4-5.

<sup>29</sup> Yongshun Cai, "Between State and Peasant: Local Cadres and Statistical Reporting in Rural China", *The China Quarterly*, 163, 2000, pp. 783-805, p. 784.

<sup>30</sup> Elizabeth Economy, "Environmental Enforcement in China," in Kristen A. Day (a cura di), *China's Environment and the Challenge of Sustainable Development*, M.E. Sharpe, Armonk, 2005, pp. 102-120, pp. 103, 117.

### **3.2 Caso di studio: Ricerca sino-italiana sulla sanità rurale (2007-2009)**

Sulla scorta dell'analisi generale introdotta nei paragrafi precedenti, il ricorso all'analisi di casi specifici può essere d'aiuto alla comprensione delle pressioni di natura politica sulla ricerca, gli attori in esse coinvolti e le modalità attraverso cui queste vengono esercitate. L'analisi dettagliata di un caso di studio offre il vantaggio di illustrare nel dettaglio l'interazione fra i vari attori coinvolti nelle diverse fasi della ricerca. A tal fine, ci serviremo di un caso relativo ad attività di ricerca tese a sostenere lo sviluppo delle politiche sanitarie rurali cinesi. Il caso di studio è stato selezionato poiché rappresentativo (a) dell'attuale attenzione riservata da Pechino alla realizzazione di un modello di sviluppo che bilanci performance economica, sviluppo sociale e protezione dell'ambiente; (b) dell'importanza attribuita in anni recenti alla ricerca quale strumento in grado di sostenere valutazione e sviluppo delle politiche pubbliche; (c) della presenza di interessi diversificati nei diversi attori interessati (autorità centrali, autorità locali, strutture sanitarie, utenza).<sup>31</sup>

L'autore è stato direttamente coinvolto nel progetto di ricerca in veste di coordinatore operativo e i materiali introdotti derivano pertanto dall'esperienza diretta da questi maturata sul campo. La trattazione, pur ripercorrendo tutte le tappe fondamentali delle attività di ricerca, si concentrerà particolarmente sui nodi e le problematiche maggiori incontrati nel corso della realizzazione del progetto, indicativi di fenomeni di politicizzazione. Nell'introduzione del caso di studio sono incluse informazioni in grado di permettere al lettore di identificarne le coordinate essenziali, inclusi istituzioni coinvolte e organi finanziatori, composizione del gruppo di ricerca, obiettivi, metodologie e risultati attesi. In taluni casi, tuttavia, l'autore ha ritenuto opportuno omettere informazioni non essenziali alla comprensione delle dinamiche oggetto di analisi, ma che potrebbero recare pregiudizio a quanti già coinvolti nelle stesse.

#### **3.2.1 Coordinate Generali**

Il caso di studio preso in esame ha come oggetto una ricerca congiunta realizzata fra il 2007 e il 2009 da Cooperazione Italiana allo Sviluppo e Ministero della Sanità della Repubblica Popolare Cinese (RPC) in tre province della Cina

---

<sup>31</sup> In merito ai diversi interessi nel settore sanitario, vedi Daniele Brombal, "Health sector reforms in contemporary China. A political perspective", in Kjeld Erik Brødsgaard (a cura di), *Globalization and Public Sector Reform in China*, Routledge, New York, 2014, pp. 100-123.

centro-occidentale. L'obiettivo del progetto di ricerca, coordinata a livello operativo dall'autore di questo articolo, consisteva nel sostenere lo sviluppo di politiche socio-sanitarie atte a garantire equo accesso ai servizi sanitari nelle aree rurali del paese. L'attività principale del progetto fu la realizzazione di uno studio atto a verificare l'efficacia degli strumenti assicurativi in uso nel garantire agli utenti accesso a prestazioni sanitarie e protezione finanziaria.

Le attività di ricerca considerate si collocano in un contesto temporale caratterizzato dal recente avvio di una nuova fase di riforma del sistema sanitario cinese (*yiliao tizhi gaige* 医疗体制改革, sovente abbreviato in *yigai* 医改).<sup>32</sup> Dal 2002-2003, Pechino aveva posto la sanità al centro della propria agenda politica domestica, dopo il riconoscimento (peraltro tardivo) dei danni causati dalle politiche degli anni Ottanta e Novanta, quando la privatizzazione *de facto* del sistema sanitario e il collasso del sistema assicurativo basato sulle contribuzioni collettive (comuni popolari, *danwei*) aveva creato le basi per una drammatica crisi sanitaria e sociale. Una crisi caratterizzata da (a) scarso accesso ai servizi sanitari, specie nelle campagne; (b) casi frequenti di povertà a causa di malattia; (c) peggioramento degli indicatori socio-sanitari nelle aree più remote; (d) crescente insofferenza delle fasce svantaggiate della popolazione (in specie contadini, *laid-off workers*) a causa dell'iniquità del sistema sanitario, con frequenti, violente manifestazioni di malcontento.<sup>33</sup>

Nel 2007, anno in cui si svolgono le attività preliminari del progetto di ricerca, il governo cinese è impegnato nella reintroduzione di forme di copertura sanitaria assicurativa nelle campagne. Lo strumento principale in tal senso è il Nuovo Schema Medico Cooperativo, NSMC (*xinxing nongcun hezuo yiliao zhidu* 新型农村合作医疗制度, abbreviato spesso in *xinnonghe* 新农合), uno schema assicurativo di mutuo aiuto amministrato a livello di contea e sostenuto da ingenti sussidi pubblici, atto a coprire parzialmente le spese per trattamenti ospedalieri. L'obiettivo dichiarato della reintroduzione di forme assicurative, fortemente sostenuta dal gruppo dirigente guidato da Hu Jintao e Wen Jiabao, è quello di garantire migliore accesso ai servizi sanitari, ponendo con ciò le basi per maggiori stabilità sociale e economica, messe a rischio da scarsa equità e impoverimento a causa di malattia.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> La dizione "riforma sanitaria" (*yigai* 医改) viene spesso erroneamente associata alla sola riforma avviata dall'amministrazione Hu-Wen nel 2002-2003. In realtà, tale dizione era in uso anche per indicare le politiche di riforma varate nei primi anni Ottanta.

<sup>33</sup> Per un'introduzione sulle problematiche del sistema sanitario cinese e il relativo programma di riforma avviato nel 2002-2003, vedi Brombal, "Health sector reforms in contemporary China", cit., pp. 100-123.

<sup>34</sup> Ivi, p.103.

L'introduzione del citato Nuovo Schema Medico Cooperativo, avviata nel 2003, viene considerata dal discorso ufficiale e dai media che se ne fanno portavoce come un successo: in soli quattro anni, lo schema arriva a coprire oltre il 90% della popolazione rurale.<sup>35</sup> A prescindere dal discorso ufficiale e la grancassa mediatica a esso funzionale (cfr. Fig. 1, Assicurazione sanitaria rurale e propaganda governativa), rimane tuttavia per le autorità cinesi la necessità di valutare nel dettaglio l'impatto dell'assicurazione sanitaria. Un aspetto, questo, giustificato operativamente dall'esigenza di pianificare gli investimenti governativi nella sanità, nonché informato dal punto di vista politico-ideologico dalla sempre più diffusa applicazione del concetto di "sviluppo scientifico", inserito nel 2007 nello Statuto del Pcc e inteso quale sviluppo "programmato con rigore, metodo, sistematicità, che si differenzi da una crescita selvaggia . . . [foriera di] disparità sociali e sperequazioni di ogni sorta".<sup>36</sup>

Fig. 1 - Assicurazione sanitaria rurale e propaganda governativa. Bollettino dello Schema Medico Cooperativo della contea di Ningcheng, Mongolia Interna, 2007



<sup>35</sup> Ivi, p.105.

<sup>36</sup> Marina Miranda, "La linea politica del Pcc nell'anno delle crisi e delle olimpiadi", in Carla Meneguzzi Rostagni (a cura di), *La Cina luci e ombre. Evoluzione politica e relazioni esterne dopo Mao*, Franco Angeli, Milano, 2010, pp. 28-39, p. 37.

### 3.2.2 Fase Preparatoria

È in tale contesto, nonché sulla base di una lunga storia di cooperazione cominciata a metà anni Ottanta,<sup>37</sup> che Ministero della Sanità cinese e Cooperazione Italiana allo Sviluppo avviano nel 2007 consultazioni informali sulla possibilità di sviluppare un progetto di ricerca congiunto, al fine di produrre evidenze scientifiche atte a meglio indirizzare le politiche sanitarie rurali. Nel periodo preso considerazione, tale attività rientra pienamente nell'agenda di entrambe le istituzioni: nel caso della Cooperazione Italiana, in virtù di una spinta politica verso attività di supporto al *policy making* nei paesi beneficiari, accompagnata da un graduale disimpegno da operazioni di cooperazione classica (finanziariamente più onerose) basate sull'erogazione diretta o affidata di servizi alle popolazioni beneficiarie; nel caso del Ministero della Sanità cinese, sulla base dell'attenzione posta dal governo centrale e dal Partito alla produzione di evidenze scientifiche a supporto dello sviluppo delle politiche pubbliche e sociali.

Nel corso della fase preparatoria, su indicazione dei quadri dirigenti e politici delle rispettive istituzioni, personale operativo delle controparti concorda obiettivi e modalità generali della ricerca. Questi sono individuati nella valutazione del livello di accessibilità dei servizi sanitari nelle aree rurali della Cina centro-occidentale e nell'analisi dell'efficacia del Nuovo Schema Medico Cooperativo, da realizzarsi attraverso la raccolta di dati originali sul campo attraverso una campagna di interviste su base familiare (*household survey*). Una volta raggiunta un'intesa sulle caratteristiche generali dello studio, queste vengono sottoposte a dirigenti e quadri politici delle due istituzioni, corredate da una proposta di budget. L'approvazione interna e la successiva firma dell'accordo (il quale prevede la suddivisione dei costi e delle risorse umane da impiegare) fra le istituzioni segna l'avvio del progetto, e con esso delle fasi di ricerca che più da vicino interessano la nostra trattazione, ovvero: (a) definizione del protocollo di ricerca; (b) raccolta dati sul campo; (c) analisi dei dati raccolti; (d) comunicazione delle evidenze scientifiche.

---

<sup>37</sup> Vedi Cooperazione Italiana allo Sviluppo, *L'intervento della Cooperazione Italiana in Cina*, «UTL Pechino», 2010, <<http://sedi.esteri.it/utlpechino/italy/file/L'intervento%20della%20Cooperazione%20Italiana%20in%20Cina.pdf>> (01/14), pp. 41-46.

### 3.2.3 Definizione del protocollo di ricerca

La stesura del protocollo di ricerca viene affidata a un gruppo di lavoro congiunto sino-italiano, composto da personale tecnico che periodicamente riporta lo stato di avanzamento dei lavori ai rispettivi dirigenti. In questa fase, gli esperti cinesi si pronunciano negativamente sull'inclusione fra le tematiche oggetto di indagini dell'accesso ai servizi di sanità preventiva (in particolare vaccinazioni), proposta da parte italiana, proponendo di focalizzare l'attenzione della ricerca esclusivamente sull'accesso ai trattamenti curativi. La giustificazione addotta al rifiuto è il fatto che in merito non sussisterebbero problemi. Una posizione espressa con le parole "non v'è necessità di svolgere ricerca su questo aspetto" (*mei you biyao yanjiu zhe ge fangmian 没有必要研究这个方面*).<sup>38</sup> A ben vedere, il problema della irregolare copertura vaccinale è noto da tempo agli esperti del settore, e informazioni in merito iniziano a filtrare ed essere pubblicate anche sui media governativi.<sup>39</sup> Una problematica, questa, con ogni probabilità nota alla controparte cinese. In tale contesto, appare ragionevole ritenere che la presa di posizione dei ricercatori cinesi sia dovuta all'opportunità di aderire alla retorica governativa e le relative strategie di comunicazione e propaganda, centrate in quel particolare frangente temporale (fine 2007 - inizio 2008) sulla necessità di potenziare l'erogazione di servizi curativi. Un approccio complessivo, quello centrato sulla sanità curativa, giustificato peraltro dagli interessi degli ospedali e dei medici, fortemente interessati a un programma di spesa pubblica centrato sul finanziamento governativo di servizi curativi, più remunerativi rispetto all'erogazione di servizi preventivi.<sup>40</sup>

L'opposizione da parte cinese all'inclusione del tema delle vaccinazioni sottende peraltro un'altra dinamica, ovvero l'attenzione riservata dal Ministero della Sanità a tematiche ritenute sensibili dalle autorità locali. E' da notare infatti come la parte italiana avesse richiesto di inserire nei questionari da utilizzare nel corso della ricerca una domanda relativa a modalità e ammontare dei pagamenti dell'utenza per le vaccinazioni. Un pagamento, quel-

---

<sup>38</sup> Tale espressione fu utilizzata da un componente della squadra di ricerca cinese nel corso di un incontro preparatorio nell'inverno 2007-2008.

<sup>39</sup> Vedi ad es.: China Daily Online, *Eastern China Province Reports over 11,000 measles cases*, «China Daily», 2008, [http://www.chinadaily.com.cn/china/2008-05/23/content\\_6705744.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2008-05/23/content_6705744.htm) (01/14).

<sup>40</sup> Nel periodo considerato il bilancio degli ospedali è composto per il 90-95% dalle entrate derivanti dall'erogazione dei servizi curativi. Cfr. Daniele Brombal, "Salute e sanità pubblica in Cina, fra diritto e ragion di Stato", *Inchiesta*, 171, 2011, pp. 86-96, p. 87.

lo per tali prestazioni, non permesso dalla normativa cinese.<sup>41</sup> Ebbene, nel caso in cui le attività di ricerca avessero trovato riscontri contrari alle disposizioni normative, ciò avrebbe potuto creare imbarazzo alle autorità provinciali, la cui collaborazione era fondamentale per realizzare il progetto di ricerca nonché, nell'ottica del Ministero della Sanità, altre attività di supervisione e collaborazione tecnica a livello locale. In vista della convocazione del primo comitato scientifico di progetto, cui avrebbero dovuto partecipare responsabili dei Dipartimenti di sanità provinciali (*sheng weisheng ting* 省卫生厅) delle tre province interessate dal progetto, viene dunque deciso di tralasciare, quantomeno *ufficialmente*, l'inclusione delle vaccinazioni nelle attività di ricerca.<sup>42</sup>

Non sorprende in tale contesto che l'inclusione delle autorità locali nel comitato scientifico, organo atto a deliberare il protocollo di ricerca e a vagliare, una volta concluse le attività, il rapporto contenente i risultati della ricerca, venga utilizzato dalla controparte cinese come strumento atto a garantire la necessaria copertura politico-istituzionale del progetto da parte delle autorità locali. Ufficialmente intesi a definire in maniera "scientifica" (*kexue* 科学)<sup>43</sup> procedure e strumenti di ricerca,<sup>44</sup> i lavori del primo comitato scientifico dedicano infatti uno spazio considerevole alla discussione sulle modalità di *utilizzo* e *diffusione* delle evidenze scientifiche che sarebbero state prodotte dallo studio. La preoccupazione principale delle autorità provinciali pare quella di assicurarsi che i risultati dello studio non siano utilizzati per la valutazione (*pinggu* 评估) dei rispettivi funzionari, che le conclusioni non propongano un raffronto fra le *performance* delle diverse province e che, ad ogni buon conto, i risultati rimangano segreti, non accessibili al pubblico

---

<sup>41</sup> Quanguo renmin daibiao dahui changwu weiyuanhui 全国人民代表大会常务委员 (Comitato Permanente dell'Assemblea Nazionale del Popolo), *Zhonghua renmin gongheguo chuanranbing fangzhi fa [2004 xiuding]* 中华人民共和国传染病防治法[2004修订](Legge della Repubblica Popolare Cinese sulla prevenzione e trattamento delle malattie infettive, revisione 2004), 2004, art. 15.

<sup>42</sup> Il lavoro di raccolta dati attraverso *household survey* su vaccinazioni e relativi pagamenti fu svolto comunque sul campo. Tuttavia, le parti concordarono di conservare i dati per esclusivo uso interno.

<sup>43</sup> Come si vedrà ancora nel corso della trattazione, il ricorso al concetto di *kexue* e alla necessità di ispirarvi la condotta nel corso del lavoro di ricerca, è stato assai frequente durante i lavori del caso preso in esame. È significativo notare come questo termine venga spesso utilizzato attribuendovi un valore privo di riferimenti strettamente scientifici, ma piuttosto quale quasi sinonimo di "razionale", talvolta scivolando verso i concetti di "appropriato" e/o "opportuno", con riferimento al clima politico prevalente.

<sup>44</sup> Oltre a personale tecnico delle due controparti e quadri governativi delle province interessate, fanno parte del comitato scientifico esperti cinesi e internazionali, chiamati a dare il proprio contributo alla definizione del protocollo di ricerca.

(*baomi* 保密). Soltanto una volta ottenute sufficienti rassicurazioni dai funzionari del Ministero della Sanità su questi punti, i funzionari deliberano il protocollo di ricerca, dando il loro placet all'avvio delle attività di raccolta dati sul campo.<sup>45</sup>

### 3.2.4 Attività di ricerca sul campo

Il protocollo prevede la realizzazione di uno studio quantitativo, da realizzarsi su dati raccolti sul campo su di un campione compreso fra 3.000 e 3.600 famiglie residenti in aree rurali delle tre province prese in considerazione. Per ogni provincia, vengono selezionate due contee aventi popolazione, area e reddito pro-capite medio in linea con i valori medi della rispettiva area geografica.<sup>46</sup> Le variabili principali dello studio sono individuate in: accesso ai servizi sanitari e livello di rimborso assicurativo per servizi curativi (variabili dipendenti); status socioeconomico e copertura assicurativa (variabili indipendenti).

Le attività di ricerca sul campo prendono l'avvio nella primavera del 2008, con una *pilot survey* atta a testare la bontà di procedure e strumenti di ricerca. Il lavoro si svolge in una contea situata 250 km a sud di Pechino, caratterizzata da condizioni socioeconomiche e logistiche simili a quelle che avrebbero caratterizzato le altre aree interessate dalle attività di ricerca. La *pilot survey* viene concordata preventivamente con le autorità di contea in termini di strumenti (copia del questionario viene inviata ai locali *prima* dell'arrivo dei ricercatori sul campo), tempi, modalità e luoghi. Operativamente, lo svolgimento della missione sul campo viene affidato a un gruppo di cinque ricercatori impiegati dal Ministero della Sanità, il quale gestisce le comunicazioni con le autorità locali attinenti alla ricerca. La presenza di ricercatori espatriati è limitata a un ricercatore, incaricato di coadiuvare i colleghi cinesi ed effettuare un controllo di qualità, tramite la partecipazione a tutte le operazioni connesse alla realizzazione dell'indagine sul terreno.

Una volta giunti sul campo, la raccolta dati nei villaggi rurali della zona viene organizzata seguendo la prassi usuale adoperata in Cina, che prevede l'accompagnamento dei ricercatori incaricati di svolgere le interviste da par-

---

<sup>45</sup> E' da notare come gli esiti della discussione iniziata in sede di comitato scientifico con i responsabili provinciali si sia infine chiusa con un accordo informale nel corso del ricevimento organizzato a conclusione dei lavori.

<sup>46</sup> I livelli amministrativi sub-provinciali nelle aree rurali sono, da quello superiore a quello inferiore, i seguenti: prefettura (*shi* 市); contea (*xian* 县); township (*xiang* 乡); villaggio amministrativo (*xingzheng cun* 行政村); villaggio naturale (*ziran cun* 自然村).

te di funzionari locali, in questo caso personale dei dipartimenti sanitari di contea e di *township*, nonché quadri di villaggio. Le attività si svolgono regolarmente, permettendo la raccolta di questionari secondo tempi e modalità previsti. Tuttavia, il coinvolgimento di funzionari locali nelle fasi operative comporta, per stessa ammissione dei ricercatori del Ministero della Sanità, problematiche in grado di inficiare attendibilità e qualità complessiva dei dati raccolti. In specie, l'atteggiamento invasivo da parte dei locali porta a (a) difficile controllo della definizione del campione, con potenziali ricadute negative sulla rappresentatività dello stesso; (b) difficile accesso fisico ad aree relativamente remote, distanti dalle maggiori vie di comunicazione, pur se incluse nella lista delle aree da includere nelle operazioni; (c) reticenza da parte degli intervistati a rispondere a domande relative alle modalità di erogazione del servizio sanitario e assicurativo, qualora il ricercatore sia accompagnato da un funzionario locale durante l'intervista.

La presa di coscienza di tali problematiche da parte dei ricercatori del Ministero della Sanità porta, una volta conclusa la *pilot survey*, alla definizione di prassi operative più rigide, atte a controbilanciare il controllo esercitato dalle autorità locali. Queste prevedono: (a) definizione *prima* della visita sul campo delle aree geografiche potenzialmente oggetto di ricerca all'interno delle contee selezionate, sulla base di indicatori socioeconomici e condizioni logistiche; (b) affidamento delle attività di ricerca a personale di ricerca ausiliario non inserito nella compagine governativa sanitaria locale, da reclutare e addestrare sul campo attraverso scuole professionali (*zhiye peixun xuexiao* 职业培训学校) per personale infermieristico, non dipendenti dunque amministrativamente e/o finanziariamente dalle autorità sanitarie delle aree interessate dalla ricerca;<sup>47</sup> (c) concentrazione del maggior numero di ricercatori (sino a 10-12, numero del personale di ricerca ausiliario impiegato in ognuna delle province interessate dallo studio) nello stesso villaggio nello stesso lasso temporale, al fine di limitare quanto più possibile l'affiancamento di funzionari governativi e/o quadri di villaggio ai singoli intervistatori.

Significativamente queste disposizioni, definite dalla squadra di ricerca congiunta sino-italiana, sono avallate dal personale del Ministero della Sanità sulla base di una piena consapevolezza dei rischi di possibile manipolazione esercitata da parte dei funzionari locali. Tali misure producono nel corso delle attività di ricerca (estate 2008) un netto miglioramento nella capacità dei ricercatori di controllare e condurre le operazioni sul campo. Esse,

---

<sup>47</sup> Le scuole di formazione professionale dipendono dai dipartimenti per l'educazione (*jiayubu* 教育部门).

tuttavia, non riescono a costituire un rimedio definitivo alle ingerenze da parte di funzionari locali. Il coinvolgimento di quest'ultimi rimane, infatti, essenziale per garantire condizioni minime di logistica sul terreno, incluse le comunicazioni con i diversi villaggi, nonché vitto, alloggio e trasporti per la squadra di ricerca, composta generalmente da quattro ricercatori del Ministero della Sanità, 10-12 unità di personale ausiliario di ricerca in veste di *investigators* e un ricercatore della Cooperazione Italiana. Laddove coinvolte per necessità logistiche nelle attività di raccolta dati, le autorità locali tendono sistematicamente a "guidare" il gruppo di ricercatori impegnati nell'attività di *household survey* lontano da aree abitate da contadini con condizioni di vita povere e una salute precaria. In uno dei villaggi visitati, i ricercatori sono invitati a non svolgere interviste presso un gruppo di case discosto dal centro di villaggio, poiché, secondo un quadro locale, "laggiù sono tutti sordomuti, non capirebbero le domande né sarebbero in grado di rispondere".<sup>48</sup> Un'affermazione rivelatasi non corretta: piuttosto, la visita alle famiglie la cui inclusione nello studio era stata sconsigliata rivela condizioni di particolare privazione. In un altro caso, un quadro locale cerca di impedire l'intervista a una famiglia, con il pretesto che i suoi componenti siano mentalmente instabili. L'intervista, condotta nonostante le rimostranze delle autorità di villaggio (peraltro non così forti da mettere a rischio lo svolgimento delle attività di ricerca in corso nell'area), permette in seguito di appurare come lì vivano una donna affetta da tumore all'utero, il cui trattamento aveva condotto la famiglia a estrema povertà, assieme una bambina di circa quattro anni d'età, abbandonata dai genitori presumibilmente perché affetta da labbro leporino.<sup>49</sup> La bambina è ufficialmente sconosciuta alle autorità sanitarie e dunque non vaccinata, una situazione in grado di generare grande imbarazzo alle autorità locali.<sup>50</sup>

A prescindere dal caso specifico (talvolta grottesco, come negli esempi citati poc'anzi), è evidente come tali evenienze possano, se reiterate, costituire un problema in termini di rappresentatività del campione considerato. In termini politici, tali casi possono essere considerati come indicativi di un fenomeno più ampio, attestato in letteratura, secondo cui la presenza di inte-

---

<sup>48</sup> Doc Intervista #0627c, 2008.

<sup>49</sup> Doc Intervista #0629, 2008.

<sup>50</sup> È da notare come in entrambi i casi i componenti delle famiglie la cui intervista era "sconsigliata" dalle autorità locali fossero già stati inseriti in fase di definizione del campione fra quanti avrebbero dovuto essere coinvolti nelle attività di ricerca. Da qui l'insistenza del ricercatore nel procedere all'intervista, seguita dalle rimostranze (talvolta grottesche) dei quadri di villaggio.

ressi particolari a livello locale restringe in maniera considerevole l'accesso al campo, ovvero lo spazio (fisico e sociale) nel quale i dati e le informazioni necessarie alla ricerca sono reperibili.<sup>51</sup> Nei casi in questione, è evidente come l'interesse predominante sia quello dei funzionari locali, preoccupati che le attività di ricerca e i materiali raccolti attraverso le stesse non possano essere utilizzati per valutare negativamente il loro operato. Preoccupazioni che, come vedremo, lasciano spazio a simili considerazioni nel corso delle attività di analisi dati. Questa volta, però, da parte del personale del Ministero della Sanità.

### 3.2.5 Attività di analisi dei dati

Una volta raccolti tutti i questionari sul campo, questi vengono trasportati in formato cartaceo a Pechino e trascritti in tabelle elettroniche formato excel dai ricercatori del Ministero della Sanità. Durante il periodo di trascrizione, le copie cartacee restano accessibili al personale italiano incaricato di supervisionare il lavoro. Il lavoro di trascrizione in formato elettronico è necessario a processare in una fase successiva i dati attraverso un software statistico, al fine di definire se la correlazione fra le diverse variabili sia o meno statisticamente significativa. Durante il processo di definizione del modello statistico da adottare per lo studio, una prima analisi dei dati viene condotta dal personale cinese relativamente al livello assoluto di accessibilità dei servizi ospedalieri (agosto-settembre 2008). Il *proxy* attraverso cui viene misurato il grado di accessibilità al servizio sanitario è quello delle "necessità sanitarie non soddisfatte" (*unmet health care need*), ovvero lo stato di incapacità di un individuo di accedere alle cure in caso di necessità. Nel caso specifico, la necessità di trattamento in regime di ricovero ospedaliero viene considerata come non soddisfatta nel caso in cui, a fronte di una prescrizione di ricovero fatta al singolo utente nei dodici mesi precedenti allo svolgimento dell'intervista, questi non era stato in grado, per una qualsivoglia ragione, di ricevere il trattamento stesso. I risultati dell'analisi svolta dal personale cinese su tali dati e consegnato in via informale allo staff della Cooperazione Italiana riportano come il tasso di mancata ospedalizzazione sull'intero campione considerato sia attorno al 30%. Ad un controllo svolto sugli stessi dati da parte del personale italiano (che ha a disposizione l'intero set di dati in

---

<sup>51</sup> Lily Tsai, "Quantitative Research and Issues of Political Sensitivity in Rural China", cit., pp. 246-265.

formato excel), tuttavia, risulta un tasso del 45%, assai superiore dunque a quello riportato dai ricercatori cinesi.

Alla richiesta di chiarimenti inoltrata per le vie brevi da parte italiana segue da parte del responsabile statistico di progetto in forza al ministero della Sanità una spiegazione informale, fornita oralmente all'autore di questo articolo. 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 (cfr. nota <sup>21</sup>). E' da notare come il valore *proposto* dal Ministero della Sanità in questa fase (30%) sia in linea con il tasso di mancata ospedalizzazione nelle aree rurali censito dallo stesso Ministero quattro anni prima, attraverso l'Indagine nazionale sul servizio sanitario (*guojia weisheng fuwu diaocha* 国家卫生服务调查) del 2003.<sup>52</sup> Quest'indagine costituisce lo strumento principale di monitoraggio e valutazione delle *performance* del sistema sanitario cinese, cui viene data diffusione pubblica attraverso il sito internet ministeriale. E' evidente pertanto come produrre risultati largamente peggiori rispetto al 2003 (anno di avvio operativo delle nuove politiche di riforma sanitaria) rispetto al maggiore indicatore riferibile all'efficacia del sistema nel garantire accesso alle cure sia in questa fase fonte di notevoli grattacapi per i funzionari cinesi. Questo, infatti, li porrebbe in una posizione critica rispetto a una retorica governativa centrata in quel periodo sul miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni rurali, esponendoli potenzialmente a critiche da parte dei propri superiori, di organi di Partito, nonché di altri dipartimenti governativi.

Nel caso in questione, tuttavia, la questione viene risolta da parte italiana lasciando intendere, pur se informalmente, come i risultati scientifici dello studio non possano essere soggetti a compromesso, fermo restando la disponibilità (già espressa nel corso della fase preparatoria) a non rendere pubblici i dati. Rassicu-

---

<sup>52</sup> Weisheng bu tongji xinxi zhongxin 卫生部统计信息中心 (Centro per la statistica e l'informazione, Ministero della sanità), *Zhongguo weisheng fuwu diaocha yanjiu 2008 - Di si ci jiating jiankang xunwen diaocha fenxi baogao* 中国卫生服务调查研究 2008 - 第四次家庭健康询问调查分析报告 (Indagine sul servizio sanitario cinese 2008 - Rapporto della quarta campagna di ricerca sulla condizione sanitaria su base familiare), Weisheng bu 卫生部 (Ministero della sanità), Pechino, 2009. p. 50. Il rapporto è stato presentato nel corso del "The Senior Level Seminar on National Health Services Survey and Health Reform Monitoring and Evaluation of China", tenutosi il 2-3 dicembre 2009 a Pechino. Riferito principalmente all'indagine 2008, il rapporto contiene dati riferiti alle precedenti indagini, condotte nel 1993, 1998 e 2003. Una versione pubblica del rapporto è accessibile online all'indirizzo <<http://www.nhfpc.gov.cn/cmsresources/mohwsbwstjxxzx/cmsrsdocument/doc9911.pdf>> (01/14).

rati su questo punto, i ricercatori del Ministero (presumibilmente dopo un'opportuna consultazione interna) indicano come corretto il dato indicato dall'analisi prodotta da parte italiana (45%), giustificando la discrepanza precedente con un problema tecnico occorso in fase di analisi dei dati.

### 3.2.6 Comunicazione delle evidenze scientifiche

Il processo di comunicazione delle evidenze scientifiche viene inizialmente svolto interessando esclusivamente le controparti istituzionali del progetto di ricerca (Ministero della Sanità cinese, Ministero degli Affari Esteri Italiano) e le autorità governative delle province interessate dal progetto, cui sono presentati rapporti a esclusivo uso interno. Nel corso del comitato scientifico conclusivo, durante il quale vengono presentati i risultati della ricerca (autunno 2008), ricercatori e delegazioni provinciali si confrontano sui risultati dello studio, sviluppando raccomandazioni atte a migliorare le politiche locali in termini di copertura assicurativa.

La conclusione positiva del progetto nonostante le difficoltà incontrate, nonché il recepimento delle valutazioni in esso contenute in sede di comitato scientifico, portano il gruppo di ricerca sino-italiano a confrontarsi nel corso dell'inverno e della primavera 2008-2009 sulla possibilità di rendere accessibili i dati dello studio a una audience ristretta e selezionata, composta da personale tecnico di agenzie di cooperazione bilaterale e multilaterale, istituti di ricerca cinesi, nonché dipartimenti ministeriali cinesi con responsabilità nel settore socio-sanitario (in specie il Ministero per le Risorse Umane e la Previdenza Sociale, *renli ziyuan he shehui baozhang bu* 人力资源和社会保障部). Il processo di condivisione dei risultati viene tuttavia ostacolato dalla diffusione, a inizio 2009, dei risultati della nuova "Indagine nazionale sul servizio sanitario" (*guojia weisheng fuwu diaocha* 国家卫生服务调查), realizzata l'anno precedente utilizzando strumenti di ricerca simili a quelli impiegati dal progetto sino-italiano, su di un campione con caratteristiche demografiche comparabili. Le difficoltà sono dovute al fatto che l'Indagine descrive una situazione assai più rosea rispetto alle conclusioni dello studio sino-italiano. In particolare, prendendo a riferimento lo stesso indicatore menzionato nel paragrafo precedente, il mancato accesso ai servizi ospedalieri, l'Indagine pone tale valore al 25% (in lieve miglioramento rispetto a cinque anni prima), contro il già citato 45% della ricerca sino-italiana.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Weisheng bu tongji xinxi zhongxin (Centro per la statistica e l'informazione, Ministero della sanità), *Zhongguo weisheng fuwu diaocha yanjiu 2008*, cit., p.50.

In questo caso, la comprensibile titubanza della controparte cinese viene superata evitando una eccessiva visibilità per il personale del Ministero della Sanità coinvolto: nel giugno 2009, un seminario a porte chiuse, destinato a una cinquantina di rappresentanti delle istituzioni citate poc'anzi, si tiene presso l'Istituto Italiano di Cultura dell'Ambasciata d'Italia a Pechino.

#### 4. Considerazioni conclusive

Il caso di studio illustrato nei paragrafi precedenti offre una conferma della pervasività dei fenomeni di politicizzazione nell'intero ciclo di produzione delle evidenze scientifiche relative a temi di interesse pubblico, a cominciare dall'identificazione delle tematiche oggetto di ricerca (e contestualmente di quelle da *escludere*). Il processo di ricerca risulta essere plasmato da pressioni di natura socio-politica, in grado di delimitare, talvolta esprimendosi attraverso l'autocensura, l'azione dei ricercatori. Queste pressioni sono in termini generali riconducibili a quelle individuate in letteratura e già esposte nella sezione introduttiva del terzo paragrafo di questo articolo. In tal senso, sono indicativi dei limiti posti dal discorso ufficiale sia la mancata inclusione di determinate tematiche fra quelle fatte oggetto di ricerca (nel caso delle vaccinazioni, cfr. par. 3.2.3), sia il ricorso alla retorica della "scientificità" (*kexuexing* 科学性) in sede analisi dei dati (cfr. par. 3.2.5), al fine di indirizzarne le conclusioni verso numeri più "appropriati", ossia accettabili per superiori gerarchici e funzionari di partito dalla cui approvazione e appoggio dipendono finanziamenti e opportunità di carriera. A tali dinamiche, di natura centripeta e indicative del controllo esercitato dal governo centrale sulla ricerca, tanto in maniera diretta che indiretta, se ne affiancano altre di segno opposto. Quest'ultime sono evidenti in particolare nei reiterati tentativi da parte dei funzionari locali di restringere la libertà d'azione dei ricercatori nella fase di raccolta dati (cfr. par. 3.2.4) limitandone l'accesso al campo.

L'origine di queste dinamiche centripete e centrifughe può essere meglio compresa considerando la differenziazione degli interessi fra quanti coinvolti nelle attività di ricerca. Nel caso preso in considerazione, questi si strutturano essenzialmente in due campi distinti: da un lato, i funzionari e i ricercatori del Ministero della sanità, per i quali l'interesse principale costituisce nel dare seguito al proprio ruolo istituzionale di produzione di evidenze scientifiche atte al miglioramento delle politiche sanitarie, assicurandosi al contempo la continuazione e/o instaurazione di rapporti positivi (in termini di supporto finanziario e politico) con i propri superiori gerarchici all'interno

della burocrazia di riferimento, con le strutture di Partito e, in misura tuttavia marginale, con i partner internazionali. Dall'altro, i funzionari e quadri locali, di livello provinciale e inferiore, per i quali l'interesse principale è costituito dall'evitare valutazioni negative del proprio operato nelle aree di rispettiva giurisdizione, in particolare qualora vi sia il rischio che le attività di ricerca rilevino la presenza diffusa di pratiche contrarie alla normativa di riferimento, o discrepanze fra i dati riferiti attraverso i sistemi informativi di routine e le risultanze di attività di ricerca sul campo coordinate direttamente da enti governativi centrali. E' comprensibile dunque come i funzionari locali, le cui prospettive di promozione e carriera dipendono essenzialmente, oltre che da relazioni politiche e personali, dalle proprie performance di governo e le statistiche che le quantificano,<sup>54</sup> siano particolarmente sensibili alla raccolta di dati effettuata da agenzie governative nella aree sotto la propria giurisdizione.

È evidente come il fatto che ad essere protagonisti delle dinamiche di interferenza nei confronti del lavoro scientifico siano principalmente funzionari governativi non costituisca di per sé condizione sufficiente per caratterizzare le stesse dinamiche quali "politiche". Esse tuttavia acquistano tale natura qualora, come nel caso preso in considerazione, i comportamenti messi in atto da questi attori soddisfino due condizioni, ovvero (a) siano frutto di una precisa concezione del proprio interesse da parte di individui aventi simile funzione politica e/o ruolo socio-economico, i quali agendo consapevolmente secondo logiche comuni si configurano come gruppi d'interesse;<sup>55</sup> (b) siano leggibili come dinamiche di supporto o opposizione al sistema politico dominante, foriere dunque di sollecitazioni di natura politica, calibrate da quanti le mettono in atto sulla base del proprio interesse.<sup>56</sup> Esse, infine, hanno effetti *sul* processo decisionale, la cui efficacia può essere inficiata dal recepimento da parte dei quadri politici di dati non attendibili.

Questi fenomeni sono largamente attribuibili a una frammentazione degli interessi in seno alla società e al contesto politico, in particolare all'interno della burocrazia, e alla presenza (associata a questa frammentazione) di fenomeni di assoggettamento selettivo alle pressioni normative e amministra-

---

<sup>54</sup> In cinese, *shuzi chu guan* 数字出官, ovvero "essere promossi (o vedersi affidare un incarico) sulla base delle statistiche". Vedi Cai, "Between State and Peasant: Local Cadres and Statistical Reporting in Rural China", cit., p. 786.

<sup>55</sup> Sul concetto di gruppi d'interesse (*interest groups*), vedi Gabriel Almond, Bingham Powell, *Comparative Politics. A Developmental Approach*, Little Brown and Company, Boston, 1966, p. 75.

<sup>56</sup> Riguardo alle dinamiche di supporto/opposizione al sistema politico, si veda David Easton, "An Approach to the Analysis of Political Systems", *World Politics*, 9, 3, 1957, pp. 383-400.

tive a livello locale.<sup>57</sup> Si tratta in altri termini di dinamiche inquadrabili nella cornice analitica del *fragmented authoritarianism*. Tale concetto, sviluppato a partire dagli anni Ottanta da Kenneth Lieberthal, Michel Oksenberg e David Lampton, era originariamente inteso a descrivere i processi di negoziazione e compromesso frequenti in seno alla burocrazia cinese, sia in termini di relazioni fra centro e periferia, che fra diversi dipartimenti governativi.<sup>58</sup> Proprio lo sviluppo recente del concetto di *fragmented authoritarianism* offre nuovi stimoli alla ricerca sulla politicizzazione della produzione scientifica. Originariamente utilizzato per meglio comprendere le modalità di interazione esistenti nella burocrazia nella fase di implementazione delle politiche, ovvero *dopo* la definizione delle stesse (al fine di attribuirsi/accaparrarsene i benefici, minimizzando al contempo possibili ricadute negative), questo concetto è stato recentemente rielaborato dallo scienziato politico Andrew Mertha per analizzare le relazioni fra la sfera pubblica e privata, dando una interpretazione coerente delle pressioni esercitate da settori della burocrazia e della società nella fase di formulazione delle politiche, in un contesto dove “the process of policy making has become increasingly pluralized . . . [and] barriers to entry have been lowered”, e dove tuttavia sono ancora assenti forme di partecipazione democratica.<sup>59</sup> Secondo l’interpretazione di Mertha, in questo contesto attori precedentemente esclusi dall’arena politica, quali funzionari di secondo piano, media, ong, cittadini, ecc. avrebbero la possibilità, quantomeno in determinate situazioni, di farsi attori di cambiamento, proponendo visioni della realtà e dei problemi sociali alternative a quella dominante e/o rispetto a quella proposta, di volta in volta, dai loro antagonisti politici.<sup>60</sup>

L’evoluzione del concetto di *fragmented authoritarianism* porta a nuovi, stimolanti interrogativi circa i fenomeni di politicizzazione della produzione scientifica orientata alle politiche pubbliche. Questi interrogativi ruotano attorno alla capacità da parte di diversi attori di sviluppare rappresentazioni scientifiche (ovvero basate su metodologie rispondenti formalmente a criteri

---

<sup>57</sup> In merito, si veda in particolare il concetto di *local protectionism*, come articolato in Jean C. Oi, “The Role of the Local State in China’s Transitional Economy”, *The China Quarterly*, 144, 1995, pp. 1132-1149.

<sup>58</sup> Vedi in particolare Kenneth G. Lieberthal, David M. Lampton (a cura di), *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, University of California Press, Berkeley, 1992. Vedi anche: Kenneth G. Lieberthal, Michel Oksenberg (a cura di), *Policy Making in China. Leaders, Structures, and Processes*, Princeton University Press, Princeton, 1988.

<sup>59</sup> Andrew Mertha, “Fragmented Authoritarianism 2.0: Political Pluralization in the Chinese Policy Process”, *The China Quarterly*, 200, 2009, pp. 995-1012, p. 995.

<sup>60</sup> Ivi, pp. 995-1012.

di scientificità) alternative circa lo stesso fenomeno, alle dinamiche di interazione fra questi attori nel cercare di mediare un compromesso per una visione condivisa di tale rappresentazione scientifica e, infine, la possibilità di utilizzare tali rappresentazioni scientifiche per promuovere la formulazione di politiche simpatetiche agli interessi di un attore specifico. La risposta a tali interrogativi rimanda a nuovi, più articolati lavori di ricerca, cui l'autore spera di aver contribuito con il presente articolo.

### Bibliografia

- Gabriel Almond, Bingham Powell, *Comparative Politics. A Developmental Approach*, Little Brown and Company, Boston, 1966.
- Alana Boland, "The Three Gorges Debate and Scientific Decision-Making in China", *China Information*, 13, 1, 1998, pp. 25-42.
- Pierre Bourdieu, *Il Mestiere di Scienziato. Corso al College de France 2000-2001*, Feltrinelli, Milano, 2003.
- Daniele Brombal, "Salute e sanità pubblica in Cina, fra diritto e ragioni di Stato", *Inchiesta*, 171, 2011, pp. 86-96.
- Daniele Brombal, "Health sector reforms in contemporary China. A political perspective", in Kjeld Erik Brødsgaard (a cura di), *Globalization and Public Sector Reform in China*, Routledge, New York, 2014, pp.100-123.
- Yongshun Cai, "Between State and Peasant: Local Cadres and Statistical Reporting in Rural China", *The China Quarterly*, 163, 2000, pp. 783-805.
- China Daily Online, *Eastern China Province Reports over 11,000 measles cases*, «China Daily», 2008, [http://www.chinadaily.com.cn/china/2008-05/23/content\\_6705744.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2008-05/23/content_6705744.htm) (01/14).
- Congressional Executive Commission on China, *Soil Contamination Data Remains a State Secret Leaving Citizens Uninformed About Potential Pollution Hazards*, «Congressional Executive Commission on China», 2013, <<http://www.cecc.gov/publications/commission-analysis/soil-contamination-data-remains-a-state-secret-leaving-citizens>> (01/14).
- Cooperazione Italiana allo Sviluppo, *L'intervento della Cooperazione Italiana in Cina*, «UTL Pechino», 2010, <<http://sedi.esteri.it/utlpechino/italy/file/L'intervento%20della%20Cooperazione%20Italiana%20in%20Cina.pdf>> (01/14).
- Deng Xiaoping 邓小平, *Deng Xiaoping Wenxuan - di er juan 邓小平文选 — 第二卷* (Lavori scelti di Deng Xiaoping, secondo volume), Renmin Chubanshe 人民出版社, Pechino, 1993.

- Elizabeth Economy, "Environmental Enforcement in China," in Kristen A. Day (a cura di), *China's Environment and the Challenge of Sustainable Development*, M.E. Sharpe, Armonk, 2005, pp. 102-120.
- Benjamin A. Elman, *A Cultural History of Modern Science in China*, Harvard University Press, Boston, 2006.
- David Easton, "An Approach to the Analysis of Political Systems", *World Politics*, 9, 3, 1957, pp. 383-400.
- Susan Greenhalgh, *Just One Child. Science and Policy in Deng's China*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 2008.
- Maria Heimer, Stig Thøgersen (a cura di), *Doing Fieldwork in China*. Nordic Institute of Asian Studies, Copenhagen, 2006.
- Robert Hoppe, "Policy analysis, science and politics: from 'speaking truth to power' to 'making sense together'", *Science and Public Policy*, 26, 3, 1999, pp. 201-210.
- Iacob N. Koch-Weser, *The Reliability of China's Economic Data: An Analysis of National Output*, U.S.-China Economic and Security Review Commission Staff Research Project, 2013.
- Sheila Jasanoff, *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers*, Harvard University Press, Boston, 1990.
- Willy Wo-Lap Lam, *Chinese Politics in the Hu Jintao Era, New Leaders, New Challenges*, M.E. Sharpe, New York, 2006.
- Bruno Latour, Steve Woolgar, *Laboratory Life. The Construction of Scientific Facts (Second Edition)*, Princeton University Press, Princeton, 1986.
- Kenneth G. Lieberthal, Michel Oksenberg (a cura di), *Policy Making in China. Leaders, Structures, and Processes*, Princeton University Press, Princeton, 1988.
- Kenneth G. Lieberthal, David M. Lampton (a cura di), *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, University of California Press, Berkeley, 1992.
- Charles E. Lindblom, *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*, Basic Books, New York, 1977.
- Perry Link, *An Anatomy of Chinese*, Harvard University Press, Cambridge, 2013.
- Lawrence M. Mead, "Policy Research: The Field Dimension", articolo presentato alla conferenza dell'*Association for Public Policy and Management*, Atlanta, 30/11/2004.
- Qingyue Meng et al., "Trends in Access to Health Services and Financial Protection in China between 2003 and 2011: A Cross-Sectional Study", *Lancet*, 379, 2012, pp. 805-814.

- Quanguo renmin daibiao dahui changwu weiyuanhui 全国人民代表大会常务委员 (Comitato Permanente dell'Assemblea Nazionale del Popolo), *Zhonghua renmin gongheguo chuanranbing fangzhi fa [2004 xiuding]*  
 中华人民共和国传染病防治法[2004修订](Legge della Repubblica Popolare Cinese sulla prevenzione e trattamento delle malattie infettive, revisione 2004), 2004.
- Giovanna Merli, Adrian E. Raftery, "Are births underreported in rural China? Manipulation of statistical records in response to China's population policies", *Demography*, 37, 1, 2000, pp. 109-126.
- Andrew Mertha, "Fragmented Authoritarianism 2.0: Political Pluralization in the Chinese Policy Process", *The China Quarterly*, 200, 2009, pp. 995-1012.
- Marina Miranda, "Mediazione e "visione scientifica": Hu Jintao al XVII Congresso del Pcc", *Mondo Cinese*, 133, 2007, pp. 5-18.
- Marina Miranda, "La linea politica del Pcc nell'anno delle crisi e delle olimpiadi", in Carla Meneguzzi Rostagni (a cura di), *La Cina luci e ombre. Evoluzione politica e relazioni esterne dopo Mao*, Franco Angeli, Milano, 2010, pp. 28-39.
- Jean C. Oi, "The Role of the Local State in China's Transitional Economy", *The China Quarterly*, 144, 1995, pp. 1132-1149.
- Joseph S. Ross, Cary P. Gross, "Policy Research: Using Evidence to Improve Healthcare Delivery Systems", *Circulation*, 119, 2009, pp. 891-898.
- Tony Saich, *Governance and Politics of China*, Teza edizione, Palgrave & McMillan, Houndmills, 2011.
- Michael Schoenals, *Doing Things with Words in Chinese Politics: Five Studies*, Berkeley: Center for Chinese Studies, 1992.
- Etel Solingen, "Between Markets and the State. Scientists in Comparative Perspective", in Sheila Yasanoff (a cura di), *Comparative Science and Technology Policy*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 1997, pp. 48-68.
- Jonathan D. Spence, *The Search for Modern China*, W.W. Norton & Company, New York, 1999.
- Lev Tolstoj, *Anna Karenina*, traduzione di Leone Ginzburg, Einaudi, Torino, 1993 [1877].
- Lily Tsai, "Quantitative Research and Issues of Political Sensitivity in Rural China", in Allen Carlson et al. (a cura di), *Contemporary Chinese Politics. New Sources, Methods, and Field Strategies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 246-265.

UK Office for Public Management, *The Impact of Research on Policy Making and Practice: Current Status and Ways Forward. Literature Review - Report for the Audit Commission*, UK Office for Public Management, London, 2005.

Weisheng bu tongji xinxi zhongxin 卫生部统计信息中心 (Centro per la statistica e l'informazione, Ministero della sanità), *Zhongguo weisheng fuwu diaocha yanjiu 2008 - Di si ci jiating jiankang xunwen diaocha fenxi baogao* 中国卫生服务调查研究 2008 - 第四次家庭健康询问调查分析报告 (Indagine sul servizio sanitario cinese 2008 - Rapporto della quarta campagna di ricerca sulla condizione sanitaria su base familiare), Weisheng bu 卫生部 (Ministero della sanità), Pechino, 2009.