RIVISTA QUADRIMESTRALE DI DIRITTO DELL'AMBIENTE

Numero 1 - 2016

Dou Du

La partecipazione al processo decisionale in materia ambientale. Le prospettive delle vicende PX



G. Giappichelli editore

Dou Du

La partecipazione al processo decisionale in materia ambientale. Le prospettive delle vicende PX.

INDICE: 1. Questioni preliminari – 2. Uno dei possibili canali per la partecipazione popolare: analisi e caratterizzazione della natura dei vari tipi rischi relativi agli incidenti di massa – 3. Mancanza di democrazia nell'operato dell'amministrazione: tipologie di rischio di incidenti di massa e difficoltà nella realizzazione della partecipazione popolare – 4. Dal disordine all'ordine: la norme amministrative relative alla partecipazione pubblica delle decisioni strategiche riguardanti l'ambiente – 5. Conclusioni – 6. Bibliografia.

1. Questioni preliminari

La Commissione di Riforma e Sviluppo Nazionale della RPC (d'ora in avanti abbreviata come CRSN) ha lanciato ufficialmente, a partire dal 2006, il Piano strutturale interno all'11° Piano Quinquennale per la costruzione degli impianti di PX (d'ora in poi abbreviato come Piano dei PX). Tale piano afferma che, nell'ambito del quinquennio dell'11° Piano Quinquennale¹, lo stato richiede: la pianificazione di un'estensione pari a quattro volte degli impianti petrolchimici nella municipalità di Tianjing; un aumento pari a 183 tonnellate nella capacità di produzione; un piano di unificazione delle raffinerie della provincia del Fujian che includa sei impianti di PX e un aumento di 415 tonnellate nella capacità di produzione. Tuttavia, proteste di massa contrarie ai progetti relativi ai PX si sono succedute a turno presso Chengdu, Nanjing, Qingdao, la provincia del Fujian, Dalian etc., ovunque, la questione dei PX ha dato vita ad una sorta di "circolo vizioso": una volta che i residenti di una delle aree interessate hanno iniziato a protestare per la chiusura di un impianto, gli altri li hanno seguiti a catena², rendendo

¹ [N.d.t.] 2006-2010.

Si veda l'articolo apparso su un settimanale che si occupa di questioni relative allo stato di diritto: *Il gioco di interessi dietro ai progetti relativi ai PX*, http://www.legalweekly.cn/index.php/Index/article/id/2717, consultato il 25/09/2015 alle 22:23.

ardua la messa in pratica del Piano dei PX voluto dal CRSN. Ad esempio, a Giugno del 2007, gli abitanti della città di Xiamen si sono messi collettivamente in marcia per fare pressione sul governo locale; successivamente, le proteste relative ai PX hanno visto confluire gli abitanti presso il distretto di Haicang e, infine, l'evento relativo a tale incidente di massa³, si è concluso a Zhangzhou. Un altro episodio è accaduto nell'Agosto 2011, a causa dell'arrivo della tempesta tropicale Meihua presso Dalian dove le intemperie hanno fatto crollare una diga presso uno stabilimento di PX. Nonostante l'incidente non abbia portato a fuoriuscite di materiale, i residenti di Dalian hanno usato l'evento come pretesto per esprimere la propria forte opposizione agli stabilimenti in generale. Un ulteriore episodio che ha avuto luogo nel 2012, ha visto i cittadini di Ningbo pronunciare un risoluto "No" agli impianti per mezzo di azioni di dissenso quali di sit-in, distribuzione di volantini e ostruzione del traffico cittadino; la municipalità non ha potuto fare altro che sospendere la costruzione degli impianti di PX.

Per quanto riguarda la popolazione, la faccenda dei PX indispone molti a causa delle sue implicazioni in ambito ambientale e sanitario. Tuttavia, secondo quanto sostenuto dal Sistema internazionale integrato di nomenclatura e classificazione dei composti chimici e dall'Elenco delle sostanze chimiche pericolose, sia negli USA che in Australia che in altri paesi, il PX non è considerato un composto chimico pericoloso. Al di là del riconoscimento ufficiale riguardo alla sua pericolosità, la dannosità per la salute e la tossicità intrinseca del materiale, esso è stato utilizzato nell'ambito di norme per la protezione dagli incidenti industriali e i PX non fanno di per sé parte delle sostanze altamente pericolose o velenose. Neppure in Europa i PX sono classificati come sostanze dannose. L'Ufficio Generale di Controllo sulla Sicurezza della Produzione interno al Consiglio di Stato ha annunciato, congiuntamente ai relativi dipartimenti, che nell'Elenco delle sostanze chimiche

_

³ [N.d.t.] Il termine, 群体性事件 Qúntǐ xìng shìjiàn, comprende agitazioni sociali, rivolte, campagne di petizione etc.

pericolose, il PX è classificato come facilmente infiammabile, scarsamente velenoso, con un indice di infiammabilità prossimo a quello del cherosene, un indice di tossicità comparabile a quello della benzina e identico a quello del diesel. In altri paesi del mondo come gli Usa e il Giappone, l'industria petrolchimica produce PX su larga scala e senza problemi. Anche se esistessero dei rischi, sarebbero comunque controbilanciati dall'esistenza di un valido sistema di prevenzione. Allo stesso tempo, la funzione rivestita dai PX nell'attuale sviluppo economico che interessa la Cina e la richiesta di PX per attività fondamentali è estremamente importante. Data la carenza di suolo arabile della Cina, le fibre naturali non sono sufficienti per soddisfare i bisogni fondamentali per la vita delle persone; conseguentemente, la produzione di fibre di poliestere è essenziale. In base alle statistiche, nel 2009, la capacità annuale di produzione del PX raggiungeva già le 725 tonnellate; il prodotto utilizzabile raggiungeva le 480 tonnellate e, allo stesso tempo, la capacità di consumo sul mercato si aggirava attorno alle 817 tonnellate. Nel 2010, la capacità di consumo del mercato interno ha superato le 900 tonnellate, nonostante la quantità di PX negli ultimi anni non abbia fatto che aumentare autonomamente senza sosta, risulta ancora chiaro il divario esistente nei rispetti delle richieste del mercato. Nel 2012 la richiesta reale di PX in Cina si è attestata sulle 1385 tonnellate superando ampiamente il consumo a livello nazionale e costituendo il 32% della capacità di consumo a livello globale, mentre la produzione della Cina raggiungeva a malapena le 880 tonnellate, coprendo solo il 63% della richiesta⁴.

- 2. Uno dei possibili canali per la partecipazione popolare: analisi e caratterizzazione della natura dei vari tipi rischi relativi agli incidenti di massa
 - 2.1. Tipologie dei rischi relativi agli incidenti di massa

⁴ http://t.hexun.com/13778480/36776893_d.html, visitato il 25 Settembre 2015 alle 22:55.

Durante la prima fase relativa agli incidenti di massa, le ricerche hanno ipotizzato che la maggior parte delle persone in essi coinvolte fosse lì per ragioni specifiche; i partecipanti erano tutti spinti più o meno dalle stesse ragioni e dagli stessi propositi. Nello svolgersi della protesta si è arrivati a fare ricorso a mezzi radicali, perfino illegali, contravvenendo e minacciando spesso l'ordine sociale e le norme di pubblica sicurezza. Queste caratteristiche distruttive chiaramente appartenenti agli incidenti di massa in esame hanno certamente connotati negativi. Nelle ricerche che si sono susseguite riguardo lo sviluppo della società cinese, il concetto di incidente di massa ha gradualmente mutato la propria natura, non enfatizzando più ciecamente il suo carattere distruttivo, ma tenendo piuttosto in considerazione tutti i tipi di conflitti contraddittori insiti nella fase di trasformazione che interessa la Cina e i fenomeni relativi alla produzione di collisioni.

Le tipologie di rischio ambientale classificate come incidenti di massa⁵ rappresentano un tipo di incidenti di massa, ma tale classificazione può variare in maniera consistente. Una delle possibili differenze riguarda il fatto che non sia necessario che tali incidenti scaturiscano da un danneggiamento già avvenuto nei rispetti degli interessi delle persone coinvolte; alcune persone credono che alcune misure adottate oggi avranno un impatto negativo sui propri interessi in futuro. Per ciò che concerne i risultati della comparazione degli incidenti di massa relativi all'ambiente con altri incidenti di massa, quelli relativi all'ambiente hanno un impatto relativamente modesto in termini di ordine sociale. Anche quando le richieste dei protestanti vengono soddisfatte, ovvero quando le dispute giungono ad una soluzione, altri incidenti a carattere violento e distruttivo possono similmente manifestarsi producendo un danno comparativamente più grave per la stabilità sociale. In secondo luogo, riguardo i propositi dei partecipanti, gli incidenti di massa legati all'ambiente hanno obiettivi definiti, c'è una minore varietà

⁵ [N.d.t.] Corsivo della traduttrice.

di richieste a partire dagli interessi coinvolti, anche se i problemi all'apparenza simili, ad un esame più attento non risultano propriamente identici. Utilizzando come esempio l'incidente di Xiamen, avvenuto il 16 Dicembre 2007, il governo locale del Fujian ha dedicato una conferenza alla questione ed ha conseguentemente deciso di trasferire gli stabilimenti di PX e i residenti hanno, così, interrotto le marce dimostrative. Risulta chiaro che, in caso di soddisfazione delle richieste le azioni della comunità possono essere interrotte.

2.2. Partecipazione del pubblico

La partecipazione del pubblico è correlata agli interessi comuni e al beneficio della società e coinvolge le decisioni strategiche relative agli interessi politici, pubblici e governativi; oppure può essere collegata all'espressione di idee ed opinioni⁶. I sistemi di partecipazione pubblica nel diritto ambientale sono definiti come «l'inserimento del pubblico entro i confini della tutela ambientale, la possibilità di esercitare i propri diritti attraverso procedure e modalità sicure, la possibilità di partecipare a tutte le decisioni strategiche che riguardano l'ambiente e la conseguente garanzia che gli interessi diretti dei cittadini siano presi in dovuta considerazione nell'ambito di tali decisioni »⁷.

A seconda del fatto che la partecipazione pubblica ottenga una regolamentazione ragionevole o degli standard specifici, essa può essere differenziata come "partecipazione regolare" o "partecipazione non regolare". La cosiddetta partecipazione pubblica regolare, ovvero la partecipazione in forma legale di individui e associazioni attraverso canali sistematizzati, contribuisce razionalmente al decorso dei processi decisionali. Al contrario, la partecipazione pubblica non regolare indica una rottura del sistema e delle norme vigenti da parte del pubblico,

Wang Jin, Principi di diritto ambientale cinese, Casa Editrice dell'Università di Pechino, 2000, p. 100.

⁶ Li Yanfang, Studio sulla partecipazione pubblica nell'ambito del sistema di valutazione dell'impatto ambientale, Casa Editrice dell'Università del Popolo, 2004, p. 26.

oppure indica quelle azioni pubbliche "borderline" che possono essere considerate razionali, ma che infrangono la legge.

La partecipazione pubblica regolare può assumere tre livelli di significato. Il primo è quello della legittimità della partecipazione popolare, ovvero della partecipazione alle decisioni amministrative strategiche all'interno di un quadro legislativo e del sistema politico del paese. Il secondo è quello della razionalizzazione della partecipazione pubblica. Rispettivamente la razionalità, l'emotività e l'entusiasmo sono visti all'interno di un'analisi razionale della questione: stando alla normativa, gli obiettivi razionali sono definiti rispetto alla partecipazione del pubblico e occorre selezionare le modalità di partecipazione più appropriate. Il terzo, riguarda le procedure di partecipazione: il carattere razionale delle procedure deve rispecchiare le normative.

In base alle tre suddette questioni in relazione con l'analisi della faccenda dei PX, non è difficile comprendere che gli obiettivi principali degli incidenti di massa di Xiamen, Dalian, Ningbo e Kunming connessi al rischio ambientale erano quelli di definire e difendere i propri interessi e di richiedere al governo la cessazione delle edificazioni di impianti di PX o il trasferimento di quelli esistenti. Solo che i metodi utilizzati hanno finito per trascendere il quadro normativo, e la natura del risarcimento si è fatta in qualche modo autoreferenziale, facendo sì che l'episodio fosse classificabile come non regolare.

- 3. Mancanza di democrazia nell'operato dell'amministrazione: tipologie di rischio di incidenti di massa e difficoltà nella realizzazione della partecipazione popolare
- 3.1. Garanzia riguardo alla carenza di solidità delle procedure e dell'organizzazione della partecipazione pubblica

«Al fine di rendere l'amministrazione capace di migliorare la propria influenza, ogni paese deve ridurre il raggio d'azione dell'amministrazione stessa, migliorarla indirettamente tramite le

disposizioni diritto concrete del ed pro-attivo essere nell'implementazione di politiche che determinino gli orientamenti del potere»⁸, tale è lo sfondo delle trasformazioni che hanno interessato l'amministrazione delle più alte autorità esecutive. Riguardo il diritto amministrativo in senso tradizionale, le restrizioni delle funzionalità delle autorità amministrative sono andate diminuendo incessantemente. Nell'enfasi posta alla base del "potere di controllo", il diritto amministrativo è alla ricerca di novità, di meccanismi di incentivo e condizioni ancor più efficaci; in tal modo si adatta giornalmente alla varietà e alla complessità delle attività pubbliche per rendere sempre migliore il benessere della popolazione. Nell'ambito dei meccanismi relativi alle procedure democratiche dell'amministrazione atte a rendere effettiva la partecipazione popolare, bisogna fare uso dei processi decisionali in seno all'amministrazione. I cittadini, le persone giuridiche e le organizzazioni sociali, attraverso la diffusione delle informazioni e l'espressione delle proprie opinioni partecipano ai processi decisionali dell'amministrazione, per operare una trasformazione democratica di tali processi e la loro razionalizzazione e per garantire l'integrità di tali processi.

Per contrasto, Xiamen, Dalian e gli altri luoghi interessati dagli eventi relativi al PX, a partire dall'intero processo relativo alla pianificazione, fino al lancio e alla messa in opera del progetto, si è reso evidente in ogni momento il problema della scarsa partecipazione del pubblico, e ciò ha portato le decisioni dell'amministrazione ad essere deficitarie dal punto di vista democratico ed incapaci di garantire il benessere pubblico. Sembrerebbe che per quanto riguarda ciò che è concerne il pubblico interesse vi sia un'incapacità di stabilire canali legalmente riconosciuti per la partecipazione del pubblico ai processi decisionali amministrativi: non ci si approcciare a alle questioni rilevanti

Yang Jianshun, Differenziazione degli interessi pubblici nel diritto amministrativo. Metodo di studio per gli emendamenti alla costituzione e le politiche amministrative, in «Diritto amministrativo cinese successivo alla Costituzione_Antologia delle ricerche sul diritto amministrativo relative all'anno 2014 effettuate dalla China Law Society», Casa Editrice della China University of Political Science and Law, 2005.

dal punto di vista dei propri interessi, ma spesso, riguardo i processi decisionali dell'amministrazione, si esprime il proprio risentimento e si protesta attraverso incidenti di massa.

La partecipazione efficace del pubblico nell'ambito delle decisioni amministrative strategiche necessita della garanzia derivante da sistemi e prassi di partecipazione definite. Attualmente la Cina si trova relativamente indietro riguardo le disposizioni relative alle prassi e ai sistemi relativi alla partecipazione popolare riguardo le principali decisioni dell'amministrazione. Il grado di sistematizzazione è basso, sussiste una mancanza di coerenza, la garanzia sui sistemi e sulle prassi è scarsamente efficace⁹ e non si è in grado di garantire la validità della partecipazione ai processi decisionali.

Prendendo come esempio l'episodio relativo ai PX avvenuto a Xiamen, a Febbraio del 2004 il governo ha ratificato il lancio del progetto, nel Novembre 2006 sono iniziati i lavori e la messa in funzione

⁻

L'Articolo 4 della Legge sulla valutazione di impatto ambientale della Repubblica Popolare Cinese dichiara: «La valutazione di impatto ambientale deve essere obiettiva, aperta ed imparziale, e considerare l'impatto globalmente su vari fattori ambientali e sugli ecosistemi da essi generati in seguito all'implementazione dei piani o dei progetti di costruzione, e conseguentemente fornire la base scientifica per l'attività decisionale». Articolo 5: «Lo stato incoraggia tutte le unità rilevanti, gli esperti e il pubblico alla partecipazione alla valutazione di impatto ambientale secondo modalità appropriate». L'Articolo 11 «Le istituzioni responsabili per la predisposizione di piani specifici sono tenute a tenere conferenze con gli esperti e audizioni pubbliche o a sollecitare commenti e suggerimenti in altro modo nei riguardi delle bozze di valutazione d'impatto ambientale per quanto concerne le unità rilevanti, gli esperti e il pubblico. Ciò fatta eccezione per le circostanze relative a disposizioni di stato che devono rimanere confidenziali. Le istituzioni che predispongono i piani devono prendere seriamente in considerazione i commenti ed i suggerimenti sulle bozze di valutazione d'impatto ambientale per quanto concerne le unità rilevanti, gli esperti e il pubblico, e devono inoltre rendere specificamente conto in un rapporto riguardo l'adozione o meno di commenti e suggerimenti durante la revisione della valutazione d'impatto ambientale». L'Articolo 21: «Ad eccezione delle circostanze relative a disposizioni di stato che devono rimanere confidenziali, per quanto riguarda i progetti che hanno potenzialmente un alto impatto ambientale e che devono predisporsi della certificazione di valutazione di impatto ambientale, le unità edilizie devono tenere riunioni con gli esperti e audizioni pubbliche o sollecitare commenti e suggerimenti in altro modo nei riguardi delle bozze di valutazione d'impatto ambientale per quanto concerne le unità rilevanti, gli esperti e il pubblico prima di sottoporre ad approvazione la valutazione di impatto ambientale. La valutazione di impatto ambientale presentata dall'unità edilizia deve inoltre rendere specificamente conto in un rapporto riguardo l'adozione o meno di commenti e suggerimenti delle unità rilevanti, degli esperti o del pubblico».

era prevista per il 2008. Poco dopo l'inizio dei lavori, a Marzo del 2007, 105 membri della Conferenza Politica Consultiva del Popolo Cinese hanno firmato congiuntamente la Proposta di raccomandazione per il trasferimento degli impianti di PX del distretto di Haicang presso Xiamen, presentata nel periodo del Congresso Nazionale del Popolo e della Conferenza Consultiva Politica del Popolo Cinese. Probabilmente si credeva che i centri abitati si trovassero troppo vicini all'impianto e che, in caso di fuoriuscita di materiali o di esplosioni, milioni di persone a Xiamen sarebbero state in pericolo. Ad ogni modo, i dipartimenti interessati a livello nazionale e la municipalità di Xiamen non hanno accettato la proposta di questi 105 membri della Conferenza Politica Consultiva del Popolo Cinese. Fino ad ora, il progetto relativo ai PX di Xiamen non era entrato nella visuale del pubblico. Questo tipo di eventi avrebbero potuto costituire una minaccia potenziale per l'ambiente ed il progetto avrebbe potuto influenzare la vita degli abitanti di Xiamen. Inoltre, quando il progetto era stato lanciato, non era stato dato sufficientemente ascolto alle proposte e non si erano neppure date spiegazioni agli abitanti della città in merito alle finalità del progetto dei PX. Dato che la popolazione non ha avuto modo di partecipare alle procedure di formulazione delle politiche, in caso di scontento riguardo tali politiche, sarebbe inevitabile che vengano messe in atto delle proteste dal momento che tali politiche vengono implementate.

Nel caso in cui il sistema delle decisioni strategiche dell'amministrazione richieda in maniera obbligatoria la partecipazione del pubblico e in cui le attività di quest'ultimo dovessero sottostare a determinati standard, si dovrà dunque provvedere alla formulazione di politiche e all'attivazione di piattaforme relativamente agli interessi pertinenti e, successivamente, si potranno diminuire le resistenze relative ai processi d'implementazione di politiche ed aumentare la partecipazione popolare benché ciò possa significare un facile aumento degli elementi di instabilità. Il risultato di ciò è che attraverso un relativo perfezionamento del sistema legale si predispongano delle norme relativamente alla partecipazione pubblica ai processi decisionali. Ciò accrescerebbe la

natura razionale e democratica delle attività decisionali: un requisito che appare ora essenziale. «Seguendo ampiamente i contenuti della Costituzione e delle leggi si attribuiscono ai cittadini i diritti civili e i prerequisiti libertari e si risponde a quanto stabilito da disposizioni con la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali in termini di contenuti, metodi e canali, inoltre si utilizza lo strumento legale in maniera fissa e regolare; in accordo con la legge si definiscono razionalmente ed appropriatamente le procedure di partecipazione dei cittadini»¹⁰.

3.2 Carenze relative al diritto d'informazione nell'ambito della partecipazione pubblica

«L'amministrazione di qualsiasi sistema burocratico si prodiga per mantenere confidenziali i propri intenti e le informazioni in proprio possesso, di aumentare la propria posizione di vantaggio in termini di informazione¹¹». Ma questo tipo di "posizione di vantaggio" risulta in conflitto con il concetto moderno di democrazia, «Il potere di nascondere la verità esercitato dal governo mina il vigore del governo stesso»¹², la partecipazione pubblica alle decisioni strategiche importanti prese dal governo non può prescindere dalla pubblicazione delle informazioni. La mancata pubblicazione delle informazioni lede il diritto dei cittadini ad essere informati e ancor di più la possibilità che essi hanno di partecipare effettivamente. «Riguardo la partecipazione ai processi amministrativi, il punto cruciale risulta essere il convergere degli obiettivi, delle procedure e dei risultati delle autorità amministrative e del pubblico, ma alla base di ciò vi è la condivisione delle informazioni»¹³. Allo stesso tempo, il livello

Hughes O. E, *Introduzione alla pubblica amministrazione*, Casa Editrice dell'Università del Popolo di Pechino, 2001, p. 48.

House of Representative del Congresso degli Stati Uniti, Report del comitato per la libera informazione, (1976).

Yang Jianshun, Analisi sul pubblico interesse nel diritto amministrativo. Metodo di studio per le politiche amministrative e gli emendamenti alla Costituzione, in «Antologia degli studi di

Li Fengnian, Partecipazione dei cittadini ai processi decisionali pubblici, in Rivista accademica della scuola di ingegneria di Chongqing (Edizione delle Scienze Sociali), 2008 (10)

di apertura delle informazioni e i canali diretti attraverso cui queste vengono rese pubbliche esercita la propria influenza in termini di ampiezza e profondità della partecipazione alle decisioni strategiche dell'amministrazione. Offrire un accesso sufficientemente ampio alle informazioni, tale da rendere effettivo il godimento del diritto delle persone ad essere informate sui fatti, è uno dei metodi più efficaci per garantire il diritto delle persone a partecipare alle suddette decisioni. «Tale fondamento costituisce la base definita dai sistemi democratici in merito alla diffusione delle informazioni, ma la natura delle informazioni ha bisogno di essere correlata ad un sistema giuridico ben definito per essere garantita ed implementata, e questo concetto è già riconosciuto a livello universale»¹⁴. Tuttavia, la maggior parte del pubblico non possiede gli strumenti atti a comprendere i dati sulla base dei quali avviene la formulazione delle politiche, e sussiste inoltre una fondamentale discrepanza tra l'immensa mole di informazioni possedute dalle autorità amministrative e quelle accessibili al pubblico chiamato a partecipare; risulta impossibile migliorare la qualità del dialogo da entrambi i lati in merito a quest'ultimo punto. Riguardo le principali decisioni amministrative di ambito ambientale qui prese in esame, il prerequisito per la partecipazione pubblica alla tutela dell'ambiente è che le persone godano del diritto ad essere informate, ma i sistemi governativi di diffusione di tali informazioni si trovano ad oggi ancora in una fase di rodaggio preliminare qui in Cina; le disposizioni legislative in termini comparativi risultano di basso livello, le informazioni relative all'ambiente che sono rese pubbliche sono veramente poche e ciò rende impossibile l'accesso dei cittadini ad un numero sufficientemente ampio di notizie.

A partire dal periodo dalla fase decisionale relativa agli eventi del PX, il governo non si è preoccupato di rendere di dominio pubblico le

diritto amministrativo della China Law Society per l'anno 2004 - Diritto amministrativo cinese post-costituzionale», Casa Editrice della Chinese University of Political Science and Law, 2005.

Zhu Mang, Prospettive funzionali del diritto amministrativo, Casa Editrice dell'Università di Pechino, 2004, p. 134.

informazioni in merito. Secondo quanto è chiaramente disposto dall'Articolo 10 dell'Ordinanza della PRC sulla trasparenza delle informazioni governative, il Governo del Popolo di livello pari o superiore alla contea e i relativi dipartimenti devono rendere pubblici di propria iniziativa i principali resoconti relativi ai piani nazionali di sviluppo economico e sociale, i piani speciali, i piani di zona e le conseguenti politiche ed organizzare eventi di spicco che riguardino l'approvazione e le circostanze in cui implementare la supervisione della protezione ambientale. Alla fine di Maggio del 2007, i cittadini di Xiamen non sapevano assolutamente nulla degli incidenti relativi al PX avvenuti ad Haicang se non ciò che circolava via SMS rispetto alle informazioni ottenibili attraverso tutti gli altri canali mediatici; ma questo non è esattamente ciò che si dice un canale governativo di diffusione delle informazioni. Allo stesso modo i cittadini di Dalian sapevano ben poco sulla distruzione della diga provocata dalla tempesta tropicale negli stabilimenti di PX della loro stessa città. Gli eventi di contaminazione grave che erano avvenuti a soli venti chilometri dal centro abitato violavano gli standard predisposti: prima che il Dipartimento di Tutela Ambientale rilasciasse i permessi per la predisposizione di test di valutazione in merito, gli incidenti avevano già avuto luogo. Le procedure messe in atto dall'impianto avrebbero già dovuto essere sanzionate duramente, ma con il benestare del governo locale, tali episodi sono comunque avvenuti silenziosamente, al di fuori della visuale dei cittadini. Nell'ambito degli incidenti relativi ai PX verificatisi in varie regioni, dato che il governo non ha fornito sufficienti informazioni rilevanti sui PX al pubblico, ciò ha fatto sì che le persone ricevessero informazioni sulle caratteristiche del PX manipolate in seguito alle circostanze relative agli incidenti, nonché sulla sua dannosità e su altre questioni importanti. Il risultato è stato una "sfumatura dei contorni del PX", a sua volta risultante nell'impossibilità di portare avanti la diffusione di notizie pertinenti. A confronto con la Cina, Singapore e la Corea del Sud prestano molta più attenzione alla partecipazione popolare nei processi decisionali amministrativi. Le aziende produttrici di PX che

operano a Singapore e in Corea del Sud sono caratterizzate da un maggior livello di trasparenza per eliminare le insicurezze della popolazione¹⁵.

Risulta chiaro che le notizie giungano al pubblico da un lato in maniera frammentaria, inefficace, non puntuale ed incompleta rispetto al fine dell'acquisizione di informazioni e che ciò non conduce ad un'ampia partecipazione della gente ai processi decisionali dell'amministrazione. L'asimmetria dell'informazione esistente rispetto al governo e alla gente può influenzare il grado di partecipazione delle popolazione, e ciò non è vantaggioso per il miglioramento delle possibilità di partecipazione per il pubblico. In secondo luogo, il governo ignora la propria responsabilità di condivisione delle informazioni, ciò a causa dell'impossibilità di esercitare qualsiasi forma di controllo sull'operato del governo, con conseguente innalzamento dei casi di abuso di potere.

3.3. Mancanza di fluidità nei canali adibiti alla partecipazione pubblica alle attività decisionali

Nei paesi democratici, l'implementazione di politiche formulate a livello statale e locale si trova in una fase di perfezionamento in termini procedurali. L'importanza delle procedure adottate risiede nel convogliare sia le opinioni che i malcontenti del pubblico verso canali di ascolto e divulgazione diminuendo il rischio degli incidenti di massa. Tuttavia, ad oggi, il sistema democratico cinese non risulta solido, la partecipazione pubblica viene molto raramente indirizzata verso la formulazione di decisioni strategiche in ambito amministrativo. L'alto livello di accentramento del potere e il sistema delle nomine dei funzionari fanno sì che l'opinione pubblica giunga difficilmente ad influenzare le autorità amministrative. L'esercizio di un fermo controllo

Si in merito veda l'articolo *Perché gli stranieri non hanno paura dei PX*?, http://jingyan.baidu.com/article/636f38bb3dc187d6b9461078.html, consultato per l'ultima volta il 23 Settembre 2015, ore 23:11.

da parte delle autorità amministrative circa le circostanze, i limiti e l'estensione del diritto di partecipazione pubblica ai processi decisionali strategici e al diritto di rendere tale partecipazione efficace in termini pratici, fa sì che la tendenza strutturale processi decisionali in Cina appaia chiaramente come di tipo "governativo". Questa modalità di controllo esercitata dall'alto verso il basso dall'amministrazione è chiaramente vantaggiosa in termini di ottimizzazione dei costi, e comporta un alto livello di efficienza, tuttavia il suo valore in termini di equità è piuttosto discutibile.

Appunto per questa ragione, vi è una scarsa fluidità nei canali adibiti partecipazione pubblica ai processi decisionali dell'amministrazione, le opinioni riguardanti le politiche vengono difficilmente convogliate in essi, gli stessi diritti relativi a quest'ambito non vengono né valorizzati né garantiti dal governo, gli interessi coinvolti nel lungo termine vengono tenuti segreti, così come gli incidenti e le modalità di risarcimento nel breve periodo e ciò per via dell'influenza sulle attitudini delle persone esercitata da un evento di modeste dimensioni che può portare ad incidenti di massa. Nell'ambito di tali incidenti, le persone si schierano in supporto di una delle parti coinvolte ed esprimono le proprie opinioni politiche attraverso azioni collettive, si impegnano a dimostrare il proprio malcontento verso le azioni e le politiche governative, le loro aspettative sono convogliate nell'esercitare pressioni sul governo al fine di raggiungere i propri obiettivi.

4. Dal disordine all'ordine: la norme amministrative relative alla partecipazione pubblica delle decisioni strategiche riguardanti l'ambiente

Attualmente, uno degli abusi di potere che interessano i processi decisionali amministrativi in Cina è il fatto che il governo non tenga conto, nell'ambito di tali processi, dell'opinione pubblica. Ciò che preoccupa i funzionari ai fini della nomina è piuttosto il ritorno d'immagine dato alla città dal valore economico ed ingegneristico dei

progetti, ed è ingenerale sempre più improbabile che dimentichino di tener conto dell'aumento del proprio punteggio nell'impegnarsi a portare avanti i progetti o di fare previsioni riguardo le decisioni strategiche che potrebbero influire negativamente questo aspetto. Inoltre, quando la popolazione acquisisce consapevolezza, si rende conto della gravità degli impedimenti esistenti riguardo la propria partecipazione ai suddetti processi decisionali. Perciò, l'essenza degli incidenti di massa risiede in circostanze caratterizzate da un sistema democratico imperfetto e rappresentano una scelta di espressione anomala e straordinaria. Tuttavia, questa mancanza di ordine nell'ambito della partecipazione del pubblico non deve divenire consuetudine, è dunque necessario che la questione sia normata per riportare all'ordine questi episodi e garantire la partecipazione in maniera ragionevole.

4.1. La natura partecipativa del rafforzamento dei processi decisionali

Nella teoria tradizionale del diritto amministrativo, gli obiettivi fondamentali sono l'esercizio del diritto di supervisione sulle autorità governative e la garanzia degli interessi coinvolti nel raggiungimento di tale obiettivo. In questo tipo di teoria relativa al controllo, l'obiettivo più importante delle procedure amministrative è prevenire che il governo leda gli interessi delle controparti e, allo stesso tempo, quello di offrire a queste ultime la possibilità di contrastare le violazioni dei diritti operate dal governo. Perciò, per quanto riguarda la partecipazione alle decisioni amministrative, essa risulta limitata agli obiettivi su cui le azioni di governo possono esercitare la propria influenza: il raggio d'azione risulta dunque piuttosto ristretto. Riguardo il livello di partecipazione, l'accettazione delle influenze sui target del diritto privato e del diritto pubblico fanno sì che la partecipazione delle controparti non governative sia anch'essa limitata alla garanzia dei soli interessi personali. In seguito alla riforma che ha portato dall'economia pianificata a quella di mercato e in seguito allo sviluppo delle teorie del diritto amministrativo, il diritto di

partecipazione del pubblico alle procedure amministrative ha anch'esso subito un'espansione.

Da un lato, c'è stata una diversificazione dei soggetti coinvolti nella partecipazione ai processi decisionali strategici. L'era moderna ha generalmente enfatizzato le teorie democratiche sul pubblico interesse e sull'oligarchia. Risulta perciò inaccettabile, ad oggi, che le procedure amministrative riguardanti le decisioni strategiche siano meramente e direttamente confinate al perseguimento dell'interesse individuale, sia dal punto di vista del governo che delle altre parti in causa. Il caso dei PX è particolarmente rappresentativo della mancanza di fluidità nelle comunicazioni reciproche tra governo e comunità coinvolte dai suddetti eventi. Ad esempio, riguardo i permessi sulla progettazione di impianti industriali, e in particolare per via delle azioni governative che coinvolgevano il pubblico interesse, avrebbe dovuto essere garantito il diritto di partecipazione del pubblico a tali processi decisionali non limitatamente alle fabbriche e alla progettazione; allo stesso tempo, anche gli abitanti delle aree circostanti gli stabilimenti di produzione avrebbero dovuto essere coinvolti, così come tutte le persone influenzate da tali costruzioni. D'altro canto. conseguentemente ad una pluralizzandone dei soggetti partecipanti, vi è un'intensificazione del grado di influenza esercitata da tale partecipazione. L'obiettivo di tutte le parti coinvolte nella partecipazione ai processi decisionali amministrativi non è univoco, non riguarda solo gli interessi del singolo, ma deve altresì considerare l'interesse della comunità. Perciò la partecipazione a tali procedure non può avere l'interesse individuale come target fondamentale, ma deve andare oltre e farsi carico del bene comune¹⁶. Ciò richiederà che siano ammesse a partecipare alle suddette procedure decisionali tutte le parti i cui interessi possano essere correlati alle decisioni prese, in tal modo si garantisce in termini pratici il diritto di partecipazione. Allo stesso tempo, se

Wang Xuehui – Zhao Yong, Interpretazione del diritto amministrativo sugli incidenti di massa verificatisi in ambito democratico, in «Report dell'incontro annuale del 2010 sugli studi di diritto amministrativo della China Law Society».

inizialmente i processi decisionali dell'amministrazione possono vedere la partecipazione di un numero ristretto di individui, ciò non vuol dire che l'espansione dell'accesso a tale partecipazione non abbia senso. Piuttosto, ciò costituirà il punto di partenza per garantire il diritto di partecipazione a tali procedure per sempre più persone e rendere effettivo tale diritto.

4.2. Perfezionamento del sistema relativo all'ascolto nell'ambito delle attività decisionali dell'amministrazione

Il sistema relativo all'audizione pubblica nell'ambito delle attività decisionali dell'amministrazione, può garantire una partecipazione egualitaria delle parti coinvolte in tali processi. Nell'implementare decisioni rivolte alla pianificazione di un sistema che si converta ai principi democratici, all'apertura, all'equità, alla scienza e anche allo stato di diritto, e in particolare quando le autorità amministrative della nazione prendono decisioni che coinvolgono direttamente il pubblico o gli interessi dei cittadini, esse dovrebbero ascoltare le opinioni dei diretti interessati, della società civile e degli esperti al fine di raggiungere un tipo di pianificazione standard caratterizzata dall'equità e dalla ragionevolezza¹⁷. La mera partecipazione non assicura di per sé che gli interessi di chi è coinvolto dalle decisioni siano salvaguardati e tenuti in considerazione. Ciò perché il diritto di partecipazione è solo uno dei diritti chiamati in causa nei processi di pianificazione e non può assicurare esso solamente l'effettività della partecipazione e l'attuazione sostanziale di ciò che può derivare dal confronto delle opinioni dei partecipanti. Perciò occorre raggiungere una certa professionalità nell'ambito delle decisioni strategiche degli organi amministrativi e che essi si aprano alle opinioni esterne. Il frutto di tale concertazione ha come base gli interessi dei soggetti partecipanti e rende possibile una vera trasformazione delle procedure di partecipazione in termini sostanziali e

Shang Suying, Sviluppo e perfezionamento delle audizioni popolari nell'ambito dei processi decisionali strategici dell'amministrazione, in Jingling Law Review, 2007 (1).

d'impatto. Pertanto, insieme con la garanzia dell'estensione di tale partecipazione, occorre assicurare un coinvolgimento di ampio respiro tramite le audizioni popolari e regolamentare queste ultime al fine di rendere sempre più avanzato, in termini partecipativi, il risultato finale dei processi decisionali amministrativi.

Le audizioni popolari nel contesto delle decisioni prese in ambito amministrativo sono una delle modalità di concertazione esperibili nell'ambito di tali processi decisionali. Al momento attuale vi è una richiesta di creazione di una regolamentazione relativa a tali occasioni di ascolto in Cina, ma in comparazione con i sistemi implementati nei paesi stranieri, la regolamentazione cinese in merito attualmente in forze risulta troppo semplicistica e deve essere perfezionata. Ad esempio, i presentatori televisivi che conducono programmi d'opinione sulle decisioni strategiche dell'amministrazione non seguono una traccia preparata dallo staff della trasmissione. Il conduttore deve assumersi dunque le proprie responsabilità ed evitare di agire secondo i propri pregiudizi personali; la partecipazione dello staff ai programmi d'opinione fa sì che vi sia una partecipazione egualitaria e una pluralità di idee differenti e lo staff deve esercitare il proprio diritto di modifica, esaminazione e proposta in base alle proprie opinioni sul contenuto della bozza della trasmissione; tutte le parti in causa devono convergere su punti condivisi per sviluppare domande che portino avanti il dibattito. Dopo la fine della trasmissione dovrebbe essere prodotto opportunamente siglato etc. un documento di archivio condiviso riguardo tale attività di partecipazione.

A seguito della "marcia" intrapresa dai cittadini della città di Xiamen il 1° Giugno 2007, l'8 Dicembre la città di Xiamen ha lanciato la piattaforma internet "Network di informazione sulla valutazione d'impatto ambientale per la votazione partecipata dal pubblico"; il 13 Dicembre il municipio di Xiamen ha tenuto una conferenza rivolta ai cittadini sugli incidenti relativi al PX avvenuti in tale area: i 49 delegati dei cittadini che hanno preso parte all'evento opponendosi al progetto superavano in numero i 40 delegati dell'azienda e, durante la seconda

giornata (il 14 Dicembre), coloro che si opponevano erano ancora la maggioranza. Il 16 Dicembre, il governo regionale del Fujian si è riunito per deliberare in merito al trasferimento degli stabilimenti di PX da Xiamen. L'intera questione relativa agli incidenti ha da un lato permesso di assistere alla consultazione e al rispetto della pubblica opinione da parte del governo di Xiamen e del Fujian impegnati nella risoluzione della questione; dall'altro, ha costituito un'occasione di riflessione sul fatto che l'ascolto rivolto al pubblico ha reso possibile la modifica delle decisioni strategiche e una pianificazione in merito ad esse in seguito alla riunione aperta ai cittadini; o sul fatto che è possibile evitare gli atti di resistenza come le "marce" e contribuire in maniera pratica alle decisioni prese in merito ai PX.

4.3. sistema Perfezionamento del relativo al risarcimento nell'ambito del diritto di partecipazione ai processi decisionali dell'amministrazione

Il diritto di partecipazione ai processi decisionali strategici dell'amministrazione non è un diritto universale e non rappresenta un diritto godibile da qualunque individuo in ogni circostanza. Il diritto delle persone di effettuare richieste di risarcimento è il mezzo attraverso cui si garantisce la godibilità del suddetto diritto. La pianificazione di un sistema strutturato che manchi di considerare la questione dei risarcimenti non risponde appropriatamente alla necessità di misure sanzionatorie e non garantisce, dunque, che vi sia una forza vincolante a cui lo stato sia soggetto. Qualsiasi sia il grado di perfezionamento raggiunto, il sistema attualmente in forze risulta estremamente fallace e necessita di essere ristabilito. Le autorità amministrative vanno contro la legge quanto rifiutano o limitano la partecipazione popolare alle decisioni strategiche. Per far sì che le persone siano in grado di difendere i propri diritti legalmente riconosciuti è necessario che esse godano del diritto di essere risarcite secondo i termini di legge. Inoltre, insieme con i cambiamenti relativi alle teorie sull'amministrazione, la decisione del

governo di adottare misure restrittive riguardo i diritti ha fatto sì che esso andasse incontro ad una fase di espansione della propria sfera d'influenza; perciò, nel prendere decisioni a livello strategico, anche la partecipazione popolare e i limiti e le modalità secondo cui essa avveniva sono per forza di cose soggetti a delle restrizioni. Dato questo tipo di meccanismi di restrizione dei diritti che hanno influenzato ampiamente il diritto di partecipazione, è chiaro che quest'ultimo ha finito per perdere facilmente di significato nell'ambito dei processi decisionali strategici dell'amministrazione. Perciò vi è necessità di mezzi interni attraverso cui l'amministrazione possa supervisionare le modalità di risarcimento e di risarcimento giudiziario etc. per perfezionare il sistema relativo a tali risarcimenti nell'ambito del diritto di partecipazione.

Da un lato, alla base del progresso riguardante le procedure si possono presentare denunce rivolte verso l'amministrazione, il sistema di partecipazione relativo ai processi decisionali presi in esame sta portando l'amministrazione ad una riconsiderazione dei limiti relativi all'accettazione dei casi di reclamo, e le procedure relative a tale revisione hanno a che vedere con una rivalutazione avanzata della legittimazione giuridica e politica della partecipazione popolare - nel senso di un rafforzamento del sistema di valutazione interno a tale partecipazione. Dall'altro lato, è necessario rafforzare il sistema dei risarcimenti per garantire il diritto di partecipazione alle decisioni strategiche dell'amministrazione. Una delle modalità possibili per ampliare i limiti di audizione dei casi da parte delle giudiziarie riguarda l'integrazione dell'amministrazione autorità nell'accettazione di tali istanze e la promozione dell'esercizio dell'autorità dell'amministrazione nelle decisioni strategiche perché si rivolga realmente nella direzione dello stato di diritto; in secondo luogo, anche il pubblico di per sé può adire le vie legali e intentare cause contro l'amministrazione laddove essa si renda protagonista di violazioni dei diritti dei cittadini. Le corti del popolo possono svolgere, laddove fosse richiesto, indagini in merito alle procedure relative alla partecipazione del pubblico alle decisioni strategiche dell'amministrazione.

5. Conclusioni

La ricerca relativa ai processi attraverso cui si sviluppano le decisioni strategiche dell'amministrazione in Cina mostra che la partecipazione del pubblico è stata soggetta ad un mutamento itinerante che è andato da una situazione di irregolarità verso una regolarizzazione della stessa. La teoria del diritto amministrativo tradizionale si è confrontata, in termini di precondizioni esistenti all'inizio dei processi di sviluppo, con la polarizzazione esistente tra stato e società, e tra cittadini e autorità, prestando particolare attenzione al controllo negativo accentrato dalle autorità amministrative. A causa della diversificazione degli interessi che ha coinvolto la società moderna, le azioni dell'amministrazione non solo hanno visto un incremento della propria influenza sulle persone, ma anche un aumento significativo di tale influenza su terzi, con conseguente formazione di un'identità legale nell'ambito del diritto amministrativo relativamente alla relazione con questo terzo soggetto. «Una tendenza che si è andata attestando giorno per giorno è quella relativa al fatto che la funzione del diritto amministrativo non è più quella di assicurare i diritti relativi alla libertà privata; ciò è stato sostituito da un processo politico che riguarda la garanzia, nell'ambito delle procedure amministrative, che l'enorme influenza esercitata sugli interessi delle persone sia caratterizzata da uno spirito imparziale»¹⁸, perciò gli studi moderni di diritto amministrativo cambiando stanno direzione. spaziando dal controllo dell'amministrazione relativamente ai processi legislativi e alla giustizia in senso generale, verso le procedure amministrative in senso stretto.

Attraverso una chiara analisi dei suddetti incidenti relativi ai PX, è evidente come le decisioni strategiche dell'amministrazione abbiano rivestito un ruolo importante in merito; infatti non c'è esempio migliore che quello relativo al danno dell'ambiente per rendere evidente il grande

Richard B. Steward, *Reformation of American Administrative Law*, traduzione di Shen Kui, Commercial Press, 2002, p. 2.

226

impatto dell'opinione pubblica. In gran parte per via di un'insufficiente considerazione dell'opinione pubblica nella formulazione e nell'implementazione di decisioni strategiche prese dal governo, non sono state date abbastanza possibilità di partecipare ai cittadini e ciò a portato ad incidenti di massa utilizzati dalla gente come mezzo di espressione delle proprie preoccupazioni riguardo il PX e riguardo l'ambiente in generale. Se si fosse dato più peso alla pubblica opinione sin dall'inizio e si fossero ampliati i canali attraverso cui essa avrebbe potuto esprimersi, il governo e la popolazione avrebbero raggiunto un accordo e questa situazione di compromesso, vantaggiosa per entrambe le parti, sarebbe stata raggiunta.

Se la sistematizzazione di queste procedure risulta inefficace, l'estensione della partecipazione può portare all'instabilità politica. Occorre garantire una razionalizzazione e una democratizzazione dei processi decisionali per far sì che le politiche pubbliche siano caratterizzate da una razionalità scientifica in modo da prevenire e diminuire gran parte degli errori, ed è infatti la messa a punto di un sistema di leggi appropriato e relativamente migliore che porterà a considerare la partecipazione ai processi decisionali del pubblico dal punto di vista legislativo¹⁹. Di conseguenza, per quanto riguarda il concetto odierno di democrazia, bisogna far sì che gli interessi ed il benessere del pubblico siano soddisfatti attraverso la regolamentazione dei processi decisionali amministrativi, il confronto tra l'amministrazione e le persone, le parti interessate e altre parti coinvolte in una relazione caratterizzata da interazioni e cooperazione positiva.

6. Bibliografia

Volumi

1. Li Yanfang, Studio sulla partecipazione pubblica nell'ambito del sistema di valutazione dell'impatto ambientale, Casa Editrice dell'Università del

Peng Mingchun, Studio sulla partecipazione pubblica ai processi decisionali dell'amministrazione, Rivista di Finanza ed Economia della Xinjiang University, 2004, p.1.

Popolo, 2004.

- 2. Wang Jin, *Principi di diritto ambientale cinese*, Casa Editrice dell'Università di Pechino, 2000.
- 3. Zhu Mang, *Prospettive funzionali del diritto amministrativo*, Casa Editrice dell'Università di Pechino, 2004.
- 4. Zhang Shuyi, *Profilo giuridico dei mutamenti della struttura sociale cinese*, Casa Editrice della China University of Political Science and Law, 2002.
- 5. Hughes O. E, *Introduzione alla pubblica amministrazione*, Casa Editrice dell'Università del Popolo di Pechino, 2001.
- 6. Richard B. Steward, *Reformation of American Administrative Law*, traduzione di Shen Kui, Commercial Press, 2002.

Articoli

- 1. Peng Mingchun, *Studio sulla partecipazione pubblica ai processi decisionali dell'amministrazione*, Rivista di Finanza ed Economia della Xinjiang University, 2004.
- 2. Shang Suying, Sviluppo e perfezionamento delle audizioni popolari nell'ambito dei processi decisionali strategici dell'amministrazione, in Jingling Law Review, 2007 (1).
- 3. Yang Jianshun, Differenziazione degli interessi pubblici nel diritto amministrativo. Metodo di studio per gli emendamenti alla costituzione e le politiche amministrative, in «Diritto amministrativo cinese successivo alla Costituzione_Antologia delle ricerche sul diritto amministrativo relative all'anno 2014 effettuate dalla China Law Society», Casa Editrice della China University of Political Science and Law, 2005.
- 4. Zhao Yincui, *Partecipazione popolare ai processi decisionali. L'esempio delle biciclette elettriche.*, Rivista dell'Università dello Shanxi, Luglio 2006.
- 5. Li Fengnian, *Partecipazione dei cittadini ai processi decisionali pubblici*, in *Rivista accademica della scuola di ingegneria di Chongqing* (Edizione delle Scienze Sociali), 2008 (10).
- 6. Wang Xuehui Zhao Yong, *Interpretazione del diritto amministrativo sugli incidenti di massa verificatisi in ambito democratico*, in «Report dell'incontro annuale del 2010 sugli studi di diritto amministrativo della China Law Society».

Sitografia

- 1.http://www.legalweekly.cn/index.php/Index/article/id/2717
- 2.http://emuch.net/html/201306/5964816.html
- 3.http://news.xinhuanet.com/local/2013-06/24/c 124899239 2.htm
- 4.http://t.hexun.com/13778480/36776893 d.html
- 5. http://jingyan.baidu.com/article/636f38bb3dc187d6b9461078.html

Altro

House of Representative del Congresso degli Stati Uniti, Report del comitato per la libera informazione, (1976)

ABSTRACT

Dou Du – La partecipazione al processo decisionale in materia ambientale. Le prospettive delle vicende PX

A partire dall'era delle riforme, e in seguito agli adattamenti delle relazioni tra stato e società nonché alla fondazione del sistema del socialismo di mercato, si è assistito in Cina alla comparsa di una società civile allo stato embrionale. Le esperienze a cui è andata incontro la struttura della società hanno portato invariabilmente a svariati cambiamenti ed al risveglio delle coscienze di gran parte della popolazione. Questo articolo descrive lo scenario entro cui tali cambiamenti della società cinese hanno avuto luogo, attraverso (i) il resoconto degli incidenti di massa relativi al PX occorsi in varie regioni; (ii) analizzando l'importanza dei meccanismi politici di adattamento alla partecipazione pubblica all'interno dei processi decisionali riguardanti importanti politiche ambientali e, infine, (iii) sostenendo la sistematizzazione della partecipazione pubblica per mezzo del progresso dell'attività decisionale in abito legislativo. Pertanto, al fine di assicurare il carattere democratico della suddetta attività decisionale e, simultaneamente, offrire alla popolazione la possibilità di ricevere una formazione democratica, si evidenzia che l'asimmetria dell'informazione porta a delle resistenze nell'ambito dei processi

di riduzione delle politiche ed è attraverso la partecipazione che il giuoco degli interessi diviene vantaggioso sia per il governo che per la popolazione.

Parole chiave: Decisioni strategiche in ambito ambientale, procedure amministrative, partecipazione pubblica.

Beginning from the era of reforms, following with the equilibrium between the State and the society, and then the founding of system of "market socialism", we have seen in China the early stages of civil society. This structural changes in society have led to many different changes and an awakening of the conscience in a large part of population.

This article describes the scenario in which the above-mentioned changes of Chinese society have taken place, through (i) the report of major accidents concerning the PX occurring in various regions, (ii) by analysing political mechanisms regarding public participation in the decision making processes related to environmental policies, and finally, (iii) by supporting public participation through progress of decision-making activity on legislative planning.

Furthermore, to guarantee democratic character of the abovementioned decision-making activity, and, at the same time, to provide the population the possibility to receive democratic training, we notices that the asymmetry of information involves resistances in the processes of convergence of the policies, and through democratic participation there is a better balancing of interest for both State and population.