RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 1 - 2016

MAURO MAZZA

Diritto ambientale ed energie rinnovabili in Cina

G. Giappichelli editore

MAURO MAZZA

Diritto ambientale ed energie rinnovabili in Cina

«We will resolutely declare war against pollution as we declared war against poverty».
Li Keqiang, Primo Ministro del Consiglio degli affari di Stato della Repubblica popolare cinese, 5 marzo 2014 (discorso tenuto in occasione della cerimonia di apertura della seconda sessione della dodicesima Assemblea nazionale popolare).

SOMMARIO: *1. Introduzione: gli esordi e il consolidamento del diritto ambientale nella Cina popolare (le c.d. tre fasi della tutela ambientale). – 2. La revisione della legge sulla protezione ambientale del 1989, approvata nell'aprile 2014 (e vigente dal 1° gennaio 2015). – 3. Quadro legislativo nazionale, attività di pianificazione e autorità competenti in materia di energie rinnovabili. – 4. Un caso paradigmatico: il programma «Sole d'oro» per la produzione di energia fotovoltaica. – 5. Alcune valutazioni conclusive, nell'ottica della macrocomparazione intersistemica.*

1. Introduzione: gli esordi e il consolidamento del diritto ambientale nella Cina popolare (le c.d. tre fasi della tutela ambientale).

La Repubblica popolare cinese ha iniziato ad approvare norme in materia di protezione dell'ambiente fin da epoca risalente, negli anni cinquanta del secolo scorso. Si trattava, in particolare, di disposizioni concernenti la tutela delle acque, contenute nel regolamento del 1956 sulle attività minerarie, nonché di previsioni sul trattamento dei rifiuti[1] di natura industriale di cui al regolamento sulla sicurezza nelle fabbriche, anch'esso adottato nel 1956[2]. Ancora in materia di tutela delle acque e delle risorse naturali, come anche di smaltimento dei residui industriali e di riciclo dei rifiuti, ulteriori provvedimenti e linee-guida furono approvati dal Consiglio degli affari di Stato[3] nella seconda metà degli anni

[1] Sia solidi che liquidi.

[2] Per la trad. ingl. dei principali provvedimenti legislativi cinesi in materia ambientale, v. National People's Congress (L. GUO Ed.), *China's Environmental Laws*, ICP Intercultural Press, Beijing, 2015. V., inoltre, CHINA INSTITUTE OF ENERGY ECONOMICS RESEARCH, *Compilation of policies regarding renewable energy in China*, Economy and Management Publishing House, Beijing, 2012.

[3] Che costituisce l'Esecutivo nazionale della Cina popolare.

cinquanta e nei successivi anni sessanta del XX secolo. Tuttavia, questi interventi normativi furono di dubbia se non nulla efficacia, dal momento che la Cina popolare era allora impegnata nella realizzazione di politiche "sviluppiste"[4], che ponevano dunque in primo piano gli obiettivi della crescita economica, non certamente quelli della tutela dell'ambiente, del territorio e della salute umana[5].

Le turbolenze politico-sociali riflesse nelle Costituzioni cinesi del 1975 e 1978, rispettivamente caratterizzate dall'impostazione "ultramaoista" e dalla transizione dal maoismo della Rivoluzione culturale (decennio dal 1966 al 1976) alla politica di Riforma e Apertura (verso l'Occidente) promossa da Deng Xiaoping nel 1978[6], non impedirono l'approvazione nel 1973 di un primo corpo organico di norme – di natura prevalentemente programmatica – volte alla protezione dell'ambiente, tanto terrestre quanto marino.

Dopo la morte di Mao[7], il legislatore nazionale cinese[8] aveva emanato, come parte del programma di riforme avviato da Deng, la legge sulla protezione ambientale del 1979, della quale si era iniziato a discutere durante la prima Conferenza nazionale sull'ecologia[9] organizzata nel 1978 dall'Accademia cinese delle scienze (CAS[10]), con la precisazione che gli esiti di siffatto dibattito scientifico erano confluiti quello stesso anno nella versione preliminare (progetto) di legge sulla protezione ambientale approvata dal Comitato permanente della quinta Assemblea nazionale popolare (ANP). La legge sulla tutela ambientale del 1979, che attuava il terzo comma dell'art. 11[11] della Costituzione del 1978[12], secondo cui lo Stato in via generale protegge l'ambiente e inoltre previene ed elimina l'inquinamento, era risultata comunque di assai difficile applicazione da parte degli organi sia amministrativi che giudiziari, principalmente a causa delle sue enunciazioni alquanto vaghe, più simili a quelle di una legge-quadro[13] che di norme concretamente e direttamente cogenti. La principale innovazione introdotta dalla legge sulla protezione ambientale del

[4] Compendiate nello *slogan develop first*, *clean up later*.
[5] Sia essa dei lavoratori ovvero della generalità dei cittadini.
[6] Si veda R. CAVALIERI, *La legge e il rito. Lineamenti di storia del diritto cinese*, Angeli, Milano, 1999, p. 147 ss.
[7] Avvenuta nel 1976.
[8] Ossia l'Assemblea nazionale popolare, che costituisce il Parlamento monocamerale della RPC.
[9] Alla quale parteciparono centoventi studiosi di varie discipline accademiche.
[10] Acronimo di *Chinese Academy of Sciences* (v. il *website* english.cas.cn)
[11] *Sub* «Principi generali».
[12] Cfr. le puntuali considerazioni di G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (dir.), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, *Principi generali*, CEDAM, Padova, 2012, spec. p. 107.
[13] In tal senso, v. G. CORDINI, *op. loc. ult. cit*.

1979 è stata rappresentata, probabilmente, dalla creazione di una apposita agenzia nazionale con competenza in materia di tutela ambientale. Si tratta dell'Agenzia statale per la protezione ambientale, la quale è stata riorganizzata con deliberazione adottata il 15 marzo 2008 dall'undicesima Assemblea nazionale del popolo[14], dando vita all'attuale ministero per la Protezione dell'ambiente[15]. La legge del 1979 istituì anche organi amministrativi decentrati con competenze in materia di protezione dell'ambiente. Vengono in considerazione, sotto questo profilo, gli Uffici per la protezione ambientale, le cui competenze sono state trasferite, dopo la loro soppressione a seguito della creazione del ministero per la Protezione ambientale, agli attuali Comitati per l'ambiente e l'inquinamento[16]. A parte la (forse) più appropriata denominazione degli uffici periferici del ministero per la Protezione ambientale, denominazione nella quale si fa ora espresso riferimento alla prevenzione e controllo dell'inquinamento[17], sembra opportuno svolgere quantomeno due considerazioni. Da un lato, vale per le strutture centrali e periferiche del ministero per la Protezione ambientale il principio della doppia dipendenza che è proprio del sistema istituzionale della Repubblica popolare cinese. Ciò significa che, sul piano orizzontale, il ministero per la Protezione ambientale è sottoposto al controllo sia direttamente del Consiglio per gli affari di Stato che indirettamente dell'Assemblea nazionale del popolo. Quanto agli

[14] A seguito della proposta avanzata dal Consiglio degli affari di Stato. Per un commento della riforma, v. X. QIU, H. LI, *China's Environmental Super Ministry Reform: Background, Challenges, and the Future*, Environmental Law Institute, Washington (DC), 2009. Nella dottrina cinese, cfr. W. CHEN, *The Thinking of Certain Questions for "Super Ministries System Reform*", in *Journal of Sichuan Administration*, 2008, p. 22 ss.; Y. SHI, Z. SHI, *Several Thoughts on Promoting the Reform of "Super Ministry"*, in *Chinese Public Administration*, 2008, p. 9 ss.; X. SHI, F. SUN, *On Preventing Negative Effects of "Super Ministry"*, in *Chinese Public Administration*, 2008, p. 29 ss.; C. ZHANG, *The Analysis on the Relations Between Big Ministry and Small Government*, in *Chinese Public Administration*, 2008, p. 36 ss.

[15] Il personale assegnato agli uffici centrali del ministero per la Protezione ambientale è di circa quattrocento unità. Già nel 1974, il Consiglio degli affari di Stato aveva creato l'Ufficio per la protezione ambientale, dotato peraltro di uno *staff* di sole venti persone. Nello stesso anno, allo scopo di coordinare le attività dell'Ufficio per la protezione ambientale con quelle di competenza degli organi di governo locale, venne altresì istituito nell'ambito del Consiglio degli affari di Stato il Gruppo guida per la protezione ambientale.

[16] I dipendenti degli uffici periferici del ministero competente per la tutela dell'ambiente sono attualmente all'incirca centottantamila. Gli uffici stessi sono approssimativamente tremila; essi operano con proprie sedi sia al livello amministrativo municipale (distretti urbani e rurali) che al gradino amministrativo provinciale.

[17] Ma quest'ultima competenza istituzionale era sicuramente da ritenere implicitamente attribuita anche ai preesistenti Uffici per la protezione ambientale.

uffici decentrati o periferici, essi sono soggetti a supervisione verticale del ministero per la Protezione ambientale, nonché, sul piano orizzontale, al controllo direttamente dei Comitati esecutivi (Governi locali) e, indirettamente, delle Assemblee popolari del livello amministrativo corrispondente. Senza qui potere entrare nei dettagli di tale complesso sistema organizzativo e funzionale – dei quali in altra sede mi sono ampiamente occupato[18] – ne deriva – ed è questa la seconda osservazione che ora mi preme formulare – che soprattutto gli uffici periferici del ministero per la Protezione ambientale saranno inevitabilmente non poco condizionati nella loro azione istituzionale dagli organi amministrativi ed elettivi del livello corrispondente, poiché i funzionari degli uffici ministeriali periferici sono nominati, e possono essere sempre revocati, dalle autorità locali del gradino amministrativo corrispondente, e sono altresì retribuiti con oneri a carico degli organi amministrativi locali. In definitiva, i funzionari ambientali locali dipendono, per la nomina e la remunerazione, dalle autorità territoriali decentrate, pur rimanendo in pari tempo soggetti alle direttive amministrative del ministero per la Protezione ambientale. Ne consegue, come non è difficile immagine, una certa "predisposizione" dei funzionari locali operanti presso gli uffici periferici del ministero per la Protezione ambientale a (quantomeno) "tenere in considerazione" i "suggerimenti"[19] eventualmente provenienti dagli amministratori locali.

Comunque sia, (ulteriori) effetti positivi sono da riconnettere alla legge sulla protezione ambientale del 1979. In primo luogo, vennero responsabilizzati i cittadini, nella misura in cui fu introdotto lo strumento della denuncia specifica in materia di violazione delle norme sulla tutela dell'ambiente. In secondo luogo, vennero approvate, in attuazione della disciplina-quadro contenuta nella legge del 1979, disposizioni legislative più dettagliate concernenti settori particolari (ma essenziali) della protezione ambientale, vale a dire la legge sulla protezione dell'ambiente marino del 1982, la legge sulla prevenzione e il controllo dell'inquinamento delle acque del 1984, nonché la legge sulla prevenzione e il controllo dell'inquinamento dell'aria del 1987.

Una importante innovazione a livello costituzionale si è avuta con gli art. 9 e 26[20] della tuttora vigente Carta costituzionale della RPC del 1982, i quali riprendono, ampliano e approfondiscono le previsioni già contenute nel comma 3 dell'art. 11 della Costituzione cinese-popolare del 1978[21]. Secondo le

[18] Sia consentito, perciò, rinviare a M. MAZZA, *Lineamenti di diritto costituzionale cinese*, cit.; ID., *Decentramento e governo locale nella Repubblica popolare cinese*, Giuffrè, Milano, 2009.
[19] Quando non le vere e proprie richieste.
[20] *Sub* «Principi generali».
[21] Cfr. M. MAZZA, *Lineamenti di diritto costituzionale cinese*, Giuffrè, Milano, 2006; A.

menzionate disposizioni costituzionali del 1982, lo Stato cinese si assume l'obbligo di tutelare e migliorare l'ambiente, di razionalizzare l'utilizzo delle risorse naturali, di proibire il loro danneggiamento come anche la loro appropriazione illecita, nonché in particolare di prevenire e controllare l'inquinamento. In ogni caso, sono da formulare a questo riguardo almeno due considerazioni. Per un verso, occorre tenere conto del fatto che la Costituzione cinese ha ancora oggi un valore eminentemente politico e programmatico, tanto è vero che non è suscettibile di applicazione direttamente da parte dei giudici[22]. Per altro verso, e in connessione alla caratteristica della Costituzione appena esaminata, le previsioni costituzionali in materia di tutela dell'ambiente non configurano posizioni giuridiche soggettive di vantaggio per i cittadini[23], ma si limitano a sancire doveri in capo allo Stato (e ai funzionari/organi della pubblica amministrazione).

Riassumendo quanto fin qui detto, possiamo dunque individuare una prima fase di evoluzione del diritto ambientale cinese negli anni cinquanta del secolo XX, una seconda fase che va dalla fine degli anni settanta – con l'approvazione, in particolare, della prima legge sulla protezione ambientale del 1979 – e copre quasi l'intero decennio degli anni ottanta, per giungere infine alla terza fase, la quale è caratterizzata soprattutto dall'emanazione della legge sulla protezione

RINELLA, *Cina*, il Mulino, Bologna, 2006.

[22] In altri termini, nonostante se ne discuta da tempo e siano state avanzate proposte innovative, non è contemplato tuttora nella RPC il controllo giudiziario della costituzionalità delle leggi. V. *si vis*, M. MAZZA, *Repubblica popolare cinese: Verso l'introduzione del controllo giurisdizionale (diffuso) di costituzionalità degli atti normativi?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo,* 2002, p. 942 ss.; ID., *Un modello confuciano di giustizia costituzionale per la Cina del XXI secolo?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo,* 2014, p. 1002 ss. Nell'ottica della comparazione con la peculiare esperienza francese, v. altresì D. HAN, F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN (sous la direction de), *Le contrôle de constitutionallité en France et en Chine*, Dalloz, Paris, 2014; W. WANG, *Le contrôle de constitutionnalité en Chine au regard de l'expérience française*, prefazione di A. Roux e B. Jin, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 2014.

[23] O, comunque, per i residenti, inclusi dunque gli stranieri.

ambientale del 1989[24] (che sostituisce la preesistente normativa del 1979)[25]. Al livello, poi, della normazione costituzionale, le previsioni dell'art. 11 della Costituzione del 1978 sono alla base della legge sulla protezione ambientale del 1979, mentre le disposizioni della (vigente) Costituzione del 1982[26] rappresentano il fondamento della legge sulla tutela dell'ambiente del 1989. In definitiva, le diverse fasi dello sviluppo del diritto ambientale cinese coincidono solo parzialmente con la successione temporale delle Carte costituzionali della RPC, poiché nel vigore della Costituzione del 1982 hanno trovato applicazione per molto tempo (fino all'approvazione della legge del 1989) la (vaghe) previsioni della legge del 1979.

La legge del 1989 è di speciale importanza. Ciò in quanto, in primo luogo, essa è dettagliata e di immediata applicazione, a differenza di quanto avveniva per le vaghe stipulazioni contenute nella legge del 1979. In secondo luogo, la rilevanza della legge del 1989 risulta dall'accoglimento del principio dello sviluppo sostenibile, che prende il posto del principio dello sviluppo coordinato, che era invece alla base delle formulazioni di cui alla legge del 1979. Non si tratta di un mero cambiamento formale. La terza fase, infatti, del diritto ambientale cinese, inaugurata dalla menzionata legge del 1989, si caratterizza per il superamento della subordinazione dell'ambiente e della sua salvaguardia rispetto allo sviluppo economico e sociale (quest'ultimo inteso specialmente dal punto di vista del benessere economico della popolazione), nonché per l'affermazione della necessità non soltanto della protezione ambientale ma altresì della costruzione di una cultura ambientale[27]. Anche in relazione alla terza fase va, peraltro, svolta

[24] Per la trad. it., cfr. M. MIRANDA, *La legge sulla tutela dell'ambiente della Repubblica Popolare Cinese*, in *Mondo cinese. Rivista di studi sulla Cina contemporanea*, n. 78, 1992, p. 47 ss. In Italia, v. anche I. CASTELLUCCI, *La tutela dell'ambiente nell'ordinamento giuridico della Repubblica Popolare Cinese: un* case study *sul funzionamento del sistema*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2003, p. 59 ss.; S. PALADINI, *Legislazione, amministrazione e tutela ambientale nella Repubblica Popolare Cinese*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2003, p. 129 ss., dove ampi elenchi degli accordi internazionali in materia ambientale cui ha aderito la Cina, nonché di leggi nazionali e regolamenti del Governo nazionale cinesi rilevanti per la tutela ambientale. Per la dottrina cinese, v. G. QU, *Environmental Management in China*, China Environmental Science Press, Beijing, 1991. Da Macao, si veda J.R. LIN, *As Políticas e Leis de Protecção do Ambiente na China*, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Macau*, a. I, n. 1, 1997, p. 55 ss.

[25] Sulle tre fasi del diritto ambientale cinese, v. C. PETTERUTI, *Le energie rinnovabili in Cina tra tutela dell'ambiente,* governance *energetica e crescita economica*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Energie rinnovabili e finanza locale. Una mappa internazionale*, Carocci, Roma, 2014, p. 191 ss.

[26] Ben più estese di quelle della Costituzione del 1978.

[27] Cfr. M. PALMER, *Environmental Regulation in the People's Republic of China: The*

una considerazione più ampia, ovvero di sistema. Bisogna, cioè, ricordare che il mutamento di impostazione e obiettivi in materia ambientale, del quale la legge del 1989 sulla protezione ambientale è espressione paradigmatica nella misura in cui pone sullo stesso piano le esigenze di tutela dell'ambiente e quelle dello sviluppo economico, è stato anticipato e per così dire preparato da innovazioni nelle politiche del Partito[28], quindi trasfuse nei Piani quinquennali, che sono predisposti dal Governo nazionale con la collaborazione della Commissione nazionale per lo sviluppo e la riforma, per poi essere formalmente adottati con legge del Parlamento nazionale. Tale impostazione, vale a dire la pari ordinazione della protezione dell'ambiente e del sostegno allo sviluppo economico, si è finora costantemente mantenuta, ed è inclusa nelle formulazioni del XII Piano quinquennale, relativamente al periodo 2011-2015[29].

2. La revisione della legge sulla protezione ambientale del 1989, approvata nell'aprile 2014 (e vigente dal 1° gennaio 2015).

Le incertezze che accompagnano l'effettiva attuazione della normativa sulla tutela ambientale nella Cina popolare, a causa principalmente del sistema istituzionale che vede – come si è esaminato sopra[30] – una forte dipendenza dei funzionari amministrativi (inclusi quelli che si occupano di protezione ambientale) dal potere (e dagli interessi) degli amministratori locali del livello amministrativo corrispondente, incertezze che certo non diminuiscono alla luce della considerazione che gli stessi giudici dipendono dalle autorità elettive e amministrative del livello corrispondente[31], si riferiscono anche agli

Face of Domestic Law, in *The China Quarterly*, 1998, p. 788 ss.

[28] Si intende, ovviamente, il Partito comunista cinese (PCC).

[29] Potremmo aggiungere, a proposito degli obiettivi della programmazione e della pianificazione ambientale nella RPC, che «Un proverbio cinese avverte che programmi e pianificazioni sono sempre più lenti dei cambiamenti. Oggi in Cina il cambiamento corre veloce, anche nella coscienza ambientale di media e opinione pubblica, e la politica, con i suoi piani quinquennali di sviluppo, dovrà sempre di più fare i conti con chi ha la preparazione, la passione e la prontezza per cavalcare quel cambiamento»; così G. MARINO, *Il cielo sopra Pechino: come sta cambiando l'ambientalismo cinese*, in *Greenews.info* (www.greenews.info), 14-1-2015.

[30] Nel paragrafo che precede.

[31] Nella Cina popolare, infatti, non è accolto il principio della separazione dei poteri, ma il contrario principio dell'unità del potere statale. Tutto il potere appartiene alle assemblee elettive dei vari livelli, fino ad arrivare al vertice rappresentato dall'Assemblea nazionale popolare. Le altre autorità pubbliche, sia amministrative che giudiziarie, sono semplici articolazioni funzionali dell'unitario potere statale. Gli amministratori e i magistrati sono

emendamenti recentemente introdotti nella legge sulla protezione ambientale del 1989. Il Comitato permanente dell'Assemblea nazionale popolare (ANP), il quale adotta i provvedimenti di rango legislativo negli intervalli tra le sessioni plenarie dell'ANP, ha infatti approvato il 24 aprile 2014 importanti modificazioni della legge del 1989[32]. Gli emendamenti in questione sono, quindi, entrati in vigore il 1° gennaio 2015. Essi appaiono di speciale rilevanza, soprattutto perché orientati allo sviluppo di aspetti della protezione ambientale in Cina finora alquanto trascurati, vale a dire, per un verso, la scarsa attenzione degli avvocati per le tematiche ambientali, con conseguente difficoltà nell'instaurazione di contenzioni in materia ambientale[33], nonché, per altro verso, la altrettanto scarsa (almeno fino agli anni più recenti) diffusione di organizzazioni non-governative con sede in Cina che si occupino in via prevalente o esclusiva di questioni ambientali.

La portata delle innovazioni introdotte nel 2014 è significativa, anche dal punto di vista testuale. Si pensi che la legge del 1989 era composta da quarantasette articoli suddivisi in cinque capitoli, mentre l'attuale testo, dopo cioè la revisione del 2014 (vigente dal 2015) è formato da settanta articoli, ripartiti in sette capitali. D'altro canto, non solo sono state inserite nuove disposizioni, ma molte norme preesistenti hanno ora una formulazione modificata rispetto al testo previgente.

Tra le principali modificazioni apportate dalla revisione del 2014 alla legge sulla protezione ambientale del 1989 spiccano le disposizioni in materia di informazione e trasparenza ambientale. Esse sono contenute nel capitolo quinto della legge, inserito dalla legge di revisione del 2014[34]. In particolare, il nuovo art. 53 della legge sulla protezione dell'ambiente prevede espressamente il ruolo delle organizzazioni non-governative, che sono espressione della società civile, di chiedere e ottenere dalle competenti autorità amministrative che si occupano di tutela ambientale tutte le informazioni riguardanti le attività con potenziale

---

eletti e revocabili dalle assemblee elettive del livello corrispondente. Solo per i pubblici ministeri, organizzati nella Procura popolare, è necessaria la doppia deliberazione degli organi elettivi del livello corrispondente e del livello superiore. Sull'organizzazione giudiziaria cinese, v. M. MAZZA, *Le istituzioni giudiziarie cinesi. Dal diritto imperiale all'ordinamento repubblicano e alla Cina popolare*, Giuffrè, Milano, 2010.

[32] Dalla sua approvazione nel 1989, è la prima volta che la legge sulla protezione ambientale viene modificata; vedasi S. TIEZZI, *China Revises Environmental Law for the Firts Time Since 1989*, in *The Diplomat* (thediplomat.com), 25-4-2014.

[33] Cfr. R.E. STERN, *Environmental Litigation in China. A Study in Political Ambivalence*, Cambridge University Press, New York, 2013. V. anche, sul ruolo (di crescente importanza) del giornalismo investigativo ambientale nella RPC, J. TONG, *Investigative Journalism, Environmental Problems and Modernisation in China*, Parlgrave Macmillan, Basingstoke (UK), 2015.

[34] Cfr. gli art. 53-58 della legge del 1989, revisionata nel 2014.

impatto sull'ambiente. Correlativamente, l'art. 54 pone per le autorità amministrative ambientali l'obbligo di rendere disponibili le informazioni predette, inclusi i permessi amministrativi ambientali, facilitando altresì la partecipazione attiva dei singoli cittadini, delle persone giuridiche e delle organizzazioni non-governative alle varie fasi procedimentali per la concessione dei permessi e delle autorizzazioni richiesti dalla legge in materia di ambiente. Ciò vale anche – come ha cura di precisare il primo comma dell'art. 54 della legge sulla protezione ambientale nel testo vigente dopo la revisione del 2014 – per i provvedimenti amministrativi concernenti la prevenzione e il controllo dell'inquinamento. La partecipazione popolare alle valutazioni d'impatto ambientale[35] è, altresì, garantita dall'art. 56 della legge sulla protezione dell'ambiente, dove si stabilisce che il soggetto richiedente l'autorizzazione alla realizzazione di un progetto che implica l'elaborazione di una valutazione d'impatto ambientale deve preventivamente coinvolgere i cittadini interessati, organizzando apposite occasioni pubbliche d'incontro. Molto importante – almeno, a me sembra – è poi la previsione contenuta nell'art. 58, il quale, ad integrazione del diritto di denunciare violazioni ambientali riconosciuto alle organizzazioni non-governative dal precedente art. 57, stabilisce che le organizzazioni medesime[36] possono anche presentare all'autorità giudiziaria ricorsi in materia di violazione della normativa ambientale, a condizione che le

[35] Su cui v. M. ALBERTON, *Public Participation in Environmental Impact Assessment in China: From Regulation to Practice*, in *Handbook China's Environmental Policy*, Routledge, London-New York (in corso di pubblicazione). Il testo normativo di riferimento è rappresentato dalla legge sulla valutazione d'impatto ambientale del 28 ottobre 2002. Su di essa, v. Y. WANG, R.K. MORGAN, M. CASHMORE, *Environmental impact assessment of projects in the People's Republic of China: new law, old problems*, in *Environmental Impact Assessment Review*, 2003, p. 543 ss.; per i profili storici, cfr. altresì R.B. WENGER, H. WANG, X. MA, *Environmental Impact Assessment in the People's Republic of China*, in *Environmental Management*, 1990, p. 429 ss.. In sede contenziosa, i giudici cinesi sono soliti mostrare una certa "deferenza" verso le decisioni assunte dai tecnocrati relativamente alla documentazione che contiene la valutazione d'impatto ambientale; v., in tal senso, l'analisi di Z. JIN, *Environmental Impact Assessment Law in China's courts: A study of 107 judicial decisions*, in *Environmental Impact Assessment Review*, 2015, p. 35 ss. Non sono, peraltro, rari gli episodi di corruzione di funzionari pubblici nell'ambito dei procedimenti amministrativi concernenti la VIA; si veda *Cina: se la Valutazione di Impatto Ambientale è un falso. Ombre sulla capacità del Partito Comunista di gestire le materie ambientali*, nel *webiste* www.rinnovabili.it. (doc. datato 10-2-2015), con riguardo a casi di responsabilità penale emersi a carico di dirigenti e funzionari ministeriali con competenze nel settore ambientale.

[36] Le quali nella legge cinese in esame vengono definite organizzazioni sociali (potremmo anche parlare di *civil non-state actors*).

organizzazioni in questione siano registrate presso i dipartimenti per gli affari civili istituiti presso le autorità amministrative dei vari livelli[37], che abbiano inoltre svolto attività in tema di tutela dell'ambiente da non meno di cinque anni, che non abbiano posto in essere violazioni amministrative sanzionate dalla legge e che, infine, prevedano nei rispettivi statuti modalità di utilizzo delle somme, eventualmente ottenute in esito a sentenza emanata dagli organi giurisdizionali, per finalità connesse alla protezione ambientale[38]. In definitiva, sembra ormai giunto anche in Cina il momento dell'affermarsi a livello legislativo dell'*environmental public interest litigation*[39], ben nota nell'esperienza statunitense[40]. Mi pare appropriato parlare di una prima fase, che necessita verifiche sul piano applicativo[41]. Ciò, del resto, è suggerito dal testo stesso della legge. Il secondo comma dell'art. 58 della legge sulla protezione ambientale, dopo la revisione del 2014, si preoccupa infatti di stabilire che le corti di giustizia non potranno rifiutare di decidere i ricorsi presentati in materia ambientale dalle organizzazioni non-governative in possesso dei requisiti previsti dalla medesima disposizione legislativa[42].

[37] A partire da quello di base, ossia dal gradino amministrativo municipale.

[38] Con esclusione, quindi, di ogni forma di arricchimento personale per i responsabili delle organizzazioni non-governative attive nel settore della tutela ambientale.

[39] Sul tema, v. S. NOVARETTI, *Le ragioni del pubblico: le "azioni nel pubblico interesse" in Cina*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2011, nonché, della stessa autrice, *La difesa del pubblico interesse*, in *Mondo cinese. Rivista di studi sulla Cina contemporanea*, n. 145, 2011, p. 120 ss.

[40] A partire dallo scritto seminale di A. CHAYES, *The Role of the Judge in Public Interest Law Litigation*, in *Harvard Law Review*, 1976, p. 1281 ss. L'espressione *public interest litigation* fu coniata da Abram Chayes nel saggio cit.; in cinese, l'espressione medesima viene (letteralmente) tradotta *gongyi susong*. Nell'ottica comparativa tra le esperienze statunitense e cinese-popolare, v. P. GOLDMAN, *Public Interest Environmental Litigation in China: Lessons Learned from the U.S. Experience*, in *Vermont Journal of Environmental Law*, 2007, p. 251 ss.

[41] In tal senso, v. anche J. LIU, *China's new environmental law looks good on paper*, nel sito Web *Chinadialogue. China and the world discuss the environment*, all'indirizzo www.chinadialogue.net (doc. datato 24-4-2014). Sul tema, si è tenuto il 19-5-2015 presso la *School of Law* dell'*University of California, Irvine,* l'interessante *workshop China's New Environmental Actors. Understanding the roles of corporations, NGOs and prosecutors* (*ivi* si segnala soprattutto la relazione di K. FÜRST, *Environmental Non-Governmental Organizations as Regulators of Industrial Pollution in China: Roles, Strategies and Effects*). Le preoccupazioni degli studiosi si addensano specialmente sotto il profilo dell'attuazione della nuova legge a livello locale; v. B. ZHANG, C. CAO, *Policy: Four gaps in China's new environmental law*, in *Nature. International weekly journal of science*, disponibile nel *website* www.nature.com (doc. datato 21-1-2015).

[42] È stato esattamente notato che le modificazioni della legge sulla protezione ambientale,

Ad ogni modo, l'innovazione normativa sembra avere riscosso successo. Molte organizzazioni non-governative hanno chiesto e ottenuto l'iscrizione nei registri tenuti dai dipartimenti per gli affari civili degli enti amministrativi provinciali. Si tratta di circa settecento ONG[43]. Inoltre, si sono avuti i primi casi giurisprudenziali di applicazione della disciplina che consente l'azione *apud judicem* delle organizzazioni non-governative[44]. La ONG «Amici della Terra», diffusa in Cina a livello nazionale, unitamente ad altra ONG operante a livello (esclusivamente) locale, rappresentata da «Terra Verde Fujian», ha presentato il 6 gennaio 2015 un ricorso in materia di tutela dell'ambiente davanti alla Corte di giustizia di Nanping[45], allo scopo di far valere la responsabilità dei vertici di una compagnia mineraria che ha provocato (secondo la prospettazione delle associazioni ambientaliste ricorrenti) la distruzione di un bosco. Si è trattato del primo caso giudiziario in Cina instaurato da ONG dopo la revisione del 2014

nella parte in cui consentono l'azione legale delle organizzazioni non-governative, sono da mettere altresì in relazione sia con la revisione del codice di procedura civile cinese approvata nel 2012 che con la riforma della legge sulla tutela dei diritti del consumatore adottata nel 2013. In tal senso, cfr. G. NARONTE, *La Riforma della Legge Cinese sulla tutela dell'ambiente del 24 aprile 2014*, in *Il Sole 24 Ore*, 5-5-2014. Con riguardo alla legge processuale civile della RPC, v. per tutti S. WANG, *Civil Procedure in China*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn (Paesi Bassi), 2014. Sulle tematiche giusconsumeristiche, v. X. ZHENG, Z. LIAO, *Consumer Law and Practice in China: A Critique on the 20-Year Experience and the Recent Amendment Bill*, in *International Journal on Consumer Law and Practice*, 2013, p. 1 ss.; J. BINDING, *Consumer protection law in the People's Republic of China*, in *China-EU Law Journal*, 2014, p. 223 ss.; Z. LIAO, *The Recent Amendment to China's Consumer Law: An Imperfect Improvement and Proposal for Future Changes*, in *Beijing Law Review*, 2014, p. 163 ss., J. SHI, *La révision de la loi chinoise relative à la protection des intérêts du consommateur*, in *Revue internationale de droit comparé*, 2015, 225 ss. (le modifiche alla legge sulla tutela del consumatore del 1993, approvate nell'ottobre 2013, sono entrate in vigore il 15 marzo 2014).

[43] Sembra che il procedimento di iscrizione negli appositi registri degli enti locali non sia stato particolarmente selettivo; prima dell'entrata in vigore della legge, si stimava che le ONG ammesse non sarebbero state più di trecento. Cfr., sul punto, D. PETTIT, *A Step Forward For Public Interest Litigation in China*, documento (datato 28-4-2014) disponibile nel *website* del *Natural Resources Defence Council* (www.nrdc.org). La più antica ONG ambientalista cinese è l'associazione «Amici della Natura», fondata nel 1994 dallo storico e attivista ambientale prof. Liang Congjie (deceduto nel 2010; v. M. WINES, *Liang Congjie, Chinese Environmental Pioneer, Dies at 78*, in *The New York Times*, 29-10-2010).

[44] Si cfr. Y. ZHU, B. ECKERSLEY, *China's Environmental Protection Law: A Review*, Fung Global Institute (FGI), Hong Kong, 2015, *passim*.

[45] Città con *status* di prefettura situata nella Provincia di Fujian.

della legge sulla protezione ambientale del 1989. Di lì a poco, a seguito del ricorso presentato da altra ONG, vale a dire la «Federazione pan-cinese della Terra», la Corte di giustizia di Dongying[46] ha disposto il 15 gennaio 2015 la misura della detenzione amministrativa nei confronti di due dirigenti di un'azienda farmaceutica, denunciati dalla ONG come responsabili di attività inquinanti delle imprese da loro dirette, in violazione della legislazione sulla protezione dell'ambiente.

3. Quadro legislativo nazionale, attività di pianificazione e autorità competenti in materia di energie rinnovabili.

Con specifico riferimento al settore delle energie rinnovabili in Cina, settore che attualmente (dati del 2014) occupa nella RPC ben 3,4 milioni di persone sul totale di 7,7 milioni di posti di lavoro nell'industria delle "energie verdi" che si stimano esistenti in tutto il mondo[47], è possibile individuare diverse tappe per lo sviluppo delle fonti non-convenzionali (o non-fossili)[48]. In primo luogo, occorre ricordare che nel 2004 venne costituito dal Governo nazionale cinese un apposito fondo per sostenere finanziariamente la realizzazione degli impianti che utilizzano energie da fonti rinnovabili. In particolare, furono erogati finanziamenti per installazioni di dimensioni medio-piccole, riguardanti specialmente l'utilizzo dell'energia idroelettrica e di quella solare (impianti fotovoltaici). Si trattò di una prima iniziativa governativa, di lì a poco seguita dalla importante innovazione normativa rappresentata dall'approvazione della legge sull'energia rinnovabile della Repubblica popolare cinese. L'atto legislativo in esame venne adottato dal Comitato permanente[49] dell'Assemblea nazionale del popolo in data 28 febbraio 2005, con successiva entrata in vigore il

[46] Città-prefettura che si trova nella Provincia dello Shandong.
[47] Si veda il rapporto di INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY, *Renewable Energy and Jobs. Annual Review 2015*, IRENA, Abu Dhabi (Emirati Arabi Uniti), 2015.
[48] Cfr., ampiamente, P. ZHANG, Y. YANG, J. SHI, Y. ZHENG, L. WANG, X. LI, *Opportunities and challenges for renewable energy policy in China*, in *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 2009, p. 439 ss.; W. LIU, H. LUND, B.V. MATHIESEN, Z. ZHANG, *Potential of renewable energy systems in China*, in *Applied Energy*, 2011, p. 518 ss.; M.M. LU, M. HENRY, H. HUANG (Eds), *Renewable Energy in China: Towards a Green Economy*, I-III, Enrich Professional Publishing (EPP), Hong Kong, 2013; J. YUAN, G. LUO, J. CHEN (Eds), *Renewable Energy in China*, Nova Publishers, New York, 2014; AA.VV., *Renewable Energy Prospects: China*, prefazione di A.Z. Amin, International Renewable Energy Agency (IRENA), Abu Dhabi (Emirati Arabi Uniti), 2014 (*REmap 2030. A Renewable Energy Roadmap*).
[49] Sulle cui funzioni istituzionali v. *supra*, nel paragrafo 1.

1° gennaio 2006[50]. L'obiettivo fondamentale della legge sull'energia rinnovabile consiste nella promozione dello sviluppo sostenibile, sia dal punto di vista economico che sociale ed ecologico. Ciò deve realizzarsi – secondo le intenzioni della legge – attraverso il sempre più largo utilizzo delle fonti di energia non convenzionali, ossia mediante le energie rinnovabili. La sicurezza energetica – in base alla menzionata legge – deve coniugarsi con la protezione ambientale. Lo sviluppo energetico – stabilisce la legge – deve prioritariamente fondarsi sullo sviluppo delle energie rinnovabili. Quanto alla individuazione delle fonti energetiche rinnovabili, la legge del 2005 prende in considerazione l'energia eolica, l'energia solare, l'energia idroelettrica, l'energia da biomasse, l'energia geotermica, l'energia oceanica[51] e non meglio specificate «altre energie non-fossili»[52]. Questa legge è di notevole rilevanza, in quanto essa ha integrato la previgente legislazione ambientale, introducendo la prima disciplina organica cinese in tema di energie rinnovabili.

In alcuni settori delle energie rinnovabili, la legge del 2005 ha consentito di raggiungere risultati più che lusinghieri. In particolare, tale osservazione vale per la produzione di energia eolica[53]. Nel periodo dal 2006 al 2009, la produzione di

[50] A commento del provvedimento legislativo, v. S. SCHUMAN, A. LIN, *China's Renewable Energy Law and its impact on renewable power in China: Progress, challenges and recommendations for improving implementation*, in *Energy Policy*, 2012, p. 89 ss.

[51] Ovvero l'energia marina, ottenibile in particolare dalle maree, dalle onde e dal flusso oceanico. Per il contesto cinese, v. Q. JIANG, X. BAO, X. HAN, *Overview of the researches on and development of marine wave energy in China*, in *Ocean Development and Management*, 2008, n. 12, p. 22 ss.; C. WANG, W. LU, *Approaches to analyze marine renewable energy resources and reserve evaluation*, China Ocean Press, Beijing, 2009; Y. JIAO, Y. LIU, *Current development and prospects of wave power generation*, in *China High Technology Enterprises*, 2010, n. 12, p. 89 s.; D. XIA, *Annual report of marine renewable energy (MRE) in China*, China Ocean Press, Beijing, 2012; Q. YAN, *Development of the world's marine renewable energy and the inspiration for China*, in *Ecological Economy*, 2012, n. 8, p. 33 ss.; Q. YAN, L. LIU, *Marine renewable energy– Important support for the sustainable development of China's coastal economy*, in *Forum of World Economics & Politics*, 2012, n. 3, p. 159 ss.

[52] Ne deriva il carattere non esaustivo della classificazione contenuta nella legge sull'energia rinnovabile.

[53] Si vedano: ENERGY RESEARCH INSTITUTE (ERI), *China Wind Power Development Towards 2030 - Feasibility Study on Wind Power Contribution to 10% of Power Demand in China*, Energy Foundation, Beijing, 2010; J. LI, *Decarbonising power generation in China–Is the answer blowing in the wind?*, in *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 2010, p. 1154 ss.; C. LIAO, E. JOCHEM, Y ZHANG, N. FARID, *Wind power development and policies in China*, in *Renewable Energy*, 2010, p. 1879 ss.; Y. LIU, A. KOKKO, *Wind power in China: Policy and development challenges*, in *Energy Policy*,

energia eolica è raddoppiata ogni anno, fino a collocare la Cina, nel 2011, al primo posto mondiale per l'energia prodotta utilizzando il vento. Per tal modo, dal 2011 la Cina ha sorpassato anche gli Stati Uniti d'America, fino ad allora *leader* mondiali nella produzione di energia eolica. La crescita esponenziale della produzione di energia eolica in Cina non è andata esente da problematiche. Sono segnalate, soprattutto, difficoltà di coordinamento tra le aziende che producono energia eolica ed i gestori delle reti di distribuzione dell'elettricità generata mediante l'uso del vento.

Allo scopo di ovviare agli inconvenienti che avevano caratterizzato il pur notevole sviluppo della produzione di energia eolica, nonché di incentivare l'incremento anche degli altri settori delle energie da fonti rinnovabili, la legge sull'energia rinnovabile del 2005 è stata sottoposta a modificazioni da parte dell'Assemblea nazionale popolare, la quale ha approvato la legge del 26 dicembre 2009, diventata vigente con decorrenza dal 1° aprile 2010. Gli emendamenti si occupano del sopra ricordato problema di coordinare in maniera effettiva ed efficiente i produttori di energia da fonti rinnovabili con i soggetti gestori della rete di distribuzione dell'energia, ma anche di far fronte a ulteriori aspetti, quali in particolare i ritardi della pubblica amministrazione nella concessione delle misure economiche a sostegno delle aziende che producono energie rinnovabili. Non si è mancato, in occasione della revisione parziale della legge sull'energia rinnovabile, di aumentare i controlli delle autorità centrali sui livelli amministrativi provinciale e comunale, dal momento che spesso i ritardi nell'erogazione degli incentivi economici spettanti ai produttori di energie non-convenzionali sono da imputare a organi e/o funzionari degli enti territoriali decentrati.

Poiché la Cina popolare rimane tuttora uno Stato socialista (quantomeno sotto il profilo del diritto costituzionale e amministrativo), è di centrale importanza anche la considerazione del peculiare strumento rappresentato dalla pianificazione. In tema di energie da fonti rinnovabili, è la stessa legge del 2005 sull'energia rinnovabile che stabilisce, agli art. 7-8, che sia compito del Consiglio degli affari di Stato (CAS), e in particolare del Dipartimento energia del CAS

2010, p. 5520 ss.; J. LI, *China Wind Power Outlook 2012*, China Environment Science Press, Beijing, 2012; Y. LING, X. CAI, *Exploitation and utilization of the wind power and its perspective in China*, in *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 2012, p. 2111 ss.; S. ZHANG, X. LI, *Large scale wind power integration in China: Analysis from a policy perspective*, in *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 2012, p. 1110 ss.; Z. WANG, H. QIN, J.I. LEWIS, *China's Wind Power Industry: Policy Support, Technological Achievements, and Emerging Challenges*, in *Energy Policy*, 2012, p. 80 ss.;.M.D. ZHANG, B. GUNTURU, X. ZHANG, V.J. KARPLUS, *An Integrated Assessment of China's Wind Energy Potential*, MIT Joint Program on the Science and Policy of Global Change, Cambridge (Mass.), 2014 (*Report n. 261*).

d'intesa con la Commissione nazionale per lo sviluppo e la riforma, la predisposizione di due documenti programmatici. Essi consistono, per un verso, nella fissazione degli obiettivi nazionali di medio e lungo termine per la produzione di energia da fonti rinnovabili[54] e, per l'altro verso, l'elaborazione di un piano nazionale per lo sviluppo e l'utilizzazione delle energie rinnovabili[55]. Sulla base di queste disposizioni legislative, il Piano per lo sviluppo di medio e lungo termine dell'energia rinnovabile è stato approvato dal Consiglio degli affari di Stato nel 2007. Il Piano in questione stabilisce l'obiettivo nazionale della produzione da energia rinnovabile non inferiore al dieci per cento del totale entro il 2010 e di almeno il quindici per cento del totale entro il 2020. L'obiettivo del Piano è quello di incentivare soprattutto la produzione di energia eolica, solare e di biomassa, mentre comparativamente svantaggiata appare la produzione di energia idroelettrica. Questo aspetto si spiega facilmente, tenendo conto del fatto che gli impianti per la produzione di energia idroelettrica sono già assai diffusi in Cina. Basti pensare che, nel 2007, oltre il quattordici per cento[56] dell'intera produzione elettrica in Cina proveniva dall'energia idroelettrica. Nello stesso anno, l'energia prodotta mediante l'utilizzo delle fonti rinnovabili diverse da quella idroelettrica non raggiungeva la quota dell'uno per cento del totale. Si spiega agevolmente, dunque, l'intenzione manifestata dal Consiglio degli affari di Stato nel Piano in esame di operare un graduale riequilibrio tra i vari settori delle energie rinnovabili, aumentando nel contempo la loro rilevanza complessiva[57] relativamente alla produzione nazionale di energia.

A sua volta, la Commissione nazionale per lo sviluppo e la riforma ha adottato nel 2008 il Piano per le energie rinnovabili relativo all'XI Piano quinquennale (2006-2010). Tale strumento di pianificazione non presenta innovazioni significative, sotto il profilo in esame, rispetto al Piano[58] approvato dal Consiglio degli affari di Stato nel 2007. In particolare, nel documento predisposto dalla Commissione viene ribadito l'obiettivo del dieci per cento dell'energia da fonti rinnovabili sul totale dell'energia prodotta a livello nazionale entro il 2010. L'obiettivo suddetto non è stato pienamente raggiunto, seppure di poco. Nel 2010, infatti, le energie rinnovabili costituivano il 9,4 per cento del totale.

Facendo seguito alla Conferenza delle Nazioni Unite sul cambiamento

[54] Cfr. l'art. 7 della legge sull'energia rinnovabile.
[55] Così prevede l'art. 8 della legge citata nella nota che precede.
[56] Per l'esattezza, il 14,5%.
[57] Inclusa l'energia idroelettrica, che costituisce in ogni caso un settore strategico della politica energetica cinese-popolare.
[58] Appena esaminato, nel presente paragrafo.

climatico[59] tenutasi a Copenhagen nel 2009[60], la Cina ha parzialmente rimodulato i propri obiettivi in materia di energia rinnovabile, aggiungendo nel 2009 l'energia nucleare alle energie rinnovabili nella quota del quindici per cento sul totale della produzione energetica nazionale da raggiungere entro il 2020[61]. Obiettivi di riduzione del consumo energetico sono stati inoltre stabiliti dall'XI Piano quinquennale[62], che ha confermato per il 2020 l'obiettivo della produzione di energia da fonti non-fossili pari ad almeno il quindici per cento del totale. D'altro canto, il successivo XII Piano quinquennale, relativo al periodo 2011-2015, ha ribadito l'obiettivo già stabilito per il 2020 dall'XI Piano quinquennale[63], e inoltre ha fissato un ulteriore obiettivo intermedio, vale a dire il raggiungimento entro il 2015 dell'11,4 per cento dell'energia prodotta da fonti rinnovabili (inclusa l'energia nucleare) sul totale della produzione energetica cinese. Un recente autorevole rapporto, pubblicato nell'aprile 2015 dalla *Energy Foundation China* di Pechino, prevede che nel 2050 l'uso delle fonti non-fossili rappresenterà in Cina tra l'85 e il 91 per cento della produzione totale di energia, mentre l'utilizzo del carbone per l'elettricità diminuirà dall'attuale 75 per cento al sette per cento[64].

Circa le autorità nazionali competenti in materia di energia rinnovabile, bisogna in primo luogo osservare che in Cina non è stato istituito un ministero specificatamente dedicato alle politiche e strategie energetiche, sul modello per esempio del Dipartimento dell'Energia degli Stati Uniti d'America. Le funzioni

[59] Tema da tempo all'attenzione delle autorità nazionali cinesi; cfr. D. QIN, Y. CHEN, X. LI (Eds), *Climate and Environmental Change in China*, China Science Press, Beijing 2005 (testo in cinese e sunto in inglese).

[60] Rispetto al protocollo di Kyoto sul riscaldamento globale e i cambiamenti climatici del 1997, la cui validità in scadenza nel 2012 è stata estesa dall'accordo di Doha del 2012 fino al 2020, la Cina aveva optato per «une ratification sans engagement véritable»; cfr. C. PRIETO, *Le soutien de l'Union européenne à la conérence de Paris sur le climat*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2015, spec. p. 3. Per una ricostruzione del ruolo della Cina nell'ambito dei negoziati internazionali sul clima, v. A. VÉTU, *Négociations climatiques le dilemme de la chine. Quand le dragon souffle le chaud et le froid sur le climat*, L'Harmattan, Paris, 2015.

[61] Si veda C. CARRARO, M. TAVONI, *Dopo Copenhagen: il ruolo della Cina nel controllo dei cambiamenti climatici*, in *Mondo cinese. Rivista di studi sulla Cina contemporanea*, n. 142, 2010, p. 12 ss.

[62] V. *ante*, in questo paragrafo.

[63] Obiettivo consistente nel 15% di energia da fonti rinnovabili sul totale di energia prodotta in Cina.

[64] Cfr. ENERGY FOUNDATION CHINA, *China 2050 High Renewable Energy Penetration Scenario and Roadmap Study*, EFC, Beijing, 2015. Lo studio evidenzia che, se l'obiettivo di cui al testo sarà raggiunto entro il 2050, l'emissione di inquinanti atmosferici in Cina sarà dimezzato rispetto a quanto avviene attualmente.

riguardanti l'energia sono, dunque, ripartite nell'ordinamento della Repubblica popolare cinese tra una pluralità di dicasteri. Si ha, così, la competenza del ministero delle Finanze, per quanto concerne l'erogazione a livello nazionale degli incentivi economici per l'utilizzo delle fonti rinnovabili di energia. In particolare, nell'ambito del ministero cinese delle Finanze è istituito il Fondo speciale per lo sviluppo dell'energia rinnovabile, che appunto concede finanziamenti a chi produce energia da fonti non-fossili. A sua volta, il ministero della Scienza e della Tecnologia si occupa del sostegno alla ricerca (anche) nel settore dell'energia rinnovabile. Il ministero dell'Industria e dell'*Information Technology* ha competenza in tema di politica industriale, relativamente alle aziende e, in generale, agli operatori economici che producono energia da fonti rinnovabili. Infine, alcune funzioni sono attribuite al ministero dell'Agricoltura, con riguardo alle biomasse presenti in ambienti rurali[65].

La seconda osservazione da fare in relazione alle autorità nazionali competenti concerne il fatto che, in verità, i maggiori poteri non spettano ai ministeri, bensì a una speciale agenzia nazionale, vale a dire l'Amministrazione nazionale dell'energia, che è ovviamente competente anche per il settore dell'energia rinnovabile. L'Agenzia in questione opera nell'ambito della (potentissima) Commissione nazionale per lo sviluppo e la riforma, e si trova quindi al centro del potere di pianificazione nella Repubblica popolare cinese. Questo perché la Commissione nazionale per lo sviluppo e la riforma si occupa della pianificazione per l'intero settore economico cinese, coordinandosi tra l'altro con l'Amministrazione nazionale dell'energia[66], che è invece competente per la pianificazione in materia energetica, la quale ultima comprende naturalmente la programmazione nazionale in materia di energia da fonti rinnovabili. Sempre nel contesto della Commissione nazionale per lo sviluppo e la riforma opera, altresì, l'Ufficio prezzi della Commissione medesima, che ha la competenza per stabilire il costo dei prodotti energetici e della distribuzione dell'energia (con poteri vincolanti, in particolare, nei confronti dei gestori delle reti di distribuzione). Con decorrenza dal marzo 2013, invece, non è più esistente la Commissione statale per la regolazione dell'elettricità, le cui funzioni di regolamentazione del settore energetico sono state trasferite all'Amministrazione nazionale dell'energia[67]. Ne risulta, in definitiva, che i poteri e le funzioni principali in materia di energia, inclusa l'energia rinnovabile, non sono attribuiti ai ministeri, bensì alla

[65] Per le biomasse in aree forestali, la competenza è dell'Ufficio statale per le foreste, costituito presso il ministero dell'Agricoltura.

[66] Che è, comunque, soggetta alla supervisione generale della Commissione nazionale per lo sviluppo e la riforma.

[67] Cfr. YIN-FANG ZHANG, *The Regulatory Framework and Sustainable Development of China's Electricity Sector*, in *The China Quarterly*, 2015, p. 475 ss.

Commissione nazionale per lo sviluppo e la riforma nonché, soprattutto, all'Amministrazione nazionale dell'energia.

Questa situazione non è sembrata, però, ottimale al Governo nazionale cinese, il quale nel 2010 ha proceduto a una parziale riorganizzazione degli organi e organismi amministrativi competenti in materia di energia, inclusa l'energia rinnovabile. In particolare, è stato istituito il Comitato nazionale per l'energia, che ha principalmente il compito di coordinare le iniziative dei vari ministeri competenti nel settore energetico. In passato, infatti, non erano certamente mancati incomprensioni, incoerenze e, talvolta, addirittura aperti dissidi tra gli uffici dei diversi ministeri che si occupano di produzione e distribuzione dell'energia. Il nuovo Comitato nazionale per l'energia è composto da membri di alto livello governativo. Presidente del Comitato è, infatti, il Premier cinese, il quale è dunque in pari tempo Presidente del Consiglio degli affari di Stato[68]. Gli altri componenti del Comitato nazionale per l'energia sono i Ministri titolari dei dicasteri che hanno competenze in materia energetica[69]. Il Comitato nazionale per l'energia, peraltro, è stato istituito presso l'Amministrazione nazionale per l'energia, e quindi per un verso tale scelta ha rafforzato il ruolo dell'Amministrazione nazionale per l'energia e, di riflesso, della Commissione nazionale per lo sviluppo e la riforma, nel cui ambito opera l'Amministrazione nazionale per l'energia, mentre, per l'altro verso, ha in una certa misura ricollocato sul piano istituzionale la stessa Amministrazione nazionale per l'energia, la quale è diventata organo esecutivo, che deve in particolare dare attuazione alle risoluzione adottate dal Comitato nazionale per l'energia.

Le competenze delle autorità centrali si integrano con quelle delle autorità provinciali e locali. Gli impianti di dimensioni più ridotte sono autorizzati dalle autorità amministrative decentrate, senza dunque la necessità dei permessi di competenza della Commissione nazionale per lo sviluppo e la riforma e, nel suo ambito, dell'Amministrazione nazionale dell'energia. Ciò ha finito per determinare l'emersione di comportamenti opportunistici. In particolare, le amministrazioni locali manifestano la tendenza a scomporre progetti potenzialmente unitari in una molteplicità di progetti minori, in maniera tale da mantenere la competenza a livello decentrato[70]. Bisogna, altresì, considerare che i governi locali potrebbero avere un interesse (economico) a sostenere l'utilizzo nel proprio territorio delle fonti fossili, specialmente del carbone, piuttosto che dell'energia rinnovabile, nella misura in cui la tassazione sull'uso del carbone è più vantaggiosa per gli enti territoriali decentrati di quanto non avviene per

[68] Si tratta di una c.d. unione istituzionale (non, dunque, meramente personale) delle due cariche.
[69] V. *sopra*, in questo stesso paragrafo.
[70] Il fenomeno è rilevante soprattutto nel settore della produzione di energia eolica.

l'energia prodotta da fonti rinnovabili[71].

4. Un caso paradigmatico: il programma «Sole d'oro» per la produzione di energia fotovoltaica.

Per attuare le previsioni della legge sull'energia rinnovabile del 2005 (modificata nel 2009), come anche del Piano nazionale di medio e lungo termine per lo sviluppo dell'energia rinnovabile del 2007, e inoltre degli obiettivi programmatici stabiliti nell'XI (2006-2010) e XII (2011-2015) Piano quinquennale, le autorità centrali della Repubblica popolare cinese hanno adottato una serie di misure finalizzate a incentivare la produzione di energia da fonti rinnovabili. Ciò è avvenuto quantomeno dal gennaio 2006, soprattutto per iniziativa del ministero delle Finanze e della Commissione nazionale per lo sviluppo e la riforma.

Nell'ambito di questi strumenti normativi-finanziari per il sostegno alla produzione e distribuzione di energia derivante da fonti non-convenzionali un posto rilevante è da attribuire al programma denominato «Sole d'oro»[72], che qui si intende brevemente esaminare. Si tratta di un insieme di misure varate nel luglio 2009[73], frutto di accordi intervenuti tra il ministero delle Finanze, il ministero della Scienza e della Tecnologia e l'Amministrazione nazionale per l'energia. Lo scopo essenziale del programma è quello di consentire l'accesso ai finanziamenti concessi dal Governo centrale per la realizzazione di impianti destinati alla produzione di energia fotovoltaica. Il programma si articola in tre fasi. Nella prima fase, gli operatori economici rivolgono la domanda di adesione al programma ai Dipartimenti per la finanza, la scienza, la tecnologia e l'energia che sono costituiti al livello amministrativo provinciale. I Dipartimenti inviano la documentazione al ministero delle Finanze, al ministero della Scienza e della Tecnologia e all'Amministrazione nazionale per l'energia. Al livello centrale avviene la verifica della conformità del progetto presentato rispetto alle indicazioni contenute nel programma «Sole d'oro». Nella seconda fase, dopo che è stata acquisita la disponibilità dei gestori della rete di distribuzione a collegarsi con l'operatore economico intenzionato a produrre energia da fonti rinnovabili,

[71] Per i prifili fiscali, cfr. A. GOBBICCHI, *La Cina e la questione ambientale*, Angeli, Milano, 2012, p. 143 ss.

[72] Si vedano C. WANG, D. WU, *The Golden-Sun program plays an undeniable role in kicking off China's PV market*, in *Solar Energy*, 2013, n. 16, p. 18 ss.; Y. ZHU, *Assessment of the Golden-Sun program*, in *Finance*, 2013, n. 5, p. 72 ss.

[73] Il programma «Sole d'oro» è stato ufficialmente reso pubblico il 16 luglio 2009, mediante l'avviso n. 397/2009 del ministero delle Finanze.

può essere presentata la vera e proprio richiesta di sussidio economico. Anche in questo caso la richiesta di finanziamento deve essere indirizzata ai Dipartimenti per la finanza, la scienza, la tecnologia e l'energia delle amministrazioni provinciali, i quali ne curano la trasmissione al ministero delle Finanze, al ministero della Scienza e della Tecnologia e all'Amministrazione nazionale per l'energia, per le verifiche e i controlli di competenza delle autorità centrali. Le richieste di sovvenzione economica sono raccolte dalle autorità locali e inviate a quelle centrali alla fine dei mesi di febbraio e agosto di ciascun anno. Infine, la terza fase è quella nella quale il ministero delle Finanze, il ministero della Scienza e della Tecnica nonché l'Amministrazione nazionale per l'energia verificano nuovamente l'intera documentazione a supporto della domanda, trasmettendo quindi le valutazioni di competenza all'ufficio del ministero delle Finanze cui spetta l'erogazione effettiva dell'incentivo economico. Quest'ultimo è di ammontare piuttosto consistente, essendo pari al settanta per cento del costo complessivo per la realizzazione dell'impianto per la produzione di energia solare. Si tenga conto, inoltre, che il finanziamento è stato concesso nella maggior parte dei casi non sotto forma di rimborso *a posteriori*, ma in via anticipata rispetto alla costruzione dell'installazione che produrrà energia fotovoltaica[74].

Il programma «Sole d'oro» ha avuto un esito lusinghiero. Nell'arco di oltre tre anni, dal 2009 fino al novembre del 2012, sono stati presentati i progetti che, sulla base del programma medesimo, dovevano avere una capacità di produzione di energia solare non inferiore a 500 MW. I progetti approvati, attraverso le varie fasi sopra esaminate, sono stati complessivamente seicentocinquantacinque. Il programma si è concluso nel marzo 2013, allorché il ministero delle Finanze ha stabilito che ulteriori progetti non potevano più essere presentati. La contabilità riguardante le sovvenzioni erogate è stata chiusa nel maggio del 2013 dagli uffici competenti dello stesso ministero delle Finanze. Il totale delle somme concesse agli operatori economici del fotovoltaico sulla base del programma «Sole d'oro» è stato di ventotto bilioni di yuan. L'andamento del numero dei progetti approvati non è stato uniforme nel corso degli anni. Nel dettaglio, infatti, sono stati concessi finanziamenti per centoquaranta progetti nel 2009, quarantasei progetti nel 2010, centoventinove progetti nel 2011 e ben trecentoquaranta progetti nel 2012. Quanto ai finanziamenti erogati, essi sono stati pari a 5,8 bilioni di yuan nel 2009, 4,3 bilioni di yuan nel 2010, 7,3 bilioni di yuan nel 2011 e 10,6 bilioni di yuan nel 2012.

Il programma «Sole d'oro» ha evidenziato indubbiamente punti di forza. Per un

[74] Il settanta per cento del totale delle somme erogate sulla base del programma «Sole d'oro» è stato concesso agli operatori economici richiedenti prima della costruzione dell'impianto, mentre il rimanente trenta per cento dei finanziamenti è stato assegnato dopo che l'opera era stata completata.

verso, le istituzioni creditizie e finanziarie hanno iniziato, dal 2009, a interessarsi in misura crescente al mercato della produzione di energia derivante dalle radiazioni solari, concedendo finanziamenti in precedenza difficilmente ottenibili dagli operatori del settore, in quanto soprattutto le banche commerciali si considerano garantite dalle previsioni del programma «Sole d'oro» che contemplano gli incentivi economici. Per l'altro verso, la richiesta di pannelli fotovoltaici per il mercato interno è stata, nel periodo di vigenza del programma «Sole d'oro», in costante ascesa. Il dato si ricava, per così dire *a contrario*, dall'andamento decrescente dell'esportazione degli impianti fotovoltaici di fabbricazione cinese all'estero. È evidente, infatti, che la parte rimanente della produzione di pannelli solari è stata assorbita dal mercato interno della Cina. Entrando nel dettaglio, emerge che ben il 97,5 per cento dei pannelli fotovoltaici costruiti in Cina nel 2006 era destinato al mercato estero, percentuale cresciuta al 98,2 per cento nel 2007 per raggiungere nel 2008 il picco del 98,5 per cento. Dopo l'avvio del programma «Sole d'oro», la percentuale dei pannelli solari esportati è costantemente diminuita. Essa è stata del 96 per cento nel 2009, del 95,4 per cento nel 2010, dell'87,9 per cento nel 2011 fino a scendere al livello più basso, pari all'82,5 per cento, nel 2012. Sul piano tecnico, infine, la potenza in Megawatt dei progetti realizzati grazie al programma «Sole d'oro» è stata complessivamente di 5.930 MW, così annualmente ripartiti: 216 MW nel 2009, 275 MW nel 2010, 692 MW nel 2011 e 4.747 MW nel 2012.

5. Alcune valutazioni conclusive, nell'ottica della macrocomparazione intersistemica.

Le considerazioni conclusive possono essere utilmente raccolte intorno ad alcuni punti tematici.

In primo luogo, è da apprezzare la scelta operata dal legislatore nazionale cinese, in sede di revisione avvenuta nel 2014 (con vigenza dal gennaio 2015) della legge sulla protezione ambientale, di attribuire un ruolo alla società civile, e in particolare alle organizzazioni non-governative, nella promozione della tutela dell'ambiente, anche davanti agli organi giurisdizionali[75].

[75] Il sistema giudiziario cinese è attualmente alla ricerca di una maggiore specializzazione dei giudici in materia ambientale; ne è testimonianza la sperimentazione delle Corti ambientali, su cui v. M. TIMOTEO, *Diritto cinese e tutela ambientale: un itinerario nella giustizia civile*, in *Sulla via del Catai. Rivista semestrale sulle relazioni culturali tra Europa e Cina*, marzo 2015, p. 163 ss. Sul tema, la Corte suprema popolare (massima istanza giudiziaria della Cina) ha pubblicato, in data 3 luglio 2014, le «Opinioni sul rafforzamento del lavoro giudiziario per la protezione dell'ambiente e delle risorse naturali e per una giustizia più efficace nella promozione e nello sviluppo di una civiltà

In secondo luogo, è evidente la trasposizione di modelli occidentali nel diritto ambientale[76] e delle energie rinnovabili della Repubblica popolare cinese. Basti pensare alle disposizioni sull'informazione, sulla trasparenza e sulla partecipazione relativamente agli atti e ai procedimenti amministrativi che riguardano le questioni ambientali, oppure – con specifico riferimento al settore dell'energia rinnovabile – all'uso crescente – come ha dimostrato in maniera paradigmatica il programma «Sole d'oro»[77] – dello strumento dell'incentivazione finanziaria per attivare l'interesse degli operatori economici e delle istituzioni creditizie verso la realizzazione degli impianti che producono energia da fonti non-fossili[78].

In terzo e ultimo luogo, non bisogna però mai dimenticare che la Cina costituisce tuttora uno Stato socialista. Questo significa che, sebbene lo sviluppo – per quanto qui rileva – del mercato interno delle energie rinnovabili sia stato notevole negli ultimi anni (dal 2006, con l'entrata in vigore della legge sull'energia rinnovabile della RPC), tuttavia la crescita economica, ora maggiormente attenta alle esigenze della c.d. civiltà ecologica[79], si realizza in un contesto istituzionale caratterizzato dal monopolio del potere politico da parte del

ecologica».

[76] Si vedano B. POZZO, *Tutela ambientale e modelli giuridici: il caso cinese*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2010, p. 877 ss.; P. THIEFFRY, *La protection de l'environment en Chine: un cadre juridique ambitieux à la mesure d'enjeux considérables?*, in *Revue Juridique del'Environnement*, 2006, p. 401 ss.

[77] Esaminato nel paragrafo che precede

[78] È stato esattamente notato che «I Cinesi non accettano che si vada da loro con aria di superiorità, ma assorbono con disponibilità e curiosità le esperienze altrui»; così G. ROSSI, *La Cina tra Ambiente e sviluppo*, in *Futuro Europa. Quotidiano online di politica e cultura* (www.futuro-europa.it), 22-3-2015 (intervista a cura di F.P. MANCINI).

[79] La modernizzazione socialista include, nel pensiero giuridico-politico cinese e come parte della *chinese-style environmental protection*, l'obiettivo della realizzazione progressiva di una «nuova era» di civilizzazione ecologica; cfr. B. CAO, W. YIN, *Ecological Civilization of Contemporary China*, China Intercontinental Press, Beijing, 2014, e inoltre A. GOBBICCHI, *La Cina e la questione ambientale*, cit., spec. p. 39 ss., che esamina ampiamente la c.d. ecologizzazione dell'economia. Sul prevalere dell'approccio regolamentare nella disciplina ambientale *chinese-style*, nonché sul differente livello di implementazione delle politiche ambientali nelle varie aree territoriali della RPC, v. altresì C. Wing-Hung Lo, Shui-Yan Tang, *Institutions, Regulatory Styles, Society and Environmental Governance in China*, Routledge, London-New York, 2015. Con riguardo ai rapporti tra diritto ambientale, diritto dell'energia e sviluppo sostenibile v., per il peculiare punto di vista cinese, J. ZHANG, *Environmental Protection and Sustainable Ecological Development* (atti del convegno *Environmental Protection and Sustainable Ecological Development* – EPSED 2014 –, tenutosi a Wuhan, Hubei, RPC dal 24 al 26-10-2014), Routledge, London-New York, 2015.

PCC, e quindi in assenza di pluralismo politico-partitico. L'esempio delle energie rinnovabili, dunque, è ulteriore conferma che nella Cina popolare la liberalizzazione del sistema economico non si accompagna alla liberalizzazione del sistema politico, con l'ulteriore conseguenza che il raffronto con le istituzioni cinesi si muove tuttora, pur in presenza di molteplici (e sempre più numerose) assonanze con il diritto occidentale, nell'ambito della macrocomparazione intersistemica, vale a dire tra differenti tradizioni giuridiche[80].

Abstract

La normativa ambientale cinese ha iniziato ad essere emanata fin dagli anni cinquanta del secolo scorso; tuttavia, solo con la legge sulla protezione ambientale del 1989, perfezionata dai recenti emendamenti del 2014 (entrati in vigore nel 2015), si può riscontrare una maggiore effettività della tutela ambientale in Cina. Il versante specifico delle energie rinnovabili ha conosciuto un costante incremento a partire dalla legge del 2005, a sua volta emendata – per colmare alcune lacune manifestate dalla pratica – nel 2009. Alcuni programmi specifici lanciati dal Governo cinese, come in particolare quello riguardante la produzione dell'energia solare, hanno avuto uno sviluppo molto rilevante. Tuttavia, la creazione di un vivace mercato interno delle energie rinnovabili coesiste con il sistema politico e costituzionale della Cina popolare, tuttora fondato sulle caratteristiche istituzionali dello Stato socialista. In definitiva, la liberalizzazione economica, anche nel settore delle energie rinnovabili, è avvenuto in assenza di alcuna liberalizzazione politica.

Since the fifties of the last century, China started to approve measures relating to environmental protection; however, only with the Environmental Protection Law of 1989, improved by the recent amendments of 2014 (entered into force in 2015), the environmental protection in China became more effective. On the specific side of the renewable energy, the latter has seen a steady increase since the adoption of the 2005 Renewable Energy Law, as amended in turn - to fill certain gaps highlighted by the practice - in 2009. Some specific programs launched by the Chinese government, such as in particular the one concerning the production of solar energy, have had a very significant development. Anyway, the creation of a vibrant internal market for renewable energy coexists with the political and constitutional system of mainland China,

[80] Si vedano le riflessioni di D. AMIRANTE, *Al di là dell'Occidente. Sfide epistemologiche e spunti euristici nella comparazione "verso Oriente"*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2015, p. 1 ss.

still founded on the institutional features of the socialist state. Ultimately, economic liberalization, even in the renewable energy sector, took place in the absence of any political liberalization.