

# Comparative and Transnational Law

2

**Simona Novaretti**

**Diritto con “caratteristiche cinesi” e società civile: la riforma della “Legge di Procedura civile della RPC” costituisce davvero un “grande balzo in avanti” per le “azioni nel pubblico interesse”?**

Suggested citation: Novaretti, Simona «Diritto con “caratteristiche cinesi” e società civile: la riforma della “Legge di Procedura civile della RPC” costituisce davvero un “grande balzo in avanti” per le “azioni nel pubblico interesse”?», CDCT working paper 9-2012/ Comparative and Transnational Law 2, available at <http://www.cdct.it/Pubblicazioni.aspx>

## Abstract

**IT** Tra gli ostacoli che si frappongono allo sviluppo di un sistema di azioni nel pubblico interesse (公益诉讼, gongyi susong) veramente efficace, le questioni processuali occupano, da sempre, un ruolo di primo piano. In particolare, secondo la maggioranza degli autori, sarebbe la rigidità delle norme che regolano il locus standi a costituire l'impedimento principale all'ingresso delle gongyi susong nel canale giudiziario, privando, di fatto, di tutela giuridica le vittime dei sempre più numerosi "danneggiamenti di massa", e impedendo anche la minima partecipazione della società civile alle scelte che la riguardano. Proprio per tali ragioni, l' "Emendamento della Legge di procedura civile della Repubblica Popolare Cinese (Bozza)" (中华人民共和国民事诉讼法修正案 (草案) Zhonhua renmin gongheguo minsusong fa xiuzheng'an (cao'an)), approvato il 24 ottobre 2011 dalla prima assemblea plenaria della ventitreesima sessione del Comitato Permanente dell'XI Assemblea Nazionale Popolare è stata accolta con tanto entusiasmo. La Bozza, infatti, all'articolo 8, prevede, per la prima volta nella storia della RPC, la possibilità di intentare azioni civili per la difesa del pubblico interesse. La stessa norma – seppure modificata, nel corso del secondo e del terzo esame a cui è stata sottoposta la Bozza, prima dell'approvazione definitiva - è divenuta ora il nuovo articolo 55 della Legge di Procedura Civile della Repubblica Popolare Cinese, entrata in vigore, nella versione emendata, il 31 agosto 2012. Si tratta di una disposizione che, già a partire dalla sua formulazione, disegna un sistema di gongyi susong molto differente da quello auspicato dai soggetti finora coinvolti in questo tipo di cause. Essa rappresenta, tuttavia, un progresso sorprendente, se si considerano le difficoltà incontrate, negli ultimi anni, dall'avvocatura per i diritti, e la crescente ossessione della leadership cinese per tutto ciò che possa, anche solo a livello ipotetico, essere fonte di instabilità; un'evoluzione considerata in modo positivo da numerosi commentatori, secondo i quali il sistema giuridico cinese avrebbe, finalmente, "aperto le porte" alle "azioni nel pubblico interesse".

Ma le cose stanno davvero così? Secondo le "Spiegazioni", emanate dallo stesso Comitato Permanente, la nuova Legge di procedura civile sarebbe chiamata, tra le altre cose, ad "aderire al concetto di "stato di diritto con caratteristiche cinesi", "sommare diligentemente l'esperienza nell'applicazione della procedura civile", "contrastare le nuove situazioni e i nuovi problemi emersi nella pratica", "promuovere i diritti processuali delle parti", "tutelare l'imparzialità dell'amministrazione della giustizia", oltre, ovviamente, a "promuovere l'armonia e la stabilità sociale". Ma quale impatto potrà avere, sull'evoluzione delle "gongyi susong, l'applicazione delle nuove regole?

In questo articolo esaminerò il nuovo articolo 55, anche alla luce del dibattito che ha portato alla sua approvazione. Tale analisi mi consentirà, inoltre, di gettare uno sguardo privilegiato su alcuni dei nodi cruciali di quella che è stata definita, dai commentatori, come una "revisione media" (中修, zhong xiu) della Legge di procedura civile.

**EN** *Among the obstacles which impede the development of a truly effective system of Public Interest Litigation (公益诉讼, gongyi susong) in China, procedural problems occupy a prominent role. In particular, severe violations of public interest are often left unpunished due to the rigidity of rules relating to the right of standing, thus hindering a more profound involvement of civil society in public choices. For this reason, the publication of the “Amendment of Civil Procedure Law (Draft)”, approved, on 24th October 2011, by the first plenary meeting of the 23 session of the 11th National People’s Congress’ Standing Committee was received with great enthusiasm.*

*The draft contained the first provision dedicated to Public Interest Litigation in the history of Chinese legislation. This provision has been modified both in the second and in the third reading of the revision, and has become the new article 55 of the amended Civil Procedure Law, an addition that has been, in general, welcomed as a big step forward in the development of PIL in China, although not in the direction hoped for by public interest lawyers.*

*But is this really the case? According to the explanation (说明, shuoming) issued by the Standing Committee itself, the revision aims, among other things, to “adhere to the concept of “Rule of Law” with Chinese Characteristics”, “seriously sum up the experience of civil procedure law implementation”, “contrast new situations and problems arisen in the practice”, “promote parties’ litigation rights”, “protect the impartiality of justice administration” and, last but not least, “promote social harmony and stability”.*

*But what is, realistically, the possible impact of the new procedural rules, on gongyi susong?*

*In this paper, I will analyze the amended article 55, and describe the debate that preceded the approval of the amended Law. Besides, I will also analyse the extent to which the new environment would interfere with the possibility, for citizens, to take legal action against violations of the public interest.*

**Keywords:** *Public Interest Litigation - Rule of Law in China - Civil Society*

## DIRITTO CON “CARATTERISTICHE CINESI” E SOCIETÀ CIVILE: LA RIFORMA DELLA “LEGGE DI PROCEDURA CIVILE DELLA RPC” COSTITUISCE DAVVERO UN “GRANDE BALZO IN AVANTI” PER LE “AZIONI NEL PUBBLICO INTERESSE”?

SIMONA NOVARETTI\*

*1. Introduzione 2. Il diritto di intentare “azioni nel pubblico interesse” come miglioramento della protezione dei diritti processuali delle parti 2.1. L’ambito delle “azioni nel pubblico interesse”, e i dubbi sulla definizione di interesse pubblico sociale 2.2. Il problema del diritto di azione: i soggetti 2.2.1. Gli “organi stabiliti dalla legge” (法律规定的机关): il problema del coinvolgimento degli organi amministrativi 2.2.2. Gli “organi stabiliti dalla legge” (法律规定的机关): le Procure del Popolo? 2.2.3. Le organizzazioni sociali deputate. 3. Conclusioni.*

### 1. Introduzione

Le “azioni nel pubblico interesse” (公益诉讼, *gongyi susong*) rappresentano un fenomeno giuridico piuttosto recente, nella Repubblica Popolare Cinese. Sorte nella seconda metà degli anni Novanta<sup>1</sup>, queste cause hanno conosciuto, in particolare a partire dall’inizio del nuovo millennio, una

---

\* University of Torino [simona.novaretti@unito.it](mailto:simona.novaretti@unito.it)

<sup>1</sup> Risale, infatti, a questo periodo, quella che è considerata dalla maggioranza degli autori come la prima delle azioni nel pubblico interesse cinesi: la famosa “causa da 1,20 yuan”, del 1996, ricordato con quel nome perché a tale cifra (corrispondente, all’incirca, a 13 centesimi di euro) ammontava il risarcimento chiesto da Qiu Jiandong, “operatore di base del diritto” (基层法律工作者, *jiceng falü gongzuozhe*<sup>1</sup>, alla Amministrazione per le Poste e le Telecomunicazioni del distretto di Xinluo (Fujian), colpevole di non aver applicato lo sconto sulla tariffa telefonica previsto durante le festività e le ore notturne. Sull’argomento, vedi China Labour Bulletin, “Public Interest Litigation in China: a New Force for Social Justice”, Research Reports, 10 October 2007, in [www.clb.org.hk](http://www.clb.org.hk) (visto l’ultima volta il 19/03/2010), p. 3; 肖建国: “民事公益诉讼的基本模式研究- 以中、美、德三国为中心的比较法考察”, 中国法学, 2007 年, 第 5 期, Xiao Jianguo,; “Minshi gongyi susong de jiben moshi yanjiu – Yi zhong, Mei, De san guo wei zhongxin de bijiaofa kaocha” (Ricerca sui modelli di base di *public interest litigation* – indagine comparatistica concentrata su Cina, America e Germania), Zhongguo Faxue, n. 5, 2007, p. 131; 陈虹宇, “民事公益诉讼原告资格问题探讨”, 黔西南民族师范高等专科学校学报, 第 1 期, 2010 年 3 月, Chen Hongyu, “Minshi gongyi susong yuangao zige wenti tantao” (Analisi del problema del ruolo di attore nelle azioni nel pubblico interesse civili), Qianxi nan minzu schifa gaodeng zhuanke xuexiao xuebao, n. 1, marzo 2010, p. 12. Per un approfondimento riguardo ai temi trattati in questo articolo, con particolare riferimento allo sviluppo e alla diffusione delle “azioni nel pubblico interesse” nella RPC, si rimanda a S. Novaretti, “Le ragioni del pubblico: le “azioni nel pubblico interesse” in Cina”, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2011.

crescita esponenziale, tanto da costituire, oggi, una delle questioni fondamentali su cui si interrogano non solo dottrina e giurisprudenza<sup>2</sup>, ma anche l'opinione pubblica e i leader politici della Repubblica Popolare<sup>3</sup>.

Si tratta di cause, come ricorda il nome, indirettamente ispirate alle *public interest litigation* statunitensi, e tuttavia da quel modello profondamente differenti, perché frutto della rielaborazione e dell'adattamento dei principi della *Public Interest Law* al contesto locale; azioni “nuove” in più di un senso<sup>4</sup>, per mezzo delle quali un crescente numero di ONG, studi legali o singoli avvocati ogni giorno ricorda al governo cosa significhi, in concreto, “essere un Paese di Rule of Law”, chiedendogli di tener fede alle proprie dichiarazioni e di applicare le norme che esso stesso ha approvato, attraverso una rivendicazione dell'interesse pubblico collettivo che (almeno fino ad ora) ha costituito per i cittadini cinesi uno dei pochi strumenti di partecipazione politica ammessi, e l'unica strada per far sentire la propria voce.

Tra gli ostacoli che si frappongono allo sviluppo di un sistema di *gongyi susong* veramente efficace, le questioni processuali occupano, da sempre, un ruolo di primo piano<sup>5</sup>.

In particolare, secondo la maggioranza degli autori, sarebbe la rigidità delle norme che regolano il *locus standi* - e la mancata previsione di criteri atti stabilire chi, in ambito civile e amministrativo, sia legittimato ad agire in difesa del pubblico interesse - a costituire il collo di bottiglia (瓶劲, pingjin)<sup>6</sup>, l'impedimento principale all'ingresso delle *gongyi susong* nel canale giudiziario, privando, di fatto, di tutela giuridica le vittime dei sempre più numerosi “danneggiamenti di massa”<sup>7</sup>, e impedendo anche la minima partecipazione della società civile alle scelte che la riguardano.

---

<sup>2</sup> 颜运秋, “公益诉讼法律制度研究”, 北京, 法律出版社, 2008.7, Yan Yunqiu, “Gongyi susong falü zhidu yanjiu” (Ricerca sul sistema giuridico delle azioni nel pubblico interesse), Beijing, Falü Chubanshe, 2008, p. 1; 陈玲, “民事公益诉讼原告资格研究”, 法治, 2010/08/中, 总第 299 期, Chen Ling, “Minshi gongyi susong yuangao zige yanjiu” (Studio sul ruolo dell'attore nelle azioni nel pubblico interesse civili), Fazhi, n. tot. 299, agosto 2010, p. 86.

<sup>3</sup> 肖建国, , Xiao Jianguo, op. cit., p. 921.

<sup>4</sup> Vedi *infra*, nota 14.

<sup>5</sup> 孙婉华: “建立民事公益诉讼制度的必要性”, 法制与社会, 2011 年 36 期, Sun Wanhua: “Jianli minshi gongyi susong zhidu de biyaoxing” (La necessità di stabilire un sistema di “azioni nel pubblico interesse” civili), Fazhi yu shehui, n. 36, 2011, pag.269.

<sup>6</sup> 陈虹宇, Chen Hongyu, , p. 11; 朱有彬 曾国栋: “论律师参与公益诉讼”, 法学, 2006 年, 第 1 期, Zhu Youbin - Ceng Guodong, “Lun falü canyu gongyi susong” (Sulla partecipazione degli avvocati alle azioni nel pubblico interesse), Faxue, n. 1, 2006.

<sup>7</sup> Sull'argomento, e sulla limitazione del diritto di azione come una delle principali ragioni per le quali non è stato possibile, ad esempio per le vittime del “caso Sanlu” (il famoso caso di contraffazione del latte con la melanina, risalente al 2008), far valere le proprie ragioni attraverso il canale giudiziario, vedi 张梦佳, 张焕娟, 陈浩: “民事公益诉讼原告主体资格研究 —以食品安全为视角”, 法制与社会, 2012 年 01 期, pp. 80 - 81 Zhang Mengjia,

Proprio per tali ragioni, l'“Emendamento della Legge di procedura civile della Repubblica Popolare Cinese (Bozza)” (中华人民共和国民事诉讼法修正案 (草案) *Zhonbua renmin gongheguo minsusong fa xiuzheng'an (cao'an)*), approvato il 24 ottobre 2011 dalla prima assemblea plenaria della ventitreesima sessione del Comitato Permanente dell'XI Assemblea Nazionale Popolare, e pubblicato, cinque giorni più tardi, sul sito dell'ANP<sup>8</sup>, è stata accolta con tanto entusiasmo.

La Bozza, infatti, all'articolo 8, prevede, per la prima volta nella storia della RPC, la possibilità di intentare azioni civili per la difesa del pubblico interesse<sup>9</sup>.

La stessa norma – seppure modificata, nel corso del secondo e del terzo esame a cui è stata sottoposta la Bozza, prima dell'approvazione definitiva<sup>10</sup> – è divenuta ora il nuovo articolo 55 della Legge di Procedura Civile della Repubblica Popolare Cinese, entrata in vigore, nella versione emendata, il 31 agosto 2012.

Si tratta di una disposizione che, già a partire dalla sua formulazione, disegna un sistema di *gongyi susong* molto differente da quello auspicato dai soggetti finora coinvolti in questo tipo di cause. Essa rappresenta, tuttavia, un progresso sorprendente, se si considerano le difficoltà incontrate, negli ultimi anni, dall'avvocatura per i diritti, e la crescente ossessione della leadership cinese per tutto ciò che possa, anche solo a livello ipotetico, essere fonte di instabilità; un'evoluzione considerata in modo positivo da numerosi

---

Zhang Huanjuan, Chen Hao, “Minshi gongyi susong yuangao zhuti zige yanjiu – yi shipin anquan wei shejiao” (Ricerca sulla qualifica di attore nelle “azioni nel pubblico interesse” civili), *Fazhi yu shehui*, n. 1, 2012. Per un breve elenco di altri, più recenti, casi in cui si è ripresentato lo stesso problema (tra i quali spicca il caso di inquinamento petrolifero della Baia di Bohai, del 2011), vedi 解建带 (编辑): “和谐社会需要有人管闲事”, *政府法制*, 2011年10月25日, p. 11 Xie Jiandai (bianji), “Hexie shehui xuyao youren guan xianshi” (Una società armoniosa ha bisogno di ficcanaso), *Zhengfu fazhi*, 25 Ottobre 2011.

<sup>8</sup> Il testo completo, in cinese, della bozza è disponibile sul sito ufficiale dell'Assemblea Nazionale Popolare della Repubblica Popolare Cinese, all'indirizzo: [http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/syxw/2011-10/29/content\\_1678367.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/syxw/2011-10/29/content_1678367.htm). Si noti che, nel breve comunicato che precede l'articolato, l'Assemblea invita tutti i settori della società e le masse a manifestare il loro parere riguardo alla bozza registrandosi direttamente sul sito o, più tradizionalmente, inviando una lettera al Comitato per il lavoro legislativo del Comitato Permanente entro il 30/11/2011. Si tratta della procedura di “discussione”, divenuta ormai usuale per le leggi più importanti. Sull'argomento, con particolare riferimento all'esperienza relativa alla redazione della Legge sui contratti, vedi Marina Timoteo: “Il contratto in Cina e Giappone nello specchio dei diritti occidentali”, Padova, Cedam, 2004, pag. 310.

<sup>9</sup> Sull'articolo 8, vedi *infra*, paragrafo 2.

<sup>10</sup> Rispettivamente il 24 aprile e il 27 agosto 2012. Il testo definitivo è stato, invece, approvato il 31 agosto 2012, dalla 28ª sessione del Comitato Permanente dell'XI Assemblea Nazionale Popolare della Repubblica Popolare Cinese.



commentatori, secondo i quali il sistema giuridico cinese avrebbe, finalmente, “aperto le porte” alle “azioni nel pubblico interesse”<sup>11</sup>.

Ma le cose stanno davvero così? La nuova Legge di procedura civile rappresenta realmente un “grande balzo in avanti” per lo sviluppo delle *gongyi susong*?<sup>12</sup> E perché introdurre proprio ora questo tipo di azioni? A quali esigenze risponde una simile scelta?

Secondo le “Spiegazioni” (说明, *shuoming*) emanate dallo stesso Comitato Permanente insieme alla prima versione del testo emendato<sup>13</sup>, una revisione della Legge di procedura civile sarebbe divenuta necessaria proprio in seguito allo sviluppo della società e dell’economia cinese, che avrebbero determinato l’aumento delle controversie civili e l’emergere continuo di “nuove tipologie di cause” (新的案件类型, *xinde anjian leixing*)<sup>14</sup>, rendendo alcuni aspetti delle precedenti regole processuali inadatti a soddisfare il bisogno di giustizia delle masse<sup>15</sup>.

Con queste premesse, gli obiettivi del processo di revisione non potevano che essere numerosi e, come spesso accade, apparentemente contrastanti, almeno da un punto di vista occidentale.

Se, infatti, come precisato ancora nelle “Spiegazioni”, la nuova Legge di procedura civile è chiamata da una parte, e tra le altre cose - ad “aderire al concetto di “stato di diritto con caratteristiche cinesi”, “sommare diligentemente l’esperienza nell’applicazione della procedura civile”, “contrastare le nuove situazioni e i nuovi problemi emersi nella pratica”, “promuovere i diritti processuali delle parti”, “tutelare l’imparzialità dell’amministrazione della giustizia”, e “garantire la corretta applicazione della legge” (tutti scopi, è bene notare, sottoscrivibili in pieno da qualunque “avvocato nel pubblico interesse”, 公益律师 *gongyi lüshi*), alla stessa Legge viene anche richiesto, dall’altra, di “impiegare scientificamente le risorse della giustizia”, “aumentare l’efficienza del processo”, “incentivare l’efficace

---

<sup>11</sup> 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, pag. 30.

<sup>12</sup> 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 jian du” (Rafforzare la supervisione legislativa), *Zhongguo Ren Da*, n. 22, 25 Novembre 2011, pag. 33, 谢素芳, Xie Sufang, op. cit., ibid.

<sup>13</sup> Si tratta delle “Spiegazioni” che seguono l’articolo nel testo pubblicato per i commenti. Per maggiori dettagli, vedi testo indicato *supra*, nota 4.

<sup>14</sup> Si noti che, spesso, è con espressioni simili (现代型诉讼, *xiandaixing susong*, azioni di tipo moderno, o 新型诉讼, *xinxing susong*: lett. “azioni di nuovo tipo) che vengono indicate dalla dottrina proprio le “azioni nel pubblico interesse. Sull’argomento si rimanda a quanto da me affermato in S. Novaretti, “Le ragioni del pubblico: le “azioni nel pubblico interesse” in Cina”, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2011, p. 40, nota 7.

<sup>15</sup> Vedi nota 8.

risoluzione delle controversie civili”, oltre che, ovviamente, “promuovere l’armonia e la stabilità sociale”.<sup>16</sup>

Come ha recentemente notato un autore cinese:

“La questione cruciale, nella revisione della Legge di procedura civile, è la gestione del difficile rapporto tra giustizia ed efficienza”<sup>17</sup>.

Ma se - come molti sostengono<sup>18</sup>, e per tornare alle azioni nel pubblico interesse - nel bilanciamento tra questi due importanti principi, nella revisione della Legge è stato il secondo a prevalere, quale impatto potrà avere, sull’evoluzione delle “*gongyi susong*, l’applicazione delle nuove regole?

Nelle pagine seguenti cercherò di rispondere a questa domanda, e a quelle precedenti, esaminando l’articolo 55 anche alla luce del dibattito che ha portato alla sua approvazione.

Tale analisi mi permetterà di chiarire, da un punto di vista tecnico-giuridico, quale sia, al momento, l’atteggiamento della leadership cinese nei confronti delle “azioni nel pubblico interesse”, consentendomi, inoltre, di gettare uno sguardo privilegiato su alcuni dei nodi cruciali di quella che è stata definita, dai commentatori, come una “revisione media” (中修, *zhong xiu*) della Legge di procedura civile<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Sull’argomento, vedi ancora le “Spiegazioni” allegate alla Bozza, consultabili all’indirizzo citato in nota 4.

<sup>17</sup> 伟明: “民诉修法,公正应优于效率”, 公民导刊, 2012年02期, Wei Ming, “Minsu xiufa, gongzheng ying youyu xiaoli”(Nella revisione della Legge di procedura civile, la giustizia deve avere la meglio sull’efficienza), Gongmindao kan, n. 2, 2012, p. 55. Si noti che si tratta di un obiettivo ribadito anche in occasione della seconda lettura della Bozza di revisione. Sull’argomento, vedi la nota pubblicata dall’agenzia Xinhua, e riportata sul sito dell’Assemblea Nazionale Popolare il 25 aprile 2012: “民诉法修正案草案再审查兼顾公正与效率”, “Minsu fa zheng’an cao zaishen jiangong gongzheng yu xiaoli” (La revisione della Bozza di emendamento della Legge di procedura civile tra giustizia e efficienza), disponibile all’indirizzo [http://www.npc.gov.cn/huiyi/cwh/1126/2012-04/25/content\\_1718891.htm](http://www.npc.gov.cn/huiyi/cwh/1126/2012-04/25/content_1718891.htm).

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Contrapposta, in questo senso, alla “piccola revisione” (小修, *xiao xiu*) subita dalla stessa legge nel 2007. 阿计: “民诉修法公益诉讼制度之检讨”, 群言, 2012年02期, A Ji, “Minsu xiufa gongyi susong zhidu zhi jiantao” (Discussione sul sistema di “azioni nel pubblico interesse della revisione della Legge di Procedura civile), Qun Yan, n. 2, 2012, p. 18. Più in generale, sulla storia della leggi di procedura civile in Cina, e sulle differenze tra le varie revisioni, 张维炜, “民诉法修改回应现实需求”, 中国人大, 2011年22期, 2011年11月25日, Zhang Weiwei, “Ming sufa xiugai hui ying xiangshi yaoqiu” (La revisione alla Legge di procedura civile può rispondere alle esigenze attuali), Zhongguo renda, n. 22 2011, 25 novembre 2011, pp. 25-27.



## 2. Il diritto di intentare azioni nel pubblico interesse come miglioramento della protezione dei diritti processuali delle parti

Nonostante il clamore suscitato dall'introduzione dell'articolo 55, non si può dire che il riconoscimento delle “*gongyi susong*” all'interno del testo della Legge di procedura civile sia stata una sorpresa, per il pubblico cinese.

Come viene ricordato in pressoché ogni lavoro dedicato all'argomento, un emendamento in questo senso era fortemente auspicato da molti deputati e dalle masse sociali,<sup>20</sup> in particolare - come precisano le “Spiegazioni” - a causa dei “continui incidenti di sicurezza alimentare e inquinamento ambientale”<sup>21</sup> occorsi in Cina negli ultimi anni.

A dispetto di ciò, tuttavia, e del fatto che l'articolo in questione sia stato, nel corso del primo vaglio della Bozza di revisione, approvato all'unanimità dai membri del Comitato Permanente<sup>22</sup>, le *gongyi susong* sono divenute, nel giro di breve tempo, uno dei temi più caldi del processo deliberativo.

Non stupisce, dunque, che tale norma sia stata modificata in ciascuno dei tre esami a cui la bozza è stata sottoposta, prima dell'approvazione definitiva.

L'articolo 55 della nuova Legge di Procedura Civile prevede ora 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 stabiliti dalla legge e le organizzazioni (组织 zuzhi) deputate (OPPURE: gli organi e le organizzazioni deputate stabiliti dalla legge) possono intentare causa presso i tribunali civili”<sup>23</sup>.*

Vedremo, nel corso della trattazione, quali siano stati gli emendamenti apportati all'articolo 55 nel corso del processo deliberativo. Per ora, notiamo

---

<sup>20</sup>谢素芳, Xie Sufang, op. cit., p. 30.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Il testo dell'articolo 8, prima Bozza, era il seguente: “[Alla legge di procedura civile] sarà aggiunto un articolo, che diverrà l'articolo 55: nei confronti di inquinamento ambientale, violazioni di diritti e interessi legittimi dei consumatori ed altri atti che violino l'interesse pubblico sociale, gli organi e le organizzazioni civili deputate possono intentare causa presso i tribunali civili”. Il testo è reperibile in cinese all'indirizzo: [http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/syxw/2011-10/29/content\\_1678367.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/syxw/2011-10/29/content_1678367.htm). Durante il secondo vaglio, avvenuto il 24 aprile 2012, l'articolo 8 fu, invece, modificato come segue: “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 stabiliti dalla legge e le organizzazioni sociali deputate possono intentare causa presso i tribunali civili”. Per il testo, in cinese, della seconda versione dell'articolo 8, vedi la notizia pubblicata sul sito dell'Assemblea Nazionale Popolare all'indirizzo: [http://www.npc.gov.cn/huiyi/cwh/1126/2012-04/28/content\\_1720298.htm](http://www.npc.gov.cn/huiyi/cwh/1126/2012-04/28/content_1720298.htm). Si noti che, mentre il testo integrale della seconda Bozza della Legge di Procedura Civile non è stata pubblicato, la quasi totalità dei commenti ad esso relativi riportano il contenuto della norma riguardante le *gongyi susong*, a riprova del ruolo cruciale giocato da queste azioni nel processo di revisione della legge.

come, fin dalla sua prima formulazione, esso sia stato oggetto di critiche, in particolare a causa dell'eccessiva vaghezza delle formule impiegate, suscettibili di dare adito a diverse interpretazioni letterali, tutte ugualmente accettabili.

Al momento in cui si scrive, ad esempio – e come ho voluto sopra mostrare, riportando entrambi i significati attribuibili alla lettera della norma – non è ancora del tutto chiaro se l'espressione “previsti della legge”, contenuta nell'articolo 55, sia riferita solo agli “organi” (come in effetti era sembrato in un primo tempo) o debba essere, al contrario, intesa come determinante anche degli altri soggetti incaricati della difesa dell'interesse generale, le “organizzazioni deputate”. Pare piuttosto evidente come le autorità cinesi, in particolare a partire da una certa fase, si siano orientate verso questa interpretazione; dal punto di vista grammaticale, tuttavia – e stando a quanto affermato in alcuni documenti ufficiali<sup>24</sup> – entrambe le soluzioni proposte risultano ammissibili.<sup>25</sup>

Il nuovo articolo 55 lascia comunque aperte molte questioni, dovute perlopiù alla decisione di disciplinare le *gongyi susong* in una sola norma, anziché dedicare loro una sezione apposita, come proposto da alcuni accademici (tra cui il prof. Jiang Wei)<sup>26</sup> fin dalla revisione del 2007.

Si tratta di una scelta che è stata molto criticata già in occasione della presentazione della prima versione della legge emendata, nell'ottobre scorso.

Secondo numerosi autori<sup>27</sup>, proprio la preferenza per tale opzione avrebbe portato a non chiarire se a questo tipo di cause si debba applicare un tipo di procedimento speciale e, nel caso, di quale procedimento si tratti; a causa di tale decisione, inoltre, sarebbero rimasti insoluti i dubbi relativi alla gestione dell'abuso del diritto di azione (e delle tanto temute “cause fittizie”, considerate un così grave pericolo per la costruzione della “società

---

<sup>24</sup> Sull'argomento, vedi ad esempio *infra*, quanto affermato nel report riguardante gli Emendamenti emanato dalla Commissione per gli Affari Legislativi del Comitato Permanente dopo l'approvazione del nuovo testo, e riportato al paragrafo 2.2, in fine.

<sup>25</sup> Per maggiori dettagli, vedi *infra*, paragrafo 2.2.3. Le “organizzazioni deputate” (有关组织, *yǒuguān zǔzhī*).

<sup>26</sup> Tra le proposte di “Emendamento alla legge di procedura civile”, non approvate, ma che prevedevano l'introduzione dell'istituto delle “azioni nel pubblico interesse”, giova ricordare la terza bozza, redatta dal Prof. Jiang Wei, che, all'articolo 396, capitolo 28 (“Azioni nel pubblico interesse”) stabiliva la possibilità per le procure od altri organi statali, in caso di inazione da parte del soggetto danneggiato, di agire civilmente in difesa dell'interesse pubblico, al fine di ottenere l'interruzione dell'attività dannosa o il risarcimento del danno. Sull'argomento, vedi più in dettaglio 肖建国, “民事公益诉讼的基本模式研究 - 以中、美、德三国为中心的比较法考察”, 中国法学, 2007 年第 5 期, Xiao Jianguo, “Minshi gongyisusong de jiben moshi yanjiu – yi Zhong, Mei, De sanguo wei zhongxin de bijiaofa kaocha” (Ricerca sui modelli base di azioni nel pubblico interesse civile – indagine comparativistica incentrata su Cina, Stati Uniti e Germania), Zhongguo Faxue n. 5, 2007.

<sup>27</sup> 谢素芳, Xie Sufang, *ibid.*

armoniosa”<sup>28</sup>) e, ancora, non sarebbero state previste regole particolari riguardo alla distribuzione dell’onere della prova o alla ripartizione delle spese processuali, che tengano in debito conto della mancanza di interesse diretto di chi agisce “nel pubblico interesse”<sup>29</sup>.

Si tratta di aspetti importanti, che potrebbero avere un grande impatto sulla pratica e che (ci si sarebbe aspettato) fossero precisati e integrati nei diversi passaggi legislativi a cui la Bozza è stata sottoposta.

E’, tuttavia, su altri elementi, di portata decisamente più “teorica”, che si sono soprattutto concentrati l’attenzione e il dibattito riguardo all’articolo 55, tanto all’indomani della pubblicazione della prima Bozza quanto dopo la presentazione della nuova Legge.

Alludiamo alle incertezze riguardo agli stessi ambiti in cui, ai sensi di tale norma, sarebbe consentito intentare *gongyi susong*, e alla definizione dell’“interesse pubblico sociale” che queste cause dovrebbero proteggere ma, soprattutto, ci riferiamo alla questioni relative ai soggetti legittimati ad agire “nel pubblico interesse”.

Vediamo ora, in breve, di che cosa si tratta.

### *2.1. L’ambito delle azioni nel pubblico interesse, e i dubbi sulla definizione di interesse pubblico sociale*

L’articolo 55 nomina esplicitamente solo due situazioni in cui sarà possibile intentare “azioni nel pubblico interesse”. Si tratta delle ipotesi di inquinamento ambientale e di lesione dei diritti e degli interessi dei consumatori (a partire dalla seconda Bozza divenuti i diritti e gli interessi di una “moltitudine” di consumatori), non a caso i due ambiti in cui, secondo quanto affermato nelle “Spiegazioni”, si sono verificati gli incidenti che avrebbero spinto il legislatore a introdurre un sistema di azioni nel pubblico interesse all’interno del diritto processuale cinese.

---

<sup>28</sup> Si vedano, in proposito, le dichiarazioni del prof. Tang Weijian, dell’Università del Popolo, riportate all’interno di un articolo dell’agenzia Xinhua, pubblicato il 25 ottobre 2011 sul sito dell’Assemblea Nazionale Popolare, secondo il quale uno degli scopi della revisione della legge di procedura civile sarebbe proprio quello di aumentare la credibilità del sistema giudiziario cinese, messo a dura prova dal gran numero di persone che abuserebbero del diritto di azione, portando avanti cause fittizie, o in mala fede, affermazione che pare celare una velata critica a un certo modo di intendere l’avvocatura per i diritti. Vedi 包瓴瓴 (责任编辑): 我国修改民事诉讼法保障公民权益化解矛盾纠纷, Bao Lingling (ed.): “Woguo xiugai minshi susongfa baozhang gongmin quanyi huajie mao dun jiufen” (La Cina emendando la legge di procedura civile protegge i diritti e gli interessi dei cittadini e risolve le contraddizioni e le controversie) disponibili su: [http://www.npc.gov.cn/huiyi/cwh/1123/2011-10/25/content\\_1676087.htm](http://www.npc.gov.cn/huiyi/cwh/1123/2011-10/25/content_1676087.htm). Si noti che è proprio per porre rimedio a questo problema che, nell’ultima revisione della legge, è stato inserito il riferimento al principio di buona fede. Sull’argomento, vedi “民诉法修正案草再审查兼顾公正与效率”, Minsu fa zheng’an cao zaishen jiangu gongzheng yu xiaolu”, citato, e *infra*, paragrafo 3.

<sup>29</sup> Sull’argomento, confronta 阿计, A Ji, op. cit., pp. 20 – 21.

Questo elenco non è (o non dovrebbe essere) tassativo: le fattispecie citate sono, infatti, seguite da una previsione aperta, quella relativa ad “altri atti che violino l’interesse pubblico sociale”, e la presenza di 等 (deng) nella frase – avverbio di solito utilizzato per troncatura una numerazione, con un significato simile al nostro “eccetera” – non può che rafforzare questa interpretazione.

Nonostante ciò, non pochi commentatori e membri del Comitato Permanente, fin dalla presentazione della prima versione della Bozza – paventando il rischio che, se la norma fosse stata approvata definitivamente in questa forma, l’apertura nei confronti delle *gongyi susong* avrebbe potuto finire per essere limitata esclusivamente ai due casi sopra menzionati<sup>30</sup> - hanno auspicato che, nei futuri esami della legge, si arrivasse ad ampliare il novero citato, includendovi altre fattispecie di rilevante interesse sociale, come la distruzione di beni culturali, le controversie di lavoro, lo spoglio di proprietà statale e così via<sup>31</sup>. Si è trattato di suggerimenti destinati a rimanere del tutto inascoltati, come dimostra la formulazione definitiva dell’articolo 55.

Il problema della determinazione dell’oggetto delle “azioni nel pubblico interesse” non è, comunque, di facile soluzione. Esso ruota, in effetti, intorno all’annosa questione riguardo a cosa sia l’interesse “pubblico sociale”, e quale sia il punto di vista da adottare per identificarlo. L’interesse pubblico sociale è quello delle moltitudini di cittadini, o quello delle risorse naturali? E qual è il criterio da utilizzare per la sua definizione? Gli atti che violano il patrimonio storico, o che erodono la proprietà statale costituiscono o no violazione dell’interesse pubblico sociale?<sup>32</sup>

Secondo Ren Maodong, membro del Comitato Permanente dell’ANP, ci troviamo di fronte ad un’*impasse* concettuale che potrà essere superata soltanto fornendo una definizione legislativa di “interesse pubblico sociale”, che consenta, finalmente, di differenziare, anche da un punto di vista formale, questa nozione da quella interesse collettivo e di interesse statale.<sup>33</sup>

Anche in questo caso, il discorso meriterebbe una trattazione più ampia. Ci limitiamo, qui, ad evidenziare come la posizione del deputato Ren non sia che un riflesso del dibattito fiorito intorno all’ “interesse pubblico” negli ultimi anni, e la dimostrazione dell’affermarsi, in Cina, di un “interesse pubblico” pluralista, svincolato dall’identificazione, durata secoli, con l’interesse dello Stato, e sottratto (se non ancora nei fatti, almeno nella speranza di alcuni –

---

<sup>30</sup>阿计, A Ji, op. cit., pag. 19.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup>谢素芳, Xie Sufang, op. cit., p. 30.

<sup>33</sup>谢素芳, Xie Sufang, op. cit., *ibid.*. Ancora il deputato Ren ha suggerito di aggiungere la distruzione di beni culturali all’elenco delle violazioni per le quali sarebbe possibile intentare “azioni nel pubblico interesse”. Sull’argomento vedi “全国人大常委会委员建议将“破坏文物”纳入公益诉讼”, “pubblicato sul sito dell’Assemblea Nazionale Popolare il 28 aprile 2012, disponibile all’indirizzo: [http://www.npc.gov.cn/huiyi/cwh/1126/2012-04/28/content\\_1720298.htm](http://www.npc.gov.cn/huiyi/cwh/1126/2012-04/28/content_1720298.htm).

avvocati nel pubblico interesse *in primis*) al monopolio del potere costituito, anche dal punto di vista della tutela<sup>34</sup>.

In effetti, la questione della definizione di interesse pubblico riverbera in modo importante anche sui soggetti deputati alla sua difesa. Non a caso, in un articolo dedicato al punto di vista degli avvocati riguardo alla prima Bozza, e pubblicato sul portale del Fazhi ribao (法制日报),<sup>35</sup> viene ribadita, ancora una volta, la necessità di differenziare la protezione dell'interesse pubblico sociale, quella dell'interesse collettivo, e quella dell'interesse statale. Anticipando brevemente qui un argomento di cui tratteremo più in dettaglio nel prossimo paragrafo, notiamo come l'autore, se da una parte – in linea con quanto sostenuto dalla più autorevole dottrina cinese – afferma la necessità di attribuire la tutela dell'interesse statale alle Procure del Popolo (人民检察院, *Ren min jianchayuan*), dall'altra chiarisce come, allo stesso tempo, sarebbe fondamentale ampliare gli ambiti in cui i comuni cittadini possano intentare *gongyi susong* in difesa dell'interesse pubblico sociale<sup>36</sup>. Le ragioni di ciò sono evidenti: le Procure, infatti, per ragioni strutturali,<sup>37</sup> possono (più facilmente degli individui) essere oggetto di pressioni politiche, o cedere a tentazioni di protezionismo locale<sup>38</sup>, con grave danno per l'efficacia della loro azione in difesa del bene comune.

Ma quali sono, invece, i soggetti a cui articolo 55 attribuisce il potere di agire in difesa del pubblico interesse?

## 2.2. Il problema del diritto di azione: i soggetti

Come abbiamo più volte ribadito, il problema del diritto di azione è da sempre considerato una questione cruciale per lo sviluppo delle *gongyi susong* in Cina. La determinazione dei soggetti a cui attribuire tale diritto non poteva, dunque, non diventare uno dei temi più scottanti del processo deliberativo.

---

<sup>34</sup> Per un esame più dettagliato dell'evoluzione subita dal concetto di interesse pubblico in Cina, vedi, in generale, S. Novaretti, op. cit., capitolo primo.

<sup>35</sup> Vedi il sito: [www.legaldaily.com.cn](http://www.legaldaily.com.cn).

<sup>36</sup> 林燕(责任编辑): “北京律协: 关于《民事诉讼法》修改的若干建议”, Lin Yan (ed.), “Beijing lüxie: guanyu “minshi susongfa” xiuga de ruogan jianyi” (Associazione degli avvocati di Pechino: alcuni suggerimenti riguardo all'emendamento della legge di procedura civile), 2 dicembre 2011, disponibile sul portale del Fazhi ribao all'indirizzo: [http://www.legaldaily.com.cn/zt/content/2011-12/02/content\\_3154860.htm?node=35855](http://www.legaldaily.com.cn/zt/content/2011-12/02/content_3154860.htm?node=35855).

<sup>37</sup> Le Procure del Popolo (come, del resto, le Corti popolari) sono, infatti, inserite in una struttura organizzata secondo i principi costituzionali tipici della forma di Stato socialista, ossia unità di potere statale, centralismo democratico e soprattutto, doppia dipendenza (dipendenza verticale dell'organo gerarchicamente sovraordinato, e orizzontale dall'organo rappresentativo del proprio livello territoriale). Vedi Costituzione della Repubblica Popolare Cinese, artt. 62, 63, 67, 101, 104, 133 e, in generale G.Ajani, A. Serafino, M. Timoteo, “Diritto dell'Asia Orientale”, Torino, Utet, 2006, pp.440 – 441.

<sup>38</sup> 林燕(责任编辑), Lin Yan (ed.), sopra cit., *ibid.* .

Secondo la prima versione dell'articolo 55, la difesa del pubblico interesse sarebbe spettata agli “organi e i gruppi sociali deputati” (有关机关、社会团体, *youguan jiguan, shehui tuanti*), ed è stata proprio l'estrema vaghezza dell'aggettivo “deputati” a suscitare le maggiori perplessità (e critiche) da parte dei membri del Comitato Permanente e degli esponenti della società che hanno espresso le loro opinioni riguardo alla Bozza.

Per tale ragione, nella seconda versione della Bozza, approvata il 24 aprile 2012, si è ritenuto opportuno sostituire tale termine con un'espressione più precisa: la possibilità di agire nel pubblico interesse è stata ammessa solo per organi “stabiliti dalla legge” “法律规定的机关” (*falü guiding de jiguan*), mentre la norma è rimasta identica nella parte relativa alle organizzazioni sociali.

Durante il terzo, e ultimo, vaglio, l'espressione organizzazioni sociali (社会团体, *shehui tuanti*) è stata invece sostituita dalla più generale termine “organizzazioni” (组织, *zuzhi*).

Nei prossimi paragrafi esamineremo, in primo luogo, le questioni relative agli organi autorizzati ad agire “nel pubblico interesse”, per passare poi ai temi collegati alla determinazione delle “organizzazioni”.

### 2.2.1. Gli “organi stabiliti dalla legge” (法律规定的机关, *falü guiding de jiguan*): il problema del coinvolgimento degli organi amministrativi

Secondo quanto dichiarato da un (non meglio identificato) responsabile del Comitato per il Lavoro legislativo del Comitato Permanente dell'Assemblea Nazionale Popolare, e pubblicato su Zhongguo Renda (中国人大) proprio nel giorno della pubblicazione della prima Bozza <sup>39</sup>, l'espressione “organi deputati”, nell'intenzione del legislatore avrebbe ricompreso - oltre alle Procure del Popolo, di cui ci occuperemo tra poco - anche gli organi *amministrativi* deputati.<sup>40</sup>

Si tratta, per la verità, di un punto su cui non si può dire esistesse accordo unanime, neppure all'interno dello stesso Comitato Permanente.

Prova ne sia il fatto che, a poche righe di distanza, lo stesso articolo riporta la posizione di un altro delegato (di cui, questa volta, viene indicato però il nome: Dai Yuzhong<sup>41</sup>), il quale - dopo essersi espresso molto

<sup>39</sup> Pubblicazione bisettimanale dell'Assemblea Nazionale Popolare.

<sup>40</sup> 谢素芳, 我国开启公益诉讼之门, 中国人大, 2011年22期, 2011年11月25日, Xie Sufang, “Woguo kaiqi gongyi susong zhimen” (La Cina apre la porta alle “azioni nel pubblico interesse”), Zhongguo Renda, n. 22, 2011, .25 ottobre 2011, p. 30.

<sup>41</sup> Fino al 29 agosto 2008 detentore di una serie di cariche all'interno della Procura Suprema del Popolo (revocatagli in quella data dal Comitato Permanente dell'Assemblea Nazionale Popolare), è attualmente - oltre che membro dello stesso Comitato Permanente - direttore del Centro di ricerca scientifica sul diritto penale dell'Università del Popolo Cinese, e



duramente contro la scelta di utilizzare un'espressione così poco precisa per attribuire un diritto tanto importante – nota come, in realtà, autorizzare gli organi amministrativi ad agire “nell'interesse pubblico” sarebbe, in qualche modo, ridondante.

Gli organi amministrativi godono, infatti, in Cina, di amplissimi poteri; il governo, in particolare in settori come la protezione ambientale, la sicurezza alimentare o la sicurezza pubblica dispone di organi di controllo, tra i compiti dei quali rientra il dovere di compiere indagini nei confronti delle imprese, degli individui o dei gruppi che danneggino l'interesse pubblico. Tali organi sarebbero già, dunque, perfettamente in grado di proteggere gli interessi legittimi dei cittadini, e non avrebbero alcuna necessità di aggiungere agli strumenti a propria disposizione anche la possibilità di accedere al canale giudiziario in veste di attore.

In realtà, anche in questo caso, la questione era (ed è) molto più complessa di quanto non appaia a prima vista.

Andando oltre le critiche poste dal deputato Dai, altri autori hanno infatti evidenziato come ricomprendere – secondo l'interpretazione più plausibile della prima Bozza - gli organi amministrativi all'interno degli “organi deputati” non porterebbe solo ad una (inutile) sovrapposizione di competenze tra potere giudiziario e potere amministrativo; perseguire su questa strada potrebbe condurre ad effetti paradossali, quando non addirittura infausti.

A Ji, che scrive su Qun Yan (群言, lett. Tribuna popolare), pubblicazione della Lega Democratica Cinese – considera, in particolare, emblematico il caso del diritto ambientale, ambito nel quale la responsabilità dell'applicazione della legge è competenza, appunto, degli organi ambientali.<sup>42</sup> Se, infatti, fossero questi stessi organi a intentare causa “nel pubblico interesse”, il giudice si troverebbe spesso a dover chiedere pareri allo stesso attore, con il risultato di far perdere, in buona misura, senso all'azione stessa<sup>43</sup>.

Il rischio sarebbe ancora più grave nei casi di danni da inquinamento, incidenti relativi alla sicurezza alimentare o altre violazioni dell'interesse pubblico, in cui – come spesso accade, nella pratica - fossero le stesse amministrazioni pubbliche ad essere sospettate di non aver adempiuto ai propri obblighi. In queste situazioni, concedere il diritto di azione a uno dei potenziali convenuti renderebbe, nella migliore delle ipotesi, quantomeno incerto il trionfo della giustizia<sup>44</sup>.

---

membro dell'Istituto Giuridico e del Comitato per la Costruzione della Disciplina della stessa Università. Fonte: <http://baike.baidu.com/view/267969.htm>.

<sup>42</sup>阿计, A ji, op. cit., pag. 20.

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> *Ibid.*

E' interessante contrapporre tale commento alle affermazioni contenute nel discorso pronunciato da Li Shishi, in occasione della presentazione della Bozza di aprile.

Il vicepresidente della Commissione per gli Affari Legislativi dell'ANP, nel descrivere gli emendamenti apportati all'articolo 55<sup>45</sup>, ha infatti menzionato proprio la "Legge per la protezione dell'ambiente marino" (海洋环境保护法, *haiyang huanjing baohu fa*) come esempio di normativa in cui esiste già la previsione di un organo deputato alla tutela dell'interesse generale.<sup>46</sup> In questo modo, egli ha, allo stesso tempo, chiarito, come gli "organismi stabiliti dalla legge" non possano che essere - in primo luogo - organismi amministrativi.

Nella stessa dichiarazione, Li Shishi ha, inoltre, reso noto, che è già nell'agenda del Comitato Permanente la revisione della "Legge per la protezione dei diritti e degli interessi dei consumatori", per decidere quale organizzazione per la tutela dei consumatori potrà, in futuro, essere autorizzata ad intentare *gongyi susong*.<sup>47</sup>

Torneremo sul punto tra poco, quando tratteremo delle organizzazioni.<sup>48</sup>

Per ora, ci interessa porre l'attenzione su come, alla luce degli ultimi sviluppi legislativi, sia soprattutto la posizione di un altro organo a risultare problematica: la Procura del Popolo, al momento in cui si scrive (ottobre 2012) apparentemente esclusa dal novero dei soggetti aventi diritto di agire in rappresentanza dell'interesse generale.

Si è trattato, in realtà, di un esito sorprendente. Se, infatti, è esistito un punto su cui, fin dalla pubblicazione della prima Bozza, si sono registrati pareri concordi - tanto tra i membri del Comitato Permanente, quanto tra coloro che hanno espresso la loro opinione su quel testo - esso ha riguardato il coinvolgimento delle Procure del Popolo nella difesa del pubblico interesse, anche in ambito civile.

Ma a cosa si deve un così grande accordo? Quali sono le sue radici? E quale sarà il futuro delle "*jiancha gongyi susong*" (检察公益诉讼), le azioni nel pubblico interesse intentate dalla procura, ora che è richiesta una esplicita previsione legislativa per poter agire "nel pubblico interesse"?

---

<sup>45</sup> "民法大修二审六大亮点", "Minsufa daxiu erse liu da guangdian" (Sei punti brillanti del secondo esame della revisione della Legge di procedura civile), disponibile all'indirizzo: [http://www.npc.gov.cn/npc/zgrdzz/2012-05/21/content\\_1722778.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/zgrdzz/2012-05/21/content_1722778.htm)

<sup>46</sup> Si tratta dell'articolo 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".

<sup>47</sup> Vedi supra, nota 45.

<sup>48</sup> Vedi *infra* paragrafo 2.2.3.

### 2.2.2. Gli “organi stabiliti dalla legge” (法律规定的机关, *falü guiding de jiguan*): le Procure del Popolo?

La possibilità, per gli organi delle Procure, di intentare cause civili, o di partecipare alle stesse, quando sia in gioco l'interesse nazionale, o un rilevante interesse sociale, è una questione dibattuta dalla dottrina e dai pratici del diritto cinese fin dalla seconda metà degli anni '80<sup>49</sup>, mentre è a partire dal 1991 che alcune Procure locali hanno iniziato –anche se in via sperimentale – a promuovere vere e proprie azioni nel pubblico interesse civili<sup>50</sup>.

Per quanto riguarda gli ambiti di azione, tale strumento è stato, in particolare, utilizzato per porre rimedio a episodi di inquinamento ambientale, spoglio di beni di proprietà statale, concorrenza sleale, abuso di posizione dominante e – più in generale – in presenza di gravi violazioni dei diritti e degli interessi dello Stato e dei cittadini nel loro complesso (tipico è il caso di vilipendio alla bandiera)<sup>51</sup>. Tra le province più attive, in questo senso, spiccano quelle dello Heilongjiang, e dello Henan<sup>52</sup>.

Non a caso, è una controversia in tema di sperpero di proprietà statale intentata da una procura dello Henan, nel 1997<sup>53</sup>, a costituire, dal punto di vista formale e processuale, il modello di *minshi gongyi susong* (lett.: azione civile nel pubblico interesse) più seguito dalle Procure del Popolo della Repubblica

---

<sup>49</sup>段厚省 - 郭宗才: “论我国检察机关提起公益民事诉讼”, 法学 2006 年第 1 期, Duan Housheng, Guo Zongcai, “Lun woguo jiancha jiguan tiqi gongyi minshi susong” (Sulle controversie civili nell'interesse pubblico intentate, in Cina, dagli uffici della Procura), Faxue, n. 1, 2006, p. 941.

<sup>50</sup>肖建国, Xiao Jianguo, op. cit., p. 241 e ss.

<sup>51</sup> *Ibid.* Per una sintesi del famoso caso di vilipendio alla bandiera, occorso nello Xingjiang nel 2001, vedi 张艳蕊: “民事公益诉讼制度研究 - 兼论民诉机能的扩大”, 北京, 北京大学出版社, 2007 年, Zhang Yanrui, “Minshi gongyi susong zhidu yanjiu - Jian lun minshi susong jineng de kuoda” (Ricerca sul sistema di azioni nel pubblico interesse civili – Contemporaneamente sull'ampliamento delle funzioni delle controversie civili), Beijing, Beijing Daxue chubanshe, 2007, p. 6.

<sup>52</sup>段厚省 - 郭宗才, Duan Housheng, Guo Zongcai, op. cit., p. 941. Si noti che, secondo la statistica degli organi della Procura della Provincia dello Henan, in quella sola provincia tra il 1997 e il 2007 sarebbero state intentate, nel complesso, 1572 azioni nel pubblico interesse, 242 delle quali direttamente presentate dalle procure locali. Sull'argomento, vedi l'articolo pubblicato da Caijing il 15 ottobre 2008, 叶逗逗: 已出现不少公民以个人名义提起的“公益诉讼”, 但由于无法可依, 法院往往以提起公益诉讼的主体不适格拒绝受理, Yi chuxian bu shao gongmin yi ge ren mingyi tiqi de “gongyi susong”, dang youyu wufa keyi, fayuan wangwan yi tiqi gongyi susong de zhuti bushi ge jujue shouli (Non pochi cittadini hanno cominciato a intentare, a titolo individuale, azioni per il pubblico interesse, ma – dal momento che non esiste base giuridica - i tribunali spesso, per mancanza di diritto di azione del soggetto che intenta la azioni nel pubblico interesse, non hanno accettato la causa) consultabile all'indirizzo: <http://www.caijing.com.cn /2008-10-15/110020480.html> (visto l'ultima volta il 24/12/2010).

<sup>53</sup>方民初字第 192 号, *Fan min qu zi* n° 192 (1997).

Popolare Cinese<sup>54</sup>: alludiamo all'azione con la quale, il 1° luglio 1997, la Procura della contea di Fangcheng ha citato in giudizio il Dipartimento per l'industria e il commercio locale, chiedendo che il tribunale dichiarasse nullo il contratto con cui il dipartimento aveva venduto - illecitamente, e a un prezzo inferiore a quello di mercato - un immobile a un certo Tang Weidong<sup>55</sup>.

Si tratta di un caso tanto rilevante, da essere considerato, da taluni, come la prima vera “*azione nel pubblico interesse cinese*”, dall'inizio del processo di riforma ed apertura<sup>56</sup>. Non solo, infatti, a partire da quella controversia le Procure del Popolo hanno cominciato progressivamente ad espandere il proprio ambito operativo (in un primo tempo, limitato alla sola protezione della proprietà statale<sup>57</sup>) fino ad arrogarsi il diritto di azione in numerosi casi di violazione di interessi diffusi, in particolare nel settore dell'inquinamento ambientale<sup>58</sup>. Nel farlo, esse si sono spesso avvalse delle tecniche sperimentate con successo proprio a Fangcheng (segnatamente: consultazioni, richieste agli organi superiori, contatti informali tra gli organi della Procura e la corte competente riguardo al caso), per proteggere efficacemente l'interesse pubblico aggirando, al contempo, un problema di natura formale: se si escludono le (rare) eccezioni locali che vedremo tra poco, nessuna norma ad

<sup>54</sup>肖建国, Xiao Jianguo, op. cit., *ibid.* 陈玲, Chen Ling, op. cit., p. 87.

<sup>55</sup> *Ibid.* Per maggiori dettagli su questo caso, vedi anche <http://www.hanjilawyer.com.cn/luntang/luno27.htm> (visto l'ultima volta il 23/12/2010). 汤维建, “论检察机关提起民事公益诉讼”, 司法制度论坛, 2010年, 第1期, Tang Weijian: “Lun jiancha jiguan qiti minshi gongyi susong” (Sulle azioni nel pubblico interesse civili intentate dalla procura), Sifa zhidu luntan, n. 1, 2010, p. 19.

<sup>56</sup>阿计, 民诉修法公益诉讼制度之检讨, 群言, 2012年02期, p. 18.

<sup>57</sup> Un altro caso famoso, in tema di difesa della proprietà statale, è quello intentato, nel 2003, dalla Procura del Popolo della Contea di Pujian (Zhejiang) contro la “fattoria per la moltiplicazione di sementi agricole” (istituto statale) di quella contea per aver danneggiato l'interesse pubblico vendendo alcuni terreni. La procura chiedeva, dunque, al tribunale, di dichiarare nulla la vendita all'asta con la quale tali beni erano stati alienati; il tribunale della contea di Pujian, dopo tre udienze, accolse le richieste dell'attore. Su questo caso, vedi più in dettaglio 张艳蕊: “民事公益诉讼制度研究 - 兼论民诉机能的扩大”, Zhang Yanrui, “Minshi gongyi susong zhidu yanjiu - Jian lun minshi susong jineng de kuoda” (Ricerca sul sistema di azioni nel pubblico interesse civili - Contemporaneamente sull'ampliamento delle funzioni delle controversie civili), citato, p. 4, e l'articolo pubblicato su Caijin, citato *supra*, nota 51. Per un'analisi dettagliata delle ragioni per le quali la procura avrebbe il diritto di agire in giudizio, nei casi di sperpero di proprietà statale, si veda: 李浩: “关于民事公诉的若干思考”, 法学家, 2006年, 第4期, Li Hao, “Guanyu minshi susong de ruogan sikao” (Alcune riflessioni sui casi civili), Faxuejia, n. 4, 2006.

<sup>58</sup> Tra questi, ricordiamo il caso, del 2003, con il quale la Procura del Popolo della città di Leling (Shandong) ha citato Fang Jinhe, cittadino di quella città, per l'inquinamento causato dalla sua fabbrica chimica, o quello, dello stesso anno, intentato dalla Procura del Popolo della città di Lanzhong (Sichuan) contro la fabbrica di farina di ossa “Qunfa” per lo stesso motivo. Per maggiori dettagli su questi casi - entrambi conclusi con il pieno riconoscimento delle richieste dell'attore da parte del tribunale, e senza che il convenuto ricorresse in appello - si veda, ancora, 张艳蕊, Zhang Yanrui,, op. cit. nota precedente, pagg. 5 e 6.

oggi in vigore nella Repubblica Popolare giustifica l'intervento degli organi della Procura in rappresentanza dell'interesse pubblico, quando non si tratti di perseguire un reato<sup>59</sup>.

E' interessante notare come il silenzio della legge su questo punto non rappresenti una delle – fino a qualche anno fa ancora piuttosto frequenti – lacune del diritto<sup>60</sup>, ma costituisca il frutto di una precisa (e consapevole) scelta da parte del legislatore.

Una scelta decisamente di rottura, rispetto al passato: il diritto di azione in ambito civile fu, infatti, riconosciuto alla Procura dalla legislazione fin dalla introduzione di questo organo, avvenuta, com'è noto, su imitazione del modello franco-tedesco, in tarda epoca Qing.<sup>61</sup>

A tale proposito ricordiamo come, ad esempio, l'articolo 97 delle "Regole pilota per ogni grado di tribunale" (高等以下各级审判厅式办章程, *Gaodeng yixia ge ji shenpan ting shiban zhangcheng*), del 1907, stabilisse il potere delle Procure di tutelare l'interesse pubblico nelle azioni civili, mentre l'articolo 111 della stessa legge specificava gli ambiti in cui il procuratore aveva

---

<sup>59</sup>肖建国, Xiao Jianguo, op. cit., p. 241; sull'argomento, vedi anche "已出现不少公民以个人名义提起的“公益诉讼”, 但由于无法可依, 法院往往以提起公益诉讼的主体不适格拒绝受理, Yi chuxian bu shao gongmin yi ge ren mingyi tiqi de "gongyi susong", dang youyu wufa keyi, fayuan wangwan yi tiqi gongyi susong de zhuti bushi ge jujue shouli (Non pochi cittadini hanno cominciato a intentare, a titolo individuale, azioni per il pubblico interesse, ma – dal momento che non esiste base giuridica - i tribunali spesso, per mancanza di diritto di azione del soggetto che intenta la azioni nel pubblico interesse, non hanno accettato la causa), citato. Sull'inesistenza, all'interno del diritto cinese, di una norma che preveda il diritto autonomo delle procure di agire in difesa del pubblico interesse in ambito civile, vedi 雷智仙: "论环境公益诉讼中原告诉讼地位的构建", 中国商界, 2010年, 第11期, Lei Zhixian, "Lun huanjing gongyi susong zhong yuangao susong diwei de goujian", n. 11, 2010; 陈虹宇, Chen Hongyu, op. cit., p. 12.

<sup>60</sup> Com'è noto, infatti, nel marzo del 2011, Wu Bangguo, presidente del Comitato permanente dell'Assemblea Nazionale Popolare, ha dichiarato che la "Cina ha portato a termine l'edificazione di un sistema di leggi con caratteristiche cinesi completo". A tali dichiarazioni ha fatto seguito, il 27 ottobre 2011, la pubblicazione, da parte dell'Ufficio informazioni del Consiglio di Stato, di un Libro Bianco su "Il sistema giuridico socialista con caratteristiche cinesi", in cui viene ripercorsa la storia della legislazione cinese, e in particolare i passi compiuti a partire dal periodo di riforma e apertura. Per una comparazione tra i contenuti e il linguaggio di questo libro bianco, e quello pubblicato nel 2008, vedi Carl 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](http://sinolaw.typepad.com/chinese_law_and_politics/2012/08/chinese-state-council-white-papers-and-the-turn-against-law.html), che offre anche link alle traduzioni in inglese dei libri bianchi citati.

<sup>61</sup> Per una sintesi (in cinese) riguardo al ruolo rivestito dalla Procura nella difesa del pubblico interesse all'interno delle cause civili, dagli ultimi anni della Dinastia Qing fino ai giorni nostri, si veda: 徐卉, "同向社会正义之路。公益诉讼理论研究", 北京, 法律出版社, 2009年, Xu Hui, "Tongxiang shehui zhengyi zhi lu. Gongyisusonglilunyanjiu" (Verso una giustizia sociale. Studio teorico delle azioni nel pubblico interesse), Beijing, Falü chubanshe, 2009, p. 186 e ss.



facoltà di intervenire in azioni civili (tra gli altri: matrimonio, filiazione, violazioni del diritto di disporre e gestire la proprietà, dichiarazione di morte). Tali poteri e facoltà dovevano, poi, essere confermati dall'articolo 90 della "Legge sull'organizzazione giudiziaria" (法院编制法 *Fayuan bianzhi fa*) del 1909, secondo il quale la Procura, sulla base della norme di procedura civile e delle leggi collegate, poteva partecipare, in determinati casi, ai processi civili in qualità di parte o come rappresentante dell'interesse pubblico.

In epoca Repubblicana, disposizioni di tenore analogo dovevano poi essere contenute tanto nella legislazione nazionalista, quanto in quella delle Basi Rivoluzionarie: tra le prime ricordiamo l'articolo 2 della "Ordinanza provvisoria sulle competenze delle Procure e delle Corti Supreme di tutte le province" (各省高等法院检察官办事权限暂行条例, *Gesheng gaodeng fayuan jianchaguan banshi quanxian zanxing tiaoli*), del 1927, e l'articolo 2 dell'"Ordinanza provvisoria sulle competenze delle Corti e delle Procure locali" (地方法院检察官办事权限暂行条例, *Difang fayuan jianchaguan banshi quanxian zanxing tiaoli*), dello stesso anno, mentre, in relazione alle seconde, meritano di essere menzionate l'"Ordinanza sull'organizzazione della Corte Suprema delle aree di confine di Shaanxi, Gansu e Liaoning" (陕甘宁边区高等法院组织条例 *Shan Gan Ning bianqu gaodeng fayuan zuzhi tiaoli* del 1941), l'"Ordinanza sull'Organizzazione della Corte Suprema delle aree di confine Jin ji lu yu", (晋冀鲁豫边区高等法院组织条例, *Jin ji lu yu bianqu gaodeng fayuan zuzhi tiaoli*), , e le "Comunicazioni della Corte Suprema della regione di Guandong" (关东地区高等法院通知 *Guandong diqu gaodeng fayuan tongzhi*), del 1947.

Per quanto riguarda le leggi emanate nei primi anni dopo la fondazione della Repubblica Popolare Cinese, la possibilità, per la Procura del Popolo, di intentare causa o di partecipare a importanti cause civili che riguardassero l'interesse dello Stato, della società, o del "popolo lavoratore", già prevista dall'"Ordinanza sull'organizzazione provvisoria della Procura Suprema del Popolo del governo centrale" (中央人民政府最高人民检察署试行组织条例 *Zhongyan remin zhengfu zuigao renmin jiancha shu shixing zuzhi tiaoli*), dalla "Ordinanza sull'organizzazione provvisoria della Procura Suprema del Popolo" (最高人民检察署暂行组织条例 *Zuigao renmin jiancha shu shixing zuzhi tiaoli*), e dall' Ordinanza sull'organizzazione provvisoria di ogni grado di Procura del Popolo locale (各级地方人民检察署暂行组织条例 *Geji difang renmin jiancha shu shixing zuzhi tiaoli*), del 1949, era destinata ad essere sancita, in modo definitivo, dalla "Legge sull'organizzazione giudiziaria della Repubblica Popolare Cinese" (中华人民共和国检察院组织法, *Zhonghua renmin gongheguo jianchayuan zuzhi fa*) del 1954<sup>62</sup>.

<sup>62</sup> Sull'argomento, vedi 徐卉, "同向社会正义之路。公益诉讼理论研究", 北京, 法律出版社, 2009 年, Xu Hui, "Tongxiang shehui zhengyi zhi lu. Gongyisusonglilunyanjiu"



Vale la pena di evidenziare che è sulla base delle ultime norme citate che, sotto la supervisione della Procura Suprema del Popolo, negli anni '50 del Ventesimo secolo, le Procure del Popolo di ogni grado hanno partecipato e intentato numerose cause civili, tanto che, come riferiscono numerosi autori, nel solo 1956 le Procure del Popolo della provincia dello Heilongjiang avrebbero agito direttamente in ben cinquantacinque cause civili “*ottenendo risultati sociali piuttosto buoni*”<sup>63</sup>.

La situazione doveva, come dicevamo, mutare radicalmente con la ricostruzione post-maoista.

Se, infatti, come nota Xu Hui, la bozza della “Legge provvisoria di procedura civile” (民事诉讼法(试行), *Minsbi susong fa (shixing)*), del 1978, redatta sulla base dell'esperienza legislativa degli anni '50, attribuiva ancora alle Procure il potere di intentare e partecipare ad azioni civili per la tutela dell'interesse nazionale o di un rilevante interesse della popolazione, stabilendo, inoltre, precise regole procedurali per l'esercizio di tale potere, nel testo definitivo della legge fu, infine, inserito un solo articolo, di principio, dedicato al ruolo di tale organo nei procedimenti civili.

Si tratta dell'articolo 12, ai sensi del quale:

“*La Procura del Popolo ha il diritto di esercitare la supervisione legislativa sul processo civile*”.<sup>64</sup>

Non è questa la sede per approfondire le ragioni che possono aver spinto il legislatore a tale scelta, secondo alcuni autori legata, tra l'altro, all'errata (e storica) tendenza cinese ad attribuire un maggior peso alle questioni penali, alla mancanza di adeguate risorse finanziarie e carenza di personale da parte delle Procure, al timore che attribuire il potere di pubblica accusa alle Procure nei

---

(Verso una giustizia sociale. Studio teorico delle azioni nel pubblico interesse), Beijing, Falü chubanshe, 2009, p. 186 e ss; 段厚省 - 郭宗才, Duan Housheng, Guo Zongcai, op. cit., p. 841 (che citano le stesse leggi, e alcune altre, anche se in modo meno preciso)

<sup>63</sup>徐卉, Xu Hui, op. cit., pagg. 187-188; 汤维建, Tang Weijian, op. cit., p. 19. Sull'argomento vedi anche 柯汉民主编, “民事行政监察概论”, 北京, 中国检察出版社, 1993 年, Ke Hanmin (zhubian), “Minshi xingzheng jiancha gailun” (Introduzione alla procura civile e amministrativa), Beijing, Zhongguo Jiancha chubanshe, 1993, p. 34; 李忠苏 - 王开河, “民事检察学”, 北京, 中国检察出版社 1996, Li Zhongsu - Wang Kaihe, “Minshi jianchaxue” (Scienza della procura civile), Beijing, Zhongguo Jiancha chubanshe, 1996, pagg. 49-51, e, più in generale: 王泽祥, “检察机关参加民事诉讼之我见”, 云南法学, 1990 年, 第 1 期, Wang Zexiang, “Jiancha jiguan canjia minshi susong zhi wojian” (la mia opinione riguardo alla partecipazione degli organi della procura alle azioni civili), Yunnan Faxue, n. 1, 1990; 朱文斌, “试论检察机关参加民事诉讼的方式、范围和法律地位”, 上海法学研究, 1988 年, 第 4 期, Zhu Wenbin, “Shilun Jiancha jiguan canjia minshi susong de fangshi, fanwei he falü diwei” (Su metodi, ambiti e status giuridico della partecipazione delle Procure alle controversie civili), Shanghai Faxue yanjiu, n. 4, 1988.

<sup>64</sup> Sull'argomento, vedi 徐卉, Xu Hui, op. cit., p. 188.

casi civili potesse portare a una indebita interferenza di questi organi sui rapporti civili, eccetera.<sup>65</sup>

Notiamo solo qui, rapidamente, che questa impostazione – sancita dalla norme attraverso le quali, a partire da quegli anni, dovevano essere ripristinate le Procure del Popolo e gli altri organi giurisdizionali smantellati durante la Rivoluzione Culturale, e poi confermata dall'articolo 14 della “Legge di procedura civile della Repubblica Popolare Cinese” Cinese (中华人民共和国民事诉讼法, *Zhonghua renmingongheguo minsbi susong fa*), del 1991, che riprende integralmente il contenuto dell'articolo 12 citato<sup>66</sup> – doveva essere nuovamente ribadita nel 2007, in occasione della “piccola revisione” della Legge di Procedura Civile.

Se, tuttavia, non stupisce che in quell'occasione - vista la portata relativamente limitata degli emendamenti approvati –il legislatore non abbia voluto modificare la situazione consolidatasi negli ultimi trent'anni, (ri)attribuendo alle Procure il diritto di azione in rappresentanza dell'interesse pubblico, più sorprendente pare l'attuale decisione di non includere gli organi delle Procure tra quelli deputati a tale rappresentanza.

Non solo, infatti – come abbiamo ampiamente dimostrato più sopra, e anche volendo prescindere dai modelli “stranieri” – nella legislazione cinese tardo imperiale, nazionalista e comunista pre-rivoluzione culturale non sarebbero mancati gli esempi a cui ispirarsi, ma un valido stimolo sarebbe potuto venire anche dalla regolamentazione locale, in particolare in materia ambientale.

In effetti, alle esortazioni della dottrina, che considera ormai quasi unanimemente la Procura come il rappresentante ideale dell'interesse pubblico<sup>67</sup>, e a quelle dello stesso governo centrale, il quale, attraverso la “Risoluzione del Consiglio di Stato per la promozione dello sviluppo scientifico e la promozione dell'ambiente” n. 39/2005, invitava i governi locali a:

*“effettuare studi per la creazione di un sistema di pubblica accusa ambientale civile e amministrativo, al fine di perfezionare i meccanismi di legal aid per le vittime di inquinamento”*<sup>68</sup>,

---

<sup>65</sup>徐卉, Xu Hui, op. cit., p. 188.

<sup>66</sup> Vedi articolo 14, Legge di procedura civile della Repubblica Popolare Cinese (中华人民共和国民事诉讼法, *Zhonghua renmingongheguo minsbi susong fa*), del 1991 (emendata nel 2007), mia traduzione. Il testo originale dell'articolo è il seguente: 第十四条【法律监督】: 人民检察院有权对民事审判活动实行法律监督.

<sup>67</sup> Sull'argomento vedi S. Novaretti, op. cit., p. 159; 段厚省 - 郭宗才, Duan Housheng, Guo Zongcai, op. cit., p. 941.

<sup>68</sup> Vedi articolo 19, Risoluzione “Risoluzione del Consiglio di Stato, per la promozione dello sviluppo scientifico e la promozione dell'ambiente” n. 39/2005, consultabile sul sito del governo centrale cinese (中央政府门户网站, *Zhongyang zhengfu menhu wangzhan*,

ha fatto seguito<sup>69</sup>, in questi anni, la risposta di alcune Province (in particolare Guizhou, Jiansu e Yunnan)<sup>70</sup>, tra le prime, in Cina, a dotarsi di un sistema di sistema di corti ambientali (sezioni ambientali nei Tribunali intermedi – 环保审判庭 *huanbao shenpan ting*, e corti ambientali in quelli di base – 环保法庭 *huanbao fating*) disciplinate attraverso regolamenti, documenti e ordini che conferiscono esplicitamente a Procure, organi amministrativi ambientali e organizzazioni non governative ambientali (registrate)<sup>71</sup> il diritto di intentare azioni nel pubblico interesse.<sup>72</sup>

Si tratta di norme molto più dettagliate di quanto non sia il laconico articolo 55, e che – sia notato per inciso – in molti casi innovano anche rispetto ad altre questioni cruciali riguardanti le “azioni nel pubblico interesse” (giurisdizione, raccolta delle prove, rimedi, pagamento delle spese processuali a favore dell’attore)<sup>73</sup>, lasciate invece insolte da tale norma.

---

<http://www.gov.cn> all’indirizzo [http://www.gov.cn/zwjk/2005-12/13/content\\_125680.htm](http://www.gov.cn/zwjk/2005-12/13/content_125680.htm) (visto l’ultima volta il 27/12/2010)

<sup>69</sup> Si noti che, nonostante il contenuto della Risoluzione citata, l’atteggiamento della leadership cinese nei confronti delle *gongyi susong* intentate dalla Procura era, di lì a poco, destinato a mutare, come dimostrano le dichiarazioni rilasciate dai vertici della Corte Suprema del Popolo a partire dal 2006, che invitavano le corti cinesi “a considerare inaccettabili dal punto di vista giuridico le azioni civili presentate dalle Procure del Popolo”. Sull’argomento, vedi più diffusamente S. Novaretti, op. cit., pag. 155 e ss.

<sup>70</sup> Si tratta, non a caso, delle Province tra le più colpite da disastri ambientali. Ad esempio, le due corti ambientali nella provincia del Guizhou (la Corte ambientale di Guiyang e quella di Qingzhen) sono state create nel novembre 2007 per porre rimedio ai gravi episodi di inquinamento occorsi nel Lago Hongfeng, nel Lago Baihua e nella Riserva Aha, le principali fonti di acqua potabile per i 4 milioni di residenti nella zona, mentre la corte di Wuxi è stata creata in seguito al cosiddetto “incidente dell’alga blu”, nel Lago Tai, nel 2008, e le corti dello Yunnan, in continuo aumento, devono la loro nascita alla scoperta di alti livelli di arsenico nelle acque del lago Taizong. Sull’argomento, e sulle Corti ambientali come luogo di sperimentazione per quanto riguarda in particolare le “azioni nel pubblico interesse ambientali” vedi Alex L. Wang – Jie Gao, “Environmental Courts and the Development of Environmental Public Interest Litigation in China”, 3 *Journal of Court Innovation* 37 (2010). Sull’argomento vedi anche 阿计, citato, pag. 20, in cui l’autore nota come le statistiche, a fine 2010, mostrassero come le Procure del popolo di varie località avessero già intentato 153 *gongyi susong* riguardanti inquinamento, e danni ai diritti e agli interessi dei consumatori. Lo stesso autore cita il “Regolamento provvisorio riguardo alla gestione dei casi di *gongyi susong* ambientali” (关于办理环境民事公益诉讼案件的试行规定, *Guanyu banli huanjing minshi gongyi susong anjian de shixing guiding*), pubblicato congiuntamente da Procura del Popolo e Corte intermedia di Wuxi riportato anche da Wang e Gao, notando che, anche se le corti ambientali locali cominciano a essere in grado di accettare un esiguo numero di “azioni nel pubblico interesse ambientali”, esse fondamentalmente si trovano ancora in una situazione di estrema scarsità. *Ibid.*

<sup>71</sup> Vedi *infra*, paragrafo seguente.

<sup>72</sup> Per maggiori dettagli su queste norme, vedi ancora Alex L. Wang – Jie Gao, op. cit., pagg. 45 – 47.

<sup>73</sup> *Ibid.* Si noti come, nella nota 26, a pag. 45, gli autori rilevino la mancanza, a Guyang come nelle altre giurisdizioni analizzate, di documenti pubblici che autorizzino esplicitamente a

Se, tuttavia, la formula vaga utilizzata nella prima Bozza avrebbe, quantomeno, agevolmente consentito all'interprete di includere le Procure tra gli "organi deputati", ora (almeno in linea teorica) questa possibilità pare del tutto esclusa.

Certo è che, dato il ruolo fondamentale giocato dalla Procura nello sviluppo delle "azioni nel pubblico interesse", pare altamente improbabile che, al di là delle decisioni contingenti, ai suoi organi possa essere definitivamente negata la possibilità di agire in giudizio per la tutela dell'interesse generale; non bisogna, del resto, dimenticare, che le già citate *jiancha gongyi susong* rappresentano, in Cina, al momento, le uniche (o quasi) "azioni nel pubblico interesse" vittoriose, dal punto di vista processuale<sup>74</sup>.

A questo proposito, è interessante riportare un'affermazione dal contenuto singolare, attribuita al professor Jiang Wei. L'illustre accademico, nei giorni immediatamente successivi all'approvazione della seconda Bozza, commentando l'eccessiva vaghezza dell'espressione "organizzazioni sociali deputate" avrebbe notato come il primo posto, tra i soggetti autorizzati ad intentare "azioni nel pubblico interesse", avrebbe dovuto spettare proprio alle Procure del Popolo, quasi che queste ultime, ora che avevano perso la possibilità di agire nel pubblico interesse in qualità di organi statali (non essendo, come abbiamo notato, esplicitamente "previste" da alcuna legge civile) potessero rientrare in gioco nella veste di "organizzazioni sociali", almeno a questi fini.<sup>75</sup>

Si tratta chiaramente di una interpretazione azzardata. Resta, tuttavia, il fatto che, con l'emendamento di agosto, l'espressione "organizzazioni sociali" ha lasciato il posto a un termine di significato molto più ampio: *zuzhi*, scelto (forse) anche in quanto capace di comprendere meglio, al suo interno, entità di varia natura.

E' appunto alle ragioni di questo cambiamento, e – più in generale – ai problemi collegati alle organizzazioni che sarà dedicato il prossimo paragrafo.

---

condurre esperimenti pilota, evidenziando come questa sia una pratica molto comune, in Cina.

<sup>74</sup> Gli autori e gli attivisti cinesi sono concordi, sul punto. Sull'argomento, vedi per 张艳蕊, "民事公益诉讼与公共利益保护", 昆明理工大学学报·社科(法学) 版第 8 卷第 9 期, 2008 年 9 月; Zhang Yanrui, "Minshi gongyi susong yu gonggongliyi baohu" (Azioni nel pubblico interesse civili e protezione del pubblico interesse), Kunming Ligong daxue xuebao – sheke (faxue) ban, vol. 8, n. 9, settembre 2008, p. 79.

<sup>75</sup> Vedi 王姝, "人大审议民诉修正草案 社会团体拟可提公益诉讼" Wang Shu: "Renda shenyi minsu xiuzheng cao'an shehui tuanti yi' ke ti gongyi susong" (L'Assemblea Nazionale Popolare riconsidera la Bozza di emendamento alla legge di procedura civile – Le organizzazioni sociali possono intentare azioni nel pubblico interesse", disponibile all'indirizzo <http://www.sina.com.cn>.

### 2.2.3. Le “organizzazioni deputate” (有关组织, *youguan zuzhi*)

Se – come abbiamo visto - alle Procure, in quanto membri dell'apparato statale cinese, a partire da Fangcheng è stato talvolta consentito di aggirare i limiti legislativi alla rappresentanza del pubblico interesse, riportando (addirittura) successi in corte <sup>76</sup>, la situazione, per quanto riguarda organizzazioni e individui è ancora – a quasi venti anni dalla prima “*gongyi susong* cinese”<sup>77</sup> - quella descritta dall'adagio:

“(i casi presentati dal)le organizzazioni di massa difficilmente vengono accolti, gli individui per lo più perdono” (社团难受理, 个人多败诉, *shetuan nan shouli, geren duo baisu*)<sup>78</sup>.

Probabilmente proprio per tale ragione, nell'esprimere il loro parere sulla prima Bozza, molti autori hanno fortemente criticato la scelta del legislatore di utilizzare la stessa formula vaga, il composto bisillabico “*youguan*” (lett.: “deputati, coinvolti”) per identificare sia gli organi, che le organizzazioni autorizzate ad agire nel pubblico interesse.

Nel caso di queste ultime, tuttavia, il dibattito interno non si è incentrato tanto sul problema della “competenza”, quanto su quello della corretta definizione di “organizzazione”, o – più precisamente – di “organizzazione sociale” (*shehui tuanti*): è infatti, con questa espressione che, come abbiamo notato, tali soggetti sono stati indicati, fino all'ultima versione della Legge.

A tale proposito, ricordiamo che, per poter legittimamente operare, le organizzazioni sociali cinesi debbono essere registrate presso gli uffici del Ministero degli Affari Civili (民政部, *Minzhengbu*), a livello nazionale, provinciale o locale <sup>79</sup>.

Si tratta del cosiddetto “sistema della doppia gestione” (双重管理体制, *shuangchong guanli tizhi*)<sup>80</sup> una procedura piuttosto complessa, che conosce declinazioni differenti a seconda, appunto, dei livelli territoriali in cui l'organizzazione è destinata a operare, e che, negli ultimi anni, è stata spesso soggetta ad ampie variazioni, frutto di sperimentazioni locali<sup>81</sup>.

Questo sistema - in estrema sintesi, e fatte salve le eccezioni sopra menzionate – prevede che, prima di intraprendere la procedura di registrazione dell'organizzazione sociale presso gli uffici deputati, i promotori debbano ottenere un'autorizzazione preventiva da parte di un ente – sponsor (业务主

<sup>76</sup> Vedi *supra*, nel testo e nota 65.

<sup>77</sup> Vedi *supra*, nota 1.

<sup>78</sup> 阿计, A Ji, op. cit., pag.18.

<sup>79</sup> Karla W. Simon, The Regulation of Civil Society Organizations in China, *International Journal of Civil Society Law*, Vol. 9, 2011 pag. 2, disponibile su: <http://ssrn.com/abstract=1781075>.

<sup>80</sup> *Ibid.*, pag. 5, nota 12.

<sup>81</sup> *Ibid.*, pag. 3 e ss. Sull'argomento vedi anche AGGIUNGERE ARTICOLI CHINALAW.



管单位, *yewu zhubuguan danwei*), di solito costituito dal dipartimento del Consiglio di Stato/governo locale competente per l'ambito di riferimento.<sup>82</sup>

La poca propensione degli enti citati ad assumersi gli oneri di supervisione derivanti da tale autorizzazione, unita alle numerose restrizioni collegate alla registrazione (limitazioni riguardo al nome, numero di membri dell'organizzazione ecc.), e alla possibilità che la registrazione venga negata “*nel caso in cui nella stessa area amministrativa sia già presente un'organizzazione sociale attiva nello stesso ambito operativo, o in un ambito operativo simile*”,<sup>83</sup> fa sì che, molto spesso, le organizzazioni sociali cinesi non vengano registrate, o vengano registrate come imprese commerciali; una soluzione, quest'ultima, che rende più agevole il reperimento di fondi, ma che implica un più gravoso regime fiscale, esponendo, altresì, l'organizzazione a notevoli rischi.

Ricordiamo, infatti, che è proprio l'accusa di aver frodato il fisco ad essere, spesso, usata dal governo per imporre la chiusura delle organizzazioni che abbiano intrapreso attività ad esso sgradite: emblematico, da questo punto di vista, è quanto accaduto alla Gongmeng (公盟, più conosciuta in occidente con il suo nome inglese, Open Constitution Initiative, OCI) e al suo fondatore, l'avvocato Xu Zhiyong, nell'estate del 2009, o – più recentemente – all'organizzazione Ai Yuan (爱源, anch'essa più nota con il nome inglese “Loving Source”).<sup>84</sup>

<sup>82</sup> Sulla regolamentazione delle ONG in Cina, vedi più in dettaglio Karla W. Simon – Hang Hao ““Opening the Space: New Developments for China’s Community Organizations”, in The Catholic University of America, Columbus School of Law, Legal Studies Series, Accepted paper n.° 2010-3 (2010), e disponibile su <http://ssrn.com/abstract=1581687> e, sempre della stessa autrice: ”The Regulation of Civil Society Organizations in China, International Journal of Civil Society Law, Vol. 9, 2011; “Regulation on Civil Society in China: Necessary Changes after the Olympic Games and the Sichuan Earthquake”, Fordham International Law Journal, vol. 32:943, 5 Mar. 2009; “Two Steps Forward, One Step Back – Developments in Regulation of Civil Society Organizations in China”, International Journal of Civil Society Law, vol. 7, n. 4 (2009). Più in generale, sulla situazione delle ONG in Cina, vedi Stanley Lubman, “China’s Government’s Ambivalence Toward NGO’s”, The Wall Street Journal, May 24 2010.

<sup>83</sup> come previsto dall'articolo 3, comma 13, del “Regolamento sulle Organizzazioni Sociali”, e dall'articolo 3, paragrafo 11, del “Regolamento sugli enti no-profit non commerciali”. Si tratta del cosiddetto requisito “一业一会” (yiyeyihui). Sull'argomento vedi più diffusamente Karla W. Simon – Hang Hao, op. cit. nota precedente, pag. 6, e Karla W. Simon”The Regulation of Civil Society Organizations in China, International Journal of Civil Society Law, citato, p. 7.

<sup>84</sup> La Ai Yuan - Ong registrata come impresa commerciale dal 2004, e sottoposta a continui controlli fiscali a partire dal settembre 2010 – ha annunciato l'11 novembre 2010, attraverso il suo legale rappresentante, la decisione di cessare l'attività in questi anni svolta a favore dei bambini malati di AIDS, e di quelli divenuti orfani a causa della stessa malattia, specificando che tale decisione è stata presa dopo aver ricevuto una notificazione di controllo da parte del Secondo ufficio di controllo dell'Amministrazione fiscale della Città di Pechino” (lo stesso che aveva sottoposto a controllo la Gongmeng). Sulla vicenda che ha interessato la Gongmeng, vedi, tra gli altri: “China v. Civil Society”, The Wall Street Journal, 21 July 2009,



Alla luce di ciò, risulta meno oscura l'insistenza di alcuni membri del Comitato Permanente e di molti commentatori, nel domandare – nei mesi che hanno preceduto il secondo esame della Bozza - se per “organizzazioni sociali” si dovessero intendere solo le organizzazioni sociali registrate, o se, invece, non potessero essere giudicate ammissibili anche le azioni “nel pubblico interesse” intentate - ad esempio - dal rappresentante dei soggetti danneggiati, <sup>85</sup> chiedendo al Comitato Permanente di specificare meglio i destinatari dello *ius standi* nei futuri passaggi legislativi. <sup>86</sup>

Non tutti gli autori, tuttavia, si sono dimostrati concordi, riguardo alla necessità, per la legge, di prevedere in modo esplicito la registrazione delle organizzazioni.

Decisamente più pragmatico, ad esempio, è il punto di vista assunto da Zhang Mengjia, Zhang Huanjuan e Chen Hao, che hanno messo, al contrario, in evidenza come, per comprendere “cosa” si intenda con l'espressione “organizzazioni sociali”, sia necessario tener conto della capacità processuale e delle caratteristiche peculiari delle organizzazioni sociali cinesi: in questa prospettiva, e anche in assenza di una chiara previsione legislativa, solo le organizzazioni sociali registrate, come le associazioni dei consumatori (消费者协会, xiaofeizhe xiehui), le organizzazioni per la protezione dell'ambiente (环境保护团体 huanjin baoju tuanti), le federazioni delle donne cinesi (妇联 fulian) eccetera, potrebbero essere considerate “organizzazioni sociali”. Questo perché - spiegano gli stessi giuristi - grazie al rigoroso sistema di registrazione delle organizzazioni di massa attuato in Cina, il numero delle organizzazioni sociali registrate è limitato; restringere ad esse la possibilità di intentare *gongyi susong* potrebbe, dunque, fornire una valida soluzione al problema delle “azioni indiscriminate” (滥诉, lansu).

Non solo. Il maggiore controllo a cui sono sottoposte le organizzazioni registrate avrebbe anche un ulteriore effetto: consentirebbe di ridurre (se non addirittura eliminare) alcuni impieghi per così dire “dolosi” delle “azioni nel pubblico interesse”, come le situazioni in cui imprese commerciali, spacciandosi per organizzazioni sociali, utilizzano l'egida del pubblico interesse per portare avanti cause fittizie contro imprese concorrenti.

---

e“Chinese Public Interest Lawyer Charged Amid Crackdown”, The New York Times, August 18 2009. Maggiori dettagli, invece, sulla chiusura della Ai Yuan sono disponibili all'indirizzo <http://zengjinyan.wordpress.com/> (visto l'ultima volta il 12/11/2010).

<sup>85</sup> Sull'argomento vedi, ad esempio, le posizioni del deputato Lü Qiang, riportate da 谢素芳, Xie Sufang, op. cit. pag. 30. Si noti inoltre come l'11 dicembre 2011 le Unioni delle associazioni dei consumatori 消费者权益保护协会联合 di Pechino, Tianjin e altre 21 città hanno inviato al comitato permanente una lettera di suggerimenti, chiedendo che alle associazioni dei consumatori sia consentito intentare *gongyi susong*, come “capo dei consumatori”. Sull'argomento, vedi 阿计 A ji, op. cit., pag. 20.

<sup>86</sup> 谢素芳, Xie Sufang, pag. 30.

A prescindere dalla frequenza con cui, effettivamente, gli ultimi episodi citati occorrono in Cina, è evidente come il problema che fa da sfondo a quanto affermato dagli autori (segnatamente: la difficile regolamentazione dell'accesso alle corti, e il ragionevole utilizzo delle risorse) non riguardi esclusivamente le “azioni nel pubblico interesse, e non sia esclusivo appannaggio della Repubblica Popolare Cinese.

Nessun sistema giuridico, per quanto democratico, ama le “azioni indiscriminate”, o desidera che i suoi tribunali siano paralizzati per l'eccessivo carico di processi. Perché, allora, limitazioni che, in altri Paesi, sembrerebbero perfettamente accettabili, diventano oggetto di critica, nella Repubblica Popolare?

La risposta, a mio avviso, deve ancora una volta essere cercata calandosi nel contesto di cui si sta trattando; un ambiente, giuridico, e politico, in cui una limitazione come quella in oggetto non può che portare a un (se possibile, ancora) maggiore controllo del governo sulle *gongyi susong*.

Nella situazione cinese attuale, infatti, le uniche organizzazioni in grado di ottenere la registrazione solo quelle gestite - direttamente, o in modo parziale - dallo Stato; le stesse, cioè, che già oggi riescono a portare avanti (qualche volta, addirittura con successo) “azioni nel pubblico interesse”, soprattutto in materia ambientale.

A tale proposito, ricordiamo il caso intentato e vinto, alla fine del 2010, dalla Federazione cinese per la protezione dell'ambiente (中华环保联合会, Zhonghua huangbao lianhehui) e dal Centro per l'educazione ambientale di Guiyang (贵阳公众环境教育中心) contro una cartiera della stessa città, e quello intentato, nell'ottobre del 2011, dall'associazione “Amici della natura” (自然之友) contro due industrie chimiche per aver scaricato tonnellate di rifiuti contaminati da cromo nell'area intorno a Luliang (Yunnan), accettato dal Tribunale di Qijing e attualmente in procinto di essere deciso dalla stessa corte.<sup>87</sup>

Si tratta di azioni che hanno avuto una grande eco, tanto da essere considerate veri e propri modelli di “*sheituan gongyi susong*” (社团诉讼, lett.: “azioni nel pubblico interesse delle organizzazioni sociali”) ma che, a ben vedere, mostrano come, anche in quei casi, a dimostrarsi vincenti, siano stati - più che altro, e ancora una volta - i legami con l'autorità costituita.

La Federazione per la protezione dell'ambiente è infatti, com'è noto, un'organizzazione para-statale, mentre a determinare l'accoglimento del caso più recente ha senz'altro contribuito il fatto che, insieme agli “Amici della

---

<sup>87</sup> Per maggiori dettagli (in inglese) su questo caso vedi “Lawsuit demands 10 mln yuan for pollution victims”, del 24 maggio 2012, disponibile su [http://www.china.org.cn/environment/2012-05/24/content\\_25461431.htm](http://www.china.org.cn/environment/2012-05/24/content_25461431.htm).

natura”, si sia costituita come attore anche l’Amministrazione per l’ambiente della città di Qujing.<sup>88</sup>

La formulazione dell’articolo 55, almeno nella parte dedicata alle organizzazioni, non sembrerebbe, dunque, che confermare, in qualche modo - e ancora una volta - lo *status quo*.

A ulteriore dimostrazione del fatto che le “organizzazioni” cui si riferisce la legge sono solo organizzazioni registrate contribuiscono, ancora una volta, le dichiarazioni dei vertici legislativi.

Si tratta, in questo caso, del discorso con cui Wang Shengming, vicedirettore della Commissione per gli Affari Legislativi del Comitato Permanente, ha illustrato le ragioni per le quali, nella versione finale dell’articolo 55, si è scelto di sostituire “*shehui tuanti*” con “*zuzhi*”.

Secondo Wang, il significato di *shehui tuanti* avrebbe generato incertezza, essendo tale espressione interpretata in modo differente sia dagli esperti che dalla società. Determinante, ai fini dell’emendamento dell’articolo, sarebbe poi stato il fatto che, nel 2011, il Ministero degli Affari Civili avrebbe registrato oltre 460.000 organizzazioni sociali (*shehui zuzhi*), solo 250.000 delle quali in grado di essere definite “*shehui tuanti*”.

Notiamo come questa affermazione non solo dia per scontata la necessità di registrazione, ma ci offra anche un punto di vista interessante, facendo apparire i vertici cinesi interessati (almeno a livello declamatorio) ad allargare il più possibile il numero dei soggetti legittimati ad agire nel pubblico interesse.

Un “allargamento” che, comunque, va tenuto sotto controllo.

E’ stato, infatti, a partire dall’approvazione della seconda Bozza – e, in particolare, in seguito al già menzionato annuncio di Li Shishi riguardo alla prossima revisione della Legge per la tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori - che è divenuto chiaro a tutti come solo le organizzazioni “stabilite dalla legge” siano, ai sensi dell’articolo 55, legittimate a intentare cause nel pubblico interesse.

Al momento, questo diritto non è previsto da alcuna legge in vigore nella RPC: a nessuna organizzazione è, pertanto, oggi, concesso di agire per la difesa dell’interesse comune.

La lettura della norma in tale senso è avvalorata dalle traduzioni in inglese della Legge di Procedura Civile disponibili sui vari siti ufficiali<sup>89</sup>. Ciò, non solo a dispetto del fatto che, come dicevamo nell’introduzione, esistano

---

<sup>88</sup> Sull’argomento, vedi più diffusamente 阿计, A Ji, p. 18 e ss. Notiamo, incidentalmente, che un qualche peso, per la soluzione positiva delle vicende, deve anche avere avuto il fatto che lo Yunnan – come del resto il Guizhou, in cui si trova Guyang – sia una delle province pilota per la costituzione di corti ambientali. Sull’argomento, vedi *supra*, nota 70.

<sup>89</sup> Si veda, ad esempio, la notizia dell’approvazione dell’articolo 55 riportato nella versione inglese del portale del Consiglio di Stato della RPC, all’indirizzo: [http://english.gov.cn/2012-08/31/content\\_2214483.htm](http://english.gov.cn/2012-08/31/content_2214483.htm).

diverse interpretazioni letterali ammissibili, ma anche di quanto affermato nel report riguardante gli emendamenti, emanato dalla Commissione Legislativa del Comitato Permanente. Esso, infatti, stabilisce esplicitamente che:

“per quanto riguarda quali organizzazioni siano adatte a intentare azioni civili, ciò potrà essere previsto durante la redazione delle leggi relative, oppure potrà essere di volta in volta esplorato attraverso la pratica giudiziaria”.<sup>90</sup>

### 3. Conclusioni

Concludendo l'analisi fin qui condotta, possiamo dire che l'articolo 55 non sembra destinato ad avere valore innovativo, se non a livello puramente declamatorio. Esso, infatti, non legittima ad agire “nel pubblico interesse” se non i soggetti che negli ultimi anni, in via informale, si sono visti garantire tale potere “sul campo”, grazie ai (più o meno stretti) vincoli che li legano al governo.

Certo, è innegabile che l'introduzione di un sistema di “azioni nel pubblico interesse” all'interno della legislazione cinese segni un punto di svolta importante, per lo sviluppo di tali cause.

Il problema – in particolare dal punto di vista di avvocati e attivisti – riguarda, piuttosto, le modalità di tale inserimento, e il pericolo – evidenziato già nei commenti alla prima Bozza – che esso possa, in qualche modo, “sterilizzare” le *gongyi susong*, trasformando quello che, fino ad oggi, ha rappresentato (almeno in potenza) un innovativo strumento di partecipazione della società civile alle scelte che la riguardano, nell'ennesimo mezzo di controllo nelle mani del governo,

Non si può, del resto, affermare che i timori, manifestati dai *gongyi lüshi* fin dalla pubblicazione della prima Bozza, fossero infondati: le modifiche apportate all'articolo 55 nelle sessioni di aprile ed agosto hanno, infatti, come abbiamo visto, introdotto ulteriori restrizioni.

E' stato lo stesso Li Shishi a registrare tale cambiamento, notando come la norma, nella nuova formulazione:

---

<sup>90</sup> Si tratta di un testo che viene spesso citato, nelle notizie riportate sul portale dell'Assemblea Nazionale Popolare, ma di cui non è ancora stata pubblicata la versione integrale. Vedi, tra gli altri *民事诉讼法修改中的“一波三折”* “Minsufa xiugai zhong de “Yi bo san zhe” (La serie di frustrazioni del processo di revisione della Legge di Procedura Civile), pubblicato sul sito dell'Assemblea Nazionale Popolare <http://www.npc.gov.cn>, il 3/09/2012., disponibile all'indirizzo: [http://www.npc.gov.cn/huiyi/cwh/1128/2012-09/03/content\\_1736018.htm](http://www.npc.gov.cn/huiyi/cwh/1128/2012-09/03/content_1736018.htm), e *关于修改民事诉讼法的决定草案有新修改 公益诉讼主体改为“有关组织”* Guanyu xiugai minsufa de jue ding cao'an you xin xiugai – *gongyi susong zhuti gaiwei* “youguan zuzhi” (Le recenti modifiche alla bozza di revisione della Legge di Procedura civile – E' cambiata la denominazione dei soggetti delle azioni nel pubblico interesse, ora indicati come “organizzazioni deputate”), disponibile all'indirizzo: [http://www.npc.gov.cn/huiyi/cwh/1128/2012-08/31/content\\_1735542.htm](http://www.npc.gov.cn/huiyi/cwh/1128/2012-08/31/content_1735542.htm).

“farà sì che le “azioni nel pubblico interesse” si sviluppino in Cina con moderazione e rechino beneficio al progresso sociale, garantendo, allo stesso tempo, che le *gongyi susong* siano portate avanti ordinatamente”.<sup>91</sup>

Da questa “ordinata” (o, meglio, “controllata”) modalità di recare beneficio alla società, è molto probabile che i *gongyi liushi* siano, ormai, definitivamente esclusi. A dispetto delle molte proposte in questo senso, in nessuna delle tre Bozze discusse è mai stata neppure menzionata la possibilità, per i cittadini, e - dunque - per gli “avvocati nel pubblico interesse” - di agire in difesa del bene comune.

Vero è che , appunto fino ad oggi, anche in assenza di una norma esplicita riguardo alle *gongyi susong*, essi hanno continuato ad operare, cercando di impiegare, a proprio vantaggio, le esistenti regole processuali.

In chiusura di questo articolo, mi sia dunque consentita qualche riflessione generale sull’impatto che la nuova Legge, nel suo complesso, potrebbe avere sull’attività dei *gongyi liushi*.

Come già notato nell’introduzione, la Legge emendata si muove tra due poli: giustizia ed efficienza, ed è certamente dalle norme ispirate alla prima che essi potrebbero trarre i maggiori vantaggi.

Alludiamo, ad esempio, al nuovo articolo 123, che sancisce il dovere del tribunale di proteggere il diritto di azione delle parti, e accettare i casi conformi ai criteri stabiliti dalla legge, stabilendo, inoltre, un termine tassativo, della durata di 7 giorni, entro cui la corte dovrà iscrivere il caso al registro, notificando la notizia alle parti, oppure emanare un’ordinanza di rigetto, contro cui la parte insoddisfatta potrà ricorrere in appello. Ancora informati al principio di giustizia sono, poi, l’articolo 152, punto (2), emendato, secondo il quale la sentenza deve esprimere in modo chiaro il dispositivo e le motivazioni delle decisioni della corte, e l’articolo 156, che prevede che le sentenze e le ordinanze siano pubblicamente consultabili, salvo che non riguardino segreti di Stato o commerciali, o la privacy individuale.

Si tratta di articoli che, come precisato nelle stesse Spiegazioni, mirano a perfezionare la tutela dei diritti processuali delle parti, e che – allo stesso tempo – parrebbero in grado di eliminare alcuni dei principali ostacoli incontrati quotidianamente dai *gongyi liushi* nella loro attività, come la pratica - finora posta in essere da molte corti, in mancanza di una chiara previsione in tal senso - di “rifiutare” in modo informale i casi “nel pubblico interesse” presentati loro. Rifiuti tanto più gravi, in quanto, oltre a impedire, com’è evidente, l’iscrizione al ruolo delle cause in questione, non essendo espressi attraverso un atto esplicito, rendono di fatto impossibile, per gli avvocati e le parti coinvolte, l’impugnazione.

---

<sup>91</sup> “明确提起公益诉讼的主体资格” Minque tiqi *gongyi susong* de zhuti zige (La specificazione dei soggetti che (possono) intentare azioni nel pubblico interesse), disponibile all’indirizzo: [http://www.npc.gov.cn/huiyi/cwh/1126/2012-04/25/content\\_1718876.htm](http://www.npc.gov.cn/huiyi/cwh/1126/2012-04/25/content_1718876.htm).



E', però, a mio avviso, soprattutto una norma, dichiaratamente basata sul secondo criterio ispiratore della revisione, quello di efficienza - principio con cui, è stata giustificata, durante tutto il processo di revisione (e almeno nei discorsi ufficiali), anche la mancata attribuzione della possibilità di agire "nel pubblico interesse" a cittadini e gruppi sociali di base - a indicare meglio di altre l'attuale atteggiamento della leadership cinese nei confronti dei *gongyi liishi*.

Si tratta dell'articolo 162, con il quale sono state introdotte, nell'ordinamento cinese, le "azioni di piccolo valore" (小额诉讼, *xiao'e susong*), giudicate - insieme alle "azioni nel pubblico interesse - uno dei "punti salienti" della riforma.

In base ad esso:

*"Nel caso in cui i tribunali di base o le loro sezioni distaccate si trovino a decidere un "caso civile semplice" (简单的民事案件) ai sensi del paragrafo 1, articolo 157 della presente Legge, se l'ammontare della controversia è inferiore al 30% del salario medio annuale degli operai di una provincia, regione autonoma o municipalità direttamente sottoposta al Governo Centrale, il tribunale di base o la sua sezione distaccata deciderà in primo e unico grado di giudizio".*

Se si considera come proprio il valore irrisorio della causa costituisca - fin dalla prima "azione nel pubblico interesse" cinese, non a caso ricordata come la "causa da 1,20 yuan"<sup>92</sup> - una caratteristica tipica delle *gongyi susong*, risulta evidente come, a ricadere in questa fattispecie, saranno moltissime "azioni nel pubblico interesse" civili.

Del resto, secondo un articolo pubblicato sul sito dell'Assemblea Nazionale Popolare,<sup>93</sup> la decisione di introdurre le "azioni di piccolo valore" sarebbe maturata proprio in seguito all'emergere, in Cina, di un gran numero di controversie riguardanti la protezione degli interessi e dei diritti legittimi dei consumatori, i salari dei *mingong*, prestiti finanziari di lieve entità, disturbo al traffico eccetera; un elenco che include molti degli ambiti in cui, in questi anni, si sono impegnati gli avvocati nel pubblico interesse, nel tentativo di fornire, alla leadership cinese, la loro interpretazione di cosa significhi "governare secondo la legge" (法治), senza superare la linea sottile che separa, nella RPC, ciò che è tollerato da ciò che non lo è.

Una simile disposizione, dunque, in linea teorica perfettamente giustificabile da motivazioni di economia processuale, se esaminata alla luce del contesto cinese - e nell'ottica degli avvocati - assume, - ancora una volta, un altro significato.

<sup>92</sup> Su questa causa, vedi *supra*, nota 1.

<sup>93</sup> Vedi 包瓴瓴 (责任编辑): 我国修改民事诉讼法保障公民权益化解矛盾纠纷, Bao Lingling (ed.): "Woguo xiugai minshi susongfa baozhang gongmin quanyi huajie maodun jiu fen" (La Cina emendando la legge di procedura civile protegge i diritti e gli interessi dei cittadini e risolve le contraddizioni e le controversie), citato.

In una situazione, in cui - per ragioni strutturali, prima che politiche - la vittoria in giudizio è poco più di una chimera, essa infatti toglie ai *gongyi liushi* – insieme alla speranza di ottenere giustizia – anche quella, più concreta, di guadagnare visibilità, mantenendo alta l'attenzione dell'opinione pubblica sul proprio caso attraverso ripetute impugnazioni.

Per evidenziare come, se non altro nella situazione in questione, esigenze di efficienza e preoccupazioni per la stabilità sociale vadano a braccetto, possono risultare illuminanti le parole con cui Tang Weijian, dell'Università del Popolo ha commentato la prima formulazione dell'articolo 162, nell'ottobre scorso.

Secondo il prof. Tang, bene avrebbe fatto, il legislatore, a introdurre questa disposizione, poiché “*se la procedura di gestione della controversia è troppo complessa, diviene inappropriata, e la controversia può inasprirsi, minacciando la stabilità e l'armonia sociale*”.<sup>94</sup>

Un rischio che, evidentemente, i leader della Repubblica Popolare non si sono sentiti di correre.

In effetti, vista in quest'ottica, la lettura della nuova Legge di Procedura Civile può fornire utili informazioni, riguardo all'attuale atteggiamento della leadership cinese nei confronti non solo delle azioni nel pubblico interesse ma – più in generale – rispetto al coinvolgimento della società nelle scelte che la riguardano.

Non si può negare, infatti, che, se ci si limita l'analisi della Legge al piano strettamente giuridico, molte delle decisioni prese dal legislatore della RPC possono sembrare, all'osservatore *civilian* in generale, e a quello italiano in particolare, perfettamente comprensibili.

Per rendersene conto, basta pensare ai limiti a cui, ai sensi del nuovo articolo 55, devono sottostare le organizzazioni cinesi per poter agire nel pubblico interesse. Essi, infatti, non appaiono più così restrittivi, se paragonati alla cautela con la quale il nostro ordinamento si è aperto alla tutela degli interessi diffusi<sup>95</sup>, o al lungo percorso che ha portato a riconoscere, a partire dal caso Italia Nostra<sup>96</sup>, nel 1973, il diritto di azione alle organizzazioni ambientaliste: anche da noi, a ben vedere - e fatti salvi i recenti temperamenti – le organizzazioni devono essere, in qualche modo, “previste dalla legge”<sup>97</sup>.

---

<sup>94</sup> *Ibid.*

<sup>95</sup> Sull'argomento, vedi R. Ferrara, “Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)”, in “Digesto delle discipline pubblicistiche”, Vol. VIII, Torino, UTET, 1993, p. 448 e ss.

<sup>96</sup> Cons. St., Sez. V, 9 marzo 1973, n. 253, in Foro it., 1974, III, 33, note L. Zanutting, “Italia Nostra” di fronte al Consiglio di Stato”.

<sup>97</sup> In materia ambientale, la norma di riferimento, per l'ordinamento italiano è, com'è noto, l'articolo 18 (5) della legge n. 349, 8 luglio 1986, mentre l'accesso alla giustizia delle organizzazioni deputate alle tutela dei diritti dei consumatori è regolato dall'articolo 139 e ss. del Codice del consumo (Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206).

Il valore delle *gongyi susong* non si misura, tuttavia, solo sul piano del diritto.

Di ciò, i vertici di Pechino sono perfettamente consapevoli, come, dimostrano sia l'articolo 55, che l'ambiente processuale creato attraverso i più recenti emendamenti.

Tali emendamenti comprendono, ovviamente, l'articolo 162 sopra citato, ma anche l'articolo 199, che limita lo "zaishen" (再审), e rende "possibile" richiedere la riapertura del processo alla stessa corte (invece che ad una corte superiore) solo nei casi che riguardano i "cittadini" o qualora una parte sia costituita da una moltitudine di persone, impedendo così che un gran numero di soggetti, avendo fisicamente accesso alle corti provinciali o a quelle della capitale, possano dare origine a disordini, o insurrezioni popolari. Ultimo in ordine di tempo, ma non di importanza, è poi l'articolo 13, introdotto con l'emendamento di aprile, che stabilisce il dovere di rispettare il principio di "buona fede" (诚实信用, *chengshi xinyong*) nel processo civile. Secondo i primi commentatori, esso sarebbe stato inserito per contrastare la pratica delle "false azioni" (虚假诉讼, *xujia susong*) e delle "azioni in malafede" (恶意诉讼, *eyi susong*), ma non è difficile immaginare che possa, in futuro, essere impiegato anche contro le (apparentemente) pretestuose azioni intentate dagli "avvocati nel pubblico interesse".

Si tratta di norme che paiono essere più il frutto della (nuova?) preoccupazione della leadership cinese per tutto ciò che può rendere meno "armoniosa" la società, piuttosto che indicare una qualche presa di coscienza, da parte delle autorità, riguardo alla potenziale risorsa insita nella partecipazione dei cittadini alla difesa del bene comune.

Se, dunque - parafrasando, l'articolo apparso in ottobre sulla rivista dell'Assemblea Nazionale Popolare e più volte citato in questo lavoro - non si può negare che, con la nuova norma, la Cina ha, effettivamente "aperto la porta alle "azioni nel pubblico interesse"<sup>98</sup>, bisogna, d'altra parte, ammettere che essa l'ha fatto con estrema cautela, e lasciando molti potenziali attori sull'uscio.

Da questo punto di vista, le prospettive, per la creazione di un sistema di *gongyi susong* veramente efficace, non paiono certo promettenti.

---

<sup>98</sup> Vedi 谢素芳, Xie Sufang, op. cit.