

RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 1 - 2016

SIMONA NOVARETTI

*Urbanizzazione sostenibile: governance sociale, ambiente e
partecipazione pubblica nella Repubblica Popolare Cinese*



G. Giappichelli editore

SIMONA NOVARETTI *

Urbanizzazione sostenibile: governance sociale, ambiente e partecipazione pubblica nella Repubblica Popolare Cinese

1. SOMMARIO: 1. *Introduzione* – 2. *Interesse pubblico ambientale e diritto di azione* – 3. *“Azioni nel pubblico interesse ambientale” e Corti locali per la protezione ambientale.* - 4. *“Azioni nel pubblico interesse ambientale” e legislazione* – 5. *“Azioni nel pubblico interesse ambientale” e pratica del diritto: problemi* – 6. *Sviluppi recenti: verso un reale coinvolgimento dei cittadini nella protezione dell’ambiente?* – 7. *Conclusioni*

1. *Introduzione*

A partire dal periodo di “riforma e apertura”, inaugurato da Deng Xiaoping nel 1978, la Repubblica Popolare Cinese ha vissuto un processo di urbanizzazione senza precedenti, sperimentando quello che è stato definito come «*il più grande flusso migratorio dalle campagne alle città della storia mondiale*»¹.

I dati – già sorprendenti, per un Paese tradizionalmente a vocazione agricola² – risultano addirittura impressionanti, considerato il numero complessivo dei soggetti coinvolti. Se, per tutta l’epoca maoista, i residenti urbani non avevano rappresentato che il 16 -17% della popolazione totale³, nel 1999, a soli vent’anni dall’avvio delle riforme, abitava nelle città il 33% dei cittadini cinesi (pari a 222 milioni di persone), mentre dal 2011 – complice il rapidissimo sviluppo economico della prima decade del nuovo secolo - la

* Assistant Professor of Chinese Law, University of Turin Department of Law.

¹ K. H. ZHANG, SONG SHUNFENG, *Rural–urban migration and urbanization in China: Evidence from time-series and cross-section analyses*, in *China Economic Review* 14 (2003), p. 386.

² LI BO, *Rapid Urbanization: The Environmental Cost and the Way Forward*, in LIU JIANQIANG (ed.), *Chinese Research Perspective on the Environment, Volume 3: Public Action and Government Accountability*, Brill, Leiden Boston, 2014, p. 3.

³ Sull’argomento, confronta i dati pubblicati sul sito della Banca Mondiale, all’indirizzo: <http://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS>

popolazione urbana è giunta a superare quella rurale⁴. Si tratta di una tendenza che non accenna ad arrestarsi: secondo alcune proiezioni, entro il 2025 a vivere nelle metropoli cinesi saranno circa un miliardo di persone, per lo più distribuite tra duecento ventuno città con circa un milione di abitanti, ventitré città con cinque milioni di abitanti, otto città con dieci milioni di abitanti e almeno due città con venti milioni di abitanti⁵.

Il massiccio sviluppo urbanistico cinese, e la costruzione delle infrastrutture necessarie a sostenerlo non sono, però, stati esenti da costi: a fare da contraltare ai successi raggiunti dalla RPC in campo economico sono, infatti, i seri danni subiti dall'ecosistema.

Si tratta di una questione fino a pochi anni fa ritenuta riguardare solo le aree più remote, e ricche di risorse, del Paese⁶, ma che di recente ha raggiunto un'entità tale da minacciare i bisogni più essenziali degli abitanti delle città. I residenti delle aree rurali scelgono di trasferirsi inseguendo le promesse sintetizzate dal tema di Expo Shanghai 2010, "la città migliora la vita" ("城市, 让生活更美好", *chengshi, rang shenghuo geng meihao*): occupazioni più soddisfacenti e remunerative, un più agevole accesso ai servizi, scuole più prestigiose⁷. Sempre più spesso, tuttavia, insieme agli auspicati vantaggi, essi si trovano a sperimentare un grave peggioramento della qualità dell'esistenza, messa a repentaglio dalle cosiddette "cinque sfide ambientali" che affliggono le metropoli cinesi⁸: aria resa irrespirabile dalla concentrazione di polveri sottili⁹;

⁴ BLOOMBERG NEWS, *Chinese Urban Population exceeds countryside for the first time*, in Bloomberg Business, January 17, 2012, disponibile online all'indirizzo: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2012-01-17/china-urban-population-exceeds-rural>.

⁵ 世行预测: 2020 年中国百万人口城市将突破 80 个, 中国新闻网, 2010 年 10 月 03 日, *Shi xing yuce: 2020 Nian zhongguo bai wan renkou chengshi jiang tupo 80 ge* (La previsione della Banca Mondiale: nel 2020 la Cina avrà più di 80 città che superano il milione di abitanti), *Zhongguo xinwen wang*, 3 ottobre 2010, disponibile online all'indirizzo: <http://www.chinanews.com/gn/2010/10-03/2569011.shtml> (visto l'ultima volta il 18/12/2015). Per proiezioni simili, ma provenienti da fonti diverse, vedi anche: *Sustainable Urban Development in the People's Republic of China - Eco-City Development—A New and Sustainable Way Forward?*, ADB – Urban Innovation and Best Practices, Nov. 2010, disponibile online all'indirizzo: <http://www.adb.org/sites/default/files/publication/27868/urbandev-prc-nov2010-ecocity.pdf>

⁶ LI BO, op. cit., p. 4.

⁷ Per un'analisi (economica) delle ragioni alla base del rapido processo di urbanizzazione cinese vedi K. H. ZHANG, SONG SHUNFENG, op. cit., p. 391 e ss.

⁸ LI BO, op. cit., p. 4.

⁹ In un articolo pubblicato sulla rivista medica *The Lancet* nel dicembre del 2013 si stima che, ogni anno, le morti dovute all'inquinamento atmosferico siano tra le 350.000 e le 500.000. CHEN ZHU, WANG JINNAN, MA GUOXIA, ZHANG YANSHEN, *China Tackles the Health Effects of Air*

riformamenti idrici insufficienti, e provenienti da falde acquifere gravemente inquinate; cibo contaminato da metalli pesanti presenti nel suolo¹⁰; traffico, infine, e rifiuti solidi urbani, giunti a livelli insostenibili¹¹.

I cittadini cinesi, consci dei rischi legati all'inquinamento e preoccupati per il futuro delle loro città, negli ultimi anni hanno dunque cominciato a chiedere conto al governo delle scelte operate in campo ambientale, rivendicando il loro diritto a partecipare in modo consapevole alle decisioni che riguardano tale materia, e ad agire in difesa di un ambiente sano.

Si tratta dei principi recepiti, a livello internazionale, dalla Convenzione di Aarhus del 1998¹², che - com'è noto - definisce un nuovo modello di *governance* ambientale fondato su tre pilastri: accesso all'informazione ambientale, partecipazione del pubblico ai processi decisionali e accesso alla giustizia¹³. La Convenzione, entrata in vigore nel 2001, non è, ad oggi, ancora

Pollution, The Lancet 382, n. 9909 (Dec. 14, 2013), pp. 1959-1960, disponibile online all'indirizzo: <http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736%2813%2962064-4/fulltext> (visto l'ultima volta il 26/12/2015). Com'è noto, la gravità del problema della concentrazione di polveri sottili (PM 2.5) nell'aria delle metropoli delle RPC ha recentemente raggiunto livelli tali da spingere le autorità cinesi a misure estreme, quali la chiusura di scuole e fabbriche, e il divieto di svolgere attività all'aperto per diversi giorni, al fine di preservare la salute pubblica. La notizia è stata pubblicata anche dalla stampa italiana, di solito poco attenta a quanto accade nella Repubblica Popolare. Sull'argomento, vedi tra gli altri: REDAZIONE ANSA: *Pechino lancia "allarme rosso" smog, è prima volta*, ANSA.it, 7 dicembre 2015 (online: http://www.ansa.it/canale_ambiente/notizie/inquinamento/2015/12/07/pechino-lancia-allarme-rosso-smog-e-prima-volta_5c45020e-4872-4cee-822d-9e9db98255d7.html); *A Pechino è ancora allarme rosso per l'inquinamento*, Corriere della sera, 18 dicembre 2015 (online: http://www.corriere.it/esteri/15_dicembre_18/pechino-allarme-rosso-inquinamento-smog-cina-fdf7a76a-a55c-11e5-a238-fd021b6faac8.shtml); *Pechino, secondo allarme rosso per l'inquinamento. Durerà da domani a martedì*, La Repubblica, 18 dicembre 2015 (online: http://www.repubblica.it/ambiente/2015/12/18/news/cina_secondo_allarme_rosso_per_l_inquinamento_durerà_da_domani_a_martedì_-129722338/?refresh_ce).

¹⁰ CHEN JIE, *Rapid Urbanization in China: A real Challenge to Soil Protection and Food Security*, in Catena 69, 2007, p. 8 ss.

¹¹ Per un'analisi sintetica, ma piuttosto aggiornata, di tali problemi, vedi ancora LI BO, op. cit., pp. 4 - 11.

¹² La "Convenzione di Aarhus sull'accesso all'informazione, la partecipazione pubblica alle decisioni e l'accesso alla giustizia in materia ambientale", e che recepisce, com'è noto, i principi di sviluppo sostenibile ribaditi nel corso dei vertici mondiali di Rio de Janeiro (1992) e Johannesburg (2002), è stata sottoscritta sotto l'egida dell'UN/ECE (United Nations Economic Commission for Europe) ad Aarhus, in Danimarca, nel 1998 ed è entrata in vigore il 30/10/2001. Il testo della Convenzione è disponibile online all'indirizzo: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf> (visto l'ultima volta il 21/12/2015).

¹³ Per una (molto sintetica) descrizione dei tre pilastri, vedi *La Convenzione di Aarhus: verso il cittadino consapevole*, ARPA Rivista n.2, marzo - aprile 2004, p. 23 e ss.

stata sottoscritta dalla Repubblica Popolare Cinese¹⁴; ciò nonostante, a partire dall'inizio del nuovo millennio essa ha esercitato una grande influenza sulle leggi emanate nella RPC in materia ambientale.

L'urgenza di sviluppare e attuare efficaci strategie di urbanizzazione sostenibile è, del resto, da tempo pienamente avvertita anche dalla leadership cinese¹⁵. Per quanto riguarda, in particolare, l'implementazione del terzo pilastro di Aarhus, è stato il 2012 a segnare un momento di svolta fondamentale. In quell'anno, non solo la proporzione tra residenti rurali e residenti urbani muta, per la prima volta nella storia della RPC, a vantaggio dei secondi, e si registra un aumento esponenziale delle controversie e degli incidenti di massa legati a questioni ambientali¹⁶; il 2012 costituisce anche il punto di partenza per importanti evoluzioni, a livello politico e legislativo, nel rapporto tra partecipazione pubblica e tutela dell'ecosistema¹⁷.

¹⁴ Si prevede, comunque, che la RPC la sottoscriva entro il 2020. Sull'argomento, vedi EU-CHINA ENVIRONMENTAL GOVERNANCE PROGRAMME (中欧环境治理项目): *Aarhus Convention Workshop held in Beijing*, 2012/12/5, disponibile online all'indirizzo: <http://www.ecegp.com/english/news/shownews.asp?ID=878> (visto l'ultima volta il 21 dicembre 2015). Si noti che, per promuovere l'implementazione dei principi di Aarhus all'interno della RPC, l'Unione Europea ha portato avanti, di concerto con il Ministero del Commercio e il Ministero della Protezione Ambientale della RPC, un progetto di durata quinquennale, giunto a termine nel dicembre 2015. I risultati del progetto sono disponibili online (in cinese) all'indirizzo: <http://www.ecegp.com/chinese/DataBase/UploadFile/20150831160243331.pdf> (visto l'ultima volta il 21 dicembre 2015).

¹⁵ Vedi, per esempio, il documento (del 1997) pubblicato dalle Nazioni Unite sui progressi fatti dalla Cina in questo ambito a partire dalla Conferenza di Rio de Janeiro (1992): UNITED NATIONS DEPARTMENT FOR POLICY COORDINATION AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT DIVISION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, *Implementation of Agenda 21: Review of Progress Made Since the United Nations Conference on Environment and Development, 7-25 April 1997*, disponibile online all'indirizzo: <http://www.un.org/esa/earthsummit/china-cp.htm>.

¹⁶ Si è trattato, in generale, di azioni collettive portate avanti in diverse città cinesi contro progetti su vasta scala suscettibili di causare inquinamento industriale, e che in molti casi, nel 2012, hanno causato proteste di piazza e disordini, con scontri anche violenti tra manifestanti e governi locali. Sull'argomento, con particolare riferimento alle differenti strategie impiegate, vedi WU FENGSHI E PENG LIN, *Social Mobilization, Collective Action and Resistance against Environmental Pollution in 2012*, in LU JIANQIANG, op. cit., p. 33 e ss.

¹⁷ Com'è noto, l'espressione "partecipazione pubblica" può implicare gradi diversi di coinvolgimento degli attori sociali nelle scelte che li riguardano. Sherry Arnstein, in un famoso articolo, propone uno schema suddiviso in nove livelli, che vanno dalla "manipolazione" alla consultazione, fino al pieno controllo del pubblico dei processi decisionali. Vedi S. ARNSTEIN, *A ladder of public participation*, Journal of American Institute of Planners, July 1969, pp. 216-224. Per una rilettura, alla luce del contesto cinese, dello schema di Arnstein, vedi J. PLUMMER AND J. G. TAYLOR, *The characteristics of community participation in China*, in J. PLUMMER AND J. G.

Ricordiamo, infatti, che proprio nel novembre 2012, nel corso del Congresso del Partito Comunista Cinese (PCC) destinato a sancire la presa del potere di Xi Jinping, viene emendata la Costituzione del Partito, inserendo la “*costruzione di una cultura ecologica*”¹⁸ tra le riforme che il PCC deve obbligatoriamente promuovere, al fine di raggiungere “*gli obiettivi strategici di sviluppo economico e sociale della nuova fase del nuovo secolo*”¹⁹. Sempre nel 2012, in agosto, l’articolo 55 della nuova Legge di Procedura Civile ha introdotto, quale assoluta novità nella legislazione cinese²⁰, la possibilità di intentare “cause nel pubblico interesse” (公益诉讼, *gongyi susong*), riconoscendo agli «organi e organizzazioni deputate stabiliti dalla legge» il diritto di azione in caso di «inquinamento ambientale, violazione dei diritti e degli interessi legittimi di una moltitudine di consumatori ed altri atti che violino l’interesse pubblico sociale»²¹, mentre a partire dal 2013 nei discorsi ufficiali e nei documenti politici l’espressione “*shehui guanli*” (社会管理, *management sociale*) è stata sostituita da “*shehui zhili*” (社会治理, *governance sociale*), una nozione che riconosce il ruolo rivestito dagli attori sociali nella

TAYLOR (eds), *Community Participation in China, Issues and Processes for Capacity Building*, Earthscan, London/Sterling, VA, p. 41 e ss.

¹⁸ Secondo Rachel Stern, il termine “cultura ecologica” sarebbe stato utilizzato per la prima volta dal Presidente Hu Jintao nel 2007, all’interno di un rapporto presentato al Congresso del PCC, e in cui la tutela dell’ambiente era descritta come un “interesse vitale” per il popolo cinese. R. E. STERN, *The Political Logic of China’s New Environmental Courts*, *The China Journal*, n. 72 (2014), p. 56.

¹⁹ 中国共产党章程, *Zhongguo gongchandang zhangcheng* (Costituzione del Partito Comunista Cinese), emendata il 14 novembre 2012 dal XVIII Congresso Nazionale del PCC, 总纲, zonggang (principi generali). Il testo (in cinese) della costituzione è disponibile online all’indirizzo: <http://cpc.people.com.cn/GB/64156/65682/4475081.html> (visto l’ultima volta il 25/01/2016). Per una traduzione in inglese (non sempre letterale), vedi, sullo stesso sito: <http://english.cpc.people.com.cn/206972/206981/8188065.html> (visto l’ultima volta il 25/01/2016). Sull’evoluzione del concetto di “cultura ecologica” nella RPC, vedi WANG ZHIHE, HE HUILI E FAN MEIJUN, *The Ecological Civilization Debate in China*, in *Monthly Review*, vol. 66, issue 06 (Nov. 2014), disponibile online all’indirizzo: <http://monthlyreview.org/2014/11/01/the-ecological-civilization-debate-in-china/> (visto l’ultima volta il 26/12/2015).

²⁰ Per un’analisi di questo articolo, e del dibattito legislativo che ha portato alla sua approvazione, mi sia consentito rinviare a S. NOVARETTI, *La riforma della procedura civile della RPC e le “azioni nel pubblico interesse”: un balzo in avanti? (Diritto con caratteristiche cinesi e società civile)*, in *Rivista di Diritto Civile*, n. 2, marzo – aprile 2013, pp. 343 – 371, a cui si rimanda anche per i riferimenti bibliografici.

²¹ 中华人民共和国民事诉讼法, *Zhonghua renmin gongheguo minshi susong fa* (Legge di procedura civile della Repubblica Popolare Cinese), emendata dal Comitato Permanente dell’XI Assemblée Nazionale Popolare il 31 agosto 2012, art. 55.

determinazione delle politiche pubbliche, al fianco di governo ed attori economici²².

È dunque possibile affermare che nella RPC si sta aprendo una nuova era di partecipazione in campo ambientale? Quali strumenti giuridici possono, in concreto, essere utilizzati dai cittadini cinesi per agire in difesa dell'ambiente?

In questo articolo analizzeremo se, e fino a che punto, la nuova enfasi posta dal governo sull'urbanizzazione sostenibile stia favorendo la partecipazione del pubblico ai processi di *governance* ambientale. La nostra analisi si concentrerà, in particolare, sulle sperimentazioni portate avanti a livello locale nell'ultimo decennio e sui più recenti sviluppi legislativi e giurisprudenziali, al fine di comprendere in che modo essi abbiano influito sulla capacità, da parte di cittadini e ONG, di accedere alla giustizia, e promuovere "azioni nel pubblico interesse ambientali" (环境公益诉讼, *huanjing gongyi susong*) efficaci.

2. Interesse pubblico ambientale e diritto di azione

La nozione di "diritti e interessi pubblici ambientali" ha fatto il suo ingresso nella legislazione cinese all'inizio del nuovo millennio, con la promulgazione della "Legge sulla Valutazione di Impatto Ambientale" (中华人民共和国环境影响评价法, *Zhonghua renmin gongheguo yinxiang pingjia fa*, di seguito: LVIA)²³.

Prima di allora, la materia era stata disciplinata dalla "Legge (sperimentale) di Protezione Ambientale" (中华人民共和国环境保护法 (试

²² Si tratta di un mutamento divenuto evidente in particolare dopo la pubblicazione della "Decisione del CCPCC su alcuni temi fondamentali riguardanti il complessivo approfondimento delle riforme", approvata dal Terzo Plenum del XVIII Comitato Centrale del PCC il 13 novembre 2013. Sulla differenza tra questi due concetti, vedi S. NOVARETTI, *Social Governance vs. Social Management: Towards a New Regulatory Role for Social Organizations in China?*, CDCT working paper 32-2014/ Comparative and Transnational Law 11, pp. 4 – 8, a cui si rimanda anche per i riferimenti bibliografici.

²³ 中华人民共和国环境影响评价法, *Zhonghua renmin gongheguo yinxiang pingjia fa* (Legge sulla valutazione di impatto ambientale), approvata dalla Trentesima sessione del Comitato Permanente della Nona Assemblea Nazionale Popolare il 28 ottobre 2002, ed entrata in vigore il 1° settembre 2003.

行, *Zhonghua renmin gongheguo huanjing baohu fa (shixing)*) del 1979²⁴, e poi, a partire dal 1989, dalla versione definitiva di tale legge²⁵, che – nelle scarse disposizioni dedicate all'argomento²⁶ - attribuivano alle autorità locali piena libertà nel determinare le modalità di valutazione dei progetti, considerate quali mere procedure burocratiche interne, da cui il pubblico era virtualmente escluso²⁷. Da questo punto di vista, dunque, la LVIA - emanata il 28 ottobre 2002 con l'esplicito proposito di «portare avanti la strategia dello sviluppo sostenibile, prevenire l'impatto negativo sull'ambiente che programmi e progetti di costruzione potrebbero avere, una volta realizzati, e promuovere uno sviluppo coordinato di economia, società e ambiente»²⁸ - costituisce il primo riconoscimento, nella RPC, dell'importanza della partecipazione pubblica ai processi decisionali, rappresentando, allo stesso tempo, il frutto della consapevolezza delle debolezze insite nel sistema precedentemente in vigore – maturata, da parte della leadership del Paese, fin dalla metà degli anni Novanta²⁹ - e la prima chiara manifestazione dell' influenza esercitata della Conferenza di Aarhus sulla legislazione cinese.

All'articolo 11, tale legge prevede che:

«nel caso in cui un programma possa avere un impatto negativo sull'ambiente o coinvolga direttamente i diritti e gli interessi pubblici ambientali (公众环境权益, gong zhong huanjing quanyi) gli organi che elaborano i programmi speciali devono, prima della presentazione della bozza di programma per l'esame e l'approvazione, chiedere, attraverso incontri dimostrativi, audizioni o con qualsiasi altro mezzo, il parere degli enti competenti, degli esperti e del pubblico in generale riguardo alla bozza della

²⁴Vedi 中华人民共和国环境保护法 (试行), *Zhonghua renmin gongheguo huanjing baohu fa (shixing)*, approvata dalla Undicesima sessione del Comitato Permanente della Quinta Assemblea Nazionale Popolare il 13 settembre 1979, artt. 6 e 7.

²⁵La versione definitiva della Legge di protezione ambientale è stata approvata dalla undicesima sessione del Comitato Permanente della VII Assemblea il 26 dicembre 1989.

²⁶Vedi Legge sulla protezione ambientale della Repubblica Popolare Cinese (1989), articolo 13.

²⁷TANG SHUI-YANG, TANG CHING-PING, WING-HUNG LO CARLOS, *Public Participation and Environment Impact Assessment in Mainland China and Taiwan: Political Foundations of Environmental Management*, *The Journal of Development Studies*, Vo. 41, n. 1 (2005), p. 6. Per una comparazione tra il sistema cinese e quello Americano, vedi P. GOLDMANN, *Public Interest Environmental Litigation in China: Lesson learned from the U.S. Experience*, *Vermont Journal of Environmental Law*, Volume 8 (2006-2007), p. 273 e seguenti.

²⁸Legge sulla valutazione di impatto ambientale, cit. nota 23, art. 1.

²⁹Per una dettagliata analisi delle problematiche emerse in quegli anni, vedi TANG SHUI-YANG, TANG CHING-PING, WING-HUNG LO CARLOS, op. cit., pp. 8 -12.

relazione sull'impatto ambientale, salvo che lo Stato abbia stabilito che essa debba essere mantenuta riservata. L'organo redattore deve considerare attentamente il parere degli enti competenti, degli esperti e del pubblico in generale, e allegare alla relazione di impatto ambientale una nota in cui si specifichi se tali pareri siano stati accettati o rifiutati»³⁰.

All'ammissione dell'esistenza di un interesse generale a vivere in un ambiente sano non corrispose, tuttavia, all'epoca, la predisposizione di rimedi in caso di violazione dello stesso, così come, ancora per lungo tempo, non si sarebbe trovata, in tutta la legislazione cinese, una sola norma che stabilisse a chi dovesse spettare la titolarità del diritto di azione in difesa del bene comune ambientale.

A evidenziare le lacune del sistema in questo ambito dovevano contribuire, a partire dai primi anni 2000, le cause intentate da un certo numero di comuni cittadini, preoccupati per le sorti dell'ambiente in cui si trovavano a vivere. Azioni come quella proposta, nel dicembre 2000, da trecento abitanti di Qingdao (Shandong) contro l'Ufficio per la Pianificazione della stessa città, responsabile di aver approvato la costruzione di un complesso residenziale, la cui edificazione avrebbe distrutto il paesaggio, ledendo il loro diritto a godere del panorama³¹; o quella intentata l'anno seguente da due professori del Dipartimento di Giurisprudenza della Università del Sud-Est (Nanjing, Jiangsu), che chiedono alla corte Intermedia di Nanchino di ordinare all'Ufficio Municipale per la Pianificazione la revoca dell'autorizzazione concessa alla costruzione di una terrazza panoramica, che avrebbe messo a rischio la loro "gioia di godere del paesaggio naturale"³²; o, ancora, del tipo di quella intentata nel febbraio 2003 da Chen Faqing, contadino residente ad Hangzhou, che cita l'Ufficio per la protezione dell'ambiente del Distretto di Yuhang per omissione amministrativa, avendo esso mancato di punire alcune imprese minerarie, colpevoli di produrre rumori molesti e polveri nocive³³.

³⁰ *Ibid.*, art. 11.

³¹ LÜ ZHONGMEI, *Progress and Embarrassment of Environmental Public Interest Litigation in China*, (2008), pubblicato in inglese sul sito della ONG ambientale cinese "自然之友" (*Ziran zhi you*, Amici della natura) e disponibile online all'indirizzo: <http://www.fon.org.cn/uploads/attachment/87781361847981.pdf> (visto l'ultima volta il 25/01/2016), p. 5. Per un'analisi del caso, vedi anche S. NOVARETTI, *Le ragioni del pubblico: le azioni nel pubblico interesse in Cina*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2011, p. 144 e ss.

³² Lü Zhongmei, *ibid.*

³³ *Ibid.*

Si tratta di cause che prendono le mosse da violazioni dell'interesse pubblico ambientale, ma che, secondo certa dottrina³⁴, non potrebbero ancora essere considerate, a pieno titolo, "azioni nel pubblico interesse ambientale", poiché in essi gli attori agiscono a tutela del proprio interesse particolare, e non in nome del bene comune. Pur non essendo questa la sede per confutare tale assunto, mi sia consentito, a margine, osservare che, come ho dimostrato altrove³⁵, è proprio l'idea che l'interesse pubblico possa essere tutelato a partire dall'interesse dei singoli ad aver caratterizzato, per una lunga fase, le azioni nel pubblico interesse cinesi, costituendone l'aspetto più innovativo e, per molti versi, rivoluzionario³⁶.

A prescindere da queste valutazioni, è indubbio che la necessità di aprire, in qualche modo, il sistema alle "azioni nel pubblico interesse ambientale" sia emersa nella RPC con chiarezza soprattutto a partire dal 2005, in seguito a quello che è considerato uno dei maggiori disastri ecologici occorsi nella storia di quel Paese: l'incidente del fiume Songhua.

I fatti sono noti. Il 13 novembre 2005, nella provincia del Jilin, ha luogo un'esplosione presso un impianto chimico della PetroChina e, nel tentativo di spegnere l'incendio, vengono riversati nel fiume Songhua circa cento tonnellate di benzene e altre sostanze chimiche. La chiazza tossica così generata si estende per più di 80 chilometri, dal Jilin alla provincia dello Heilongjiang, fino ad arrivare in Russia, recando seri danni all'ecosistema fluviale e inquinando gravemente le falde acquifere da cui dipendono le città che si trovano lungo il

³⁴ LÜ ZHONGMEI, *ibid.*

³⁵ S. NOVARETTI, "Le ragioni del pubblico: le azioni nel pubblico interesse in Cina", citato.

³⁶ Vedi *ibid.*, pp. 3-5, e pp. 34-35. Si noti, inoltre, che proprio il motto "ottenere il bene comune attraverso la protezione degli interessi individuali" (积万众之私成天下之公, *ji wanzhong zhi si cheng tianxia zhi gong*) è stato - fino a quando ha cessato di operare, nel 2012 - il motto dello "Studio legale Dongfang per il pubblico interesse e il legal aid di Pechino" (北京市东方公益法律援助律师事务所, *Beijingshi Dongfang gongyi falüyuanzhu lüshi shiwusuo*) fondato con l'approvazione dell'Ufficio per la giustizia e la Municipalità di Pechino da alcuni studiosi dell'Istituto giuridico dell'Accademia Cinese di Scienze Sociali nel 2003. Sull'argomento, vedi ancora S. NOVARETTI, *ultima op.cit.*, p. 217 e ss. Sempre a tale proposito, è utile evidenziare come in qualche caso la stessa analisi marxista del rapporto dialettico tra gli interessi sia stato letto, dagli studiosi cinesi, in una chiave diversa da quella tradizionale e utilizzata non per sancire la superiorità dell'interesse generale su quello particolare, ma bensì per chiarire come l'interesse individuale e l'interesse pubblico sociale possano, attraverso la concretizzazione operata dalla legge, tramutarsi l'uno nell'altro; l'esempio classico è costituito, non a caso, dal diritto ambientale. Sull'argomento, vedi 颜运秋, *公益诉讼理念研究*, 北京, 中国检察出版社, 2002 年, YAN YUNQIU, *Gongyi susong linian yanjiu (Ricerca sul concetto di "azione nel pubblico interesse")*, Beijing, Zhongguo jiancha chubanshe, 2002, pp. 30-31.

corso inferiore del fiume, in particolare il capoluogo dello Heilongjiang, Harbin, e la città russa Khabarovsk³⁷. Nelle settimane seguenti, diversi cittadini propongono azioni contro la società gestrice dell'impianto, chiedendo il risarcimento dei danni loro occorsi a causa della chiusura forzata degli acquedotti e alla mancanza di rifornimenti idrici; nessuno di questi casi, tuttavia, viene accettato dalle corti³⁸. Analoga sorte, ma con un'eco tutt'affatto differente, tocca invece alla causa intentata, il 7 dicembre dello stesso anno, da tre professori e tre dottorandi dell'Istituto giuridico dell'Università di Pechino³⁹, che domandano all'Alta Corte Popolare dello Heilongjiang di ordinare alla PetroChina il pagamento di 10 miliardi di RMB, al fine di ripristinare l'equilibrio ecologico distrutto e garantire: 1) il diritto all'esistenza dello storione cinese; 2) il diritto del fiume Songhua e dell'isola Taiyang a un ambiente pulito; 3) il diritto delle persone a viaggiare e a godere della bellezza del paesaggio naturale locale⁴⁰.

Si tratta della prima "azione nel pubblico interesse ambientale" nella quale compaiano elementi naturali in qualità di attori⁴¹. La corte - com'era lecito aspettarsi - rigetta la causa, negando che gli animali e l'ecosistema

³⁷ Per maggiori dettagli sull'incidente, vedi in generale: UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROJECT, *The Songhua River Spill. China, Dec. 2005. Field Mission Report*, disponibile online all'indirizzo: ww.unep.org/PDF/China_Songhua_River_Spill_draft_7_301205.pdf (visto l'ultima volta il 25/01/2016).

³⁸ LÜ ZHONGMEI, op. cit., p. 6.

³⁹ Si tratta dei professori: Wang Jing, Gan Peizhong, He Weifang, e dei dottorandi: Wang Shekun, Yan Houfu e Yu Jinyuan.

⁴⁰ Per una descrizione del caso da parte degli stessi attori, vedi 甘培忠, 汪劲, 鲟鲤鱼、松花江和太阳岛：你们是否有权控诉人类行为对你们的侵害？, Chinalawinfo, 2005 年 12 月 6 日, GAN PEIZHONG, WANG JIN, Xuanhuanyu, *Songhua jiang he Taiyang dao: nimen shi fou youquan kongsu renlei xinwei dui nimen de Qinghai?* (Storione cinese, fiume Songhua e isola Taiyang, avete il diritto di citare in giudizio gli esseri umani che vi hanno recato danno?), Chinalawinfo, 6 dicembre 2005, disponibile online all'indirizzo: http://article.chinalawinfo.com:81/article_print.asp?articleid=31828. La causa viene citata dalla maggioranza degli studi dedicati alle azioni nel pubblico interesse ambientali in Cina. Vedi, tra gli altri: S. WILSON, *Tigers without Teeth: The Pursuit of Justice in Contemporary China*, Rowman & Littlefield, Lanham, Boulder, New York, London, 2015, p. 180; R. E. STERN, *Environmental Litigation in China: A Study in Political Ambivalence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, p. 84 e ss.; CHEN GANG, *Politics of China's Environmental Protection: Problems and Progress*, World Scientific, Singapore, 2009, pp. 74-75; LIU JINGJING, *Environmental Justice with Chinese Characteristics: Recent Developments in Using Environmental Public Interest Litigation to Strengthen Access to Environmental Justice*, in Florida A & M University Review, Vol 7, Number 2, Spring 2012, p. 246, nota 100;

⁴¹ Vedi *ibid.*, i dettagli della domanda giudiziale.

abbiano diritto di agire in giudizio, ma il caso suscita grande clamore, dando avvio a profonde riflessioni e dibattiti, a livello politico e legislativo, riguardo ai gravi ed irreversibili danni causati dall'inquinamento, e all'eventualità che il coinvolgimento del pubblico possa rivelarsi un utile strumento, nella lotta contro il degrado ambientale da poco divenuta una delle priorità del governo.

Molti sono, del resto, i segnali dell'atteggiamento di (cauto) favore con cui i leader cinesi guardano, in questa fase, alle "azioni nel pubblico interesse ambientale". Non solo nei discorsi pronunciati dai vertici dell'Ufficio centrale nazionale per la tutela dell'ambiente (国家环境保护总局, *Guojia huanjing baohu zongju*)⁴², così come nelle "Opinioni" redatte dalla Procura Suprema del Popolo (最高人民法院, *Zuigao jianchayuan*)⁴³, viene sovente ribadita la necessità di coinvolgere tutte le forze sociali nella protezione dell'ecosistema, attribuendo a ogni cittadino, organizzazione sociale e organo pubblico la capacità di agire in giudizio in difesa del bene comune ambientale⁴⁴; poche settimane dopo l'incidente del Songhua, anche il governo centrale interviene sul punto, esortando - attraverso l'articolo 27 della "Decisione sull'implementazione della visione scientifica dello sviluppo e sul rafforzamento della protezione ambientale" (国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定, *Guowuyuan guanyu luoshi kxue fazhan guan jiaqiang huanjing baohu de jue ding*) - le autorità locali a:

*«impiegare pienamente la funzione della società civile incoraggiando la comunicazione e la scoperta di tutti i tipi di attività che violino le norme ambientali, così da promuovere la presentazione di cause nel pubblico interesse ambientali»*⁴⁵.

⁴² Nel 2008 divenuto Ministero per la tutela dell'ambiente (中华人民共和国环境保护部, *Zhonghua renmingonghe guo huanjing baohu bu*). Vedi il sito del ministero, all'indirizzo: <http://www.mep.gov.cn/>. Per alcune di queste dichiarazioni, con particolare riferimento a quelle rilasciate dall'allora vice-direttore dell'Ufficio (oggi vice-ministro per la protezione dell'ambiente), Pan yue, vedi: 王颖, 公益诉讼: 环保官司解困之门将启未启, *21 世纪经济报道*, 2005-2-19, WANG YING, *Gongyi susong: Huanbao guansi jiekun zhi menjiang qi wei qi (Azioni nel pubblico interesse: si apre uno spiraglio per il superamento delle difficoltà nella tutela giudiziaria dell'ambiente?)* disponibile online all'indirizzo: <http://www.nanfangdaily.com.cn/jj/20050207/zj/200502050022.asp>. (visto l'ultima volta il 25/01/2016).;

⁴³ Sull'argomento, vedi ancora: LÜ ZHONGMEI, *op. cit.*, pp. 2-3.

⁴⁴ 王颖, *Wang Ying, op. cit., ibid.*

⁴⁵ Vedi 国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定, *Guowuyuan guanyu luoshi kxue fazhan guan jiaqiang huanjing baohu de jue ding* (Decisione del Consiglio di Stato

Ricordiamo che è proprio su documenti politici come quello citato che si baseranno, per lungo tempo, le rivendicazioni di ONG e attivisti ambientali nella RPC⁴⁶. Come abbiamo già avuto modo di notare, infatti, la possibilità di intentare *huanjing gongyi susong* verrà riconosciuta, a livello legislativo, solo con la riforma del diritto processuale civile del 2012; prima di allora, e per quasi un lustro, il compito di sperimentare regole e procedure in materia sarà, invece, affidato alle Corti per la Protezione dell'Ambiente istituite a livello locale.

3. *“Azioni nel pubblico interesse ambientale” e Corti locali per la protezione ambientale*

L'esigenza, da una parte, di gestire le sempre più numerose cause ambientali⁴⁷, e la consapevolezza, dall'altra, delle peculiari caratteristiche di questi casi - per loro natura trasversali alla tradizionale divisione in sezioni amministrative, civili e penali dei tribunali cinesi, e spesso implicanti questioni tecniche di elevata complessità - ha portato, negli anni immediatamente successivi all'incidente del fiume Songhua, alla nascita di diversi modelli di “Corti per la protezione ambientale” pilota⁴⁸, in particolare nelle aree a più elevato rischio di inquinamento.

sull'implementazione della visione scientifica dello sviluppo e sul rafforzamento della protezione ambientale), documento n.39/2005, emanato dal Consiglio di Stato il 3 dicembre 2005, art. 27.

⁴⁶ QIE JIANRON, *Revision of Environmental Protection Law Stirs Controversy*, in LIU JIANQIANG (ed.), op. cit., p. 96.

⁴⁷ Si stima che, tra il 1996 e il 2011, gli incidenti di massa collegati a questioni ambientali siano aumentati del 29% all'anno; solo l'1% di questi casi, comunque, è arrivato ad essere deciso in corte. Sull'argomento, vedi: 我国环境群体事件年均递增 29% 司法解决不足 1%, 财经网, 2012年10月27日, *Woguo huanjing shijian nianjun dizeng 29% - si fa jie jue bu zu 1%* (Gli incidenti di massa sono cresciuti del 29% all'anno), Caijing, 27 ottobre 2012, disponibile online all'indirizzo: <http://tinyurl.com/dycoh82>.

⁴⁸ In particolare, le corti ambientali create nella RPC seguono quattro modelli: tribunali distaccati di protezione ambientale (环保派出法庭, *huanbao paichu fating*), sezioni di protezione ambientale (环保审判庭, *huanbao shenpan ting*), tribunali collegiali di protezione ambientale (环保合议庭, *huanbao heyiting*) e circuit courts ambientali (环保巡回法庭, *huanbao xunhui fating*). Sull'argomento, vedi ZHANG MINCHUN, ZHANG BAO, *Specialized Environmental Courts in China: Status Quo, Challenges and Response*, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, vol. 30 n. 3, August 2012, p. 11 e ss. (la numerazione si riferisce alla versione consultabile online all'indirizzo: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2119866); <http://www.unep.org/delc/Portals/119/events/env-courts-tribunal.pdf> (visto l'ultima volta il 25/01/2016); 于文轩, 中国的环境司法专门化: 以环境法庭为中心, YU WENXUAN, *Zhongguo de huanjing sifa chuanmen hua: yi huanjing fating wei zhongxin* (La specializzazione della

È questo, ad esempio, il caso della Sezione di protezione ambientale (环保审判庭, *huanbao shenpan ting*)⁴⁹ e del Tribunale distaccato di protezione ambientale (环保派出法庭, *huanbao paichu fating*)⁵⁰ istituiti, nel novembre 2007 rispettivamente, all'interno della Corte Popolare Intermedia di Guiyang (Guizhou) e dalla Corte Popolare di Base di Qingzhen (Guiyang, Guizhou), in risposta al progressivo deterioramento delle acque dei Laghi Hongfeng e Baihua, e della Riserva Aha, da cui le città in questione dipendevano per l'approvvigionamento idrico. Nel Jiansu, invece, la gravità dell'inquinamento del Lago Taihu doveva spingere, nel maggio 2008, la Corte Intermedia di Wuxi a creare la prima corte di Protezione ambientale della provincia, mentre nei distretti di Binhu, Xishan e Huishan, e nelle città di Jiangyin e Yixing (Wuxi, Jiansu), appartenenti alla stessa giurisdizione, venivano istituiti tribunali collegiali di protezione ambientale (环保合议庭, *huanbao heyiting*)⁵¹. Sempre per proteggere in modo più efficace le falde

giurisprudenza ambientale in Cina: i tribunali ambientali come focus) intervento presentato al Seminario sull'applicazione della legge in campo ambientale in Asia e Africa (亚洲-非洲环境执法研讨会, Yazhou – Feizhou huanjing zhifa yantaohui), Kunming. 1 dicembre 2015, p. 11 e ss, disponibile online all'indirizzo: <http://www.unep.org/delc/Portals/119/events/env-courts-tribunal.pdf> (visto l'ultima volta il 25/01/2016), e *infra*, in questo paragrafo, in nota e nel testo.

⁴⁹ Si tratta di sezioni indipendenti, che vanno ad affiancarsi alle tre sezioni tradizionalmente presenti nelle corti cinesi, dotate di personale, budget e giurisdizione propria, e in cui vengono decisi esclusivamente casi ambientali. Per maggiori dettagli, vedi: ZHANG MINCHUN, ZHANG BAO, op. cit., p. 11; 于文轩, YU WENXUAN, op. cit., p. 11. S noti che la prima sezione ambientale fu istituita, nella RPC, nel 1989 presso il distretto di Qiaokou (Wuhan, Hubei), e in seguito dichiarata illegittima dalla Corte Suprema del Popolo. Sull'argomento, vedi R. E. STERN, op. cit., p. 55.

⁵⁰ Si tratta di tribunali creati all'interno di tribunali di base, di norma istituiti in cittadine con un'alta densità di popolazione; la loro competenza è limitata a cause civili, cause penali intentate personalmente dalle vittime o processi di esecuzione relativi a sentenze da essi stessi emanati. Vedi ZHANG MINCHUN, ZHANG BAO, op. cit., p. 12; 于文轩, YU WENXUAN, op. cit., p. 12. Si noti che, tra i modelli più comuni di Corti specializzate in materia ambientale, questo è senza dubbio il più raro: su 309 Corti ambientali presenti nella RPC ad aprile 2014 si contavano, infatti, solo 7 di questi tribunali, contro le 85 Sezioni di protezione ambientale e i 204 Tribunali collegiali di protezione ambientale esistenti. Sull'argomento, vedi 张金辉, 试论环境公益诉讼中的原告主体资格, 人民法治, 5月2015年, ZHANG JINHUI, *Shi lun huanjing gongyi minshi susong zhong de yuangao zhuti zige*, Renmin fazhi, maggio 2015, disponibile online all'indirizzo, <http://www.rmzf.org.cn/zhuanli/huanjing/> (visto l'ultima volta il 25/01/2016), p. 33.

⁵¹ Nelle corti che seguono questo modello, il Tribunale collegiale ambientale è spesso composto da giudici provenienti dalle sezioni tradizionali, alle quali di norma essi afferiscono. Sull'argomento, vedi ZHANG MINCHUN, ZHANG BAO, op. cit., p. 12, e *ivi*, nota 31; 于文轩, YU WENXUAN, op. cit., p. 11.

acquifere locali, minacciate dall'inquinamento del Lago Yangzong, nel novembre dello stesso anno sarebbe, poi, stato creato, nella città di Kunming, un sistema di tutela ambientale che integrava le competenze di polizia, corti, procure del popolo e uffici amministrativi per la protezione ambientale⁵².

Nonostante i dubbi, sollevati da alcuni, riguardo alla stessa legittimità delle Corti di protezione ambientale (in particolare quando costituite a livello di corti di base)⁵³, è innegabile che le sperimentazioni citate abbiano avuto un grande successo. Non solo, a partire dal 2014 anche la Corte Suprema del Popolo si è dotata di una Sezione per l'ambiente e le risorse naturali (环境资源审判庭, *huanjing ziyuan shenpan ding*)⁵⁴, ma in questo ultimo decennio il numero e la diffusione delle Corti di protezione ambientale hanno conosciuto un incremento continuo, spesso superiore al 100% l'anno⁵⁵: secondo gli studi più aggiornati, nel settembre 2015 esistevano in Cina quattrocento cinquantasei Corti di Protezione Ambientale distribuite all'interno di almeno venti province⁵⁶, contro le circa cento presenti sul territorio nel 2011⁵⁷.

Per quanto attiene più strettamente alla nostra ricerca, è interessante evidenziare come sia stata proprio la necessità di regolamentare la struttura e la giurisdizione di queste corti, nonché la procedura che esse avrebbero dovuto seguire nella decisione dei casi, a far sì che venissero emanate le prime norme (locali) a prevedere qualche forma di partecipazione pubblica alla tutela del bene comune ambientale.

⁵² Per maggiori dettagli sulle logiche (e le ragioni) che hanno portato alla creazione di Corti ambientali a Guiyang, Wuxi e Kunming, vedi, in generale, R. E. STERN, op. cit.

⁵³ In particolare, le perplessità riguarderebbero l'articolo 18 e 19 della Legge Organica sulle Corti cinesi, che non consentirebbero alle corti di base né di creare sezioni con specializzazioni diverse da quelle tradizionali né di istituire tribunali distaccati per ragioni diverse da "territorio, popolazione e numero di casi". Sull'argomento, vedi ZHANG MINCHUN, ZHANG BAO, op. cit., p. 16; 于文轩, YU WENXUAN, op. cit., p. 16.

⁵⁴ 于文轩, YU WENXUAN, op. cit., p. 10; 吴凯敏, 环境诉讼引入专家意见的可行性考察, 人民法治, 5月2015年, WU KAIMIN, *Huanjing susong yinru zhuanjia yijian de kexingxing kaocha (Indagine sulla fattibilità dell'introduzione del parere degli esperti nelle azioni ambientali)*, Renmin fazhi, maggio 2015, disponibile online all'indirizzo, <http://www.rmfx.org.cn/zhuanji/huanjing/> (visto l'ultima volta il 25/01/2016), p. 51.

⁵⁵ Fino al 131% su base annuale. Sull'argomento, vedi 张金辉, ZHANG JINHUI, op. cit., p. 33.

⁵⁶ 于文轩, YU WENXUAN, op. cit., p. 10. Si noti che nel luglio del 2013 le Corti Ambientali presenti sul territorio cinese erano solo 134. Vedi 于文轩, YU WENXUAN, *ibid.*; per maggiori dati, anche se aggiornati solo al dicembre 2014, vedi 张金辉, ZHANG JINHUI, op. cit., p. 33.

⁵⁷ ZHANG MINCHUN, ZHANG BAO, op. cit., p. 2.

Limitando gli esempi alle aree sopra menzionate, notiamo come il “Regolamento della città di Guiyang per promuovere la costruzione di una cultura ecologica” (贵阳市促进生态文明建设条例), approvato il 16 ottobre 2009 dal Comitato Permanente della stessa città, stabilisse, all’articolo 23, che:

«*Gli organi della procura, gli organi di gestione ambientale e le organizzazioni di pubblico interesse ambientale possono, per tutelare il pubblico interesse ambientale, agire in giudizio, secondo la legge, contro atti che inquinino l’ambiente o distruggano le risorse naturali, chiedendo ai responsabili l’interruzione della violazione, la rimozione degli ostacoli, l’eliminazione del rischio, o il ripristino della situazione originaria*»⁵⁸,

mentre l’ “Opinione attuativa sulla vigorosa spinta alle cause nel pubblico interesse ambientale e alla promozione della costruzione di una cività ecologica” (关于大力推进环境公益诉讼 促进生态建设的实施意见, *Guanyu dali tuijin huanjing gongyi susong cujin shengtai jianshe de shishi yijian*) - emanata congiuntamente dalle Corti di Guiyang e di Qingzheng per dare attuazione allo stesso regolamento – all’articolo 4 ampliava il novero dei soggetti autorizzati a proporre “azioni nel pubblico interesse ambientale”, includendo in tale elenco anche cittadini, persone giuridiche e “altre organizzazioni”⁵⁹.

Norme di tenore analogo – ma con previsioni più restrittive riguardo al diritto di azione, generalmente escluso per comuni cittadini e ONG indipendenti⁶⁰ - furono emanate, negli stessi anni, a Wuxi, Kunming⁶¹ e nelle

⁵⁸ Vedi 贵阳市促进生态文明建设条例 *Guiyangshi cujin shengtai wenming jianshe tiaoli* (Regolamento della città di Guiyang per promuovere la costruzione di una cultura ecologica) approvata il 16 ottobre 2009 dalla ventesima riunione del Comitato Permanente della XII Assemblea Popolare della Città di Guyang, art. 23, comma 1 (mia traduzione).

⁵⁹ Vedi 关于大力推进环境公益诉讼 促进生态建设的实施意见, *Guanyu dali tuijin huanjing gongyi susong cujin shengtai jianshe de shishi yijian* (Opinione attuativa sulla vigorosa spinta alle cause nel pubblico interesse ambientale e alla promozione della costruzione di una cività ecologica) emanata congiuntamente dalla Corte Popolare Intermedia di Guiyang e dalla Corte Popolare di Qingzheng il 3 marzo 2010, disponibile online all’indirizzo: <http://stwm.gyu.cn/info/1015/1194.htm> (visto l’ultima volta il 25/01/2016). Si noti che tale previsione, all’epoca legittima ai sensi dell’articolo 6, “Legge di protezione ambientale” (环境保护法, *huanjing baohu fa*, 1989) e dell’articolo 10, “Legge per la prevenzione dell’inquinamento delle acque” (水污染防治法, *shui wuran fangzhi fa*), è divenuta invalida in seguito alla revisione della Legge di procedura civile del 2012. Sull’argomento vedi *infra*, paragrafo seguente.

⁶⁰ A Kunming, ad esempio, il diritto di azione in questi casi è concesso solo all’Ufficio per la protezione ambientale, alla Procura del Popolo e alle ONG, mentre a Wuxi solo la Procura e le

altre città via via coinvolte nella sperimentazione. È proprio sulla base di queste disposizioni che le Corti pilota cominciano, a partire dalla fine del primo decennio del XXI secolo, ad accettare le prime “azioni nel pubblico interesse ambientale”⁶².

Vale la pena evidenziare come - nonostante l'indubbia novità rappresentata da questi casi, e la grande enfasi con la quale sono stati, all'epoca, presentati dalla stampa ufficiale⁶³ - sia ancora molto difficile scorgere, in essi, un vero e proprio coinvolgimento del pubblico nelle questioni ambientali.

Non solo, a dispetto delle declamazioni, le Corti di protezione ambientale manifestano, nei confronti delle azioni nel pubblico interesse ambientale, grande cautela, ma le (rare) *huanjing gongyi susong* accettate in questa fase sono, di norma, proposte da soggetti collegati con lo Stato (Procure, organi amministrativi o organizzazioni sociali gestite dal governo – le cosiddette GONGO: *government operated non-government organizations*, in cinese: 由政府运行的非政府组织, *you zhengfu unxing de fei zhengfu zuzhi*), e difficilmente riguardano violazioni di grandi rilievo, o coinvolgono poteri “forti”⁶⁴.

ONG possono intentare cause “nel pubblico interesse ambientale”. Sull'argomento, vedi R. E. STERN, op. cit., pag. 64.

⁶¹ Vedi *supra*, nota precedente.

⁶² Per la descrizione di alcuni di questi casi, vedi LÜ ZHONGMEI, op. cit., p. 9 e ss.; 张金辉, ZHANG JINHUI, op. cit.; R. E. STERN, op. cit., pag. 65 e ss.; ADAMMOSER, *Kunming E-Court Moves Environmental Public Interest Litigation Forward with RMB 4.3 Million Fine*, China Environmental Governance, February 1, 2011, disponibile online all'indirizzo: <https://chinaenvironmentalgovernance.wordpress.com/2011/02/01/kunming-e-court-moves-environmental-public-interest-litigation-forward-with-rmb-4-3-million-fine/> (visto l'ultima volta il 25/01/2016); HU YONGI, WU WENCONG, *A bumpy road for environmental courts*, China Daily, 2013-10-03, disponibile online all'indirizzo: http://usa.chinadaily.com.cn/china/2013-10/30/content_17070049.htm.

⁶³ 袁定波, 水污染击中执法软肋 环保法庭撑起青山绿水保护伞, 法制日报, 2009年03月03日,

YUAN DINGBO, *Shui wuran jizhong zhifa ruanlei, huanbao fating chengqi qingshan lushui baohusan (l'inquinamento delle acque patisce la debolezza dell'applicazione della legge, le corti di protezione ambientale offrono un ombrello di protezione alle bellezze naturali)*, Fazhiribao, 3 marzo 2009, disponibile online all'indirizzo: <http://env.people.com.cn/GB/8896018.html>; J. SCHIEBR, *Courting Change: Environmental Groups in China Now Have the Ability to Sue Polluters. But Will they?*, The Wall Street Journal, 7 December 2009, disponibile online all'indirizzo: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704402404574525804034229642> (visto l'ultima volta il 25/01/2016).

⁶⁴ Sull'argomento, vedi ancora R. E. STERN, op. cit., p. 65 e ss.

È, comunque, grazie a tali cause che si andrà, a poco a poco, costituendo un *corpus* di esperienze e regole destinato a rivelarsi prezioso, quando i tempi saranno giudicati maturi per aprire a questi temi anche a livello nazionale.

4. “Azioni nel pubblico interesse ambientale” e legislazione

Mentre alcune Corti locali erano impegnate a sperimentare le soluzioni cui abbiamo sopra fatto cenno, la questione relativa all’attribuzione del *locus standi* in caso di danno all’interesse pubblico ambientale diventava un tema “caldo”, nel dibattito dottrinale e legislativo della RPC.

Se, infatti, già nel 2005, a poche settimane dall’incidente del Songhua, il fondatore della ONG indipendente “Amici della Natura” (自然之友, Ziran zhi you, più nota con l’acronimo inglese FON) Liang Congjie si era rivolto all’Assemblea Nazionale Popolare chiedendo l’adozione di norme che consentissero ai cittadini di agire in difesa dell’ambiente⁶⁵, con il passare del tempo, e l’aumentare degli incidenti di massa dovuti a disastri ecologici⁶⁶, si moltiplicano gli appelli di teorici e pratici del diritto perché il diritto processuale cinese riconosca l’esistenza delle azioni nel pubblico interesse ambientale⁶⁷. Ciò, nella consapevolezza che - come dichiarato, nel 2011, dallo stesso vicepresidente della Corte Suprema del Popolo, Wang Èxiang:

«Il “collo di bottiglia” delle azioni nel pubblico interesse ambientali è costituito dalla legislazione. Solo se questo collo verrà “spezzato” sarà possibile un ulteriore sviluppo delle azioni nel pubblico interesse ambientale»⁶⁸.

⁶⁵ ADAMMOSE, *Public Interest Standing Gets Support for Legislative Reform*, China Environmental Governance, March 14, 2011, disponibile online all’indirizzo: <https://chinaenvironmentalgovernance.wordpress.com/tag/china-public-interest-litigation/> (visto l’ultima volta il 25/01/2016)

⁶⁶ Sull’argomento, vedi, per tutti l’articolo pubblicato sul periodico della stessa Assemblea Nazionale Popolare: 谢素芳: *我国开启公益诉讼之门*, 中国人大, 2011年11月25日, 22期, XIE SUFANG, *Woguo Kaifang gongyi susong zhi men* (La Cina apre le porte alle “azioni nel pubblico interesse”), Zhongguo Ren Da, n. 22, 25 Novembre 2011, p. 30.

⁶⁷ 谢素芳, XIE SUFANG, op. cit., p. 30.

⁶⁸ 叶铁桥, *万鄂湘力促环境公益诉讼*, 中国青年报, 2011年03月08日, 12版, YE TIEQIAO, *Wang Èxiang lixu huanjing gongyi susong* (Wang Èxiang promuove le azioni nel pubblico interesse ambientale), Zhongguo Qinnian bao, 8 marzo 2011, disponibile online all’indirizzo: http://zqb.cyol.com/html/2011-03/08/nw.D110000zgqnb_20110308_1-12.htm (visto l’ultima volta il 25/01/2016)

Da questo punto di vista, dunque, l'entusiasmo con cui, nell'agosto del 2012, viene accolta l'approvazione della nuova Legge di procedura civile (LPC) appare del tutto giustificato: la LPC – come abbiamo avuto modo di notare – contiene, infatti, all'articolo 55, la prima disposizione dedicata alle “azioni nel pubblico interesse” nella storia della RPC.

Agli osservatori più attenti, tuttavia, risulta subito evidente come tale norma – nonostante le declamazioni che ne accompagnano la promulgazione, e il fatto che venga presentata come un “grande balzo in avanti” per lo sviluppo delle “gongyi susong”⁶⁹ – disegni un sistema di “azioni nel pubblico interesse” molto differente da quello auspicato da “avvocati nel pubblico interesse” e ONG indipendenti.

L'articolo 55 stabilisce infatti che:

«Nei confronti di inquinamento ambientale, violazioni dei diritti e degli interessi legittimi di una moltitudine di consumatori ed altri atti che violino l'interesse pubblico sociale, gli organi e le organizzazioni deputate stabiliti dalla legge possono intentare causa presso i tribunali civili»⁷⁰.

È opportuno notare che, fino ad allora, non sempre la mancanza di disciplina in materia si era rivelata uno svantaggio, per gli attivisti e le organizzazioni sociali impegnate nella tutela del pubblico interesse. Vero è che, molto spesso, la rigidità delle regole riguardo al diritto di azione era servita alle corti per giustificare il rifiuto di accettare casi “sensibili” politicamente, invocando la mancanza di interesse degli attori; altre volte, tuttavia, proprio le lacune del sistema avevano fatto sì che tali cause fossero portate avanti con successo o – quantomeno – proposte, attirando l'attenzione di opinione pubblica e media su specifiche violazioni del pubblico interesse, e spingendo le autorità a porre fine agli illeciti lamentati⁷¹.

Per ironia della sorte (o del Partito), dunque, proprio l'emendamento che avrebbe dovuto “aprire le porte” alle azioni nel pubblico interesse in Cina,

⁶⁹ 彭东昱: 强化法律监督, 中国人大, 2011年11月25日, 22期, PENG DONGYU, *Qianghua falü jiandu (Rafforzare la supervisione legislativa)*, Zhongguo Ren Da, n. 22, 25 Novembre 2011, pag. 33, 谢素芳, XIE SUFang, op. cit., *ibid*.

⁷⁰ Vedi 中华人民共和国民事诉讼法(2012修正), (Zhonghua renmin gongheguo minshi susong fa – 2012 xiuzheng, “Legge di procedura civile della Repubblica Popolare Cinese” - revisione del 2012), emendata il 31 agosto 2012 dal Comitato Permanente dell'XI Assemblea Nazionale Popolare, art. 55.

⁷¹ Vedi S. NOVARETTI, *Le ragioni del pubblico. Le azioni nel pubblico interesse in Cina*, cit., p. 221 e ss.

finiva con il lasciare sull'uscio molti dei soggetti fino ad allora coinvolti in questo tipo di cause⁷². Le nuove regole non impedivano, infatti, solo ai privati cittadini di intentare *gongyi susong* (rendendo, tra l'altro, invalide le poche norme locali che consentivano queste eventualità)⁷³, ma - essendo prevalsa l'interpretazione secondo cui anche le "organizzazioni deputate" avrebbero dovuto essere "stabilite dalla legge"⁷⁴ - escludevano anche, di fatto, qualsiasi intervento da parte delle ONG⁷⁵: nessuna norma nazionale in vigore al momento della promulgazione della legge menzionava, infatti, il diritto di agire "per il pubblico interesse" in riferimento ad alcuna organizzazione sociale.

Non si è trattato, ovviamente, di un esito sorprendente. Com'è noto, le organizzazioni sociali indipendenti e gli attivisti impegnati nella promozione di azioni nel pubblico interesse - tradizionalmente considerati "moderati", perché attenti a sposare cause che abbiano un impatto diretto sulla vita dei cittadini e siano, allo stesso tempo, poco rilevanti dal punto di vista politico (ambiente, ma anche diritti dei consumatori, lotta contro la discriminazione ecc.) - a partire dagli ultimi anni dell'era di Hu Jintao sono divenuti, con sempre maggior frequenza, oggetto di violenze, intimidazioni e abusi, in conseguenza di quello che Carl Minzner ha descritto come il "rivolgimento contro la legge" della leadership cinese⁷⁶. Da tale punto di vista, la loro esclusione dal novero dei soggetti dotati di *locus standi* rappresenta solo una riprova della grande cautela (quando non dello scetticismo) con cui il governo cinese si approccia al coinvolgimento della società civile nelle scelte pubbliche - e della sua preoccupazione per qualsiasi attività che possa, anche solo teoricamente, minare la stabilità sociale.

⁷² S. NOVARETTI, *La riforma della procedura civile della RPC e le "azioni nel pubblico interesse": un balzo in avanti? (Diritto con caratteristiche cinesi e società civile)*, citato, p. 371.

⁷³ Vedi *supra*, paragrafo precedente.

⁷⁴ In effetti, la lettera della norma parrebbe limitare il requisito della previsione legislativa agli "organi", mentre le "organizzazioni" dovrebbero solo essere "deputate". Sull'argomento, vedi più in dettaglio S. Novaretti, *La riforma della procedura civile della RPC e le "azioni nel pubblico interesse"*, cit., p. 348 e p.p. 366-67, e - della stessa opinione - 张金辉, ZHANG JINHUI, op. cit., p. 35.

⁷⁵ Sulle difficoltà incontrate dalle ONG, vedi HU YONGQI, WU WENCONG, op. cit.

⁷⁶ C. MINZNER, *Chinese State Council White Papers and the "Turn against Law"*, 29 August 2012, disponibile all'indirizzo: http://sinolaw.typepad.com/chinese_law_and_politics_/2012/08/chinese-state-council-white-papers-and-the-turn-against-law.html (visto l'ultima volta il 25/01/2016).

Queste considerazioni, e le modalità con cui le azioni nel pubblico interesse erano state introdotte nel sistema cinese, facevano sì che, all'epoca dell'entrata in vigore dell'emendamento alla Legge di procedura civile, apparisse del tutto verosimile che - se anche la disciplina dei settori specificamente menzionati dall'articolo 55 (segnatamente: diritto dei consumatori, e diritto ambientale) fosse stata riformata - il diritto di azione in caso di violazione del pubblico interesse sarebbe stato attribuito, in via esclusiva, alle associazioni più direttamente collegate con il governo.

La prima conferma a tale ipotesi doveva arrivare l'anno successivo, con la promulgazione della nuova "Legge per la protezione dei diritti e degli interessi dei consumatori": essa infatti, all'articolo 47, autorizza solo una GONGO (la Associazione dei consumatori cinesi: 中国消费者协会, *Zhongguo xiaofeizhe xiehui*) a intentare causa in caso di "violazione dei diritti e degli interessi legittimi di una moltitudine di consumatori"⁷⁷. Nessuno, dunque, a questo punto, si sarebbe atteso che il legislatore intendesse cambiare rotta in campo di tutela dell'ambiente; ciò, in particolare dopo la pubblicazione⁷⁸ della seconda Bozza della "Legge di Protezione Ambientale", che attribuiva alla "Federazione cinese per la protezione ambientale" (中华环保联合会, *Zhonghua huanbao lianhehui*, anche nota con l'acronimo inglese ACEF) – un'associazione fondata (e finanziata) dallo stesso Ministero per la Protezione Ambientale – il monopolio del diritto di azione, in caso di inquinamento ambientale⁷⁹.

⁷⁷ «In caso di violazione dei diritti e degli interessi legittimi di una moltitudine di consumatori, l'Associazione di tutti i consumatori cinesi e le associazioni di tutti i consumatori formate nelle province, regioni autonome e municipalità direttamente controllate dal governo contrale possono intentare causa presso le Corti del Popolo», Vedi 中华人民共和国消费者权益保护法(2013 修订), *Zhonghua renmin gongheguo xiaofeizhe quanyi baohufa (2013 xiuding)* (Legge per la protezione dei diritti e degli interessi dei consumatori (emendamento del 2013)), approvato dalla quinta sessione del Comitato Permanente della XII Assemblea Nazionale Popolare il 25 ottobre 2013, art. 47.

⁷⁸ La pubblicazione "al fine di suscitare pareri da parte di tutti i settori della società e le masse" è divenuta, ormai usuale per le leggi più importanti. Sull'argomento, con particolare riferimento all'esperienza relativa alla redazione della Legge sui contratti, vedi M. TIMOTEO, *Il contratto in Cina e Giappone nello specchio dei diritti occidentali*, Cedam, Padova, 2004, p. 310.

⁷⁹ Sull'argomento, vedi DU JIABAO, *Experts, Activists Call Proposed Amendment to China's Environment Law 'Monopolization' of Litigation*, Tealeafnaton, July 15 2013, available at: <http://www.tealeafnaton.com/2013/07/amending-the-environmental-law-willenvironmental-public-interest-litigation-be-monopolized/#sthash.JLvqlwi1.dpuf> (visto l'ultima volta il 25/01/2016).

Proprio per questo, la versione definitiva della “Legge di protezione ambientale” (LPA), approvata dal Comitato Permanente della XII Assemblea Nazionale Popolare il 24 aprile 2014, ha sorpreso non pochi commentatori, sia all’interno sia all’esterno della Repubblica Popolare.

La Legge, all’articolo 58, prevede infatti che:

«In caso di inquinamento ambientale, danno ecologico o atti che danneggino il pubblico interesse, le seguenti organizzazioni sociali possono intentare causa presso una Corte Popolare:

1) ONG registrate presso le Amministrazioni per gli Affari Civili dei governi popolari municipali, o di livello superiore;

2) ONG con più di cinque anni di esperienza in ambito ambientale e alle quali, nello stesso periodo di tempo, non siano state comminate sanzioni.

Le Corti Popolari devono, in base alla legge, accettare le cause intentate dalle organizzazioni sociali che soddisfino i requisiti di cui sopra»⁸⁰.

Si tratta, com’è evidente, di una norma suscettibile di avere un impatto enorme sulla capacità della società civile di intervenire nelle questioni ambientali.

Non solo, infatti, essa estende la possibilità di agire nel pubblico interesse, dal solo caso di “inquinamento” previsto dalla LPC, a qualsiasi “violazione dell’interesse pubblico sociale”, incluso il “danno ecologico”⁸¹, ma attribuisce anche il diritto di proporre *huanjing gongyi susong* a un numero di organizzazioni ambientali sorprendente, per la RPC come per qualsiasi altro Paese di diritto continentale⁸²: basti pensare che, secondo gli esperti, a soddisfare i criteri previsti dall’articolo 58 sarebbero in Cina, tra le trecento e le settecento ONG⁸³.

⁸⁰中华人民共和国环境保护法(2014 修订), *Zhonghua renmin gonghe guo huanjing baohu fa (2015 xiuding)*, (Legge sulla Protezione dell’Ambiente, emendamento del 2014), approvata dall’ottava sessione del Comitato Permanente della XII Assemblea Nazionale Popolare il 24 aprile 2014, art. 58.

⁸¹侯书平, *新环境保护法下环境公益的新思考*, 天中学刊, 第 30 卷 第 5 期 2015 年 10 月, HOU SHUPING, *Xin huanjing baohu fa xia huanjing gongyi susong de xin sikao (Nuova riflessione sulle azioni nel pubblico interesse ai sensi della nuova “Legge di protezione ambientale”)*, Tianzhong Xuekan, vol. 30, n. 5, ottobre 2010, p. 24.

⁸²Notoriamente poco incline alle azioni di gruppo. Sull’argomento, con particolare riferimento al diritto italiano, vedi, in generale, E. FERRANTE, *L’azione di classe nel diritto italiano*, Cedam, Padova, 2012.

⁸³ Si tratta di un numero che muta a seconda delle fonti. Sull’argomento, vedi D. PETTIT, *A Step Forward For Public Interest Litigation In China*, Switchboard (Natural Resources Defence

A specificare, poi, quanto previsto riguardo alle azioni nel pubblico interesse dalla Legge di Protezione ambientale, ampliandone ulteriormente gli ambiti di applicazione, doveva intervenire l'”Interpretazione della Corte Suprema del Popolo su alcune questioni riguardanti l'applicazione della Legge alla azioni nel pubblico interesse ambientale” (最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释, *Zuigao renmin fayuan guanyu shenli huanjing minshi gongyi susong anjian shiyong falü ruogan wenti de jieshi*), emanata dalla stessa Corte l'8 dicembre 2014. Anche questo documento pare favorire decisamente il coinvolgimento del pubblico nella tutela dell'ambiente. A titolo di esempio, notiamo come esso richieda alle corti di accettare i casi proposti ai sensi degli articoli 55 LPC e 58 LPA anche qualora il danno all'interesse pubblico non si sia ancora verificato, ma ne esista un “significativo rischio”(art. 1); specifichi il significato di “organizzazioni sociali deputate”, adottando una definizione abbastanza ampia da lasciare spazio per il futuro riconoscimento del diritto di azione a nuovi tipi di ONG (artt. 2-5); stabilisca regole in tema di giurisdizione (artt. 6 e 7), onere della prova (art. 13) e pagamento delle spese processuali (artt. 22, 24 e 33) favorevoli all'attore e atte ad evitare, il più possibile, fenomeni di protezionismo locale a vantaggio delle imprese inquinanti.

Almeno con riferimento al diritto formale, dunque, sembra che la risposta alla prima delle domande da cui ha preso le mosse la nostra ricerca – se nella RPC si sia registrata, in questi anni, una maggiore apertura verso il coinvolgimento della società civile - non possa che essere affermativa. Resta ora da vedere se, e quale impatto, questo cambiamento abbia avuto sulla pratica del diritto.

Council Blog), April 28, 2014, disponibile online all'indirizzo: http://switchboard.nrdc.org/blogs/dp Pettit/a_step_forward_for_public_inte.html;
B. FINAMORE, *New Weapons in the War on Pollution: China's Environmental Protection Law Amendments*, Switchboard (Natural Resources Defence Council Blog), April 24, 2014, available at: http://switchboard.nrdc.org/blogs/bfinamore/new_weapons_in_the_war_on_poll.html (visto l'ultima volta il 25/01/2016); United Nation Development Programme, “Rule of Law and Access to Justice. Environmental Public Interest Litigation in China, May, 2015, disponibile online all'indirizzo: http://www.cn.undp.org/content/china/en/home/library/democratic_governance/-html; 刘琴, 环保组织索赔空气污染企业3000万, 中外对话 2015年3月25日, LIU QIN, *Huanbao zushi subei qiwan qiye 3000 wan (Organizzazioni per la protezione dell'ambiente chiedono 300 milioni di danni a un'impresa per aver inquinato l'aria)*, Zhongwai duihua, 25 marzo 2015, disponibile online all'indirizzo: <https://www.chinadialogue.net/article/show/single/ch/7790-China-court-to-hear-3-m-yuan-air-pollution-lawsuit> (visto l'ultima volta il 25/01/2016).

5. “Azioni nel pubblico interesse ambientale” e pratica del diritto:
problemi

A quasi un anno dall’entrata in vigore – avvenuta il 1 gennaio 2015 – la “Legge sulla protezione dell’ambiente” non sembra aver sortito, sullo sviluppo delle azioni nel pubblico interesse ambientale, l’effetto dirompente che la sua lettera sembrava promettere. Secondo i dati forniti dal vice presidente della Sezione per le risorse ambientali della Corte Suprema del Popolo, Wang Xuguang, tra il gennaio e il novembre del 2015 sarebbero stati accettati dalle corti di 13 province solo 45 azioni nel pubblico interesse, contro i 50.331 casi civili riguardanti risorse ambientali (di cui 2595 relativi a risarcimento da danno di inquinamento) accettati complessivamente dalle corti cinesi nello stesso periodo di tempo⁸⁴.

Sono molte le ragioni addotte dalla dottrina per giustificare l’(ancora) scarso utilizzo di questo strumento; in primo luogo, le permanenti lacune legislative.

Non solo, infatti, la recente revisione della “Legge sulle controversie amministrative” non ha inserito alcuna disposizione relativa al *locus standi* in caso di violazione del pubblico interesse⁸⁵, rendendo, di fatto, impossibile citare gli organi amministrativi per inadempienze riguardo agli obblighi di informazione, consultazione eccetera previsti dal capitolo V (Trasparenza delle informazioni e coinvolgimento del pubblico) delle “Legge di protezione ambientale”, così come sanzionare eventuali omissioni, da parte degli stessi organi, nello svolgimento delle proprie mansioni di prevenzione e controllo

⁸⁴ 最高法: 今年法院共受理 45 件环境公益诉讼案件, 新京报, 2015 年 12 月 29 日, *Zuigaofa: Jinnina fayuan gong shouli 45jian huanjing gongyi susong jian*, (Corte Suprema: Quest’anno le corti hanno accettato complessivamente 45 azioni nel pubblico interesse ambientale), Xingjingbao, 29 dicembre 2015, disponibile online all’indirizzo: <http://finance.sina.com.cn/sf/news/2015-12-29/135415147.html> (visto l’ultima volta il 25/01/2016)

⁸⁵ Vedi 中华人民共和国行政诉讼法 (2014 修正), *Zhonghua renmin gongheguo xingzheng susong fa (2014 xiuzheng)*, (Legge sulle controversie amministrative (revisione del 2014)), approvata il 1 novembre 2014 dall’undicesima sessione del Comitato Permanente della XII Assemblea Nazionale Popolare. Sull’argomento, vedi anche UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, citato, p. 2.

dell'inquinamento⁸⁶. Anche in riferimento alle azioni civili permangono alcune incertezze, ad esempio rispetto alla possibilità, per i governi locali, di essere chiamati a rispondere delle azioni compiute in violazione del pubblico interesse⁸⁷, o all'identificazione degli "organi deputati" autorizzati a intentare *huanjing gongyi susong*⁸⁸.

Per quanto riguarda, in particolare, quest'ultima questione, notiamo come, al momento, solo la "Legge per la protezione dell'ambiente marino" (*海洋环境保护法, haiyang huanjing baohu fa*) preveda esplicitamente il diritto di azione per un organo specifico⁸⁹, mentre non esiste alcuna legge nazionale che consenta alle Procure del Popolo di intervenire in questi casi, se non a sostegno di un'azione già intentata⁹⁰.

È superfluo evidenziare come queste lacune – che pure, forse, nuocciono allo sviluppo di un sistema di azioni nel pubblico interesse

⁸⁶ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, citato, *ibid*.

⁸⁷ 章楚加, 环境公益诉讼制度立法应将地方政府纳入被告范围, 人民法治, 5月2015年, ZHANG CHUJIA, *Huanjing gongyi susong zhidu lifa ying jiang difang zhengfu naru beigao fanwei (La legislazione del Sistema di azioni nel pubblico interesse ambientale dovrebbe inserire I governi locali tra I possibili convenuti)*, Renmin fazhi, maggio 2015, disponibile online all'indirizzo, <http://www.rmzf.org.cn/zhuanti/huanjing/> (visto l'ultima volta il 25/01/2016), p. 1.

⁸⁸ Il problema riguarderebbe, in particolare, le Procure del Popolo, organi che, in passato, si erano particolarmente distinti per l'azione a tutela del pubblico interesse, e che – proprio a causa di quanto previsto dall'art. 55 della nuova Legge di procedura civile – risulterebbero escluse dalla possibilità di intentare *gongyi susong*, perché non "previste" da alcuna legge nazionale. Sull'argomento, vedi più in dettaglio, S. NOVARETTI, *La riforma della procedura civile della RPC e le "azioni nel pubblico interesse": un balzo in avanti? (Diritto con caratteristiche cinesi e società civile)*, citato, p. 355. Si noti che, proprio per porre rimedio a questa situazione, la Procura Suprema del popolo ha emanato, il 2 luglio 2015, un "Piano sperimentale di riforma delle azioni nel pubblico interesse intentate dalle Procure del Popolo", della durata di due anni, e che coinvolgerà diverse province e città, tra cui Pechino. Sull'argomento, vedi 彭本利, *检察机关参与环境公益诉讼的合理性及制度构件*, 吉首大学学报(社会科学版)第36卷第5期2015年9月, PENG BENLI, *Jianchajiguan canyuyu huanjing gongyiusong de helixing ji zhidu goujian (Componenti strutturali e ragionevolezza della partecipazione degli organi della procura alle azioni nel pubblico interesse ambientali)*, Jishou Daxue Xueban (shehui liaoxue ban), vol. 36 n. 5, settembre 2015, p. 34 e ss.

⁸⁹ Vedi "Legge per la protezione dell'ambiente marino", approvata dalla tredicesima sessione del Comitato Permanente della IX Assemblea Nazionale Popolare, il 25 dicembre 1999, art. 90, secondo il quale: «Se lo stato soffre ingenti perdite a causa di danni all'ecosistema marino, a risorse acquatiche marine e a riserve acquatiche marine, i Dipartimenti incaricati della supervisione e dell'amministrazione dell'ambiente marino ai sensi della presente legge possono, in rappresentanza dello Stato, presentare richiesta di risarcimento nei confronti dei responsabili di tali danni».

⁹⁰ Vedi Legge di procedura civile della Repubblica Popolare Cinese (2012), artt. 14 e 15.

veramente efficace – non influiscano minimamente sulla partecipazione pubblica alla tutela del bene comune ambientale, anzi. Il rischio, paventato da alcuni autori, è proprio che - a dispetto della mancata previsione legislativa - le corti siano comunque più inclini ad accettare i casi presentati dagli organi più legati al governo, come Procure, Gongo o amministrazioni locali, rispetto a quelli proposti dalle ONG indipendenti⁹¹: i primi, infatti, difficilmente proporranno azioni “imbarazzanti” per la leadership cinese, o che possano riguardare poteri forti all’interno della località in cui è avvenuta la violazione.

È, del resto, la tendenza al protezionismo locale, oltre alla concreta possibilità di collusione tra Polizia, Procure del Popolo e Corti al fine di “scoraggiare” i casi più scomodi o pericolosi per l’economia locale, a costituire un’altra delle importanti ragioni della difficoltà con cui, nella RPC, le azioni nel pubblico interesse faticano ad affermarsi⁹².

La reticenza con cui le corti cinesi accettano questi casi non dipende, comunque, solo dal sistema di “doppia dipendenza” in cui sono inserite, e che le rende spesso succubi dei poteri locali⁹³: a disincentivare i tribunali a occuparsi di *huanjing gongyi susong* contribuiscono anche le già accennate difficoltà tecnico-giuridiche tipiche di questi casi⁹⁴, per affrontare le quali spesso le corti non sono attrezzate, e il sistema di valutazione annuale dell’attività delle corti, basato sul numero delle cause decise⁹⁵. In questa situazione, è quasi naturale che i giudici tendano a rifiutare casi “nuovi” e tendenzialmente molto complicati, per il rischio che essi possano abbassare il rendimento della corte, mettendola inoltre in cattiva luce davanti agli organi superiori.

Un’ultima, ma non meno importante ragione dello scarso utilizzo del nuovo strumento offerto dalla legislazione ambientale è la debolezza delle organizzazioni civili cinesi. Si tratta di una debolezza nota, ma che (è bene

⁹¹ S. WILSON, “Mixed Verdict on Chinese Environmental Public Interest Lawsuits”, *The Diplomat*, July 20, 2015.

⁹² UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, citato, p.2.

⁹³ Sul principio di “doppia dipendenza” (dipendenza verticale: dalle corti superiori, e orizzontale: dall’organo legislativo di pari livello) vedi G. AJANI, A. SERAFINO, M. TIMOTEO, *Diritto dell’Asia Orientale*, UTET, Torino, 2007, p. 440 e ss.

⁹⁴ Vedi *supra*, paragrafo 3.

⁹⁵ Il Sistema sta comunque mutando, benché non sia ancora perfettamente chiaro quali criteri sostituiranno quelli precedenti. Sull’argomento vedi S. FINDER, *Supreme People’s Court Overhauls judicial performance indicators*, *Supreme People’s Court Monitor*, 2014-12-27, disponibile online su: <http://supremepeoplescourtmonitor.com/2014/12/27/supreme-peoples-court-overhauls-judicial-performance-indicators/> (visto l’ultima volta il 25/01/2016).

rilevare) almeno in questo caso non sembra dipendere tanto dal rigido controllo che, da sempre, il governo esercita sulla società civile⁹⁶, quanto da ragioni pratiche: secondo gli esperti, infatti, solo una decina, delle quasi settecento ONG che rispondono ai criteri di cui all'articolo 58 LPA, possiederebbero oggi, le risorse tecniche, finanziarie, organizzative e umane necessarie a portare avanti azioni nel pubblico interesse⁹⁷.

Si deve dunque concludere che lo spazio concesso alla partecipazione pubblica in materia ambientale è una “tigre di carta”, un potere inutile, a fronte delle enormi difficoltà che cittadini e organizzazioni si trovano ad affrontare, per tradurlo in pratica?

La risposta sembra essere molto più sfumata e incerta, soprattutto alla luce di alcuni recenti sviluppi giurisprudenziali.

6. *Sviluppi recenti: verso un reale coinvolgimento dei cittadini nella protezione dell'ambiente?*

Il 29 ottobre 2015 la Corte Intermedia di Nanping (Fujian) ha emanato una sentenza destinata a suscitare grande dibattito in Cina: si tratta della decisione “Amici della Natura” (自然之友, *Ziran zhi you*, più nota con l'acronimo inglese FON) e “Casa verde del Fujian” (福建绿家园, *Fujian lü jiyuan*) contro Xie Zhilin e altri, prima azione nel pubblico interesse decisa sulla base della nuova Legge sulla protezione ambientale⁹⁸.

⁹⁶ Sull'argomento, vedi più in dettaglio S. NOVARETTI, “Social Governance vs. Social Management: Towards a New Regulatory Role for Social Organizations in China”, citato, p. 8 e ss.

⁹⁷ Sull'argomento, vedi ancora UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, cit. p. 2; 刘琴, Liu Qin, op. cit.

⁹⁸ Sull'argomento, vedi 崔箏, *新环保法实施后 NGO 打赢首例公益诉讼*, 财新网, 2015年10月30日, CUI ZHENG, *Xin huanjing baofa shishi hou NGO daying shouli gongyi susong (Dopo l'entrata in vigore della Legge di protezione ambientale una ONG vince una azione nel pubblico interesse esemplare)*, Caixin wang, 30 ottobre 2015, disponibile online all'indirizzo: <http://china.caixin.com/2015-10-30/100868387.html>; 小田, *环境诉讼第一案, NGO 赢了!*, 自然之友, 2015年10月30日, XIAO TIAN, *Huanjing susong diyi'an, NGO ying le! (Primo caso di azione ambientale, una ONG ha vinto!)*, Ziran zhiyou, 30 ottobre 2015, disponibile online all'indirizzo: <http://ngocn.blog.caixin.com/archives/135981>; LIN YANMEI, *China's First Environmental Public Interest Litigation: Green NGOs win*, Asia Environmental Governance Blog, October 30, 2015, disponibile online all'indirizzo: [27](http://asia-</p></div><div data-bbox=)

Il caso aveva preso avvio il 21 dicembre 2014, quando le due ONG si erano rivolte alla Corte chiedendo la chiusura della miniera illegale gestita da quattro cittadini, il risarcimento dei danni ambientali da essi prodotti e il ripristino della situazione originaria. Secondo le attrici, il Sig. Xie, insieme ad altri due convenuti, avrebbe acquistato dal Sig. Li (anch'egli convenuto) una miniera, portando avanti, dal 2008 all'estate del 2011, attività minerarie presso il Monte Hulu senza aver ottenuto l'autorizzazione dell'Ufficio per il territorio e le risorse, e nonostante le ripetute richieste di interruzione da parte di quest'ultimo⁹⁹. È interessante notare come, prima che le due ONG intentassero la causa civile, la Procura del Popolo di Yanping avesse intentato una causa penale contro i tre imprenditori, nel corso della quale era emerso come essi avessero danneggiato 1,89 ettari di bosco¹⁰⁰. La causa penale si era conclusa con la condanna degli imputati, ma nessun rimedio era stato fornito per il danno inferto alla vegetazione e all'ecosistema¹⁰¹. Proprio questa ragione aveva spinto le due ONG a rivolgersi alla Corte, approfittando del diritto di azione ora garantito loro dal nuovo articolo 58 della Legge sulla protezione ambientale.

Senza scendere ulteriormente nei dettagli¹⁰², notiamo come la Corte non solo abbia accettato il caso nel primo giorno in cui la Legge è entrata in vigore, ma – al termine di due lunghe udienze – abbia deciso in favore delle attrici, stabilendo che:

- 1) i convenuti dovranno, entro tre mesi, ripristinare le funzioni di area boschiva del sito danneggiato secondo le Linee guida per il rimboschimento e le istruzioni dell'Ufficio forestale, rimuovendo i rifiuti e ripiantando gli alberi, e mantenendo e proteggendo il sito per tre anni;
- 2) nel caso in cui i convenuti non adempiano a quanto previsto al punto 1) nel tempo assegnato, essi dovranno versare 1,1 milione di RMB in un conto speciale che sarà usato per il ripristino del sito;

environment.vermontlaw.edu/2015/10/30/chinas-first-environmental-public-interest-litigation-green-ngos-win/ (visti l'ultima volta il 25/01/2016).

⁹⁹ LIN YANMEI, J. TUHOLSKE, op. cit., p. 10859.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Per maggiori dettagli sul caso, vedi LIN YANMEI, J. TUHOLSKE, *Field Notes From the Far East: China's New Public Interest Environmental Protection Law in Action*, 45 ELR 9 (2015), p. 10855 e ss.

- 3) i convenuti dovranno versare 1,27 milioni di RMB a titolo di risarcimento per il danno subito dall'ecosistema in un fondo speciale, che sarà utilizzato per finanziare progetti di ripristino del sito o delle aree circostanti;
- 4) i convenuti dovranno risarcire le attrici delle spese legali e degli altri costi sostenuti per la causa¹⁰³.

Si tratta di una sentenza importante, per più di un verso. Per quanto riguarda gli aspetti tecnico-giuridici, essa offre interessanti soluzioni ad alcuni dei più comuni problemi riscontrati nella decisione delle “azioni nel pubblico interesse ambientale” (riconoscimento del *locus standi*, determinazione del danno, titolarità del risarcimento, attribuzione delle spese processuali ecc.); non stupisce, dunque, che a meno di due mesi dalla sua emanazione la Corte Suprema del Popolo l'abbia già inserita tra i casi-modello, a cui i tribunali cinesi sono chiamati ad ispirarsi nella decisione delle controversie ambientali¹⁰⁴.

È, tuttavia, dal punto di vista simbolico che tale causa, a mio avviso, riveste il significato maggiore. Essa, infatti, non solo costituisce una grande vittoria per le ONG indipendenti, ma potrebbe rappresentare anche il primo (timido) segnale della reale volontà, da parte della leadership cinese, di coinvolgere il pubblico nella tutela dell'ambiente.

7. Conclusioni

Il nuovo accento posto dalla leadership cinese sui concetti di “*governance* sociale”, “partecipazione pubblica” e “urbanizzazione sostenibile” sono, in generale, guardati con sospetto dagli osservatori occidentali, che tendono a considerarli più come un tentativo di allentare la pressione sociale e ingraziarsi l'opinione pubblica internazionale, scongiurando incidenti di massa attraverso l'attribuzione di un ruolo, poco più che formale, a cittadini e organizzazioni nella determinazione delle politiche ambientali, che un genuino riconoscimento dell'importanza di coinvolgere le forze sociali nella lotta contro l'inquinamento e il degrado dell'ecosistema.

¹⁰³ Sulla sentenza, vedi Lin Yanmei, op. cit.; 小田, XIAO TIAN, op. cit.

¹⁰⁴ 最高法：今年法院共受理 45 件环境公益诉讼案件, *Zuigaofa: Jinnina fayuan gong shouli 45jian huanjing gongyi susong jian*, (Corte Suprema: Quest'anno le corti hanno accettato complessivamente 45 azioni nel pubblico interesse ambientale), citato.

Si tratta di posizioni del tutto comprensibili. Del resto, le politiche cui sopra facevamo cenno si sono affermate, nella RPC, in un momento di crescente repressione politica e chiusura nei confronti delle istanze provenienti dalla società civile¹⁰⁵, mentre l'entrata in vigore della Legge sulla protezione ambientale non sembra, ad oggi, aver portato a un significativo aumento delle azioni intentate dal pubblico a tutela dell'ambiente.

Il giudizio, in apparenza decisamente negativo, sull'apertura del sistema cinese a una reale partecipazione del pubblico in ambito ambientale deve tuttavia, a mio avviso, essere temperato, alla luce di alcuni recenti avvenimenti.

Mi riferisco, in primo luogo, all'emanazione, nel luglio del 2015, delle "Misure sulla Pubblica Partecipazione nella Protezione Ambientale" (环境保护公众参与办法, *huanjing baohu gongzhong canyu banfa*)¹⁰⁶ da parte del Ministero per la Protezione Ambientale. Tali norme vanno ad affiancarsi a quanto abbiamo visto essere stabilito sia, a livello legislativo, dalla Legge sulla Protezione Ambientale, sia, a livello giudiziario, dall'Interpretazione della Corte Suprema del Popolo, e pertanto - al pari di quelle disposizioni - potrebbero essere facilmente considerate come vuote previsioni formali. Il fatto, però, che anche l'esecutivo abbia deciso di entrare in argomento, specificando ulteriormente in cosa consista la "partecipazione pubblica alla protezione ambientale" rappresenta (quantomeno) un segnale di particolare attenzione per il ruolo (almeno potenzialmente) svolto dal pubblico nel contrasto al degrado dell'ecosistema. Ricordiamo, infatti, che - a dispetto delle declamazioni - non esistono, in Cina, disposizioni che disciplinino, in concreto, la partecipazione pubblica alla tutela di "beni comuni" diversi dell'ambiente.

¹⁰⁵ Per un'analisi dei più recenti (e tragici) sviluppi in questo senso, vedi S. LUBMAN, *Beijing's War on Rights Lawyers and Activists Continues*, The Wall Street Journal, January 23, 2016, disponibile online all'indirizzo: <http://blogs.wsj.com/chinarealtime/tag/stanley-lubman/>; CHINESE HUMAN RIGHTS DEFENDERS, *Politically Charged Arrests in China Escalate Persecution of Rights Lawyers*, January 16, 2016, disponibile online all'indirizzo: <https://chrnet.com/2016/01/politically-charged-arrests-in-china-escalate-persecution-of-rights-lawyers/>; T. PHILLIPS, *China's pursuit of rights lawyers signals aggressive push against 'subversion'*, The Guardian, January 14, 2016, disponibile online all'indirizzo: <http://www.theguardian.com/world/2016/jan/14/chinas-pursuit-of-human-rights-lawyers-signals-aggressive-push-against-subversion>; V. YU, *Charity workers in China say NGOs being 'pulled out by the roots'*, South China Morning Post, January 22, 2016, disponibile online all'indirizzo: <http://www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/1903724/charity-workers-china-say-ngos-being-pulled-out-roots> (visti l'ultima volta il 25/01/2016).

¹⁰⁶ Emanati dal Ministero di Protezione Ambientale con ordine n. 35, il 13 luglio 2015.

In quest'ottica, la vittoria, da parte degli "Amici della Natura", della prima azione nel pubblico interesse decisa ai sensi della nuova "Legge sulla protezione ambientale" non può che apparire di buon auspicio, per lo sviluppo di un sistema che veda una più incisiva partecipazione della società civile, almeno nelle questioni che riguardano inquinamento e risorse naturali.

È ovviamente troppo presto per prevedere se questa tendenza verrà confermata e se davvero, come sostenuto dal giudice Zheng Xuelin, Presidente della Sezione per l'ambiente e le risorse naturali della Corte Suprema del Popolo, grazie al caso in questione «*le huanjing gongyi susong saranno plasmate e affinate in modo da divenire un potente strumento per contrastare gli abusi ambientali*»¹⁰⁷.

Nondimeno, sembra che i primi, cauti passi verso la realizzazione di una nuova (ancorché settoriale) forma di "governance sociale" siano stati compiuti; solo il tempo, e la decisione di altre "azioni nel pubblico interesse ambientale", potranno mostrare quanto questo ottimismo sia giustificato.

ABSTRACT

Grazie allo sviluppo economico degli ultimi tre decenni, la Repubblica Popolare Cinese (RPC) si sta trasformando in un Paese ad alta urbanizzazione. Tale processo, tuttavia, non è stato esente da costi: a pagare il prezzo più alto è stato indubbiamente l'ambiente. I cittadini cinesi si trasferiscono nelle metropoli seguendo il miraggio di un'esistenza migliore, ma invece della "città che migliora la vita", promessa dallo slogan dell'Expo Shanghai 2010, si trovano ad affrontare i disagi e le malattie causate dall'inquinamento, giunto ormai a livelli insostenibili. Negli ultimi anni, dunque, i residenti urbani cinesi, sempre più preoccupati per la sicurezza dell'ecosistema, hanno cominciato a chiedere di essere coinvolti nelle scelte che riguardano l'ambiente in cui vivono.

È dunque possibile affermare che nella RPC si sta aprendo una nuova era di partecipazione in campo ambientale? Quali strumenti giuridici possono, in concreto, essere utilizzati dai cittadini cinesi per agire in difesa dell'ambiente? Questo saggio mira a comprendere, fino a che punto la nuova enfasi posta dal

¹⁰⁷ LIN YANMEI, J. TUHOLSKE, op. cit., p. 10862.

governo sull'urbanizzazione sostenibile stia favorendo la partecipazione del pubblico ai processi di *governance* ambientale. La nostra analisi si concentrerà, in particolare, sulle sperimentazioni portate avanti a livello locale nell'ultimo decennio e sui più recenti sviluppi legislativi e giurisprudenziali, al fine di valutare in che modo essi abbiano influito sulla capacità, da parte di cittadini e ONG, di accedere alla giustizia, e promuovere "azioni nel pubblico interesse ambientali" (环境公益诉讼, *huanjing gongyi susong*) efficaci.

As a result of its economic development over the last three decades, China is changing into a Country with a relatively high degree of urbanization. This process, however, has taken place at the cost of serious environmental degradation. Chinese citizens move to big cities in order to improve their living standards, but instead of the "better city, better life", promised by World Expo 2010 Shanghai's slogan, they have to face a deteriorating environment and quality of life, together with the urban diseases caused by the heavy pollution. In the last few years Chinese urban residents, increasingly anxious about environmental safety, have begun to ask for a more direct involvement in public choices.

Is China really opening up to a new era of public participation in the environmental field? And which legal tools can be used by Chinese citizens to protect the environment?

In this paper, I will analyzed how the new focus on sustainable urbanization is opening the possibility, for Chinese citizens, to take part in the decision-making process. I will especially concentrate on the experiments that have been going on at a local level, and on the most recent developments in legislation/case law, in order to assess whether they are really improving the possibility, for NGOs, to participate to the regulatory process through legal action, using "public interest litigation".