

RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 1 - 2016

ZHANG LI

“Scontro etico”

Uno sguardo alla procedura di regolamentazione ambientale



G. Giappichelli editore

ZHANG LI¹

“Scontro etico”

Uno sguardo alla procedura di regolamentazione ambientale

INDICE: 1. *Introduzione* – 2. *Il fascino del conflitto tra democrazia e scienza* – 2.1. *Dai “Tempi Recenti” all'epoca moderna* – 2.2. *Conflitto e retroscena* – 3. *Onere di apertura delle procedure* – 3.1. *Duplici valore dell'apertura* – 3.2. *Duplici onere dell'apertura* – 4. *Meccanismi e orientamento relativo all'ordine delle procedure aperte al pubblico* – 4.1. *Dai plurimi interessi alla Repubblica Popolare* – 4.2. *Pianificazione dei meccanismi* – 5. *Conclusioni*.

1. *Introduzione*

I processi di sviluppo che hanno trasformato la Cina negli ultimi trent'anni circa sono una versione in miniatura del processo di industrializzazione avvenuto in centinaia di anni nelle nazioni sviluppate. Da un lato c'è stato un imponente innalzamento dello standard di vita in termini economici e sociali, dall'altro sono emersi in gran numero sia conflitti che contraddizioni; questa dualità rappresenta un aspetto cruciale della comprensione della Cina moderna. In tal senso, le risposte in termini di politiche governative alla questione ambientale si sono dimostrate deboli se messe in relazione con l'avanzamento tecnologico; inoltre, sono state numerose le vicissitudini relative all'implementazione delle leggi da parte del governo, specie se si guarda allo sviluppo del diritto amministrativo e in particolar modo alla sistematizzazione delle teorie e delle prassi in quest'ambito.

Negli ultimi anni, in Cina, il dibattito riguardante le tematiche ambientali ha acquisito sempre più importanza. Dal punto di vista istituzionale, il 2008 è stato l'anno in cui i dipartimenti governativi incaricati per la tutela ambientale sono stati promossi al livello del

¹ Zhang Li, docente presso la Scuola di Legge della China University of Political Science and Law. PhD in Legge, diritto amministrativo e diritto procedurale amministrativo. Questo articolo riporta i risultati della ricerca relativa al tema "La consultazione nella legislazione amministrativa", nell'ambito del progetto accademico relativo alle scienze umanistiche e sociali implementato dalla suddetta istituzione universitaria nel 2014.

Consiglio di Stato con la costituzione del Ministero per la protezione ambientale. Nei rispetti della pianificazione di un sistema relativo ai processi giudiziari, l'Assemblea Nazionale del Popolo (ANP) ha revisionato nel 2014 la Legge sulla protezione ambientale disponendo circa le condizioni di procedibilità relative ai processi inerenti². Nel 2015, inoltre, l'ANP ha autorizzato lo svolgimento di indagini in tredici provincie per un periodo di due anni riguardo resoconti di importanti casi civili, controversie amministrative di pubblico interesse e istanze sulla tutela dell'ambiente³. Nel seguire l'implementazione di tali politiche, le autorità centrali, quelle locali e i *social media* hanno dato un valore sempre maggiore all'applicazione delle leggi relative all'ambiente; sono state altresì impiegate molte risorse nella supervisione di coloro che sono in prima linea responsabili legalmente a livello amministrativo per l'applicazione di tale normativa. Nonostante ciò, in realtà, a causa del dibattito sulle questioni ambientali, si è assistito giorno per giorno ad un aumento delle criticità che ha finito per intensificare il problema, perciò l'adozione di metodi tradizionali relativi all'implementazione della legislazione sembra essere una risposta inefficace per la conciliazione di visioni opposte e nemmeno l'idea e la messa a sistema della partecipazione popolare a tali processi si è rivelata una risposta efficace - è il caso del PX (paraxilene) in cui la faziosità data dalla diffusione di notizie a livello di massa ha portato ad una forte resistenza che si è ampiamente estesa a livello regionale e con cui il governo ha dovuto far fronte⁴. Risulta perciò consigliabile sviluppare tali sistemi in maniera

2 L'Articolo 58 della Legge sulla protezione ambientale (revisionata nel 2014) dispone che «Riguardo l'inquinamento ambientale, il danno ecologico e i comportamenti che ledono il pubblico interesse, le organizzazioni sociali possono, in accordo con quanto segue, appellarsi al Tribunale del Popolo: 1) Essere legalmente registrate a livello municipale o superiore presso il dipartimento degli affari civili; 2) Essere specializzate in attività di pubblico interesse per la protezione ambientale da cinque anni o più consecutivamente, e non avere precedenti penali.»

3 Si faccia riferimento all'intensa attività di riforma avviata a livello centrale nel Giugno del 2015 attraverso il "Piano pilota di riforma dei meccanismi investigativi nell'ambito dei processi amministrativi di pubblico interesse".

4 [N.d.t.] Trattasi di un'esplosione di impianti industriali avvenuta nell'Aprile 2015 nella provincia del Fujian.

lenta e graduale, riprendere coloro che si rendono protagonisti di eventi in cui si reca disturbo con metodi tradizionali di ripristino dell'ordine; ciò non significa che non si possa garantire la partecipazione alla discussione delle tematiche ambientali o simili da parte di chiunque, se questa si rende esplicita in modo positivo, e nemmeno che il conflitto tra la democrazia e la scienza non possa essere gestito con razionalità.

Nell'ambito della tutela ambientale, si stanno diffondendo nella Cina moderna dei movimenti che giocano un ruolo importante nell'operatività del governo, includendo i metodi di implementazione della regolamentazione relativa all'ordine, al rispetto degli standard, agli accordi sul drenaggio dei liquami, al controllo a livello generale rispetto alle contaminazioni. Tali metodi devono essere selezionati a partire dalla necessità di portare a compimento una serie di procedure specifiche e la pianificazione di queste ultime non è cosa semplice, essendo esse correlate alla natura pratica e legittima delle normative governative. In questi termini, il problema si sviluppa attorno a tre domande fondamentali:

1. In che modo si sviluppa attualmente il conflitto tra democrazia e sapere scientifico nella sfera della tutela ambientale?
2. Considerando i piani del sistema legislativo relativi allo sviluppo delle procedure amministrative, sono essi adatti alla risoluzione del suddetto conflitto?
3. Il diritto amministrativo cinese dovrebbe adattare le teorie e le prassi delle procedure governative e, se sì, in che modo tale adattamento può essere migliorato per portare alla risoluzione dei suddetti conflitti?

2. *Il fascino del conflitto tra democrazia e scienza*

L'Oriente è stato a più riprese e gradualmente investito da ondate di conoscenza occidentale e, in tale contesto, il tempo in cui il fascino dei valori relativi a democrazia e scienza abbagliava e colpiva l'occhio cinese provocando un certo terrore non sono particolarmente lontani; fino a che,

ad un certo punto, la gente ha iniziato a riferirsi a tali valori con il familiare appellativo di “Signora Democrazia” e “Signora Scienza”⁵. La democrazia e il sapere scientifico sono oggetti importati al cento per cento: nel contesto dei valori tradizionali cinesi è difficile tracciarne l'esistenza sia con accezione positiva che con accezione negativa; ma infine, recentemente, e specialmente dopo la fondazione della repubblica, essi sono entrati a far parte del sistema delle usanze e si sono conseguentemente sviluppati come strumenti di civilizzazione acquisendo un valore unico.

2.1. *Dai “Tempi Recenti” all'epoca moderna*⁶

La democrazia e la scienza hanno ottenuto uno *status* prossimo a quello delle ideologie quando hanno iniziato ad essere chiamate “Signora Democrazia” e “Signora Scienza”. L'onorifico “Signore” conferisce un certo fascino a quest'espressione e, nell'immaginario cinese dell'epoca, esse rappresentavano il mezzo attraverso cui colmare il divario esistente tra Oriente e Occidente; rimettere la Cina al centro della scena politica, giuridica e sociale e per renderla una nazione civilizzata alle soglie dell'epoca moderna. Ed è precisamente nell'ambito di questo ampio scenario, in un periodo in cui il sistema repubblicano non ha ancora raggiunto la stabilità, che il continente Europeo assiste all'avvento dei Signori della Guerra i quali stabiliscono l'indipendenza delle corti amministrative, dette Corti Governative Egualitarie⁷, specializzate nel dare udienza casi amministrativi; introducono procedure legali relativamente agli standard investigativi e rifiutano di aderire alle decisioni del governo centrale⁸. Similmente, con i risultati ottenuti

5 Con riferimento alla pronuncia della prima sillaba di tali termini in inglese [N.d.t.] Rispettivamente “De” e “Sai”.

6 [N.d.t.] Con l'espressione 近代 (lett. Tempi vicini) si intende in Cina il periodo che va dalle Guerre dell'Oppio al movimento del 4 Maggio (1840-1919).

7 [N.d.t.] 平政院.

8 Lin Xiaohu – Li Hongping, *Il caso della denuncia di Lu Xun contro l'amministrazione del Ministero della pubblica istruzione della Repubblica di Cina*, in “Il processo in Cina”, 2014,

tramite l'introduzione delle conoscenze scientifiche da parte dell'Occidente, le persone coinvolte nel Movimento del 4 Maggio fecero rapidamente proprio il valore del sapere scientifico e, negli anni '20, si sviluppò il dibattito della "Scuola del Mistero"⁹, il cui fulcro riguardava la possibilità o meno che la scienza esercitasse il proprio controllo sulla vita di chi osservava i precetti del Daoismo, il ché inferse gravi perdite al Confucianesimo nei circoli intellettuali di tutto il mondo. Nel corso degli eventi che hanno progressivamente aumentato la portata della Signora Democrazia e della Signora Scienza, l'evento simbolico della pubblicazione della "Teoria della relatività" di Albert Einstein che metteva in discussione la realtà in concomitanza con il Movimento del 4 Maggio portò di fatto all'accettazione del ruolo della scienza da parte dei cinesi; l'avvento di tale teoria metteva infatti in luce il divario esistente tra la Cina e le nazioni occidentali¹⁰.

Dopo la fondazione della nazione nel 1949, terminata tale difficile esperienza, vi fu un altro periodo in cui i cinesi ebbero occasione di avvicinarsi molto rapidamente ai valori della scienza e della democrazia. Nel 1975, durante la prima sessione del IV congresso dell'ANP, l'allora premier Zhou Enlai riaffermò gli obiettivi della Quattro Modernizzazioni¹¹ di fatto riconoscendo implicitamente il valore della scienza nel processo di modernizzazione della Cina e, in un certo senso, marcando il limite esistente tra scienza e filosofia. Nel 1978, durante l'undicesima sessione del Terzo Plenum del Partito Comunista Cinese, Deng Xiaoping espresse la necessità di costruire il paese rafforzando la democrazia socialista, e più tardi affermò: "Democrazia e stato di diritto, questi sono i due ambiti che devono essere rafforzati dato che in passato il nostro impegno in merito è stato del tutto insufficiente. Il

vol. 2, pp. 84-87.

9 [N.d.t.] 玄学, Scuola sviluppatasi nel periodo dei Jin Occidentali (265-316) e che metteva in contrapposizione il Daoismo al Confucianesimo.

10 Hu Danian, *Albert Einstein in Cina*, Gruppo Editoriale del Secolo di Shanghai, 2006, pp. 46-89.

11 Trattasi delle Quattro Modernizzazioni di Deng Xiaoping: agricoltura, industria, scienza e tecnologia e difesa nazionale, elaborate da Zhou Enlai durante la prima sessione del Terzo congresso dell'ANP nel 1964.

rafforzamento della democrazia porterà al rafforzamento dello stato di diritto. Se non saremo capaci di ampliare la democrazia non saremo capaci di consolidare lo stato di diritto”¹². Il comma 3, dell'Articolo 2 della Costituzione del 1982 dispone che «I cittadini, in accordo con quanto previsto dalla legge e attraverso ogni canale formale, possono supervisionare lo stato dal punto di vista politico, economico, delle attività culturali e delle questioni sociali». Risulta chiaro come, a partire dal momento in cui la democrazia e la scienza hanno assunto gli appellativi di di Signora Democrazia e Signora Scienza, entrambe sono entrate a far parte del sistema di valori su cui si è costruita la Cina moderna occupando un posto di alto livello tra le ideologie esistenti ed ottenendo una generale approvazione.

Nonostante il risalto e l'approvazione ottenuti dalla democrazia e dalla scienza nel sistema valoriale cinese nei Tempi Recenti, ciò non implica che tali valori siano del tutto indipendenti. Appunto riguardo la posizione ottenuta nell'ambito del sistema di valori cinese, entrambi gli elementi in esame sono carenti sotto il profilo dell'indipendenza; forse a causa della mancanza di fiducia da parte degli esperti e del popolo, la Signora Democrazia e la Signora Scienza sono state all'origine della nascita di non pochi conflitti.

L'elaborazione dell'opera di Yan Fu effettuata dallo studioso statunitense Benjamin I. Schwartz racchiude il senso paradigmatico della classe intellettuale dell'epoca della Signora Democrazia e della Signora Scienza, un'epoca in cui il futuro del paese appariva poco chiaro, tenebroso ed oscuro. In tale epoca Yan Fu orientava il proprio vivo interesse verso le conoscenze occidentali al fine di salvarne un'immagine precisa e custodirne la ricchezza e la forza¹³. Di conseguenza, i concetti occidentali di libertà, democrazia etc., la capacità di esercitare il proprio senso di giustizia e il senso di comunità entravano in relazione facendo sì

12 Deng Xiaoping, *Opere scelte di Deng Xiaoping (Vol. 2)*, Casa Editrice del Popolo, 1993, p. 189.

13 Benjamin I. Schwartz, *In cerca della ricchezza e del potere: Yan Fu e l'Occidente*, traduzione di Ye Feng, Casa Editrice del Popolo della provincia del Jiangsu, 1996, pp. 29-36.

che le persone potessero scavalcare il restrittivo egoismo proprio dell'etica Confuciana e divenire capaci di assumere coraggiosamente responsabilità in termini collettivi. In breve, al tempo in cui il vento d'Europa soffiava e la pioggia d'America cadeva il popolo cinese introiettava i valori della democrazia e della scienza nel proprio sistema valoriale; ma dietro tale accettazione si nascondeva il desiderio estremamente forte di ottenere ricchezza e potere, una ricchezza ed un potere inestricabilmente connessi con la corsa alla modernizzazione. A confronto con quanto affermato dal generale Li Hongzhang durante la dinastia Qing “Tremila anni non fanno molta differenza”, la concezione che hanno i cinesi del periodo tra i Tempi Recenti e l'era moderna occupa una posizione di risalto nell'ambito della ricerca dei valori, per l'acquisizione di conoscenze relative alla democrazia e per la promozione del sapere scientifico a partire dal potenziale insito nello scenario in cui la Signora Democrazia e la Signora Scienza hanno fatto la loro comparsa. Il punto di vista di Schwartz, secondo cui l'avvento della teoria della relatività di Einstein avrebbe accelerato il processo di acquisizione di detti valori da parte dei cinesi può essere supportata dalle seguenti prove: con il sopraggiungere della Prima Guerra Mondiale, la Cina è stata fortemente delusa dal comportamento delle potenze occidentali, come enfatizza Yan Fu nella sua valutazione riguardo il primo conflitto mondiale: “ho scoperto che questi paesi si sono evoluti per trecento anni solo per finire ad ammazzarsi in maniera spregiudicata e senza vergogna”¹⁴; questa perdita di speranza insita nella società, ha dato vita ad una vera e propria ondata di pensieri rivoluzionari, in cui la rivoluzione era vista come canale di accesso alla ricchezza, al potere e alla modernizzazione del paese. Negli anni '20, la ragione per cui la teoria di Einstein venne apprezzata così ampiamente all'interno dei circoli intellettuali cinesi è che essa venne strettamente correlata con

¹⁴ Yan Fu, *Lettera a Xiong Chunru*, in *Raccolta delle opere di Yan Fu (Vol. 3)*, Casa Editrice della Cina, 1986, p. 692.

l'idea di “rivoluzione scientifica”¹⁵. Tuttavia, dietro tale ondata di pensieri rivoluzionari, l'obiettivo principale rimaneva il perseguimento della ricchezza e del potere.

All'interno del testo vigente della Costituzione, si possono tutt'ora rintracciare degli elementi della logica poc'anzi descritta, in base all'introduzione della Costituzione del 1982, non importa se attraverso la promozione della democrazia, delle Quattro Modernizzazioni, della cultura materialista, della civilizzazione politica o culturale, il fine ultimo rimane in ogni caso quello di fondare un paese “ricco, potente, democratico e civile”. Chiaramente, il fatto di perseguire potere e ricchezza non costituisce di per sé un valore, ma esso risulta essere cionondimeno l'elemento trainante del sistema di valori cinese durante i Tempi recenti e l'origine principale dell'importanza assunta dalla democrazia e dal sapere scientifico.

2.2. *Conflitto e retroscena*

Proprio durante il corso degli eventi che hanno portato alla modernizzazione della Cina, la democrazia e il sapere scientifico sono divenuti in effetti nuovi valori riconosciuti, ma al loro *status* manca di carattere indipendente, ciò ha portato ad un periodo caratterizzato dall'indebolimento di tali obiettivi nel quadro della corsa alla ricchezza e al potere dato che, da entrambi i lati, si assisteva al sorgere di più e più conflitti con una sempre più profonda diversificazione degli interessi. Per ciò che concerne la tutela dell'ambiente, a causa del forte contrasto tra avanzamento tecnologico, scarsa accessibilità ai canali di espressione del dissenso popolare e la complessa e variegata questione del coinvolgimento degli interessi comuni, la democrazia e la scienza hanno finito per confliggere nel voler entrambe divenire un modello di riferimento, come ampiamente rispecchiato dal caso conosciuto come la “Serie di incidenti del PX”.

15 Hu Dajian, *Albert Einstein in Cina*, Gruppo Editoriale del Secolo di Shanghai, 2006, p. 154.

Il suddetto caso si riferisce in particolare alle raccomandazioni governative generali introdotte a seguito della serie di incidenti avvenuti presso degli impianti di produzione di PX e che hanno scatenato proteste di massa e fatto esplodere uno scontento latente. Ad oggi, gli incidenti riguardanti impianti chimici simili sono stati già mappati o stanno per esserlo nei pressi di Xiamen, Dalian, Qidong, Kunming, Maoming, Zhangzhou etc. Durante il succedersi di questa serie di incidenti, i governi locali delle aree interessate hanno, chi prima chi poi, organizzato consultazioni popolari nello spirito della partecipazione dei cittadini, ed hanno inoltre fatto ricorso in maniera consistente all'aiuto degli esperti per introdurre la popolazione alle conoscenze specifiche e rilevanti del caso. Tuttavia, l'esito della sequela di tali incidenti, nonostante gli sforzi governativi atti a promuovere la partecipazione popolare e l'impegno degli esperti nel diffondere conoscenze specifiche, rimane comunque negativo. Sembrerebbe che secondo gran parte degli esperti e del governo, il PX sia classificato tra gli elementi chimici organici come composto chimico con un basso indice di tossicità, la sua tossicità sarebbe infatti appena superiore solamente a quella dell'etanolo e che non ci siano prove della sua cancerogenicità; l'opposizione da parte della popolazione rispecchiava un'inadeguata preparazione scientifica e c'è dunque bisogno di compiere un passo in avanti nella diffusione delle conoscenze scientifiche e del comune buon senso¹⁶. Ad ogni modo, gli abitanti delle regioni interessate sono persuasi del fatto che le decisioni governative in merito non rispecchino l'opinione popolare: sia per quanto riguarda la progettazione degli impianti esistenti che per quanto riguarda l'edificazione di impianti previsti per il futuro l'opinione popolare non è stata adeguatamente presa in considerazione; le procedure amministrative mancano di trasparenza e non sono aperte alla partecipazione. Ciò non è

16 [N.d.t.] La questione sembrerebbe andare un po' oltre la disinformazione popolare dato che l'opposizione ai PX si focalizzava sull'intero processo di produzione e sulla sicurezza dell'intero ciclo di produzione più che sulla tossicità del composto chimico risultante. Cfr. <http://www.scmp.com/news/china/article/1268232/peoples-daily-says-chemical-paraxylene-no-more-harmful-coffee>.

in linea con quanto disposto dai “Punti essenziali per l'implementazione generale del governo secondo la legge” del Consiglio di Stato e non rispetta la decisione strategica volta alla democratizzazione insita nei suddetti punti essenziali¹⁷. Ad uno sguardo superficiale, potrebbe sembrare che nell'ambito della serie di incidenti legati al PX, il governo non abbia completamente portato a compimento una serie di procedure nel modo richiesto, ma a ben vedere si nota facilmente che se esso avesse seguito le procedure amministrative disposte dalla legge, la popolazione avrebbe ugualmente avuto difficoltà ad accettare i piani di costruzione di questo tipo di impianti chimici. In ultima analisi, riguardo le procedure amministrative, non importa se la Cina sia o meno comparabile agli altri paesi: la trasparenza delle informazioni e la partecipazione popolare non garantiscono con certezza che l'opinione espressa dalle persone sia l'effetto di un ascolto attento e di una conseguente reazione. In altre parole, nell'ambito delle procedure amministrative soggette a partecipazione popolare, i meccanismi che veicolano tale partecipazione sono predisposti solo a garanzia dei mezzi di espressione ma non rendono possibile la prevenzione del dissenso delle masse verso le decisioni del governo, un esempio pratico è nel fatto che alcuni degli incidenti relativi al PX sarebbero avvenuti indipendentemente da una pianificazione e da una costruzione differente degli impianti. In base a quanto appena detto, è chiaro che il contraddittorio terrore emerso nelle circostanze prese in esame non è davvero in alcun modo legato alla capacità o meno del

17 I “Punti essenziali per l'implementazione generale del governo secondo la legge” sono stati varati dal Consiglio di Stato nel 2004, e nella sessione relativa al governo secondo la legge si dispone chiarificando circa la “correttezza delle procedure”: «Occorre attenersi strettamente alle procedure legalmente riconosciute e garantire legalmente che l'amministrazione sia compatibile con i bisogni delle persone, salvaguardare il diritto di informazione, di partecipazione e di risarcimento delle parti interessate», allo stesso tempo, nella sezione relativa ad i meccanismi strategici, si richiede che «il potere di determinazione delle politiche amministrative da parte del governo sia razionalmente definito per tutti i livelli dell'amministrazione perfezionando la regolamentazione relativa ai processi decisionali interni al governo. L'istituzione di una partecipazione popolare stabile, la messa alla prova dei pareri degli esperti e delle decisioni prese dal governo si combinano fra loro dando vita ad un dispositivo decisionale strategico per l'amministrazione per implementare le decisioni legate alla giustizia, quelle legate alla scienza e quelle legate alla democrazia».

governo di seguire una determinate procedure amministrative; è piuttosto un dato dall'atteggiamento di un certo strato della popolazione che nutre la speranza di far congiungere la Signora Democrazia assieme al governo e la Signora Scienza assieme agli esperti per mezzo del conflitto.

A partire dalle riforme di apertura, nel mezzo dei processi di modernizzazione che hanno interessato il paese e la società, gli interessi hanno subito una graduale diversificazione in varie direzioni, da un percorso comune hanno finito con l'esplosione in varie direzioni e la gente ha iniziato a perseguire i propri interessi tramite vie legali. L'interesse pubblico e quello privato non coincidono più e quest'ultimo si è apertamente trasformato in tiro al bersaglio, l'interesse personale è come posseduto da un'essenza demoniaca. Alla luce di tale sviluppo storico, la verità riguardo il suddetto scontro tra democrazia e sapere scientifico risulta vago e poco chiaro: quando i cinesi dello scorso secolo hanno dato un caloroso benvenuto alla Signora Democrazia e alla Signora Scienza forse non immaginavano che entrambe le fazioni sarebbero oggi state impegnate in un violento scontro. Ad oggi, sono scoppiati intensi conflitti ovunque siano sopraggiunti eventi di grande portata che vedessero il coinvolgimento dell'ambiente e della sua tutela: per la costruzione di impianti chimici industriali, per la collocazione di discariche adibite allo smaltimento dei rifiuti, per la costruzione di dighe, per la contaminazione delle acque di falda. Stando così le cose, chi può dire che dietro a tali proteste non si nascondano altri fattori?

Non c'è bisogno di spendere ulteriori parole sul fatto che i governi locali non siano entusiasti di gestire faccende come quelle del PX, della costruzione di dighe etc., dietro a ciò si celano sia questioni di interesse personale relative alla tassazione, all'ottenimento di posti di lavoro etc., sia all'urgenza individualista dei funzionari governativi di ottenere avanzamenti di carriera sulla base dei loro risultati precedenti¹⁸. Gli interessi politici ed economici costituiscono un approccio duale al problema: e ciò può essere utilizzato o per l'amministrazione degli enti

18 Zhou Lian, *Trasformazione degli enti locali: controllo e incentivo dei funzionari governativi*, Casa editrice degli studi scientifici, 2008, pp. 87-122.

locali, o per persuadere i funzionari ad impegnarsi nel portare a termine dei compiti minori relativi alla tutela ambientale che non siano necessariamente in linea con la progettazione ingegneristica e operare conseguentemente una scelta di preferenza sulle consulenze tecniche. Riguardo la questione della corretta implementazione dei piani di costruzione, le stesse compagnie possono avvalersi del supporto di tecnici da loro scelti, come nel caso relativo alle industrie chimiche produttrici di PX: gli esperti disposti a sostenere l'azienda nei propri intenti erano pochi e tutti interconnessi da vincoli di parentela o conoscenza con il personale dell'azienda stessa. Tali “scienziati industriali” non rappresentano un fenomeno tutto cinese, ma il risultato di particolari divisioni sopraggiunte in ambito economico e sociale. Ad ogni modo, sembrerebbe che secondo una parte della popolazione, tali esperti siano ampiamente impiegati sia dal governo che dalle aziende e che agiscano al loro servizio. In tale circostanza sembrerebbe che la Signora Scienza sia meramente divenuta subordinata al beneficio di terzi. Comunque, occorre prendere nota di tutti gli eventi riguardanti la tutela ambientale che hanno interessato le masse e del fatto che non basta semplicemente che il governo decida di rispondere con l'assimilazione al sistema di valori democratico, ma è necessario che quest'ultimo sia chiamato ad affrontare la questione e a rendere espliciti i propri interessi in materia ambientale, ad esempio prendendo provvedimenti contro chi si rende protagonista di contaminazioni, di chi danneggia le proprietà immobiliari, di chi danneggia nel lungo termine gli interessi relativi alla sanità etc. Il governo non è davvero il delegato più adatto nell'interesse dell'ambiente, sono i singoli individui a goderne realmente. Fra di essi sembrerebbe che gli esperti abbiano ampiamente diffuso le conoscenze scientifiche riguardanti le summenzionate minacce al pubblico interesse e che esse risultino difficilmente accettabili. Da ciò risulta chiaro che la reale narrativa propria dello “scontro tra scienza e democrazia” si contrappone agli interessi individuali e che, nell'ambito di tale contrasto, esse perdano il loro magico potere. Contrariamente a quanto

potrebbe essere suggerito dalla diversificazione degli interessi avvenuta negli ultimi trent'anni, il perseguimento dei propri interessi ha avuto la meglio su tale potere.

3. *Onere di apertura delle procedure*

La costruzione del sistema di diritto amministrativo cinese riveste un ruolo importante, di pari livello rispetto all'acquisizione, da parte del diritto cinese, di teorie e prassi dei sistemi di diritto anglosassone o britannico - tra queste ricordiamo l'acquisizione dei concetti di correttezza e integrità riguardo le procedure legali. La pubblicazione degli atti, l'uguaglianza, la spiegazione delle ragioni delle sentenze, la partecipazione etc. promuovono uniformemente la trasparenza e l'apertura delle procedure amministrative. Ma, come abbiamo precedentemente affermato, lo scontro tra democrazia e scienza nella sfera attuale della tutela ambientale e gli interessi sottesi in tale conflitto hanno bypassato il progresso volto alla trasparenza e all'apertura dei processi decisionali relativi alle procedure amministrative e, ad oggi, tali processi non presentano un'armonizzazione delle parti in conflitto mentre si assiste, piuttosto, ad una cooperazione delle parti nel mantenimento di uno stato di disordine generale che porta alla nascita di nuove frizioni e scontri relativi agli interessi in una sorta di circolo vizioso.

3.1 *Duplici valore dell'apertura*

Nato in Gran Bretagna, l'equo processo relativo ai "diritti della natura" è sul punto di fare il suo ingresso in Cina, di entrare a far parte del sistema teorico e di essere accettato all'interno del diritto amministrativo e della legge cinese. Sebbene nel diritto britannico e statunitense l'equo processo si sia stabilito e sviluppato nel sistema generale di *common law*, nelle normative e perfino in termini di *soft law*,

esso ha allo stesso tempo perso la propria forza¹⁹. La formazione e lo sviluppo di tale concetto in Cina è avvenuta tramite l'implementazione di normative quali la Legge sulle sanzioni amministrative, la Legge sui permessi amministrativi etc. ed anche mediante il disegno di legge che ha come obiettivo l'unificazione della normativa relativa al diritto procedurale amministrativo. Con la formulazione della Legge di procedura amministrativa del 1989, le corti sono state autorizzate ad adottare una serie di criteri riguardanti le procedure legalmente riconosciute nelle attività investigative delle autorità amministrative. Nonostante le differenze esistenti tra le procedure legalmente riconosciute e l'equo processo, specialmente il significato e l'estensione del raggio d'azione di quest'ultimo è motivo di disputa. Tuttavia, con la differenziazione delle leggi e con l'aumento della densità propria della normativa relativa alle procedure amministrative e con i tentativi di applicazione delle stesse, il contenuto delle "procedure legali" non può chiaramente essere limitato nel concreto ad alcune sezioni della legge, o ad alcune disposizioni in esse contenute. Piuttosto, attraverso l'analogia tra i principi teorici e le norme relative a diversi ambiti della normativa, possono gradualmente emergere dei "fattori comuni riguardanti le procedure legali". Tale metodo di strutturazione del contenuto relativo alle procedure legali può emergere parimenti a partire da una comparazione antitetica delle differenze evidenziate. Ad esempio, il giudice White della Corte Suprema degli Stati Uniti nel caso *Wolff v. McDonnell* del 1974 in riferimento all'equo processo ha accordato ad una delle parti la possibilità di presentare alla corte delle prove relative ad alcune questioni procedurali²⁰.

Nel corso degli sviluppi degli ultimi trent'anni, nonostante la profonda caratterizzazione in Cina del valore dell'unificazione della normativa relativa alle procedure amministrative, non è stata ancora effettuata una scelta chiara tra i sistemi legislativi europei o quelli di

19 Bi Honghai, *Apporccio alla correttezza delle procedure amministrative nell'ambito dei paesi di common law*, in *Politica e Legge*, 2005(6), pp. 29-40.

20 418 U.S.539(1974).

matrice anglo-americana, ma il ricorso ai “fattori comuni riguardanti le procedure legali” è già divenuto parte del senso comune. In tali rispetti, l'imparzialità, l'equità, la pubblica condivisione e le informazioni rilevanti in merito, il fatto di dare udienza ad un caso e trascriverlo selezionando le informazioni rilevanti, la partecipazione etc. sono tutti aspetti costitutivi della mappa su cui può essere orientata la costruzione di un sistema di procedura amministrativa riconosciuto dalla legge. Rispetto all'implementazione del concetto di supervisione dei meccanismi relativi alle procedure amministrative nel passato, le caratteristiche principali dell'immagine che abbiamo davanti riguardano un certo grado di chiusura, una visione univoca e molte trasformazioni a livello di dimensione dell'amministrazione centrale.

Nel campo della tutela ambientale, un'apertura di nuovi trend da parte dell'amministrazione può essere sia vantaggiosa dal punto di vista della promozione di una legittima democratizzazione, sia dal punto di vista dell'aumento della conoscenza. Ciò che viene evidenziato in prima battuta dalla comparazione del dibattito relativo alla sostituzione del sistema in forze con un sistema democratico, è che non hanno importanza le decisioni relative all'implementazione di un sistema legislativo di base per le questioni amministrative o all'applicazione delle normative sulle procedure amministrative: la legittimità dell'amministrazione ha origine a partire dalla condotta di coloro che occupano posizioni di rappresentanza all'interno degli organi legislativi. Questi ultimi autorizzano le autorità amministrative a stabilire criteri legali nel proprio raggio d'azione e ciò ha diretta influenza anche sulle decisioni relative ai diritti civili. Le autorità amministrative, d'altra parte, devono condurre operazioni interne sul mandato del personale incaricato di implementare la legislazione, altrimenti ciò avrà un'influenza negativa sulle valutazioni espresse dalle corti. Ciò è enfatizzato dallo studioso americano Stewart R.B. che ha riassunto il concetto nel Metodo del nastro trasportatore, in cui la legittima democratizzazione “trasporta” il legislatore verso la messa in

pratica delle procedure amministrative²¹. Ad ogni modo, questo tipo di metodi è attualmente sottoposto a una discussione di carattere generale dai governi di vari paesi. La natura vaga del linguaggio giuridico stabilisce dei limiti poco chiari entro cui le autorità amministrative vedono diminuire la propria autorità. Il personale storicamente impiegato dalle autorità della giustizia ha incoraggiato l'espansione di questi metodi che hanno portato ad una riduzione dell'autorità, e ciò anche a causa della formale adozione del "Metodo del nastro trasportatore". I processi operativi delle autorità amministrative, specificatamente per quanto riguarda la regolamentazione in materia ambientale, sono stati politicizzati dalle decisioni relative alle procedure e non semplicemente dagli obiettivi perseguiti dai legislatori nel passato. Tale politicizzazione ha costituito di fatto un'apertura e un'acquisizione di autorità da parte delle procedure amministrative, ma una volta implementate dalle autorità amministrative il legislatore non si è dimostrato capace di ottenere un'ampia legittimazione e ciò è andato riflettendosi direttamente sulle masse.

Questa logica ha trovato uno spazio libero in cui essere applicata in Cina. Il diritto cinese si trova similmente a fronteggiare la questione della scarsa legittimazione di fronte all'autorità amministrativa della nazione. Il legislatore ha, per questo motivo, difficoltà a "trasportare" la propria legittimazione. Sebbene un aspetto del diritto amministrativo della Cina odierna sia quello della più efficace interpretazione dell'importanza del ruolo da esso rivestito all'interno del processo di pianificazione relativo alla trasformazione del sistema di mercato, in cui le logiche di potere occupano tutt'ora una posizione predominante all'interno dei dipartimenti amministrativi. L'ascesa del ruolo del legislatore di per sé non può essere concepita come segnale di legittimazione e la pressione della società in questa fase di trasformazione rappresenta un canale di espressione della ricerca di stabilità. In tale ottica, la progressiva apertura delle procedure

21 Stewart R.B., *Ricostruzione del diritto amministrativo degli Stati Uniti d'America*, traduzione di Shen Kui, Commercial Press, Pechino, 2002, pp. 5-11.

amministrative ha come missione quella di lasciare che la democrazia si manifesti con carattere legittimo. I dipartimenti incaricati della tutela ambientale, data la possibilità di confrontarsi con il dissenso delle masse, hanno chiaramente dovuto apprestarsi a sviluppare una certa consapevolezza nei riguardi della funzione valoriale di queste procedure amministrative e delle autorità che le rendono operative. Al fine di rafforzare la legittimità democratica dell'operato del governo nell'ambito degli incidenti relativi alla tutela ambientale, la partecipazione pubblica nei processi regolativi del governo viene resa più ampia dalle maggiori istituzioni e, in termini pratici, da occasioni quali conferenze, tavole rotonde e comizi ufficiali. Ad esempio, dopo l'incidente del PX avvenuto a Xiamen citato in precedenza, data l'opposizione dei residenti alla costruzione di un impianto simile nella città industriale di Zhangzhou nel 2007, il governo locale di quest'ultima ha adottato ogni possibile mezzo di comunicazione per convincere la popolazione e garantire l'approvazione alla costruzione dell'impianto secondo i programmi e, nel 2013, tali procedure sono state generalizzate al livello centrale come modello operativo nella politica di sviluppo dei rapporti con le masse²². Pressappoco nello stesso periodo, la revisione del 2014 della Legge sulla protezione ambientale ha riservato un capitolo speciale proprio alla "Pubblicazione delle informazioni e partecipazione popolare" e, nel 2015, il Ministero per la protezione dell'ambiente ha formulato le "Modalità di partecipazione pubblica alla tutela ambientale" definendo ancora una volta le conferenze, le audizioni pubbliche etc. quali forme di partecipazione riconosciute; ha inoltre disposto che le linee dirette e le piattaforme internet etc. possano essere usate come mezzo di comunicazione delle informazioni in analisi nel tentativo di garantire la rimozione degli ostacoli che impediscono la libera espressione delle masse.

Azioni di apertura di questo tipo, fanno sì che la Signora Scienza

22 Ping Liguò, *Relazioni dello stato con il pubblico nell'ambito della questione PX: pagare per gli errori del passato accrescendo il potenziale futuro*, in *Southern Weekend*, n. 1536 del 25/07/13.

pianifichi il proprio ingresso tramite tali canali di comunicazione. Se ci si riferisce alle procedure di apertura dell'epoca moderna per offrire sistemi di espressione alla popolazione nell'ambito degli eventi relativi alla protezione dell'ambiente, le autorità amministrative si sono attivate nel senso di una promozione della legittimazione del proprio operato e, in tale prospettiva, hanno provveduto alla diffusione di conoscenze specifiche in modo da assicurare l'appropriatezza delle decisioni strategiche da esse adottate. La complessità delle questioni economico-sociali dell'epoca moderna ha fatto sì che le problematiche relative alle decisioni strategiche del governo aumentassero di colpo, tanto più nell'ambito della tutela ambientale, in cui scienze naturali e scienze sociali si sovrappongono, diverse conoscenze accademiche si mescolano, la prassi industriale e la ricerca scientifica si intrecciano lasciando emergere situazioni caratterizzate da giudizi e pratiche “doppiamente problematiche”. Appunto, i meccanismi relativi al potere pubblico nell'ambito delle questioni di tutela ambientale porta dei vantaggi rispetto all'abilità nell'utilizzo delle tecnologie, il reperimento dei fondi, l'impiego della forza lavoro etc. Le corti ordinarie hanno adottato un approccio tradizionale nei rispetti delle investigazioni giudiziarie, ma sembra che le decisioni strategiche specifiche relative ai casi del PX, alla costruzione delle dighe, ai progetti relativi agli impianti per la produzione di energia nucleare, le norme sul carburante diesel etc. necessitino ancora inevitabilmente dell'implementazione di leggi e politiche amministrative pertinenti al fine di assimilare le conoscenze specialistiche esterne degli esperti coinvolti e garantire un intervento finale appropriato. La ragione per cui, oltre ai canali di comunicazione rivolti al pubblico, occorre istituire un sistema simile dedicato esclusivamente alla diffusione delle conoscenze specialistiche, consiste essenzialmente nella diversa origine delle informazioni condivise che, nel secondo caso sono il frutto di un'osservazione privilegiata: i giudizi e le credenze delle masse finiscono spesso per essere erranee, esse incorrono in errori di giudizio e rischiano di non valutare efficientemente il quadro d'insieme e ciò avviene per vari fattori: l'attivazione del “principio euristico”, dell'assimilazione di

informazioni condivise all'interno della comunità di appartenenza, l'emotività etc²³. Ad esempio, per paura della contaminazione radioattiva, la popolazione potrebbe sovrastimare il rischio costituito dagli impianti nucleari e, conseguentemente, iniziare ad esercitare pressioni sul governo. Ma le conoscenze tecniche in materia assicurano che il rischio correlato a tali impianti è basso e, dunque, che le decisioni del governo in merito sono corrette sotto il profilo scientifico. Analizzando il sistema attualmente in forze, ciò che gli esperti hanno potuto dimostrare dovrebbe senza dubbio essere immesso in un appropriato e stabile canale di diffusione, un canale principale che serva a mettere rendere pratico l'aumento del valore delle conoscenze tecniche relative alle procedure amministrative. Attraverso questo canale, al di là di quale sia il profilo scientifico degli esperti coinvolti nella tutela dell'ambiente, secondo i Punti essenziali per l'implementazione generale del governo secondo la legge, la Legge sulla protezione ambientale e la normativa sulle Modalità di partecipazione pubblica alla tutela ambientale, tutti i profili sono validi per avere diverse prospettive in un quadro più ampio.

L'apertura e il carattere inclusivo delle procedure amministrative è uno dei contenuti principali relativi allo sviluppo del diritto amministrativo di ogni paese. L'apertura delle procedure di regolamentazione relative all'ambiente rappresentano un tentativo ancor più utile nell'ambito dell'appropriatezza e della legittimazione democratica delle decisioni strategiche prese dal governo. Le procedure amministrative includono i valori di democrazia e sapere scientifico e prevengono i conflitti d'interesse tenendo quest'ultimo separato dalla questione chiave dell'ordinamento giuridico. A partire dalla teoria, le procedure amministrative dovrebbero mantenere questo duplice valore; all'atto pratico, anche il conflitto degli interessi sembrerebbe aver tratto beneficio dal controllo dell'interazione di questi due valori. Tuttavia,

23 Breyer S., *Romper il circolo vizioso: verso la regolamentazione efficace dei rischi*, traduzione di Song Hualin, Casa Editrice del Diritto, 2009, pp. 42-52; Sustain C. R., *Teorie della cospirazione e altre idee pericolose*, tradotto da Chen Linfan per la Casa Editrice delle Lettere Cinesi, 2015, pp. 11-23.

questi non sono che all'inizio del processo di acquisizione da parte delle procedure amministrative e non è detto, d'altra parte, che esse siano ad oggi in grado di sostenerne l'onere.

3.2 *Duplici onere dell'apertura*

Il limite tutt'ora insito nelle procedure amministrative è quello di evitare che nascano controversie in seguito a conflitti d'interesse; ma l'apertura delle stesse ha fatto sì che si potessero introdurre relativamente ad esse i valori di legittimità e appropriatezza e, allo stesso tempo, che si potesse fronteggiare apertamente la questione del conflitto d'interesse. Ciò ha inevitabilmente condotto a sostenere l'onere di rapportarsi ai concetti di democrazia e sapere scientifico. Nel quadro normativo ambientale, l'intento del governo è quello di promuovere il consenso popolare attraverso l'adozione di politiche a partecipazione mista. Tuttavia, data l'incidenza di episodi avvenuti recentemente in Cina, sussiste ancora un certo divario, nella maggior parte dei casi, tra tale intento e la realtà. L'apertura al pubblico delle procedure amministrative ha portato piuttosto una serie di oneri e ciò si è reso palese rispetto alle due questioni seguenti.

1. *L'onere di soddisfare la richiesta di informazioni*

La regolamentazione ambientale esistente ha sia sfumature derivanti dalle normative di ambito economico che elementi derivanti da quelle vigenti in ambito sociale. Queste richiedono che il governo prenda in considerazione quale sia l'influenza che possa scaturire dalla propria interazione con il mercato, inclusa l'ampia formulazione di standard relativi all'uso delle tecnologie. La partecipazione effettiva delle masse è subordinata a condizioni che interessano la pubblicazione delle informazioni; la regolamentazione ambientale include, ad oggi, un numero estremamente ampio di questioni ed è forte di una vasta esperienza. Ad esempio, la dimensione dei rischi relativi alla

contaminazione delle acque di falda in prossimità delle discariche, le differenze tra tecniche di affossamento o infiltrazione²⁴ etc. Tutte queste informazioni devono passare attraverso un processo di trasformazione che le renda fruibili da parte delle persone comuni. Chiaramente, la sola trasmissione delle informazioni al pubblico può risolvere alcune questioni, ma in ambito ambientale c'è bisogno di un'elaborazione delle informazioni perché esse risultino comprensibili. Le Norme sulla diffusione delle informazioni governative attive dal 2008 costituiscono un notevole passo in avanti nell'apertura delle procedure amministrative, ma la pubblicazione delle notizie relative a questo ambito non sembra corrispondere ad un'effettiva cognizione e comprensione da parte delle masse. Al contrario, il fatto di fornire giornalmente tali notizie risulta in un onere procedurale aggiuntivo che porta via tempo all'inclusione della legittimazione democratica all'interno della regolamentazione ambientale.

II. L'onere di rendere fruttuosa la partecipazione popolare

Il valore dell'apertura deve la propria legittimità proprio alla partecipazione popolare. Un esempio attuale è che la normativa ambientale vigente già contiene l'indicazione secondo cui le conferenze, le audizioni pubbliche etc. sono una forma riconosciuta di partecipazione popolare, ma tali forme di partecipazione in relazione alle decisioni finali del governo risultano vaghe e poco chiare nel sistema delle prassi odierne. Secondo la studiosa americana Sherry Arnstein, non c'è praticamente nessuno che si opponga apertamente alla partecipazione popolare, la questione centrale è se sia necessario una classificazione di ciò che intendiamo con tale termine: esistono modalità partecipative che vengono a malapena riconosciute ed altre che finiscono per avere un'incisività maggiore²⁵. Nella serie degli incidenti relativi al PX, lo

24 [N.d.t.] Sempre in merito alla collocazione dei rifiuti e al loro impatto sulle acque di falda.

25 Sherry R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, in *Journal of the American Institute of Planner*, Vol. 35, No. 4, pp. 216-224 (July 1969).

scontento delle masse di alcune regioni specifiche aveva chiaramente a che vedere con una carenza dal punto di vista della partecipazione, ma il fatto di coinvolgere tali masse non ha fatto sì che esse ricevessero delle reali risposte da parte dell'amministrazione e, in più, non è stato possibile registrarne gli effetti. Ciò ha senza dubbio fatto sì che emergessero delle critiche riguardo il fatto che la partecipazione ai processi di regolamentazione producesse “fiori ma non frutti”. Inoltre, per quanto concerne la prassi, i risultati pratici del coinvolgimento popolare hanno altresì sofferto delle preferenze individuali dei funzionari e del livello di influenza che essi avevano a seconda della situazione²⁶. Questi elementi d'influenza hanno tutti contribuito a oscurare gli effetti positivi della partecipazione popolare sotto un velo d'ombra.

Nei rispetti del sapere scientifico, in teoria, l'apertura dei processi di regolamentazione avrebbe effettivamente contribuito al dibattito sulle conoscenze tecniche, attraverso lo scambio e la competizione tra i diversi campi di specializzazione e tramite l'acquisizione di un'appropriatezza scientifica. Tuttavia, l'aumento della ricezione delle suddette conoscenze ha portato allo stesso tempo ad un aumento degli oneri. Per prima cosa, il carattere non determinativo della scienza, attraverso l'apertura delle procedure, ha fatto il suo ingresso nel campo della regolamentazione ambientale. A causa della limitatezza della cognizione umana, la grande varietà delle questioni scientifiche non è ancora giunta a soluzioni definitive; ma quando il governo si trova ad implementare le normative relative all'ambiente, deve avere mano ferma nello stabilire determinati prerequisiti. Appare ad oggi evidente il divario tra le necessità della regolamentazione ambientale e la base legale su cui essa si sviluppa. Ad esempio, esistono molte controversie riguardo la ricerca scientifica sulla sicurezza dell'uso degli OGM e l'apertura delle procedure di regolamentazione ha fatto indubbiamente sì che tali controversie emergessero; in tal modo le autorità competenti hanno avuto difficoltà

26 Deng Youwen, *Il potenziamento della partecipazione amministrativa: contenuti significativi, situazioni problematiche e novità*, in *Politica e legge*, 2014 (11), p. 59.

nel fare affidamento su una base solida nel prendere le loro decisioni.

In secondo luogo, l'apertura del sapere scientifico non è stata equivalente ad una reale comprensione di tali conoscenze. Il conflitto d'interesse qui sotteso riguarda la distorsione delle opportunità da parte del governo e delle aziende, principalmente attraverso il ricorso alla falsità e alla segretezza delle informazioni da essi condivise. La ragione per cui sussiste una distorsione delle conoscenze scientifiche è che l'apertura delle procedure amministrative non è necessariamente neutrale ed imparziale. Gli esperti, a causa degli interessi del governo e delle aziende, possono fornire informazioni false, oppure asserzioni che portino vantaggio ad una parte o tacere informazioni che potrebbero recare danno a uno degli attori coinvolti. In un tale scenario, non c'è speranza che la diffusione del sapere scientifico rivesta un ruolo appropriato: la diffusione di conoscenze false mina la base teorica delle procedure amministrative stesse.

Infine, questa cosiddetta apertura potrebbe finire con l'offrire una prospettiva più ristretta dei vari campi di specializzazione dato che questi, all'interno del processo di regolamentazione relativo all'ambiente, vengono presi in considerazione specialmente in relazione a casi specifici. Lo sviluppo della scienza nell'era moderna non è completo, esso segue la spinta della ricerca accademica tradizionale e, per larga parte, esprime la potenza della ricerca scientifica all'interno dei circoli industriali, come le aziende del comparto chimico e le aziende farmaceutiche che si fondano sulla ricerca scientifica. In alcune circostanze concrete, si nota che la ricerca correlata all'industria si specializza e va più a fondo di quella accademica, ma al momento il governo non ha scelta e deve fare affidamento principalmente su quest'ultima²⁷. Risulta tuttavia chiara l'influenza esercitata dal mondo dell'industria sulle decisioni governative, il che pone l'accento sulla mancanza di sistematicità intrinseca ai processi decisionali descritti.

La carenza di fluidità dei meccanismi, la mancanza di

²⁷ Breyer S., *Regolamentazione e sua riforma*, traduzione di Li Honglei *et alia*, revisione di Song Hualin, Casa Editrice dell'Università di Pechino, 2008, pp. 163-167.

partecipazione e la vaghezza dell'utilizzo delle conoscenze specialistiche hanno fatto sì che gli interessi fossero arbitrariamente perseguiti e che gli obiettivi fossero disattesi. L'apertura delle procedure amministrative non solo non ha ottenuto il rispetto dei valori democratici e scientifici ma, al contrario, data la non completa applicabilità della teoria alla prassi, essa ha esercitato il proprio effetto negativo sui conflitti che, data l'incompatibilità dei suddetti due complessi valoriali, sono esplosi da ogni parte. A tal fine è necessario mettere in atto la coesistenza della Signora Democrazia e della Signora Scienza, ed è necessario che esse si collochino all'interno del medesimo quadro procedurale perché sia avviata una relazione speculare da entrambe le parti, ripianificando in maniera coordinata gli elementi fondativi delle procedure di regolamentazione.

4. *Meccanismi e orientamento relativo all'ordine delle procedure aperte al pubblico*

Nel dominio della protezione ambientale, l'apertura dei processi di regolamentazione ha portato ad un accrescimento degli oneri in relazione ai valori democratici e scientifici; nell'ambito della loro coesistenza nella realizzazione delle prassi, a causa dell'impossibilità di sostenere il peso di tali oneri, questi hanno finito per collidere producendo conflitti. A seguito dei numerosi eventi relativi alla tutela dell'ambiente succedutisi recentemente, la contrapposizione tra governo e masse ha certamente incarnato questo doppio onere delle procedure amministrative nell'epoca moderna. Tuttavia, il processo di apertura di tali procedure deve necessariamente confrontarsi con le tendenze delle procedure amministrative a livello nazionale, e il fatto di “non mangiare per paura di strozzarsi” non è assolutamente la direzione da seguire per le politiche di adattamento delle autorità amministrative.

4.1. *Dai plurimi interessi alla Repubblica Popolare*

La ragione per cui questa apertura ha portato a dover fronteggiare un doppio onere è che, nell'ambito dei processi legislativi, sono coinvolti interessi plurimi ed i processi decisionali dell'amministrazione sono simili a quelli relativi alla legislazione. Attraverso la competizione tra interessi divergenti si ottiene un bilanciamento; da un punto di vista tradizionale si crede che questo porti le autorità amministrative ad operare in maniera legittima. Ma, nella pratica, l'intensità dell'impatto esercitato dalla competizione di interessi divergenti può variare, come nel caso delle organizzazioni su larga scala e delle lobby che spesso si allontanano dagli individui e dai gruppi sociali prevaricando i loro interessi, al che risulta difficile evitare che le decisioni prese in ultima istanza non siano da ciò influenzate e questo aspetto rispecchia il significato implicito del fatto di prendere le distanze dalla democrazia. Per questa ragione, quando si ripresenta il processo di apertura delle procedure di regolamentazione, bisogna andare oltre la “giungla” della competizione di interessi ed avere come principio generale il pubblico interesse e il bene comune che fungano da obiettivo e criterio di esaminazione della legittimità a livello democratico. In altre parole, occorre appunto ripetere in ordine esatto le procedure legislative nel tempo, per perseguire passo passo gli interessi plurimi dei cittadini della Repubblica Popolare²⁸. È meritevole della dovuta attenzione il fatto che tale perseguimento non implichi che all'interno dell'apertura delle procedure di regolamentazione non vi sia spazio per gli interessi privati, si può piuttosto affermare che tale questione debba essere orientata verso la formazione di un senso comune e verso la promozione di una potenziale partecipazione. Il fine ultimo per i cittadini è quello di partecipare effettivamente all'implementazione di misure legislative in

28 Gli studiosi hanno opinioni discordanti in merito: la concezione di “Repubblica Popolare” non appare univoca. Dal punto di vista degli studi di diritto comparato dello studioso statunitense Cass R. Sustein, egli riconosce la negoziazione (con la dovuta considerazione), l'uguaglianza politica, l'universalismo e l'identità dei cittadini come i quattro aspetti costitutivi fondamentali dell'essenza della Repubblica Popolare. Si veda Sustein C.R., *Oltre la sopravvivenza della Repubblica*, tradotto da Ying Ji, a cura di Ying Ji e Liu Xunlian, *Ideologia della Repubblica Popolare*, Casa Editrice d'Oriente, 2006, 283-291.

materia ambientale, ed avviare un circolo virtuoso di armonizzazione degli interessi e partecipazione su base regolare.

Al fine di poter ripetere le procedure sempre secondo il medesimo ordine, occorre elaborare delle forme condivise e, a tal fine, da un lato bisogna implementare la partecipazione democratica, dall'altro è richiesto che quest'ultima si basi su delle conoscenze razionali. È chiaro che gli effetti di distorsione riguardo la partecipazione democratica e la dipendenza dalle conoscenze razionali scientifiche generino un conflitto di interessi, ma per converso, proprio tale partecipazione e tali conoscenze hanno reso possibile il controllo dei disordini creati da alcuni conflitti. L'effetto delle “influenze negative” dei problemi ambientali è molto vasto, ciò implica inevitabilmente il coinvolgimento di numerosi interessi nell'ambito delle delle procedure governative di regolamentazione. Il governo e le aziende sono soggette al peso delle masse e persino dal peso delle nuove generazioni di cittadini che non sono ancora neppure nati. Perciò, il timore legato alla questione della formazione di un senso comune va ben oltre altri ambiti di regolamentazione. In aggiunta a ciò, gli interessi coinvolti sono di natura collettiva, individuale, di lungo e breve termine e si suggestionano a vicenda. Ad esempio, la questione dei PX ha portato ad un incremento delle finanze locali, ha dato l'opportunità di migliorare i servizi pubblici e di creare posti di lavoro e ciò è in accordo con gli interessi della popolazione, si tratta apparentemente di una situazione vantaggiosa tanto per il governo locale, che per le aziende, che per gli abitanti della zona; ma, allo stesso tempo, ha anche influenzato le condizioni di vita degli abitanti della zona, mettendo a rischio il futuro delle loro vite. Il summenzionato modello di successo relativo all'impianto chimico produttore di PX di Zhangzhou, ha assistito al verificarsi di due esplosioni nel 2013 e nel 2015²⁹. In particolare la seconda, avvenuta nel 2015, ha reso necessaria e inevitabile l'evacuazione dei residenti dell'area

²⁹ Qiao Zhifeng, *Perché è avvenuta un'esplosione “del tutto improbabile” in un impianto di PX*, in *Quotidiano sulle investigazioni*, 8 Aprile 2015, p. 5.

ed ha avuto effetti certificabili anche nelle aree circostanti. In questa situazione caratterizzata da un complesso intreccio di interessi, occorre avvalersi dell'ausilio della forza democrazia e della scienza per far sì che la popolazione possa giungere ad un accordo con le autorità per quanto riguarda le procedure di regolamentazione. Dato che il senso letterale di democrazia non è altro che quello di governo del popolo, la formazione del senso comune di cui sopra non può assolutamente vedere la prevaricazione di una parte sull'altra, piuttosto, tutte le parti devono avere egualmente voce ed impatto nella formulazione delle decisioni strategiche del governo, e ciò è possibile attraverso la consultazione e la condivisione atte ad affinare il senso comune. Risulta quindi chiaro che la Signora Democrazia e la Signora Scienza potenzialmente coinvolte in un conflitto di interesse, hanno prevenuto la “giungla legale” in cui la forza viene utilizzata per recare danno ai più deboli e in cui l'ordine viene ciecamente sovvertito.

Le capacità dei cittadini devono essere migliorate anche per ciò che concerne la ripetizione delle procedure secondo un ordine prestabilito. Il coinvolgimento del pubblico di per sé non è necessariamente capace di portare a compimento l'idea concettuale della Repubblica Popolare e, oltre a basarsi sull'idea egualitaria del senso comune, cerca altresì di migliorare le capacità dei cittadini nell'ambito delle procedure amministrative moderne. Tuttavia, la necessità di realizzare tale miglioramento, da un lato vede la chiara influenza dell'efficacia della partecipazione popolare quale incoraggiamento della partecipazione stessa, ad esempio mediante l'esercizio dei diritti sociali da parte delle organizzazioni oppure data l'influenza finale sulle politiche governative a seguito dell'aumento delle associazioni per la tutela dell'ambiente o, ancora, da una serie di eventi a carattere partecipativo che hanno gradualmente consentito l'acquisizione di potere consultivo riguardo gli interessi, capacità di fare rete ed abilità nell'imparare ad influenzare le decisioni strategiche del governo posizionandosi all'interno di un quadro normativo pre-esistente. Dall'altro lato, occorre fare d'altra parte affidamento sulla validità dei meccanismi di produzione e filtro

della conoscenza di tipo specialistico. Come precedentemente affermato, la complessità delle questioni ambientali non riguarda il singolo cittadino e neppure le singole organizzazioni che pianificano le proprie reazioni quotidianamente sulla base dell'esperienza e delle conoscenze specialistiche. Tali conoscenze derivate dalla ricerca scientifica hanno un grande effetto sulla partecipazione dei cittadini ai processi legislativi relativi all'ambiente. Il governo è tuttavia responsabile per quanto riguarda la garanzia che le persone possano acquisire tali conoscenze di dominio pubblico e, inoltre, dagli albori del concetto di Repubblica Popolare, l'intervento preventivo riguardo questo tipo di conoscenza è stato intrapreso nel senso di una progressiva eliminazione e di un conseguente rimpiazzamento, sarebbe a dire che gli esperti hanno la responsabilità di intervenire modificando le opinioni delle persone al di fuori del pubblico dominio, ma tale attività non può sconfinare nell'ambito della libertà di parola³⁰.

4.2 *Pianificazione dei meccanismi*

Nella ripetizione di procedure standard all'interno della Repubblica Popolare, dato che il coinvolgimento della democrazia e della scienza non è semplicemente una questione di interessi molteplici e di diffusione del sapere scientifico, occorre promuovere il consenso generale e la capacità dei cittadini nell'ambito della finalizzazione di misure per la regolamentazione delle questioni ambientali. Può comunque accadere che l'apertura di tali procedure porti a nuovi oneri piuttosto che a soluzioni e ciò riguarda, nel concreto, la necessità di pianificare circa la revisione di meccanismi procedurali secondo i seguenti tre aspetti:

I Perfezionamento dei dispositivi attraverso cui vengono diffuse

30 Post R.C., *Democrazia, competenza settoriale e libertà accademica. Una teorizzazione del Primo Emendamento per lo stato moderno*, traduzione di Zuo Yilu, Casa Editrice della China University of Political Science and Law, 2014, pp. 61-90.

le informazioni

Le responsabilità legali del governo non possono fermarsi alla pubblicazione delle informazioni, ma devono assumersi l'onere di fornire informazioni che siano comprensibili e stabilire un buon sistema di diffusione delle informazioni riguardo gli interessi coinvolti nella regolamentazione relativa all'ambiente. Tali oneri governativi includono tre aspetti sostanziali il primo dei quali è il controllo delle informazioni riguardanti le principali attività del governo e, simultaneamente, l'ottimizzazione della scelta di chi deve interpretare tali informazioni. Nell'ambito della posizione monopolistica su queste informazioni del governo rispetto ai cittadini, esiste una grave asimmetria ed un generale tendenza alla confidenzialità³¹. Al fine di correggere tale asimmetria e tale tendenza, il legislatore dovrebbe richiedere al governo di prendersi l'onere dell'interpretazione, ovvero, indipendentemente dalla rilevanza delle informazioni trasmesse, esse dovrebbero essere fornite da fonti governative o, nel caso in cui le informazioni derivino da altre fonti, il governo dovrebbe assumersi l'onere di fornirne un'interpretazione o un adattamento ufficiale. Si noti che spesso si tratta di informazioni relative a conoscenze specialistiche su cui la gente ha più difficoltà ad orientarsi.

II Coinvolgimento delle aziende da parte del governo nei processi di regolamentazione relativi all'ambiente

Riguardo il coinvolgimento delle aziende nei processi governativi di regolamentazione ambientale, come nel caso degli impianti di produzione di PX, quando le organizzazioni specializzate nella ricerca forniscono il proprio supporto, occorre farsi carico dell'onere di garantire che tali conoscenze siano reperibili, verificabili e comprensibili. Il governo dovrebbe dunque richiedere l'intervento delle imprese nei

31 Li Fang – Han Zheming, *Soluzioni e tensioni delle reazioni governative. Analisi prospettica degli incidenti relativi all'uso di internet*, in *Rivista dell'Università Normale del Nord-Est (Filosofia e scienze sociali)*, 2014 (1), pp. 5-6.

processi regolativi. Si può notare che tale processo di coinvolgimento delle aziende e degli esperti perché collaborino con il governo, è in accordo con il carattere di comprensibilità delle informazioni di cui sopra: gli esperti e l'amministrazione dei dipartimenti incaricati non richiedono di per sé tanto lavoro. Questo dovere del governo assicura che quando si introducono aziende ed esperti all'interno dei processi di regolamentazione a fini comunicativi e consultivi verso le masse, la conoscenza da essi trasmessa dovrebbe essere intelligibile.

III *Meccanismi di trasmissione*

Quando il governo istituisce dei meccanismi relativi alla trasmissione delle informazioni, ha la responsabilità di assicurarsi che la popolazione sia in possesso di canali autonomi per il reperimento delle informazioni. In caso di opinioni o modalità negative, il governo non deve interferire con la volontà popolare di effettuare ricerche per dotarsi di conoscenze proprie e ciò comprende il supporto e il non-intervento verso coloro che si rivolgono per proprio conto agli esperti o all'*intelligence* o che acquistino apparecchiature tecniche per la ricerca etc³². Dal punto di vista delle attività, il governo dovrebbe fornire supporto, guida e perfino fondi in favore della volontà dei cittadini di richiedere l'aiuto degli esperti. In secondo luogo, occorre stabilire dei meccanismi standard per il godimento dei diritti comuni. Repubblica Popolare significa inserire il governo e la gente nella cornice della comunità e ancor di più, figurativamente, nella sfera delle relazioni

32 Ad esempio nell'evento del 2010 conosciuto come del "Fungo sbiancato" uno studente di scuola elementare di Pechino ha svolto degli esperimenti per conto proprio scoprendo un agente sbiancante all'interno dei funghi in vendita al mercato, il governo ha ritenuto che tali esperimenti non fossero "scientifici". In questo caso, il dipartimento governativo interessato non doveva semplicemente giudicare la faccenda come frutto di esperimenti "non scientifici". Non si deve impedire che la popolazione si rivolga agli esperti per richiedere assistenza o supporto tecnico. Si veda Cheng Liming *et alia*, *Lettera alle autorità investigative sul fungo sbiancante: perché no?*, Agenzia Xinhua, 6/12/2010, p. 1. [N.d.t. Lo studente si era avvalso del supporto di un dottorando nel laboratorio di microbiologia della China Agricultural University <http://www.scmp.com/article/732547/boy-11-backed-over-bleached-mushroom-tests>].

familiari per far sì che il governo divenga realmente un “governo della comunità” . Dato che il campo della regolamentazione ambientale coinvolge una serie di interessi, esso deve chiamare in causa anche le aziende, gli abitanti locali e anche le ONG impegnate nella tutela dell'ambiente: questo aspetto è almeno parzialmente riconosciuto nella Cina moderna. Il problema risiede nella relazione estremamente vaga che intercorre tra partecipazione e contenuto finale delle misure di regolamentazione relative all'ambiente. Anche se le leggi e gli statuti indicano le conferenze e le audizioni popolari etc. come mezzi di partecipazione delle masse e stabiliscono che non si possono tagliare fuori le persone dal prendere parte ai processi decisionali e dall'esercitare la propria influenza sulle decisioni strategiche finali, la ragione per cui tale sistema di ascolto riceve ampie critiche è che esso è tacciato di “formalismo” , di “inefficacia” e da ciò deriva il suo carattere poco incisivo³³.

La già citata Arnstein ha esercitato la propria fondamentale e grande influenza sulla partecipazione popolare suddividendola in otto categorie; tra di esse, quella che esercita maggiore influenza è “Controllo sui cittadini” . Il fattore essenziale dei sistemi che regolano il godimento congiunto dei diritti enfatizza il controllo e l'influenza reali del contenuto insito nel confronto e nella partecipazione, includendo le aziende, gli abitanti locali e anche le ONG impegnate nella tutela dell'ambiente e tutte le parti che condividono diritti comuni. Da ciò prende forma la struttura del potere, nello stesso modo in cui la struttura di un network informatico si avvale di più centri, e non ponendo il governo come solo centro di comando la cui struttura sia regolata in termini di obbedienza. Infatti, è dagli anni '70 del XX secolo che negli Stati Uniti le procedure di regolamentazione seguono questa linea di pensiero e, inoltre, a livello federale e di prefettura questo meccanismo è stato messo a sistema rendendo pubblica la una negoziazione riguardante

33 Zhang Zhiyuan, *Principi risolutivi per la situazione relativa alla dimostrazione del prezzo dell'ascolto*, in *Quoziente Legale*, 2005 (2), 3-12.

le suddette procedure. Nella prassi degli ultimi anni, nella sfera relativa all'ambiente, tali procedure si sono ampliate a livello pratico in maniera sempre più rilevante. In accordo con tali prassi, quando i dipartimenti responsabili erano impegnati nella formulazione di disegni di legge, dovevano favoreggiare e rendere pratica la partecipazione a tali procedure, altrimenti il varo di tali regolamentazioni di rilievo non sarebbe risultato opportuno³⁴. Ciò implica che la partecipazione degli abitanti di una certa regione, ha chiaramente un'influenza reale sul risultato delle decisioni e ciò riflette il godimento comune dei diritti della comunità. L'apertura giorno per giorno delle procedure di regolamentazione ambientale necessita di muoversi all'interno di meccanismi fissi di condivisione del potere decisionale. Nonostante la Cina non abbia ancora attualmente istituito tali sistemi pratici, alcuni tentativi in tal senso sono stati effettuati da singole città e i miglioramenti posti in essere dagli abitanti di alcune regioni rivelano chiaramente il loro impatto reale³⁵. La nuova revisione del Marzo 2015 della Legge sulla legislazione ha esteso il raggio d'azione della legislazione relativa alle regioni amministrative, si è passati da quarantanove città a duecentottantaquattro aree urbane. Tuttavia l'estensione di tale autorità interessa solamente questioni relative alla supervisione sulle costruzioni urbane e rurali, la protezione ambientale, la protezione del patrimonio storico e culturale etc³⁶. Si può dedurre che, con l'aiuto della Legge sulla legislazione, si sia assegnato un posto vacante ai governi locali delle regioni amministrative; i meccanismi di condivisione dell'autorità relativa alla sfera ambientale avranno forse più possibilità di essere messi in pratica in futuro.

Infine, l'ultima questione riguarda la sovrapposizione dei meccanismi summenzionati alle procedure investigative³⁷. In base a

34 Philip J. Harter, *Negoziante della regolamentazione: una cura per il malessere*, in *The Georgetown Law Journal* (71), 1982, p. 7.

35 Zhang Li, *Studio sulle azioni di una città rispetto al concetto di diritto amministrativo: nuove prospettive per una legge organica*, in *Studi di diritto amministrativo*, 2014 (4), p. 96.

36 Articolo 82 della Legge sulla legislazione della RPC.

37 Jin Zining, *Studio sulle ragioni delle decisioni rischiose. Rivelazioni sugli eventi del PX*, in

questi concetti, il decisore politico, nell'ambito dell'apertura delle procedure di regolamentazione, dovrebbe promuovere la pianificazione della legittimazione democratica e dell'aumento delle conoscenze passando da un andamento parallelo ad un'intersezione di questi due aspetti per far sì che entrambi si uniscano interagendo nel quadro delle procedure di regolamentazione. Ciò per evitare l'emergere in seno alla popolazione e agli esperti di una vicendevole mancanza di fiducia, per divellere la credenza del governo e degli esperti secondo cui la gente non sia capace di contribuire all'aumento delle conoscenze e che la gente ritenga questi ultimi incapaci di comprendere il valore della democrazia. Come affermato dal sociologo tedesco Beck nei riguardi del rischio, non esistono esperti, gli esperti sono incapaci di agire razionalmente, essi sono ignoranti tanto quanto la gente, e perciò le decisioni di rilievo dovrebbero essere ponderate con particolare attenzione ed imparzialità³⁸. Riguardo l'aumento dei rischi nell'ambito della regolamentazione relativa all'ambiente, la spiegazione più completa è forse quella relativa all'ignoranza propria sia delle masse che degli esperti; riguardo la ponderazione imparziale, si dovrebbe simultaneamente promuovere in maniera collaborativa l'aumento delle conoscenze specialistiche per far sì che tale ignoranza venga spazzata via, e ancora, sia gli esperti che la popolazione devono avere diritto di partecipare ai processi regolativi e di fare uso a proprio vantaggio sia delle conoscenze acquisite che delle suddette procedure per sviluppare una “regolamentazione migliore”, anziché sopportare semplicemente il susseguirsi di mutui svantaggi. Come precedentemente affermato, la Cina ha già sviluppato teorie e pratiche per la sistematizzazione dei valori di democrazia e scienza in passato, ma le conferenze, le audizioni pubbliche, le dimostrazioni etc. sono svolte sotto il dominio e il controllo del governo o, comunque, interagiscono e vengono modificate o filtrate da quest'ultimo; ciò enfatizza le relazioni parallele tra governo, popolazione ed esperti.

Studi di diritto contemporaneo, 2014 (6), p. 21.

38 Beck U., *La società del rischio*, traduzione di He Bowen, Casa Editrice di traduzioni Lin, 2003, p. 28.

Insieme con l'ampliamento del riconoscimento degli effetti e degli attributi relativi alle procedure di regolamentazione in ambito ambientale, l'intrecciarsi di tali relazioni ha gradualmente subito una mutazione. Un esempio di ciò è la formulazione, da parte del Ministero per la protezione dell'ambiente, delle disposizioni amministrative relative alle dimostrazioni degli esperti all'interno delle Modalità di partecipazione pubblica alla tutela ambientale e, nella medesima normativa, alla disposizione secondo cui «occorre sollecitare la possibilità di acquisire elementi importanti e di far sì che la partecipazione degli individui, delle persone giuridiche e dei delegati delle altre organizzazioni eserciti il proprio effetto»³⁹. Tale contributo da parte della conoscenza degli esperti e della popolazione si combina allo stesso modo con le procedure di regolamentazione e può interagire collaborando direttamente nella realizzazione delle stesse.

5. *Conclusioni*

Per quanto riguarda la Cina, il processo di modernizzazione include la democrazia e le scienze e in esse raccoglie tutti i tipi di valori ed obiettivi, dietro ai quali, a causa di fattori storici, si celano incentivi di natura profonda. Con il passare del tempo, i valori relativi alla democrazia e alla scienza hanno finito per confliggere. Le procedure amministrative dell'epoca moderna, al fine di imitare lo stato di diritto dei paesi avanzati, hanno sperato di poter far confluire entrambi questi valori alla guida dei processi di apertura, ma la realtà del conflitto di interessi si è fatta sempre più vivida rendendo evidente l'incomunicabilità tra la Signora Democrazia e la Signora Scienza, e le frizioni tra di loro. Specialmente nel dominio relativo alla normativa ambientale, questo tipo di conflitto valoriale non può essere riconciliato e ciò ha creato contraddizioni sia teoriche che pratiche. Nella costruzione di un sistema relativo alle procedure amministrative questo ha portato alla creazione di

39 Articolo 7 delle Modalità di partecipazione pubblica alla tutela ambientale.

oneri enormi e, contemporaneamente ha messo alla prova lo sviluppo teorico e pratico del sistema di diritto amministrativo cinese.

Nella società del rischio, il conflitto tra scienza e democrazia è un problema universale, ma alla luce del rapido sviluppo che ha interessato la Cina, il conflitto di interessi si è rivelato particolarmente violento laddove tecnici ed esperti erano al lavoro per la creazione di una regolamentazione ambientale forte, è lì che il problema è risultato palese. Al fine di evitare che la teoria e la prassi sistematica del processo di regolamentazione relativo all'ambiente agiscano negativamente portando oneri eccessivi, è necessario discostarsi dall'idea stereotipata dei valori pluralistici e basarsi sulla promozione di capacità e formalità di senso comune orientandosi verso il concetto di Repubblica Popolare. Occorre inoltre mettere in pratica un sistema caratterizzato da validi mezzi di comunicazione, condivisione dell'autorità e intersezione delle procedure. Infine, è necessario riunire i valori della legittimità della democrazia e dell'appropriatezza scientifica all'interno delle procedure di regolamentazione ambientale.

ABSTRACT

Zhang Li *“Scontro etico” – Uno sguardo alla procedura di regolamentazione ambientale*

Nel corso del processo relativo alla ricerca e all'edificazione del paese nell'era moderna, la democrazia e il sapere scientifico sono entrati a far parte del sistema di valori del popolo cinese; inoltre, per la prima volta, la “Signora Democrazia” e la “Signora Scienza” hanno esercitato la loro influenza ottenendo stima e rispetto. Tuttavia, a causa dello sviluppo del loro ben più profondo potere di influenza, il carattere di questi valori è mutato al variare del tempo e dei contesti portando inevitabilmente al conflitto. All'interno del dominio della regolamentazione ambientale, la teoria e la pianificazione

relativa al diritto amministrativo cinese devono similmente confrontarsi con le sfide dell'amministrazione su scala nazionale e, in merito a ciò, la gente spera che le procedure amministrative si aprano nel senso della promozione di una legittima democratizzazione e del miglioramento dei processi decisionali, ma conciliare rispettivamente entrambi questi aspetti rappresenta un doppio onere. Riguardo la questione della regolamentazione in materia ambientale sussiste un coinvolgimento di interessi di natura estremamente complessa unitamente ai cambiamenti posti in essere dalla continua specializzazione tecnologica; ciò necessita l'implementazione e il perfezionamento di piani teorici e pratici per evitare che le procedure amministrative divengano insostenibili.

Parole chiave: democrazia, scienza, procedure di regolamentazione ambientale, repubblica popolare, prassi condivise.

In the modern era, during the period of research and construction of the State, democracy and scientific knowledge became part of the culture for Chinese people. Furthermore, for the first time “Madam Democracy” and “Madam Science” exerted influence and obtained esteem and respect.

In any case, due to the development of their profound power of influence, this values have changed at the same time that time itself and culture changed, which has led inevitably to conflict.

Within the dominion of regulations concerning environmental law, the theory and the application of Chinese administrative law must deal with the challenge of administration at the national level. As regards this, Chinese people hope that the application of administrative procedures will be in the sense of the promotion of democracy and improvement in decision making processes. However, it's quite difficult to combine both of this factors. Regarding the question of regulation of environmental matters, there are some interest extremely complex and diverse, and, furthermore, some important changes are the consequence of the continuous technological development.

As a result, there is a need to implement and perfect the theoretical and practical levels of administrative law to avoid administrative procedures

became unsustainable.