

*dsg*

Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche  
dell'Università di Torino

*nuova serie*

18



SIMONA NOVARETTI

Le ragioni del pubblico:  
le “azioni nel pubblico interesse”  
in Cina



**Edizioni Scientifiche Italiane**

*Questo volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Torino.*

NOVARETTI, Simona

Le ragioni del pubblico: le "azioni nel pubblico interesse" in Cina  
Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Torino  
*nuova serie*, 18

Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2011

pp. XII+308; 24 cm

ISBN 978-88-495-2294-5

---

© 2011 by Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a.

80121 Napoli, via Chiatamone 7

00185 Roma, via dei Taurini 27

**Internet:** [www.edizioniesi.it](http://www.edizioniesi.it)

**E-mail:** [info@edizioniesi.it](mailto:info@edizioniesi.it)

I diritti di traduzione, riproduzione e adattamento totale o parziale e con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Associazione Italiana per i Diritti di Riproduzione delle Opere dell'ingegno (AIDRO)

Via delle Erbe, 2 - 20121 Milano - tel. e fax 02-809506; e-mail: [aidro@iol.it](mailto:aidro@iol.it)

*a Matteo e Gabriele,  
e a Gisella*



«I cuori degli uomini tendono al proprio interesse personale, tuttavia, grazie al modello positivo della legge, l'interesse personale si trasforma in generale. Questo spiega perché le potenti forze che guidano il mondo vanno costantemente in direzione della legge, senza che nulla o nessuno possano arrestarne il cammino. La legge è il principio fondante dell'interesse pubblico».

CHEN LIANG (1143-1194), "Ren fa".

### *Ringraziamenti*

Le persone che mi hanno aiutata nel corso di questa ricerca sono molte, e a tutte va la mia gratitudine.

Desidero ringraziare, in particolare, il Prof. Donald Clarke, il Prof. Hoyt Tillman, il Prof. Maurizio Scarpari e la Prof. Marina Timoteo per la disponibilità, la pazienza, e i preziosi consigli; il Prof. Zhang Lihong, la Prof. Fei Anling, la Prof. Stefania Stafutti e tutto il personale del CASCC per avermi consentito di accedere a materiali e database altrimenti introvabili.

Un ringraziamento speciale va, ovviamente, al Dott. Otto Malmgrem, alla Dott. Elisa Nesossi, all'Avv. Huang Jinrong, all'Avv. Wang Fang, al Dott. Hao Jinsong e all'Avv. Wang Zhenyu, che hanno voluto condividere con me le Loro esperienze sul campo, permettendomi di andare oltre la «legge sui libri». Senza di loro questo lavoro non avrebbe visto la luce.

Ringrazio, infine, tutti gli amici che hanno letto, corretto, criticato e incoraggiato la mia ricerca e – più di ogni altro – ringrazio Gigi, che mi supporta e sopporta sempre.

# Indice

<i>Introduzione</i>	1
CAPITOLO I – Dall’interesse pubblico alle “azioni nel pubblico interesse”: l’emergere di una nuova nozione di “pubblico” in Cina	
1. Introduzione	3
2. Le origini della nozione di interesse pubblico in Cina	13
2.1. I riferimenti occidentali	13
2.2. Le nozioni di “pubblico” e “interesse” nella Cina classica	18
2.3. Il discorso sugli interessi nella Cina maoista	27
2.4. Dalle riforme degli anni ’80 ai giorni nostri: verso un interesse pubblico pluralista?	30
CAPITOLO II – “ <i>Public Interest Litigation</i> ”: origine e diffusione di un modello	
1. Società pluraliste e interessi diffusi: l’emergere delle “cause di tipo moderno”	37
2. <i>Public interest litigation</i> : definizioni a confronto	43
2.1. Le definizioni dottrinali di <i>public interest litigation</i> in Occidente	43
2.2. Definizioni dottrinali di “azioni nel pubblico interesse” in Cina	47
3. Origini, caratteristiche e globalizzazione della <i>Public Interest Law</i>	61
3.1. Il modello classico di <i>public interest litigation</i>	65
3.2. <i>Law and Development</i> e <i>Human Rights</i> : il volto internazionale del <i>Liberal Legalism</i> americano nel secondo dopoguerra	68
3.3. La convergenza tra <i>Public Interest Law</i> , <i>Law and Development</i> e <i>Human Rights</i> : verso la globalizzazione della <i>Public Interest Law</i>	72
3.4. La globalizzazione della <i>Public Interest Law</i>	74

CAPITOLO III – La cooperazione giuridica internazionale in Cina e le premesse alla nascita delle “azioni nel pubblico interesse”	
1. Introduzione	83
2. L’ingresso di concetti, modelli e fondi stranieri in Cina, tra cooperazione internazionale e reazioni interne	98
2.1. L’ingresso della Repubblica Popolare Cinese nella comunità internazionale	98
2.2. Il dibattito interno sulle riforme	103
2.3. La cooperazione giuridica internazionale nella Repubblica Popolare Cinese	110
2.3.1. La strategia di “ <i>legal empowerment</i> ” nella RPC: i programmi di “accesso alla giustizia” della Fondazione Ford	119
CAPITOLO IV – Le prime “azioni nel pubblico interesse” e gli ostacoli strutturali all’uso delle corti per la tutela dei diritti sociali	
1. Gli anni Novanta del XX secolo nella RPC: la scoperta dei diritti e l’emergere di nuove “contraddizioni” in seno alla società cinese	129
2. La nascita delle “azioni nel pubblico interesse” in Cina	132
2.1. La prima fase dello sviluppo delle “azioni nel pubblico interesse”: la scoperta dell’interesse pubblico da parte dei comuni cittadini cinesi, tra tutela sussidiaria e protezione diretta	134
2.2. “Azioni nel pubblico interesse” civili e Procure del Popolo	145
3. Gli ostacoli strutturali al successo in corte delle “azioni nel pubblico interesse”	160
3.1. Il problema del diritto di azione	165
3.2. Le limitazioni alle azioni di gruppo	172
3.3. L’indipendenza del potere giudiziario e la professionalità dei giudici	179
CAPITOLO V – Le “azioni nel pubblico interesse” in Cina: quattro <i>gongyi lüshi</i> a confronto	
1. La professionalizzazione delle <i>gongyi susong</i>	189
2. La professione legale in Cina	196
3. La tutela del pubblico interesse in Cina: quattro <i>gongyi lüshi</i> a confronto	216
3.1. “Ottenere il bene comune attraverso la protezione degli interessi individuali”: lo Studio legale Dongfang per il pubblico interesse e il <i>legal aid</i> di Pechino	217
3.2. L’Ufficio di <i>legal aid</i> di Pechino per lavoratori migranti	228
3.3. Il Centro per il fondo di diritto e pubblico interesse	236
3.4. Lo Studio legale Yipai di Pechino	246

<i>Indice</i>	XI
<i>Conclusioni</i>	255
<i>Bibliografia</i>	261
<i>Bibliografia in lingue occidentali</i>	261
<i>Bibliografia in lingua cinese</i>	283



## Introduzione

Il processo di “riforma e apertura” (改革开放, *gaige kaifang*)<sup>1</sup> inaugurato da Deng Xiaoping nel 1978, e l’impegno, assunto dal PCC nel 1997, per trasformare la Cina in uno “Stato di Diritto” (法治, *fazhi*) non hanno solo portato all’edificazione di un “sistema socialista di leggi con caratteristiche cinesi” completo, come dichiarato, nel marzo 2011, dagli stessi leader della Repubblica Popolare; la (seconda) modernizzazione giuridica ha anche modificato radicalmente il tessuto sociale di quel Paese, ridefinendo, grazie al riconoscimento e alla tutela di nuove tipologie di interessi, i rapporti tra gli individui e la relazione tra questi ultimi e il potere costituito.

È, tuttavia, principalmente sul dato normativo e sul processo di produzione “*top-down*” delle regole che si sono concentrate, in questi anni, le analisi degli autori occidentali, in particolare italiani, mentre poca attenzione è stata dedicata al momento applicativo, e al ruolo giocato dai cittadini e dagli intermediari sociali (segnatamente: le professioni legali) nello sviluppo, anche giuridico, della RPC.

Il presente studio si propone di colmare, almeno in parte, tale lacuna, e di esaminare la “*law in action*” cinese a partire da un istituto solo di recente comparso nella Repubblica Popolare: le “azioni nel pubblico interesse” (公益诉讼, *gongyi susong*), cause indirettamente ispirate alle *public interest litigation* statunitensi, ma 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, 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

<sup>1</sup> Per la trascrizione dei nomi e dei termini cinesi verrà utilizzato il sistema *pinyin*, mentre per la trascrizione di quelli giapponesi si userà il sistema Hepburn; in particolare, per quanto riguarda i nomi propri, si manterrà l’uso cinese e giapponese secondo il quale il cognome precede sempre il nome.

di applicare le norme che esso stesso ha approvato, attraverso una rivendicazione dell'interesse pubblico collettivo che costituisce – per i cittadini cinesi, nella situazione attuale – uno dei pochi strumenti di partecipazione politica ammessi, e l'unica strada per far sentire la propria voce.

Il mio lavoro si articola in cinque capitoli.

In particolare, il primo capitolo esamina le origini e lo sviluppo della nozione di “interesse pubblico” in Cina, al fine di valutare se, e in che modo, le riforme abbiano modificato il significato ad essa attribuito nella Repubblica Popolare; il secondo prende le mosse dal confronto tra le definizioni dottrinali di “*public interest litigation*” in Occidente e nella RPC, per esaminare le caratteristiche del modello classico di questo istituto, e ripercorrere le tappe del processo che ha portato alla sua “globalizzazione”; il terzo ricostruisce i passaggi che – grazie alla complessa interazione tra modelli e fondi stranieri da una parte, e attori locali (governo, Procure del Popolo, attivisti e avvocati) dall'altra – hanno reso possibile l'introduzione delle *public interest litigation* in Cina, e la loro “trasformazione” in *gongyi susong*; il quarto è dedicato alla nascita delle “azioni nel pubblico interesse” nella Repubblica Popolare, e agli ostacoli tecnico-giuridici e strutturali che, in tale sistema, hanno impedito l'affermazione e lo sviluppo del modello “classico” di *public interest litigation*; il quinto, infine, analizza l'attività e le tecniche utilizzate dagli “avvocati nel pubblico interesse” (公益律师, *gongyi lüshi*) cinesi, alla luce dell'esperienza di quattro dei professionisti del diritto da me intervistati a Pechino nel corso del 2009.

## CAPITOLO I

### *Dall'interesse pubblico alle "azioni nel pubblico interesse": l'emergere di una nuova nozione di "pubblico" in Cina*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le origini della nozione di interesse pubblico in Cina. - 2.1. I riferimenti occidentali. - 2.2. Le nozioni di "pubblico" e "interesse" nella Cina classica. - 2.3. Il discorso sugli interessi nella Cina maoista. - 2.4. Dalle riforme degli anni '80 ai giorni nostri: verso un interesse pubblico pluralista?

#### 1. Introduzione

In un'intervista rilasciata negli ultimi mesi del 2008<sup>1</sup>, il professor Ji Weidong<sup>2</sup>, interrogato sul futuro delle riforme giuridiche nella Repubblica Popolare, notava che esse:

*“sono state compiute solo per metà; per passare alla seconda fase, è necessario promuovere l'espansione dei diritti individuali, rinnovare profondamente il diritto pubblico, e costruire – in un Paese in cui il “concetto di pubblico” è, storicamente, carente – un “nuovo concetto di pubblico” (新的公共性, xinde gonggongxing<sup>3</sup>)”<sup>4</sup>.*

<sup>1</sup> Si tratta dell'intervista pubblicata il 3 febbraio del 2009 sulla rivista Ershiyi shiji: 吴飞: “改革就是建立新的公共性”, 二十一世纪, 2009年2月3日 WU FEI, “*Gaige jiu-shi jianli xinde gonggongxing*” (Riformare significa stabilire un nuovo concetto di pubblico), *Ershiyi shiji*, 3 Febbraio 2009, disponibile in formato elettronico all'indirizzo [http://www.21cbh.com/HTML/2009/2/3/HTML\\_1K2QS6OKBXP.html](http://www.21cbh.com/HTML/2009/2/3/HTML_1K2QS6OKBXP.html) (visto l'ultima volta il 28/06/2009).

<sup>2</sup> Preside della Facoltà di Giurisprudenza Koguan dell'Università Jiaotong di Shanghai (上海交通大学凯原法学院, Shanghai Jiaotong Daxue Kuanyuan Faxueyuan), dove insegna diritto costituzionale, diritto comparato e sociologia del diritto, ha insegnato dal 1996 al 2008 presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Kobe, di cui dal 2009 è professore onorario. Vedi <http://law.sjtu.edu.cn/uploads/fckeditors/file/LLM%E9%A1%B9%E7%9B%AE/JI%20Weidong,%20KoGuan%20Presiding%20Professor%20of%20Law.pdf>.

<sup>3</sup> Letteralmente “pubblicità”: il suffisso “xing” (“carattere generale”, “generalità”) modifica, infatti, l'aggettivo che lo precede, trasformando “pubblico” nel sostantivo corrispondente. Dal momento, però, che l'uso del termine “pubblicità” potrebbe, in italiano, risultare fuorviante; ho preferito tradurre “gonggongxing” come “concetto

Se, infatti, continuava il professore, “il processo di riforma e apertura, in particolare a partire dagli anni ’90, ha significato soprattutto privatizzazione (私人化, *sirenhua*), così che ora ogni cittadino ha a cuore i propri interessi individuali”<sup>5</sup>, la Cina di oggi ha dimostrato di possedere una “nuova visione degli interessi privati”<sup>6</sup>; ed è proprio “attraverso i nuovi diritti privati”<sup>7</sup>, “utilizzando la promozione dei diritti privati come base per il concetto di pubblico”<sup>8</sup> – un concetto di pubblico “repubblicano”, e pertanto espressione di libertà positive, prima tra tutte quella di partecipazione<sup>9</sup> – che “la società ci-

di pubblico”, espressione che – pur non essendo strettamente corrispondente alla lettera del testo – mi pare rendere meglio il pensiero dell’autore. Al lettore attento non sarà, inoltre, sfuggita la vicinanza semantica tra il *gonggongxing* citato dal prof. Ji e la nozione di “sfera pubblica” di Jürgen Habermas; del resto, è proprio con “*gonggongxing*” che – in alcuni contesti, e da alcuni studiosi – viene reso l’“*Öffentlichkeit*” del filosofo tedesco. Per approfondimenti si vedano, ad esempio: 杨东东, “公共性观念的价值——哈贝马斯公共性思想的功能分析”, 山东社会科学, 2007年 第01期 Yang Dongdong, “Gonggongxing guannian de jiazhi – Habeimasi gonggongxing sixiang de gongneng fenxi” (Il valore del concetto di “pubblicità” – Analisi della funzione di “pubblicità” di Habermas), Shandong Shehui Kexue, n. 1, 2007; 刘建成, “哈贝马斯的公共性概念探析——从批判到整合”, 教学与研究, 2004年, 第08期, Liu Jiancheng, “Habeimasi de gonggongxing gainian tansuo – cong pipan dao ghenghe” (Analisi del concetto di “pubblicità” in Habermas: dalla critica all’integrazione), Jiaoxue yu yanjiu, n. 8, 2004; 杜国强, “哈贝马斯的公共性概念探幽”, 黑龙江省政法管理干部学院学报, 2007年第 03期, DU GUOQIANG, “Habeimasi de gonggongxing gainian tansuo” (Riflessione sul concetto di “pubblicità” in Habermas), Heilongjiangsheng Zhengfa Guanli Ganbu Xueyuan Xuebao, n. 3, 2007. Sul pensiero di Habermas, e la sua influenza in Cina, vedi *infra*, nota 9.

<sup>4</sup> Le frasi riportate tra virgolette sono tratte da 吴飞, WU FEI, *op. cit.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> *Ibid.* Riferimenti a una nozione di pubblico “repubblicana”, e in quanto tale contrapposta a quella liberale-individualista, sono oggi frequenti, in Cina. Sull’argomento, si veda 张艳蕊, “公益诉讼的本质及其理论基础”, 行政法学研究, 2006年第3期, ZHANG YANRUI, “Gongyi susong de benzhi ji qi lilun jichu” (Essenza e fondamento teorico delle “azioni nel pubblico interesse”), Xingzheng Faxue Yanjiu, n. 3, 2006, p. 96, che in proposito cita il filosofo Jürgen Habermas (vedi *infra*, in questa nota). Com’è noto, lo “spazio pubblico repubblicano” si differenzia da quello liberale-individualista perché concepisce l’arena politica quale luogo di superamento, e non di aggregazione, degli egoismi individuali; il bene pubblico “repubblicano”, ottenuto attraverso la partecipazione di tutti i membri della società, è quindi un bene pubblico trascendente, diverso dalla somma degli interessi particolari. Sull’argomento, e sull’analisi del rapporto tra questo tipo di spazio pubblico, e lo spazio pubblico borghese teorizzato da Jürgen Habermas, vedi NANCY FRASER, “Qu’est-ce que la justice sociale? Reconnaissance et redistribution”, Paris, La Decouverte, 2005, p. 134. Si tenga conto che il pensiero di Habermas (in particolare a partire dalla traduzione delle sue opere in inglese, nel 1989) ha profondamente influenzato le riflessioni sul-

nese si potrà sviluppare nel senso di una società civile"<sup>10</sup>. Ma cos'è lo "*xinde gonggongxing*" che tanto frequentemente ricorre nel brano citato? Si tratta solo di un'espressione ad effetto, o davvero, nella pratica giuridica della Repubblica Popolare, si possono ravvisare tracce dell'emergere di un interesse pubblico sociale "altro", rispetto a quello che si è affermato fino ad oggi? È realmente possibile – in un Paese in cui, per ragioni culturali ancora prima che ideologiche, "il bene è materia pubblica di tutti, non è questione privata di un singolo" (*Shan shi dajia gong gongti, bu shi yi ren zi si ti*, 善是大家公共体, 不是一人自私体)<sup>11</sup>; in cui, da sempre, la stessa nozione di "interesse" è letta in chiave negativa, come espressione di particolarismo ed egoismo – pensare di partire dal diritto e dagli interessi privati, per promuovere (o addirittura tutelare) l'interesse pubblico<sup>12</sup>?

Sono queste le domande a cui cercheremo di dare risposta nel nostro lavoro.

Lo faremo da un punto di vista particolare: quello delle *gongyi susong* (lett.: azioni nel pubblico interesse), un tipo di cause introdotto solo di recente in Cina, ma che, negli ultimi anni, ha conosciuto una crescita esponenziale, tanto da costituire, oggi, una delle questioni fondamentali su cui si interrogano non solo dottrina e giu-

l'esistenza di una società civile in Cina, all'interno e all'esterno del Paese. Vedi MA SHU-YUN, "The Chinese Discourse on Civil Society", *The China Quarterly* n° 137 (mar. 1994), pp. 180-181. Sull'applicabilità delle categorie sviluppate da Habermas alla situazione cinese, con particolare riguardo alle ragioni del fallimento del movimento democratico cinese degli ultimi anni '80, vedi gli atti del convegno su "Public Sphere"/"Civil Society" in China? tenutosi presso la University of California, Los Angeles nel maggio del 1992, e pubblicati in *Modern China*, vol. 19, n. 2, April 1993, p. 107 e ss.

<sup>10</sup> 吴飞, WU FEI, *op. cit.*, *ibid.*

<sup>11</sup> DONALD J. MUNRO, "The Concept of 'Interest in Chinese Thought'", *Journal of the History of Ideas*, Vol. 14, N. 2 (Apr.-Jun, 1980), p. 182. Sull'argomento vedi *infra*, in questo capitolo.

<sup>12</sup> Per un'analisi (riferita, in particolare, al diritto angloamericano) delle ragioni per le quali il diritto privato – in quanto diritto assoluto degli individui privati di mobilitare la legge senza il permesso dello Stato – sarebbe più adatto del diritto pubblico a tutelare gli interessi "altruistici" che i cittadini, agendo all'interno della società civile, possono voler proteggere, vedi JOHN WIGHTMAN, "Private Law and Public Interest", in THOMAS WILHELMSSON e SAMUEL HURRI, "From Dissonance to Sense: Welfare State Expectation, Privatisation and Private Law", p. 274 e ss. Ancora, sul diritto privato quale giuridificazione di processi normativi spontanei, diversi dai processi di regolamentazione politica posti in essere dalla Stato, vedi nella stessa opera Gunter Teubner: "After Privatisation? – The Many Autonomies of Private Law", pp. 51-83; DONALD MCGILLIVRAY e JOHN WIGHTMAN, "Private Rights, Public Interests and the Environment" in TIM HAYWARD e JOHN O'NEILL, "Justice, Property and the Environment: Social and Legal Perspectives", Aldershot, Ashgate Publishing Ltd, 1997, pp. 144-160.

risprudenza<sup>13</sup>, ma anche l'opinione pubblica e le forze politiche della Repubblica Popolare<sup>14</sup>.

Azioni “nuove”, per il sistema giuridico cinese, che già dal nome tradiscono il debito nei confronti delle *Public Interest Litigation* americane, e che appunto da quel modello – arrivato in Cina a partire dagli anni '90 del ventesimo secolo, al seguito di quello che è stato definito il processo di “globalizzazione della *Public Interest Law*”<sup>15</sup> – traggono ispirazione.

Come ci insegna il diritto comparato, tuttavia, imitare un modello non significa uniformarsi ad esso<sup>16</sup>. Questo è ancora più vero in Cina, Paese in cui, per le caratteristiche della lingua<sup>17</sup>, gli istituti frutto di

<sup>13</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>14</sup> 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, p. 921.

<sup>15</sup> Sull'argomento, vedi *infra*, capitolo secondo e, più in generale, SCOTT L. CUMMINGS e LOUISE G. TRUBEK, “Globalizing Public Interest Law”, University of Wisconsin Law School, Legal Studies Research, February 2009, già pubblicato, con lo stesso titolo, in 13 UCLA J. Int'l L. & Foreign Aff. 1, Spring 2008.

<sup>16</sup> Su uniformazione e trapianti giuridici, vedi: ANTONIO GAMBARO e RODOLFO SACCO, “Sistemi giuridici comparati”, Torino, Utet, 2008, p. 26 e ss.; GIANMARIA AJANI, “Sistemi giuridici comparati. Lezioni e materiali”, Torino, Giappichelli, 2006, p. 33 e ss.; MICHELE GRAZIADEI, “Legal Transplants and the Frontiers of Legal Knowledge”, in *Theoretical Inquiries in Law*, Vol. 10, n. 2, July 2009, article 15, p. 737 e ss.

<sup>17</sup> Alludiamo, in particolare, alle peculiarità del sistema di scrittura cinese, sistema, com'è noto, non alfabetico, e pertanto meno flessibile (ma non meno adatto) di altri rispetto all'introduzione di nuovi termini. Dal momento, infatti, che all'unità di scrittura cinese non corrisponde un'unità linguistica, un fonema (la parola italiana “cane”, ad esempio, è composto da quattro fonemi), ma un'unità di significato, un morfema (per tornare all'esempio precedente: al carattere “狗” corrisponde il concetto di “cane”, completamente – entro certi limiti – svincolato dalla pronuncia), la creazione di neologismi non potrà avvenire, come nelle lingue alfabetiche, giocando sui fonemi (corrispondenti, approssimativamente, alle lettere) e attribuendo al nuovo insieme di suoni così ottenuto un determinato significato; sarà, invece, necessario utilizzare i morfemi già esistenti, componendoli in modo nuovo o modificandone il significato originario. Sui sistemi di traduzione utilizzati per tradurre verso il cinese e il giapponese vedi 高名凱、劉正煥: “現代漢語外來詞研”, 北京, 文字改革出版社, 1958 年, GAO MINGKAI e LIU ZHENG DAN, “Xiandai hanyu wailaici yanjiu” (Ricerca sui termini cinesi contemporanei derivati da parole straniere), Wenzhi gaige chubanshe, Beijing, 1958; DAN. F. HENDERSON, «Japanese Influences on Communist Chi-

trapianto giuridico già a partire dal processo di traduzione acquisiscono significati – e ruoli – spesso differenti da quelli ad essi attribuiti nel luogo di origine<sup>18</sup>.

Del resto, il contesto con il quale, oggi, si devono confrontare gli "avvocati del pubblico interesse" cinesi non potrebbe essere più diverso da quello in cui operava la corte Warren, nel 1954<sup>19</sup>: il rigido controllo esercitato dal governo sul potere giudiziario e la tradizionale debolezza di tale apparato<sup>20</sup>, l'inoperatività della regola del precedente, un'avvocatura che, solo di recente, ha cominciato a svilupparsi come professione indipendente<sup>21</sup>, la presenza di disposizioni processuali che limitano le azioni collettive e definiscono il diritto di azione in modo restrittivo<sup>22</sup>, e – non da ultimo – i numerosi vincoli alla libertà di associazione<sup>23</sup> rappresentano solo alcuni degli ostacoli posti dal sistema giuridico (e politico) cinese all'affermarsi di un modello di *public interest litigation* aderente a quello originale.

Vedremo nei prossimi capitoli – anche servendoci del materiale

nese Legal Language», in JEROME A. COHEN (ed.), «Contemporary Chinese Law: Research, Problems and Perspective», Cambridge, Harvard University Press, 1970; VIVIENNE ALLETON: «Chinese Terminologies: On Preconceptions», in MICHAEL LACKNER, IWO AMELUNG e JOACHIM KURTZ (eds): «New Terms for New Ideas. Western Knowledge and Lexical Change in Late Imperial China», Leiden, 2001; più in generale, sulla traduzione dei termini giuridici occidentali in cinese, vedi: LYDIA H. LIU, «Legislating the Universal: the Circulation of International Law in the Nineteenth Century», in LYDIA H. LIU (ed.), «Tokens of Exchange. The Problem of Translation in Global Circulations», Duke University Press, 1999; Deborah Cao «Chinese Law. A Language Perspective», Ashgate, Aldershot, 2004, cap. 9. I concetti qui sintetizzati sono stati da me approfonditi in SIMONA NOVARETTI, «Le clausole generali nel diritto cinese. La nozione di buona fede e la giurisprudenza», in GIANMARIA AJANI e JÖRG LUTHER (a cura di), «Modelli giuridici europei nella Cina contemporanea», pp. 344-345, note 9 e 12.

<sup>18</sup> Vedi nota precedente.

<sup>19</sup> Corte che, com'è noto, in quell'anno si pronunciò sul caso «Brown vs. Board of Education of Topeka», considerato dagli studiosi il modello classico di azioni nel pubblico interesse. Sull'argomento, vedi *infra*, capitolo secondo.

<sup>20</sup> Sull'argomento vedi *infra*, capitolo quarto, paragrafo 3.3. Per un quadro generale del contesto in cui sono inserite le corti cinesi, vedi MARINA TIMOTEO, «Le controversie fuori dalle corti: il caso cinese», in VINCENZO VARANO, «L'altra giustizia», Milano, Giuffrè, 2007, p. 308-310.

<sup>21</sup> Vedi Legge sull'avvocatura (中华人民共和国律师法, *Zhongguo renmin gongheguo lüshi fa*), art. 2 e ss. e *infra* capitolo quinto, paragrafo 2.

<sup>22</sup> Vedi Legge di procedura civile (中华人民共和国民事诉讼法, *Zhongguo renmin gongheguo minfa susongfa*, rispettivamente all'articolo 53 e ss. (azioni collettive, *gongtong susong*, 共同诉讼) e art. 108 (diritto di azione) e *infra*, capitolo quarto, paragrafo 3.1. e 3.2.

<sup>23</sup> Sull'argomento, vedi ancora *infra*, capitolo quarto, paragrafo 3.2.; DONALD CLARKE, «The Private Attorney-General in China: Potential and Pitfalls», in Washington University Global Studies Law Review, vol. 8:241, 2009, p. 248 e ss.,

raccolto durante una serie di interviste ad avvocati ed attivisti cinesi, con base a Pechino, realizzate nel corso del 2009 – in quale modo, e attraverso quali tecniche, i *gongyi lüshi* (公益律师, lett.: avvocati nel pubblico interesse) abbiano cercato di superare tali ostacoli, allontanandosi, per alcuni versi, dall'esperienza statunitense – esperienza che, sia notato per inciso, resta comunque, per essi, uno dei riferimenti principali<sup>24</sup> – fino a differenziare, talvolta in modo sostanziale, le *gongyi susong* dalle *public interest litigation* presenti in altri Paesi<sup>25</sup>.

Non è, comunque, solo dal punto di vista tecnico-giuridico che le “azioni di pubblico interesse” cinesi si distinguono da quelle indicate, altrove, con lo stesso nome: a caratterizzarle è anche, e soprattutto, il tipo di interesse pubblico che intendono tutelare.

Se, infatti, come ricordano Cummings e Trubek in uno studio pubblicato di recente:

*“In the United States, the concept [...] originated as a way to demarcate court-based legal representation on behalf of underrepresented groups, such as the poor, blacks, women, and consumers”*<sup>26</sup>,

e in alcuni Paesi (segnatamente quelli dell'Europa Centrale e Orientale) il termine è in genere utilizzato:

*“to assert the emergence of a new style of constitutionally oriented domestic advocacy distinct from old human rights traditions”*<sup>27</sup>,

in Cina, al contrario, l'espressione ha acquisito un significato particolare, che pone l'accento sull'aspetto collettivo dei benefici che, da questo tipo di azioni, possono derivare al grande pubblico<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Anche se non l'unico. Sull'argomento vedi *infra*, capitolo secondo, paragrafo 1.

<sup>25</sup> TITI LIU, “Transmission of Public Interest Law: a Chinese Case Study”, 13 *UCLA J. Int'l L. & Foreign Aff.* 263 (2008), p. 286. A tale proposito, giova ricordare come l'esigenza di adattare il vocabolario, oltre che la forma, delle *public interest litigation* al contesto locale non sia un fenomeno limitato alla sola Cina. La diffusione mondiale della *Public Interest Law*, cui abbiamo sopra accennato, ha, infatti, esteso il linguaggio di tale disciplina a Paesi con tradizione giuridica (e situazione politica) spesso molto diverse da quella americana, facendo sì che, con le stesse espressioni, vengano, oggi, indicate modalità di risoluzione dei conflitti differenti da sistema a sistema. Si tratta di un processo che, negli ultimi anni, ha raggiunto proporzioni tali, e generato un arricchimento semantico così ingente, da spingere alcuni giuristi addirittura a chiedersi se abbia ancora senso riferirsi, in generale, alla “*public interest law*”, senza specificare l'ambito di riferimento. Sull'argomento, vedi ancora Scott L. CUMMINGS e LOUISE G. TRUBEK, *op. cit.*, p. 4.

<sup>26</sup> Scott L. CUMMINGS e LOUISE G. TRUBEK, *ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*

Ed è, appunto, l'enfasi sulla "collettività" del pubblico interesse che, attraverso di esse, si cerca di proteggere, a collegare le *gongyi susong* con l'emergere del "nuovo concetto di pubblico" di cui parlava il professor Ji.

Non si può, infatti, negare che il "gongyi" (公益)<sup>29</sup> in difesa del quale si battono, ogni giorno, gli "avvocati nel pubblico interesse" cinesi – un interesse pubblico "collettivo" e, in quanto tale, non solo, finalmente, sottratto al monopolio del potere costituito, ma anche liberato dall'identificazione, durata secoli, con l'interesse dello Stato – rappresenti una novità, in Cina.

Le *gongyi susong*, viste in quest'ottica, cessano di essere una mera, ancorché interessante, innovazione giuridica, per divenire un importante segnale del mutamento ideologico-sociale in atto nella Repubblica Popolare. Un mutamento prodotto dalla crescente complessità della società cinese e dalle nuove tensioni sorte in seno ad essa, favorito – come suggeriva il prof. Ji nell'intervista citata – dalle riforme giuridiche degli ultimi anni, e dal tentativo, da parte del governo, di aprire – pur se in modo limitato e attraverso un percorso non sempre lineare – se non al pluralismo politico almeno a una qualche forma di pluralismo degli interessi, per rispondere ai problemi interni della Repubblica Popolare senza perdere il controllo<sup>30</sup>.

Riprenderemo questi temi nel corso della trattazione.

Qui vi abbiamo fatto cenno, per notare come un approccio limitato al mero dato giuridico non possa rendere conto dell'estrema complessità dell'istituto di cui intendiamo occuparci.

Come afferma un giovane ricercatore cinese, in una delle più esauritive monografie finora pubblicate sull'argomento:

*"l'ambito di ricerca riguardo alle gongyi susong è talmente vasto che, nel trattare questo istituto, non ci si può limitare ad utilizzare strumenti di diritto sostanziale per discutere degli aspetti di diritto sostanziale, o strumenti di diritto processuale per discutere di quelli processuali. Devono essere coinvolte altre scienze, come la filosofia del diritto, la sociologia, l'economia, l'etica; ma anche il diritto costituzionale, la teoria generale del diritto, ecc."*<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Abbreviazione di *gonggong liyi* 公共利益 e che, come questo, significa: "pubblico interesse".

<sup>30</sup> Sulla riforma delle professioni giuridiche come mezzo utilizzato dal PCC per introdurre un sistema di responsabilità della pubblica amministrazione, e rafforzare il proprio controllo sul Paese, vedi: FU HUANLING e RICHARD CULLEN, "Weiquan (Rights Protection) Lawyering in an Authoritarian State: Toward Critical Lawyering", SSRN Working paper series, January 2008, disponibile su [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1083925](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1083925) (visto l'ultima volta il 22/05/09).

<sup>31</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,

La ricerca sulle *gongyi susong* deve essere, dunque, affrontata da un punto di vista interdisciplinare: tali azioni non rappresentano, infatti, solo un tentativo di trapianto giuridico – vedremo fino a che punto riuscito – ma sono il risultato di cambiamenti quasi epocali, compiutisi a diversi livelli, che hanno modificato profondamente il tessuto sociale – e il modo di rapportarsi al concetto di “pubblico” – cinese.

In questo senso, il discorso sulle “azioni nel pubblico interesse” ci riconduce alla questione riguardo all’esistenza, in Cina, di una società civile<sup>32</sup>; società la cui principale virtù, secondo la nota definizione di Edward Shils, sarebbe appunto:

“Gongyi susong falü zhidu yanjiu” (Ricerca sul sistema giuridico delle azioni nel pubblico interesse), Beijing, Falü Chubanshe, 2008, p. 18.

<sup>32</sup> A tale proposito, ricordiamo come l’interesse per il concetto di società civile sia, da parte degli studiosi della Repubblica Popolare, piuttosto recente, e risalga alla seconda metà degli anni ’80. Responsabile di tale ritardo potrebbe essere – secondo alcuni – il discredito in cui la nozione sarebbe caduta a causa della traduzione del termine tedesco “*bürgerliche Gesellschaft*”, contenuto negli scritti di Marx, come “società borghese” (*zichanjieji*, 资产阶级 社会) invece che come, appunto, società civile (*shimin shehui*, 市民社). Sull’argomento vedi 沈越, “资产阶级 权利 应 译为 市民 权利”, 天津社会科学, 1986年04期, SHEN YUE, “Zichanjieji quanli ying yi wei shimin quanli ying yi wei shimin quanli” (I “diritti borghesi” devono essere tradotti come “diritti civili”), Tianjin Shehui Kexue, n. 4, 1986. Sull’argomento vedi, più in generale, Ma Shuyun, “The Chinese Discourse on Civil Society”, The China Quarterly n. 137 (Mar. 1994), pp. 180-193. Si noti che l’espressione “società civile” viene resa in cinese in almeno tre modi differenti, ognuno dei quali dona alla nozione sfumature diverse. In particolare, secondo gli autori, 市民社会 *shimin shehui* porrebbe l’accento sulla dimensione urbana della cittadinanza, 公民社会 *gongmin shehui* indicherebbe una società di cittadini come gruppo di persone propense ad anteporre l’interesse della collettività a quello privato, mentre ancora 民间社会 *minjian shehui* offrirebbe l’immagine di società civile più “antagonista”, perché basata sul presupposto dell’esistenza di uno spazio popolare, autonomo da quello politico. Sull’argomento, vedi più in dettaglio MA QIUSHA, “Non-Governmental Organizations in Contemporary China”, London, Routledge, 2006, pp. 18-22, citato in RENZO CAVALIERI e IVAN FRANCESCHINI, “Introduzione” in “Germogli di Società Civile in Cina”, Milano, Francesco Brioschi Editore, 2010, pp. 3-5. Ancora a tale proposito, è interessante evidenziare come alle espressioni citate se ne sia, recentemente, aggiunta una quarta, 公共社会 *gonggong shehui*, in reazione al divieto – notificato, nel gennaio 2011, ai media dal Ministero della Propaganda cinese (中宣部, *Zhongxuanbu*) attraverso una circolare – di impiegare nei propri articoli o comunicati il composto “*gongmin shehui*”. Sull’argomento, e sui nuovi significati assunti da “società civile” in questa accezione vedi più in dettaglio: “中宣部禁止媒体提及“公民社会””, “Zhongxuanbu jinzhì meiti tiji “gongmin shehui”” (Il Ministero della Propaganda vieta di far riferimento alla “società civile”, pubblicato sul sito 中国数字时代, *Zhongguo shuzi shidai* il 4 gennaio 2011, e disponibile all’indirizzo: <http://chinadigitaltimes.net/chinese/2011/01/%E4%B8%AD%E5%AE%A3%E9%83%A8%E7%A6%81%E6%AD%A2%E5%A A%92%E4%BD%93%E6%8F%90%E5%8F%8A%E2%80%9C%E5%85%AC%E6%B0%91%E7%A4%BE%E4%BC%9A%E2%80%9D/>).

*"the readiness to moderate particular, individual or parochial interests and to give precedence to the common good"*<sup>33</sup>.

Si tratta, ancora una volta, di un elemento che differenzia la declinazione cinese di questo istituto dal modello cui è ispirata. Se, infatti, il problema della partecipazione dei cittadini alla vita pubblica non poteva che risultare quantomeno marginale, per i fondatori del cosiddetto *"Public Interest Law Movement"* americano – i quali, inseriti in un contesto in cui l'impegno civile era dato per scontato<sup>34</sup>, miravano, piuttosto, a disegnare un nuovo tipo di avvocatura, che non favorisse esclusivamente gli interessi forti all'interno della società dell'epoca<sup>35</sup> – esso acquisisce centralità, nell'ambito di un Paese nel quale la definizione di cosa sia "interesse pubblico" è stata per lungo tempo "determinata dai vertici politici nella totale assenza di un processo democratico, attuata in maniera fortemente gerarchica dai funzionari amministrativi, e fatta rispettare attraverso i tribunali dalla onnipotente procura"<sup>36</sup>, e in cui, tradizionalmente, è venuta a mancare un'idea di "servizio pubblico" inteso nel senso di dovere civico nei confronti del gruppo in generale, a prescindere dalle relazioni personali<sup>37</sup>.

È alla luce di simili considerazioni che, in questo capitolo, ci per-

<sup>33</sup> EDWARD SHILS, "The Virtue of Civil Society", *Government and Opposition* vol. 26, n. 1, Winter 1991, p. 16.

<sup>34</sup> A tale proposito, note sono le riflessioni di Alexis de Tocqueville riguardo alla società civile americana dell'inizio del XIX, tanto diversa da quella, coeva, europea: "Le libere istituzioni di cui dispongono gli abitanti degli Stati Uniti, e i diritti politici dei quali essi fanno largo uso ricordano di continuo e in mille modi a ogni cittadino che egli vive in società. Riconducono di continuo la sua mente all'idea che è dovere degli uomini, e anche loro interesse, rendersi utili ai propri simili". ALEXIS DE TOCQUEVILLE, "La democrazia in America", Torino, Utet, 1991, p. 127.

<sup>35</sup> EDWIN REKOSH, "Who defines the Public Interest? Public Interest Law Strategies in Central and Eastern Europe", *PILI Papers*, n. 1, July 2005, p. 8.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 10. In realtà, la citazione è riferita ai Paesi dell'Europa Centro-orientale un tempo legati dal Patto di Varsavia, ma – in quanto espressione della teoria giuridica socialista – è in tutto e per tutto riferibile alla situazione cinese. Sull'argomento vedi ancora *infra*, paragrafo 2.3.

<sup>37</sup> Sull'argomento, vedi FEI XIAOTONG: "From the Soil. The foundations of Chinese Society. A Translation of Fei Xiaotong's *Xiangtu Zhongguo*, with an Introduction and Epilogue by Gary G. Hamilton and Wang Zheng", Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1992, p. 76 (traduzione commentata del saggio "乡土中国", "*Xiangtu Zhongguo*", pubblicato in cinese dall'illustre sociologo nel 1947). Ancora sull'"individualismo" cinese – un individualismo "collettivo", perché inteso in senso confuciano, come attenzione alla propria famiglia, o al proprio clan – e sulla mancanza di spirito civico nella Cina tradizionale, vedi ANDREW J. NATHAN, "Sources of Chinese Rights Thinking", in R. RANDE EDWARDS, LOUIS HENKIN e ANDREW J. NATHAN, "Human Rights in Contemporary China", New York, Columbia University Press, p. 138 e ss. e 崔大华, CUI DAHUA, *op. cit.*, p. 33 e ss.

metteremo di discostarci da quanto suggerito da Rajeev Dhavan in un articolo pubblicato negli anni '80<sup>38</sup>, e ancora oggi molto citato, in particolare dagli studiosi cinesi.

Com'è noto, in tale lavoro l'illustre avvocato indiano esortava a trattenersi dal disaggregare meccanicamente l'espressione "*Public Interest Law*" nelle sue parti costituenti ("*public*", "*interest*" e "*law*"), poiché, trattandosi di un'espressione "*cultural specific*":

“[...] *the whole is quite distinct from the parts, and does not always reflect the controversies elucidating the latter*”<sup>39</sup>.

Ci pare, al contrario, che lo sviluppo delle *gongyi susong* in Cina sia profondamente legato all'emergere di un (vedremo quanto nuovo) modo di concepire cosa sia “interesse” e cosa significhi “pubblico”; che solo attraverso un'analisi del dibattito fiorito attorno al concetto di “interesse pubblico” in questi anni – dibattito che ha portato all'evoluzione di questa nozione in termini pluralistici, e alla ridefinizione del suo rapporto con quella di interesse privato – sia possibile dare conto del perché, nonostante un ambiente giuridico, politico e, almeno in parte, anche culturale, ostile, tali azioni abbiano potuto essere introdotte, e acquisire sempre più rilevanza, all'interno della RPC.

Prima di vedere, dunque, in cosa consistano, concretamente, le “azioni nel pubblico interesse” cinesi, e quali siano gli strumenti (tecnico-giuridici, ma non solo) per mezzo dei quali, proprio sulla base dei diritti e degli interessi individuali oggi garantiti dal sistema<sup>40</sup>, i

<sup>38</sup> Si tratta di RAJEEV DHAVAN, “Whose Law? Whose Interest?”, in JEREMY COOPER e RAJEEV DHAVAN (eds.), “Public Interest Law”, Oxford, Basil Blackwell Ltd, 1986.

<sup>39</sup> RAJEEV DHAVAN, *op. cit.*, p. 17.

<sup>40</sup> Ricordiamo qui, – per approfondire l'argomento nei prossimi capitoli – che “ottenere il bene comune attraverso la tutela degli interessi individuali” (积万众之私成天下之公, *ji wanzhong zhi si, cheng tianxia zhi gong*, lett.: “Accumulando il privato delle moltitudini, trasformarlo nel pubblico di tutto ciò che sta sotto il cielo”) è il motto del primo studio legale a contenere l'espressione “pubblico interesse” nella propria denominazione, lo Studio legale per il pubblico interesse e il legal aid Dongfang (北京市东方公益法律援助律师事务所, *Beijingshi Dongfang gongyi falü yuanzhu lüshi shiwusuo*). Sull'argomento, vedi *infra*, capitolo quarto. Riguardo alla conferenza organizzata, nell'agosto del 2003, dall'Accademia Cinese di Scienze Sociali per discutere della fondazione di tale studio legale (conferenza a cui hanno preso parte rappresentanti delle principali istituzioni politiche e giuridiche cinesi, tra le quali l'Assemblea Nazionale Popolare, la Corte Suprema del Popolo, il Ministero della Giustizia, la Procura Suprema del Popolo, l'Amministrazione per la giustizia della Municipalità di Pechino, la Procura della Municipalità di Pechino oltre a personalità di spicco del mondo accademico), 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

*gongyi liushi* si sforzano, quotidianamente, di tutelare il bene comune, riteniamo opportuno soffermarci brevemente sull'etimologia dell'espressione *gonggong liyi* (公共利益, spesso abbreviata in 公益, *gongyi*) e sui significati ad essa riconducibili nella storia politica e del pensiero cinesi, anche alla luce di quanto recentemente pubblicato in Cina sull'argomento.

## 2. Le origini della nozione di interesse pubblico in Cina

### 2.1. I riferimenti occidentali

Mai, come negli ultimi anni, la dottrina giuridica cinese si è interrogata sul significato e sul valore del concetto di pubblico interesse<sup>41</sup>. Le ragioni sono evidenti: nonostante, infatti, riferimenti a tale nozione siano stati presenti, nella della legislazione della Repubblica Polare, fin dalla sua fondazione<sup>42</sup>, è solo con il procedere delle riforme che essa ha acquisito una crescente centralità, fino a divenire la clausola utilizzata più di frequente nelle leggi e nei regolamenti di questo Paese<sup>43</sup>.

zhi lu. *Gongyisonglilunyanjiu*" (Verso una giustizia sociale. Studio teorico delle azioni nel pubblico interesse), Beijing, Falü chubanshe, 2009.

<sup>41</sup> Basta consultare il database Cnki (database che raccoglie tutte le pubblicazioni scientifiche comparse su riviste della Cina continentale dal 1915 ad oggi, all'indirizzo: <http://ckrd85.cnki.net/kns50/Navigator.aspx?ID=1>) per rendersene conto: dal 1915 al 1949 non sono presenti articoli che, nel titolo, contengano riferimenti alla nozione; dal 1949 al 1978, essa compare solo in 4 pubblicazioni (una uscita nel 1954, due nel 1955 e l'ultima nel 1964, cioè nei – brevi – periodi di formalismo giuridico); con le riforme l'interesse aumenta (1978-1989: 60 articoli, pubblicati per la maggior parte negli ultimi anni '80); c'è un calo di interesse in concomitanza con i fatti di Tian'anmen (1989-1992: 32 articoli, che diventano 94 nel periodo tra il 1992-1995); si assiste poi ad un incremento stabile, di qualche centinaio di articoli l'anno, durante la seconda metà degli anni '90, ma solo in concomitanza con le riforme cui accenniamo nel testo tale incremento diviene esponenziale, fino ad arrivare ai 3182 articoli pubblicati nel periodo 2007-2008, anno in cui entra in vigore la Legge sulla Proprietà.

<sup>42</sup> Si vedano, a titolo di esempio, la Costituzione (中华人民共和国宪法, Zhonghua renmin gongheguo xianfa) del 1954, artt. 10, 13 e 14, la Costituzione del 1975, all'articolo 5; e l'ultima costituzione del periodo maoista, quella del 1978, all'articolo 8.

<sup>43</sup> Secondo un recente studio, tale espressione ricorrerebbe 1259 volte nella legislazione cinese attuale, comprendendo nel calcolo leggi, regolamenti nazionali, regolamenti locali e documenti aventi valore normativo, e in particolare apparirebbe: 2 volte all'interno della Costituzione, 72 volte in leggi ordinarie, 87 volte in regolamenti nazionali e 1098 in altri documenti normativi, non meglio specificati. 黄有丽, ““公共利益”的法律界定”, 学术交流, 2008年4月, 总第169期 第4期, HUANG YOU LI, ““Gonggong liyi” de falü jieding” (La definizione legislativa di “interesse pubblico”),

In particolare, è stato in seguito alla riforma dei diritti reali – e al dibattito legislativo che doveva portare, nel 2004, al riconoscimento costituzionale dell’inviolabilità della proprietà privata<sup>44</sup>, e nel 2007 alla emanazione della prima Legge sulla Proprietà della RPC (中华人民共和国物权法, *Zhonghua renmin gongheguo wuquanfa*) – che l’attenzione per quella che è, oggi, considerata una delle “clausole regine” (帝王条款, *diwang tiaokuan*) del diritto cinese ha raggiunto l’apice<sup>45</sup>: il pericolo, infatti, che la tutela da poco garantita alla proprietà privata divenisse vana, a fronte della possibilità – prevista da entrambe le norme citate<sup>46</sup> – di espropriazioni o requisizioni compiute in nome di un pubblico interesse espresso in termini quanto mai vaghi ha spinto molti giuristi a domandarsi quale fosse, in concreto, il significato attribuito a questa espressione dal legislatore, e quali i soggetti, e i procedimenti, deputati a determinarlo; questo, al fine di evitare che “interesse pubblico” si trasformasse in un:

*“cesto vuoto all’interno del quale si può far rientrare qualsiasi cosa,*

Xueshu jiaotong, vol. 169, n. 4, aprile 2008, p. 35. Ci pare, comunque, che i dati presentati dall’autrice siano da correggere, dal momento che una rapida ricerca sul database dell’Università di Pechino (<http://www.lawinfochina.com>) ci ha permesso di riscontrare come l’espressione 公共利益 (*gonggongliyi*) appaia ben 565 volte all’interno di leggi ordinarie e regolamenti nazionali (contro le 159 indicati nello studio citato), a cui si devono aggiungere le 326 volte in cui, nella stessa tipologia di fonti, appare la forma breve per “interesse pubblico” (公益, *gongyi*). Tra le principali norme in cui ricorre la formula ricordiamo: la Costituzione del 1982 (中华人民共和国宪法, *Zhonghua renmin gongheguo xianfa*), artt. 10, comma 3 e 13, comma 3; i Principi Generali del Diritto Civile (中华人民共和国民法通则, *Zhonghua renmin gongheguo minfa tongze*), del 1986 artt. 7, 49 punto 6, 58 comma 1, 150; la Legge sul Contratto (中华人民共和国合同法, *Zhonghua renmin gongheguo hetongfa*) del 1999, artt. 7, 52 punto 4 e 127; la Legge sulla Proprietà (中华人民共和国物权法, *Zhonghua renmin gongheguo wuquanfa*) del 2007, agli artt. 7, 42 comma 1 e 148; la Legge sulla proprietà intellettuale (中华人民共和国著作权法, *Zhonghua renmin gongheguo zhubuzuoquanfa*) del 2001, all’articolo 4, comma 2; la Legge sul brevetto (中华人民共和国专利法, *Zhonghua renmin gongheguo zhuanyulifa*) agli artt. 5 comma 1, 14, 49 e 52; la Legge penale (中华人民共和国刑法, *Zhonghua renmin gongheguo xingfa*) del 1997, art. 20, comma 1 e 21; la Legge sull’istruzione (中华人民共和国教育法, *Zhonghua renmin gongheguo jiaoyufa*) del 1995, agli artt. 8 comma 1, e 67 comma 2; la Legge sulla procedura civile (中华人民共和国民事诉讼法, *Zhonghua renmin gongheguo minshisusongfa*) del 1991, artt. 213 comma 3, 258 comma 2, 260 comma 2 e 266; la Legge sul procedimento amministrativo (中华人民共和国行政诉讼法, *Zhonghua renmin gongheguo xingzhengfa*) del 1989, all’articolo 44, punto 2.

<sup>44</sup> Vedi Costituzione della Repubblica Polare Cinese Costituzione (中华人民共和国宪法, *Zhonghua renmin gongheguo xianfa*), art. 13, comma 1.

<sup>45</sup> 黄有丽, HUANG YOU LI, *op. cit.*, p. 35.

<sup>46</sup> Vedi Costituzione, artt. 10, comma 3, e 13, comma 3 e Legge sulla Proprietà, art. 42, comma 1.

*uno strumento di cui alcuni individui si possono servire per violare gli interessi di terzi, o perseguire il proprio interesse personale*<sup>47</sup>.

Nel presente lavoro, non approfondiremo le proposte avanzate dai teorici del diritto cinesi per cercare di ridurre l'indeterminatezza tipica del concetto in esame<sup>48</sup>.

Se vi abbiamo qui fatto cenno, è solo per notare come, al di là del punto di vista a partire dal quale esso viene analizzato – segnatamente: la necessità di limitarne la portata, per ridurre il rischio di lesioni arbitrarie ai diritti e agli interessi privati, nel caso degli studi sopra menzionati, o l'esigenza di ampliarne l'ambito di applicazione, ai fini di consentire una maggiore partecipazione dei cittadini alle politiche pubbliche, come nei sempre più numerosi lavori dedicati allo sviluppo delle *public interest litigation* nella Repubblica Popolare – la prospettiva adottata dagli autori cinesi rimane la stessa: una prospettiva tutta occidentale, priva di (quasi) ogni riferimento a quanto i principi di "gong" e "li" hanno rappresentato in Cina, nel remoto passato e in tempi a noi più vicini.

Il ricorso alla storia della filosofia occidentale da parte di tali autori non stupisce, quando si tratti di illustrare le più recenti teorie sull'argomento: le scuole di pensiero oggi più accreditate, nella RPC (quella utilitarista, ad esempio ma anche la scuola processuale, o quella negazionista, per citarne solo alcune<sup>49</sup>) sono, infatti, le stesse che ri-

<sup>47</sup> 黄有丽, HUANG YOULI, *op. cit.*, p. 36, che ripete, senza citarlo, quanto espresso da Mike Feintuck in Mike Feintuck, "The Public Interest' in Regulation", Oxford, Oxford University Press, 2004.

<sup>48</sup> Sull'argomento vedi, tra gli altri, ZHANG LIHONG, "The Latest Development in the Codification of the Chinese Civil Law", *Tulane Law Review*, vol. 83:999, 2009, pp. 222-223; 胡鸿高, "论公共利益的法律界定——从要素解释的路径", *中国法学*, 2008年, 第4期, HU HONGGAO, "Lun gonggong liyi de falü jieding – Cong yaosu jieshi de lujing" (Sul concetto giuridico di pubblico interesse – a partire dall'analisi degli elementi chiave), *Zhongguo faxue*, vol. 4, 2008. Sulla posizione di uno dei più illustri civilisti cinesi riguardo alla necessità di stabilire una dettagliata procedura amministrativa per la determinazione del "pubblico interesse" nei casi concreti, e di dotare le corti del potere di giudicare sul rispetto di tale procedura da parte delle autorità, anche da un punto di vista comparativistico, si veda "王利明谈物权法实施四大动向", "Wang Liming tan Wuquanfa shishi si da dongxiang" (Wang Liming discute delle quattro tendenze nell'applicazione della Legge sulla Proprietà) disponibile su <http://www.dffy.com/faxuejieti/ms/200804/20080403114054.htm> (visto l'ultima volta il 26 novembre 2009).

<sup>49</sup> Si confronti, ad esempio, la classificazione dei diversi modi di intendere il concetto di "pubblico interesse" riportata in 余少祥, "什么是公共利益", 黄金荣 (执行主编) "公益诉讼 (第三辑)", 北京, 中国检察出版社, 2008年, YU SHAOXIANG, "Shenme shi gonggongliyi?" (Che cos'è l'interesse pubblico?), in HUANG JINRONG (zhixing zhubian) "Gongyi susong (disanji)" (Azioni nel pubblico interesse – terza

troviamo in ogni altro Paese del mondo, e non rappresentano che l'ultima tappa di un processo cominciato, in Europa, agli albori del pensiero filosofico e politico<sup>50</sup>.

Un processo che – lo ricordiamo – doveva portare, a partire dal XIX secolo, l'”interesse pubblico” elaborato in seno alla cultura greco-romano-cristiana – ormai divenuto una “ideologia istituzionale”, “fondamento, obiettivo e limite al potere dello Stato”<sup>51</sup> – a diffondersi a livello planetario<sup>52</sup>, e condizionare il modo di rapportarsi al “bene comune” anche in contesti totalmente differenti da quello in cui tale nozione si era sviluppata<sup>53</sup>.

È, invece, quando si tratta di spiegare il significato dei termini che compongono l'espressione “*gonggong liyi*” che l'esclusivo riferimento alle esperienze straniere raggiunge livelli parossistici: risulta difficile, infatti, comprendere la ragione per la quale i giuristi cinesi, per chiarire il senso di parole espresse nella propria lingua, debbano ricorrere all'etimologia dei loro omologhi inglesi (*public*, oppure *interest*)<sup>54</sup>,

pubblicazione), Beijing, Zhongguo Jiancha Chubanshe, 2008, pp. 132-137, e quelle contenute in LESLIE A. PAL e JUDITH MAXWELL, “Assessing the Public Interest in the 21<sup>st</sup> Century: A Framework”, Canadian Policy Research Networks, January 2004, pp. 4-7; JODIE L. HIERLMEIER, “The Public Interest”: Can It Provide Guidance for the ERCB and NRCB?”, 18 J. Env. L. & Prac. 279, August 2008, pp. 283-288; FRANK J. SORAUF, “The Public Interest Reconsidered”, The Journal of Politics, vol. 19, n. 4, Nov. 1957, p. 618 e ss.; o, ancora, la famosa classificazione operata da Cochran nel 1974, in CLARKE E. COCHRAN, “Political Science and “The Public Interest””, The Journal of Politics, Vol. 36, n. 2, May 1974, p. 329 e ss.

<sup>50</sup> LESLIE A. PAL e JUDITH MAXWELL, *op. cit.*, p. 3. In effetti, nozioni affini a quella di “interesse pubblico” sono stati, in occidente, al centro della riflessione filosofica e politica già dall'età classica: to koinè sumphéron di Platone e Aristotele, l'utilità comune di Epicuro, l'utilità della *res publica* di Cicerone, il bene comune tomista o quello del Machiavelli, il bene pubblico secondo Locke e quello secondo Hobbes, la “volontà generale” di Rousseau, l'”interesse nazionale di Sieyès, la “mano invisibile” di Adam Smith, non rappresentano che una parte delle espressioni con cui questo concetto è stato reso nel corso dei secoli. Per un approfondimento sulla genealogia della nozione di interesse generale in Occidente vedi FRANÇOIS RANGEON, “L'idéologie de l'intérêt général”, Paris, Economica, 1986, Parte Prima, pp. 31-194.

<sup>51</sup> F. RANGEON, *op. cit.*, p. 27.

<sup>52</sup> Questo soprattutto in seguito alla diffusione mondiale del modello di Stato, cui in quel periodo era indissolubilmente legata. Per approfondimenti sull'argomento, vedi ancora F. RANGEON, *op. cit.*, p. 196 e ss.

<sup>53</sup> F. RANGEON, *op. cit.*, p. 199 e ss., in cui l'autore nota le caratteristiche peculiari assunte dalla nozione in contesti diversi da quello europeo, con particolare riferimento all'esperienza statunitense e a quella sovietica.

<sup>54</sup> Tra l'altro, attraverso analisi non sempre accurate. Vedi, ad esempio, 余少祥, YU SHAOXIANG, *op. cit.*, p. 137, in cui l'etimologia di *public* viene ricondotta alle parole greche *pubes* (sic) e *koinon*.

o, ancora, citare le corrispondenti voci dell' "Oxford Dictionary of Law"<sup>55</sup>.

Questa mancanza di richiami ai valori autoctoni sarebbe, già di per sé, sorprendente, se riguardasse istituti totalmente ignoti al diritto cinese tradizionale: di norma, infatti, gli autori cinesi non esitano a ricordare il *background* semantico dei caratteri utilizzati per rendere in mandarino i concetti importati dall'occidente, anche quando si tratti di veri e propri neologismi<sup>56</sup>.

Essa, però, diviene addirittura eclatante, a fronte del ruolo centrale rivestito, per secoli, dalle nozioni di "pubblico" e di "interesse" nella riflessione etica, filosofica e politica del Paese di Mezzo: un ruolo, com'è noto, simile, per importanza, a quello giocato dalle stesse nozioni in Occidente, ma all'interno di un contesto culturale e sociale profondamente diverso.

Lasciamo, allora, per un momento la riflessione interna sul valore del concetto di "interesse pubblico", per vedere quale sia stato il significato attribuito a tale espressione nel corso della storia cinese, e in che modo esso abbia influenzato il rapporto tra i cittadini cinesi e l'idea di "bene comune", fino quasi ai nostri giorni.

<sup>55</sup> 潘志玉, "论民法上的公共利益", 政法论丛, 第3期, 2008年6月, Pan Zhiyu, "Lun minfashang de gongongliyi" (L' "interesse pubblico" nel diritto civile), Zhengfa luncong, n. 3, giugno 2008, p. 16.

<sup>56</sup> È questo, ad esempio, il caso del principio di buona fede oggettiva: nonostante, infatti, *chengshi xinyong* (诚实信用的原则) altro non sia che uno dei neologismi creati tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX, per rendere un concetto fino ad allora sconosciuto, gli autori cinesi, nell'illustrarne il significato, amano indugiare sui passi delle opere confuciana, legiste o moiste, che contengono i caratteri da cui è formato. Vedi 张中秋, 陈学超, 王晓丹, 吴金和: "诚信语法的一般理论初探", 江苏警官学院报, 第18卷第3期2003年5月, ZHANG ZHONGQIU, CHEN CUECAO, WANG XIAODAN e WU JINHE: "Chengshi xinyong yu fa de yibanlilun chudan" (Prima indagine teorica generale su diritto e buona fede), Jiangsu Jingguan Xueyuan bao, vol. 18, n. 3, maggio 2003, p. 100; 夏汉明: "诚实信用原则浅析", 武汉市经济管理干部学院学报, 第17卷第4期, 2003年12月 XIA HANMING, "Chengshi xinyong yuanze qianxi" (Analisi del principio di buona fede), Wuhanshi jingji guanli ganbu Xueyuan xuebao, vol. 17, n. 4, dicembre 2003, p. 55; 河旺翔: "对我国诚实信用原则研究现状的评析", HE WANGXIANG, "Dui Woguo chengshi xinyong yuanze yanjiu xianzhuangde pingxi" (La situazione attuale degli studi sul principio di buona fede in Cina), in [http://www.law-lib.com/lw/lw\\_view.asp?no=3382](http://www.law-lib.com/lw/lw_view.asp?no=3382), p. 4; 房丽娟, 郑涛: "中西诚信伦理的主要差异", 天水行学院报, 2004年第3期总第27期, FANG LIJUAN e ZHENG TAO, "Zhongxi chengxin lunli de zhuyao chayi" (Principali differenze etiche del concetto di buona fede in Cina ed Occidente), Tianshui Xinzheng Xueyuan xuebao, vol. 27, n. 3, 2004, p. 27, citati in SIMONA NOVARETTI, *op. cit.*, nota 14, p. 435. Per approfondimenti riguardo alla traduzione in cinese del concetto di buona fede, vedi *ibid.*, pp. 342-355.

## 2.2. Le nozioni di “pubblico” e “interesse” nella Cina classica

Nelle lingue dei Paesi appartenenti alla tradizione giuridica occidentale, l'elemento che, maggiormente, contribuisce a decretare la vaghezza dell'espressione “pubblico interesse”, è di certo la sconcertante gamma di significati riconducibili all'aggettivo “pubblico”.

Tale aggettivo, com'è noto, deriva dal latino “*publicus*”, affine a “*populus*” (popolo)<sup>57</sup>, e pertanto, per estensione, in italiano (ma anche in inglese, o in francese)<sup>58</sup> esso può indicare tanto ciò che concerne, riguarda la collettività (“pubblica utilità”, “quiete pubblica”), quanto ciò che è di tutti (“opinione pubblica”), o, ancora, ciò che è accessibile, a tutti (“luogo pubblico”, “locale pubblico”), e, infine – soprattutto quando “pubblico” è impiegato per segnalare la titolarità di un bene, o di un servizio – ciò che afferisce allo Stato (“scuola pubblica”<sup>59</sup>, “debito pubblico”, “pubblico impiego” ecc.).

A collegare, dal punto di vista semantico, questi – talvolta molto differenti – modi di intendere tale parola, è il loro opporsi, in generale, all'idea di “privato”; ed è interessante notare come proprio il contrasto con il concetto di “privato” (私, *si*) sia uno degli aspetti evocati, anche etimologicamente, dal carattere con cui “pubblico” viene espresso in mandarino, *gong* 公.

Secondo uno dei più antichi dizionari cinesi, il celebre *Shuowen jiezi* (说文解字, I sec. d.C.), *gong* sarebbe, infatti, un carattere complesso, formato da due caratteri più semplici (八 *ba*, dividere e 厶 *si*, privato) che, insieme, gli conferirebbero il significato di “girare la schiena al privato” (背私, *bei si*)<sup>60</sup>.

L'uso del termine *gong*, come quello di *si*, del resto, è documentato fin dalla più remota antichità: in alcune delle poesie contenute nel Classico delle Odi (诗经, *Shi Jing*, circa V secolo a.C.)<sup>61</sup> *gong*, in

<sup>57</sup> Vedi, *sub vocem*, GIACOMO DEVOTO e GIAN CARLO OLI, “Nuovo Vocabolario della Lingua Italiana”; OTTORINO PLANIGIANI, “Vocabolario etimologico della lingua italiana”, Firenze, Le Monnier, 1987.

<sup>58</sup> Cfr., *sub vocem, ibid.*; H.W.F. FOWLER e F.G. FOWLER, “The Concise Oxford Dictionary of Current English”, Oxford, Oxford University Press, 1951; Trésor de la Langue Française, disponibile su <http://atilf.atilf.fr/tlf.htm>. Si noti come, non a caso, il primo significato di “public”, secondo il dizionario francese è “d'État”, mentre nel dizionario Oxford il collegamento con l'idea di Stato appare solo tra le ultime definizioni, al decimo posto.

<sup>59</sup> Per quanto riguarda questo particolare significato, l'esempio è valido solo per la lingua italiana e per quella francese; in Inghilterra, infatti, “public school” indica una istituzione educativa privata, e non gestita dallo Stato, come è invece il caso della “scuola pubblica” italiana e dell’“*école publique*” francese.

<sup>60</sup> Vedi, *sub vocem*, *Shuowen jiezi* 说文解字, consultabile in formato elettronico all'indirizzo: <http://chinese.dsturgeon.net/text.pl?node=26160&if=en&searchu=%E8%AF%9A>.

<sup>61</sup> In realtà la datazione dello *Shijing* è incerta: nonostante, infatti, buona parte

particolare, viene utilizzato per indicare il duca, o il capo del clan principale. Ancora in questo senso concreto esso viene impiegato, sempre in contrapposizione a *si*, per distinguere, nel periodo degli Stati Combattenti (453-221 a.C.), i beni del sovrano da quelli appartenenti ad altri soggetti<sup>62</sup>; tuttavia, è già a partire dall'opera di Confucio (VI sec. a.C.) che, secondo alcuni studiosi, si sarebbe, lentamente, iniziato a delineare il passaggio del significato di "gong" da "duca" o "del duca" a quello di "pubblico" o "comune"<sup>63</sup> in senso etico-politico, per indicare la volontà del sovrano di condividere, di considerare una prospettiva più ampia, che si estendesse oltre lui e la sua famiglia<sup>64</sup>.

Ritourneremo a questi concetti tra poco. Per ora, notiamo come, in realtà, il primo significato collegato a "gong" dal citato dizionario *Shuowen* sia quello di "collettivo" o "comune", inteso, invece, in senso fisico: un'altra lettura dell'etimologia del carattere *gong*, infatti, gli attribuisce l'accezione di "giusta divisione delle cose private", "diviso equamente tra tutti" (平分, *pingfen*)<sup>65</sup>.

Tale interpretazione è avvalorata anche dalla nota frase delle Memorie sui riti (*Liji*, 礼记)<sup>66</sup>:

"Tutto sotto il Cielo è gong" (*Tianxia wei gong* 天下为公),

in cui, secondo i glossatori dell'epoca Han, *gong* sarebbe usato, appunto, come sinonimo dell'omofono *gong* (共), "collettivo"<sup>67</sup>.

delle 305 poesie di cui si compone risalgono, probabilmente, alla prima metà del I millennio, l'opera appare, nella forma che ci è stata tramandata, come un prodotto dell'epoca Han. Si tratta, com'è noto, di un'opera fondamentale della letteratura cinese classica, inclusa, insieme alle Memorie sui riti (礼记, *Liji*), al Classico dei Mutamenti (易经, *Yijing*), al Classico dei Documenti (书经, *Shujing*), e agli Annali delle Primavere e degli Autunni (春秋, *Chunqiu*), tra i Cinque Classici confuciani (五经, *Wu Jing*). Sull'argomento, vedi MARIO SABATTINI e PAOLO SANTANGELO, "Storia della Cina. Dalle origini alla fondazione della Repubblica", Roma, Laterza, 1986, p. 120 e ss.

<sup>62</sup> Hoyt Cleveland Tillman, "Ch'en Liang on Public Interest and Law", Monograph of the Society for Asian and Comparative Philosophy n. 12, Honolulu, Hawaii University Press, 1994, p. 9.

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> HOYT CLEVELAND TILLMAN, *op. cit.*, p. 4.

<sup>65</sup> Vedi ancora, *sub vocem*, *Shuowen jiezi* 说文解字; lo stesso significato è riportato da Bernhardt Karlgren in BERNHARDT KARLGREN, "Analytic Dictionary of Chinese and Sino-Japanese", Paris, Librairie Orientaliste Paul Geunther, 1923, *sub vocem*.

<sup>66</sup> Vedi *supra*, nota 61.

<sup>67</sup> William T. ROWE, "Public sphere in Modern China", *Modern China*, vol. 16, n. 3, Jul. 1990, p. 316. Si noti che questo carattere fa parte dell'espressione "lunga" per indicare "pubblico" in cinese moderno (*gonggong*, 公共).

Solo più tardi, intorno al X secolo dopo Cristo, la parola sarebbe stata collegata all'idea di governo, attraverso un processo singolarmente simile a quello subito dal concetto di "pubblico" in Occidente<sup>68</sup>.

Mizoguchi Yūzō, in uno studio dedicato all'evoluzione di tale nozione in Cina, evidenzia come l'ambiguità di questo termine derivi appunto dal simultaneo uso, nell'antichità, dello stesso aggettivo per indicare due differenti tipi di proprietà: quella "non chiusa", a disposizione di chiunque, e quella posseduta collettivamente dal gruppo, ma sotto il controllo del patriarca e, in ultima analisi, dell'autorità costituita<sup>69</sup>.

Con il periodo Tang sarebbe stato quest'ultimo significato a prevalere, facendo sì che "gong" venisse impiegato, quasi esclusivamente, per riferirsi ad affari, proprietà e personale dell'ormai maturo stato imperial-burocratico<sup>70</sup>.

Le analogie, a livello semantico, tra la "nostra" idea di pubblico e quella cinese sono, fin qui, sorprendenti.

Per comprendere in che modo, a partire da significati apparentemente molto simili, l'Occidente e la Cina siano arrivati a visioni (almeno fino a tempi recenti) così diverse del rapporto tra integrità dei diritti privati e bene collettivo e, più in generale, tra interesse privato e interesse pubblico, è dunque necessario andare oltre il mero dato linguistico, per analizzare l'evoluzione subita da questi concetti nella storia del pensiero filosofico, e politico, cinese.

*Gong* e *si*, infatti, non sono solo due aggettivi. Essi costituiscono anche i termini di una delle polarità che ha maggiormente infervorato il dibattito tra gli autori neoconfuciani per secoli: quella tra "altruismo" (公心, *gong xin*, 无私, *wusi*, lett.: non privato) ed "egoismo" (私心, *si xin*, 私意, *si yi* 私意).

Abbiamo sopra accennato al processo che doveva portare *gong* – proprio in epoca pre-Song, nel periodo in cui "pubblico" comincia ad essere più strettamente legato all'ambito ufficiale dello Stato – a trasformarsi in un principio di etica sociale. È però con lo sviluppo del neoconfucianesimo che tale principio, in un primo tempo applicabile solo al sovrano e ai suoi ufficiali, diviene una delle basi su cui

<sup>68</sup> Sui paralleli tra i significati del termine inglese "public" e quello cinese "gong", vedi *ibid.*, p. 314 e ss.

<sup>69</sup> 溝口雄三: "中国における公私概念の展開", MIZOGUCHI YŪZŌ, "Chugoku ni okeru ko shi gainen no tenkai" (Lo sviluppo dei concetti di pubblico e privato in Cina), *Shisō*, n° 669, (1980), p. 19, citato in WILLIAM T. ROWE, *op. cit.*, p. 317.

<sup>70</sup> DAVID L. MC MULLEN, "Views of the State in Du You and Liu Zongyuan", in Stuart Schram (ed.), "Foundations and Limits of State Power in China", London and Hong Kong, School of Oriental and African Studies and Chinese University of Hong Kong, 1987, pp. 74-75; cfr. anche WILLIAM T. ROWE, *op. cit.*, p. 317.

fondare l'auto-coltivazione dell'élite in generale<sup>71</sup> e, da qui, lo standard per valutare le scelte morali di ciascun individuo.

Del resto, l'affermarsi di una dottrina per la quale "le intenzioni egoistiche (*siyi*, 私意) ci separano dagli interessi più ampi, e causano una separazione tra il sé e le altre cose"<sup>72</sup>; "la persona egoista non capisce che è già parte di una entità più ampia", che "l'universo e tutte le cose formano un corpo solo"<sup>73</sup>; secondo cui solo "il saggio realizza una mente pubblica (*公心*, *gongxin*) [...] e, come esito, ogni cosa occupa il suo posto"<sup>74</sup>, non poteva che portare ad una svalutazione di tutto ciò che avesse a che fare con i bisogni, gli interessi o i desideri più immediati dell'individuo, mentre l'adempimento, da parte del singolo, dei doveri connessi al proprio ruolo sociale prendeva il sopravvento su qualsiasi altra considerazione.

Per dirlo con una delle più famose massime della corrente che ha rappresentato l'ideologia del potere fino al fine dell'Impero, quella neoconfuciana ortodossa:

"il bene è materia pubblica di tutta la collettività, non è questione privata di un individuo" (*Shan shi dajia gong gongti, bu shi yi ren zi si ti*, 善是大家公共体, 不是一人自私体)<sup>75</sup>.

All'antitesi tra *gong* e *si*, sempre secondo gli insegnamenti confuciani, corrispondeva poi un'altra polarità: quella tra i principi di *yi* (义, rettitudine, giustizia) e *li* (利, interesse), tradizionalmente inteso dai seguaci della *Rujia* come interesse egoistico<sup>76</sup>.

Vale la pena soffermarsi su quest'ultimo carattere, che fa parte di quelli utilizzati per rendere, in cinese, il concetto di "interesse pubblico" (ricordiamo: 公共利益 *gonggong liyi*): *li*, 利 dal punto di vista etimologico, è costituito da 禾 (*he*), grano e 刀 (*dao*), coltello,

<sup>71</sup> HOYT CLEVELAND TILLMAN, *op. cit.*, p. 4.

<sup>72</sup> 朱子全书 *Zhuzi quanhu* (Opera completa del Maestro Zhu), 44: 12, citato da DONALD J. MUNRO, *op. cit.*, p. 180.

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> 二程全书 *Er Cheng quanshu* (Opera completa dei fratelli cheng), *Yishu*, 15: 146, *ibid.*, p. 180.

<sup>75</sup> DONALD J. MUNRO, *op. cit.*, p. 182.

<sup>76</sup> DAVID HALL e ROGER AMES, "Thinking Through Confucius", Albany, State of New York Law Press, 1987, p. 93. È bene, tuttavia, ricordare come non tutte le scuole di pensiero coeve condividessero con il confucianesimo la svalutazione della nozione di "interesse": i Moisti, ad esempio, davano al concetto un'interpretazione positiva, molto più vicina all'"interesse generale" di cui parleremo in questo studio che all'idea di "interesse egoistico" divenuta dominante nei secoli seguenti. Per una sintetica introduzione al pensiero moista, vedi ANGUS C. GRAHAM, "La ricerca del Tao. Il dibattito filosofico nella Cina classica", Vicenza, Neri Pozza, 1999, p. 39 e ss.

“mietere il grano con un coltello” e quindi, per estensione, assume il significato di “profitto”, “beneficio”<sup>77</sup>.

Anche questo termine, come gli altri esaminati, compare molto presto negli scritti confuciani<sup>78</sup>, dove è utilizzato quasi sempre in accezione negativa, a indicare gli obiettivi egoistici di individui, o di gruppi; a tale proposito, giova notare come gli stessi autori, quando gli scopi dei singoli dovevano, invece, essere presentati come positivi, non si riferissero ad essi in termini di “interessi” ma, piuttosto, in quelli di “adempimento dei doveri”<sup>79</sup>.

Il concetto di “interesse” (*li*), in questo senso, era spesso accostato a quello di “privato” (*si*), così come quello di “pubblico” (*gong*) era associato a *yi* (giustizia). In base all’etica confuciana, infatti, solo l’uomo da poco, lo *xiaoren* (小人), mirava, attraverso le proprie azioni, ad ottenere il proprio interesse personale, *sili* (私利); al contrario, il *junzi* (君子), il “nobile”, anche in senso morale, si doveva distinguere per la sua ricerca di *gong* e *yi*<sup>80</sup>.

Secondo Mizoguchi Yūzō, il successo conosciuto in Cina dal marxismo non sarebbe che la logica conclusione dell’evoluzione – qui sopra brevemente descritta – subita dalle nozioni di *gong* e *si* nella Cina tradizionale. La trasformazione di *gong* in un principio morale avrebbe, infatti, limitato la simpatia per l’“interesse privato” al punto da svalutare anche tutti gli altri concetti afferenti alla sfera personale del cittadino: tra gli altri, quelli di libertà e diritti individuali<sup>81</sup>.

Vedremo tra poco come, in effetti, il radicale cambiamento ideologico avvenuto nel XX secolo non abbia, sostanzialmente, mutato il modo di concepire il rapporto tra gli interessi, in Cina.

<sup>77</sup> Di significato analogo è il secondo carattere utilizzato per rendere il concetto di “interesse” in cinese moderno (利益 *liyi*): *yi* 益, formato da 水 (*shui*), acqua e 皿 (*min*) vaso, rappresenta, infatti “un vaso così colmo d’acqua da traboccare”, e pertanto profitto, surplus. Cfr., *sub vocem*, Dr. L. WIEGER, “Chinese Characters: Their Origin, Etymology, History, Classification and Signification; A thorough study from Chinese documents”, New York, Dover Publications, 1965.

<sup>78</sup> Già a partire dai Dialoghi di Confucio (论语 *Lunyu*), dove il termine compare in: Liren (里仁): 1, 12, 16; Zihan (子罕): 1; Zilu (子路): 17; Xianwen (憲問): 12; Wei Lingong (衛靈公): 10; Yang Huo (陽貨): 18; Yao yue (堯曰): 2.

<sup>79</sup> DONALD J. MUNRO, *op. cit.*, p. 180.

<sup>80</sup> DAVID HALL e ROGER AMES, *op. cit.*, p. 93, citati anche da Randall P. Peerenboom in Randall P. Peerenboom “Rights, Interests, and the Interest in Rights in China”, 31 *Stan. J. Int’L.* 359, Summer 1995, p. 365.

<sup>81</sup> 溝口雄三, MIZOGUCHI YŪZŌ, *op. cit.*, citato da Hoyt Cleveland Tillman in Hoyt Cleveland Tillman, *op. cit.*, p. 4. Sul rapporto tra moralità pubblica (公德) e privata (私德) nella dottrina confuciana, si veda, in generale, 崔大华, “儒学的一种缺陷: 私德与公德”, *文史哲*, 2006 年, 第1 期, CUI DAHUA, “Xuxue de yi zhong querou: side yu gongde” (una debolezza del confucianesimo: la moralità pubblica e la moralità privata), *Wenshizhe*, n. 1. 2006, p. 31 e ss.

L'affermazione dell'illustre studioso giapponese ci permette, qui, di ribadire la portata innovativa dell'argomento di cui intendiamo occuparci in questo studio, le *gongyi susong*; azioni, lo ricordiamo, che si propongono di tutelare l'interesse generale proprio a partire dalla difesa del (per secoli negletto) interesse dei singoli.

Per tornare alla Cina classica, alla stregua dell'interesse privato era poi, come dicevamo, considerato anche l'interesse di gruppo, in particolare quando il gruppo in questione non fosse costituito in forma gerarchica (come, ad esempio, il clan), ma formato da pari.

Il generale atteggiamento di diffidenza, quando non di aperta ostilità<sup>82</sup>, nei confronti di tale forma di associazione (definita come "*dang*" 党, fazione, partito, in senso blandamente negativo) si basava, infatti, sulle stesse premesse metafisiche su cui era fondato il biasimo verso le pretese individuali: in nessun caso, secondo la dottrina (neo)confuciana, il bene superiore del tutto organico avrebbe potuto essere subordinato a quello di una qualsiasi frazione di esso<sup>83</sup>.

Ma chi stabiliva cosa fosse, concretamente, questo "bene superiore", il "grande bene pubblico" (大公, *da gong*)? Come potevano le singole parti del tutto (individui o insiemi di essi, comunque concepiti) evitare l'accusa di egoismo, ed essere sicure di agire in vista dell'interesse generale?

La ricetta era semplice: bastava adeguarsi al volere del sovrano, l'unico che, per definizione, avesse "il bene del più grande numero in mente". Solo l'interesse imperiale era, infatti, considerato compatibile con il più alto bene pubblico; la disciplina, l'emulazione delle scelte morali dell'imperatore divenivano dunque la chiave per non lasciarsi distrarre dagli istinti egoistici ed adempiere ai propri doveri nei confronti della collettività, in vista del bene supremo (*da gong* 大公)<sup>84</sup>.

<sup>82</sup> In realtà, il biasimo nei confronti dei gruppi non è stato costante nel corso dei secoli, e presso tutti i pensatori appartenenti alla corrente ortodossa neoconfuciana. In proposito si veda, ad esempio, la posizione favorevole a questo tipo di associazioni (quando formate da *junzi*, e non da *xiaoren*) espressa, nell'XI secolo, da Ouyang Xiu nel memoriale intitolato "Sulle fazioni" ("朋党论", "Pengdang lun") citato da Joseph Fewsmith, "From Guild to Interest Group: the Transformation of Public and Private in Late Qing", in R. Ampalavanar Brown, "Chinese Business Enterprise. Critical Perspective on Business and Management", London, Routledge, 1996, p. 229 e ss.. Ouyang Xiu è inoltre uno dei pensatori Song che maggiormente si sono dedicati allo studio del concetto di pubblico interesse. Sull'argomento, vedi HOYT CLEVELAND TILLMAN, *op. cit.* pp. 43-46.

<sup>83</sup> DONALD J. MUNRO, *op. cit.*, p. 187.

<sup>84</sup> Interessante, a questo proposito, è leggere il documento, citato ancora da Munro, emanato, nel 1724, dal quarto sovrano Qing (il terzo di questa dinastia a regnare sulla Cina), l'imperatore Yongzheng, documento che si pone come risposta,

Per dovere di completezza, è necessario precisare come i criteri sopra riportati, allo stesso modo della rigida contrapposizione tra “pubblico” e privato, non fossero condivisi da tutti i filosofi neo-confuciani, ma solo da quelli appartenenti alla corrente ortodossa.

Già a partire dalla dinastia Song, ma con più vigore tra il XVI e il XVIII secolo – epoca, com'è noto, di grandi trasformazioni sociali ed economiche<sup>85</sup> – si assistette al tentativo, da parte di alcuni pensatori, di riabilitare le nozioni di profitto materiale e interesse personale, al fine di riconciliare i “desideri umani” (人欲, *renyu*) con il “principio celeste” (天理, *Tianli*)<sup>86</sup>.

Si trattò, per la maggior parte, di posizioni minoritarie, ma spesso di straordinaria modernità: interessante, per la nostra prospettiva, è ad esempio l'affermazione del filosofo Chen Liang (1143-1194), secondo la quale proprio la legge sarebbe stato lo strumento necessario a trasformare l'interesse privato in interesse pubblico<sup>87</sup>.

Queste riflessioni dovevano portare, come nota ancora il profes-

settecento anni dopo, a quanto sostenuto da Ouyang Xiu nella sua opera “Sulle fazioni” (vedi *supra*, nota 79) e che, provocatoriamente, reca lo stesso titolo. In esso l'imperatore – accusato dai suoi detrattori di essere asceso al trono attraverso la violenza e l'inganno – si scaglia contro chiunque abbia uno “spirito fazioso” (in pratica: di sfida all'autorità costituita), chiarendo come “l'unico oggetto dell'amore e dell'odio del sovrano sia il più grande bene pubblico, e null'altro”, e che “se il sovrano sceglie un'opinione, essa sarà direttamente compatibile con il più grande bene pubblico”. “Tà Ch'ing shih tsung hien (Yung-cheng) Huang-ti shih-lu” (Vere cronache dell'imperatore Yongzheng), Taipei, 1964, pp. 343-344, citato da DONALD J. MUNRO, *op. cit.*, p. 187. Sull'argomento, vedi anche FREDERIC, JR. WAKEMAN, “Boundaries of the Public Sphere in Ming and Qing China”, *Deadalus*, 1998, nota 38.

<sup>85</sup> Sull'argomento, vedi MARIO SABATTINI e PAOLO SANTANGELO, “Storia della Cina. Dalle origini alla fondazione della Repubblica”, Roma-Bari, Laterza, 1986, p. 558 e ss.

<sup>86</sup> WILLIAM T. ROWE, *op. cit.*, p. 317.

<sup>87</sup> HOYT CLEVELAND TILLMAN, *op. cit.*, p. 3. La frase a cui qui si riferisce (senza peraltro citarne i riferimenti) il professor Tillman proviene dal saggio “人法” (*renfa*), scritto da Chen Liang in occasione dell'esame per divenire *jinsbi* (进士) e riportato solo in un raro libro di epoca tardo-Song; nel 1987, tale saggio è stato inserito da Deng Guangming all'interno della raccolta completa delle opere del filosofo. Ringrazio il prof. Tillman per la disponibilità e le preziose informazioni, che mi hanno consentito di reperire il testo originale e di citarlo all'inizio di questo lavoro; ringrazio inoltre il prof. Scarpari, per avermi aiutata a renderlo correttamente in italiano. Vedi 邓广铭, “陈亮集”, 北京, 中华书局 1987年, DENG GUANGMING, “Chen Liang ji”, Beijing, Zhonghua shuju, 1987, p. 124. Sul pensiero di Chen Liang riguardo al ruolo rivestito dalla legge nell'armonizzare l'interesse privato con l'interesse pubblico vedi anche 朱晓鹏, “论陈亮事功主义伦理思想的基本特征”, 杭州师范学院学报(社会科学版) 2005年, 第3期, ZHU XIAOPENG, “Lun Chen Liang shigong zhuyi Lun Li Sixiang de Ji Ben Tezheng” (Analisi sulle principali caratteristiche dell'etica utilitarista di Chen Liang), Hangzhou shifan xueyuan xuebao (shehui kexue ban), n. 3, 2005, p. 49.

sor Mizoguchi<sup>88</sup>, al riemergere, in particolare alla fine dell'epoca Qing, di una nozione di "pubblico" alternativa a quella ufficiale e più vicina all'originaria idea di "collettivo", la "somma armonizzata degli interessi personali di tutti i membri della collettività"<sup>89</sup>; nello stesso periodo, secondo altri studiosi, il termine avrebbe poi assunto anche una valenza politica, per indicare la "società" come soggetto distinto, e talvolta contrapposto, allo Stato<sup>90</sup>.

Quali che fossero, comunque, le potenzialità legate alla "nuova" concezione di *gong*<sup>91</sup>, la Storia avrebbe presto preso un'altra dire-

<sup>88</sup> 溝口雄三, MIZOGUCHI YŪZŌ, *op. cit.*, pp. 25-32. Si noti che è proprio questa la definizione attualmente riportata in numerosi studi cinesi dedicati al pubblico interesse. Vedi, ad esempio: 潘志玉, PAN ZHIYU, *op. cit.*, p. 16; 张千帆, "“公共利益”是什么? 社会功利主义的定义及其宪法上的局限性" (che cos'è l'interesse pubblico? La definizione dell'utilitarismo sociale e i suoi limiti costituzionali), *法学论坛*, 第20卷, 第1期, 2005年1月5日, ZHANG QIANFAN, "“Gonggong liyi shi shenme? Shehui gonglizhuyi de dingyi ji qi Xianfa shang de juxianxing”, *Faxue Luntan*, vol. 20, n. 1, 5 gennaio 2005, p. 29.

<sup>89</sup> A tale proposito, William Rowe evidenzia, ad esempio, come, intorno al XVIII secolo, esistessero diversi usi di *gong* in competizione, o addirittura in conflitto, operanti simultaneamente in Cina. Nei documenti ufficiali del diciottesimo secolo *gong* viene, infatti, tanto usato con il significato di "governativo" (come in *gongwen*, 公文 - documento statale), quanto per riferirsi alla generalità dei cittadini (i "pubblici proclami", 公布 *gongbu*, ad esempio, erano letti "pubblicamente"), mentre gli amministratori si dichiaravano sensibili alla "pubblica critica" (*gongping*, 公评) e all'opinione pubblica (公论). WILLIAM T. ROWE, *op. cit.*, p. 317 e ss.

<sup>90</sup> William T. Rowe cita, a questo proposito, l'uso di *gong* da parte del famoso riformatore cinese Liang Qichao (梁啟超, 1873-1929). Vedi WILLIAM T. ROWE, *op. cit.*, p. 319. Sull'emancipazione di *gong* dall'esclusiva identificazione con l'amministrazione burocratica, legata all'emergere di un nuovo concetto di società e alla legittimazione delle gilde quali gruppi di interesse agenti in un'arena politica pluralistica, vedi anche JOSEPH FEWSMITH, *op. cit.*, p. 238 e ss.; sull'uso di *gong* come "pubblico interesse", opposto all'interesse della dinastia regnante, vedi anche MARIANNE BASTID, "Official Conceptions of Imperial Authority at the End of Qing Dynasty". Sulla nota distinzione, nella società Qing, tra ambito ufficiale (*guan* 官), pubblico (*gong* 公) e privato (*si* 私), suggerita da Mary Ranking esaminando i testi dell'epoca, vedi MARY BACKUS RANKIN, "Elite Activism and Political Transformation in China: Zhejiang Province, 1865-1911", Stanford, Stanford University Press, 1986, pp. 15-16, e, della stessa autrice, "Some Observations on a Chinese Public Sphere", *Modern China*, vol. 19, n. 2, April 1993, p. 160 e ss. Riguardo alla stessa tripartizione vedi anche Frederic, Jr. Wakeman, *op. cit.*, che nota però come, nonostante essa, resti difficile ipotizzare l'emergere di una genuina sfera pubblica nella Cina tradizionale, dato che in tale contesto - per ragioni ideologiche e politiche - sarebbe continuata a mancare una vera e propria separazione tra individuo e società. Le tre sfere in questione, pur separate dal punto di vista funzionale, secondo l'autore sarebbero dunque rimaste come "ammucchiate" l'una dentro l'altra, soffocando lo spirito pubblico e indebolendo l'espressione civica. Vedi Frederic, JR. WAKEMAN, *op. cit.*, in fine.

<sup>91</sup> Secondo alcuni, essa avrebbe, ad esempio, costituito uno dei segnali dell'emergere di una società civile nella Cina tardo imperiale. Sull'argomento vedi, in ge-

zione: con la prima modernizzazione Qing, e – ancora maggiormente – con l'avvento della Repubblica e la presa del potere da parte del Guomindang, si doveva assistere, infatti, al drammatico tentativo di espansione del governo centrale, e alla parallela riappropriazione di *gong* da parte dell'autorità costituita<sup>92</sup>.

Del resto, era proprio il legame con l'amministrazione dello Stato a caratterizzare il concetto di pubblico affermatosi, in quegli anni, nei sistemi giuridici che i riformatori cinesi si proponevano di imitare<sup>93</sup>.

Le idee arrivate da Occidente a cavallo tra il XIX e il XX secolo, in questo senso, non potevano che fornire nuove giustificazioni teoriche alla tradizionale interpretazione confuciana dei rapporti tra individuo e società, e tra pubblico e privato.

Se, in generale, nel recepire gli istituti stranieri:

*“modern Chinese political thinkers chose both from their tradition and from the West those ideas [...] that served their needs, and [...] modified the foreign ideas to fit their familiar pattern of thought”*<sup>94</sup>,

nel caso in questione l'aggiustamento non doveva richiedere molti correttivi: l'idea liberale di un interesse generale centralizzato, monopolizzato dallo Stato e nettamente separato dall'interesse privato si adattava perfettamente, infatti, a quello che abbiamo visto essere stata, per secoli, l'interpretazione ortodossa di *gong*.

Tale interpretazione, rielaborata attraverso le dottrine straniere, era destinata, dunque, a sopravvivere alla fine dell'Impero, e a divenire parte integrante dell'ideologia nazionalista prima, e comunista poi, animando il discorso sugli interessi fino, almeno, al periodo delle riforme.

Vediamo ora, rapidamente, in che modo si sia articolato il rapporto tra profitto privato e bene pubblico durante l'epoca maoista, e

nerale, i lavori sopra citati, e gli atti del convegno su “Public Sphere/Civil Society in China?” tenutosi presso la University of California, Los Angeles nel maggio del 1992, e pubblicati in *Modern China*, vol. 19, n. 2, April 1993, p. 107 e ss.

<sup>92</sup> WILLIAM T. ROWE, *op. cit.*, p. 326. Sull'argomento si vedano anche le analisi di David Strand e R. Keith Schoppa in DAVID STRAND, “Rickshaw Beijing: City People and Politics in 1920s China”, Berkeley, University of California Press, pp. 222-224, e R. KEITH SCHOPPA, “Chinese Elites and Political Change: Zhejiang Province in the Early Twentieth Century”, Cambridge, Harvard University Press.

<sup>93</sup> Ad esempio nel sistema tedesco. Per un cenno al ruolo attribuito al concetto di pubblico interesse dalla *interessenjurisprudenz* vedi RAJEEV DHAVAN, *op. cit.*, p. 20. Più in generale, sul legame stabilito tra la nozione liberale di pubblico interesse e quella di Stato, vedi ancora F. RANGEON, *op. cit.*, p. 196 e ss.

<sup>94</sup> DEBORAH CAO, “Chinese Law. A Language Perspective”, Aldershot, Ashgate, 2004.

in quale direzione esso si sia evoluto a partire dai primi anni '80 del XX secolo; ciò ci permetterà di inserire nel contesto appropriato il movimento delle "azioni nel pubblico interesse" cinesi.

### 2.3. Il discorso sugli interessi nella Cina maoista

Come nota Donald Munro<sup>95</sup>, almeno fino alla morte di Mao Zedong, il discorso sugli interessi nella Repubblica Popolare ha preso le mosse dalle categorie enumerate dal Grande Timoniere nel celebre intervento "Sulla giusta soluzione delle contraddizioni in seno al popolo", del 27 febbraio 1957<sup>96</sup>.

È, infatti, in questo discorso – non a caso pronunciato a pochi mesi dalla rivoluzione ungherese – che viene proposta la distinzione tra interessi individuali, collettivi e statali che ancora oggi, nella Cina continentale, costituisce la tassonomia di riferimento in tale ambito.

Per citare le parole del presidente Mao:

*"Il nostro governo popolare è un governo che rappresenta effettivamente gli interessi del popolo e che serve il popolo; tuttavia, fra esso e le masse popolari si manifestano ugualmente alcune contraddizioni. Queste contraddizioni comprendono le contraddizioni tra gli interessi dello Stato e gli interessi collettivi da una parte e gli interessi individuali dall'altra, le contraddizioni tra la democrazia e il centralismo, fra dirigenti e diretti [tra chi dirige e chi è diretto, N.d.A.] e le contraddizioni che derivano dallo stile di lavoro burocratico di alcuni lavoratori dell'apparato statale nei loro rapporti con le masse"*<sup>97</sup>.

Mao definisce tali contraddizioni come "in seno al popolo"; contraddizioni, cioè, "non antagoniste", ma che "esistono sulla base della fondamentale identità degli interessi del popolo"<sup>98</sup>. Nondimeno, egli riconosce che esse possano portare a situazioni di conflitto; ed è pro-

<sup>95</sup> DONALD J. MUNRO, *op. cit.*, p. 187.

<sup>96</sup> Si tratta, com'è noto, del discorso pronunciato da Mao, in quella data, davanti all'undicesima sessione allargata della Conferenza Suprema dello Stato (最高国务会议, *Zuigao guowu huiyi*) e pubblicato, con alcune aggiunte, qualche mese più tardi sul *Renmin ribao*. Vedi 毛泽东, "关于正确处理人民内部矛盾的问题", *人民日报*, 1957年6月19日, MAO ZEDONG, "Guanyu Zhengque chuli renmin neibu maodun de wenti" (Sul problema della giusta soluzione delle contraddizioni in seno al popolo), *Renmin ribao*, 19 giugno 1957.

<sup>97</sup> "Sulla giusta soluzione delle contraddizioni in seno al popolo", di cui è disponibile traduzione in lingua italiana, tratta da "Opere di Mao Tse-tung", Milano, Edizioni Rapporti Sociali, 1994, Libro 14, su [http://www.bibliotecamarxista.org/Mao/libro\\_14/sull\\_sol\\_cd\\_sen\\_pop.pdf](http://www.bibliotecamarxista.org/Mao/libro_14/sull_sol_cd_sen_pop.pdf). Le frasi citate tra virgolette si trovano a p. 95 e 96 del documento cartaceo, p. 1 e 2 di quello elettronico.

<sup>98</sup> *Ibid.*

prio sulle (potenziali) situazioni di conflitto, che si concentra la riflessione maoista riguardo al rapporto tra gli interessi<sup>99</sup>.

A tale proposito, è interessante notare come il pensiero maoista – a differenza di quello stalinista<sup>100</sup> – non abbia mai negato, in linea di principio, il diritto dell'individuo a soddisfare i propri bisogni materiali; al contrario, lo stesso Mao si trovò spesso a dichiarare, con una massima che riprende, rovesciandolo, un motto confuciano:

*“non è possibile essere totalmente orientati al pubblico, senza spazio per il privato”* (没有什么大公, 无私 *meiyou shenme da gong, wusi*)<sup>101</sup>.

Cosa accadeva, però, quando il bene perseguito dal singolo si trovava in contrasto con quello generale, o – almeno – con la percezione che del bene generale aveva l'autorità costituita?

In tali situazioni, i criteri ritornavano quelli di sempre, e si riproponeva la tradizionale distinzione tra grande bene pubblico (*da gong*, 大公) e profitto privato (*sili*, 私利); una distinzione identica, nella sostanza, a quella operata, per secoli, sulla base dei principi confuciani, ma letta ora in chiave marxista, come espressione dell'opposizione tra egoismo capitalista, e altruismo socialista<sup>102</sup>.

Se ai singoli veniva richiesto di abbandonare ogni sentimento e tendenza individualista – intesi come desiderio di separarsi dal gruppo e ottenere il proprio profitto materiale, retaggio del passato feudale e capitalista – agli stessi gruppi non era destinato un trattamento diverso, in particolare quando l'interesse da essi perseguito fosse giudicato in contrasto con quello della più grande unità<sup>103</sup>.

Come nel periodo imperiale, i gruppi “illegittimi” (cioè portatori del tipo di interesse “sbagliato”) venivano considerati “fazioni” (*xiao tuanti*, 小团体 o *zongpai* 宗派) e accusati di rappresentare “interessi collettivi minori” (*xiao jiti liyi*, 小集体利益); a quest'ultima accusa era poi collegata quella di essere individualisti e – di conseguenza – capitalisti<sup>104</sup>.

I tre tipi di interessi – individuali, collettivi, e statali – che abbiamo visto essere alla base della classificazione maoista non erano, dunque, posti su un piano di parità: in caso di conflitto, l'interesse

<sup>99</sup> DONALD J. MUNRO, *op. cit.*, p. 188.

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> 毛泽东思想万岁, 北京, 1969 “Mao Zedong sixiang wansui” (Lunga vita al pensiero di Mao Zedong), Beijing, 1969, citato in DONALD J. MUNRO, *ibid.*

<sup>102</sup> DONALD J. MUNRO, *op. cit.*, pp. 188-189.

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 189.

<sup>104</sup> *Ibid.*

statale doveva prevalere su tutti gli altri, perché lo Stato "rappresenta gli interessi di tutto il popolo"<sup>105</sup>.

Le somiglianze tra questi atteggiamenti e quelli che abbiamo visto aver caratterizzato la Cina classica sono a dir poco sorprendenti, anche per quanto riguarda il linguaggio. Ad esempio, la persona che, posta davanti a una scelta, fosse stata in grado di anteporre l'interesse di tutto il popolo a quello personale o del proprio gruppo, veniva detta "avere il concetto del tutto (整体观念, *zhengti guannian*) in mente", e definita con la stessa espressione utilizzata durante l'Impero, per indicare l'altruismo: "*dagong wusi*" (大公, 无私), letteralmente: "grande pubblico, non privato"<sup>106</sup>.

Il messaggio, nonostante il radicale mutamento di ideologia, rimaneva identico al passato: dal momento che il Centro ha sempre, per definizione, l'interesse del più grande numero in mente, l'unico modo per evitare l'egoismo è quello di accettare totalmente le sue valutazioni<sup>107</sup>.

Obbedienza e disciplina, in quest'ottica, divenivano elementi chiave per essere considerati "servitore del popolo" (为人民服务, *wei renmin fuwu*)<sup>108</sup>, mentre l'"essere altruista" veniva annoverato, in alcune province, tra i criteri da soddisfare per essere accettati quali membri del partito<sup>109</sup>.

Gli standard sopra riportati non valevano, comunque, solo per gli iscritti al PCC: anche i comuni cittadini dovevano "imparare dal compagno Lei Feng" (向雷锋同志学习, *xiang Lei Feng tongzhi xuexi*)<sup>110</sup>, e mettere al primo posto l'interesse della collettività, intesa nel senso più ampio, conformandosi alle scelte del potere.

<sup>105</sup> *Ibid.*

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 190.

<sup>107</sup> *Ibid.*, p. 190.

<sup>108</sup> Su questo slogan, che godette di particolare fortuna durante l'epoca maoista, vedi più in dettaglio: STEFANIA STAFUTTI e GIANMARIA AJANI, "Colpirne uno per educarne cento. Slogan e parole d'ordine per capire la Cina", Torino, Einaudi, 2008, p. 8 e ss.

<sup>109</sup> Donald Munro cita, a tale proposito, il "Manuale per l'educazione dei membri del partito", pubblicato dal quartier generale del PCC del Liaoning nel 1956. In questo manuale la capacità dei membri del Partito di adeguarsi spontaneamente al volere di quest'ultimo veniva ricondotta a tre ragioni, una delle quali era, appunto, il fatto di essere divenuti altruisti (*dagong wusi*), mentre l'altruismo rappresentava il quinto degli otto requisiti fondamentali, per essere ammessi a far parte del PCC. Sull'argomento, vedi più in dettaglio DONALD J. MUNRO, *op. cit.*, p. 190. e ss.

<sup>110</sup> Per dettagli sulla figura di Lei Feng, utilizzata negli anni '60 come simbolo del concetto di "tutto" nel senso di accettazione di regole e disciplina, preso ad esempio, dopo la morte di Mao, per contrastare la Banda dei Quattro e oggi considerato come "prototipo" del costruttore della società armoniosa auspicata dall'attuale leadership cinese, vedi STEFANIA STAFUTTI e GIANMARIA AJANI, *op. cit.*, p. 38 e ss.

Solo l'interesse del Partito (come, in passato, quello dell'Imperatore) coincideva infatti con quello del popolo tutto intero, e solo ad esso – non ai singoli, o ai gruppi – spettava il giudizio su quali fossero i “bisogni fondamentali” (根本利益, *genben liyi*) dei cittadini, e su quali dovessero essere i modi per soddisfarli<sup>111</sup>.

Ancora una volta, la via per essere altruisti, e “condurre una vita al servizio del popolo”, passava attraverso la totale osservanza delle regole (o dei precetti) posti dal potere; i documenti dell'epoca, conseguentemente, non esitano a descrivere il concetto, quasi mistico, del “tutto” (*zhengti*, 整体):

*“come collegato all'accettazione della catena di comando, con i livelli inferiori che obbediscono al livello superiore, e gli organi locali che obbediscono al centro”*<sup>112</sup>.

Un definizione che, di certo, sarebbe piaciuta al filosofo Zhu Xi.

#### 2.4. *Dalle riforme degli anni '80 ai giorni nostri: verso un interesse pubblico pluralista?*

Abbiamo visto, nei paragrafi precedenti, come l'atteggiamento dominante nei confronti dell'interesse pubblico e dei suoi rapporti con il privato sia stato – per tutta la durata della storia cinese, e a dispetto delle diverse ideologie succedutesi nel tempo – caratterizzato da una notevole continuità: la stessa idea di un “*gonggong liyi*” monolitico, centralizzato e appannaggio dell'autorità costituita, affermata nella Repubblica Popolare fino alla morte di Mao si trova, del resto, perfettamente in linea con l'immagine del bene comune che, a partire da presupposti dottrinali totalmente diversi, era arrivata a consolidarsi durante l'Impero.

A modificare, dopo secoli, i rapporti tra gli interessi, riconoscendo una funzione sociale anche all'interesse privato, dovevano intervenire le riforme degli anni '80.

È interessante notare come, già a pochi anni dall'inizio del movimento di “riforma e apertura” (改革开放, *gaige kaifang*), qualche studioso cinese abbia cominciato a evidenziare i rischi di un pubblico interesse definito in modo univoco, e a riconoscere, apertamente, il valore di un approccio pluralista.

<sup>111</sup> DONALD J. MUNRO, *op. cit.*, p. 193, che nota come, nei primi anni '60, fossero, ad esempio, considerati agire contro gli interessi fondamentali dei contadini gli agricoltori che, nel programmare la propria produzione, non avessero tenuto in considerazione i bisogni di città e fabbriche, come stabilito dallo Stato.

<sup>112</sup> DONALD J. MUNRO, *op. cit.*, p. 191.

Li fan, ad esempio, in un articolo pubblicato su *The China Quarterly* nel 1987 afferma che:

*"If one posits an overriding general public interest, embracing the interests of various individuals, groups, strata etc., that will be a false public interest, because it will obscure the actual differences in interests that objectively exist. From our country's experience, we can see that this approach often concealed the fact that some individuals who were in control and who could pronounce and determine what was in the people interests, actually compelled others to make sacrifices to further their own selfish interests. For example, the Lin Biao group and the Gang of Four [...]. To sum up, the approach which posits an overriding consensual public interest [...] causes public policy to reflect the special interest of an elite [...]"<sup>113</sup>. In fact, interests – of individuals, group and strata – are among the most important elements in promoting socio-economic development and change [...]. If we are to succeed, we must consider using interests as incentives to stimulate this activity and creativity. Only if we thoroughly satisfy the legitimate interests of the people can our society develop its potential [...]"<sup>114</sup>.*

Gli auspici dell'autore si sarebbero, com'è noto, realizzati negli anni seguenti, ma solo nella parte relativa alla riabilitazione del profitto personale. Se, infatti, il potenziamento degli interessi (e dei diritti) privati doveva divenire il motore fondamentale delle riforme economiche e giuridiche dell'epoca d'enghista, i fatti di Tian'anmen avrebbero, di lì a poco, mostrato come, al contrario, la concreta partecipazione dei gruppi di interesse alla determinazione del bene pubblico non fosse ancora, propriamente, nell'agenda del governo.

Ma qual è la situazione oggi, a vent'anni da quei fatti, e a più di trenta dal Terzo Plenum dell'XI Comitato Centrale del Partito Comunista Cinese<sup>115</sup>?

Di certo, la Cina attuale presenta ben poche analogie con il Paese uscito dalla Rivoluzione Culturale. Non solo, infatti, le riforme hanno trasformato la RPC in una potenza economica e politica; essa è oggi anche divenuta – come recita la sua Costituzione – uno "Stato di di-

<sup>113</sup> LI FAN, "The Question of interests in Chinese Policy Making", in *The China Quarterly*, n. 109, Mar. 1987, p. 66, mia la sottolineatura.

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. 67.

<sup>115</sup> Plenum in cui, com'è noto, fu ufficialmente dichiarata la fine della Rivoluzione Culturale, e sancito il nuovo impegno del partito nei confronti della cosiddetta "modernizzazione socialista". Vedi, in generale, il Communiqué de la 3a session plénière du Comité Centrale du XI Congrès du PCC, in *Beijing Information*, 1978, n. 72.

ritto”<sup>116</sup>, dotato di un sistema pressoché completo di leggi, e in cui si pratica l’economia di mercato<sup>117</sup>.

Cambiamenti così radicali non potevano non avere un impatto anche sul tessuto sociale, e sul rapporto tra gli interessi.

Come ricorda Yan Yunqiu:

*“in un sistema di mercato il sistema di interessi diviene pluralistico, cioè l’interesse individuale, l’interesse statale, e quello pubblico sociale sono presenti l’uno accanto all’altro, intimamente collegati, eppure distinti. La socializzazione dei diritti privati e la socializzazione della responsabilità delle imprese diviene evidente, e il diritto pubblico e quello privato sono sempre più strettamente uniti, con l’effetto di una simbiosi tra interessi pubblici e interessi privati. La legge non può considerare solo l’interesse dello Stato, o quello individuale. Essa deve anche stabilire una nozione di interesse pubblico sociale, perché la sola tutela dell’interesse individuale non è sufficiente a realizzare uno dei valori del diritto: l’equità [...]”*<sup>118</sup>.

La Cina, lo abbiamo sopra ricordato, è oggi un sistema di mercato; se ne deve dedurre che ha anche mutato il suo sistema di interessi? Davvero, oggi, in Cina, l’interesse pubblico comincia ad essere percepito come separato da quello statale, e svincolato dalla burocrazia amministrativa?

A leggere la dottrina cinese sull’argomento, la risposta pare incerta.

La Repubblica Popolare, nonostante tutto, resta uno “Stato socialista di dittatura democratico-popolare”<sup>119</sup> e, secondo alcuni autori, sarebbe proprio la sua natura a rendere difficoltosa la separazione tra interesse pubblico e interesse statale. Come recita un manuale cinese di diritto dell’economia:

*“essendo la Cina un Paese socialista, l’interesse statale e quello pubblico sociale sono, sostanzialmente, identici”*<sup>120</sup>.

Sulla base di considerazioni analoghe<sup>121</sup>, alcuni autori reputano ad-

<sup>116</sup> Costituzione della Repubblica Popolare Cinese (中华人民共和国宪法, *Zhongguo renmin gongheguo xianfa*), art. 5.

<sup>117</sup> Costituzione della Repubblica Popolare Cinese (中华人民共和国宪法, *Zhongguo renmin gongheguo xianfa*), art. 15.

<sup>118</sup> 颜运秋, YAN YUNQIU, *op. cit.*, p. 26.

<sup>119</sup> Costituzione della Repubblica Popolare Cinese (中华人民共和国宪法, *Zhongguo renmin gongheguo xianfa*), art. 1.

<sup>120</sup> 李昌麒 (主编), “经济法学”, 北京, 中国政法大学出版社, 1999年, LI CHANQI, “Jingjifaxue” (Diritto dell’economia), Beijing, Zhongguo Zhengfa daxue chubanshe, 1999, p. 82.

<sup>121</sup> Vedi, ad esempio, 郑景元, “论《合同法》中的公共利益 – 以合同无效事

dirittura l'interesse pubblico, l'interesse sociale, l'interesse pubblico sociale, l'interesse collettivo e quello di terzi nient'altro che espressioni dello stesso concetto (l'interesse statale, appunto) visto da angolature differenti, arrivando ad accusare il legislatore – colpevole di aver citato queste categorie “superflue” all'interno di numerose disposizioni e, in particolare, in quella relativa alle ipotesi di nullità del contratto<sup>122</sup> – di far ricorso ad una logica confusa<sup>123</sup>.

A prescindere da questi eccessi, resta il fatto che l'identificazione – più o meno consapevole – tra “interesse pubblico” e “interesse statale” rappresenta ancora un tratto piuttosto comune, nella riflessione interna sull'argomento<sup>124</sup>; nonostante ciò, accade sempre più di frequente di imbattersi in articoli che riportano posizioni differenti, in contrasto con la tradizionale visione unitaria, e legata al potere, del “*gonggong liyi*”.

Si tratta, ad esempio, di lavori – come quello di Pan Zhiyu, pubblicato sulla prestigiosa rivista *Zhengfa Luncong* (政法论丛) – che mettono in guardia dal considerare lo Stato come unico titolare dei diritti collegati all'interesse pubblico, per evitare che il governo – servendosi dei potenti mezzi di cui dispone – possa far passare il proprio interesse individuale per interesse generale; lavori che chiariscono come, al contrario, “il soggetto dei diritti legati all'interesse pubblico è la società nel suo complesso”<sup>125</sup>, e di conseguenza:

*“Stato e governo sono solo titolari degli obblighi legati all'interesse pubblico, ma non possono arrogarsi lo status di rappresentanti generali: ad essi è attribuita solo l'importante funzione concreta di rafforzare la protezione dei diritti e dei doveri dei singoli cittadini”*<sup>126</sup>.

Una “importante funzione concreta”, quella della tutela del “*gonggong liyi*”, che, comunque, essi non gestiscono più in regime di mo-

由为视角”, 昆明理工大学学报, 第8卷, 第7期, 2008年7月; ZHENG JINGYUAN, “Lun “Hetongfa” zhong de gonggong liyi – Yi hetong wuxiao shiyou wei shijiao” (l'interesse pubblico nella “legge sui contratti”, dal punto di vista della nullità del contratto), *Kunming ligong daxue bao*, vol. 8, n. 7, luglio 2008, p. 51, dove si sostiene che “la Cina è un Paese socialista, il popolo è il padrone dello Stato e, di conseguenza, l'interesse del popolo è l'interesse dello Stato”.

<sup>122</sup> Vedi Legge sul Contratto (合同法, *Hetongfa*), art. 52 punti 2 e 4.

<sup>123</sup> 郑景元, ZHENG JINGYUAN, *op. cit.*, pp. 51-52.

<sup>124</sup> 颜运秋, YAN YUNQIU, *op. cit.*, p. 27. Confr. anche 宗灵法, “法理学研究”, 上人民出版社, 1990年; SHEN ZONGLING, “Falixue yanjiu” (Ricerca sulla teoria giuridica), Shang Renmin chubanshe, 1990, p. 61.

<sup>125</sup> 潘志玉, PAN ZHIYU, *op. cit.*, p. 16, mia la traduzione dal cinese.

<sup>126</sup> *Ibid.*

nopolio: altri soggetti, infatti, posso arrogarsi il diritto di proteggere il bene comune. Per continuare la citazione:

*“Oltre a questi soggetti, che rappresentano i principali fornitori di interesse pubblico,[...] organizzazioni non governative e gruppi formati su base volontaria possono contribuire a salvaguardare e promuovere l’interesse pubblico”*<sup>127</sup>.

Sulla stessa scia si collocano gli studi che suggeriscono di ampliare l’azionabilità di quei diritti o di quegli interessi, attribuendo il diritto di azione, ad esempio, in generale, alle masse popolari nelle controverse amministrative, per consentire loro di difendere i propri interessi legittimi, ed evitare che si continui ad abusare dell’interesse pubblico. Un interesse pubblico che, proprio per la mancanza di una qualsiasi definizione sostanziale o processuale – unita alla (quasi) totale assenza di strumenti di controllo democratico – si trova, in Cina, in una situazione di estrema vulnerabilità<sup>128</sup>.

La via per una migliore protezione dell’interesse pubblico passa, poi, secondo altri, per il riconoscimento della sua natura pluralistica:

*“la protezione del pubblico interesse non può essere realizzata completamente attraverso un solo modo, o seguendo una sola strada. Seguire la strada della protezione del pubblico interesse inteso in senso pluralistico è la scelta inevitabile per fondare un sistema perfetto di protezione del pubblico interesse”*<sup>129</sup>.

Per chiudere questa rapida panoramica sugli orientamenti oggi emergenti, in Cina, riguardo alla nozione in esame, notiamo come, talvolta, la stessa analisi marxista del rapporto dialettico tra gli interessi venga letta, dagli studiosi, in una chiave diversa da quella tradizionale, e utilizzata non per sancire la superiorità dell’interesse generale su quello particolare, ma bensì per chiarire come l’interesse individuale e l’interesse pubblico sociale possano, attraverso la concretizzazione operata dalla legge, tramutarsi l’uno nell’altro<sup>130</sup>.

Il caso tipico di questo “scambio di ruoli” è costituito dalla protezione dell’ambiente, interesse sociale che – dopo essere divenuto,

<sup>127</sup> *Ibid.*, mia la traduzione dal cinese.

<sup>128</sup> 黄有丽, HUANG YOU LI, *op. cit.*, p. 37.

<sup>129</sup> 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. 78, mia la traduzione dal cinese.

<sup>130</sup> 颜运秋, YAN YUNQIU, *op. cit.*, pp. 30-31.

grazie all'opera del legislatore, diritto ambientale – si trasforma in interesse privato e, in questa veste, può essere concretamente rivendicato da individui, o da gruppi. Allo stesso modo, gli interessi individuali sarebbero in grado di divenire interessi pubblici sociali, quando dotati delle opportune caratteristiche di generalità e rappresentatività<sup>131</sup>.

Gli articoli sopra sintetizzati costituiscono solo alcuni esempi del dibattito fiorito intorno al concetto di “*gonggong liyi*” in questi anni; nondimeno, essi dimostrano come, anche in Cina, tale concetto stia mutando significato, per assumerne uno che lo avvicina, sempre di più, alla nozione di interesse pubblico pluralista sviluppatasi in Occidente, in particolare a partire dalla seconda metà del XX secolo<sup>132</sup>.

È questo, mi pare, il modello di interesse pubblico rivendicato dagli “avvocati nel pubblico interesse”; un interesse pubblico non più unico, opposto all'interesse privato ed esclusivo appannaggio del potere costituito, ma multiforme, composto dagli interessi particolari ed aperto alla partecipazione dei singoli, che possono concorrere alla sua definizione e difesa.

Nelle prossime pagine cercheremo di capire se, e in che modo, il sistema cinese sia pronto ad accogliere la nuova immagine di interesse generale espressa attraverso le “azioni nel pubblico interesse”, e quale sia l'atteggiamento – e il ruolo – giocato dal governo nella trasformazione sopra descritta.

Prima di occuparci, però, nel dettaglio delle *gongyi susong*, è necessario fare un passo indietro, e vedere attraverso quale processo, e quali trasformazioni, questo tipo di azioni sia stato introdotto nella Repubblica Popolare a partire dal Paese in cui esse hanno avuto origine: gli Stati Uniti.

<sup>131</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>132</sup> Sulla separazione del concetto di interesse generale da quello di interesse statale, con particolare riferimento alla situazione francese vedi JEAN MARIE PONTIER, “L'intérêt général exist-il-encore?”, 35° Cahier Chronique, Paris, Recueil Dalloz, 1995, pp. 327-330; FRANÇOIS RANGEON, *op. cit.*, p. 213 e ss.; più in generale, sul rapporto tra interesse generale e società pluralista vedi BRUNO DENIS, “L'intérêt général à l'épreuve du pluralisme”, Problèmes politiques et sociaux n. 946, Paris, La Documentation Française, Mars 2008.



## CAPITOLO II

### *“Public Interest Litigation”: origine e diffusione di un modello*

SOMMARIO: 1. Società pluraliste e interessi diffusi: l'emergere delle “cause di tipo moderno” – 2. Public interest litigation: definizioni a confronto. - 2.1. Le definizioni dottrinali di *public interest litigation* in Occidente. - 2.2. Definizioni dottrinali di “azioni nel pubblico interesse” in Cina. - 3. Origini, caratteristiche e globalizzazione della *Public Interest Law*. - 3.1. Il modello classico di *public interest litigation*. - 3.2. *Law and Development* e *Human Rights*: il volto internazionale del *Liberal Legalism* americano nel secondo dopoguerra. - 3.3. La convergenza tra *Public Interest Law*, *Law and Development* e *Human Rights*: verso la globalizzazione della *Public Interest Law*. - 3.4. La globalizzazione della *Public Interest Law*.

#### 1. Società pluraliste e interessi diffusi: l'emergere delle “cause di tipo moderno”

“Spezzare” l'unità concettuale formata dal composto *gongyi susong* nei caratteri che lo costituiscono ci ha aiutato a comprendere fino a che punto il nuovo tipo di società prodotto dalle riforme – e la nuova definizione di interesse pubblico che, insieme ad essa, si è andata affermando negli ultimi anni nella Repubblica Popolare – abbia potuto favorire l'introduzione, all'interno del sistema giuridico cinese, di un modello di azioni nate, e sviluppatesi, in un contesto completamente differente da quello locale.

Ma il significato della nostra espressione, come quello di ogni neologismo, va ben al di là della somma dei significati delle sue parti.

*Gongyi susong* – giova ricordarlo – è, infatti, prima di tutto, un'espressione tecnica, l'espressione che rende, con una traduzione letterale, un altro neologismo: quel “*public interest litigation*” coniato, nel 1976, dal professor Abram Chayes, della Harvard Law School, per identificare l'azione svolta, in quegli anni, da alcuni avvocati americani in difesa di interessi e diritti fino ad allora raramente tutelati in giudizio<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> ABRAHAM CHAYES, “The Role of the Judge in Public Interest Law Litigation”, 89 Harv. L. Rev. 1281 (1976). Le origini relativamente recenti dell'espressione “*pu-*

Diritti negletti, perché propri di soggetti appartenenti alle fasce più deboli della popolazione (immigrati, poveri, portatori di handicap), o al contrario troppo “diffusi”, “di tutti ma di nessuno in particolare” (ambiente, consumatori, lavoratori) e quindi difficilmente rappresentabili davanti a una corte.

Se però, come vedremo tra poco, il mezzo di tutela utilizzato – le *public interest litigation*, appunto – almeno in quel primo periodo costituiva il prodotto di un ambiente giuridico (ma anche politico, e sociale) particolare – segnatamente: gli Stati Uniti del secondo dopo guerra – lo stesso non si poteva certo dire dei problemi ai quali, attraverso di esso, si cercava di dare soluzione.

Erano, infatti, questi, i problemi – o, per usare un termine maquista, le “contraddizioni”<sup>2</sup> – tipiche delle società dei Paesi cosiddetti “avanzati”; società caratterizzate da una complessità tale, e da una rete di interessi così fitta, da far sì che, come notava Mauro Cappelletti, in uno studio pubblicato alla fine degli anni '70:

*“more and more frequently [...] a single human action can be beneficial or prejudicial to large numbers of people, thus making entirely inadequate the traditional scheme of litigation as merely a two-party affair. For example, false information divulged by large corporations may cause injury to all who buy shares in that corporation; an anti-trust violation may damage all who are affected by the unfair competition; the infringement by an employer of a collective labour agreement violates the rights of all his employees; the imposition of an unconstitutional tax, or the illegal discontinuance of a social benefit may be detrimental to large communities of citizens; the discharge of waste into a lake or river harms all who want to enjoy its clean waters; defective or unhealthy packaging may cause damage to all consumers of these goods.”<sup>3</sup>*

*blic interest litigation*” non devono, comunque, far dimenticare come tentativi di garantire un’adeguata tutela giuridica alle fasce più deboli della popolazione, così come usi strumentali delle corti per favorire, o accelerare, i cambiamenti sociali, si possono riscontrare negli Stati Uniti già a partire dal XIX secolo, e – secondo alcuni autori – in Inghilterra addirittura a partire dal XVIII secolo. Vedi NAN ARON, “Liberty and Justice for All: Public Interest Law in the 1980s and Beyond”, Boulder, Westview Press, 1989, p. 6; CAROL HARLOW e RICHARD RAWLINGS, “Pressure through Law”, London and New York, Routledge, 1992, p. 12 e ss.

<sup>2</sup> Vedi *supra*, capitolo primo, paragrafo 2.3.

<sup>3</sup> MAURO CAPPELLETTI, “Vindicating the Public Interest Through the Courts: A Comparative Contribution”, in MAURO CAPPELLETTI, BRYANT GARTH: “Access to Justice”, vol. III, “Emerging Issues and Perspectives”, 1979, p. 519. Lo stesso brano è contenuto anche in una versione più recente, ma sostanzialmente identica, dell’opera sopra indicata: vedi MAURO CAPPELLETTI, “Vindicating the Public Interest Through the Courts”, in MAURO CAPPELLETTI, “The Judicial Process in Comparative Perspective”, Oxford, Clarendon Press, 1991, p. 271. È interessante notare come i

Ad essere lesi, nelle situazioni sopra menzionate, erano diritti di un genere nuovo; diritti non “posseduti” dallo Stato né da un individuo particolare, ma “appartenenti” a una moltitudine di soggetti indeterminati, ciascuno dei quali poteva dirsi “proprietario” solo di una porzione infinitesima di essi (“chi è il proprietario” – si domandava, infatti, Cappelletti<sup>4</sup> “dell’aria che respiriamo?”); diritti che – proprio per l’incerta natura del loro titolare – rendevano obsoleta la *summa divisio* tra “pubblico” e “privato”.

Non si trattava, com’è evidente, di una mera questione tassonomica: di fronte alle nuove forme di violazione lo stesso modello tradizionale di controversia – creato per rispondere alle esigenze della società del XIX secolo, e frutto dell’ideologia individualista e liberista dell’epoca<sup>5</sup> – era destinato a dimostrarsi inadeguato.

Come conciliare, ad esempio, il principio classico secondo il quale solo il titolare di un diritto può agire in giudizio per la difesa dello stesso, con la necessità di tutelare diritti e interessi meta-individuali, così “diffusi” da essere privi di un vero e proprio titolare?

La ricerca di nuove procedure e strategie giudiziali – capaci di rendere giustizia alle (sempre più numerose) vittime dei “danni di massa”

lavori di Cappelletti vengano spesso citati, e talvolta criticati, negli studi cinesi in tema di “azioni nel pubblico interesse”: in particolare, secondo alcuni autori, l’analisi di Cappelletti si sarebbe fermata a un livello superficiale, limitandosi ad evidenziare il problema senza offrire alcuna soluzione, e fornendo solo una spiegazione indiretta della ragioni del successo mondiale delle *public interest litigation*. Vedi 张艳蕊, “公益诉讼的本质及其理论基础”, 行政法学研究, 2006 年第3 期, ZHANG YANRUI: “Gongyi susong de benzhi ji qi lilun jichu” (Essenza e fondamento teorico delle “azioni nel pubblico interesse”), Xingzheng Faxue Yanjiu, n. 3, 2006, p. 91; la stessa autrice esprime invece un giudizio favorevole sulle affermazioni di Cappelletti in 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. 78; sul punto vedi anche 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 azioni nel pubblico interesse – indagine comparatistica concentrata su Cina, America e Germania), Zhongguo Faxue, n. 5, 2007. La conoscenza del lavoro di Cappelletti da parte della dottrina della Repubblica Popolare è, senza dubbio, stata favorita dalla traduzione in cinese di alcune delle sue opere. Si veda, ad esempio: 莫诺·卡佩莱蒂: “福利国家与接近正”, 刘俊祥等译. 北京: 法律出版社, 2000, MONUO KAPELAIDI (Mauro Cappelletti), “Fuliguojia yu jiejin zhengyi” (lett.: Stato sociale e accesso alla giustizia – traduzione di “Access to Justice and the Welfare State”), Liu Junxiang et al (trad.), Beijing, Falü chubanshe, 2000.

<sup>4</sup> MAURO CAPPELLETTI, *op. cit.*, p. 521.

<sup>5</sup> MAURO CAPPELLETTI, *op. cit.*, p. 519.

diveniva, dunque, per usare ancora le parole di Cappelletti, “l’aspetto più affascinante dell’evoluzione del diritto processuale moderno”<sup>6</sup>, e una delle principali sfide a cui, in particolare a partire dalla seconda metà del XX secolo, sarebbero stati chiamati a rispondere i teorici e i pratici del diritto di ogni Paese, indipendentemente dalla tradizione giuridica di appartenenza.

Non a caso – e proprio ad evidenziare l’“attualità” degli interessi protetti – le azioni civili a tutela degli interessi diffusi, ancora oggi, in Giappone (così come in Cina) sono comunemente indicate con l’espressione “azioni di tipo moderno” (現代型訴訟, in cinese 现代型诉讼, *xiandaixing susong*, anche indicate come 新型诉讼, *xinxing susong*; lett. “azioni di nuovo tipo”)<sup>7</sup>.

Come ricorda il giurista giapponese Shindo Koji:

*“Se le azioni civili tradizionali pongono al centro i diritti e gli obblighi individuali delle parti, tutelando interessi che sono privati a tutti gli effetti, l’oggetto del contendere delle “cause di tipo moderno” presenta aspetti di socializzazione. In questo tipo di azioni l’interesse privato e quello pubblico sono così strettamente connessi da renderne difficile la classificazione: se si pone l’accento sul servizio da esse rese all’interesse pubblico si rischia di ignorare la funzione, che pure esercitano, di protezione dell’interesse privato, mentre se ci si concentra sul perseguimento dell’interesse privato il risultato è quello di ignorare un importante momento di riforma del sistema processuale e di superamento del concetto tradizionale di giudizio”<sup>8</sup>.*

<sup>6</sup> MAURO CAPPELLETTI, *op. cit.*, p. 520.

<sup>7</sup> Nonostante si tratti di una espressione utilizzata frequentemente dai giuristi giapponesi, il contenuto e l’estensione attribuito a questo genere di cause – per definizione contrapposte alle “cause tradizionali” – non sono molto chiari; di solito, con essa vengono indicate le azioni in tema di diritti ambientali, inquinamento, consumatori, diritti civili ecc. Le azioni nel pubblico interesse costituiscono dunque, in questo senso, una parte importante delle “cause di nuovo modello”. Per un approfondimento, riguardo alle caratteristiche attribuite alle “cause di tipo moderno” dalla dottrina nipponica, vedi 肖建国, XIAO JIANGUO, *op. cit.*, p. 031, e *ib.*, nota 8; sul rapporto tra “cause di tipo moderno” e azioni nel pubblico interesse vedi *infra*, nel testo. La stessa terminologia, come abbia notato (cfr. *supra*, nel testo) viene utilizzata talvolta anche dalla dottrina cinese; emblematico, da questo punto di vista, è il titolo della prima monografia dedicata alle azioni nel pubblico interesse pubblicata nella RPC. Vedi 韩志红, 院大强: “新型诉讼: 经济公益诉讼的理论与实践”, 北京, 法律出版社, 1999 年, HAN ZHIHONG e YUAN DAQIANG “Xinxing susong: jingji gongyi susong de lilun yu shijian” (Azioni di nuovo tipo: teoria e pratica delle azioni nel pubblico interesse economiche), Beijing, Falü chubanshe, 1999.

<sup>8</sup> 新堂幸司: “现代型诉讼及其作用”, 基本法学(七), 波书房1983年版, 308页, Shindo Koji: “Xiandaixing susong ji qi zuoyong” (Azioni di tipo moderno e loro funzione), in “Jiben faxue (qi)” (vol. 7), Yanbo shufang, 1983 nian ban, p. 320, citato da Xiao Jianguo in 肖建国, XIAO JIANGUO, *op. cit.*, p. 131.

Le “azioni nel pubblico interesse”, da questo punto di vista, non rappresentano che una “specie” del “genere” costituito dalle “cause di tipo moderno”; una delle possibili risposte – non l’unica soluzione – alla sfida di cui parlavamo poco sopra.

È opportuno tenere a mente tale aspetto, prima di vedere cosa si intenda, dal punto di vista tecnico, con tale espressione.

Com’è noto, infatti, l’apertura del mercato interno e lo sviluppo economico hanno costretto la Cina – ormai entrata a far parte dei Paesi “sviluppati” – a confrontarsi con il problema dei danni di massa, e con le complesse questioni processuali ad essi connesse. In questo senso – per concludere il discorso iniziato nel capitolo precedente<sup>10</sup> si può ben dire che la trasformazione della Repubblica Popolare in uno Stato moderno e pluralista non si è limitata a mutare il significato attribuito a “gongyi”; le riforme – e le loro ricadute sociali – hanno cambiato radicalmente anche il modo di intendere la nozione di “susong”.

Analogamente a quanto abbiamo visto essere accaduto in altre nazioni, anche nella RPC, dunque:

*“[...] Per contrastare il fenomeno dei danni su larga scala (大量的受害, daliang de shouhai), le cause civili, gradualmente, sono uscite dall’ambito della protezione dei diritti individuali, e hanno cominciato a essere collegate alla protezione dell’interesse pubblico”<sup>11</sup>.*

Da qui, alla nascita delle “azioni nel pubblico interesse” il passo sembrerebbe essere breve: del resto, è proprio una controversia in tema di interessi dei consumatori – la famosa “causa da 1,20 yuan” del 1996<sup>12</sup> a venire considerata, dalla maggior parte degli autori<sup>13</sup>, la prima *gongyi susong*.

<sup>9</sup> 肖建国, XIAO JIANGUO, *op. cit.*, nota 8, p. 031.

<sup>10</sup> Vedi *supra*, capitolo primo, paragrafo 1.2 e seguenti.

<sup>11</sup> 张艳蕊: “民事公益诉讼与公共利益保护”, ZHANG YANRUI: “Minshi gongyi susong yu gonggongliyi baohu” (Azioni nel pubblico interesse civili e protezione del pubblico interesse), citato nota 3, p. 78.

<sup>12</sup> Su questo caso, vedi più diffusamente *infra*, capitolo 4. Vedi anche 张艳蕊, “民事公益诉讼制度研究 – 兼论民事诉讼机能的扩大”, 北京, 北京大学出版社, 2007年, ZHANG YANRUI: “Minshi gongyi susong zhidu yanjiu – Jian lun minshi susong jinneng 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. 3 e ss.; 肖建国, “民事公益诉讼的基本模式研究 – 以中、美、德三国为中心的比較法考察”, 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 “azione nel pubblico interesse” – indagine comparatistica concentrata su Cina, America e Germania), Zhongguo Faxue, n. 5, 2007, p. 131; «Public Interest Litigation in China: a

Ma se non si può negare che esista un legame tra l'emergere dei “*daliang de shouhai*” e la comparsa delle azioni nel pubblico interesse in Cina, resta ancora da chiarire perché gli attivisti cinesi abbiano scelto di avvalersi proprio di questo strumento, tra quelli disponibili, per dare forma alle loro rivendicazioni.

Le ragioni di tale decisione – una decisione né scontata, né inconsapevole, ma al contrario, come vedremo, frutto di un complesso insieme di fattori, interni ed esterni al sistema – vanno ricercate, almeno in parte, fuori dai confini della Repubblica Popolare: le “azioni nel pubblico interesse”, come ci ricordano Fu Hualing e Richard Cullen, sono infatti “il prodotto della combinazione tra trapianti giuridici globali e iniziative autoctone”<sup>14</sup>.

Nelle prossime pagine illustreremo nel dettaglio il significato di questa affermazione<sup>15</sup>.

Per ora, notiamo brevemente che è stato, soprattutto, per merito degli avvocati se quelle che, da principio, non erano che azioni sporadiche, intentate a titolo individuale da cittadini particolarmente caparbi, si sono trasformate in un fenomeno giuridico di dimensioni imponenti, mentre è stato grazie agli scambi giuridici sino-americani se quegli stessi avvocati, istruiti sulle strategie utilizzate dai loro colleghi d'Oltreoceano, sono stati capaci di leggere, nel nascente attivismo sociale, l'opportunità di influenzare le scelte del governo, prendendo a prestito concetti – e linguaggio – elaborati dalla giurisprudenza statunitense,

“to explain and justify an indigenous practice”<sup>16</sup>.

New Force for Social Justice», Research Reports, China Labour Bulletin, 10 October 2007, disponibile su [www.clb.org.hk](http://www.clb.org.hk), p. 4 e ss.; Fu Hualing e Richard Cullen, “The Development of Public Interest Litigation in China”, in PO JEN YAP e HOLNING LAU, “Public interest Litigation in Asia”, London and New York, Routledge, 2011, p. 11; 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. Gongyisonglilunyanjiu” (Verso una giustizia sociale. Studio teorico delle “azioni nel pubblico interesse”), Beijing, Falü chubanshe, 2009, p. 291 e ss.

<sup>13</sup> Ma non da tutti. Sull'argomento, cfr. TITI LIU, “Transmission of Public Interest Law: a Chinese Case Study”, 13 UCLA J. Int'l L. & Foreign Aff. 263 (2008), p. 284, e WEN XUEGUO, “Market Dominance by China's Public Utility Enterprises”, 5 Antitrust L. J. 151, 157 n. 15 (2008), che ritengono non si possa parlare di azioni nel pubblico interesse in Cina fino al 2001, anno in cui l'avvocato Qiao Zhanxiang citò il Ministero delle Ferrovie cinesi per avere aumentato il prezzo dei biglietti ferroviari durante il Capodanno Cinese. Ciò non sposta, comunque, la questione: anche in questo caso, infatti, la pretesa violazione riguarda interessi diffusi.

<sup>14</sup> FU HUALING e RICHARD CULLEN, *op. cit.*, nota precedente, p. 14.

<sup>15</sup> Vedi *infra*, paragrafo 2.3 e ss.

<sup>16</sup> FU HUALING e RICHARD CULLEN, *op. cit.*, p. 14.

Ma in cosa consiste tale pratica? Quale rapporto esiste tra le *gongyi susong* e il modello da cui derivano? E, soprattutto: che cosa si intende per *gongyi susong*?

Proviamo a capirlo, partendo dal confronto tra le definizioni “classiche” di *public interest litigation* e quelle di *gongyi susong* elaborate, negli ultimi anni, dalla dottrina cinese; analizzeremo poi, rapidamente, le caratteristiche attribuite alle *public interest litigation* negli Stati Uniti, soffermandoci sul processo di evoluzione e diffusione che doveva portare questo istituto a divenire, a partire dagli anni '80 del XX secolo, un fenomeno comune alla maggior parte dei Paesi, Cina compresa.

## 2. Public interest litigation: definizioni a confronto

### 2.1. Le definizioni dottrinali di public interest litigation in Occidente

*“Public interest law seeks to fill some of the gaps in our legal system. Today’s public interest lawyers have built upon the earlier successes of civil rights, civil liberties and legal aid lawyers, but have moved into new areas. Before courts, administrative agencies and legislatures, they provide representation for a broad range of relatively powerless minorities – for example, to the mentally ill, to children, to the poor of all races. They also represent neglected interests that are widely shared by the most of us as consumers, as workers, and as individuals in need of privacy and a healthy environment. These lawyers have, I believe, made an important contribution. They do not (nor should they) always prevail, but they have won many important victories for their clients. More fundamentally, perhaps, they have made our legal process work better. They have broadened the flow of information to decision-makers. They have made it possible for administrators, legislators, and judges to assess the impact of their decision in terms of all affected interests. And, by opening door to our legal system, they have moved us a little closer to the ideal of equal justice for all.”*<sup>17</sup>

Sono queste le parole usate, nell’agosto del 1975, dal giudice Marshall per spiegare ai membri dell’American Bar Association quale fosse la funzione – e quali gli obiettivi – della *Public Interest Law*, e chiarire come tale espressione non stesse ad indicare tanto uno specifico ramo del diritto<sup>18</sup>, quanto piuttosto “chi” i *public interest lawyers* sta-

<sup>17</sup> JUSTICE MARSHALL, “Financing Public Interest Law: The Role of the Organized Bar”: Address to the Award of Merit Luncheon of the Bar Activities Section of the American Bar Association, 10 Agosto 1975, citato da Nan Aron in Aron, N.: “Liberty and Justice for All: Public Interest Law in the 1980s and Beyond”, Boulder, Westview Press, 1989, p. 2.

<sup>18</sup> E a cui non corrispondeva, allora come oggi, alcun corpus normativo. Sul-

tunitensi intendevano rappresentare, attraverso le (all'epoca emergenti) cause "nel pubblico interesse"<sup>19</sup>.

Da allora, molte sono state le definizioni di *public interest litigation* elaborate a livello internazionale<sup>20</sup>.

A caratterizzare questo tipo di azioni – spesso indicate con nomi diversi<sup>21</sup>, ma che, tuttavia, rimandano sempre all'uso del sistema giuridico di un dato Paese per promuovere cambiamenti destinati ad avere un impatto sul pubblico in generale<sup>22</sup> – sarebbe, secondo la maggioranza degli studiosi occidentali, il fatto di cercare:

*“to precipitate social change through court-ordered decrees that reform legal rules, enforce existing laws, and articulate public norms”*<sup>23</sup>,

mentre la definizione di “*public interest litigation*” più comune, in particolare nei Paesi anglofoni<sup>24</sup>, è quella che le descrive come:

*“cases where there is a public benefit to be served through judicial resolution of issue presented, and in which there is a public interest in promoting access to justice”*<sup>25</sup>.

l'argomento, vedi più in dettaglio EDWIN REKOSH: «Who Defines the Public Interest? Public Interest Law Strategies in Central and Eastern Europe», PILI papers n° 1, July 2005, disponibile su [http://www.pili.org/dmdocuments/pili\\_papers\\_july\\_2005.pdf](http://www.pili.org/dmdocuments/pili_papers_july_2005.pdf) (visto l'ultima volta il 21/05/09), p. 4 e ss., e *infra*, nota 43.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> LU YIYI: “Public Interest and Political Activism in China”, International Centre for Human Rights and Democratic Development, 2008, in [http://www.dd-rd.ca/site/\\_PDF/publications/demDev/Litigations%20China%204.pdf](http://www.dd-rd.ca/site/_PDF/publications/demDev/Litigations%20China%204.pdf), p. 9.

<sup>21</sup> Tra i quali “*human rights litigation*”, “*strategic litigation*”, “*test case litigation*”, “*impact litigation*”, “*social action litigation*” e “*social change litigation*” non rappresentano che i più comuni. Sull'argomento vedi JAMES A. GOLDSTON: “Public Interest Litigation in Central and Eastern Europe: Roots, Prospects, and Challenges”, *Human Rights Quarterly* 28.2 (2006), p. 496. In realtà, le espressioni sopra elencate non sono esattamente sinonimi l'una dell'altra. Per citare il professor Sacco, si potrebbe dire che esse mettono in gioco un genotipo unico (in questo caso, costituito appunto dalle *public interest litigation*) pur costituendo fenotipi distinti. Vedi RODOLFO SACCO, “Sistemi Giuridici Comparati”, Torino, Utet, 2008, pp. 9-10. Sulle differenze esistenti, ad esempio, tra la nozione di “*public interest litigation*” e quella di “*impact litigation*” vedi *infra*, capitolo quinto, paragrafo 3.4.

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

<sup>23</sup> HELEN HERSHKOFF, “Public Interest Litigation: Selected Issues and Examples”, disponibile su <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/PublicInterestLitigation.doc>, p. 1.

<sup>24</sup> «Public Interest Litigation in China: a New Force for Social Justice», Research Reports, China Labour Bulletin, 10 October 2007, in [www.clb.org.hk](http://www.clb.org.hk) (visto l'ultima volta il 19/03/2010), p. 2.

<sup>25</sup> *Ibid.*, mia la sottolineatura.

Le espressioni sopra sottolineate costituiscono – almeno nell’interpretazione data al nostro istituto fuori dalla Cina – gli elementi chiave al fine di stabilire se un dato caso possa o meno essere definito “*public interest litigation*”; nonostante il fondamentale accordo della dottrina sulla necessità della presenza di tali elementi<sup>26</sup>, tuttavia, il peso attribuito a ciascuno di essi varia, con il variare degli autori esaminati.

Alcuni studiosi, ad esempio, notano come a differenziare le controversie in oggetto da quelle tradizionali sia l’atteggiamento degli avvocati, e il ruolo centrale attribuito alle corti, riconoscendo pertanto nell’approccio:

“*court-driven [...] in producing significant social reform*”<sup>27</sup>

l’aspetto peculiare delle *public interest litigation*; altri, al contrario, evidenziano come solo una:

“*litigation designed to reach beyond the individual case and the immediate client*”<sup>28</sup>,

possa, a buon diritto, essere considerata “nel pubblico interesse”; altri ancora pongono l’accento sugli aspetti ideologico-politici presenti in ogni *public interest litigation*, e notano come portare avanti una “causa in difesa dell’interesse pubblico” equivalga sempre a:

“*espousing causes through litigation*”<sup>29</sup>.

Nel contesto statunitense, come abbiamo già avuto modo di notare<sup>30</sup>, l’enfasi viene invece posta sui soggetti e sulle istituzioni sulle quali ricade l’impatto di queste azioni, specificando come, in generale, esse riguardino:

“*allegations broadly implicating the operations of large public institu-*

<sup>26</sup> Un accordo che non deve, comunque, far dimenticare le (talvolta notevoli) differenze nella pratica della *public interest litigation* esistenti tra Paese e Paese; sul punto, vedi *infra*, alla fine di questo paragrafo, e paragrafo 3.

<sup>27</sup> PETER H. SCHUCK, “Public Law Litigation and Social Reform”, 102 Yale L. J., 1993, p. 1763.

<sup>28</sup> EDWIN REKOSH, KYRA A. BUCHKO e VESSELA TERZIEVA (eds.), “Pursuing the Public Interest: A Handbook for Legal Professionals and Activists, PILI, 2000, p. 81, citato da James A. Goldston, *op. cit.*, p. 496.

<sup>29</sup> ARYEH NEIER, “Only Judgement: The Limits of Litigation in Social Change”, Middletown, Connecticut, Wesleyan University Press, p. 226, citata da James A. Goldston, *op. cit.* p. 476.

<sup>30</sup> Vedi *supra*, capitolo primo, paragrafo 1.1.

*tions such as school system, prison, mental health facilities, police departments and public housing authorities; and remedies requiring long-term restructuring and monitoring these institutions*<sup>31</sup>.

Non a caso, nel report pubblicato nel 2000 sull'attività della Fondazione Ford a sostegno dei diritti umani e del miglioramento delle condizioni di vita nel mondo, le organizzazioni che si occupano di "social action litigation"<sup>32</sup> o "social cause lawyering" vengono considerate, comunque definiscano il loro lavoro, come:

*"seeking to use the courts to help produce systemic policy change in society, on behalf of individuals who are members of groups that are underrepresented or disadvantaged – women, the poor, and ethnic and religious minorities"*<sup>33</sup>.

Notiamo incidentalmente che è proprio quest'ultima la definizione di *pil* che si è andata affermando, a partire dagli anni '90 del XX secolo, in Europa Centro-orientale, dove l'espressione "*public interest litigation*" (qui spesso – e significativamente – sostituita da quelle, analoghe, di "*Roma rights litigation*", o "*mental disability rights litigation*"<sup>34</sup>) viene, di solito, riferita:

*"to law-based advocacy intended to secure courts rulings to clarify, expand, or enforce rights for persons beyond the individuals named in the case at hand"*<sup>35</sup>.

La similitudine tra le definizioni sopra riportate non implica obbligatoriamente – è bene precisarlo – l'identità, nella pratica, delle tecniche a cui esse si riferiscono; vedremo tra poco<sup>36</sup> come il processo di globalizzazione abbia, in effetti, arricchito di nuovi significati il linguaggio della *Public Interest Law*, e come, oggi, con le stesse espres-

<sup>31</sup> CHARLES F. SABEL e WILLIAM H. SIMON, "Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds", 117 Harvard L. Rev., 2004, pp. 1015 e 1017. Sull'argomento, vedi anche ABRAM CHAYES, *op. cit.*, p. 1281; JOEL F. HANDLER, ELLEN J. HOLLINGSWORTH e HOWARD S. ERLANGER, "Lawyers and the Pursuit of Legal Rights", New York, Academic Press, 1978, pp. 24 e ss.; e *infra*, paragrafo 3.

<sup>32</sup> Vedi *supra*, p. 8, e *ibid.*, p. 20.

<sup>33</sup> HELEN HERSHKOFF e AUBREY McCUTCHEON, "Public Interest Litigation: An International Perspective", in Mary McClymont & Stephen Golub (eds.), "Many Roads to Justice: The Law Related Work of Ford Foundation Grantees Around the World", The Ford Foundation, 2000, p. 284, disponibile in [http://www.fordfound.org/pdfs/impact/many\\_roads.pdf](http://www.fordfound.org/pdfs/impact/many_roads.pdf) (visto l'ultima volta il 19/03/2010).

<sup>34</sup> JAMES A. GOLDSTON, *op. cit.*, p. 496.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Vedi *infra*, paragrafo 3.

sioni, vengano indicate modalità di risoluzione dei conflitti spesso differenti da Paese a Paese, perché adattate al contesto giuridico-politico locale<sup>37</sup>.

Qual è, dunque, il significato attribuito a “*public interest litigation*” dagli autori della Repubblica Popolare?

## 2.2. Definizioni dottrinali di “azioni nel pubblico interesse” in Cina

Leggendo la dottrina cinese sull’argomento, due sono i dati che, per primi, saltano agli occhi: l’assenza, nel descrivere gli obiettivi delle *gongyi susong*, di riferimenti a fini che vadano oltre quelli giuridici<sup>38</sup>, e il richiamo al diritto romano, e non a quello statunitense, per spiegare l’origine dell’ espressione con cui tali controversie vengono indicate in mandarino<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Vedi, tra gli altri, HELEN HERSHKOFF, *op. cit.*, p. 22; SCOTT L. CUMMINGS e LOUISE G. TRUBEK, “Globalizing Public Interest Law”, 13 *UCLA J. Int’l L. & Foreign Aff.* 1 (2008), p. 7 e 19; e *infra*, in questo capitolo, paragrafo 3.

<sup>38</sup> Si vedano, in proposito, le definizioni di pil contenute in Fu Hualing e Richard Cullen, *op. cit.*, p. 1, e quelle riportate *infra*, in questo paragrafo.

<sup>39</sup> Si vedano, tra gli altri: 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. 7 e p. 37 e ss.; 张艳蕊: “民事公益诉讼制度研究 – 兼论民诉法机能的扩大”, 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. 31 e ss.; 梁玉超: “民事公益诉讼模式的选择”, 法学2007年, 第6期 LIANG YUCHAO, “Minshi gongyi susong moshi de xuanze” (La scelta del modello delle “azioni nel pubblico interesse” civili), *Faxue*, n. 6, 2007, p. 99; 林莉红: “公益诉讼的含义和范围”, 载: 笔谈公: “益诉讼与公益法的实践、制度和价值”, 法学研究2006年第6期 LIN MOHONG, “Gongyi susong de hanyi he fanwei” (Contenuto e ambiti delle *gongyi susong*) in bitan (discussione scritta): “Gongyi susong yu gongyi fa de shixian, zhidu he jiazhi” (Pratica, sistema e valore delle “azioni nel pubblico interesse” e della public interest law), *Faxue yanjiu*, n. 6 2006, p. 148; 王太高: “论行政公益诉讼”, 学研究 2002年第5期 WANG TAIGAO, “Lun xingzheng gongyi susong”, *Faxue yanjiu*, n. 5, 2002, p. 24; 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. 16; 陈玲: “民事公益诉讼原告资格研究”, 法治, 2010/08/中, 第299期, p. 86, CHEN LING, “Minshi gongyi susong yuangao zige yanjiu” (studio sul ruolo di attore nelle “azioni nel pubblico interesse” civili), *Fazhi*, n. tot. 299, agosto 2010, p. 86; 龚怀军 - 宋健: “行政公益诉讼原告资格探析”, 中国商界, 2010年, 8期, GONG HUAIYUN e SONG JIAN, “Xingzheng gongyi susong yuangao zige tansuo” (Analisi riguardo al ruolo di attore nelle “azioni nel pubblico interesse” amministrative), *Zhongguo Shangjie*, n. 8, 2010; 朱有彬 曾国栋: “论律师参与公益诉讼”, 法学, 2006年, 第1期, ZHU YOUBIN e CENG GUODONG, “Lun falü canyu gongyi susong” (Sulla partecipazione de-

Si tratta di elementi che non stupiscono, se si considera la situazione politico-istituzionale della Cina continentale. I *gongyi lüshi*, per poter portare avanti la loro opera in difesa del pubblico interesse, hanno infatti bisogno dell'appoggio – e della collaborazione – del governo; un governo sempre più preoccupato di perdere il controllo, e con una vera e propria ossessione per tutto ciò che possa (anche solo a livello ipotetico) essere fonte di instabilità.

Per ottenere tale appoggio, diviene, dunque, fondamentale porre in secondo piano, o addirittura negare, le implicazioni politiche sottese alle *gongyi susong*, ed evidenziare, invece, altri aspetti della questione.

L'enfasi sulla difesa dell'interesse pubblico per mezzo della legge, da questo punto di vista, rappresenta un utile strumento al fine di rendere questo tipo di azioni accettabile, e addirittura – in qualche misura – auspicabile, agli occhi della leadership e del PCC.

Le *gongyi susong* – presentate come cause tese ad ottenere il rispetto delle norme vigenti attraverso la prevenzione degli abusi – non solo, infatti, si vengono a collocare in perfetta armonia con gli obiettivi di trasparenza, responsabilità e rispetto delle regole perseguiti dal governo della RPC, come da quello di ogni Paese che voglia dirsi “di Rule of Law”<sup>40</sup>; esse si trasformano altresì in una potenziale – e formidabile – “valvola di sfogo” per il malcontento causato dalle crescenti tensioni sociali, capace di incanalare e “giuridicizzare” queste ultime così che possano più difficilmente sfociare in proteste e moti di piazza, a tutto vantaggio della creazione della “società armoniosa” (和谐社会, *hexie shehui*) tanto cara al presidente Hu.

Anche il riferimento al diritto romano risponde, pressappoco, alle stesse esigenze: considerare l'espressione “*gongyi susong*” come la traduzione di “*actiones publicae populares*”, invece che di “*public interest litigation*”, presenta il duplice vantaggio di collegare tali azioni a un modello prestigioso, mettendo – nello stesso tempo – i *gongyi lüshi* al riparo dall'accusa di essere vittime della “*cospirazione messa in atto dalle forze nemiche occidentali per condizionare il pensiero e le azioni degli avvocati cinesi*”<sup>41</sup>.

gli avvocati alle “azioni nel pubblico interesse”), Faxue, n. 1, 2006, p. 152. Si noti che, a questo proposito, gli autori cinesi spesso si citano tra di loro, facendo poi – quando si tratta di spiegare più in dettaglio in cosa consistessero le *actiones publicae populares* – sempre riferimento allo stesso pagina dello stesso manuale di diritto romano, che riportiamo qui di seguito: 周栢: “罗马法原论”, 下册, 商务印书馆1996年版, 第886页, ZHOU YA, “Luomafa yuanlun”, xiace, shangwu yinshuguan, 1996, p. 886.

<sup>40</sup> Vedi Costituzione della Repubblica Popolare Cinese, art. 5, e *supra*, cap. primo, par. 2.4.

<sup>41</sup> Si tratta di uno dei punti fondamentali dell’“Opinione sulla realizzazione della

Una prerogativa non da poco, a fronte del crescente sospetto – testimoniato da affermazioni come quella poco sopra riportata – con cui l’attività in difesa dei diritti è guardata oggi in Cina; dei frequenti richiami dei leader cinesi agli avvocati perché ricordino di essere “operatori del diritto socialista con caratteristiche cinesi”<sup>42</sup> e non cerchino di usare “la scusa dei diritti per sabotare il sistema”<sup>43</sup>; e – non da ul-

campagna “operatori del diritto socialista con caratteristiche cinesi” tra gli avvocati” (关于在律师队伍中开展“中国特色社会主义法律工作者”活动的意见 *Guanyu zai lüshi dui wu zhong kaizhan 48zhongguo tese shehui zhuyi falü gog zuo zhe” huodong de yi jian*), emanata dal Ministero della Giustizia della RPC – organo deputato alla supervisione e al controllo dell’attività degli avvocati cinesi – il 24/04/2009; tale campagna, considerate dagli osservatori occidentali come un ulteriore – e preoccupante – passo indietro nel riconoscimento dell’avvocatura quale professione indipendente, doveva durare un anno, ma – attraverso una nuova opinione, emanata dal Ministero il 1/02/2010 – è stata prorogata a tutto il 2010. Il testo integrale dell’opinione (in cinese) è disponibile sul sito del Ministero della Giustizia, all’indirizzo [http://www.moj.gov.cn/2008zwwg/2009-04/24/content\\_1082558.htm](http://www.moj.gov.cn/2008zwwg/2009-04/24/content_1082558.htm). Il testo dell’opinione emanata nel febbraio del 2010, con le ragioni della proroga, si trova sullo stesso sito, all’indirizzo [http://www.moj.gov.cn/index/content/2010-02/10/content\\_2055394.htm?node=7346](http://www.moj.gov.cn/index/content/2010-02/10/content_2055394.htm?node=7346). Per un commento sulla campagna, vedi CARL MINZNER, “Socialist legal workers’ Campaign”, pubblicato su Carl Minzner (blog ed.): “Chinese Law and Politics Blog” il 23/02/2010 e disponibile all’indirizzo [http://sinolaw.typepad.com/chinese\\_law\\_and\\_politics\\_/2010/02/socialist-legal-workers-campaign.html](http://sinolaw.typepad.com/chinese_law_and_politics_/2010/02/socialist-legal-workers-campaign.html). Sull’atteggiamento del governo nei confronti della professione forense vedi, più in dettaglio, *infra*, capitolo 00.

<sup>42</sup> È, questa, una definizione che ricorda quella di “operatore del diritto socialista”, utilizzata per descrivere l’attività degli avvocati all’interno del primo testo normativo emanato nella Repubblica Popolare Cinese per regolare l’esercizio della professione forense, il “Regolamento provvisorio sull’avvocatura” (中华人民共和国律师暂行条例, *Zhonghua renmin gongheguo lüshi zanxing tiaoli*) del 1980, e poi divenuta obsoleta con l’entrata in vigore della Legge sugli avvocati (中华人民共和国律师法, *Zhonghua renmin gongheguo lüshifa*) del 1996, che – al contrario – considera l’avvocato come “professionista che fornisce servizi legali alla società”. Cfr. l’articolo 1 del “Regolamento provvisorio sull’avvocatura” (1980) con l’articolo 2 della “Legge sugli avvocati” (1996). Negli ultimi anni, la definizione sopra citata è tornata, per così dire, di moda, ma rivista alla luce dell’enfasi sulla “rule of law socialista con caratteristiche cinesi”. A partire dal discorso di Zhao Dachen (all’epoca Vice Ministro della Giustizia) del settembre 2006 – discorso in cui, per la prima volta, viene utilizzata l’espressione “operatorie del diritto socialista con caratteristiche cinesi” – gli appelli dei leader cinesi per ricordare agli avvocati il loro ruolo si sono moltiplicati, fino a concretizzarsi, nell’aprile 2009, in una vera e propria campagna diretta alla (ri)educazione dell’“esercito degli avvocati”. Il discorso di Zhao Dachen è riportato in 赵大程, “关于律师工作的若干问题,” *中国司法*, 2006-11, Zhao Dachen, “Guanyu lüshi gongzuo de ruogan wenti” (Su alcune questioni riguardanti il lavoro di avvocato), *Zhongguo sifa*, novembre 2006, pp.9-14. Riguardo alla campagna “operatori del diritto socialista con caratteristiche cinesi”, vedi *supra*, nota precedente. Sulla professione legale in Cina vedi *infra*, capitolo quinto, paragrafo 2.

<sup>43</sup> Si tratta di un’affermazione contenuta in un articolo di Luo Gan – all’epoca a capo della Commissione politico-giuridica del Comitato Centrale del PCC – pub-

timo – delle notizie, ormai all’ordine del giorno, di intimidazioni ed arresti anche tra le file degli attivisti più moderati<sup>44</sup>.

Riprenderemo questi temi nel corso della trattazione.

blicato sulla rivista del Partito “Cercare la verità” (求是, Qiushi) nel giugno del 2006: 罗干, “深入开展社会主义法治理念教育切实加强政法队伍思想政治建设,” 求是, 2006年6月16日(总433期), Luo Gan, “Shenru kaizhan shehui zhuyi fazhi linian jiaoyu qieshi jiaqiang zhengfa duiwu sixiang zhengzhi jianshe” (Approfondire e sviluppare l’insegnamento del concetto di “rule of law” socialista e rafforzare dal punto di vista pratico la costruzione politica del pensiero delle armate politiche e giuridiche), Qiushi, , n. 433, 16 giugno 2006. Si noti che era stato lo stesso Luo Gan, nell’aprile dello stesso anno, a dare il via alla campagna per la “Rule of Law socialista”. Riguardo all’impatto di questa campagna sull’attività degli avvocati cinesi in generale, e su quella dei *weiquan lüshi* in particolare, vedi Human Rights Watch: «Walking on Thin Ice». Control, Intimidation and Harassment of Lawyers in China», New York, Human Rights Watch, 2008, p. 22 e ss.

<sup>44</sup> Tra queste, una delle più gravi ci pare la notizia, pubblicata sul sito dell’Università di Pechino il 25 marzo 2010 (<http://www.pku.edu.cn/homepage/notice/bdtz.html?id=59007>; visto l’ultima volta il 7/04/10), e poi rimbalzata sul web, della cancellazione dell’affiliazione alla stessa Università del “Centro per i servizi e la ricerca sul diritto delle donne” (北京大学法学院妇女法律研究与服务中心, *Beijing daxue faxueyuan funü falü yanjiu yu fuwu zhongxin*). Il Centro, attivo dal 1995, è stato tra le prime ONG ad essere fondate in Cina; guidato dall’avvocato Guo Jianmei, notissima *gongyi lüshi*, si è distinto, in questi anni, per l’impegno – e il successo – con cui ha difeso i diritti delle donne, in particolare di quelle appartenenti alle fasce sociali più deboli. Le ragioni della cancellazione (che – per la precisione – ha colpito il Centro insieme ad altre tre organizzazioni minori, e in particolare: il Centro per le informazioni economiche e finanziarie, il Centro per la ricerca sul diritto pubblico, il Centro per la ricerca sul costituzionalismo) sono ignote; secondo alcuni, essa sarebbe dovuta al coinvolgimento del Centro – che comunque, come molte altre ONG create all’interno di istituti di ricerca, ha sempre cercato di agire in conformità alla linea del governo, evitando qualsiasi scontro con esso – in alcuni casi “blandamente” sensibili, come quelli – noti anche alla stampa internazionale, e forse proprio per tale ragione giudicati più delicati di altri – di Deng Yujiao, in Hubei, e quello di Li Ruirui a Pechino. La notizia è stata riportata ampiamente su siti e blog cinesi, che – anche questo è un dato interessante – non sono stati censurati. Vedi, tra gli altri: 关注郭建梅关注妇女法律研究与服务中心, “Guanzhu Guo Jianmei, guanzhu funü falü yanjiu yu fuwu zhongxin” (Prestate attenzione a Guo Jianmei, prestate attenzione al Centro per la ricerca e i servizi al diritto delle donne), su <http://www.fangkc.cn/zz/guo-jianmei/> (visto l’ultima volta il 7/04/10); 北大撤销妇女法律中心等四研究机构, “Beida chexiao funü falü zhongxing deng si yanjiu jigou” (Beida cancella 4 organizzazioni di ricerca tra cui il Centro per il diritto delle donne), <http://policy.caing.com/2010-03-29/100129969.html> (visto l’ultima volta il 7/04/10); si veda anche la lettera aperta, scritta per l’occasione da Guo Jianmei stessa: 我们的话 “Women de hua”, su [http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/ngo\\_talkview.php?id=1248](http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/ngo_talkview.php?id=1248) (visto l’ultima volta il 7/04/10). Per un’analisi sulle possibili ragioni della cancellazione, vedi: 北大撤销妇女法律中心事件 “Beida chexiao funü falü zhongxin shijian (La cancellazione del centro per il diritto delle donne da parte di Beida), su <http://justice.fyfz.cn/art/598641.htm> (visto l’ultima volta il 7/04/10). Riguardo all’argomento, e alle attività condotte dal Centro, vedi più diffusamente *infra*, capitolo terzo, paragrafo 2.3.1.

Per tornare alle definizioni di “*gonyi susong*”, un altro elemento a colpire, accostandosi per la prima volta alla letteratura in materia, è la mancanza di accordo generale – non solo tra i giuristi, ma anche, come vedremo nel capitolo dedicato alle interviste, all’interno dello stesso movimento degli “avvocati nel pubblico interesse” cinesi<sup>45</sup> – su cosa, in concreto, si debba intendere con tale espressione, e (soprattutto) su quali siano i soggetti deputati alla difesa del pubblico interesse.

Si tratterebbe, secondo alcuni studiosi, di una caratteristica transitoria, dovuta alla novità rappresentata da questo tipo di cause, e alla mancanza di una definizione di esse all’interno della legislazione cinese<sup>46</sup>.

Non è questa la sede per approfondire la questione; notiamo solo, incidentalmente, che si cercherebbe invano siffatta definizione anche tra le norme emanate da Paesi con una consolidata tradizione in materia<sup>47</sup>, mentre la recente introduzione del nostro istituto in India, o in Sud Africa, non ha impedito che sulla nozione di *public interest litigation* si realizzasse un accordo tanto ampio da rendere, addirittura, possibili modifiche costituzionali, al fine di estendere il diritto di azione anche a soggetti privi di un interesse diretto, nei casi in cui sia in gioco la protezione di diritti fondamentali<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> Vedi *infra*, capitolo quinto.

<sup>46</sup> Vedi «Public Interest Litigation in China: a New Force for Social Justice», cit., paragrafo 4.

<sup>47</sup> La “*public interest law*”, come già notato (vedi il brano tratto dal discorso del giudice Marshall riportato *supra*, all’inizio di questo paragrafo), è una branca del diritto di formazione fondamentalmente giurisprudenziale, a cui non è riconducibile alcun corpus normativo determinato. Caratteristica che non costituisce, ovviamente, un problema negli Stati Uniti, o – in generale – nei Paesi di Common Law, ma che può divenirlo in Paesi con tradizione giuridica diversa. Edwin Rekosh, in riferimento alla propria esperienza nell’Europa dell’Est, nota che: “*More than one Eastern European lawyer has listened to me explain some of the key concerns of the public interest law community in the United States and elsewhere—only to ask, at the end of the discussion, for a model of “a public interest law,” so that they could promote the adoption of such a law in their own country*”. Edwin Rekosh, “Who defines the Public Interest”, citato, p. 4. Sembra che anche in questo aspetto, come in altri che riguardano le azioni nel pubblico interesse, le similitudini tra Cina ed Est Europa siano notevoli.

<sup>48</sup> In realtà, com’è noto, mentre la previsione, piuttosto vaga, del primo comma dell’articolo 32 della Costituzione dell’India (che garantisce il diritto di ricorrere alla Corte Suprema, in caso di violazioni dei diritti fondamentali) ha necessitato proprio dell’intervento della Corte Suprema – nel famoso caso *Bandhua Mukti Morcha vs. Union of India and Others* del 1984 ((1984) 3 SCC 161) – perché grazie a esso potessero essere ammessi, davanti a tale corte, anche istanze presentate da soggetti non direttamente coinvolte nel caso, qualora la parte non fosse in grado di agire in prima persona perché appartenente alle fasce più deboli, dal punto di vista economico e so-

A prescindere dalle ragioni profonde di tale disaccordo, comunque, è opinione comune che, riguardo alla definizione di *gongyi su-song*, all'interno della dottrina cinese si possano individuare almeno cinque scuole di pensiero<sup>49</sup>, e in particolare:

- a) la scuola del “pubblico interesse economico”;
- b) la scuola delle “azioni nel pubblico interesse” amministrative;
- c) la scuola del pubblico interesse come “interesse non privato”;
- d) la scuola delle “azioni nel pubblico interesse” come “azioni sociali”;
- e) la scuola delle “azioni nel pubblico interesse” come “qualsiasi azione che protegga l'interesse pubblico o dello Stato”<sup>50</sup>.

Vediamo ora, più in dettaglio, di cosa si tratta, ricordando che la suddivisione qui utilizzata, per quanto utile ai fini descrittivi, non è accettata in modo uniforme dalla dottrina<sup>51</sup>.

ciale, della popolazione, l'articolo 38 della Costituzione del Sud Africa prevede, in modo esplicito, che, in caso di violazione dei diritti contenuti nel Bill of Rights, possa intentare causa chiunque agisca in nome di un soggetto che non possa agire in nome proprio (punto b) e chiunque agisca nel pubblico interesse (punto d). Sull'influenza esercitata da questa costituzione sull'opera dei *gongyi lüshi*, vedi *infra*, nota 294. Sulle *public interest litigation* in India e Sud Africa vedi, in generale, WERNER MENSKI, “Comparative law in a global context: the legal systems of Asia and Africa”, Cambridge, Cambridge University Press, 2006; ROBERTO GARGARELLA, PILAR DOMINGO, THEUNIS ROUX (eds.), “Courts and Social Transformation in New Democracies: An Institutional Voice for the Poor?”, Aldershot, Ashgate Publishing, 2006; più specificamente, per un'introduzione sul sistema delle *public interest litigation* in India, vedi il manuale destinato all'educazione degli attivisti sociali indiani scritto da P.D. MATHEW, “Public Interest Litigation”, New Delhi, Indian Social Institute, 1997; A.R. MOHAPATRA “Public Interest Litigation and Human Rights in India”, New Delhi, Radha Publication, 2003; sulle *public interest litigation* in Sud Africa vedi SIRI GLOPPEN, “Social Rights Litigation and Transformation: South African Perspectives”, in PERIS JONES and KRISTIAN STOKKE (eds.), “Democratising Development: The Politics of Socio-Economic Rights in South Africa”, Leiden, Martinus Nijhoff Publisher, 2005 e JACKIE DUGARD e THEUNIS ROUX, “The Record of the South African Constitutional Court in Providing an Institutional Voice for the Poor: 1995-2004”, in ROBERTO GARGARELLA, PILAR DOMINGO, THEUNIS ROUX (eds), op. cit. *supra*, in questa nota.

<sup>49</sup> Utilizzeremo, in questa parte del lavoro, la tassonomia proposta dal China Labour Bulletin e pubblicata nel report: «Public Interest Litigation in China: a New Force for Social Justice», cit., paragrafo 4, che attribuisce a tali scuole i nomi riportati *infra* nel testo, ma senza citare le fonti cinesi. Sull'argomento vedi anche 颜运秋, YAN YUNQIU, op. cit., p. 7 e ss., il quale, al contrario, riporta le differenti definizioni di “azioni nel pubblico interesse” e cita gli autori appartenenti a ognuna delle correnti presenti oggi in Cina, non indicando però queste ultime con alcun appellativo. Dal momento che – dall'analisi dei contenuti – pare evidente come un testo sia complementare all'altro, nella descrizione delle scuole di pensiero si fa riferimento ad entrambi questi lavori, oltre – ovviamente – a quelli citati nelle note relative.

<sup>50</sup> «Public Interest Litigation in China: a New Force for Social Justice», cit., *ibid.*

<sup>51</sup> Vedi *supra*, nota 181. Per un'analisi delle scuole di pensiero riguardo alle “*gongyi*”

a) La scuola del “pubblico interesse economico”

Gli autori riconducibili a questa scuola di pensiero restringono l’oggetto delle “azioni nel pubblico interesse” al solo pubblico interesse economico, cioè ai casi in cui un individuo o un gruppo abbiano danneggiato l’interesse pubblico in termini materiali<sup>52</sup>. Di conseguenza, essi sostituiscono all’espressione *gongyi susong* quella, a loro avviso più precisa, di *jingji gongyi susong* (经济公益诉讼, lett.: azioni nel pubblico interesse economico), e definiscono il sistema a cui appartengono queste controversie come:

“un sistema per il quale qualora, a causa di un atto illecito o un’omissione da parte di organi amministrativi, o altre imprese, aziende ed enti aventi potere pubblico, o di altri gruppi o individui, si sia verificato o si preveda si possa verificare un danno all’interesse pubblico economico e sociale (ad esempio in caso di erosione della proprietà statale, danno all’interesse pubblico ambientale, distruzione dell’equilibrio della concorrenza, danneggiamento dell’interesse pubblico dei consumatori eccetera), la legge permetta ai cittadini o ai gruppi di adire i tribunali per la protezione dell’interesse pubblico economico”<sup>53</sup>.

Le “azioni nel pubblico interesse”, viste in quest’ottica, non rappresentano dunque che un mezzo per regolare meglio i conflitti tra diversi gruppi di interesse economico<sup>54</sup>.

b) la scuola delle “azioni nel pubblico interesse amministrative”

Questa scuola, a differenza della prima, considera come oggetto esclusivo delle “azioni nel pubblico interesse” l’attività illecita o l’inazione di organi governativi<sup>55</sup>. Si parla, in questo caso, di *xingzheng gongyi susong* (行政公益诉讼, lett.: “azioni nel pubblico interesse” amministrative<sup>56</sup>) – cioè di:

*susong*” che utilizza una tassonomia differente, e tuttavia piuttosto simile a quelle da noi impiegate riguardo ai contenuti, si veda anche 徐卉, “同向社会正义之路。公益诉讼理论研究”, 北京, 法律出版, 2009年, XU HUI, “Tongxiang shehui zhengyi zhi lu. Gongyisusonglilunyanjiu” (Verso una giustizia sociale. Studio teorico delle *public interest litigation*), Beijing, Falü chubanshe, 2009, p. 321 e ss.

<sup>52</sup> «Public Interest Litigation in China: a New Force for Social Justice», cit., *ibid.*

<sup>53</sup> 张明华, “经济公益诉讼制度探析”, 载 “苏州科技学院学报”, (社会科学版) 2003年第3期, ZHANG MINGHUA, “Jingji gongyisusong zhidu tanxi” (Analisi sul sistema delle “azioni nel pubblico interesse economiche”), in Suzhou kezhi xueyuan xuebao, (shehuikexue ban), n. 3 2003.

<sup>54</sup> «Public Interest Litigation in China: a New Force for Social Justice», cit., paragrafo 4.

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Si tratta, secondo il dottor LI GANG, uno dei più noti *gongyi lüshi*, di un isti-

*“azioni amministrative in cui l’obiettivo della causa è direttamente collegato alla protezione del pubblico interesse, indipendentemente dal fatto che i cittadini, le persone giuridiche o altri enti (compresi gli organi della pubblica accusa) che le hanno intentate siano o meno collegati all’atto illecito in questione, compiuto da organi amministrativi”*<sup>57</sup>.

Secondo gli autori appartenenti a questa corrente, solo le cause di diritto amministrativo potrebbero, pertanto, fregiarsi del titolo di *gongyi susong*, mentre le controversie dirette a colpire violazioni diverse dagli abusi o dalle omissioni commesse da organi della pubblica amministrazione, pur se intentate nel pubblico interesse, dovrebbero essere classificate come meri casi civili<sup>58</sup>.

Non si tratta di una questione oziosa: come si evince dalla definizione sopra riportata, le *xingzheng gongyi susong* godrebbero di un allargamento del diritto di azione inapplicabile ad altri tipi di controversie, per le quali, invece, rimarrebbe valida la regola classica, secondo cui solo chi ha interesse diretto nel caso può agire in giudizio<sup>59</sup>.

c) la scuola del pubblico interesse come “interesse non privato”

Secondo questa scuola, può essere considerata “azione nel pubblico interesse” l’azione:

*“intentata da qualsiasi gruppo o individuo sulla base del potere attribuitogli dalla legge, contro atti illeciti che violino l’interesse statale e l’interesse sociale, un’attività di gestione degli illeciti eseguita dai tribunali secondo la legge”*<sup>60</sup>.

Si tratta della definizione condivisa dalla maggior parte degli autori, in Cina<sup>61</sup>; una definizione che non distingue tra controversie ci-

tuto tipicamente cinese, pressoché sconosciuto fuori dai confini di questo Paese. Sul l’argomento, vedi 李刚, “何谓“公益诉讼”?”, LI GANG, “Hewei “gongyi susong”?” (Che cosa significa “gongyi susong?”), disponibile presso il sito web gestito dallo stesso Li gang, 中国公益诉讼网, *Zhongguo gongyi susong wang* (Azioni nel pubblico interesse cinesi) all’indirizzo: [http://www.pil.org.cn/article\\_view.asp?uid=5](http://www.pil.org.cn/article_view.asp?uid=5) (visto l’ultima volta il 26/05/2010)

<sup>57</sup> 蔡虹 - 梁远: “也论行政公益诉讼”, 法学评论(双月刊), 2002年第3期总113第期, CAI HONG e LIANG YUAN, “Ye lun xingzheng gongyisung” (Ancora sulle azioni nel pubblico interesse amministrative), Faxue pinglun (shuangyuekan), n. 3 (n. tot. 113), 2002

<sup>58</sup> «Public Interest Litigation in China: a New Force for Social Justice», cit., paragrafo 4.

<sup>59</sup> Sul criterio utilizzato, in Cina, per attribuire la titolarità del diritto di azione, vedi *infra*, capitolo quarto, paragrafo 3.1.

<sup>60</sup> 颜运秋, YAN YUNQIU, *op. cit.*, p. 7.

<sup>61</sup> *Ibid.* Riguardo a questa definizione, vedi anche 雷智仙: “论环境公益诉讼中原告-

vili e controversie amministrative, e che può essere interpretata – per quanto riguarda lo status e la natura degli individui e dei gruppi autorizzati ad agire in veste di attori – in senso restrittivo, o in senso ampio<sup>62</sup>.

Gli studiosi che la intendono in senso restrittivo considerano “azioni nel pubblico interesse” solo le azioni intentate da organi statali, o membri di organi statali, che, in rappresentanza dallo Stato, agiscono, in nome dello Stato, per la difesa del pubblico interesse; al contrario, quelli che attribuiscono a tale definizione un significato ampio arrivano a includere, tra le “azioni nel pubblico interesse”, anche tutte le azioni in cui qualsiasi individuo o gruppo, in rappresentanza dello Stato, agisca in nome proprio per la difesa del bene comune, cioè – in pratica – le azioni intentate dal cosiddetto “Private Attorney General” (私人检察官, *siren jianchaguan*)<sup>63</sup>.

È quest’ultima, come vedremo, l’interpretazione di *gongyi susong* sposata dalla quasi totalità degli “avvocati per il pubblico interesse”<sup>64</sup>.

Per ragioni di completezza, si deve aggiungere che – sempre all’interno della corrente che stiamo esaminando – esiste una definizione ancora più ampia di *public interest litigation*, considerate come azioni:

*“intentate da qualsiasi gruppo e individuo sulla base del potere attribuito dalla legge contro atti [quindi indipendentemente dal fatto che l’atto sia un illecito, n.d.A.] che violino l’interesse statale e sociale, un’attività giudiziaria di gestione degli illeciti eseguita dai tribunali secondo la legge”<sup>65</sup>.*

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, p. 322.

<sup>62</sup> 李刚, “何谓“公益诉讼”?”, LI GANG, “Hewei “gongyi susong”?” (Che cosa significa “public interest litigation?”), disponibile all’indirizzo: [http://www.pil.org.cn/article\\_view.asp?uid=5](http://www.pil.org.cn/article_view.asp?uid=5), paragrafo 1 (in fondo).

<sup>63</sup> 韩志红- 阮大强: “新型诉讼: 经济公益诉讼的理论与实践”, 北京, 法律出版社, 1999, HAN ZHIHONG, RUAN DAQIANG: “Xinxing susong: jingji gongyi susong de lilun yu shijian” (Azioni di nuovo tipo: teoria e pratica delle azioni nel pubblico interesse economiche), Beijing, Falü chubanshe, 1999, p. 27. Sulla figura del Private Attorney General, vedi MAURO CAPPELLETTI “Governmental and Private Advocates for the Public Interest in Civil Litigation: a Comparative Study”, in MAURO CAPPELLETTI e BRYANT GARTH: “Access to Justice”, vol 2: “Promising Institution”, cit., p. 827 e ss. e, dello stesso autore “Vindicating the Public interest”, cit., p. 533 e ss.; per uno studio su questo istituto in Cina, vedi DONALD CLARKE, «The Private Attorney-General in China: Potential and Pitfalls», Washington University Global Studies Law Review, vol. 8:241, 2009.

<sup>64</sup> Sugli “avvocati per il pubblico interesse” vedi *infra*, capitolo quinto.

<sup>65</sup> 颜运秋: “公益诉讼理念研究”, 北京, 中国检察出版社, 2002年 YAN YUNQIU, “Gongyi susong linian yanjiu” (Ricerca sul concetto di “azione nel pubblico inte-

In questo senso, il sistema delle “azioni nel pubblico interesse” diviene, come nota Yan Yunqiu:

*“un nuovo canale per la partecipazione delle persone alla gestione degli affari statali, fornisce una garanzia giudiziaria alla realizzazione di questo diritto, è la manifestazione della democrazia all’interno delle cause, e fa sì che la democrazia si “sistematizzi” (制度化, zhiduhua) e si “legislativizzi” (法律化, falühua) nell’ambito delle cause”<sup>66</sup>.*

Notiamo rapidamente che è, forse, sulla base di un’idea di *gongyi susong* simile a quella sopra riportata che, nel 2001, due professori hanno citato l’Ufficio Pianificazione della Municipalità di Nanchino per aver approvato la costruzione di una torre panoramica in una zona nota per le sue bellezze naturali, accusando l’Ufficio di ledere il pubblico interesse e di “privare i cittadini della gratificazione spirituale derivante dal godimento del paesaggio”<sup>67</sup>.

In chiusura, ci sia consentito riportare ancora due definizioni di *gongyi susong* riconducibili alla scuola di pensiero in oggetto.

La prima ci pare degna di nota perché, nel distinguere le “azioni nel pubblico interesse” civili (民法公益诉讼, *minfa gongyisusong*) da quelle amministrative, l’autore ha ritenuto necessario specificare che cosa si intenda per “interesse pubblico”, e come questo non sia esclusivamente riferito all’interesse dello Stato.

Per usare le sue parole:

*“Le public interest litigation civili sono attività in cui specifici organi statali, gruppi sociali e qualsiasi cittadino a cui la legge dia questo potere, agiscono in giudizio davanti ai tribunali popolari, nei confronti*

resse”), Beijing, Zhongguo jiancha chubanshe, 2002, p. 52 e ss. Su questa scuola di pensiero vedi anche 雷智仙, LEI ZHIXIAN, *op. cit.*, p. 322, che evidenzia come una tale definizione di “azioni nel pubblico interesse” possa essere facilmente soggetta ad abusi.

<sup>66</sup> *Ibid.* Vedi anche 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. 8.

<sup>67</sup> LU YIYI, “Public Interest Litigation and Political Activism in China”, International Centre for Human Rights and Democratic Development, 2008, p. 11, in [http://www.dd-rd.ca/site/\\_PDF/publications/demDev/Litigations%20China%204.pdf](http://www.dd-rd.ca/site/_PDF/publications/demDev/Litigations%20China%204.pdf) (visto l’ultima volta il 2/03/2010). Il caso non fu accettato dalla corte adita, ma – come vedremo – per gli “avvocati nel pubblico interesse” perdere una causa non implica, necessariamente, il mancato raggiungimento del proprio obiettivo: grazie alla pubblicità data al caso e alla forte pressione dell’opinione pubblica contro il progetto, infatti, la Municipalità di Pechino si vide ugualmente costretta a interrompere la costruzione, e ordinare la demolizione della parte già edificata. Sull’argomento vedi ancora Lu Yiyi, *op. cit.*, p. 15. Sugli avvocati per il pubblico interesse cinesi, vedi *infra*, capitolo quinto.

*di atti che, violando leggi e/o regolamenti, danneggiano l'interesse dello stato e l'interesse pubblico sociale (compreso l'interesse di una moltitudine di soggetti indeterminati), facendo sì che i tribunali, secondo la legge, stabiliscano la responsabilità giuridica per questi ultimi*<sup>68</sup>.

La seconda, invece, ci sembra interessante, perché pone l'accento sul ruolo giocato dalle corti in tali azioni, definite quali:

*“attività in cui i tribunali, nel contesto della partecipazione delle parti e di altri partecipanti e in osservanza delle procedure legislative, portano avanti il giudizio ed emettono sentenza per far fronte alle violazioni, in casi di violazione illecita dell'interesse statale e sociale intentati da gruppi o da individui*<sup>69</sup>.

Una definizione che pare attribuire al giudice un ruolo attivo all'interno del processo, e che risulta quantomeno singolare in un contesto come quello cinese, caratterizzato dalla tradizionale debolezza del potere giudiziario, e in cui i magistrati, lungi dall'essere indipendenti dagli altri poteri statali, oggi più che mai sono tenuti a decidere le controversie secondo la linea del Partito, prima (e piuttosto) che in base alla legge<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> 高晓楼, “民事公益诉讼制度初探”, 内蒙古电大学刊, 2004年, 第1期, GAO XIAO-LOU, “Minshi gongyisong zhidu chuntan” (Prima esplorazione del sistema delle azioni nel pubblico interesse civili), Neimogu dianda xuekan, n. 1, 2004.

<sup>69</sup> 苏家成, 明军: “公益诉讼制度初探”, 法律活用, 2000年, 第10期 Su JIACHENG, MING JUN, “Gongyi susong zhidu chutan” (prima esplorazione riguardo al sistema delle azioni nel pubblico interesse), Falü huoyong, n. 10, 2002.

<sup>70</sup> È questo, infatti, il primo dei tre principi (i cosiddetti “Tre Supremi”, 三个至上, *Sangezhishang* – citati per la prima volta da Hu Jintao nel dicembre del 2007) che dovrebbero guidare gli organi giudiziari (e politici) nello svolgimento delle loro mansioni: sostegno alla causa del partito, interesse del popolo, Costituzione e leggi. Per approfondimenti sulle implicazioni di questa dottrina vedi l'articolo di JEROME A. COHEN, “Body Blow for the Judiciary”, *South China Morning Post*, 18 ottobre 2008. Questa dottrina, detta anche della “Trinità”, è divenuta – a partire dal marzo del 2008, in seguito all'elezione di Wang Shengjun a presidente della Corte Suprema del Popolo, oggetto di una vera e propria campagna indirizzata agli organi giudiziari, ha suscitato vivaci reazioni nei circoli accademici cinesi. Per approfondimenti vedi: “进一步深化“三个至上”指导思想的理论研究” (Ricerca teorica di approfondimento della nozione guida dei “Tre Supremi”), pubblicato su <http://www.china-court.org/html/article/200906/26/362750.shtml> (visto l'ultima volta il 12 agosto 2009); per una posizione critica rispetto a questa dottrina, vedi il post recentemente pubblicato dal professor He Weifang, dell'Università di Pechino (北京大学, *Beijing daxue*), sul suo blog: 贺卫方: “三位一体论” HE WEI FANG: “San wei bu yiti lun”, (Tre entità, non una trinità), su [http://blog.sina.com.cn /s/blog\\_488663200100emaw.html](http://blog.sina.com.cn /s/blog_488663200100emaw.html)

d) la scuola delle “azioni nel pubblico interesse” come “azioni sociali”

La quarta delle scuole elencate nel report pubblicato dal China Labour Bulletin<sup>71</sup> attribuisce alle “azioni nel pubblico interesse” un valore sociale, e ritiene che obiettivo di queste azioni, al di là degli aspetti giuridici, debba essere, in primo luogo, il mettere in luce e correggere le ingiustizie e le disparità sociali, attraverso la tutela fornita ai soggetti più svantaggiati<sup>72</sup>.

Nei testi di dottrina finora da me esaminati non si trova traccia di definizioni che possano essere ricondotte a questa corrente di pensiero, in cui è piuttosto chiara l'influenza della *Public Interest Law* americana; al contrario, l'attività di molte ONG cinesi, e in particolare dei centri di *legal aid*<sup>73</sup> indipendenti, sembra ispirata a tale modo di intendere il significato di *gongyi susong*<sup>74</sup>.

Approfondiremo l'argomento quando analizzeremo nel dettaglio il lavoro, e le dichiarazioni, di alcuni “avvocati nel pubblico interesse” cinesi<sup>75</sup>.

f) la scuola delle “azioni nel pubblico interesse” come “qualsiasi azione che protegga l'interesse pubblico o dello Stato”

Si tratta della scuola che adotta l'interpretazione apparentemente più ampia di *gongyi susong*, qui definite, molto succintamente, come “cause intentate per la difesa dell'interesse statale e sociale”.

All'estrema vaghezza riguardo all'oggetto di queste controversie, però, si accompagna in genere, negli autori riconducibili alla corrente in esame, una rigidissima limitazione rispetto ai soggetti cui, in questi casi, può essere concesso il diritto di azione.

Dal momento, infatti, che è in gioco la protezione dell'interesse pubblico, e che questa protezione è affidata, dalla Costituzione e dalle leggi della Repubblica Popolare Cinese, a un organo statale specifico<sup>76</sup>, essi ritengono che, ad agire in veste di attori:

(visto l'ultima volta il 10/08/2009). Sull'argomento, vedi più approfonditamente *infra*, capitolo quarto, paragrafo 3.3.

<sup>71</sup> Vedi nota precedente.

<sup>72</sup> «Public Interest Litigation in China: a New Force for Social Justice», cit., paragrafo 4.

<sup>73</sup> Data la difficoltà nel rendere l'espressione “*legal aid*” in italiano, senza alterarne il significato, si è optato per lasciarla in inglese nel testo.

<sup>74</sup> Ad esempio, sembra questa l'interpretazione di “azioni nel pubblico interesse” sposata dall'Ufficio di *Legal Aid* di Pechino per i lavoratori migranti. Sull'argomento, vedi *infra*, capitolo quinto, paragrafo 3.2.

<sup>75</sup> Vedi nota precedente.

<sup>76</sup> Questo è quanto affermato dagli autori cinesi, anche se, in realtà, le norme citate non elencano, specificamente, tra le funzioni della procura, la tutela dell'inte-

“[...] possano essere solo organi statali; per quanto riguarda il nostro Paese [la RPC, n.d.A.] solo la Procura del Popolo, cioè solo la Procura, in rappresentanza dell’interesse statale, può intentare l’azione”<sup>77</sup>.

Si tratta di una tesi che ha, attualmente, molto seguito in Cina, soprattutto – ma non solo<sup>78</sup> – all’interno degli apparati governativi,

resse pubblico. La Costituzione definisce, piuttosto, le procure come “organi statali di supervisione della legalità” (Costituzione, articolo 129) mentre l’altra norma solitamente richiamata, la Legge Organica delle Procure del Popolo (中华人民共和国人民检察院组织法, *Zhonghua renmin gonghe jianchayuan zuzhifa*, del 2 settembre 1983) affida alle Procure il mantenimento dell’ordine pubblico, la protezione della proprietà pubblica e privata, dei diritti personali, democratici e “di altro genere” dei cittadini, e il compito di assicurare un progresso senza intoppi della modernizzazione socialista (Legge Organica, art. 4, comma 1). Si noti poi come le stesse norme prevedano il dovere da parte delle procure di “educare, attraverso la loro opera, il cittadino alla fedeltà alla madrepatria socialista, a osservare consapevolmente la Costituzione e le leggi e a combattere attivamente contro le attività illecite” (art. 4, comma 2), e di “proteggere il diritto dei cittadini di ricorrere contro ufficiali statali che infrangano la legge”, oltre a quello di “investigare circa le responsabilità giuridiche delle persone che violano i diritti personali, democratici o di altro tipo dei cittadini” (articolo 6). In alcuni casi specifici, comunque, il potere della procura di agire, anche in ambito civile, per la tutela del pubblico interesse è esplicitamente previsto dalla legge. Si veda, ad esempio, l’articolo 77 della Legge di procedura penale (中华人民共和国刑事诉讼法, *Zhonghua renmin gongheguo xingshi susongfa*), che autorizza la Procura, quando un reato abbia causato perdite allo Stato o alla proprietà collettiva, a portare avanti un’azione civile incidentale, contestuale all’azione penale. Vedi articolo 77 Legge di procedura penale, comma 2. 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. Gongyi susong lilun yanjiu” (Verso una giustizia sociale. Studio teorico delle azioni nel pubblico interesse), Beijing, Falu chubanshe, 2009, p. 186 e ss. Sull’argomento, vedi anche *infra*, capitolo quarto, paragrafo 2.2.

<sup>77</sup> Si veda, in proposito, 马守敏: “公益诉讼亟待开放”, 人民法院报, 2001年6月15日, b1版, Ma Shoumin: “Gongyi susong jidai kaifang”, (L’urgente apertura alle “azioni nel pubblico interesse”), Renmin fayuan bao, 15 giugno 2001, edizione B1, citato da 颜运秋, YAN YUNQIU, *op. cit.*, p. 8. Su questa scuola di pensiero, vedi 雷智仙, LEI ZHIXIAN, *op. cit.*, *ibid.*

<sup>78</sup> Ad esempio, il Comitato Centrale del Comitato Rivoluzionario del Guomindang cinese (中国国民党革命委员会中央委员会, Zhongguo Guomindang Geming Weiyuanhui Zhongyang Weiyuanhui), ha avanzato, nell’aprile 2009, la proposta di emendare la Legge di Procedura civile attribuendo alla Procura del Popolo il monopolio dell’azione nelle “azioni nel pubblico interesse” civili. La notizia, ripresa da Caijing, è riportata su <http://www.competitionlaw.cn/show.aspx?id=4652&cid=14> (visto l’ultima volta il 7/04/2010). Sull’argomento si veda anche il seguente articolo, sempre pubblicato da Caijing, che riporta le posizioni di alcuni dei giuristi incaricati dell’emendamento del Codice di Procedura Civile: 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

ed è guardata con grande preoccupazione dai *gongyi lüshi*; quegli stessi *gongyi lüshi* che pure, in una prima fase, si sono ispirati proprio alle azioni civili in difesa del pubblico interesse intentate, in via sperimentale, da alcune Procure del Popolo nella seconda metà degli anni '90<sup>79</sup>.

È, infatti, del tutto evidente che, se mai tale tesi dovesse essere recepita all'interno della legislazione cinese, e il monopolio delle *public interest litigation* essere, infine, attribuito alle Procure, non sarebbe solo l'opera – e l'esistenza – degli “avvocati per il pubblico interesse” a divenire superflua: una siffatta operazione finirebbe con lo “sterilizzare” le stesse *gongyi susong*, trasformando quello che, oggi, rappresenta (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.

Per ora, comunque, quella sopra riportata non è altro che una delle (tante) definizioni attribuite, all'interno della Repubblica Popolare, alle “azioni nel pubblico interesse”; “cause di nuovo tipo”<sup>80</sup> nel senso più letterale del termine, in quel contesto, perché allo stesso tempo introdotte di recente, e fondamentalmente estranee alla cultura giuridica cinese.

Ma come sono arrivate, in Cina, le “azioni nel pubblico interesse”?

体不适格拒绝受理”, YE DODOU, “Yi chuxian bu shao gongmin yi ge ren mingti qide “gongyi susong”, dan youyu wufa keyi, fayuan wangwang yi tiqi gongyi susong de zhuti bushi ge jujue shouli” (molti cittadini hanno già presentato “gongyi susong”, tuttavia, poiché manca una base legislativa, i tribunali non accettano il caso per non aderenza allo standard dei soggetti che propongono l'azione)”, disponibile su <http://www.caijing.com.cn/2008-10-15/110020480.html> (visto l'ultima volta il 7/04/2010). La discussione sull'argomento non è nuova: già durante la redazione della Legge di procedura civile, nel 1982, era stata avanzata la proposta di attribuire alle procure il diritto di azione ed estesi poteri di intervento nei casi civili, quando fossero in gioco importanti interessi dello Stato o della popolazione. Tale proposta, recepita dalla sesta bozza di redazione, non era poi stata inserita nella versione definitiva della legge, e – nonostante l'impegno di alcuni dei redattori – neppure nei successivi emendamenti. Ancora oggi, non esiste alcuna norma, in Cina, che regoli le azioni nel pubblico interesse. Sull'argomento, vedi più in dettaglio 颜运求, 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”), citato, p. 54. Sull'argomento, vedi più diffusamente *infra*, capitolo quarto, paragrafo 2.2.

<sup>79</sup> TITI LIU, “Transmission of Public Interest Law: A Case Study”, citato, p. 286. Sulle azioni in difesa del pubblico interesse intentate dalle Procure del popolo a partire dagli anni '90 vedi *infra*, capitolo terzo, paragrafo 1, e – più diffusamente – capitolo quarto, paragrafo 2.2.

<sup>80</sup> Vedi *supra*, in questo capitolo, paragrafo 2.1.

E quali sono, dal punto di vista tecnico, gli elementi che caratterizzano il modello da cui le *gongyi susong* traggono ispirazione?

Per comprenderlo è necessario fare nuovamente un passo indietro, e tornare per un attimo al luogo – e al momento – in cui questo istituto ha avuto origine: non l’antica Roma, con buona pace dei giuristi cinesi, ma – più realisticamente – gli Stati Uniti del secondo dopoguerra.

### 3. Origini, caratteristiche e globalizzazione della Public Interest Law

Le origini della concezione classica di *Public Interest Law* – e il modello tradizionale di *public interest litigation* – vengono fatte risalire in modo unanime dagli autori (occidentali) agli Stati Uniti degli anni ’60 e ’70<sup>81</sup>.

Nonostante, infatti – come riconoscono molti studiosi – la storia americana sia costellata da tentativi, più o meno isolati, di garantire un’adeguata tutela giuridica alle fasce più deboli e disagiate della popolazione<sup>82</sup>, non è possibile parlare di una vera e propria “*public interest practice*” fino al decennio in questione, quando – in seguito al successo ottenuto da alcuni avvocati *liberal* nell’utilizzare le corti come

<sup>81</sup> Vedi NAN ARON, *op. cit.*, p. 11; SCOTT L. CUMMINGS e LOUISE TRUBEK: “Globalizing Public Interest Law”, *cit.*, p. 9; LOUISE G. TRUBEK, “Crossing Boundaries: Legal Education and the Challenge of the “New Public Interest Law”, 2005 *Wis. L. Rev.* 455, p. 458.

<sup>82</sup> Nan Aron e Louise Trubek, nelle opere citate, elencano, ad esempio, quali precursori della *public interest law* negli Stati Uniti il *legal aid movement* sviluppatosi nella seconda metà del XIX secolo, l’attivismo civile dell’American Civil Liberties Union (ACLU) dei primi del ’900, e – infine – l’opera dei riformatori della cosiddetta “Età del Progresso”, tra cui spicca il giudice Brandeis. In particolare, riguardo a quest’ultimo, notiamo come il suo richiamo agli avvocati, perché riconoscessero gli obblighi sociali connessi al loro status di membri dell’élite economico-sociale, cessando di agire come meri “*adjuncts of great corporation*” e usando, invece, il loro poteri “*for the protection of the people*”, venga spesso ricordato, negli studi dedicati alle azioni nel pubblico interesse. Vedi NAN ARON, *op. cit.*, p. 6 e ss, e Louise Trubek, *op.cit.*, p. 458; EDWIN REKOSH, “Who defines the Public Interest”, *citato*, p. 3 e 4; 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, p. 151; 徐卉, “公益法与公益诉讼”, *公益诉讼*, 2003 年 7 月创刊号, XU HUI, “Gongyifa yu gongyi susong” (Public Interest Law e “azioni nel pubblico interesse”), *Gongyi susong*, luglio 2003; sull’argomento, vedi anche *supra*, in questo capitolo. Per maggiori dettagli sull’opera del giudice Brandeis, vedi, in generale, ALPHEUS MASON, “Brandeis: A Free Man Life”, New York, Viking, 1946; sul pensiero di Brandeis riguardo al ruolo degli avvocati, vedi LOUIS BRANDEIS, “The Opportunity in Law”, *American Law Review* 39 (1905).

leva di cambiamento politico, in particolare a vantaggio degli afro-americani<sup>83</sup> – si assistette all’emergere di un nuovo stile di avvocatura, che vedeva nelle corti uno strumento di cambiamento sociale, e nel diritto un mezzo per promuovere e difendere gli interessi di gruppi fino a quel momento esclusi<sup>84</sup> (o non sufficientemente rappresentati) nel processo politico-decisionale; un nuovo “settore” di pratica giuridica destinato ad attrarre, in modo crescente, fondi e risorse umane<sup>85</sup>, e a determinare, in quegli anni:

“a great proliferation of public interest law activity”<sup>86</sup>.

A fungere da esempio e da propulsore in questa azione fu, come sopra accennato, la campagna contro la segregazione razziale nelle scuole svolta, a partire dal 1939, dalla National Association for the Advancement of Colored People Legal Defense (NAACP/LD)<sup>87</sup>.

Vale la pena soffermarsi sulla struttura, e le strategie, utilizzate dalla NAACP/LDF in questa fase, perché esse costituiscono, ancora oggi, il modello seguito, in una forma o nell’altra, da chiunque si occupi di *Public Interest Law* nel mondo<sup>88</sup>, indipendentemente dal sistema giuridico in cui si trova ad operare.

<sup>83</sup> SCOTT L. CUMMINGS e LOUISE TRUBEK, “Globalizing Public Interest Law”, cit., *ibid.*

<sup>84</sup> Sui differenti paradigmi a cui, storicamente, è stato ricondotto il significato della parola “esclusione” quando riferita a gruppi di interessi, e sulle implicazioni economiche, politiche e sociali di questi paradigmi, vedi HILARY SILVER, “Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms”, *International Labour Review*, Vol. 133, 1994/5-6, disponibile su [http://www.socialinclusion.org.np/index/files/Social\\_Exclusion\\_and\\_Solidarity\\_by\\_Hillary\\_SILVER.pdf](http://www.socialinclusion.org.np/index/files/Social_Exclusion_and_Solidarity_by_Hillary_SILVER.pdf) (visto l’ultima volta il 21/05/09).

<sup>85</sup> *Ibid.*, Sull’argomento, vedi anche, in generale, NAN ARON, *op. cit.*, p. 11 e ss, e HELEN HERSHKOFF, *op. cit.*, p. 13, che notano, a titolo di esempio, come a partire dagli anni ’60 una serie di fondazioni abbiano cominciato a investire i propri fondi nella creazione di organizzazioni aventi come obiettivo la riforma del sistema attraverso la legge; il governo federale abbia fondato un’agenzia governativa, la Legal Service Corporation, per sostenere gli avvocati che offrivano i loro servizi alle persone disagiate; siano stati intrapresi, con il sostegno di alcune fondazioni, in particolare la Fondazione Ford, programmi di istruzione innovativi, tra cui la creazione delle “law clinic” all’interno delle università, con l’obiettivo di formare una nuova generazione di *public interest lawyers*; alcuni studi legali privati abbiano iniziato a seguire alcune cause gratuitamente (pro-bono), mentre l’emanazione di norme che attribuivano, al soccombente, l’onere del pagamento delle spese legali in casi specifici riguardanti la *Public Interest Law* incentivava avvocati (privati, o appartenenti a studi legali *not-for-profit*) ad assumere la difesa in tali situazioni; lo stesso governo federale abbia contribuito allo sviluppo della public interest law, intendendo direttamente causa, o comparando come *amicus curiae* in controversie private.

<sup>86</sup> NAN ARON, *op. cit.*, *ibid.*

<sup>87</sup> NAN ARON, *op. cit.*, p. 9.

<sup>88</sup> *Ibid.*

In primo luogo, l’organizzazione si avvaleva di uno staff di avvocati altamente specializzati, piuttosto che di volontari o di consulenti reclutati di volta in volta; non forniva semplice assistenza legale agli indigenti, ma selezionava i casi di cui occuparsi, privilegiando quelli in cui fossero in gioco interessi che andavano oltre quelli delle parti direttamente coinvolte; rifiutava ogni atteggiamento passivo, concentrato sulla mera difesa delle posizioni dei clienti in questione, impegnandosi, invece, attivamente per conseguire il risultato finale, attraverso una strategia che vedeva nelle corti lo strumento principale – ma non l’unico – per modificare l’atteggiamento delle istituzioni politiche e sociali nei confronti delle minoranze; attingeva, dal punto di vista finanziario, all’ampio bacino costituito dalle donazioni dei propri membri, cittadini sensibili alle problematiche razziali che, da ogni parte del Paese, versavano somme – spesso anche modeste – a favore della causa; preferiva concentrare le proprie energie, piuttosto che su pochi casi clamorosi, su molti piccoli casi, ritenendo questi ultimi più adatti a creare – attraverso una “escalation” di vittorie ripetute – un clima giuridico favorevole, capace di condizionare l’opinione pubblica e di trasformare i successi giudiziari in cambiamenti di politica pubblica; amplificava la portata dei risultati raggiunti attraverso l’opera di una rete di avvocati privati, che volontariamente si occupavano di monitorare le ricadute, in termini di benefici effettivi, dei diritti riconosciuti in corteo<sup>89</sup>.

Ritroveremo molti di questi elementi quando esamineremo nel dettaglio l’attività degli “avvocati nel pubblico interesse” cinesi.

Per ora, notiamo come, nel suo momento “classico”, la *Public Interest Law* sia rimasta un progetto interno americano, mantenendo questa caratteristica per tutto il periodo della Guerra Fredda<sup>90</sup>.

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> In realtà, alcuni autori evidenziano come, prima della sentenza *Brown vs. Board of Education*, del 1954 si fossero registrati, da parte degli attivisti statunitensi, diversi tentativi di internazionalizzare la lotta per la difesa dei diritti civili. Un esempio di internazionalizzazione della questione è costituito, ad esempio, dalla petizione, presentata alla fine degli anni ’40, alla appena formata Commissione per i Diritti Umani dell’ONU dallo stesso NASCP, per denunciare la pratica discriminatoria messa in atto negli Stati Uniti a danno dei cittadini di colore. Vedi W.E.B. DUBOIS, “Three Centuries of Discrimination”, 54 *The Crisis* 362, (1947), p. 380 e, più in generale, Carol Anderson, “Eyes Off the Prize: The United Nations and the American Struggle for Human Rights, 1944-1945”, Cambridge, Cambridge University Press, 2003. Allo stesso modo, ma seguendo una differente strategia, tra gli anni ’40 e i primi anni ’50 diversi avvocati – appartenenti al NAACP, alla American Civil Liberties Union e ad altri gruppi – avevano cercato di attirare l’attenzione internazionale sulle discriminazioni, inserendo reclami relativi ai diritti umani all’interno di azioni civili. Vedi BERT B. LOCKWOOD, Jr., “The United Nations Charter and Uni-

Si tratta di un aspetto che differenzia tale movimento dagli altri due filoni di attivismo giuridico emersi in quegli anni, il movimento di *Law and Development* e quello di *Human Rights*; filoni che pure, con la *Public Interest Law*, condividevano la fede nella legge come strumento per cambiare la società e che, proprio per tale ragione, sono stati, insieme ad essa, associati alla dottrina del cosiddetto “liberalismo giuridico” americano<sup>91</sup>.

Sarà solo alla fine degli anni '80, come vedremo tra poco, che i confini tra queste discipline cominceranno a cadere, portando a quella che è stata definita la “globalizzazione” della *Public Interest Law*<sup>92</sup>, e alla diffusione, a livello mondiale, delle *public interest litigation*.

In questa fase, al contrario, l'azione di *public interest lawyers* – considerato prodotto, ed espressione, dell’“eccezionalità americana”<sup>93</sup> resta circoscritta all'interno dei confini statunitensi.

Le ragioni di ciò sono piuttosto evidenti. Se, infatti, già la struttura e le tattiche che abbiamo visto essere utilizzate dalla NAACP (e dalle altre organizzazioni sorte a imitazione di essa) apparivano di difficile esportazione, perché basate su presupposti – quali, ad esempio, l'indipendenza del sistema giudiziario o, più banalmente, l'esistenza di norme a tutela dei diritti – spesso assenti nei Paesi in via di modernizzazione (concentrati sullo sviluppo economico), e in quelli

ted Nations Civil Rights Litigation: 1946-1955”, 69 Iowa L. Rev. 901, (1983-1984), p. 931 e ss.; MICHAEL J. PERRY, “The Constitution, The Courts, and Human Rights: An Inquiry into the Legitimacy of Constitutional Policymaking by the Judiciary”, New Haven, Yale University Press, 1982; PAUL SAYRE, “Shelley v. Kraemer and United Nation Law”, 34 Iowa L. Rev. (1948), citati da CUMMINGS e TRUBEK, *op. cit.*, p. 10, che *ibid.* notano come questo tipo di approccio fosse destinato a terminare nel corso degli anni '50, in parte per la paura, da parte degli attivisti, di essere bollati come “comunisti”, e in parte per il mutato clima politico-sociale interno, divenuto (come testimoniato da Brown) più ricettivo rispetto alle cause sociali; un cambiamento, quest'ultimo, determinato anche da esigenze di politica estera, dal momento che il “Jim Crow” americano costituiva, in quegli anni, uno dei punti di forza della critica sovietica agli Stati Uniti. Vedi, ancora, MARY L. DUZIAK, “Cold War Civil Rights: Race and the Image of American Democracy”, Princeton, Princeton University Press (2000) e SCOTT L. CUMMINGS: “The Internationalization of Public Interest Law”, p. 901.

<sup>91</sup> Sull'argomento, si veda il noto articolo di DAVID TRUBEK e MARC GALANTER: “Scholars in Self-Estrangement: Some Reflections on the Crisis of Law and Development Studies in the United States”, 1974 Wis. L. Rev. 1062, p. 1070 e ss. e, in generale, LAURA KALMAN, “The Strange Career of Legal Liberalism”, New Haven, Yale University Press, 1996.

<sup>92</sup> Si veda, in proposito, l'articolo di Scott Cummings e Louise Trubek, intitolato, appunto “Globalizing Public Interest Law”, cui si è fatto ampio riferimento in questa parte del mio lavoro.

<sup>93</sup> SCOTT L. CUMMINGS e LOUISE TRUBEK: “Globalizing Public Interest Law”, *cit.*, p. 9.

sotto regimi autoritari (dove gli appelli alla legalità erano espressi in termini di diritti umani, e miravano principalmente a creare pressioni internazionali al fine di stimolare cambiamenti interni)<sup>94</sup>, pensare di impiegare, fuori dagli Stati Uniti, lo strumento più innovativo, ed efficace utilizzato dai *public interest lawyers* dell’epoca – le *public interest litigation* – era semplicemente fuori discussione.

Ma in cosa consiste il modello classico di *public interest litigation*? E quali aspetti tecnici differenziavano queste azioni da quelle “comuni”, intentate nell’interesse privato?

### 3.1. *Il modello classico di public interest litigation*

Data l’influenza esercitata dall’azione della NAACP sul movimento della *public interest law*, non sorprende che, ad essere considerata simbolo, e paradigma, delle “*public interest litigation*” sia proprio il famoso caso “Brown vs. Board of Education of Topeka” del 1954<sup>95</sup>.

Tale caso – con il quale, com’è noto, la Corte Suprema degli Stati Uniti doveva dichiarare incostituzionale la segregazione scolastica degli studenti di colore, rovesciando la dottrina “*separate-but-equal*” stabilita, nel 1896, da Plessy vs. Ferguson<sup>96</sup> – non solo, infatti, rappresentò una fondamentale vittoria per il movimento anti-discriminazione, dando avvio alla catena di decisioni che avrebbero finalmente tolto ogni base giuridica alla segregazione razziale nel godimento dei servizi pubblici<sup>97</sup>; Brown costituì anche un modello di riferimento dal punto di vista tecnico-giuridico, essendo ad esso riconducibili tutta una serie di elementi processuali che, da allora in poi, dovevano essere ritenuti tratto distintivo delle *public interest litigation*, almeno nella loro forma “classica”<sup>98</sup>.

A differenziare Brown dal modello tradizionale di controversia

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>95</sup> 347 U.S. 483 (1954). Sull’argomento, vedi, tra gli altri: HELEN HERSHKOFF: “Public Interest Litigation: Selected Issues and Examples”, disponibile su <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/PublicInterestLitigation.doc>, p. 4 e ss.; SCOTT L. CUMMINGS, “The Internationalization of Public Interest Law”, 57 Duke L. J. 891, p. 900 e ss. NAN ARON, *op. cit.*, p. 9. Peter Schuck, “Public Law Litigation and Social Reform”, 102 Yale L. J. 1763 (che nota come questa sentenza sia celebrata “*by its supporters and detractors alike as the fountainhead of the civil rights movement and as a milestone of Equal Protection jurisprudence*”); JEREMY COOPER e RAJEEV DHAVAN, “Public Interest Law”, Oxford, New York, Basil Blackwell, 1986, p. 18 e ss.

<sup>96</sup> 163 U.S. 537.

<sup>97</sup> NAN ARON, *op. cit.*, p. 9.

<sup>98</sup> HELEN HERSHKOFF, *op. cit.*, pp. 4 e 5

“privata” – controversia attraverso la quale alcuni soggetti (di solito due) si contrappongono per la difesa dei propri interessi personali, e in cui il rimedio concesso dalla corte, vincolante solo per essi, è strettamente collegato al diritto violato – non era tanto la natura dei contendenti (ricordiamo: una pubblica istituzione in qualità di convenuto, e un gruppo di persone, i cui membri potevano variare nel tempo, in veste di attore) ma il tipo di ristoro che si mirava ottenere, e il diverso ruolo attribuito al giudice: giudice che cessava di essere l’arbitro neutrale di un procedimento condotto – e controllato – dalle parti, per divenire il vero protagonista dell’azione; a cui non veniva tanto chiesto di ripristinare una situazione passata, attraverso un rimedio definito, appunto, “*retrospective*”, quanto di concedere un rimedio “*prospective*”, volto a riformare la futura azione degli agenti governativi, e destinato ad avere effetti su soggetti diversi dalle parti stesse<sup>99</sup>.

Sono, come dicevamo, appunto queste le caratteristiche che, una ventina di anni più tardi, nell’articolo in cui, per la prima volta appare l’espressione *public interest litigation*<sup>100</sup>, Abram Chayes doveva indicare come tipiche di tale tipologia di azioni<sup>101</sup>, e che rendevano il processo ad esse relativo:

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> Vedi *supra*, in questo capitolo, paragrafo 2.1.

<sup>101</sup> Le caratteristiche salienti di queste azioni sono sintetizzate, da Chayes, in 8 punti, e in particolare:

- 1) l’ambito della controversia non veniva stabilito dall’esterno, ma plasmato, costruito insieme, dalle parti e dal giudice;
- 2) la struttura non era rigidamente bilaterale, ma disordinata e amorfa;
- 3) l’indagine sui fatti non era di tipo storico, come caratteristico dei procedimenti giudiziario, ma orientata al futuro, secondo com’è tipico processo legislativo;
- 4) Il rimedio non veniva concepito come risarcimento per un danno subito nel passato, logica conseguenza della responsabilità di una parte e con impatto solo sulle parti, ma era (ancora) orientato al futuro, costruito *ad hoc* sulla base di principi ampi e flessibili, e aveva spesso ricadute su una pluralità di soggetti, anche se non partecipanti al processo;
- 5) Il rimedio non veniva imposto dal giudice, ma negoziato con le parti;
- 6) Il coinvolgimento del giudice nella questione non terminava con l’emanazione dell’atto giudiziale, essendo quest’ultimo strutturato in modo da richiedere il continuo monitoraggio da parte della corte.
- 7) Il giudice cessava di essere l’arbitro neutrale di un procedimento condotto – e controllato – dalle parti, per divenire il vero protagonista dell’azione (vedi *supra*, Brown)
- 8) Non si tratta di controversie tra individui privati, riguardo a diritti privati, ma di cause che mettono in discussione le politiche pubbliche. Vedi ABRAM CHAYES, *op. cit.*, p. 1303.

“recognizable as a lawsuit only because it takes place in a courtroom before an official called a judge”<sup>102</sup>,

nonostante, sempre secondo Chayes<sup>103</sup>, al loro interno entrassero in gioco alcuni dei meccanismi processuali storicamente utilizzati nella giurisdizione di *equity*<sup>104</sup>.

Non è il caso di dilungarsi oltre sui dettagli di questo modello; un modello, come notavamo poco sopra, decisamente “*culture-specific*”, frutto di momento storico e politico particolare, che basava la sua efficacia sulla presenza di un apparato giudiziario non solo indipendente, ma anche costituito da giudici attivisti e di orientamento *liberal*, e che l’allargamento dell’ambito di azione dei *public interest lawyers* a settori quali il diritto ambientale e quello dei consumatori avrebbe assoggettato sempre di più al potere – e al fato – di agenzie federali create *ad hoc*, come la Environmental Protection Agency e la Food and Drug Administration<sup>105</sup>.

Il cambiamento di clima politico avvenuto a cavallo tra gli anni ’70 e ’80 del XX secolo – conseguenza (o causa) dell’ascesa di Ronald Reagan alla Casa Bianca<sup>106</sup> – doveva portare al venir meno di molti dei presupposti su cui si reggeva la *Public Interest Law*, determinandone la crisi<sup>107</sup>.

Furono, tuttavia, proprio questo cambiamento, e questa crisi, a creare le condizioni per la diffusione globale di tale movimento, e la sua recezione all’interno di sistemi giuridici completamente differenti da quello in cui era sorto.

<sup>102</sup> ABRAM CHAYES, *op. cit.*, p. 1304.

<sup>103</sup> Ma *contra*, vedi CHARLES F. SABEL e WILLIAM H. SIMON, “Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds”, 117 Harv. L. Rev. 1015, February 2004, p. 1020, i quali, basandosi sulla nozione di “*destabilization rights*” (intesi come: “*claims to unsettle and open up public institutions that have chronically failed to meet their obligations and that are substantially insulated from the normal processes of political accountability*”) notano che, invece, esisterebbe una importante continuità tra “*public law litigation*” e “*common law*”.

<sup>104</sup> *Ibid.*

<sup>105</sup> LOUISE TRUBEK, *op. cit.*, pp. 458-459, che ricorda come “*the original model of classic public interest law rested on four pillars: 1) reliance on single agency advocacy and activist judiciary; 2) use of the state to control the market 3) exclusive focus on Us and 4) dependence on professional expertise*”.

<sup>106</sup> Sugli effetti della presidenza Reagan sulla *Public Interest Law* vedi Nan Aron, *op. cit.*, p. 14 e ss.; sulle nuove strategie elaborate dai *public interest lawyers* statunitensi per reagire a questi cambiamenti vedi Louise Trubek, *op. cit.*, p. 460 e ss.

<sup>107</sup> Crisi a cui contribuirono certamente, oltre al cambiamento politico di cui sopra, le critiche degli accademici *liberal* riguardo all’operato dei *public interest lawyers*. Sull’argomento vedi SCOTT L. CUMMINGS e LOUISE TRUBEK: “Globalizing Public Interest Law”, *cit.*, p. 14 e ss., e *infra*, paragrafo seguente, in fine.

Prima di vedere in che modo, dedichiamo qualche riga alle altre due correnti del *liberal legalism* americano: il movimento di *Law and Development* e quello di *Human Rights*.

Sarà, infatti, come abbiamo avuto modo di notare poco sopra, grazie alla convergenza tra questi ultimi e la *Public Interest Law* che le *public interest litigation* faranno il loro ingresso in Cina.

### 3.2. *Law and Development e Human Rights: il volto internazionale del liberal legalism americano nel secondo dopoguerra*

Mentre, come abbiamo visto, la *Public Interest Law* leggeva il postulato di base del *liberal legalism* – il potere del diritto di cambiare la società – riferendolo esclusivamente al contesto interno americano, come possibilità di produrre cambiamenti politici attraverso l'applicazione delle norme esistenti, il movimento di *Law and Development*, emerso durante la Guerra Fredda, applicava lo stesso concetto al di fuori dei confini degli Stati Uniti, e vedeva, nel diritto (statunitense) il mezzo per promuovere la modernizzazione dei Paesi in Via di Sviluppo<sup>108</sup>, contribuendo, allo stesso tempo, ad estendere l'area di influenza politica degli USA<sup>109</sup>.

Secondo i sostenitori di questo movimento – tra i quali spiccano la U.S. Agency of International Development (USAID) e la Ford Foundation<sup>110</sup> solo cambiando le regole giuridiche si sarebbe potuta avere, in quei Paesi, una reale crescita economica, attraverso una riforma del sistema volta ad aumentare il controllo dello Stato sul mercato, e ad attuare un programma di sostegno e protezione dell'industria interna noto come “*import substitution industrialization*”<sup>111</sup>.

Prima di realizzare tale riforma era, però, necessario – sempre nella visione dei promotori di *Law and Development* – modificare la “cul-

<sup>108</sup> DAVID M. TRUBEK e ALVARO SANTOS, “Introduction: The Third Movement in Law and Development Theory and the Emergence of a New Critical Practice” in DAVID M. TRUBEK & ALVARO SANTOS (eds.): *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*, 2006, p. 2.

<sup>109</sup> SCOTT L. CUMMINGS e LOUISE TRUBEK: “Globalizing Public Interest Law”, cit., p. 10.

<sup>110</sup> Si noti che sarà proprio la Ford Foundation, nel 1966, a finanziare, con un investimento di ben tre milioni di dollari, la creazione dell'International Legal Center di New York, centro creato appunto per fornire assistenza giuridica ai Paesi in Via di Sviluppo. Per maggiori dettagli vedi HUGO FRÜHLING, “From Dictatorship to Democracy: Law and Social Change in the Andean Region and the Southern Cone of South America”, in MARY McCLYMONT & STEPHEN GOLUB (eds.), “Many Roads to Justice: The Law Related Work of Ford Foundation Grantees Around the World”, The Ford Foundation, 2000, pp. 55-56.

<sup>111</sup> DAVID M. TRUBEK e MARC GALANTER, *op. cit.*, p. 1062

tura giuridica” dei Paesi poveri, concepita come qualcosa di indipendente, separato e impermeabile al contesto politico-sociale in cui si trovava inserita<sup>112</sup>, e che pertanto poteva – secondo il celebre motto “*one size fits all*” – essere sostituita senza problemi da quella americana, ritenuta la più adatta a fornire, agli ufficiali governativi stranieri, gli strumenti giuridici necessari a riorganizzare il sistema economico, e sostenere lo sviluppo.

La modernizzazione delle regole economiche, in questa fase, aveva la priorità sulle istanze di democratizzazione: si pensava, infatti, che sarebbe stata proprio lo sviluppo economico, con il tempo, a fungere da volano per la crescita, anche nei Paesi sottosviluppati, dei valori democratici, e ad assicurare il rispetto per il diritti individuali.

Dal momento, poi, che, come dicevamo poco sopra, la *Law and Development* si proponeva di trasformare, in primo luogo, la cultura (o la mentalità) giuridica degli Stati oggetto del programma di sviluppo, il settore su cui maggiormente tale movimento indirizzò i propri sforzi fu la riforma dell’insegnamento del diritto<sup>113</sup>.

Il modello didattico giudicato più appropriato fu, ancora una volta, quello seguito nelle *Law School* statunitensi. Ai professori americani di diritto venne dunque affidato il compito chiave di diffondere il “*case-method*” nei Paesi in Via di Sviluppo<sup>114</sup>, mentre la fondazione Ford prese a finanziare – all’interno degli importanti progetti di *Law and Development* lanciati, negli anni ’60, in Asia, Africa e America Latina<sup>115</sup>– borse di studio per permettere agli studenti e ai docenti di queste regioni di frequentare le più prestigiose università americane<sup>116</sup>.

Notiamo qui, brevemente, che quando la *Public Interest Law* uscirà dai confini degli Stati Uniti sarà questo il modello utilizzato – e l’attenzione dedicata – alla formazione dei *public interest lawyers* nel mondo. In particolare, per quanto riguarda la Repubblica Popolare,

<sup>112</sup> Si noti, in proposito, la definizione di “cultura giuridica” fornita da Lawrence Friedman nel 1964: “*Legal culture is the term we apply to those values and attitudes in society which determine what structure are used and why; which rules work and which do not, and why*”. LAWRENCE M. FRIEDMAN, “Legal Culture and Social Development”, in “*Law and Behavioral Science*”, 1000, 1004, (1964), citato in SCOTT L. CUMMINGS e LOUISE TRUBEK, *op. cit.*, nota 29.

<sup>113</sup> SCOTT L. CUMMINGS e LOUISE TRUBEK: “Globalizing Public Interest Law”, *cit.*, p. 11.

<sup>114</sup> *Ibid.*

<sup>115</sup> DAVID M. TRUBEK e MARC GALANTER, *op. cit.*, p. 1062 e ss.

<sup>116</sup> Frühling cita, in proposito, le risorse investite in quegli anni dalla Fondazione Ford in programmi di ricerca e formazione a vantaggio dei professori di diritto cileni, colombiani e peruviani. Sull’argomento, vedi HUGO FRÜHLING, *op. cit.*, p. 56.

ciò avverrà attraverso la fondazione di *law clinic* all'interno delle principali università del Paese<sup>117</sup>.

È ancora presto, però, per parlare della Cina. In questa fase, infatti, com'è noto, la RCP – allora nel pieno della Rivoluzione Culturale – rimase, per ovvie ragioni politiche, del tutto estranea al flusso di idee (e di capitali) provenienti dagli USA.

Nella seconda metà degli anni '70, comunque – proprio in concomitanza con i primi passi mossi dalla RPC nell'arena internazionale – la fiducia nella legge come motore per la crescita economica sottesa alla politica di sviluppo proposta da *Law and Development* avrebbe cominciato ad incrinarsi, sotto i colpi delle critiche inferte dagli stessi accademici che, fino ad allora, avevano appoggiato tale movimento, divenuti, improvvisamente, consapevoli del *legal imperialism* in esso implicito<sup>118</sup>.

È qui che entra in scena il terzo dei filoni di attivismo giuridico cui ci siamo proposti di fare cenno nel presente paragrafo: come ricordano Scott Cummings e Louise Trubek, infatti, al declino della *Law and Development* doveva corrispondere l'emergere della corrente di *Human Rights*:

*“as a way of challenging authoritarian regimes from the outside – using the threat of international law and mobilizing the pressure of international opprobrium to force domestic change where opportunities for domestic legal and political action were limited”*<sup>119</sup>.

A sostenere l'ascesa di questa corrente – nata, com'è noto, nel secondo dopoguerra, e plasmata dalla lotta degli USA contro l'Unione Sovietica<sup>120</sup> fu, ancora una volta, la fondazione Ford.

Tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80 del XX secolo la Ford Foundation divenne, infatti, il primo finanziatore del movimento internazionale per la difesa dei diritti umani<sup>121</sup>, aumentando i

<sup>117</sup> Vedi *infra*, capitolo seguente.

<sup>118</sup> Sulle critiche al movimento, in particolare per quanto riguarda la convinzione che il modello americano potesse, senza problemi, essere trapiantato in qualsiasi contesto giuridico (“*one size fits all*”) si vedano, tra gli altri: DAVID M. TRUBEK e MARC GALANTER, “Scholars in Self-Estrangement: Some Reflections on the Crisis of Law and Development Studies in the United States”, 1974 Wis. L. Rev. 1062 e JOHN H. MERRYMAN, “Comparative Law and Social Change: On the Origins, Style, Decline & Revival of Law and Development Movement”, 25 The American Journal of Comparative Law 457 (1977).

<sup>119</sup> SCOTT L. CUMMINGS e LOUISE TRUBEK: “Globalizing Public Interest Law”, cit., p. 12.

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> YVES DEZALAY e BRYANT G. GARTH, “Constructing Law Out of Power: In-

fondi destinati a tale settore<sup>122</sup>, e fornendo il suo sostegno sia alla creazione di organizzazioni operanti a livello internazionale (come il Lawyers Committee for Human Rights e l’International Human Rights Law Group<sup>123</sup>), che al rafforzamento di quelle già attive nei singoli Paesi (ad esempio la Vicaria de Solidaridad in Cile, o il Centro de Estudios Legales y Sociales in Argentina<sup>124</sup>), anche quando questo doveva porla in aperto contrasto con la politica estera USA<sup>125</sup>.

La strategia utilizzata da quella che è considerata la “prima ondata” della corrente di Human Rights attingeva copiosamente dall’esperienza dei *public interest lawyers* statunitensi. Gli attivisti dei diritti umani si differenziavano, tuttavia, da questi ultimi per la vocazione tipicamente transnazionale della loro opera. Era, infatti, soprattutto attraverso l’utilizzo della stampa straniera e l’accesso alle istituzioni umanitarie internazionali che essi, inseriti in un network che comprendeva avvocati e finanziatori provenienti dai Paesi “democratici”, cercavano di spingere il governo del loro Paese al cambiamento, secondo il modello divenuto noto come “*naming and shaming*”<sup>126</sup>.

Terminiamo questi brevi cenni sulle caratteristiche di *Human Rights* notando come, verso la fine della Guerra Fredda, tale movimento doveva essere sottoposto alle stesse critiche che, pochi anni prima,

vesting in Human Rights as an Alternative Political Strategy”, in AUSTIN SARAT e STUART SCHEINGOLD: “Cause Lawyering and the State in the Global Era”, Oxford, Oxford University Press, p. 360.

<sup>122</sup> *Ibid.*, p. 363, dove gli autori notano come gli investimenti nei confronti di organizzazioni operanti nel settore dei diritti umani da parte delle fondazioni statunitensi siano passati da un milione di dollari (1977) a tre milioni (1982). Sull’argomento, vedi anche HUGO FRÜHLING, *op. cit.*, p. 60 e ss.

<sup>123</sup> *Ibid.*

<sup>124</sup> HUGO FRÜHLING, *op. cit.*, p. 61. Sul sostegno fornito dalla Fondazione Ford alle organizzazioni umanitarie operanti a livello locale, in particolare per quanto riguarda il Sud Africa, l’Urss e i Paesi dell’ex blocco sovietico, vedi rispettivamente: STEPHEN GOLUB: “Battling Apartheid, Building a New South Africa”, in MARY McCLYMONT & STEPHEN GOLUB (eds.), “Many Roads to Justice: The Law Related Work of Ford Foundation Grantees Around the World”, citato, p. 19 e ss.; Edwin Rekosh, Constructing Public Interest Law: Transnational Collaboration and Exchange in Central and Eastern Europe, 13 *UCLA J. Int’l L. & Foreign Aff.* 55 (2008).

<sup>125</sup> Come nel caso del Cile. Sull’atteggiamento tenuto, in questo Paese, dalla Fondazione Ford, fin dall’inizio schierata con i sostenitori di Allende nonostante le pressioni da parte della CIA, vedi ancora YVES DEZALAY e BRYANT G. GARTH, *op. cit.*, p. 362.

<sup>126</sup> Su questa strategia vedi, più in dettaglio Marta Minow, “Instituting Universal Human Rights Law: The Invention of Tradition in the Twentieth Century”, in AUSTIN SARAT, BRYANT GARTH & ROBERT A. KAGAN (eds.): “Looking Back at Law’s Century”, Ithaca, New York, Cornell University Press, 2002, p. 65 e ss.

avevano colpito gli altri due filoni del *Liberal Legalism* americano. In particolare, essa era destinato a condividere con *Law and Development* le accuse di neocolonialismo e imperialismo<sup>127</sup>, mentre i rilievi relativi alla natura elitaria della protesta umanitaria (spesso portati avanti da soggetti destinati, in caso di successo, a prendere il potere, e quindi, in ultima istanza, a rafforzare il sistema, piuttosto che modificarlo), e all'eccessivo peso attribuito ai diritti civili e politici, a discapito di quelli economici e sociali, ricordavano, molto da vicino, i dubbi sollevati rispetto all'operato dei *public interest lawyers* americani<sup>128</sup>.

Si tratta di parallelismi che non devono trarre in inganno: essi, infatti, come notano Cummings e Trubek:

*“spoke to shared concerns about the underlying premises of liberal legalism rather than a convergence of the movements themselves on the level of practice and ideology”.*

Le separazione tra *Public Interest Law*, *Law and Development* e *Human Rights* non era, comunque, destinata a durare ancora per molto.

Nel giro di pochi anni si sarebbe assistito al crollo del Muro di Berlino; con esso, dovevano venir meno anche i confini tra le tre discipline citate.

### 3.3. *La convergenza tra Public Interest Law, Law and Development e Human Rights: verso la globalizzazione della Public Interest Law*

Cummings e Trubek, nello studio cui abbiamo più volte fatto riferimento in questa parte del nostro lavoro, sostengono che, nel periodo successivo alla Guerra Fredda, siano stati soprattutto due i fattori che hanno determinato la convergenza tra la *Public Interest Law*

<sup>127</sup> Sull'argomento, vedi AUSTIN SARAT e THOMAS R. KEARNS, “The Unsettled Status of Human Rights: An Introduction”, in AUSTIN SARAT e THOMAS R. KEARNS (eds.), “Human Rights: Concepts, Contests, Contingencies”, p. 5.

<sup>128</sup> E che, in quel Paese, avevano portato alla nascita di modelli di avvocatura alternativi e opposti alla “*public interest lawyering*”, come la “*rebellious lawyering*”, e la “*critical lawyering*”. Per maggiori dettagli su queste nuove strategie di difesa, vedi in generale, rispettivamente: GERALD P. LOPEZ, “Rebellious Lawyering: One Chicago’s Vision of Progressive Law Practice”, Boulder, CO, Westview Press, 1992, e LOUISE TRUBEK e M. ELIZABETH KRANSBERGER: “Critical Lawyers: Social Justice and the Structures of Private Practice”, in AUSTIN SARAT e STUART SCHEINGOLD: “Cause Lawyering and the State in the Global Era”, citato.

e le sue controparti “internazionali”, i già citati movimenti di *Law and Development* e *Human Rights*<sup>129</sup>.

Da una parte, la riproposizione e riformulazione di *Law and Development* sotto l’egida del movimento per la promozione della *Rule of Law*, che, per la necessità di assicurare effettività a diritti e accesso alla giustizia, doveva attribuire alla *Public Interest Law*, e alle sue strategie, un ruolo chiave nei programmi di modernizzazione<sup>130</sup>: si tratta del fenomeno che è stato definito come “globalizzazione della *Public Interest Law*”<sup>131</sup>.

Dall’altra, i legami sempre più stretti tra la *Public Interest Law* e gli organismi politici ed economici internazionali deputati al controllo dei mercati globalizzati e del rispetto dei diritti umani, organismi in cui i *public interest lawyers* statunitensi – usciti dall’isolazionismo, e forti delle tecniche utilizzate in passato dagli attivisti di *Human Rights*<sup>132</sup> – cominciavano a vedere, allo stesso tempo, una possibile fonte di ineguaglianza nella distribuzione delle risorse mondiali, e un nuovo, potenziale alleato, nella lotta contro gli abusi commessi dal governo del loro Paese: è, questa, la cosiddetta “internazionalizzazione della *Public Interest Law*”<sup>133</sup>.

In questa sede ci occuperemo solo del primo dei fattori citati. Mentre, infatti, l’“internazionalizzazione della *Public Interest Law*”, a dispetto del nome con cui è indicata, avviene in un contesto che è ancora quello statunitense – essendo, come abbiamo notato, tale espressione riferita all’attività dei *public interest lawyers* americani, passati da una relazione di simbiosi a una di opposizione nei confronti del governo federale, e costretti a trovare, al di fuori dei confini e delle istituzioni del loro Paese, la soluzione a problemi che, nonostante le implicazioni “internazionalistiche”, sono, in fondo, sempre interni agli

<sup>129</sup> Sull’argomento vedi *supra*, paragrafo 2.3.

<sup>130</sup> *Ibid.*

<sup>131</sup> Per un’analisi dettagliata di questo fenomeno, vedi *infra*, in questo capitolo, paragrafo 3.3.1, e, più in generale, SCOTT L. CUMMINGS e LOUISE TRUBEK, “Globalizing Public Interest Law”, citato, pp. 1-7, e pp. 18-53.

<sup>132</sup> Per una sintetica analisi dei principi ispiratori e delle tecniche utilizzate dal movimento di *Human Rights* vedi SCOTT L. CUMMINGS e LOUISE TRUBEK, *op. cit.*, p. 11 e ss., e YVES DEZALAY e BRYANT G. GARTH, “Constructing Law Out of Power: Investing in Human Rights as an Alternative Political Strategy”, in AUSTIN SARAT e STUART SCHEINGOLD: “Cause Lawyering and the State in the Global Era”, Oxford, Oxford University Press, p. 360 e ss.

<sup>133</sup> Per un approfondimento sull’argomento, vedi ancora il lavoro di SCOTT L. CUMMINGS pubblicato nel 2008 ed intitolato, appunto, “The Internationalization of Public Interest Law”. SCOTT L. CUMMINGS, “The Internationalization of Public Interest Law”, 57 Duke L. J. 891, February 2008, pp. 891 e 908 e ss.

USA<sup>134</sup> – con la “globalizzazione” della *Public Interest Law*, al contrario, il linguaggio e le tecniche di tale disciplina escono, finalmente, dai confini del mondo di *Common Law*, per essere esportati in Stati con tradizione giuridica (e situazione politica) spesso molto diverse da quella americana.

È grazie a quest’ultimo fenomeno che le *public interest litigation* sono arrivate in Cina; vediamo ora, nel dettaglio, attraverso quali fasi.

### 3.4. La globalizzazione della Public Interest Law

Com’è noto, a determinare il collegamento tra *Public Interest Law* e sviluppo economico fu la mutata percezione riguardo agli obiettivi cui avrebbero dovuto tendere le riforme nei Paesi Poveri, e il differente ruolo attribuito al diritto nel processo di modernizzazione.

Se, infatti, nel primo “momento”<sup>135</sup> di *Law and Development* le riforme giuridiche erano state concepite come funzionali ad aumentare il controllo dello Stato sull’economia<sup>136</sup>, con l’avvento della Presidenza Reagan e l’emergere della dottrina neoliberista il diritto doveva divenire, al contrario, lo strumento per limitare il potere statale<sup>137</sup>, e il mezzo per favorire il libero commercio e gli investimenti stranieri<sup>138</sup>.

Secondo la dottrina neoliberista solo l’integrazione dei mercati avrebbe potuto favorire la crescita economica globale; e proprio a fa-

<sup>134</sup> Si tratta, ad esempio, come nota Scott Cummings, dei problemi relativi al trattamento dei lavoratori immigrati in USA, o quello dei presunti terroristi detenuti a Guantanamo o, ancora, del rispetto degli standard ambientali o lavorativi da parte di imprese statunitensi operanti all’estero. Sull’argomento, si veda, in generale, SCOTT CUMMINGS, “The Internationalization of Public Interest Law”, citato, p. 908 e ss.

<sup>135</sup> Si tratta del termine utilizzato da Trubek e Santos, nella monografia dedicata allo sviluppo di *Law and Development* già citata, “to refer to a period in which law and development doctrine has crystallized into an orthodoxy that is relatively comprehensive and widely accepted”. Gli autori considerano che la storia di *Law and Development*, a partire dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, possa essere suddivisa in tre di questi “momenti” di cristallizzazione, così collocati nel tempo: anni ’50-’60; anni ’80; dagli anni ’90 ai giorni nostri. DAVID M. TRUBEK e ALVARO SANTOS, “Introduction: The Third Movement in Law and Development Theory and the Emergence of a New Critical Practice” in DAVID M. TRUBEK & ALVARO SANTOS (edt): “The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal”, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 2. Il primo di tali “momenti” è stato da noi analizzato *supra*, paragrafo 3.2; per maggiori dettagli sul secondo e sul terzo momento, vedi *infra*, in questo paragrafo.

<sup>136</sup> Sull’argomento, vedi più in dettaglio DAVID M. TRUBEK e MARC GALANTER, *op. cit.*, p. 1062 e ss.

<sup>137</sup> DAVID M. TRUBEK e ALVARO SANTOS, *op. cit.*, *ibid.*

<sup>138</sup> *Ibid.*, pp. 5-6.

vorire l’apertura dei mercati interni e la privatizzazione erano diretti gli aggiustamenti strutturali (il cosiddetto “Washington Consensus”) posti come condizione, a partire da questo periodo, da Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale agli Stati arretrati che volessero accedere ai fondi di sviluppo<sup>139</sup>.

Si tratta di una concezione che è stata, fin dall’inizio, fortemente criticata, in quanto ritenuta foriera di gravi ineguaglianze economiche, ed instabilità politica<sup>140</sup>.

Come notava George Soros, uomo d’affari e filantropo:

*“Market fundamentalists hold that the public interest is best served when people are allowed to pursue their own interests. This is an appealing idea, but it is only half true. Markets are eminently suitable for the pursuit of private interests, but they are not designed to take care of the common interests”*<sup>141</sup>.

Scendendo più nel dettaglio, molti autori hanno posto in evidenza come, in questo sistema, a pagare il prezzo della crescita portata dagli investimenti stranieri sarebbero state proprio le fasce più deboli della società, costrette ad emigrare anche a causa della riduzione dei settori economici tradizionali (ad esempio, l’agricoltura), mentre la corruzione (spesso endemica, nei Paesi in Via di Sviluppo) avrebbero amplificato gli effetti della (già di per sé) ineguale distribuzione delle risorse<sup>142</sup>.

I rischi insiti in questa politica dovevano, in effetti, rivelarsi in tutta la loro drammaticità con la crisi economica latino-americana ed asiatica della fine degli anni ’90<sup>143</sup>.

La necessità di porre dei correttivi agli eccessi del libero mercato portò dunque, nell’ultimo decennio del XX secolo, a una ridefinizione del modello di sviluppo neoliberista sotto gli auspici della riforma di *Rule of Law*<sup>144</sup>, e ad una riformulazione dei suoi obiettivi, ora

<sup>139</sup> SCOTT L. CUMMINGS e LOUISE TRUBEK, “Globalizing Public Interest Law”, citato, p. 17.

<sup>140</sup> Si veda, ad esempio, l’interessante studio di Amy Chua, in cui l’autrice mostra come apertura dei mercati e democratizzazione favoriscano, in determinate condizioni, spesso presenti nei Paesi in Via di Sviluppo, il sorgere di conflitti etnici. Vedi AMY L. CHUA, “Markets, Democracy, and Ethnicity: Toward a New Paradigm for Law and Development”, 108 Yale L. J. 1 (1998).

<sup>141</sup> GEORGE SOROS, “Open Society: Reforming Global Capitalism”, New York, Public Affairs, 2000, p. XII.

<sup>142</sup> SCOTT L. CUMMINGS e LOUISE TRUBEK, “Globalizing Public Interest Law”, citato, p. 18.

<sup>143</sup> *Ibid.*

<sup>144</sup> DAVID M. TRUBEK e ALVARO SANTOS, *op. cit.*, pp. 6-7. Sull’argomento, si veda

espressi in termini di “*good governance*”; un nuovo concetto, che, come notano ancora Cummings e Trubek:

“*combined market liberalization with strong rights enforcement and political accountability*”<sup>145</sup>.

È interessante soffermarsi su questi aspetti, perché è grazie ad essi che si doveva determinare la convergenza tra *Law and Development* e *Public Interest Law*, e quella tra quest’ultima e *Human Rights*.

In particolare, il riferimento alla garanzia di effettività dei diritti – non più limitata ai soli diritti privati (proprietà e contratto), ma estesa anche a quelli pubblici (civili e politici)<sup>146</sup> – richiedeva la presenza, nei Paesi oggetto delle riforme, di un sistema giudiziario indipendente, che assicurasse un reale accesso alle corti, mentre il principio di responsabilità politica – oltre a implicare una riforma del sistema in senso democratico e multipartitico<sup>147</sup> e la previsione di misure capaci di contrastare la corruzione – dava per scontata l’esistenza di forme di controllo che potessero prescindere dallo Stato, e di giudici

anche BRYANT G. GARTH, “Building Strong and Independent Judiciaries Through the New Law and Development: Behind the Paradox of Consensus Programs and Perpetually Disappointing Results, 52 *DePaul L. Rev.* 383 (2002), in cui l’autore, a pagina 386, nota come la crisi asiatica del 1998 sia stata letta, sia da Robert Rubin che da Jeffrey Sachs, “*as a call for a new emphasis on the rule of law versus ‘crony capitalism*”. Per una riflessione (in lingua italiana) sul significato assunto dalla nozione di Rule of Law in Cina e sulla sua applicabilità al contesto cinese, vedi GIANMARIA AJANI, “La questione dello Stato di diritto”, in G. AJANI, A. SERAFINO e M. TIMOTEO, “Diritto dell’Asia orientale” citato, p. 351 e ss. Sui principi alla base del Movimento per la promozione della *Rule of Law* vedi *infra*, nel testo.

<sup>145</sup> SCOTT L. CUMMINGS e LOUISE TRUBEK, “Globalizing Public Interest Law”, citato, p. 18. Vedi anche DAVID M. TRUBEK, “The Rule of Law in Development Assistance: Past, Present and Future”, in DAVID M. TRUBEK e ALVARO SANTOS, *op. cit.*, p. 85.

<sup>146</sup> DAVID M. TRUBEK, *ibid.*

<sup>147</sup> Si veda quanto notato da Jacques deLisle, in riferimento agli obiettivi perseguiti dai consulenti giuridici e dei programmi di aiuto USA (con particolare nei Paesi dell’Europa Centrale ed ex sovietici e nella Repubblica Popolare Cinese): “*In defining their overall aims, virtually all U.S. legal advice and aid programs explicitly have sought to promote the development of some or all of the following: the rule of law, legal and institutional requisites of sustainable multiparty democracy, and legal and institutional frameworks for economic markets. In pursuing such goals, legal assistance and export programs have reflected and supported broader imperative of U.S. foreign policy. Further, they have often defined these goals in strikingly, if unself-consciously, ‘American’ terms*”. Jacques deLisle, “Lex Americana?: United States Legal Assistance, American Legal Models, and Legal Change in the Post-Communist World and Beyond”, 20 *U. Pa. J. Int’l Econ. L.* 179, p. 184-185.

capaci di rivestire il ruolo di arbitri imparziali anche quando, sul banco degli imputati, dovessero sedere organi statali<sup>148</sup>.

In questo senso, il programma di “good governance” rientrava, contemporaneamente, negli obiettivi delle imprese operanti sui mercati internazionali – desiderose di investire risorse in Paesi stabili dal punto di vista politico, e capaci di garantire un’adeguata tutela ai loro diritti e interessi giuridici – e in quelli delle organizzazioni umanitarie, impegnate nella lotta per rendere i governi responsabili degli abusi perpetrati ai danni dei propri cittadini<sup>149</sup>.

Vedremo nel prossimo capitolo come questi fattori<sup>150</sup> – in particolare sotto forma di pressioni, da parte dell’elettorato delle democrazie occidentali, ai propri governi, perché mantenessero i rapporti economici con la RPC, costringendola, contemporaneamente, a rispettare i diritti umani – abbiano influenzato l’atteggiamento di alcuni Paesi (USA e Stati del Nord Europa *in primis*) nei confronti del processo di sviluppo e riforma cinese, incidendo anche sulle modalità del loro coinvolgimento in proposito<sup>151</sup>.

Per il momento, notiamo che proprio la necessità di accrescere la responsabilità dei governi e l’accesso alla giustizia – impliciti, come abbiamo ricordato poco sopra, nella nozione di “good governance” – doveva trasformare la Public Interest Law e il suo bagaglio tecnico in strumenti fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi dello sviluppo internazionale, mentre la nuova enfasi sulla Rule of Law, e il bisogno di sostenere la creazione di governi democratici in Paesi che uscivano da dittature, attribuiva agli avvocati un ruolo chiave nel monitoraggio sull’attività degli organi statali di recente formazione.

Un ruolo più compatibile con il tradizionale modello di “controllo del sistema dall’interno”, utilizzato dai *public interest lawyers* statunitensi, di quanto non fosse il “naming and shaming” tipico degli attivisti di *Human Rights*<sup>152</sup>, e che fece sì che, in certi contesti –

<sup>148</sup> SCOTT L. CUMMINGS e LOUISE TRUBEK, “Globalizing Public Interest Law”, citato, p. 18.

<sup>149</sup> *Ibid.* Vedi anche SCOTT L. CUMMINGS, “The Internationalization of Public Interest Law”, citato, p. 959.

<sup>150</sup> TITI M. LIU, “Transmission of Public Interest Law: A Chinese Study”, 13 *UCLA J. Int’l L. & Foreign Aff.* 263, Spring 2003, p. 272. Vedi anche, in generale, SOPHIA WOODMAN, “Bilateral Aid to Improve Human Rights, Donors – Need to Adopt a More Coherent and Thoughtful Strategy”, 51 *China Perspective* 28-49 (2004).

<sup>151</sup> Vedi *infra*, capitolo 3, paragrafo 2.2.

<sup>152</sup> Su questa strategia vedi, più in dettaglio MARTA MINOW, “Instituting Universal Human Rights Law: The Invention of Tradition in the Twentieth Century”, in AUSTIN SARAT, BRYANT GARTH & ROBERT A. KAGAN (eds.): “Looking Back at Law’s Century”, Ithaca, New York, Cornell University Press, 2002, p. 65 e ss.

nei Paesi dell'Europa Centro-orientale<sup>153</sup>, ad esempio, o in Sud America<sup>154</sup> – avvocati formatisi, durante i regimi autoritari, alla scuola di *Human Rights*, si “riciclarono”, per così dire, come *public interest lawyers* una volta instaurata la democrazia, dando origine a pratiche ibride, che mescolavano metodi e tecniche appartenenti ad entrambe queste discipline<sup>155</sup>.

A partire dagli anni '90, dunque, fondazioni internazionali (come la Ford Foundation<sup>156</sup>, l'Open Society Institute, il German Marshall Fund, e la fondazione Rockefeller, per citarne solo alcune<sup>157</sup>), agenzie governative e istituzioni internazionali (USAID e Banca Mondiale, ma anche lo United Nations Development Program, la Canadian International Development Agency e il Royal Netherlands Government<sup>158</sup>), cominciarono a investire ingenti capitali al fine di promuovere, a livello globale, programmi di cooperazione in settori chiave per la *Public Interest Law*, quali *clinical legal education*, *legal aid*, *pro-bono*, e – ovviamente – *public interest litigation*<sup>159</sup>.

A differenza di quanto sarebbe stato lecito aspettarsi, data la evidente predominanza degli sponsor statunitensi nel processo di diffusione della “Rule of Law”, l'introduzione di questi istituti nei Paesi in Via di Sviluppo non doveva, tuttavia, portare alla formazione di sistemi di *Public Interest Law* ricalcati pedissequamente sul modello USA.

<sup>153</sup> Sull'argomento, vedi AUSTIN SARAT e THOMAS R. KEARNS, “The Unsettled Status of Human Rights: An Introduction”, in AUSTIN SARAT e THOMAS R. KEARNS (eds.), “Human Rights: Concepts, Contests, Contingencies”, p. 5.

<sup>154</sup> JAMES A. GOLDSTON, “Public Interest Litigation in Central and Eastern Europe. Roots, Prospects, and Challenger”, citato, p. 492 e EDWIN REKOSH, “Constructing Public Interest Law: Transnational Collaboration and Exchange in Central and Eastern Europe”, 13 UCLA J. Int'l L. & Foreign Aff. 55, pp. 66-68.

<sup>155</sup> YVES DEZALAY e BRYANT G. GARTH, “Constructing Law Out of Power: Investing in Human Rights as an Alternative Political Strategy”, citato, p. 368.

<sup>156</sup> *Ibid.* Si noti che la Fondazione Ford è stata attiva in Cina, già a partire dalla fine degli anni '70. Sull'argomento vedi The Ford Foundation: «Many Roads to Justice: the Law-related Work of Ford Foundation Grantees Around the World», Mary McClymont & Stephen Golub eds, 2000, p. 11 e 159 e ss., e *infra*, capitolo 3.

<sup>157</sup> EDWIN REKOSH, “Constructing Public Interest Law: Transnational Collaboration and Exchange in Central and Eastern Europe”, 13 UCLA J. Int'l L. & Foreign Aff. 55, p. 71.

<sup>158</sup> Molte di queste agenzie (in particolare lo United Nations Development Program, la Canadian International Development Agency e il Royal Netherlands Government) hanno contribuito attivamente all'introduzione, in Cina, di tecniche e metodi della *Public Interest Law*. Vedi TITI LIU, “Transmission of Public Interest Law: a Chinese Case Study”, 13 UCLA J. Int'l L. & Foreign Aff. 263 (2008), pp. 276.

<sup>159</sup> Sull'argomento, vedi anche SCOTT L. CUMMINGS, “The Internationalization of Public Interest Law”, citato, pp. 963-968.

Secondo Scott Cummings, il merito di ciò va ascritto ai *public interest lawyers* americani i quali, preoccupati di ricadere nelle stesse accuse di “imperialismo giuridico” che, in passato, avevano colpito il movimento di *Law and Development*, si sarebbero limitati a “proporre” il loro modello, senza imporlo, ma, anzi, fornendo:

“*technical support for local institutions, collaborations with local leaders, and training in foreign professionals [...] to promote indigenous initiatives and foster more incremental change*”<sup>160</sup>.

Non è questa la sede per approfondire la questione; notiamo comunque che, quale ne sia la ragione (ideologica, come sostiene Cummings, o – più prosaicamente – determinata dalla presa di coscienza dell’inadeguatezza del metodo “*one size fits all*”, che tanta parte aveva avuto nel fallimento del movimento di *Law and Development*<sup>161</sup>) lo

<sup>160</sup> *Ibid.*, p. 964. Si noti che, comunque, ciò non ha messo la promozione internazionale della *Public Interest Law* al riparo da questo genere di accuse: Stephen Ellmann evidenzia, ad esempio, come alcuni avvocati di Paesi in Via di Sviluppo considerino questo processo “*as another instance of what might be called human rights imperialism*”. STEPHEN ELLMANN: “Cause Lawyering in the Third World”, in AUSTIN SARAT e STUART SCHEINGOLD, “Cause Lawyering: Political Commitments and Professional Responsibilities”, p. 356, mentre altri autori notano come, in particolare per quanto riguarda lo sviluppo del “*clinical legal aid*”, l’utilizzo di un paradigma inefficiente – leggi: plasmato unicamente sul modello americano, senza alcuna attenzione per il dato locale – da parte dei finanziatori internazionali abbia ridotto di gran lunga i benefici che sarebbe stato lecito aspettarsi dall’introduzione di questo istituto. Sull’argomento vedi, ad esempio, MICHAEL WILLIAM DOWDLE: “Preserving Indigenous Paradigms in an Age of Globalization: Pragmatic Strategies for the Development of Clinical Legal Aid in China”, 24 *Fordham Int’l L. J.* S56. Sulla necessità di abbandonare l’approccio “*one size fits all*”, e di dedicare maggior cura allo studio del contesto in cui la cooperazione giuridica viene attuata, vedi JACQUES DELISLE, “Lex Americana? United States Legal Assistance, American Legal Models, and Legal Change in the Post-Communist World and Beyond”, 20 *U. Pa. J. Int’l Econ. L.* 179, Summer 1999.

<sup>161</sup> Sulle critiche al movimento, in particolare per quanto riguarda la convinzione che il modello americano potesse, senza problemi, essere trapiantato in qualsiasi contesto giuridico (“*one size fits all*”) si vedano, tra gli altri: DAVID M. TRUBEK e MARC GALANTER, *op. cit.*, e JOHN H. MERRYMAN, “Comparative Law and Social Change: On the Origins, Style, Decline & Revival of Law and Development Movement”, 25 *The American Journal of Comparative Law* 457 (1977). Per critiche più recenti a questo atteggiamento, mai del tutto abbandonato dagli Stati Uniti, vedi: WILLIAM P. ALFORD, “Exporting the Pursuit of Happiness”, 113 *Harv. L. Rev.* 1677, May 2000; THOMAS CAROTHERS, “Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve”, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1999; JACQUES DELISLE, *op. cit.*. Per un’analisi – focalizzata in particolare sui requisiti necessari all’accesso all’avvocatura – di come l’imposizione del modello americano in Paesi con situazione giuridica e politica completamente differente possa portare a risultati opposti a quelli desiderati,

scollamento tra la Public Interest Law classica e le pratiche che – al di fuori degli USA e, più in generale, dei Paesi di Common Law – vengono indicate con questo nome è oggi evidente.

Volendo limitare gli esempi alle *public interest litigation*, oggetto del nostro lavoro, basta dare una rapida scorsa ai report pubblicati dalla Fondazione Ford sulle attività da essa finanziate nel mondo<sup>162</sup> per rendersi conto di come l'affermazione di Rajeev Dhavan, che ancora nel 1984 poteva ritenere queste azioni:

*“a culture specific phenomenon which was developed in America, and confidently exported to the rest of the world”*<sup>163</sup>

non sia, a distanza di quasi 30 anni, più sottoscrivibile.

La strategia “classica” (basata, lo ricordiamo, principalmente sulla proposizione di azioni giudiziarie e sul ruolo attivo del giudice<sup>164</sup>) è stata infatti – nei Paesi in cui, con la “globalizzazione della *Public Interest Law*”, questo istituto doveva essere introdotto a partire dagli anni '90 del XX secolo – sostituita da tecniche frutto della mescolanza tra elementi importati (dagli USA, ma non solo<sup>165</sup>) e fattori appartenenti alla cultura giuridica locale<sup>166</sup>, mentre il vocabolario pro-

vedi RUSSEL G. PEARCE e SAMUEL J. LEVINE, “Rethinking the Legal Reform Agenda: Will Raising the Standard for Bar Admission Promote or Undermine Democracy, Human Rights, and Rule of Law?”, 77 *Fordham L. Rev.* 1635 (2009). Sulle ragioni che possono aver portato a questo nuovo approccio nell'assistenza alla modernizzazione giuridica vedi ancora JACQUES DELISLE, *op. cit.*, p. 201.

<sup>162</sup> Vedi, in generale, MARY McCLYMONT & STEPHEN GOLUB (eds.), “Many Roads to Justice: The Law Related Work of Ford Foundation Grantees Around the World”, The Ford Foundation, 2000, p. 284, disponibile in [http://www.fordfound.org/pdfs/impact/many\\_roads.pdf](http://www.fordfound.org/pdfs/impact/many_roads.pdf) (visto l'ultima volta il 19/03/2010).

<sup>163</sup> Si tratta di un'affermazione rilasciata dall'avvocato Dhavan durante una conferenza, a Londra, e riportata da Elen Hershkoff in HELEN HERSHKOFF, *op. cit.*, p. 20 e ss.

<sup>164</sup> Un modello, come evidenziano gli studiosi, e come abbiamo visto *supra*, ormai in crisi anche negli USA. Per un approfondimento sulle nuove tecniche messe in atto dai *public interest lawyers* statunitensi per rispondere al mutato ambiente politico-istituzionale vedi LOUISE TRUBEK, “Old Wine in New Bottles: Public Interest Lawyering in an Era of Privatization”, 28 *Fordham Urban Law Journal*, 1739, June 2001, e, della stessa autrice, “Crossing Boundaries: Legal Education and the Challenge of the “New Public Interest Law”, 2005 *Wis. L. Rev.* 455.

<sup>165</sup> Edwin Rekosh nota, ad esempio, come il modello di “*clinical legal education*” sudafricana abbiano influenzato l'esperienza dei Paesi dell'Europa Centro-orientale in proposito. Vedi EDWIN REKOSH, *op. cit.*, p. 86. Sulla base delle interviste da me condotte, posso affermare che la stessa influenza è esercitata dalla Costituzione del Sud Africa nei confronti degli “avvocati nel pubblico interesse” cinesi. Vedi *infra*, capitolo quinto, paragrafo 3.1 e seguenti.

<sup>166</sup> SCOTT L. CUMMINGS e LOUISE TRUBEK, *op. cit.*

veniente dagli Stati Uniti, pur rimanendo – in apparenza – identico a se stesso, è andato, via via, acquisendo significati differenti, a comprendere le tattiche e i modelli di lotta giudicati più efficienti nel contesto in cui nuovi *public interest lawyers* si sono, di volta in volta, trovati ad operare.

Questa combinazione tra aspetti “globali” e “locali” ha dato origine, come dicevamo, a sistemi di “*Public interest Law*” spesso diversi da Paese a Paese, creando, talvolta, forme di resistenza, da parte dei giuristi nazionali, all’idea che certi istituti possano essere considerati “trapianti dall’esterno”, e rivendicazioni di originalità, anche in casi in cui il debito nei confronti del modello “straniero” appare lampante.

Una resistenza che, in particolare in contesti post-coloniali, può essere letta come un modo per ribadire la propria identità nazionale, e opporsi a quella che viene considerata, in buona sostanza, una nuova forma di imperialismo economico, ma che, in altre situazioni, sembra dettata più da motivi di opportunità e cautela politica che frutto di reale convinzione.

Proprio l’esempio cinese è emblematico, da questo punto di vista: gli autori della Repubblica Popolare – già, come abbiamo visto, riluttanti a riconoscere l’origine statunitense dell’espressione *gongyi susong*<sup>167</sup> – negli studi dedicati a questo tipo di azioni tendono infatti a dare ampio spazio alla descrizione di “cosa” siano, o dovrebbero essere, “le controversie nell’interesse pubblico”, senza (almeno in apparenza) interrogarsi, su “come”, e attraverso quali vettori, esse siano arrivate in Cina, quasi considerassero – anche quando si avventurano in analisi comparatistiche – l’esperienza cinese come “isolata” rispetto a quelle degli altri Stati.

Nel prossimo capitolo cercheremo di porre rimedio a questa lacuna, ricostruendo i passaggi che – grazie alla complessa interazione tra modelli e fondi stranieri da una parte, e attori locali (governo, Procure del Popolo, attivisti e avvocati) dall’altra – hanno reso possibile l’ingresso delle *public interest litigation* nella Repubblica Popolare, e la loro “trasformazione” in *gongyi susong*.

Lo faremo – dato il silenzio sul punto da parte della dottrina cinese – utilizzando, quando possibile, i lavori di studiosi che, a vario titolo, hanno partecipato a programmi di cooperazione giuridica in questo Paese.

<sup>167</sup> Vedi *supra*, in questo capitolo, paragrafo 2.2.



## CAPITOLO III

### *La cooperazione giuridica internazionale in Cina e le premesse alla nascita delle “azioni nel pubblico interesse”*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'ingresso di concetti, modelli e fondi stranieri in Cina, tra cooperazione internazionale e reazioni interne. – 2.1. L'ingresso della Repubblica Popolare Cinese nella comunità internazionale. – 2.2. Il dibattito interno sulle riforme. – 2.3. La cooperazione giuridica internazionale nella Repubblica Popolare Cinese. – 2.3.1. La strategia di “*Legal Empowerment*” nella RPC: i programmi di “accesso alla giustizia” della Fondazione Ford.

#### 1. *Introduzione*

Nel capitolo precedente abbiamo visto come la comparsa delle “azioni nel pubblico interesse” nella Repubblica Popolare non possa essere considerata un fenomeno isolato – una “caratteristica” esclusivamente “cinese” – ma vada, al contrario, inserita all'interno del più vasto contesto della globalizzazione della *Public Interest Law*<sup>1</sup>; un contesto comune, per le ragioni evidenziate, a molti dei Paesi cosiddetti “emergenti”, e che ha portato, negli ultimi anni, a declinazioni di questa disciplina tanto varie, quanto diverse sono le condizioni politiche, e la situazione giuridica, dei Paesi in questione<sup>2</sup>.

Del resto, come dimostrano i più recenti studi sull'argomento<sup>3</sup>, la *Public Interest Law* si è sviluppata, nelle società in transizione, “come risposta e resistenza a opportunità e pressioni interne e internazionali”<sup>4</sup>,

<sup>1</sup> Vedi capitolo precedente, paragrafo 3.4.

<sup>2</sup> *Ibid.*, in fine.

<sup>3</sup> Si vedano, in proposito, gli atti del convegno annuale della Law and Society Association e del Research Committee on Sociology of Law: “Law and Society in the 21st Century: Transformation, Resistance, Futures”, Berlino, 25-27 luglio 2007, pubblicati su 13 *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, Spring 2008, in cui si dà conto delle recenti esperienze di *public interest lawyering* in diversi Paesi, tra cui Brasile, Canada, Colombia, Ghana, Ungheria, Stati Uniti e, non ultima, la Cina.

<sup>4</sup> TITI LIU, “Transmission of Public Interest Law: A Chinese Case Study”, 13 *UCLA J. Int'l L. & Foreign Aff.* 263, Spring 2008, p. 264.

e costituisce il frutto di una dinamica complessa, in cui, appunto, il piano nazionale e quello internazionale si intrecciano e oppongono continuamente, impegnando gli attivisti del pubblico interesse nella ricerca di tattiche e strategie sempre nuove, al fine di rappresentare le loro istanze nell'arena locale e in quella mondiale<sup>5</sup>.

In particolare, in molti Stati, proprio la nuova situazione di “interdipendenza globale”, e il rafforzamento di istituzioni e *network* transnazionali, hanno consentito ai *public interest lawyers* di impiegare, allo stesso tempo, strumenti di diritto nazionale e internazionale per reagire alla debolezza del sistema normativo interno, messo alla prova dall'integrazione dei mercati: è questo, ad esempio, quanto è accaduto in India, nel noto caso delle dighe sul fiume Narmada<sup>6</sup>, o in Colombia, in riferimento allo sfruttamento petrolifero ai danni della popolazione U'Wa<sup>7</sup>, o ancora in Messico, nei casi riguardanti la violazione dei diritti dei lavoratori all'interno dei cosiddetti “*sweat-shop*”<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Si tratta, com'è noto, di un progetto, finanziato dalla Banca Mondiale, che prevede la costruzione di un gran numero di dighe (30 “grandi”, 135 “medie” e 3000 “piccole”) lungo il corso del fiume indiano Narmada e dei suoi affluenti, e che, a partire dalla fine degli anni '80, ha causato il trasferimento forzato di milioni di persone. La strategia utilizzata da queste ultime per far valere i propri diritti ha combinato insieme proteste di massa, *public interest litigation* intentate presso Corte Suprema indiana, e istanze a Banca Mondiale e Organizzazione Mondiale del Lavoro presentate da attivisti locali in unione con ONG straniere. Un resoconto dettagliato di queste azioni è riportato all'interno del sito di uno dei gruppi di attivisti coinvolti, i “Friends of the River Narmada”, all'indirizzo <http://www.narmada.org/index.html> (visto l'ultima volta il 4/06/2010); sull'argomento, vedi anche BALAKRISHNAN RAJAGOPAL, “Limits of Law in Counter-Hegemonic Globalization: the Indian Supreme Court and Namada Valley Struggle”, in BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS-CÉSAR A. RODRIGUEZ-GARAVITO, “Law and Globalization from Below”, Cambridge, Cambridge University Press, p. 2005 (di cui è disponibile copia integrale in pdf all'indirizzo [http://www.ces.uc.pt/bss/documentos/law\\_and\\_globalization\\_from\\_below.pdf](http://www.ces.uc.pt/bss/documentos/law_and_globalization_from_below.pdf) – visto l'ultima volta il 4/06/2010), p. 183 e ss.

<sup>7</sup> Anche in questo caso, come nel precedente, per tutelare i diritti degli indios nei confronti del governo colombiano e della Occidental Petroleum (Oxy) – società autorizzata all'estrazione del petrolio nei territori posseduti collettivamente dagli U'Wa – sono state impiegate tattiche che vanno dalla disobbedienza civile, alle cause di diritto interno, al ricorso a organismi internazionali, e che hanno coinvolto, a vario titolo, tanto la Corte Costituzionale colombiana e il Consiglio di Stato dello stesso Paese, quanto la Commissione Intra-americana per i diritti umani e l'Organizzazione Mondiale del Lavoro. Sull'argomento, vedi più approfonditamente CÉSAR A. RODRIGUEZ-GARAVITO e LUIS CARLOS ARENAS, “Indigenous Rights, Transnational Activism, and Legal Mobilization: The Struggle of the U'Wa People in Colombia”, in BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS e CÉSAR A. RODRIGUEZ-GARAVITO, *op. cit.*, nota precedente, p. 241 e ss.

<sup>8</sup> Vedi, in proposito, CÉSAR A. RODRIGUEZ-GARAVITO, “Nike's Law: The Anti-

Ma se la *Public Interest Law* è ormai divenuta un'istituzione globale, tanto che, come abbiamo più volte ricordato:

*“a common set of understandings and practices is spreading around the world [...]”*,

non in tutti i Paesi gli “avvocati nel pubblico interesse” godono della stessa libertà di azione: in particolare, la possibilità di internazionalizzare le proprie lotte, massimizzandone gli effetti, è preclusa in partenza ai *gongyi lüshi*.

Le ragioni di ciò sono note: la Cina è, infatti, ancora oggi, uno stato socialista autoritario e dominato da un solo partito, che esercita un controllo pressoché totale sul sistema giuridico e politico.

Si tratta di un aspetto che differenzia la situazione della Repubblica Popolare da quella di ogni altro sistema coinvolto nel processo di globalizzazione della *Public Interest Law*, e che rende l'esperienza di “avvocatura nel pubblico interesse” cinese unica, anche rispetto a quella di Stati – come i Paesi dell'ex blocco sovietico – per lungo tempo uniti alla RPC non solo da un'ideologia comune, ma – addirittura – dalla stessa definizione di interesse pubblico<sup>10</sup>.

Mentre, infatti, lo sviluppo delle *public interest litigation*, anche nell'Est europeo, può essere, in estrema sintesi, considerato frutto del risveglio sociale portato dalla democratizzazione<sup>11</sup> e del desiderio, da parte degli attivisti locali, di sperimentare nuove modalità di tutela dei diritti umani, divenute accessibili grazie al cambiamento di regime

Sweatshop Movement, Transnational Corporations, and the Struggle Over International Labor Rights in the Americas”, in BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS e CÉSAR A. RODRÍGUEZ-GARAVITO, *op. cit.*, p. 64 e ss. Si noti che la stessa tendenza a portare avanti azioni legali a molteplici livelli si registra – anche se in ambiti meno legati alla globalizzazione economica (segnatamente: in casi di discriminazione nei confronti di cittadini di origine Rom) – nei Paesi dell'Europa Centro-orientale, in cui si assiste al ricorso parallelo alle corti interne, e alla Corte Europea dei diritti dell'uomo. Sull'argomento, vedi JAMES A. GOLDSTON, “Public Interest Litigation in Central and Eastern Europe: Roots, Prospects, and Challenger”, citato, p. 505 e ss.

<sup>9</sup> SCOTT L. CUMMINGS e LOUISE G. TRUBEK, “Globalizing Public Interest Law”, citato, p. 27.

<sup>10</sup> Vedi supra, capitolo primo.

<sup>11</sup> In questo senso, l'esperienza di “avvocatura nel pubblico interesse” della Cina continentale si differenzia anche da quella di Taiwan. Come ricorda WEN-CHEN CHANG, infatti, solo “in the late 1980s, political democratization in Taiwan gave rise to a much more open society where public interest groups began to flourish”. Vedi CHANG WEN-CHEN, “Public Interest Litigation in Taiwan. Strategy for Law and Policy Change in the Course of Democratization”, in PO JEN YAP e HOLNING LAU (eds), “Public Interest Litigation in Asia”, citato, p. 136.

e favorite dagli aiuti stranieri<sup>12</sup>, le riforme giuridiche e sociali che, in Cina, pressappoco negli stessi anni, dovevano aprire la strada alla nascita delle *gongyi susong* sono state, al contrario, fortemente volute dalla leadership del PCC, e da essa utilizzate per rafforzare il proprio potere<sup>13</sup>.

Un potere – giova ricordarlo – che la trasformazione della Repubblica Popolare in uno Stato di diritto a economia di mercato<sup>14</sup> non ha fatto che accrescere, aumentando la legittimità del governo cinese sia sul piano interno che su quello internazionale<sup>15</sup>, e che non sembra essere stato scalfito neppure dai grandi mutamenti sociali – e dalla modificazione dell’assetto degli interessi in senso pluralistico – che abbiamo visto aver interessato la Cina negli ultimi anni<sup>16</sup>.

Come sostengono Diamant, Lubman e O’Brien nell’introduzione di un’opera dedicata appunto al rapporto tra diritto, società e Stato nella RPC:

*“The embeddedness of law in politics suggests that even as we advocate greater attention to social pluralism in China and a range of legal forums, we still have to keep in mind that the party-state remains a strong presence in Chinese society, and that its officials work hard to create the impression that what it legislates, decides, and claims truly makes a difference”*<sup>17</sup>.

In un contesto come quello sopra delineato, è naturale che lo spazio per proporre “azioni giuridiche volte al cambiamento sociale”<sup>18</sup>

<sup>12</sup> EDWIN REKOSH, “Constructing Public Interest Law: Transnational Collaboration and Exchange in Central and Eastern Europe”, 13 UCLA J. Int’l L. & Foreign Aff. 55, p. 75 e ss.

<sup>13</sup> MARY E. GALLAGHER, “Use the Law as Your Weapon!” Institutional Change and Legal Mobilization in China” in NEIL DIAMANT, STANLEY B. LUBMAN e KEVIN J. O’BRIEN (eds.), “Engaging the Law in China. State, Society and Possibilities for Justice”, Stanford, Stanford University Press, 2005, p. 75. In questo, la Cina sembrerebbe comunque non essere sola: come nota Jayasuria: “[...] in East Asia, rule of law contrary to what is assumed in the liberal paradigm- can serve to entrench and consolidate public or state power”. KANISHKA JASURIYA, “Introduction” in Kanishka Jasuriya (ed.), “Law, Capitalism and Power in Asia”, London, Routledge, 1999, pp. 2-3.

<sup>14</sup> Vedi Costituzione della Repubblica Popolare Cinese, artt. 5 e 15.

<sup>15</sup> MARY E. GALLAGHER, *ibid.*

<sup>16</sup> Vedi *supra*, capitolo primo, paragrafo 1.1 e 2, 2.4, e capitolo secondo, paragrafo 2.1.

<sup>17</sup> NEIL DIAMANT, STANLEY B. LUBMAN e KEVIN J. O’BRIEN, “Law and Society in the People’s Republic of China”, in NEIL DIAMANT, STANLEY B. LUBMAN e KEVIN J. O’BRIEN (eds.), citato, p. 19.

<sup>18</sup> Si tratta, com’è noto, della definizione più ampia, e comune, di *public interest litigation*. Sull’argomento vedi *supra*, capitolo precedente, paragrafo 2.2 e ss.

non possa che essere estremamente ridotto<sup>19</sup>, mentre appare quantomeno improbabile lo sviluppo di uno stile di “avvocatura per i diritti” di tipo “classico”; un’avvocatura che, come abbiamo già avuto modo di notare<sup>20</sup>, viene di norma esercitata:

“*outside, and usually against, government*”<sup>21</sup>.

Non stupisce, dunque, che il primo tratto a caratterizzare i *gongyi lüshi* sia proprio il modo di relazionarsi al potere costituito.

A differenza, infatti, di quanto accade negli altri Paesi dell’Asia o, più in generale, del Terzo mondo, in cui l’identità dei *cause lawyers* si è costruita intorno attorno all’opposizione nei confronti dello Stato<sup>22</sup>, in Cina:

“*strong government connections may be essential for lawyers engaging in impact litigation or advocating structural change*”<sup>23</sup>.

La ragione per la quale, per operare all’interno di una dittatura democratica del popolo, si renda necessario, più che altrove, coltivare – e mantenere – buoni rapporti con le autorità è piuttosto evidente; proprio per rispondere a questa esigenza, gli “avvocati nel pubblico interesse” cinesi dedicano particolare cura alla scelta e alla formulazione dei propri obiettivi – da essi sempre espressi in termini compatibili con i fini perseguiti dalla politica nazionale – evitando (per quanto possibile) di occuparsi di temi che possano porli in contrasto con il governo centrale<sup>24</sup>.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Sul modello classico di *public interest litigation* vedi *supra*, capitolo secondo, paragrafo 2.3 e ss.

<sup>21</sup> RAYMOND MICHALOWSKI, “All or Nothing. An Inquiry into the (Im)possibility of Cause Lawyering under Cuban Socialism” in AUSTIN SARAT e STUART SCHEINGOLD, “Cause Lawyering: Political Commitments and Professional Responsibilities” Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 523.

<sup>22</sup> STEPHEN ELLMANN, “Cause Lawyering in the Third World” in AUSTIN SARAT e STUART SCHEINGOLD, “Cause Lawyering: Political Commitments and Professional Responsibilities, Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 358. Sull’argomento, con particolare riferimento all’attività degli avvocati indonesiani, e al loro impegno in difesa del “*negara hukum*” (variante indonesiana del concetto di Rule of Law), destinato, molto spesso, a porli in netta contrapposizione con lo stato, vedi DANIEL S. LEV, “Between State and Society: Professional Lawyers and Reform in Indonesia”, in DANIEL S. LEV, “Legal Evolution and Political Authority in Indonesia”, The Hague, Kluwer Law International, 2000, p. 305 e ss.

<sup>23</sup> BENJAMIN L. LIEBMAN, “Lawyers, Legal Aid and Legitimacy in China”, in WILLIAM ALFORD (eds): *Raising the Bar: the Emerging Legal Profession in Asia*, Cambridge, Harvard University Press, 2007, p. 331.

<sup>24</sup> TITI LIU, *op. cit.*, p. 293. Lo stesso tipo di atteggiamento, secondo Randall Pe-

Si tratta di una scelta chiaramente opportunistica; una scelta che, tuttavia, non diminuisce il valore – né l'efficacia – dell'azione svolta dai *gongyi lüshi* in difesa dei diritti.

Come Raymond Michalowsky ha dimostrato già alla fine degli anni '90<sup>25</sup>, infatti, contribuire al cambiamento sociale attraverso l'esercizio della professione legale è possibile, anche quando si sia costretti a lavorare “con” – in qualche caso, addirittura, “per” – chi detiene il potere. Per usare le parole con cui lo stesso autore conclude il suo studio dedicato all'attività – e ai successi – degli avvocati impegnati nei *bufete colectivo* di Cuba<sup>26</sup>:

*“there are multiple avenue through which attorneys by virtue of their privileged positions vis-à-vis law-making institutions can serve as proactive agents of legal and social change [...]” other than as antigovernment litigators*”.<sup>28</sup>

È proprio per sfruttare al meglio queste “*multiple avenues*”, e per avere il maggior impatto consentito dal proprio sistema, che i *gongyi lüshi* tendono a “litigare dove c'è lo spazio per farlo”<sup>29</sup>, concentrandosi sulla tutela dei diritti socio-economici, più che sulla rivendicazione di quelli civili, o politici. Un atteggiamento pragmatico che – vale la pena ricordare – non contraddistingue solo i *cause lawyers* operanti all'interno di dittature, come quelli cinesi, o cubani, ma è comune alla maggior parte degli attivisti del mondo.

reenboom, sarebbe proprio anche delle corti cinesi. Queste ultime, infatti, analogamente a quanto avviene in altri regimi autoritari, userebbero ogni cura per evitare di sfidare il regime su argomenti chiave, che possano mettere in dubbio la sua autorità; ciò, al fine di perseguire i propri interessi istituzionali, e aumentare il proprio status. Vedi RANDALL P. PEERENBOOM, “Introduction” in RANDALL P. PEERENBOOM, “Judicial Independence in China: Lessons for Global Rule of Law Promotion, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, di cui è disponibile copia elettronica all'indirizzo: <http://ssrn.com/abstract=1543003>, inviata il 26/01/2010, p. 12.

<sup>25</sup> Vedi, in generale, RAYMOND MICHALOWSKI, *op. cit.*

<sup>26</sup> Il paragone tra l'attività e le tecniche utilizzate dai *cause lawyers* cubani e quelle impiegate dai *gongyi lüshi* pare particolarmente interessante, proprio per le similitudini tra i sistemi in cui essi si trovano ad operare. Non è questa la sede per approfondire l'argomento, per trattare il quale si renderebbe necessaria una ricerca sul campo; per una (molto sintetica) introduzione alla questione si veda, comunque, BENJAMIN L. LIEBMAN, *op. cit.*, p. 331, nota 35.

<sup>27</sup> RAYMOND MICHALOWSKI, “All or Nothing. An Inquiry into the (Im)possibility of Cause Lawyering under Cuban Socialism”, in AUSTIN SARAT e STUART SCHEINGOLD, “Cause Lawyering: Political Commitments and Professional Responsibilities”, citato, p. 543.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> BENJAMIN L. LIEBMAN, *op. cit.*, p. 331, nota 36.

Come nota Ellmann:

*“to a very important extent, what human rights activists do is determined not by grand theory, but by opportunity”*<sup>30</sup>.

Analizzeremo più in dettaglio questi aspetti nella parte del nostro lavoro dedicata ai casi<sup>31</sup>.

Per ora, ricordiamo che la tendenza, sopra evidenziata, a non intraprendere azioni che sfidino direttamente il governo centrale non si traduce, per i *gongyi liushi*, nella rinuncia a tutelare i diritti garantiti ai cittadini dall’ordinamento, quando a violare tali diritti siano amministrazioni statali, o soggetti ad esse collegati.

Al contrario, è proprio nel porre rimedio agli abusi di potere, evidenziando le carenze istituzionali e giuridiche che ancora affliggono la Cina – e rammentando, allo stesso tempo, alla leadership di quel Paese, cosa significhi “essere uno Stato di Rule of Law” – che si concretizza la loro opera in difesa del “pubblico interesse”; un pubblico interesse – come abbiamo già avuto modo di notare<sup>32</sup> – sempre più di rado identificato con l’intesse dello Stato, e non più, per definizione, coincidente con esso.

Da questo punto di vista, a sorprendere non sono tanto le modalità attraverso cui viene esercitata la *public interest lawyering* nella Repubblica Popolare, quanto la stessa esistenza delle *gongyi susong*.

Se, come sostiene Mirjan Damašca:

*“La semplice idea di attribuire al cittadino la legittimazione a far valere i propri interessi in contrasto con quelli dello Stato si scontra con le premesse fondamentali dello Stato attivo”*<sup>33</sup>,

è lecito chiedersi cosa possa aver spinto un governo ossessionato dal controllo come quello cinese a permettere – o, addirittura, a favorire – lo sviluppo, sul proprio territorio, di azioni potenzialmente tanto pericolose per la stabilità sociale.

In effetti – in un momento, come quello attuale, in cui la fedeltà alla politica del partito sembra essere tornata il primo dei criteri a cui si devono ispirare magistrati e pratici del diritto nell’esercizio della loro professione, e a fronte delle sempre maggiori difficoltà, e dei ri-

<sup>30</sup> STEPHEN ELLMANN, *op. cit.*, p. 358.

<sup>31</sup> Vedi *infra*, capitoli quarto e quinto.

<sup>32</sup> Sull’argomento vedi *supra*, capitolo primo.

<sup>33</sup> MIRJAN R. DAMAŠCA, “I volti della giustizia e del potere”, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 155.

schi, affrontati, ogni giorno, dagli “avvocati per la legalità”<sup>34</sup> – è difficile ricordare come l’azione di questi ultimi sia stata, in grande misura, resa possibile proprio dall’apparato che, spesso, essi si trovano a citare in giudizio; da quello stesso governo che controlla con tanta attenzione il loro operato, costringendoli – secondo un’espressione comune – a “camminare sul ghiaccio sottile”<sup>35</sup>, e punendo duramente quelli di loro che osano spingersi troppo in là.

Eppure è stato proprio grazie alle campagne di sensibilizzazione e promozione del diritto portate avanti dalla leadership cinese a partire dagli anni ’80<sup>36</sup> che si è formata, nella mente dei cittadini della Repubblica Popolare, l’idea che la legge potesse essere utilizzata a vantaggio della collettività, e non solo come mezzo di controllo e rafforzamento delle istituzioni statali. Allo stesso modo, senza la presenza, all’interno del sistema giuridico di quel Paese, di norme quali la “Legge sulle controversie amministrative” (1989)<sup>37</sup>, la “Legge per protezione dei diritti e degli interessi dei consumatori” (1994)<sup>38</sup> e, soprattutto, la “Legge sull’avvocatura” del 1996<sup>39</sup> – leggi approvate, non è neppure il caso di precisarlo, con l’avallo della leadership del PCC – l’opera attualmente portata avanti dai *gongyi lüshi* non sarebbe neppure immaginabile.

Appunto il contrasto tra l’attività svolta dai *cause lawyers* della RPC e l’immagine tradizionale del governo cinese – visto come un

<sup>34</sup> Vedi *supra*, capitolo secondo, paragrafo 2.2., e note 173 e ss.

<sup>35</sup> *Human Rights Watch*, «Walking on Thin Ice». Control, Intimidation and Harassment of Lawyers in China», New York, Human Rights Watch, 2008.

<sup>36</sup> Vedi *infra*, nota 545.

<sup>37</sup> 中华人民共和国行政诉讼法, *Zhonghua renmin gongheguo xingzheng susong fa*, approvata dall’Assemblea Nazionale Popolare il 4 aprile 1989 ed entrata in vigore il 1° ottobre 1990.

<sup>38</sup> 中华人民共和国消费者权益保护法, *Zhonghua renmin gongheguo xiaofeizhe quanyi baohu fa*, approvata dal Comitato Permanente dell’Assemblea Nazionale Popolare il 31 ottobre 1993 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1994.

<sup>39</sup> Si tratta, com’è noto, della legge con la quale, gli avvocati cessarono di essere semplici dipendenti statali, per divenire (quasi) liberi professionisti. Cfr. articolo 2, 中华人民共和国律师法, *Zhonghua renmin gongheguo lüshi fa*, approvata dal Comitato Permanente dell’Assemblea Nazionale Popolare il 15 maggio 1995 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1996. Il 1° giugno 2008 è entrata in vigore la versione emendata di tale legge; per un commento da parte di tre noti “avvocati nel pubblico interesse” cinesi sulle modifiche apportate al testo normativo, con particolare riguardo agli effetti degli emendamenti sull’indipendenza della professione legale, vedi 中国维权律师关注组: “《律师法》37条: 为律师准备的新陷阱”, 2007年11月1, ZHONGGUO WEIQUAN LÜSHI GUANZHU ZU: “*Lüshi fa*” 37 tiao: *wei lüshi zhunbei de xin xianjing*” (L’articolo 37 della “Legge sull’avvocatura”: la nuova trappola preparata per gli avvocati), 1 novembre 2007, disponibile su <http://www.chrlcg-hk.org/?p=206> (visitato l’ultima volta il 16/12/2009).

monolite autoritario e repressivo, inserito in un sistema in cui non è prevista alcuna forma di consultazione popolare, né di dibattito pubblico<sup>40</sup> – ha spinto alcuni osservatori occidentali (soprattutto statunitensi) a cercare la risposta alla domanda di cui sopra nella:

*“naïve ignorance or obliviousness on the part of the CCP’s leader-*

<sup>40</sup> Su questa immagine della Cina, dominante sui media, non solo italiani, e sulla necessità di adottare un approccio che renda conto della complessità della trasformazione socioeconomica in atto in Cina si veda RENZO CAVALIERI e IVAN FRANCESCHINI, “Introduzione. L’emergere di nuovi spazi di pluralismo e partecipazione nella Cina di oggi”, in RENZO CAVALIERI e IVAN FRANCESCHINI (a cura di), “Germogli di società civile in Cina”, Milano, Francesco Brioschi Editore, 2010, p. 1 e ss; ZHANG XUDONG, “The Making of Post-Tian’anmen Intellectual Field: A Critical Overview”, in “Whiter China? Intellectual Politic in Contemporary China”, Durham, London, Duke University Press, 2001, p. 6 e ss. A correggere questo approccio hanno contribuito, negli ultimi anni, soprattutto gli studi dedicati allo sviluppo del costituzionalismo in Cina. In proposito, Keith Hand nota, ad esempio, come a dispetto della natura autocratica del PCC, sia diventato sempre più evidente che: *“legal and constitutional development in China is a dynamic process, shaped not only by top-down decisionmaking, but also by interactions between the government and ordinary citizens”*. Vedi KEITH HAND: «Using a Law for Righteous Purpose: The Sun Zhigang Incident and Evolving Forms of Citizen’s Action in China», 45 Colum. J. Transnat’l L. 114, (2006), p. 186. Sull’argomento vedi anche LAUREN CARASIK, “Think Glocal, Act Glocal”: the Praxis of Social Justice Lawyering the Global Era”, 15 Clinical L. Rev. 55, Fall 2008, p. 117. Sulla stessa scia si colloca Michael Dowdle, il quale, ancora a proposito del costituzionalismo cinese, evidenzia come esso non sia solo il prodotto del comportamento dell’élite, ma costituisca anche, in parte, il frutto della spinta sociale provocata dall’atteggiamento e dalle aspettative dei cittadini ordinari, da esso definita *“society’s own understanding about itself”*; proprio all’analisi dell’interazione tra istituzioni giuridiche e cittadini dovrebbero, dunque, dedicarsi gli studiosi che desiderino veramente comprendere le origini e lo sviluppo del costituzionalismo in Cina. MICHAEL W. DOWDLE: “Beyond “Judicial Power”: Courts and Constitutionalism in Modern China”, in STÉPHANIE BALME e MICHAEL W. DOWDLE (eds.), “Building Constitutionalism in China”, New York, Palgrave MacMillan, 2009. Cai Dingjian, ancora, nota come il costituzionalismo sia un “compromesso” tra il governo e il popolo, e conclude che gli appelli dei cittadini per i diritti e le risposte del governo sono parte di un dialogo in grado di alleviare i conflitti sociali, portando a sviluppi costituzionali. CAI DINGJIAN: “The Development of Constitutionanism in the Transition of Chinese Society”, 19 Colum. J. Asian. L., 2, 2005, p. 29. Si noti che la stessa dialettica tra governo e cittadini si riscontra anche quando si tratti di introdurre riforme di grande impatto. Come nota Randall Peerenboom: *“Before undertaking any significant reform, the government conducts extensive comparative research, carries out empirical research, consults with a wide variety of stakeholders including academics and representatives from the main interest groups affected by reforms, increasingly invites public comment on major law and pieces of public regulation, and establishes pilot programs to test results before scaling them up nationally”*. Vedi RANDALL P. PEERENBOOM, “Introduction”, in «Judicial Independence in China: Lessons for Global Rule of Law Promotion», New York, Cambridge University Press, 2010, p. 13.

*ship to the potential impact of forces set in motion by the policies of the reform era*<sup>41</sup>.

Secondo tali autori, lo sviluppo della “avvocatura nel pubblico interesse” in Cina farebbe parte delle “*unintended consequences*”<sup>42</sup> portate dalla modernizzazione, e costituirebbe una delle prove del successo della strategia USA di aiuto allo sviluppo economico-giuridico cinese; una strategia definita, non a caso, “del cavallo di Troia”, perché basata sull’assunto della “pervasività” del diritto in generale, e della Rule of Law in particolare, intesa come tendenza naturale dei principi giuridici a diffondersi in ogni ambito, e al di là di qualsiasi controllo<sup>43</sup>.

Si tratta di una visione piuttosto comune, sia all’interno delle ONG che degli organi governativi stranieri coinvolti – come vedremo tra poco<sup>44</sup> – nelle riforme<sup>45</sup>. Una visione che non viene, tuttavia, condivisa dagli studiosi più accorti, che mettono, invece, in guardia dal considerare i vertici cinesi troppo ingenui per prevedere le conseguenze delle loro azioni<sup>46</sup>, sottovalutandone la lungimiranza, e il de-

<sup>41</sup> WILLIAM ALFORD: “Of Lawyers Lost and Found: Searching for Legal Professionalism in the People’s Republic of China”, in WILLIAM ALFORD (eds): “Raising the Bar: the Emerging Legal Profession in Asia”, Cambridge, Harvard University Press, 2007, p. 293.

<sup>42</sup> Si tratta di un’espressione utilizzata da Diamant, Lubman e O’Brien, in NEIL J. DIAMANT, STANLEY B. LUBMAN e KEVIN J. O’BRIEN, “Law and Society in the People’s Republic of China”, cit., p. 13, in cui gli autori notano come: “[...] every political or legal act, irrespective of regime type, has both intended and unintended consequences, and one of the latter might well be the emergence of enterprising, assertive, litigation-hardened individuals who are willing to take a chance on inserting their grievances into the legal arena”.

<sup>43</sup> MATTHEW STEPHENSON: “A Trojan Horse in China”, in THOMAS CAROTHERS (eds.), “Promoting the Rule of Law Abroad”, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2006, p. 200 e ss.. Il funzionamento, dal punto di vista pratico, di tale strategia viene illustrato dallo stesso autore in questi termini: “*The US belief seems to be that the Chinese will adopt an initial set of legal reforms and legal education in order to achieve economic goals, and that those reforms, once adopted, will take on life on their own [...]The interest in promoting complex market transactions[...] would lead to the protection of individual rights [...]The logic of controlling administrative discretion and corruption in the name of economics will evolve into stronger legal controls on governmental discretion at all levels*”. Vedi *ibid*, p. 199.

<sup>44</sup> Vedi *infra* paragrafo 2.2.

<sup>45</sup> MATTHEW STEPHENSON, *op. cit.*, p. 200.

<sup>46</sup> WILLIAM ALFORD: “Of Lawyers Lost and Found: Searching for Legal Professionalism in the People’s Republic of China”, in WILLIAM ALFORD (eds): Raising the Bar: the Emerging Legal Profession in Asia”, Cambridge, Harvard University Press, 2007, p. 306, nota 37.

siderio di mantenere il potere<sup>47</sup>, e invitano coloro i quali sostengono che la cooperazione giuridica possa servire come “cavallo di Troia” a dimostrare:

*“why they think they have a better understanding than China’s ruling elite of how particular institution may play out on Chinese soil, given the arduous political gauntlet thought which those leaders have passed to reach and retain their present positions, their greater access to information about Chinese current circumstances, and the earnestness with which Beijing has dissected the experience of Eastern Europe and Taiwan over the past decade and a half”<sup>48</sup>.*

Dubitare dell’efficacia della “Trojan horse strategy” non significa, per un profondo conoscitore della Cina come William Alford, negare il fatto che la leadership cinese abbia scarsa dimestichezza con le istituzioni proprie delle democrazie liberali, o sostenere che essa non sia in grado, in situazioni di emergenza, di tollerare cambiamenti suscettibili di ridurre il suo potere<sup>49</sup> o, ancora, non riconoscere che esistono soggetti – in qualche caso, addirittura, apparsi – che possano auspicare aperture in senso liberale, per ragioni ideologiche o per avvantaggiare la propria fazione<sup>50</sup>.

Ciò su cui, attraverso provocazioni di questo tipo, si intende porre l’accento è, piuttosto, la duplice natura del diritto, il suo essere un’ “arma a doppio taglio”, strumento di libertà e di controllo allo stesso tempo, in grado di incanalare:

*“energies for political change into legal avenues, often to the fundamental preservation of the status quo”<sup>51</sup>;*

caratteristica, questa, in grado di portare a risultati profondamente differenti, a seconda che un determinato istituto giuridico venga applicato all’interno di una democrazia, o in uno stato autoritario<sup>52</sup>.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 293.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 306, nota 37.

<sup>49</sup> A questo proposito, Mary Gallagher nota come le dinamiche tra Stato e società riguardo ai diritti e agli obblighi giuridici siano un elemento chiave nel progetto di edificazione della Rule of Law in Cina, tanto che, se è vero che il PCC difficilmente accetterà di sottomettersi a leggi che limitino la sua discrezionalità: “[...] *the Chinese party-state might gamble that rule through law and the added benefits of increased legitimacy both at home and abroad are worth the risk of activating social forces and enlarging the role of new interest groups*”. Vedi MARY E. GALLAGHER, *op. cit.*, p. 75.

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> *Ibid.* Sull’argomento, si vede anche quanto affermato, ancora dal professor

Alla luce di tali riflessioni, appare chiaro come aprire (cautamente) il sistema alle *public interest litigation* possa acquisire un senso anche per una dittatura marxista-leninista<sup>53</sup>, desiderosa di edificare una “società armoniosa” (和谐社会, *hexie shehui*) e rafforzare il potere centrale.

Non solo, infatti, come abbiamo notato<sup>54</sup>, le *public interest litigation*, se esercitate entro certi limiti, possono, in generale, contribuire alla stabilità sociale, “giuridificando” (法律化, *falühua*) i temi politici<sup>55</sup> e trasferendo il luogo del dibattito pubblico dalla strada alle corti, dove è più facile, per il PCC, determinarne gli esiti.

Grazie allo sviluppo delle “*public interest litigation* amministrative” (行政公益诉讼 *xingzheng gongyi susong*)<sup>56</sup>, il governo viene anche a disporre di un nuovo, numericamente potentissimo, esercito di controllori; un “esercito” formato dai comuni cittadini cinesi e dai loro avvocati, in grado di monitorare con più efficienza – e minor rischio di parzialità, rispetto ai burocrati preposti – il lavoro svolto dai funzionari locali, mettendo in luce eventuali mancanze, o episodi di corruzione<sup>57</sup>.

Se, dunque, in Cina, il rapporto tra “avvocati nel pubblico interesse” e autorità appare molto meno conflittuale di quanto non sia

Alford, in WILLIAM P. ALFORD, “Exporting the “Pursuit of Happiness””, 113 Harv. L. Rev. 1677, May 2000, p. 1708.

<sup>53</sup> KEVIN J. O'BRIEN e LIANJIANG LI, “Suing the Local State: Administrative Litigation in Rural China”, in NEIL J. DIAMANT, STANLEY B. LUBMAN e KEVIN J. O'BRIEN, “Law and Society in the People's Republic of China”, cit., p. 44.

<sup>54</sup> Vedi *supra*, capitolo due, paragrafo 2.2., all'inizio.

<sup>55</sup> Vedi 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. 8.

<sup>56</sup> Sulla definizione, e la funzione, delle “azioni nel pubblico interesse amministrative” vedi *supra*, capitolo secondo, paragrafo 2.2., punto 2).

<sup>57</sup> KEVIN J. O'BRIEN e LIANJIANG LI, *op. cit.*, p. 44, dove gli autori notano, appunto riguardo agli scopi per cui la Legge sulle controversie amministrative sarebbe stata promulgata, come “*the current (2007, N.d.A.) legal revival has as much to do with bureaucratic regularization as with any abiding commitment to individual rights or the rule of law*” Sulle ragioni che possono aver spinto la leadership cinese ad attuare riforme democratiche apparentemente tanto pericolose per il mantenimento del proprio potere, con particolare riferimento alla parziale liberalizzazione della professione legale, e alla creazione di centri di *legal aid*, si veda anche BENJAMIN L. LIEBMAN, *op. cit.*, *ibid.* “Lawyers, Legal Aid and Legitimacy in China”, in WILLIAM ALFORD (eds): “Raising the Bar: the Emerging Legal Profession in Asia”, citato, p. 313. Ancora sull'importanza del diritto amministrativo come strumento di limitazione e controllo del potere dei livelli inferiori della burocrazia, vedi, in generale HE XIN, “Administrative Law as a Mechanism for Political Control in Contemporary China”, in STÉPHANIE BALME e MICHAEL W. DOWDLE, “Building Constitutionalism in China”, New York, Palgrave MacMillan, 2009, p. 143 e ss.

in altre parti del mondo, non è solo perché i *gongyi lüshi* hanno interesse a presentare la loro attività in termini accettabili per il governo: è lo stesso governo a trarre, in qualche misura, beneficio dalla partecipazione del pubblico alla difesa del “bene comune”, sempre che – ovviamente – questa “partecipazione” resti circoscritta a determinati ambiti, e non vengano superati gli invisibili (e piuttosto labili) confini che separano ciò che è permesso da ciò che non lo è.

Si tratta di aspetti emergono chiaramente dal dialogo con gli attivisti, e che riprenderemo nella sede opportuna<sup>58</sup>.

Vi abbiamo qui fatto cenno, per notare come, al fine di comprendere davvero le dinamiche attraverso le quali le “azioni nel pubblico interesse” – arrivate, per così dire, ai “confini” della Cina attraverso il processo che abbiamo illustrato nel capitolo precedente – abbiano potuto fare il loro ingresso nella Repubblica Popolare, sia necessario abbandonare ogni facile dicotomia (“Stato” – “società”, “noi” – “loro”, “benefattori stranieri” – “autocrati cinesi”), a favore di un approccio più sfumato, che renda conto dell’estrema complessità della realtà di quel Paese.

Una realtà, a partire dal governo, non formata da blocchi indistinti, ma costituita dall’insieme di attori differenti, alcuni dei quali portatori di molteplici identità e di interessi confliggenti<sup>59</sup>, e con istituzioni che, talvolta, si trovano ad operare in vista di obiettivi in contrasto tra di loro<sup>60</sup>.

È stato proprio il gioco tra gli interessi e gli obiettivi diversi perseguiti da queste forze eterogenee, ad aver aperto – in particolare a partire dagli anni ’90, e anche grazie agli obblighi imposti, a livello internazionale, dall’emergere del movimento della Rule of Law –

<sup>58</sup> Vedi *infra*, capitolo quinto.

<sup>59</sup> KEVIN J. O’BRIEN e LIANJIANG LI, *ibid.*

<sup>60</sup> *Ibid.* Si tratta di un dato che è bene tenere presente anche nel valutare gli esiti dell’irrigidimento delle posizioni del governo cinese nei confronti degli attivisti dei diritti registratesi a partire dai primi mesi del 2011, e che hanno raggiunto il culmine con l’arresto, il 3 aprile 2011, dell’artista di fama mondiale Ai Weiwei. Le persecuzioni e gli abusi, spesso brutali, subiti, in questo periodo, dagli avvocati e dalle ONG percepite come più “pericolose” per la stabilità sociale non devono, infatti, far dimenticare che – negli stessi mesi, e da parte dello stesso governo – si è assistito ad un sempre maggiore riconoscimento dell’attività svolta dalle organizzazioni e degli attivisti “moderati”. Anche in questo fase, dunque, la situazione cinese è più complessa di quanto non appaia in superficie, e – come nota Shawn Shieh nel suo blog – “*There is no single, unified view or approach within the government about how to deal with civil society [...]*”. Sull’argomento, vedi più in dettaglio SHAWN SHIEH, “*Is China’s Civil Society in Danger?*”, pubblicato sul blog dello stesso Shieh il 22 aprile 2011 (e aggiornato il 29 maggio 2011), all’indirizzo <http://www.ngo-china.blogspot.com/>.

nuove opportunità di partecipazione sociale, creando le condizioni (e fornendo gli strumenti) per la nascita, e lo sviluppo, delle *gongyi susong*.

Abbiamo parlato di “opportunità” e “condizioni” non a caso. Ricordiamo, infatti, che la formazione delle azioni nel pubblico interesse, in Cina, è stata solo indirettamente condizionata da quell’:

“*interplay between outside influences and internal traditions*”<sup>61</sup>

che abbiamo visto aver caratterizzato la diffusione della *Public Interest Law* nel mondo<sup>62</sup>, e che, anche in questo Paese, ha contraddistinto l’introduzione del *legal aid*, o della *clinical legal education*<sup>63</sup>.

Le *gongyi susong*, al contrario di questi istituti<sup>64</sup>, si sono evolute per lo più al di fuori dei canali ufficiali, grazie all’opera di soggetti indipendenti, non appartenenti all’élite<sup>65</sup> e dunque, per definizione esclusi dai programmi di aiuto (e finanziamento) di cui parleremo tra poco<sup>66</sup>.

<sup>61</sup> SCOTT L. CUMMINGS e LOUISE G. TRUBEK, “Globalizing Public Interest Law”, citato, p. 28.

<sup>62</sup> Vedi *supra*, capitolo secondo, paragrafo 3.4.

<sup>63</sup> Sull’argomento, vedi *infra*, nota seguente.

<sup>64</sup> Com’è noto, infatti, il *legal aid* e la *clinical legal education* sono stati introdotti, in Cina, in seguito a programmi di cooperazione giuridica internazionale, e grazie alla partecipazione e l’appoggio dell’élite al potere. In questo lavoro non tratteremo che marginalmente di questi istituti, ai quali, peraltro, sono stati dedicati già numerosi studi. Tra quelli riguardanti il *legal aid* ricordiamo: BENJAMIN L. LIEBMAN, «Lawyers, Legal Aid and Legitimacy in China», in WILLIAM P. ALFORD (ed): «Raising the Bar: The Emerging Legal Profession in East Asia», Cambridge, Harvard University Press, 2007, versione aggiornata e corretta del seguente articolo, pubblicato qualche anno prima dallo stesso autore: «Legal Aid and Public Interest Law in China», 34 Tex. Int’l L. J. 211, Spring 1999; MICHAEL W. DOWDLE, “Preserving Indigenous Paradigms in an Age of Globalization: Pragmatic Strategies for the Development of Clinical Legal Aid in China”, 24 Fordham Int’l L. J. S56 (2000). Per uno studio in italiano sullo stesso tema, vedi ANGELA CARPI, «Il legal-aid nella Cina contemporanea», Rivista Trimestrale di Diritto Civile, n. 1, 2007. Tra gli studi dedicati all’introduzione della *clinical legal education* in Cina si vedano, invece: MAO LING, “Clinical Legal Education and the Reform of the Higher Legal Education System in China”, 30 Fordham Int’l L. J. 421, January 2007; PAMELA N. PHAN, “Clinical Legal Education in China: In Pursuit of a Culture of Law and a Mission of Social Justice”, 8 Yale Hum. Rts. & Dev. L. J. 117, (2005); M.M. BARRY, J.C. DUBIN e P.A. JOYM “Clinical Education for this Millennium: The Third Wave”, 7 Clinical L. Rev., Fall 2000; L. CARASIK, “Think Glocal, Act Glocal: The Praxis of Social Justice Lawyering in the Global Era”, 15 Clinical L. Rev. 55, 2008. Per maggiori informazioni sulla *clinical legal education* in Cina, si visiti anche il sito web “Clinical Legal Education in Cina” (中国诊所法律教育, *Zhongguo zhensuo falü jiaoyu*), all’indirizzo: <http://www.cliniclaw.cn/> (visto l’ultima volta il 19/11/2010).

<sup>65</sup> Vedi TITI LIU, *op. cit.*, alle pp. 271, 274 e 294.

<sup>66</sup> Anche in questo aspetto, dunque, gli “avvocati nel pubblico interesse” cinesi

Avvocati, ma anche semplici cittadini, che, come nota Titi Liu:

*“hanno cercato di utilizzare la legittimazione derivante dalle azioni nel pubblico interesse intentate dalla Procura del Popolo, unita a qualche nozione di legal aid e impact litigation, per sviluppare un tipo particolare di strategia giudiziale, in grado di superare gli ostacoli posti dal sistema giuridico e politico cinese alla rappresentazione dell’interesse pubblico collettivo”*<sup>67</sup>.

Se, tuttavia, l’influenza esercitata dai modelli occidentali sulle tecniche impiegate dai *gongyi lüshi* è stata marginale, lo stesso non si può dire dell’importanza di quegli stessi modelli nel creare l’ambiente idoneo allo sviluppo – ed eventualmente al successo – delle “azioni nel pubblico interesse”.

È, infatti, soprattutto, grazie alle norme “straniere” – rielaborate dagli “*elite-actors*”, in modo da renderle funzionali ai propri interessi e ideologie istituzionali – che si è venuta a costituire, nella Repubblica Popolare, la “struttura di supporto”<sup>68</sup> fondamentale per la costruzione di un sistema di “controversie basate sui diritti”.

si differenzierebbero dai gruppi di *cause lawyers* che hanno raggiunto le maggiori dimensioni nei Paesi del cosiddetto Terzo Mondo (e, in particolare, da quelli che si sono sviluppati all’interno di sistemi “sfavorevoli”), dovendo questi ultimi la loro crescita, essenzialmente, ai fondi stranieri. Sull’argomento vedi STEPHEN ELLMANN, *op. cit.*, p. 354. Si noti comunque che quanto notato nel testo non vale per tutti gli “avvocati nel pubblico interesse” cinesi: come vedremo nella parte dedicata alle interviste, l’attività dei *gongyi lüshi* che, ad esempio, operano all’interno di centri di *legal aid* (semi) indipendenti (come l’Ufficio di *legal aid* per i lavoratori migranti di Pechino 北京市农民工法律援助工作站, *Beijingshi nongmingong falüyuanzhu gongzuozhan*), o in studi collegati a centri di ricerca (come lo Studio legale Dongfang per il pubblico interesse e il *legal aid* di Pechino 北京市东方公益法律援助律师事务所, *Beijingshi Dongfang gongyi falüyuanzhu lüshi shiwusuo*) viene – non senza difficoltà – parzialmente finanziata da fondazioni o governi stranieri. Sull’argomento, vedi *infra*, capitolo quinto. Recentemente, anche alcuni avvocati e studi legali “autonomi” hanno ricevuto finanziamenti per svolgere attività “nel pubblico interesse”, e costituire *network* di intervento su determinati temi; è ancora, comunque, troppo presto per valutare l’impatto che questa nuova modalità di sostegno potrà avere sullo sviluppo, e sulle tattiche, della *public interest lawyering* cinese. Vedi TITI LIU, *op. cit.*, p. 291.

<sup>67</sup> TITI LIU, *op. cit.*, p. 283.

<sup>68</sup> Charles Epp utilizza questa espressione per indicare l’insieme dei fattori extra-giuridici fondamentali a garantire il successo delle *public interest litigation* in un dato sistema. Vedi CHARLES EPP, “The Rights Revolution: Lawyers, Activists and the Supreme Courts in Comparative Perspective”, Chicago, University of Chicago Press, 1998, p. 95. Ci permettiamo di riprenderla qui, ampliandone tuttavia il significato, a comprendere tutti gli elementi (anche quelli più prettamente giuridici, come l’esistenza di norme a tutela di determinati diritti) che possono aver favorito l’emergere delle *gongyi susong*.

Le restanti pagine di questo capitolo saranno dunque dedicate a una breve analisi dei fattori – interni ed esterni al sistema – che, in seguito all’“apertura” della Cina al resto del mondo, hanno contribuito alla nascita delle *gongyi susong*.

## 2. *L'ingresso di concetti, modelli e fondi stranieri in Cina, tra cooperazione internazionale e reazioni interne*

### 2.1. *L'ingresso della Repubblica Popolare Cinese nella comunità internazionale*

Com'è noto la Repubblica Popolare Cinese si è aperta relativamente tardi ai rapporti con l'esterno, sia dal punto di vista commerciale che da quello politico: esclusa dalle Nazioni Unite fino al 1971, essa inizia, infatti, solo negli anni '70 ad intrattenere rapporti diplomatici bilaterali con buona parte dei Paesi occidentali, mentre solo nel 1980 diviene membro del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale<sup>69</sup>.

È, comunque, con la fine dell'epoca maoista e l'inizio delle riforme che la Cina comincia ad assumere un ruolo sempre più attivo all'interno della comunità internazionale, aderendo ad un numero crescente di convenzioni: dai 15 trattati, sottoscritti tra il 1971 e il 1976, si arriva ai più di 100 di cui diviene parte tra il 1976 e il 1987<sup>70</sup>, in concomitanza con la presa del potere di Deng Xiaoping, e l'inaugurazione della politica di “riforma ed apertura” (改革开放, *gaige kaifang*).

Allo stesso periodo può essere fatto risalire anche il coinvolgimento della RPC nella difesa dei diritti umani<sup>71</sup>: ammessa, nel 1979,

<sup>69</sup> ROSEMARY FOOT, “Rights beyond borders: The Global Community and the Struggle over Human Rights in China”, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 15-16.

<sup>70</sup> Sull'argomento, vedi più diffusamente ROSEMARY FOOT, *op. cit.*, pp. 16-17.

<sup>71</sup> Diversi autori notano infatti come, nonostante la RPC, fin dalla sua fondazione, abbia utilizzato, in modo indiretto, i diritti umani come parte della sua politica interna e internazionale – ad esempio, negli anni '50 e '60 del XX secolo, attraverso l'appoggio alle rivendicazioni di autodeterminazione e sovranità dei Paesi emergenti nei confronti delle potenze coloniali – è solo a partire dal suo ingresso nell'ONU che essa utilizza il termine esplicitamente. Sull'argomento, vedi WANG JIANGYU, “China and the Universal Human Rights Standards”, 29 *Syr. J. Int. L. & Comm.* 135 (2001-2002), p. 140; ANN E. KENT, “Between Freedom and Subsistence: China and Human Rights”, Hong Kong, Oxford University Press, 1993, p. 100. Più precisamente, secondo Ann Kent, la Cina avrebbe cominciato ad utilizzare i diritti umani come strumento di politica estera nel 1977, attraverso una critica esplicita del trattamento dei dissidenti politici in Unione Sovietica, e a Taiwan. Vedi Ann Kent, opera citata *supra*, p. 101.

come osservatore agli incontri del “Comissione ONU per i diritti umani”, nel 1982 ne diviene membro ufficiale, partecipando alla “Sottocommissione per la prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze”, e a gruppi di lavoro riguardanti, ad esempio, i diritti delle popolazioni indigene, la libertà di comunicazione, i diritti dei bambini, i diritti dei lavoratori migranti, e il tema della tortura<sup>72</sup>. Sempre in quegli anni essa promuove, insieme ad altri Paesi emergenti, l’idea di “diritto allo sviluppo” destinata a divenire, nel 1986, oggetto di una risoluzione votata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite<sup>73</sup>.

È interessante notare come, all’impegno cinese per la protezione dei diritti umani in ambito internazionale<sup>74</sup> faccia da contraltare, in questa fase, lo scarso, per non dire nullo, interesse degli altri Paesi nei confronti del rispetto di tali diritti all’interno della RPC<sup>75</sup>.

Il miglioramento dei rapporti con gli Stati Uniti, gli sforzi per il contenimento dell’espansionismo sovietico, e la nuova immagine di affidabilità e sviluppo acquisita grazie ai successi delle riforme economiche sembrano, infatti, aver spinto gli osservatori occidentali, in quegli anni, a sospendere, o quasi, il giudizio sulle questioni di politica interna cinese, per concentrare, piuttosto, la propria attenzione sulle violazioni dei diritti umani perpetrati dall’URSS e dagli altri Paesi dell’Europa dell’Est<sup>76</sup>.

<sup>72</sup> WANG JIANGYU, *op. cit.*, p. 141.

<sup>73</sup> ANDREW NATHAN, “China and International Human Rights Regime”, in ELIZABETH ECONOMY e MICHAEL OKSEMBERG (eds.), “China Joins the World: Progress and Prospects”, New York, Council on Foreign Relations Press, 1999, pp. 145-146

<sup>74</sup> La Cina, in quegli anni, voterà, ad esempio, a favore dell’invio di ispettori ONU in Afghanistan e Cile per verificare le violazioni dei diritti umani perpetrate in questi Paesi, condannando pubblicamente, sempre per la violazione di tali diritti, Israele, il Sud Africa e il Vietnam. Sull’argomento, vedi ANDREW NATHAN, *op. cit.*, p. 146

<sup>75</sup> WANG JIANGYU, *op. cit.*, p. 141.

<sup>76</sup> WANG JIANGYU, *op. cit.*, p. 141. A tale proposito, ricordiamo rapidamente che, secondo alcuni autori, lo stesso “ammorbidente” nei confronti della Cina – con la conseguente diminuzione dell’attenzione (e delle pressioni) internazionali rispetto alla condizione dei diritti umani in questo Paese – si sarebbe verificato a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, e costituirebbe uno degli effetti negativi della politica di “dialogo e cooperazione”, strategia che, proprio in quel periodo, ha sostituito la pratica, da parte dei Paesi occidentali, di sostenere risoluzioni critiche nei confronti della Cina durante l’annuale meeting della Commissione ONU per i diritti umani. Sull’argomento, vedi più in dettaglio SOPHIA WOODMAN, “Bilateral Aid to Improve Human Rights. Donors Need to Adopt a More Coherent and Thoughtful Strategy”, in 51 China Perspective, 2004, punto 49. Sulla cooperazione giuridica in Cina, vedi *infra*, paragrafo 2.3. Sul cambiamento di strategia da parte dei Paesi europei, vedi GIUSEPPE BALDUCCI: “The Limits of Normative Power Europe in Asia: The Case

L'atteggiamento della Comunità internazionale nei confronti della Cina era destinato, comunque, a mutare radicalmente, in seguito ai fatti di Tian'anmen.

Il clamore suscitato dalla dura repressione della protesta studentesca non portò, infatti, solo alla minaccia di pesanti sanzioni commerciali, al "congelamento" di prestiti e aiuti, e all'interruzione di qualsiasi scambio bilaterale (culturale, economico o militare che fosse), determinando drammatiche ricadute su investimenti stranieri, esportazioni e turismo<sup>77</sup>; a partire dal 4 giugno 1989, la Repubblica Popolare divenne anche il principale oggetto delle preoccupazioni internazionali in tema di diritti umani<sup>78</sup>.

Il momento, per la Cina – al culmine delle riforme, e nel pieno delle trattative per l'ingresso nel GATT/WTO – non poteva essere meno opportuno: ricordiamo, infatti, che proprio in quegli anni si stava verificando la convergenza tra i movimenti di *Law and Development* e *Human rights*, grazie alla quale il concetto di "good governance" doveva divenire uno dei requisiti fondamentali per l'accesso al sostegno internazionale<sup>79</sup>.

La RPC rischiava dunque di mettere a repentaglio, allo stesso tempo, reputazione e sviluppo economico: naturale, pertanto, che già dai primi anni '90 essa abbia cercato di porre rimedio alla situazione, non solo attraverso gesti eclatanti – come il rilascio di molti degli attivisti arrestati durante i "Tian'anmen shigu" (天安门事故, gli "incidenti" di piazza Tian'anmen), o la regolare pubblicazione di *White Paper* (白皮书, *baipishu*)<sup>80</sup> sulla condizione dei diritti umani in Cina – ma anche (e soprattutto) mostrandosi disponibile a rivedere, in qualche misura<sup>81</sup>, le sue posizioni in materia di diritti fondamentali, e ad

of Human Rights in China", *East Asia* (2010), 27, di cui è disponibile una versione elettronica all'indirizzo: <http://www.springerlink.com/content/8h8438wb61763367/fulltext.pdf>, p. 41 e ss.

<sup>77</sup> Andrew Nathan, p. 146.

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> Sull'argomento, vedi *supra*, capitolo secondo, paragrafo 3.4, e gli autori *ivi* citati. Vedi anche SOPHIA WOODMAN, *op. cit.*, punto 7.

<sup>80</sup> L'ultimo, in ordine di tempo, è stato emanato dall'Ufficio per le informazioni del Consiglio di Stato (国务院新闻办公室, *Guowuyuan xinwen bangongshi*) il 26 settembre 2010, e lo stesso giorno pubblicato da Xinhuanet (新华网, Xinhuanwang). La versione completa (in cinese) è consultabile all'indirizzo <http://www.jiaodong.net/news/system/2010/09/26/010965821.shtml> (visitato l'ultima volta il 27/09/2010).

<sup>81</sup> In realtà, com'è noto, all'accondiscendenza nei confronti di alcune richieste in tema di diritti umani portate avanti dalla comunità internazionale – imposta, spesso, dalla necessità di fornire determinate garanzie a tutela di interessi spesso meramente economici – si accompagna la generale tendenza, da parte della Cina, a respingere le critiche esterne sulla base di svariati argomenti, molti dei quali ricavati da diffuse

acconsentire (di nuovo, entro certi limiti)<sup>82</sup> al controllo del rispetto di tali diritti da parte di osservatori esterni.

In questo senso, si può dire che le riforme abbiano contribuito a modificare il rapporto della Cina con il resto del mondo.

Per entrare a far parte di numerose istituzioni internazionali, ed accedere alle risorse necessarie a finanziare la sua crescita, la Repubblica Popolare è stata costretta – secondo le nuove regole imposte al mercato globale dall’affermarsi del Movimento per la promozione della Rule of Law – ad assumere impegni sul piano nazionale, prima ancora che su quello estero, e a sottoporre alcune scelte di politica interna al sindacato degli organismi internazionali preposti<sup>83</sup>.

L’impatto sulla produzione e sulla circolazione delle idee all’interno del Paese non poteva che essere notevole.

Anche ammettendo – come sostiene Wang Chaohua, in un studio dedicato all’esame delle correnti intellettuali oggi presenti in Cina<sup>84</sup> – che i progetti di cooperazione allo sviluppo sostenuti dagli stranieri non abbiano contribuito, se non in minima parte, alla diffusione dei concetti occidentali<sup>85</sup>, è impossibile negare il ruolo svolto da altri fattori (molti dei quali conseguenza della situazione poco sopra delineata) nel rendere più agevole lo scambio di informazioni tra la RPC e gli altri Stati.

Tra questi, ricordiamo le crescenti opportunità di formazione all’estero, l’intensificarsi dei rapporti economici, politici ed accademici, i contatti con gli intellettuali espulsi dalla Cina dopo i fatti di Tian’anmen, resi possibili grazie ai media con base ad Hongkong<sup>86</sup>, e – in

teorie internazionalistiche: tra questi, spiccano il principio di non ingerenza negli affari interni, e il riferimento ai “valori cinesi”. Sull’argomento, vedi WANG JIANGYU, *op. cit.*, p. 144 e ss.

<sup>82</sup> Vedi nota precedente.

<sup>83</sup> TITI LIU, *op. cit.*, p. 267.

<sup>84</sup> WANG CHAOHUA, “Introduction. Minds of the Nineties” in Wang Chaohua (ed.), “One China, Many Paths”, London-New York, Verso, 2005, p. 14

<sup>85</sup> Secondo WANG CHAOHUA, infatti, il loro impatto sarebbe stato limitato alle singole discipline interessate da tali progetti, senza sviluppare un dibattito intellettuale più ampio. In ogni caso, l’autore riconosce il fatto che la cultura cinese abbia beneficiato enormemente dell’intensificarsi degli scambi con l’Occidente. Sull’argomento vedi più in dettaglio WANG CHAOHUA, “Introduzione”, citata, p. 14.

<sup>86</sup> Tra questi, citiamo Han Dongfang – leader del primo sindacato autonomo cinese, arrestato ed esiliato dopo i fatti del 1989- il quale, attraverso le onde di Radio Free Asia, ha – a partire da quegli anni – contribuito in modo determinante alla presa di coscienza dei lavoratori cinesi rispetto ai propri diritti, anche attraverso la ONG da lui fondata, la China Labour Bulletin. Per maggiori informazioni sull’attività in difesa dei diritti dei lavoratori svolta da tale organizzazione si visiti il sito della stessa, all’indirizzo <http://www.china-labour.org.hk/en/>. Riguardo alle riflessioni sulle riforme elaborate dagli intellettuali cinesi alla luce delle teorie “straniere” con

tempi più recenti – la possibilità di accedere a internet<sup>87</sup>; tutti elementi che, senza ombra di dubbio, hanno contribuito a rendere i cittadini Repubblica Popolare più consapevoli dell'esistenza di differenti realtà e modi di vedere, portando nuova linfa al dibattito interno<sup>88</sup>.

Un dibattito interno, in quel periodo, molto più acceso ed aperto di quanto sarebbe lecito aspettarsi<sup>89</sup>, e che – a partire all'ultimo decennio del XX secolo – si è concentrato principalmente su due questioni: la prima, relativa al livello di integrazione “globale” che la Cina avrebbe dovuto cercare di raggiungere, sia dal punto di vista economico, che da quello del diritto internazionale; la seconda, riguardante l'opportunità, per un sistema come quello della RPC, di imitare le regole politiche e giuridiche proprie delle democrazie liberali occidentali<sup>90</sup>.

Le risposte della comunità intellettuale cinese a queste domande sono state differenti, e trasversali al gruppo economico – sociale di appartenenza: a questo proposito, è interessante notare come, ad esempio tra gli intellettuali più preoccupati per la situazione delle fasce deboli della popolazione, si siano registrate opinioni contrastanti, in merito alle possibili ricadute politiche, giuridiche e sociali dell'ingresso della Repubblica Popolare nel mercato globale<sup>91</sup>.

Si tratta di aspetti finora poco studiati, sia in Cina che all'estero, ma che mi pare possano, almeno in qualche misura, contribuire a fare luce sulle dinamiche sottese alla nascita delle *gongyi sysong*. Le esperienze riportate dai *gongyi lüshi* da me intervistati<sup>92</sup> confermano, infatti, come sia anche grazie al fermento culturale provocato da que-

cui erano entrati in contatto in seguito all'esilio si veda ancora WANG CHAOHUA, *op. cit.*, p. 22 e ss

<sup>87</sup> Sull'influenza esercitata dalla diffusione dell'uso di internet sullo sviluppo della democrazia partecipativa in Cina vedi, più in dettaglio, GIANLUIGI NEGRO, “Il popolo della rete” e la vicenda della Diga verde”, in RENZO CAVALIERI e IVAN FRANCESCHINI, “Germogli di Società Civile in Cina”, Milano, Francesco Brioschi Editore, 2010, p. 85 e ss.

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> Sull'argomento, con particolare riferimento al differente ruolo svolto dagli intellettuali negli anni '80, e in quelli '90 (definite, rispettivamente, “la prima decade” e la “seconda decade” delle riforme, e separate nettamente dai fatti del 1989), vedi più in dettaglio WANG CHAOHUA, *op. cit.*, p. 11 e ss.

<sup>90</sup> Sull'argomento vedi, in generale, WANG CHAOHUA, *op. cit.*, p. 1-75 e TITI LIU, *op. cit.*, p. 268.

<sup>91</sup> TITI LIU, *ibid.*

<sup>92</sup> Vedi intervista a Huang Jinrong e Wang Zhenyu, marzo-aprile 2009. Per maggiori dettagli su questi avvocati, e sulle strutture all'interno delle quali si trovano ad operare (rispettivamente: lo Studio legale Dongfang per il pubblico interesse e il *legal aid* di Pechino, e lo Studio legale Yipai di Pechino), vedi *infra*, capitolo quinto, paragrafi 5.3.1 e 5.3.4.

sto tipo di discussioni che si è formata, nella mente di alcuni cittadini cinesi, l'idea di utilizzare il diritto per correggere alcune delle "contraddizioni" presenti all'interno della società del loro Paese<sup>93</sup>.

Per tale ragione, prima di vedere, nel dettaglio, in che modo gli aiuti occidentali abbiano contribuito a creare, almeno in parte, il "receptive apparatus"<sup>94</sup> su cui gli attivisti cinesi, oggi, cercano di edificare il loro originale sistema di "azioni nel pubblico interesse", ritengo utile dare brevemente conto del dibattito sulle riforme, fiorito in Cina a cavallo tra il XX e il XXI secolo.

## 2.2. Il dibattito interno sulle riforme

Nel tracciare una mappa dei movimenti intellettuali emersi nella cosiddetta "seconda decade delle riforme"<sup>95</sup>, Wang Chaohua nota come gli anni Ottanta e quelli Novanta del XX secolo abbiano rappresentato, nell'evoluzione del pensiero cinese, due fasi distinte<sup>96</sup>, per molti versi assimilabili ad altri due momenti fondamentali della storia culturale di questo Paese<sup>97</sup>: il periodo che va dal maggio 1919 alla presa del potere del Guomindang, e quello compreso tra la fine degli anni '20 e l'estate del 1937, vigilia della guerra con il Giappone.

Se questo paragone fosse valido – e, in effetti, le similitudini sono sconcertanti – gli anni '80 dovrebbero essere accostati al decennio seguente al "Quattro Maggio" (四五, *siwu*); come questo, essi costituirebbero una breve parentesi colma di energia esplosiva, in cui sembra non esistano limiti alla creatività, e gli intellettuali cinesi si sentono liberi di esplorare nuove soluzioni, all'apparenza tutte realizzabili<sup>98</sup>.

Al contrario, gli anni '90 corrisponderebbero al periodo di con-

<sup>93</sup> Vedi *infra*, capitolo quarto, paragrafo 2.2.

<sup>94</sup> Si tratta di un'espressione utilizzata da Siri Gloppen, per indicare l'insieme delle condizioni favorevoli alle *public interest litigation* in un dato sistema. Vedi SIRI GLOPPEN, "Public Interest Litigation, Social Rights and Social Policy", Arusha Conference, "New Frontiers of Social Policy", Dec. 12-15, 2005, disponibile su <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/Gloppen.rev.3.pdf> (visto l'ultima volta il 31/03/2010).

<sup>95</sup> Considerata, dallo stesso autore, avere inizio con il famoso viaggio di Deng Xiaoping nelle province meridionali, nel 1992, e terminare, appunto, dieci anni più tardi, con il XVI Congresso del PCC, e la presa del potere di una nuova generazione di leader. Vedi WANG CHAOHUA, *op. cit.* p. 11.

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> Si tratta di una tesi condivisa anche da Xu Jilin, e da questo esposta in Xu Jilin, in XU JILIN, "The Fate of an Enlightenment – Twenty Years in the Chinese Intellectual Sphere (1978-1998)", *East Asian History*, December 2000, p. 169-186, citato da Wang Chaohua, in WANG CHAOHUA (ed.), *op. cit.*, p. 11.

<sup>98</sup> WANG CHAOHUA, *ibid.*

solidamento del potere del KMT; un momento storico, com'è noto, contrassegnato da importanti eventi politici, che hanno costretto gli intellettuali a fare i conti con la realtà, spingendoli a mettere in discussione le proprie idee e a valutarle dal punto di vista delle persone ordinarie, creando, all'interno della fino ad allora sostanzialmente unita intelligenza cinese, fratture destinate a far nascere svariate correnti, una in opposizione all'altra<sup>99</sup>.

Non è questa la sede per esprimere giudizi riguardo alla validità di questa teoria<sup>100</sup>. Quello che qui ci preme rilevare è come, effettivamente, fino all'inizio degli anni '90 il discorso degli intellettuali sulle riforme sia stato piuttosto univoco, e caratterizzato dal desiderio nazionalistico di impadronirsi del potere degli occidentali, in particolar modo di quello USA<sup>101</sup>.

Per raggiungere tale scopo la ricetta più idonea sembrava essere quella neoliberista, all'epoca in auge a livello internazionale<sup>102</sup>: in pratica, dare sostegno a leggi che tutelassero il commercio e la proprietà, per ridurre il controllo sull'economia da parte dello Stato<sup>103</sup>.

In effetti, in quegli anni, molti intellettuali ritengono che l'integrazione della Cina nel mercato globale possa essere il preludio alla democratizzazione, e considerano il dovere di seguire i modelli stranieri quasi un articolo di fede, senza domandarsi – o, comunque, trascurando di chiarire – quali siano i meccanismi che dovrebbero permettere al Paese di divenire un libero mercato, sviluppando, allo stesso tempo, una classe media, e una nuova coscienza civile<sup>104</sup>.

È questo, in estrema sintesi, il pensiero dei “riformatori liberali”: soggetti relativamente indipendenti, parte dell'élite socio-politico-economica cinese e, di norma, attivi all'interno del mondo accademico, o al livello medio della burocrazia<sup>105</sup>.

Notiamo che saranno proprio questi soggetti ad avere il controllo – e a beneficiare – degli scambi internazionali e dei fondi destinati ai

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> Per posizioni che si distaccano, pur se con grado differente, dall'ipotesi avanzata dall'autore citato vedi Zhu Xueqin, “For a Chinese Liberalism”, in WANG CHAOHUA (ed.), “One China, Many Paths” citato, p. 87 e ss. e, all'interno della stessa opera, i brani scritti da Qin Hui (“Dividing the Big Family Asset”, p. 128 e ss.) e Chen Pingyuan (“Scholarship, Ideas, Politics”, p. 108 e ss.).

<sup>101</sup> ZHANG XUDONG, “The Making of the Post-Tiananmen Intellectual Field: A Critical Overview”, in ZHANG XUDONG (ed.): “Whither China: Intellectual Politics in Contemporary China”, Durham, Duke University Press, 2001., p. 24 e ss.

<sup>102</sup> Sull'argomento, vedi *supra*, capitolo secondo, paragrafo 3.3.

<sup>103</sup> ZHANG XUDONG, *op. cit.*, *ibid.*

<sup>104</sup> Vedi WANG HUI, “The New Criticism”, citato in WANG CHAOHUA (ed.), “One China Many Paths”, citato, p. 63 e ss.

<sup>105</sup> *Ibid.*, p. 63.

progetti di cooperazione, divenuti disponibili soprattutto a partire dai primi anni '90.

In questo senso, è possibile affermare che la visione dei “riformatori liberali” non si pone solo in perfetta in linea con quella dei cooperatori stranieri: essa è anche stata fortemente influenzata dall'interazione con gli stranieri stessi.

Ricordiamo, a tale proposito, che al “liberalismo” (自由主义, *ziyou zhuyi*) appartengono molti degli oggi più influenti pratici e teorici del diritto cinesi, buona parte dei quali ha partecipato a programmi di formazione al di fuori delle Cina, prendendo parte a progetti sovvenzionati direttamente dal governo o sostenuti, appunto, da benefattori internazionali<sup>106</sup>.

Tra questi progetti, uno in particolare ci pare degno di menzione, per la sua rilevanza e perché finanziato dalla Fondazione Ford, istituto tra i più attivi nella promozione della *Public Interest Law* nel mondo<sup>107</sup>: si tratta del programma gestito, tra il 1982 e 1995, dal Committee on Legal Education Exchanges with China (CLEEC)<sup>108</sup>, grazie al quale più di 200 docenti selezionati all'interno di 8 tra delle migliori facoltà di diritto cinesi – oltre a un certo numero di studiosi dell'Accademia Scienze sociali di Pechino – hanno avuto la possibilità di frequentare i corsi delle più prestigiose Law School americane<sup>109</sup>.

Stanley Lubman, in un articolo dedicato allo sviluppo dello studio e dell'insegnamento del diritto cinese negli Stati Uniti<sup>110</sup>, nota come circa il 70% dei partecipanti al programma sopra citato abbiano fatto ritorno in Cina, e più di 100 di essi abbiano continuato a in-

<sup>106</sup> Sull'argomento, vedi TITI LIU, *op. cit.*, p. 269.

<sup>107</sup> Vedi *supra*, capitolo secondo, paragrafo 3.2 e seguenti.

<sup>108</sup> È interessante notare come, nell'elenco dei fondatori del CLEEC, compaiano i nomi di alcuni dei principali studiosi americani di diritto cinese. Tra questi ricordiamo: William Alford (U.C.L.A., later Harvard Law School); R. Randle Edwards (Columbia Law School); Walter Gellhorn (Columbia Law School); Victor H. Li (East-West Center); William Jones (Washington University School of Law); Eric Stein (University of Michigan Law School); Whitmore Gray (University of Michigan Law School); Stanley Lubman (University of California – Berkeley); Sharon Hom (City University of New York Law School at Queen's College); Donald Clarke (University of Washington School of Law); Hilary Josephs (Syracuse University College of Law). Vedi STANLEY LUBMAN, “The Study of Chinese Law in the United States: Reflections on the Past and Concerns About the Future”, 2 Wash. U. Global Stud. L. Rev. 1, Winter 2003, nota 108.

<sup>109</sup> Per maggiori dettagli su questo progetto, vedi, tra gli altri: *The Ford Foundation*, «Many Roads to Justice: the Law-related Work of Ford Foundation Grantees Around the World», Mary McClymont & Stephen Golub eds, 2000, p. 167 e ss.; STANLEY LUBMAN, *op. cit.*, p. 23-24; TITI LIU, *op. cit.*, p. 269.

<sup>110</sup> STANLEY LUBMAN, *op. cit. ult.*

segnare all'università<sup>111</sup>, utilizzando quanto appreso durante il soggiorno negli Stati Uniti:

*“to modernize the rather rigid and formalistic approach that otherwise dominates Chinese legal education”*<sup>112</sup>.

Al di là delle valutazioni di merito, è certo che il periodo trascorso all'estero ha influenzato profondamente l'atteggiamento di questi giuristi nei confronti dei modelli stranieri, statunitensi in particolare.

Come ricorda Titi Liu – la quale, si noti, ha ricoperto il ruolo di Law and Rights Program Officer presso l'Ufficio di Pechino della stessa Ford Foundation tra il 2000 e il 2007 – essi, nel corso degli anni, hanno occupato posizioni di rilievo nelle professioni legate al diritto<sup>113</sup>, spesso facendosi promotori di progetti di riforma in cui non è difficile scorgere l'impronta americana<sup>114</sup>.

Tra questi, l'autrice elenca le proposte per l'introduzione del processo accusatorio<sup>115</sup>, quelle miranti a garantire una maggior protezione

<sup>111</sup> Si tratta di dati forniti dalla stessa fondazione Ford in The Ford Foundation, *op. cit.*, p. 168.

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>113</sup> In particolare in ambito accademico. Tra i docenti di diritto che hanno partecipato al progetto CLEEC ricordiamo, in particolare: Wang Liming, prorettore dell'Università del Popolo di Pechino, e oggi considerato uno dei migliori giuristi cinesi, tanto da aver preso parte alla redazione di tutte le più importanti leggi emanate negli ultimi anni, dalla Legge sul Contratto a quella sulla proprietà, a quella, recentissima, sulla responsabilità extracontrattuale; Zhang Wenxian, già preside della facoltà di diritto dell'università di Jilin, e ora prorettore della stessa università; Wang Chenguang, già vice-preside della facoltà di giurisprudenza dell'Università di Pechino, e ora insignito della stessa carica presso l'università Qinghua di Pechino; Li Jiaojie, docente di diritto internazionale sempre a Qinghua, già prorettore dell'università di Pechino e ora vice presidente della Corte Suprema del Popolo; Xin Chunyin, ex direttore dell'Istituto di diritto dell'Accademia Cinese di Scienze Sociali; Luo Hao-cai, già vice-preside della Corte Suprema del Popolo e, infine, Wang Exiang, docente presso il dipartimento di diritto dell'Università di Wuhan (dove, si noti, nel 1992, ha fondato il primo centro di *legal aid* cinese) e, recentemente, nominato vice presidente della Corte Suprema. Per maggiori dettagli sul progetto CLEEC, vedi STANLEY LUBMAN, *op. cit.*, p. 24; The Ford Foundation, «Many Roads to Justice: the Law-related Work of Ford Foundation Grantees Around the World», Mary McClymont & Stephen Golub eds, 2000, p. 168. Riguardo all'influenza esercitata dall'esperienza all'estero su alcuni di questi docenti, con particolare riferimento alla loro attività in difesa di diritti, vedi Fu Hualing and Richard Cullen, “The Development of Public Interest Litigation in China”, citato, p. 14.

<sup>114</sup> TITI LIU, *op. cit.*, p. 269.

<sup>115</sup> Sulla trasformazione del processo civile cinese da inquisitorio ad accusatorio si veda 张艳蕊: “民事公益诉讼与民事诉讼机能的扩张”, 河北法学, 第25卷, 第5期, 2007年5月, Zhang Yanrui: “Minshi gongyi susong yu minshi susong jineng de

dei diritti di proprietà<sup>116</sup>, le battaglie a favore di un incremento dell'indipendenza della magistratura<sup>117</sup> e, da ultimo, i richiami all'adozione di un approccio più favorevole alla risoluzione giudiziale delle controversie<sup>118</sup>. Gli stessi giuristi, inoltre, una volta rientrati in Patria, avrebbero continuato a mantenere e coltivare legami con accademici, organizzazioni di *Public Interest Law* e fondazioni varie in USA<sup>119</sup>.

A tale proposito, è bene comunque sottolineare che, se è vero che questi riformatori "indipendenti", proprio grazie alle esperienze maturate all'estero, hanno rivestito un ruolo chiave nel processo di "filtraggio e adattamento" dei concetti occidentali alla situazione cinese, essi, tuttavia, non hanno mai esercitato l'esclusivo controllo sul flusso di informazioni provenienti dall'esterno.

All'opera di selezione e diffusione svolta dai riformatori liberali si è, infatti, sempre affiancata e sovrapposta quella portata avanti da organi più direttamente collegati al governo; organi che, servendosi degli stessi mezzi (partecipazione a progetti di cooperazione *in primis*), hanno sviluppato rapporti autonomi con gli esperti provenienti dagli altri Paesi, acquisendo, per tale via, notizie di prima mano riguardo al funzionamento dei sistemi giuridici stranieri, ed elaborandole in modo autonomo<sup>120</sup>.

Per tornare ai movimenti intellettuali presenti negli anni Novanta notiamo che è appunto in questo decennio – verso la metà del quale, lo ricordiamo, dovevano fare la loro apparizione le prime *gongyi su-song* – che comincia a registrarsi una rottura all'interno del fronte, fino ad allora piuttosto unito, dell'intelligenza cinese. Prendendo atto del fatto che le riforme, insieme a un maggior benessere, hanno portato a gravi ingiustizie e disparità sociali, una parte degli intellettuali inizia ad assumere le distanze dal neoliberalismo all'epoca imperante, e accusa i *liberal reformers* di aver proposto un paradigma di modernizzazione inadatto alla situazione cinese<sup>121</sup>.

kuozhang" (Azioni nel pubblico interesse e ampliamento funzionale dell'azione civile), Hebei Faxue, vol. 25, n. 5, maggio 2007, p. 116 e ss.

<sup>116</sup> Si noti che, a partire dal 2004, la Costituzione riconosce uguale protezione alle differenti forme di proprietà, proprietà privata inclusa. Per una sintesi, in lingua italiana, riguardo all'evoluzione del diritto di proprietà in sede costituzionale, si rimanda a GIANMARIA AJANI, ANDREA SERAFINO, MARINA TIMOTEO, "Diritto dell'Asia Orientale", Torino, Utet, 2006, p. 317 ss.

<sup>117</sup> TITI LIU, *op. cit.*, p. 269.

<sup>118</sup> *Ibid.*

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> ZHANG XUDONG, *op. cit.*, p. 40-41. Sull'argomento vedi anche WANG HUI, "The New Criticism", in WANG CHAOHUA, "One China, Many Paths", citato, p. 57-67.

Si tratta del movimento definito della “Nuova Sinistra” (新左派, *xin zuopai*); un movimento che critica apertamente l’influenza delle teorie straniere sul processo di sviluppo, mettendo in dubbio la stessa neutralità e indipendenza dei riformatori<sup>122</sup>, e che si propone di creare un nuovo modello di progresso, fondato su basi più tipicamente cinesi<sup>123</sup>.

Per amore di precisione, osserviamo tuttavia che, nonostante le declamazioni, anche la Nuova Sinistra impiega ampiamente, nei suoi discorsi, concetti elaborati in Occidente<sup>124</sup>. Le correnti qui sopra sinteticamente descritte hanno, infatti, in comune un tratto fondamentale, pur se declinato in modalità e gradi differenti: il desiderio di contrastare un regime autoritario che si è aperto alle influenze occidentali solo entro i limiti necessari a favorire il commercio e gli investimenti esteri, ma che – come testimoniano le più recenti tendenze in politica interna<sup>125</sup> – resta dichiaratamente ostile alle istanze di democratizzazione implicite nei modelli presi a riferimento<sup>126</sup>.

In estrema sintesi, è dunque possibile concludere che, in Cina, riguardo alle riforme, esistono almeno tre posizioni distinte, riconducibili, in teoria, ad altrettanti “gruppi sociali” in senso lato, ma, in pratica, ad essi trasversali.

La prima è la posizione ufficiale del governo, preoccupato, come recitano le dichiarazioni rese dai leader cinesi negli ultimi anni, per “l’infiltrazione di forze nemiche” che possono minacciare la sicurezza nazionale, portando a una “rivoluzione colorata” come quelle che, all’inizio del XXI secolo, hanno rovesciato i regimi dittatoriali di diversi Paesi dell’Europa dell’Est<sup>127</sup>.

<sup>122</sup> ZHANG XUDONG, *op. cit.*, p. 30-31.

<sup>123</sup> WANG HUI, *op. cit.*, p. 62.

<sup>124</sup> *Ibid.*, p. 72.

<sup>125</sup> Sull’argomento, con particolare riferimento alla situazione degli avvocati impegnati nella difesa dei diritti civili e politici, vedi *supra*, capitolo secondo, paragrafo 2.

<sup>126</sup> ZHANG XUDONG, *op. cit.*, p. 4 e ss. Sul cosiddetto “two-track approach” seguito dalla Cina in tema di riforme si veda anche RANDALL PEERENBOOM, “Introduction” in RANDALL P. PEERENBOOM, “Judicial Independence in China: Lessons for Global Rule of Law Promotion”, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, di cui è disponibile una copia elettronica all’indirizzo: <http://ssrn.com/abstract=1543003>, inviata il 26/01/2010.

<sup>127</sup> JOSEPH KAHN, “Chinese Official Warns Against Independence of Courts, N. Y. Times, feb. 3 2007 at A5, su <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9901E1DC123FF930A35751COA9619C8B63> visto l’ultima volta il 10 aprile 2010. Sull’argomento, vedi anche Randall Peerenboom, *op. cit.* nota precedente, pp. 18-19. Sull’argomento, e sulla campagna per la “Rule of Law socialista”, lanciata da Luo Gan (allora a capo della Commissione Politico-giuridica del Comitato Centrale del PCC) nell’aprile del 2006, vedi Human Rights Watch, “Walking on Thin Ice”. Control, Intimidation

Accanto a questa – e su di essa praticamente ricalcata – si colloca la posizione dei soggetti portatori degli interessi commerciali più forti (tra cui Titi Liu annovera anche gli avvocati non impegnati politicamente), sempre attenti a non discostarsi dalla visione governativa ortodossa<sup>128</sup>.

Infine, si deve registrare la presenza dell'atteggiamento – molto più sfumato – attribuibile agli intellettuali, divisi, come abbiamo visto, tra sostenitori del modello occidentale “ad ogni costo”, ed esponenti della Nuova Sinistra<sup>129</sup>.

I primi, convinti che l'integrazione dei mercati inevitabilmente porterà, nel lungo periodo, anche a cambiamenti politici importanti; i secondi che, al contrario, considerano l'imitazione dell'occidente in ambito economico quale principale causa dei problemi sociali che oggi affliggono la RPC (e fonte di rafforzamento – piuttosto che di indebolimento – del regime esistente), e si augurano che la Cina possa trovare una propria, originale, via allo sviluppo.

A tale proposito è interessante notare come, ad essere impegnati in questo dibattito, oscillando tra i due poli, non siano solo accademici, o attivisti dei diritti, ma anche i più aperti e indipendenti tra gli ufficiali governativi.

Secondo Titi Liu, l'emergere della *Gongyifa* (公益法, *Public Interest Law*), in Cina, non sarebbe che il prodotto dell'interazione tra le forze sopra descritte e le istituzioni straniere che, a partire dagli anni '90, hanno fornito informazioni riguardo ai sistemi di *Public Interest Law* esistenti negli altri Paesi, erogando, allo stesso tempo, fondi a sostegno dell'introduzione di elementi di questa disciplina nella RPC: gli “*élite actors*” cinesi (intellettuali neoliberisti e della Nuova Sinistra, soggetti portatori di interessi economici forti e ufficiali governativi) si sarebbero, dunque, serviti dei modelli e il denaro proveniente dall'esterno in modo strumentale, per promuovere obiettivi frutto di ideologie istituzionali non sempre tra di loro convergenti<sup>130</sup>.

Si tratta di un discorso che riverbera anche sull'oggetto del nostro studio: se, infatti, il controllo del flusso di idee e di denaro stranieri è stato (e, in parte, continua ad essere ancora oggi) nelle mani degli attori istituzionali, la nascita, e il successo, delle *gongyi susong*

and Harassment of Lawyers in China”, New York, Human Rights Watch, 2008, p. 23 e ss.; *Human Rights Watch*, “A Great Danger for Lawyers”. New Regulatory Curbs on Lawyers Representing Protesters”, vol. 18 n° 15 (c), Dec. 2006, disponibile su <http://www.hrw.org/reports/2006/china1206/china1206webwcover.pdf> (visto l'ultima volta il 22/05/09), p. 56-57, e *supra*, capitolo secondo, nota 175.

<sup>128</sup> TITI LIU, *op. cit.*, pp. 270-271.

<sup>129</sup> *Ibid.*

<sup>130</sup> TITI LIU, *op. cit.*, p. 274.

mostra come anche i semplici cittadini (i “*non élite actors*”<sup>131</sup>) abbiano saputo inserirsi nella dinamica sopra descritta, insinuandosi tra le pieghe del sistema e trasformando gli istituti introdotti, con tutt’altri fini, dai soggetti appartenenti all’élite intellettuale e politica del Paese in strumenti di pressione politica interna.

Ma cosa ha spinto i Paesi occidentali a investire risorse nel sostegno alla riforma giuridica cinese? Quali sono stati gli istituti, e i modelli, arrivati in Cina attraverso la cooperazione internazionale? E in che modo quest’ultima può avere contribuito alla comparsa delle *gongyi susong*?

### 2.3. *La cooperazione giuridica internazionale nella Repubblica Popolare Cinese*

Nel paragrafo precedente abbiamo visto, per sommi capi, quale sia stato il dibattito interno riguardo alle riforme.

Interessante, a tale proposito, è notare come, al di fuori della Cina, si sia assistito negli stessi anni ad un altrettanto acceso confronto riguardo all’opportunità, per i governi degli Stati democratici, di impegnarsi nel processo di modernizzazione dei Paesi emergenti, e a un simile disaccordo sulla possibilità che le riforme economiche potessero portare, con il tempo, a trasformazioni politiche<sup>132</sup>.

Per quanto riguarda, in particolare, la situazione cinese, Titi Liu evidenzia come, a partire dalla fine degli anni ’80, la politica estera degli Stati occidentali nei confronti della RPC sia stata condizionata dall’obbligo di conciliare due opposte esigenze: da una parte, la necessità di mantenere le relazioni con un Paese di cui apparivano sempre più evidenti l’importanza politica e la forza economica; dall’altra, il dovere “diplomatico” di fare pressioni perché la Repubblica

<sup>131</sup> L’espressione è, ancora, di Titi Liu, e da essa utilizzata per indicare tutti quei soggetti che, appunto, non appartengono all’élite socio-economico-politica del Paese. Vedi TITI LIU, *op. cit.*, p. 271 e 293. A questa classe, secondo la stessa autrice, appartarrebbe la maggioranza dei *gongyi lüshi*. In proposito, si veda, *contra*, quanto affermato da Benjamin Liebman, il quale, in una pubblicazione recente, ma basata su dati forse oggi un po’ superati, sostiene che, in Cina: “*lawyers pursuing specific causes tend to be well-connected members of China’s elite who are pursuing goals consistent with those of the central government*”. Vedi BENJAMIN LIEBMAN, “Lawyers, Legal Aid, and Legitimacy in China”, citato, p. 329.

<sup>132</sup> Vedi, in generale, THOMAS CAROTHERS (ed.): *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, e SOPHIA WOODMAN, “Bilateral Aid to Improve Human Rights, Donors – Need to Adopt a More Coherent and Thoughtful Strategy”, 51 *China Perspectives* 28-49 (2004), <http://chinaperspectives.revues.org/document788.html> (visto l’ultima volta il 10 aprile 2010), punto 12 e ss.

Popolare aumentasse le garanzie interne a tutela dei diritti umani, come richiesto, a livello internazionale, dagli attivisti di *Human Rights*<sup>133</sup>.

Da questo punto di vista, l'impegno nella promozione della "Rule of Law" in Cina appariva, agli occhi dei governi di quei Paesi, come la soluzione ideale, perché in grado di soddisfare entrambe questi requisiti.

Non solo, infatti, il noto collegamento tra la nozione di Stato di diritto e i concetti di sviluppo economico e democratizzazione rendeva possibile riunire, sotto un'unica bandiera, sia le istanze degli imprenditori stranieri, interessati a far sì che la Cina si dotasse di norme atte a proteggere i loro investimenti, sia quelle degli attivisti dei diritti umani, che premevano per l'introduzione di leggi che limitassero l'arbitrio del governo cinese nei confronti dei propri cittadini<sup>134</sup>.

Nella sua accezione più tecnica (o "sottile", secondo la definizione di Randall Peerenboom<sup>135</sup>) la *Rule of Law* consentiva anche di offrire, alla leadership della RPC, aiuto in uno dei settori in cui, in quegli anni, essa più era più impegnata: la riforma del sistema giuridico<sup>136</sup>, ridotto ai minimi termini durante l'epoca maoista.

È nel contesto qui sopra molto sinteticamente descritto che si deve collocare lo slancio internazionale nei confronti della scambi giuridici con la Repubblica Popolare, a cui si è assistito tra la fine del XX secolo e l'inizio di quello successivo<sup>137</sup>; una "gara" che ha visto in competizione agenzie statali e di sviluppo internazionale, organizzazioni non governative e fondazioni provenienti da vari Paesi (USA, soprattutto, ma anche Australia, Canada, Francia, Germania, Olanda, Paesi Scandinavi e Regno Unito, solo per citarne alcuni), desiderose di contribuire allo sviluppo giuridico cinese approfittando, quando

<sup>133</sup> TITI LIU, *op. cit.*, pp. 271-272.

<sup>134</sup> MATTHEW STEPHENSON, "A Trojan Horse in China?", citato, p. 197.

<sup>135</sup> Sull'argomento, vedi, in generale, RANDALL PEERENBOOM, "China's Long March toward Rule of Law", Cambridge, Cambridge University Press, 2002 e, dello stesso autore, "China and the Rule of Law: Part I", *Perspectives*, vol. 1(5), available at <http://fas-www.harvard.edu/~asiactr/haq/199903/9903a010.htm>, p. 4.

<sup>136</sup> *Ibid.* A tale proposito, Matthew Stephenson nota anche come, in realtà, prima del summit Clinton-Jiang del 1997, la leadership cinese non fosse perfettamente a suo agio con l'espressione "*rule of law*", tanto da chiedere che – nel memorandum pubblicato a seguito di tale incontro per dare atto dei punti sui quali i due leader avevano trovato una convergenza – alla locuzione "*promoting the rule of law*" fosse sostituita quella, considerata politicamente più neutra, di "*cooperation in the field of law*". Vedi MATTHEW STEPHENSON, *op. cit.*, p. 198 e ss.

<sup>137</sup> Sull'argomento, vedi ancora RANDALL PEERENBOOM, "Introduction", citato, p. 13.

possibile, dell'occasione, per suggerire l'adozione di norme compatibili con il proprio modello di riferimento<sup>138</sup>.

Non è questa, ovviamente, la sede per esaminare nel dettaglio i programmi di aiuto portati avanti dai donatori occidentali a partire dagli anni Novanta; a tale argomento, del resto, sono già stati dedicati diversi studi, ai quali si rimanda per eventuali approfondimenti<sup>139</sup>.

Notiamo solo, qui, rapidamente, come tali programmi, in generale, mirassero a trasformare la Cina in un Paese di *Rule of Law*, attraverso un'agenda che prevedeva, allo stesso tempo, la democratizzazione del Paese, l'aumento dell'indipendenza di magistrati e avvocati e la creazione di una cornice normativa favorevole al commercio internazionale e agli investimenti esteri<sup>140</sup>.

Ma se democrazia, legalità e mercato apparivano, a livello declaratorio, le parole d'ordine della cooperazione giuridica internazionale, una rapida lettura dei progetti realizzati in quegli anni in Cina rivela come – quando dalla teoria si passava alla pratica – fosse sugli ultimi due aspetti della questione che si concentravano gli sforzi (e l'attenzione) dei benefattori stranieri<sup>141</sup>.

Si tratta di un dato che non deve stupire: proprio sulla ricostruzione del sistema economico, come dicevamo, si attuava infatti la maggiore convergenza tra gli interessi delle multinazionali presenti sul territorio dei Paesi “cooperatori”<sup>142</sup>, e quelli del governo cinese, ansioso di portare a compimento le riforme, ma poco disposto ad accettare la collaborazione degli occidentali su aspetti della legge collegati, anche in modo indiretto, all'area dei diritti umani<sup>143</sup>.

<sup>138</sup> Sull'argomento, vedi *infra*, p. 120.

<sup>139</sup> Sull'argomento si vedano, tra gli altri: JACQUE DE LISLE, «Lex Americana? United States Legal Assistance, American Legal Models, and Legal Change in the Post-Communist World and Beyond», 20 U. Pa. J. Int'l Econ. L. 179, 1999; SOPHIA WOODMAN, *op. cit.*; NICOLE SCHULTE, KULKMANN e SEBASTIAN HEILMANN, “U.S. – China Cooperation- Part III: An Overview of Private American – Chinese Legal Education Programs”, in *China Analysis* n. 44, 2005; GIUSEPPE BALDUCCI: “The Limits of Normative Power Europe in Asia: The Case of Human Rights in China”, *East Asia* (2010), 27, di cui è disponibile una versione elettronica all'indirizzo: <http://www.springerlink.com/content/8b8438wb61763367/fulltext.pdf>. Per dati aggiornati sulla cooperazione giuridica europea, tedesca in particolare, vedi *infra* nota 468.

<sup>140</sup> Sull'argomento, vedi JACQUE DE LISLE, *op. cit.*, p. 190.

<sup>141</sup> Come evidenzia Sophia Woodman: “*integrating human rights into overall development aid policy often seems more rhetoric than reality when it comes down to the practicalities of working out a programme in a country like China*”. SOPHIA WOODMAN, *op. cit.*, punto 15.

<sup>142</sup> *Ibid.*, punto 14.

<sup>143</sup> Sophia Woodman riferisce, in proposito, l'affermazione degli operatori dell'Istituto svedese Roul Wallenberg, secondo la quale la sola menzione dell'espressione “*human rights*” all'interno di progetti di cooperazione poteva portare alla loro can-

Così, ad esempio, come nota Sophia Woodman, i progetti finanziati dalla Francia per aumentare la professionalità dei pratici del diritto cinesi dovevano tradursi, essenzialmente, in training dedicati al diritto governante l'economia<sup>144</sup>, mentre l'assistenza fornita dalla Germania – uno dei Paesi, sia notato per inciso, che, insieme agli Stati Uniti, hanno investito più risorse nella “*legal cooperation*” con la RPC<sup>145</sup> – si è concretizzata, in massima parte, nel sostegno tecnico alla redazione di leggi in ambito commerciale e finanziario, e (solo ultimamente) amministrativo<sup>146</sup>.

Anche il contributo degli USA alla modernizzazione giuridica cinese è stato volto, soprattutto, a dotare la RPC di una cornice normativa compatibile con l'economia di mercato, e favorevole a investimenti stranieri e commercio.

Jacques de Lisle, in un articolo dedicato, in generale, all'assistenza giuridica statunitense nei Paesi post-comunisti, evidenzia appunto come, in Cina:

“*U.S. lawyers' role in providing advice on drafting laws and establi-*

*cellazione.* Per la stessa ragione, secondo l'autrice, l'Australian Human Rights and Equal Opportunities Commission (HREOC) e la Canadian International Development Agency avrebbero cercato di evitare, soprattutto nei primi anni della collaborazione con gli organi cinesi, di esprimere gli obiettivi di tale collaborazione in termini di diritti umani, preferendo qualificare l'attività svolta come supporto ai “*Chinese efforts to increase rule of law as a means to uphold the rights of its women and men*”. Vedi SOPHIA WOODMAN, *op. cit.*, punto 41 e ss. Sulla diffidenza cinese nei confronti di determinate espressioni, con particolare riferimento allo stesso sintagma “*rule of law*”, vedi anche *supra*, nota 459.

<sup>144</sup> SOPHIA WOODMAN, *op. cit.*, punto 17.

<sup>145</sup> Per quanto riguarda gli investimenti tedeschi, anche in rapporto a quelli degli altri Paesi europei, si vedano dati forniti dalla stessa autrice, che sono il frutto dalla comparazione tra due documenti, pubblicati rispettivamente dall'OECD Development Assistance Committee e dalla Commissione Europea, in SOPHIA WOODMAN, *op. cit.*, punto 21. Per dati più aggiornati, ma che confermano la posizione leader della Germania per quanto riguarda la cooperazione giuridica in Cina, si veda, sul sito della Commissione Europea, “China. Strategy Paper 2007-2013”, all'indirizzo: [http://www.eeas.europa.eu/china/csp/07\\_13\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/china/csp/07_13_en.pdf) (visto l'ultima volta il 19 ottobre 2010), p. 44. Per un approfondimento riguardo all'attività svolta, in Cina, da una delle principali agenzie federali tedesche per lo sviluppo, si consulti la pagina web della GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), all'indirizzo <http://www.gtz.de/en/weltweit/asien-pazifik/606.htm>. Per quanto riguarda gli investimenti statunitensi, con particolare riferimento ai programmi di cooperazione portati avanti da enti privati nel periodo 1995-2005, vedi la tabella fornita da NICOLE SCHULTE - KULKMANN e SEBASTIAN HEILMANN in NICOLE SCHULTE - KULKMANN e SEBASTIAN HEILMANN, citato, p. 56 e ss.

<sup>146</sup> SOPHIA WOODMAN, *op. cit.*, punto 17. Per quanto riguarda la cooperazione europea in Cina, sia a livello bilaterale che multilaterale, si veda: GIUSEPPE BALDUCCI, *op. cit.*, p. 35 e ss.

*shing legal institutions have gone [...] “hand in hand” with their professional participation in China’s economic development program*<sup>147</sup>.

Tra le molteplici attività in tale settore, l’autore ricorda il coinvolgimento dei giuristi americani nella redazione della “Legge sulle *equity joint-ventures*”<sup>148</sup> e della prima “Legge sul fallimento”<sup>149</sup>; l’influenza da essi esercitata sulla preparazione di norme a tutela della concorrenza e della proprietà intellettuale<sup>150</sup>; le consulenze mirate a disegnare un sistema di tassazione degli investimenti esteri compatibile con quello statunitense<sup>151</sup>; i progetti della Asia Foundation per sviluppare un sistema di arbitrato commerciale capace di attrarre gli imprenditori stranieri<sup>152</sup>; la collaborazione, infine, in ambito giuslavoristico, tra lo U.S.- Asia Law Institute e il Ministero del Lavoro cinese<sup>153</sup>.

Anche i programmi di scambio accademico finanziati da enti e fondazioni (non solo) statunitensi finivano, spesso, per essere incentrati su temi giuridico-economici: deLisle cita, in proposito, i corsi annuali organizzati dal Center for American Law Study del già men-

<sup>147</sup> JACQUES DE LISLE, *op. cit.*, p. 220, che cita qui un’affermazione di Whitmore Gray, tratta da WHITMORE GRAY, “The Challenge of Asian Law”, 19 *Fordham Int’l L. J.* 1, (1995), p. 6.

<sup>148</sup> 中华人民共和国中外合资经营企业法 (*Zhongguo renmin gongheguo Zhongwai hezi jingying qiye fa*), approvata il 1° luglio 1979 dall’Assemblea Nazionale Popolare, e destinata ad essere emendata nel 1990, e nel 2001. Riguardo alle influenze occidentali nella redazione di questa legge, vedi Walter Sterling Surry et al., “Joint Ventures in China: The First Water Stop”, 21 *Tex Int’l L. J.* 221 (1986).

<sup>149</sup> 中华人民共和国企业破产法 (*Zhongguo renmin gongheguo qiye pochan fa*), approvata il 2 dicembre 1986, e destinata a rimanere in vigore per soli 3 mesi. A regolare la materia, com’è noto, oggi è la legge, con lo stesso nome, approvata dal Comitato Permanente dell’Assemblea Nazionale Popolare il 27 agosto 2006, ed entrata in vigore il 1° giugno 2007. Riguardo alle influenze occidentali nella redazione di questa legge, vedi TA-KUANG CHANG, “The Making of the Chinese Bankruptcy Law: A study in the Chinese Legislation Process”, 28 *Harv. Int’l L. J.* 333 (1987). Sul processo di redazione della stessa legge, vedi anche: JI LI, “When Are There More Laws? When Do They Matter? Using Game Theory to Compare Laws, Power Distribution, And Legal Environments in the United States and China”, 16 *Pac. Rim. L. & Pol’y J.* 335, March 2007, p. 357 e ss.

<sup>150</sup> JACQUES DE LISLE, *op. cit.*, p. 222. Sull’argomento, vedi anche PAUL C.B. LIU, “U.S. Industry’s Influence on Intellectual Property Negotiations and Special 301 Actions”, 13 *UCLA Pac. Basin L. J.* 87, 1994.

<sup>151</sup> JACQUES DE LISLE, *op. cit.*, p. 220-221, che cita STEPHEN C. CURLEY e DARREN R. FORTUNATO, “Tax Considerations for Investors in China: A Preliminary Look”, 20 *N. C. J. Int’l L. & Com. Reg.* 531 (1995).

<sup>152</sup> JACQUES DE LISLE, *ibid.*

<sup>153</sup> *Ibid.* Sull’argomento, vedi anche RON BROWN, “Legal Exchange with China”, 1995 *Haw. B. J.* 22, pp. 23-24.

zionato CLEEC e, più in generale, i programmi di master o i seminari destinati a studenti, ufficiali governativi e pratici del diritto cinese, e aventi ad oggetto, ancora, commercio, investimenti e diritto societario.

Ma per modernizzare il sistema giuridico cinese, e renderlo più ricettivo ed affidabile agli occhi degli investitori occidentali, introdurre nuove norme non poteva essere sufficiente: riforme più profonde erano necessarie, riforme che assicurassero il funzionamento delle istituzioni giuridiche e l'applicazione uniforme della legge, e ponessero fine agli episodi di abuso di potere e corruzione che, soprattutto a livello locale, erano divenuti comuni durante la Rivoluzione Culturale.

Vi erano, dunque, almeno altri due settori in cui gli interessi di benefattori stranieri e governo cinese si trovavano a convergere: quelli della legalità, da una parte, e del decentramento amministrativo, dall'altra. La prima, intesa come aumento di competenza e autonomia tanto dei legislatori, quanto dei magistrati e degli avvocati della Repubblica Popolare; il secondo, visto come strumento atto a rendere più efficace il controllo sul Paese, rendendo, allo stesso tempo, più trasparente l'operato dei funzionari locali<sup>154</sup>.

Miravano a raggiungere tali obiettivi, ad esempio, molti dei progetti gestiti dalla Ford Foundation in collaborazione con la Commissione Legislativa dell'Assemblea Nazionale Popolare della RPC<sup>155</sup>, e l'assistenza fornita all'Ufficio per gli affari legislativi del Consiglio di Stato cinese dalla Asia Foundation<sup>156</sup> e dallo United Nations Development Program (UNDP)<sup>157</sup>, mentre erano diretti, più nello specifico, a rafforzare, rispettivamente, il ruolo di magistratura e avvocatura i programmi di cooperazione gestiti congiuntamente da U.S.-Asia Law Institute e Corte Suprema del Popolo della RPC<sup>158</sup>, e l'attività svolta, ancora, dalla Asia Foundation in collaborazione con l'Associazione di tutti gli avvocati cinesi<sup>159</sup>.

<sup>154</sup> Sull'argomento, vedi JACQUES DE LISLE, *op. cit.* p. 219, e AUBREY McCUTCHEON, "Contributing to Legal Reform in China", in The Ford Foundation, «Many Roads to Justice: the Law-related Work of Ford Foundation Grantees Around the World», Mary McClymont & Stephen Golub eds, 2000, p. 161.

<sup>155</sup> JACQUES DE LISLE, *op. cit.*, p. 217. Sull'argomento, vedi anche AUBREY McCUTCHEON, *op. cit.*, p. 159 e ss.

<sup>156</sup> Per maggiori dettagli sull'attività svolta dall'Asia Foundation in Cina nel periodo in esame, vedi <http://asiafoundation.org/project/projectsearch.php?country=china> (visto l'ultima volta il 27 ottobre 2010)

<sup>157</sup> JACQUES DE LISLE, *op. cit.*, p. 217.

<sup>158</sup> RON BROWN, *op. cit.*, p. 24.

<sup>159</sup> *Ibid.*

È, tuttavia, alla Fondazione Ford che si devono i maggiori investimenti nella formazione dei professionisti del diritto cinesi.

Peter Geithner – pioniere della cooperazione in Cina e primo rappresentante di Ford Foundation in questo Paese – nota come sia stato soprattutto dopo l'apertura, avvenuta nel 1988, dell'ufficio di Pechino che tale fondazione si è impegnata nel settore sopra citato, varando una serie di progetti che prevedevano, tra l'altro, la creazione (con il patrocinio di Corte suprema e Alte Corti locali)<sup>160</sup> di un centro di addestramento per giudici “anziani”, corsi di aggiornamento e formazione per giudici delle corti di base, procuratori e avvocati, la redazione di “*case reports*”, e la pubblicazione di testi di dottrina su problemi giuridici specifici<sup>161</sup>.

A tale proposito è interessante evidenziare come tanto nei programmi di studio, quanto nelle pubblicazioni curate dalla Fondazione Ford, a prevalere non fosse il modello americano, ma l'approccio comparato, attuato attraverso l'illustrazione delle norme in vigore in diversi Paesi. Tra gli Stati presi a riferimento in questa fase, Aubrey McCutcheon elenca Australia, Germania, Francia, India e Thailandia, oltre, ovviamente, agli USA<sup>162</sup>.

Si tratta di un dato che rende lo stile di cooperazione portato avanti dalla Ford Foundation e da alcuni istituti con base nel Nord Europa<sup>163</sup> differente rispetto a quello della maggior parte delle agenzie di sviluppo attive in Cina o, più in generale, negli altri Stati Emergenti; agenzie che, spesso, sono state accusate dagli studiosi di operare come semplici “*promoter*” del proprio sistema giuridico, presentato ai legislatori locali come “il” paradigma da seguire, senza grande attenzione (né conoscenza) per le specificità del contesto in cui le regole proposte, una volta adottate, sarebbero state destinate ad operare<sup>164</sup>.

<sup>160</sup> AUBREY MCCUTCHEON, *op. cit.*, p. 170.

<sup>161</sup> JACQUES DELISLE, *op. cit.*, pp. 218-219.

<sup>162</sup> AUDREY MCCUTCHEON, *op. cit.*, p. 170.

<sup>163</sup> SOPHIA WOODMAN nota, ad esempio come – per quanto riguarda la cooperazione giuridica in tema di diritti umani portata avanti dai Paesi Europei – solo Danimarca, Svezia e Norvegia abbiano adottato una strategia basata più sul diritto internazionale dei diritti umani, che sul proprio diritto interno. Vedi SOPHIA WOODMAN, *op. cit.*, punto 17.

<sup>164</sup> Questo non solo in ambito economico. Si veda, ad esempio quanto affermato in proposito da Sophia Woodman, che nota come le scelte dei donatori stranieri, anche per quanto riguarda la tutela dei diritti degli emarginati, di solito riflettano priorità ed idiosincrasie nazionali. Così: “*Sweden wants to export the Ombudsman institution; Germany to disseminate its experience in Constitutional Courts; and the United States to transplant its own civil society experience*”. Vedi SOPHIA WOODMAN, *op. cit.*, punto 76. Ancora riguardo alla tendenza dei cooperatori a riproporre

Non è questa, in realtà, l'unica critica avanzata, dagli esperti, alle modalità attraverso cui i Paesi occidentali avrebbero cercato di contribuire alla modernizzazione del diritto cinese.

Lasciando da parte le osservazioni riguardo all'ambiguità del significato (e la contraddittorietà degli interessi) di cui è portatrice la stessa espressione "*Rule of Law*"<sup>165</sup>, notiamo che la maggior parte degli appunti degli osservatori stranieri hanno avuto ad oggetto l'approccio stato-centrico, dall'alto verso il basso, degli aiuti bilaterali; aiuti erogati, per lo più, direttamente a istituzioni afferenti al governo, e impiegati per la realizzazione di progetti ideati, e pianificati, a stretto contatto con gli ufficiali governativi di più alto livello<sup>166</sup>.

Si tratta di un atteggiamento che, secondo i suoi detrattori, avrebbe avuto l'effetto di esporre solo un limitato numero di individui alla conoscenza dei modelli stranieri, limitando l'impatto di questi ultimi sul tessuto sociale e causando un grave spreco di energie e fondi, anche per la tendenza, da parte dei donatori, ad avere rapporti sempre (e soltanto) con lo stesse istituzioni.

In proposito, Sophia Woodman nota, ad esempio, come la quasi totalità delle agenzie prese in considerazione nel suo studio annoverino, tra i partner cinesi, l'Accademia di Scienze Sociali Cinesi (中国社会科学院 *Zhongguo Shehui Kexueyuan*, più nota con l'acronimo inglese, CASS) e l'Università di Scienze Politiche e Diritto Cinese (中国政法大学 *Zhongguo Zhengfa Daxue*), e come l'identità dei referenti – unito alla competizione tra i donatori stranieri, e alla quasi mancanza di coordinamento tra di essi – abbia portato spesso alla duplicazione dei progetti, e a un impiego inefficiente delle risorse<sup>167</sup>.

I rilievi cui sopra si è fatto cenno non riguardano, come dicevamo, solo i programmi di collaborazione giuridica attuati in Cina; essi rientrano, più in generale, nelle critiche a cui è stato sottoposto il Movimento per la promozione della *Rule of Law*.

Proprio nel tentativo di porre rimedio alle contraddizioni impli-

il proprio modello, con particolare riferimento all'esperienza di legal cooperation USA, si veda: WILLIAM P. ALFORD, "Exporting "the Pursuit of Happiness", 113 Harv. L. Rev. 1677, May 2000. Sui problemi causati dalla promozione acritica di un modello, anche se realizzata con le migliori intenzioni si veda RUSSEL G. PEARCE e SAMUEL J. LEVINE, "Rethinking the Legal Reform Agenda: Will Raising the Standard for Bar Admission Promote or Undermine Democracy, Human Rights, and Rule of Law?", 77 Fordham L. Rev. 1635 (2009).

<sup>165</sup> Sull'argomento, si vedano, per tutti, i saggi pubblicati all'interno di THOMAS CAROTHERS (ed.), "Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge", citato.

<sup>166</sup> STEPHEN GOLUB, "The Legal Empowerment Alternative", in Thomas Carothers (ed.), *op. cit.*, p. 161-187.

<sup>167</sup> SOPHIA WOODMAN, *op. cit.*, punto 74.

cite in tale modello di sviluppo, alcuni autori hanno iniziato, negli ultimi anni, a suggerire strategie alternative a quella che, ormai, viene considerata

*“the problematic state-centric rule of law orthodoxy”*<sup>168</sup>.

Tra di esse spicca, per l’attinenza all’argomento del nostro studio, quella “del *legal empowerment*”<sup>169</sup>, definito da Stephen Golub come:

*“the use of legal services, often in combination with related development activities, to increase disadvantaged populations control over their lives”*<sup>170</sup>.

Si tratta di un modello di cooperazione che – per ammissione del suo stesso teorizzatore – non solo non esclude ma, anzi, al contrario, decisamente favorisce, l’impiego delle *public interest litigation*, considerate come uno degli strumenti idonei ad “imporre” l’applicazione delle norme a tutela degli emarginati; norme spesso presenti, all’interno della legislazione di Paesi che, come la Cina, hanno raggiunto una fase avanzata delle riforme, ma che, altrettanto sovente, proprio in questi Paesi vengono disapplicate.

Per quanto riguarda, appunto, la Repubblica Popolare, notiamo come a seguire l’approccio di *legal empowerment* siano stati (più o meno consapevolmente, e con differenze più o meno marcate rispetto

<sup>168</sup> STEPHEN GOLUB, *op. cit.*, p. 161.

<sup>169</sup> Sull’argomento, vedi in generale STEPHEN GOLUB, *op. cit.*, p. 161-187.

<sup>170</sup> *Ibid.*, p. 161. Senza scendere nel dettaglio, notiamo che l’approccio di *legal empowerment* – il quale non esclude, a priori, il coinvolgimento degli apparati governativi nel programma di cooperazione – si differenzerebbe, secondo lo stesso Golub, da quello ortodosso, in particolare per: 1) la tendenza dei giuristi “stranieri” ad affiancare i soggetti appartenenti alle classi più disagiate della popolazione del Paese recettore su un piano di parità, invece di assumerne la guida in qualità di detentori della conoscenza; 2) un programma di azione definito dai destinatari della stessa, invece che imposto da ufficiali governativi e personale degli enti donatori; 3) il coinvolgimento, nell’attuazione di tale programma, di strategie non-giudiziali, attraverso un approccio ampio, che superi le nozioni ristrette di sistema giuridico, apparato giudiziario, e “*institution building*”; 4) l’utilizzo della legge come parte di una strategia complessa ed integrata, in cui il diritto e i giuristi (in particolare gli avvocati) rivestono solo un ruolo di “appoggio” per il raggiungimento di determinati obiettivi di sviluppo. Sull’argomento, vedi ancora STEPHEN GOLUB, *op. cit.*, p. 161-162. Sulle caratteristiche dell’approccio di “*legal empowerment*”, e sugli aspetti che lo differenzerebbero dalla promozione della Rule of Law di tipo classico, vedi anche Asia Development Bank, “Law and Policy Reform at the Asian Development Bank 2001 – Part 2: Legal Empowerment: Advancing Good Governance and Poverty Reduction”, disponibile all’indirizzo [http://www.adb.org/documents/others/Law\\_ADB/lpr\\_2001\\_Part\\_2.pdf](http://www.adb.org/documents/others/Law_ADB/lpr_2001_Part_2.pdf) (visto l’ultima volta il 29/10/2010).

al “modello” proposto da Golub) diverse fondazioni e istituti di diritti umani, impegnati – in particolare dopo la metà degli anni Novanta ma, in qualche caso, già a partire dall’inizio di quel decennio – a garantire un reale accesso alla giustizia da parte di tutti i cittadini cinesi, e a far sì che le nuove leggi, approvate grazie al complesso rapporto di interessi che abbiamo cercato di descrivere nelle pagine precedenti, non restassero lettera morta.

Tra queste, la più importante è senza dubbio – e ancora una volta – la Fondazione Ford.

Sarà, dunque, soprattutto alle attività di “*legal empowerment*” portate avanti da tale fondazione che faremo riferimento nel prossimo paragrafo.

### 2.3.1. La strategia di “legal empowerment” nella RPC: i programmi di “accesso alla giustizia” della Fondazione Ford

Jonathan Hecht – Program Officer della Fondazione Ford, di stanza a Pechino tra il 1990 e il 1994 – nota come appunto all’inizio degli anni Novanta si sia verificato un cambiamento, nella strategia di cooperazione messa in atto, in Cina, dalla Ford Foundation; un cambiamento grazie al quale, all’obiettivo di contribuire, semplicemente, alla ricostruzione giuridica, si doveva sostituire quello – impensabile, all’inizio delle riforme – di fornire ai cittadini cinesi:

*“access to an expanded range of ways of thinking about and using law to protect rights and promote effective, responsive governance”*<sup>171</sup>.

È, dunque, con tale finalità che, a partire dal 1992, la Ford Foundation ha iniziato a finanziare ricerche, da parte di varie istituti, su temi giuridici che spaziavano dai diritti umani al diritto costituzionale, a quello amministrativo, considerate come un modo:

*“to refocus attention on basic principles of rights and governance, and on how law would be used in the new system”*<sup>172</sup>.

Vale la pena soffermarsi su due delle organizzazioni che hanno beneficiato dei fondi devoluti a tale scopo, perché particolarmente importanti in riferimento alle *gongyi susong*: ci riferiamo, in special modo, alla già menzionata Accademia Cinese di Scienze Sociali, e al Gruppo di Ricerca sul Diritto Amministrativo (全国人大委员会法制

<sup>171</sup> L’affermazione di Jonathan Hecht, come quelle – simili quanto a contenuto – di Phyllis Chang e altri *program officer* della Ford Foundation, attivi in Cina a cavallo tra la fine degli anni ’90 e i primi anni del nuovo secolo, sono riportate da Audrey McCutcheon, in AUDREY McCUTCHEON, *op. cit.*, p. 166 e ss.

<sup>172</sup> *Ibid.*, p. 170.

工作委员会行政立法研究组 *Quanguo Renda Weiyuanhui Fazhi Gongzuo Weiyuanhui Xingzheng Lifa Yanjiuzu*, anche questo, come il CASS, spesso identificato con l'acronimo della traduzione inglese: ALRG).

Della prima parleremo più diffusamente nella parte dedicata ai *gongyi liushi*: proprio, infatti, all'interno dell'Istituto Giuridico del CASS doveva sorgere, nel 2003, il primo studio legale cinese che iscriva, nella sua denominazione, l'espressione "pubblico interesse"<sup>173</sup>.

Quanto all'ALRG, ricordiamo che si tratta di un gruppo di ricerca formato da accademici, creato nel 1986 con la funzione di affiancare la "Commissione per il lavoro sulla *rule of law*" del Comitato Permanente dell'Assemblea Nazionale Popolare" (全国人大委员会法制工作委员会 *Quanguo Renda Weiyuanhui Fazhi Gongzuo Weiyuanhui*) in tema di legislazione amministrativa. Ad esso, notoriamente, si deve la redazione della "Legge sulle controversie amministrative" del 1989, considerata da molti autori un "importante punto di svolta nel modo in cui i cittadini cinesi guardano e utilizzano il diritto"<sup>174</sup> e, ad oggi, una delle norme più frequentemente invocate dagli "avvocati nel pubblico interesse" cinesi.

Per quanto riguarda, nello specifico, l'attività svolta dal Gruppo di Ricerca sul diritto Amministrativo grazie ai fondi erogati dalla Ford Foundation, particolarmente degne di nota risultano le ricerche e la preparazione delle bozze della "Legge sul Risarcimento da parte dello Stato"<sup>175</sup>, del 1994, che doveva chiarire il diritto dei cittadini a essere risarciti per atti illeciti del governo, e la "Legge sulle sanzioni amministrative"<sup>176</sup> del 1996, con la quale veniva posto un freno alla (fino

<sup>173</sup> Si tratta del già citato Studio Legale Dongfang per il pubblico interesse e il *legal aid* di Pechino. Sull'argomento, vedi più in dettaglio *infra*, capitolo quinto, paragrafo 3.1.

<sup>174</sup> AUDREY McCUTCHEON, *op. cit.*, p. 170. Sull'utilizzo della "Legge sulle controversie amministrative" da parte dei cittadini cinesi, con particolare riferimento agli abusi commessi dai governi locali delle aree rurali, vedi KEVIN J. O'BRIEN e LIANJIANG LI, "Suing the Local State: Administrative Litigation in Rural China", in NEIL J. DIAMANT, STANLEY B. LUBMAN e KEVIN J. O'BRIEN, "Engaging the Law in China", citato, p. 33 e ss. Sull'argomento, vedi anche LUIGI MOCCIA, "Profili emergenti del sistema giuridico cinese" Roma, Philos, 1999, p. 109 e ss.

<sup>175</sup> 中华人民共和国国家赔偿法 (Zhonghua renmin gongheguo guojia peichang fa), approvata dal Comitato Permanente dell'Assemblea Nazionale Popolare Nazionale il 12 maggio 1994, e in vigore dal 1° gennaio 1995. La legge è stata emendata nel dicembre 2010, aggiungendo ulteriori garanzie al diritto dei cittadini di essere risarciti, in caso di danneggiamento da parte dello Stato. Per una prima analisi degli articoli emendati, vedi Stanley Lubman, "A Step Forward: New Law Expands Government Liability", in *The Wall Street Journal*, January 13, 2011.

<sup>176</sup> 中华人民共和国行政处罚法 (Zhonghua renmin gongheguo xingzheng chufa

ad allora illimitata) discrezionalità, da parte delle agenzie governative, nell'imporre sanzioni e confiscare proprietà<sup>177</sup>.

Si trattava, nel complesso, di norme destinate a mutare radicalmente il rapporto tra cittadini cinesi e potere.

Come ha notato il professor Jiang Ming'An, dell'Università di Pechino, in occasione dell'entrata in vigore di queste leggi:

*“In passato, i cittadini cinesi non avrebbero osato citare il governo per aver violato i loro diritti; ora possono citarlo, e ricevere anche un risarcimento”*<sup>178</sup>.

Un'opportunità, com'è noto, della quale i *gongyi lüshi* non avrebbero tardato ad approfittare.

Ancora a proposito delle attività di “*legal empowerment*” portate avanti dalla Fondazione Ford, notiamo che, nel 1993, la fondazione doveva inaugurare una nuova area di lavoro, definita della “*law-in-action*”<sup>179</sup>, all'interno della quale avrebbero trovato spazio progetti di sostegno alla fornitura di servizi giuridici “pubblici”, la promozione di *test case litigation*, e il finanziamento a campagne di “pubblicizzazione del diritto” presso le comunità locali<sup>180</sup>.

Pare piuttosto evidente come questa modalità di cooperazione – attuata (ovviamente) con l'appoggio del governo e, a partire dal 1998, adottata anche da altre agenzie internazionali di aiuto, quali la Canadian International Development Agency, lo UNDP e la Asia Foundation – fosse destinata ad aumentare la consapevolezza dei propri diritti da parte di un sempre maggior numero di cittadini, e a fornire gli strumenti per garantirne effettivamente la tutela.

Non a caso, tra i beneficiari delle iniziative in questo senso finanziate dalla Fondazione Ford compaiono il Centro di Legal Aid del Ministero della Giustizia della Repubblica Popolare Cinese (中华共和国司法部法律援助中心, *Zhonghua gongheguo Sifabu falü yuanzhu zhongxin*)<sup>181</sup> – fondato dal Ministero della Giustizia nel

fa), approvata dall'Assemblea Popolare Nazionale il 17 marzo 1996, e in vigore a partire dal 1° ottobre di quell'anno.

<sup>177</sup> AUDREY McCUTCHEON, *op. cit.*, p. 171.

<sup>178</sup> *Ibid.*

<sup>179</sup> AUDREY McCUTCHEON, *op. cit.*, p. 179.

<sup>180</sup> Sulla “pubblicizzazione del diritto” (*pufa*) vedi più in dettaglio *infra*, nota 545.

<sup>181</sup> Per maggiori dettagli su attività e scopi perseguiti da questo centro, e sui requisiti necessari per accedere ai servizi di *legal aid governativi*, si veda il sito web del Ministero della Giustizia Cinese, all'indirizzo [http://www.moj.gov.cn/flyzs/node\\_7672.htm](http://www.moj.gov.cn/flyzs/node_7672.htm) (versione cinese). La versione inglese della stessa pagina si trova, invece, all'indirizzo [http://www.legalinfo.gov.cn/english/Legal-Aid/node\\_7619.htm](http://www.legalinfo.gov.cn/english/Legal-Aid/node_7619.htm) (visitati l'ultima volta il

1996, responsabile ufficiale dell'attività di *legal aid* a livello nazionale, – e il primo Centro di *legal aid* non governativo (武汉大学社会弱势群体保护中心, *Wuhan Daxue shehui ruoxhe quanli baohu zhongxin*, lett.: Centro per la protezione dei diritti dei soggetti socialmente deboli dell'Università di Wuhan)<sup>182</sup>, stabilito, nel 1992, presso l'Università di Wuhan, dal professor Wang Exiang.<sup>183</sup>

Torneremo a parlare dell'attività di questi Centri, e del “doppio canale” di *legal aid* oggi esistente in Cina<sup>184</sup>, quando tratteremo dell'Ufficio di *legal aid* di Pechino per lavoratori migranti (北京市农民工法律援助工作站, *Beijingshi nongmingong falüyuanzhu gongzuo zhan*)<sup>185</sup>.

Per ora, chiudiamo questi brevi cenni sulla cooperazione giuridica internazionale menzionando altri due Centri sorti, in quegli anni, con l'appoggio della fondazione Ford, e che hanno costituito altrettanti avamposti della “*legal mobilitation*” in Cina. Si tratta del “Centro di servizi giuridici per le donne residenti nella contea rurale di Qianxi (Hebei)” (迁西县妇女法律服务中心, *Qianxixian funü falü fuwu zhongxin*) e il “Centro per i servizi giuridici e ricerca sulle leggi a favore delle donne dell'Università di Pechino” (北京大学法学院妇女法律研究与服务中心, *Beijing Daxue faxueyuan funü falü yanjiu yu fuwu zhongxin*).

È interessante notare come, nonostante l'identità dell'obiettivo perseguito, queste organizzazioni abbiano adottato, a partire dalla loro

2/11/2010). La Fondazione Ford non è stata, comunque, la sola organizzazione straniera a finanziare il Centro: tra i principali donatori, si ricordano lo UNDP, la Canadian International Development Agency e il governo olandese. Sull'argomento, vedi TITI LIU, *op. cit.*, p. 275-276.

<sup>182</sup> Per maggiori dettagli sull'attività del centro, si veda il sito web dello stesso all'indirizzo: <http://www.cprdc.org/web/> (visitato l'ultima volta il 2/11/2010); sullo stesso argomento si veda anche quanto riportato da Xu Hui e dalla Harvard Law Review Association, rispettivamente in 徐卉, XU HUI, *op. cit.*, p. 315-316, e Harvard Law Review Association, “Adopting and Adapting: Clinical Legal Education and Access to Justice in China”, 120 Harv. L. Rev. 2134, June 2007, p. 2149 e ss.

<sup>183</sup> Si tratta, come già notato, di uno degli accademici che hanno preso parte al progetto CLEEC. Sull'argomento, vedi *supra*, paragrafo 3.2., nota 408.

<sup>184</sup> Alludiamo, in particolare, alla possibilità, prevista dall'articolo 8 del Regolamento per il *legal aid* (approvato dal Consiglio di Stato della RPC il 21 luglio 2003), di affiancare, all'attività dei Centri di *legal aid* gestiti dal governo – formalmente dipendenti Amministrazioni per la giustizia locali – strutture con la stessa finalità create dalle organizzazioni sociali. Sull'argomento, vedi Regolamento sul *Legal Aid* (法律援助条例, Falü yuanzhu tiaoli) art. 8, secondo il quale: “Lo stato incoraggia organizzazioni sociali, quali corpi sociali e istituzioni pubbliche a fornire, con risorse proprie, servizi di *legal aid* ai cittadini che si trovino in difficoltà economiche” (mia traduzione).

<sup>185</sup> Vedi *infra*, capitolo quinto, paragrafo 3.2.

fondazione, un differente approccio alla lotta contro le discriminazioni e gli abusi nei confronti delle donne. Mentre, infatti, l'attività del Centro di Qianxi<sup>186</sup> è stata diretta a migliorare la condizione delle donne residenti in quella Contea, attraverso l'offerta di servizi giuridici e formazione erogate – per raggiungere più efficacemente le potenziali utenti – all'interno dei mercati settimanali, il Centro di Pechino ha cercato di portare avanti, a partire dalla sua fondazione, un discorso che si potrebbe definire più “accademico”, combinando ricerca e assistenza giuridica, e selezionando i casi di cui occuparsi sulla base della loro importanza e “rappresentatività” rispetto alla situazione femminile in Cina<sup>187</sup>. Ricordiamo, a tale proposito, che molti dei dati raccolti dal Centro hanno costituito la base per la redazione delle norme che disciplinano il sistema di *legal aid* cinese e, più in generale, di quelle disegnate per aumentare la protezione delle donne nella Repubblica Popolare.

Proprio per l'alto valore scientifico dell'opera svolta dal Centro di Pechino, e per il prestigio da esso goduto, tanto all'estero quanto nella Repubblica Popolare, grande sconcerto ha provocato la notizia – pubblicata, con uno scarno comunicato, sul sito web dell'Università di Pechino il 25 marzo 2010<sup>188</sup> – della cancellazione della sua affiliazione da parte della stessa università.

Si tratta di una decisione che molti commentatori hanno interpretato come l'ennesimo segnale dell'irrigidimento del governo rispetto all'avvocatura per i diritti: una punizione, inflitta al Centro di Pechino per essersi preso carico di due casi sensibili nel corso del 2009<sup>189</sup>.

<sup>186</sup> Il “Centro di servizi giuridici per le donne residenti nella contea rurale di Qianxi” è stato fondato nel 1995 da Wang Shuzhen, capo della “Federazione di tutte le donne cinesi” della stessa Contea, con l'assistenza del professor Chen Mingxia del CASS. Per maggiori dettagli sull'attività del Centro, vedi AUBREY McCUTCHEON, *op. cit.*, p. 181 e ss., e il sito web dello stesso centro (di cui è disponibile anche una versione in inglese), all'indirizzo <http://www.qianxiwslc.org/index2.asp>. Sull'attività svolta dal Centro, vedi anche HELEN HERSHKOFF & AUBREY McCUTCHEON, “Public Interest Litigation: An International Perspective”, in The Ford Foundation, “Many Roads to Justice”, citato, p. 302.

<sup>187</sup> AUBREY McCUTCHEON, *op. cit.*, p. 183. Sull'attività del Centro di Pechino, vedi anche quanto riportato da Xu Hui, in 徐卉, XU HUI, *op. cit.*, pp. 316-317. Per maggiori dettagli sull'attività di *public interest lawyering*, svolta dal centro a partire dal 2004, vedi, in generale: 郭建梅 – 李莹(主编): “妇女权益与公益诉讼”, 北京, 中国人民公安大学出版社, 2009年, GUO JIANMEI e LI YING: “Funü quanyi yu gongyi susong” (Diritti delle donne e azioni nel pubblico interesse), Beijing, Zhongguo renmin gong'an daxue chubanshe, 2009.

<sup>188</sup> La notizia è stata pubblicata su: <http://www.pku.edu.cn/homepage/notice/bdtz.html?id=59007>. Sui motivi che possono aver spinto Beida a prendere questa decisione vedi, più in dettaglio *supra*, capitolo secondo, p. 14, nota 44.

<sup>189</sup> Si tratta, come già notato, dei casi di Deng Yujiao, in Hubei, e quello di Li

L'affiliazione a Beida, infatti, non solo ha permesso al Centro di godere, per quasi 15 anni, della credibilità (e della protezione) derivanti dalla dipendenza da una delle istituzioni accademiche più illustri della Cina. Essa gli ha anche consentito di ricevere fondi e donazioni da parte di enti pubblici e privati, nazionali e internazionali, senza sottoporsi alla complicata procedura di approvazione e registrazione (il cosiddetto “sistema di doppia gestione”)<sup>190</sup> prevista dalla

Ruirui, a Pechino. Sull'argomento, vedi più diffusamente *supra*, capitolo secondo, nota 44.

<sup>190</sup> Si tratta, com'è noto, del sistema che regola la registrazione delle “Organizzazioni della società civile”, e precisamente: organizzazioni sociali (社会团体, *shehui tuanti*), enti non-profit non commerciali (民办非企业单位 *minban fei qiye danwei*, dette anche minfei 民非), e fondazioni (基金会, *jijin hui*). Secondo questo sistema, prima di intraprendere la procedura di registrazione di una ONG presso gli uffici deputati, è necessario che i suoi promotori ottengano l'autorizzazione da parte di una organizzazione-sponsor (业务主管单位, *yewu zhuguan danwei*) di solito, il dipartimento del Consiglio di Stato o del governo locale competente per l'ambito in cui l'ONG è destinata ad operare. La poca propensione di questi enti ad assumersi gli oneri di supervisione derivanti da tale autorizzazione, unita alle numerose restrizioni relative a nome, numero di membri 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”(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”), fa sì che molto spesso le ONG cinesi non vengano registrate, perdendo, così, la possibilità di ricevere denaro da eventuali donatori, nazionali o internazionali. Per ovviare a questo problema, alcune ONG hanno deciso di registrarsi come enti commerciali; una soluzione che rende più agevole il reperimento di fondi, ma che implica un più gravoso regime fiscale. Ed è proprio l'accusa di aver frodato il fisco ad essere usata dal governo per imporre la chiusura di tali organizzazioni, qualora intraprendano 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”). 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 regolamentazione delle ONG in Cina, vedi più in dettaglio KARLA W. SIMON e 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

legislazione cinese per la creazione delle ONG<sup>191</sup>. Abbiamo dato ampio spazio a questa notizia perché è a partire da fatti come quello riportato che (ci pare) si possano comprendere, almeno in parte, le ragioni per le quali molto poco è stato scritto, in Cina, riguardo alla cooperazione giuridica internazionale.

Come abbiamo già notato, infatti, non solo nelle pubblicazioni accademiche, ma anche sulla stampa generalista, difficilmente si trovano riferimenti a progetti che, pure, hanno costituito – grazie alla evidenziata collaborazione tra governo e enti donatori – un importante veicolo di diffusione dei modelli e dei concetti occidentali, modificando l’atteggiamento dei cittadini cinesi nei confronti della legge.

L’unica eccezione al silenzio sull’argomento pare essere un articolo di Zhang Gang, nel quale l’autore, citando Li Yong (allora direttore del Dipartimento di Registrazione e Gestione delle Organizzazioni Sociali con un Elemento Straniero del Ministero degli Affari Civili) accusa i operatori stranieri di usare gli accademici coinvolti nei progetti di aiuto solo per raccogliere dati, destinati ad essere ma-

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. Sulla vicenda che ha interessato la Gongmeng, vedi, ancora: “China v. Civil Society”, *The Wall Street Journal*, 21 July 2009, e “Chinese Public Interest Lawyer Charged Amid Crackdown”, *The New York Times*, August 18 2009. Maggiori dettagli, invece, sull’imminente chiusura della Ai Yuan sono disponibili all’indirizzo <http://zengjinyan.wordpress.com/> (visto l’ultima volta il 12/11/2010).

<sup>191</sup> Quelli elencati sarebbero comunque, secondo alcuni autori, solo una parte dei vantaggi collegati all’esercizio della *public interest lawyering* all’interno delle Università. Fu Hualin e Richard Cullen, ad esempio, notano come la pratica giuridica delle “*law clinic*” sfugga al controllo diretto dell’Amministrazione per la Giustizia competente per territorio, e come gli avvocati che esercitano in Centri collegati agli atenei non siano soggetti al rinnovo annuale della licenza, una delle condizioni, in Cina, per mantenere il titolo di avvocato, ed essere abilitati al patrocinio in corte. Vedi FU HUALING e RICHARD CULLEN, “The Development of Public Interest Litigation in China”, citato, p. 16. Si tratta di dati che meriterebbero di essere verificati, e di agevolazioni che – in ogni caso – non si estendono agli avvocati che operano in studi legali collegati a importanti istituti di ricerca, come lo Studio legale per il pubblico interesse e il *legal aid* Dongfang dell’Accademia Cinese di Scienze Sociali: gli avvocati di questo studio, infatti, sono costretti a richiedere, ogni anno, il rinnovo della licenza cui sopra si è fatto cenno (intervista all’avvocato Huang Jinrong, 9/10/2009). Si noti che, solo nel maggio del 2009, tale rinnovo è stato negato a 50 “*weiquan liushi*” nella sola Pechino, impedendo così loro – di fatto – l’esercizio della professione. Sull’argomento vedi, tra gli altri, “Protest against Beijing Justice Bureau’s Unreasonable Suspension of Legal Practice of Human Rights Lawyers”, disponibile su <http://www.chrlcg-hk.org/?p=448>.

nipolati e usati in sede internazionale per denunciare le violazioni dei diritti umani perpetrate dalla Cina<sup>192</sup>.

Sulla stessa linea si pone anche il famoso discorso pronunciato da Luo Gan nel giugno del 2006, con il quale l'importante uomo politico, senza citare esplicitamente la cooperazione straniera, invitava a una maggior coesione tra apparati giudiziari e governo, per combattere:

*“le forze nemiche che usano gli organi giuridici e politici per occidentalizzare e dividere la Cina”*<sup>193</sup>;

un discorso da molti interpretato come un (neppure troppo) velato attacco all'uso strumentale del diritto da parte dei *gongyi lüshi*, e al loro impiego delle corti come mezzo per tutelare il pubblico interesse, anche in opposizione al governo<sup>194</sup>.

Una simile reticenza ad ammettere qualsiasi collegamento tra gli aiuti erogati dagli occidentali e lo sviluppo giuridico cinese si riscontra negli studi dedicati alle *gongyi susong*.

Come già notato nel capitolo precedente<sup>195</sup>, infatti, gli autori cinesi non amano menzionare i progetti di cooperazione, né il ruolo da essi (eventualmente) rivestito nel processo di “scoperta” dell’interesse generale a cui si è assistito, in Cina, negli ultimi dieci anni; una omissione che stride con la tendenza a inserire, nelle pubblicazioni citate, frequenti riferimenti ai modelli di “azione per il pubblico interesse” presenti negli altri ordinamenti giuridici, e dei quali, spesso, proprio grazie a tali progetti gli stessi autori sono venuti a conoscenza<sup>196</sup>.

<sup>192</sup> ZHANG GANG, “Bai gei de qian: feiyinglixing waiguo jijing tongguo wuchang yuanzhu yingxiang Zhonguo” (Soldi gratis? I fondi no-profit stranieri attraverso gli aiuti gratuiti influenzano la Cina), *Xinwen zhouban*, 10 giugno 2002, p. 25, citato da SOPHIA WOODMAN, *op. cit.*, nota 69, e da TITI LIU, *op. cit.*, p. 273.

<sup>193</sup> 罗干, “深入开展社会主义法治理念教育切实加强政法队伍思想政治建设” 求是, 2006年6月16日(总433期), LUO GAN, “Shenru kaizhan shehui zhuyi fazhi linian jiaoyu qieshi jiaqiang zhengfa duiwu sixiang zhengzhi jianshe” (Approfondire e sviluppare l’insegnamento del concetto di “rule of law” socialista e rafforzare dal punto di vista pratico la costruzione politica del pensiero delle armate politiche e giuridiche), *Qiushi*, n. 433, 16 giugno 2006. Per maggiori dettagli su tale discorso, vedi *supra*, capitolo secondo, nota 175.

<sup>194</sup> Sull’argomento, vedi TITI LIU, *op. cit.*, p. 273; *Human Rights Watch*: “Walking on Thin Ice”. Control, Intimidation and Harassment of Lawyers in China”, New York, Human Rights Watch, 2008, p. 22 e ss.

<sup>195</sup> Sull’argomento, vedi *supra*, capitolo secondo in fine.

<sup>196</sup> Si veda, a titolo di esempio, il confronto tra le diverse tipologie di “azione per il pubblico interesse” presenti in Francia, Germania, Italia, Giappone e Taiwan realizzato da Yan Yunqiu in: 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 giu-

Si tratta di un atteggiamento per molti versi comprensibile, ma che non rende giustizia al contributo dato dai cooperatori stranieri allo sviluppo delle *public interest litigation* cinesi.

Un contributo che, negli ultimi anni, è divenuto sempre più diretto: se, infatti – come abbiamo già avuto modo di notare, e come vedremo tra poco<sup>197</sup> – le *gongyi susong* sono comparse in Cina come fenomeno autonomo, portato avanti da cittadini comuni, che hanno sviluppato le loro tecniche e i loro obiettivi al di fuori di ogni contesto istituzionale, e senza altre risorse se non le proprie, con la “pro-

ridico delle azioni nel pubblico interesse), Beijing, Falü Chubanshe, 2008, pp. 42-46; per una comparazione limitata ai modelli di “*public interest litigation*” tedeschi, statunitensi e cinesi, vedi invece, in generale, 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* – indagini comparatistica concentrata su Cina, America e Germania), Zhongguo Faxue, n. 5, 2007; ancora, i sistemi di pil di USA, UK, Francia e Germania vengono sinteticamente analizzati da Zhang Yanrui in 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. 81, mentre il problema del diritto di azione per quanto riguarda le “azioni nel pubblico interesse amministrative” viene analizzato dal punto di vista del diritto statunitense, giapponese, taiwanese e francese da ZHANG XIAOLING in 张晓玲: “行政公益诉讼原告资格探讨” 法学评论(双月刊) 2005 年第6 期(总第134 期) Zhang Xiaoling, “Xingzheng gongyi susong yuangao zige tantao” (Inchiesta sulla qualifica di attore nelle azioni nel pubblico interesse amministrative), Faxue pinglun (shuangyuekan), n. 6 (n. tot. 134), 2005, p. 431 e ss. L’impostazione comparatistica, con riferimenti anche al modello di pil russo, e a quello di Macao, si ritrova anche in 梁玉超: “民事公益诉讼模式的选择”, 法学2007 年, 第6 期, LIANG YUCHAO, “Minshi gongyi susong moshi de xuanze” (La scelta del modello delle azioni nel pubblico interesse civili), Faxue, n. 6, 2007, p. 99. Si noti che la stessa reticenza ad ammettere l’influenza esercitata da concetti, modelli e risorse straniere si riscontrerebbe, secondo Titi Liu, anche nei lavori dedicati alle organizzazioni “parastatali” (Federazione di tutte le donne cinesi 中华全国妇女联合会 *Zhonghua quanguo funü lianhehui*, Federazione di tutti i sindacati cinesi 中华全国总工会 *Zhonghua quanguo zonggonghui*, Federazione cinese delle persone disabili 中国残疾人联合 *Zhongguo canjiren lianhehui*). Si tratta, com’è noto, di organizzazioni di massa che – pur non essendo direttamente legate al governo – dipendono da esso per fondi e nomine del personale e, per tale ragione, vengono identificate con l’acronimo inglese “GONGO” (government organized non-governmental organization). Anche esse, negli ultimi anni, hanno cercato di utilizzare le controversie come mezzo per portare all’attenzione del governo i problemi dei lavoratori, e richiedere una effettiva applicazione della legge. Sull’argomento, si veda TITI LIU, *op. cit.*, pp. 280-281, e a dimostrazione di quanto affermato dall’autrice: CHEN FENG, “Legal Mobilization by Trade Unions: The Case of Shanghai”, 52 *The China J.* 27, 2004.

<sup>197</sup> Vedi *infra*, capitolo quarto.

fessionalizzazione” di tale movimento<sup>198</sup> si è assistito a un aumento dell’interesse da parte dei benefattori stranieri, e all’ intensificarsi dei contatti tra alcuni di essi (Ford Foundation, Danish Institute for Human Rights, ma anche piccole ONG di varia nazionalità) e un certo numero di organizzazioni e studi legali impegnati nella difesa del pubblico interesse<sup>199</sup>.

Questi contatti, spesso, si sono tradotti in più esplicito sostegno, esercitato sia attraverso l’erogazione di fondi e la conduzione di corsi di formazione, sia tramite l’organizzazione di incontri per favorire la creazione di *network* – e la conoscenza reciproca – tra gli altrimenti poco coordinati “avvocati nel pubblico interesse” cinesi<sup>200</sup>.

Si tratta di un fenomeno di portata ancora limitata – anche a causa delle barriere poste dal sistema alla collaborazione tra attori indipendenti e benefattori internazionali – e troppo recente perché sia possibile valutarne l’impatto. Esso, tuttavia, merita di essere tenuto in considerazione, ed inserito tra i fattori che hanno influito (ancora non è chiaro se in modo positivo) sullo sviluppo dell’avvocatura per i diritti in Cina.

Quanto ora detto introduce il tema delle *gongyi susong*. Il prossimo capitolo sarà, dunque, dedicato a queste azioni, con particolare riferimento agli ostacoli (tecnico-giuridici, e strutturali) che, nell’ordinamento cinese, hanno impedito l’affermazione del modello classico di *public interest litigation*.

<sup>198</sup> Sulla professionalizzazione delle “azioni per il pubblico interesse cinesi” vedi *infra*, capitolo quinto, paragrafo 1.

<sup>199</sup> Al momento, non ci è possibile definire con esattezza il numero degli studi legali e delle ONG interessate da questo fenomeno. Gli avvocati da me intervistati hanno ammesso di avere contatti con fondazioni ed istituti stranieri (segnatamente: Ford Foundation e Danish Institute for Human Rights), ma senza fornire dettagli rispetto al tipo di collaborazione, e ai fondi eventualmente ricevuti. Si tratta, in effetti, di dati sensibili, di cui neppure le ONG straniere coinvolte parlano volentieri, preferendo, nel caso, restare anonime, come l’organizzazione di cui alla nota seguente.

<sup>200</sup> È questo, ad esempio, il caso di una ONG europea, la quale dal 2008 organizza sia corsi di formazione che più informali “*salons*” diretti agli avvocati “per il pubblico interesse”, allo scopo di: a) fornire conoscenza circa il diritto internazionale e la sua applicazione in Cina (con particolare riferimento al problema della tortura), b) fornire strumenti più concreti circa l’organizzazione e gestione di progetti in ambito di diritti umani (diretti, in particolare, agli avvocati che sono stati privati della licenza, e non possono più praticare); c) estendere il network di avvocati a Beijing e nelle altre province. I dati sono stati raccolti nel marzo del 2011, da una fonte che preferisce restare anonima.

## CAPITOLO IV

### *Le prime “azioni nel pubblico interesse” e gli ostacoli strutturali all’uso delle corti per la tutela dei diritti sociali*

SOMMARIO: 1. Gli anni Novanta del XX secolo nella RPC: la scoperta dei diritti e l’emergere di nuove “contraddizioni” in seno alla società cinese. – 2. La nascita delle “azioni nel pubblico interesse” in Cina. - 2.1. La prima fase dello sviluppo delle “azioni nel pubblico interesse”: la scoperta dell’interesse pubblico da parte dei comuni cittadini cinesi, tra tutela sussidiaria e protezione diretta. - 2.2. “Azioni nel pubblico interesse” civili e Procure del Popolo. – 3. Gli ostacoli strutturali al successo in corte delle “azioni nel pubblico interesse”. - 3.1. Il problema del diritto di azione. - 3.2. Le limitazioni alle azioni di gruppo. - 3.3. Indipendenza del potere giudiziario e professionalità dei giudici.

#### 1. *Gli anni Novanta del XX secolo nella RPC: la scoperta dei diritti e l’emergere di nuove “contraddizioni” in seno alla società cinese*

Gli anni Novanta del XX secolo vengono considerati la “decade dei diritti”, in Cina<sup>1</sup>.

È, infatti, in questo decennio – il quale, non a caso, doveva terminare con l’adesione della RPC a due importanti trattati internazionali in tema di diritti umani: la Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, e la Convenzione internazionale sui diritti civili e politici<sup>2</sup> – che la Repubblica Popolare inizia il suo impegno nella promozione della *Rule of Law* e, più in generale, della legalità.

Si tratta, come abbiamo visto, di concetti interpretati dalla leadership di quel Paese in modo strumentale, quale mezzo per migliorare il controllo sui funzionari locali, creare un ambiente stabile per lo

<sup>1</sup> FU HUALING e RICHARD CULLEN: “The Development of Public Interest Litigation in China”, citato, p. 13. Sull’argomento, vedi anche *supra*, capitolo precedente, paragrafo 2.3 e ss.

<sup>2</sup> *Ibid.* La RPC ha aderito alla prima Convenzione nel 1997, e alla seconda nel 1998; si noti, comunque che, mentre la Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e politici è stata ratificata nel febbraio 2001, quella sui diritti civili e politici, nel momento in cui si scrive, è ancora in attesa di ratifica.

sviluppo dell'economia, e rendere più efficiente la gestione dello Stato. Proprio per raggiungere tali obiettivi il governo cinese doveva varare – in qualche caso già nei primi mesi dopo Tian'anmen ma, con più vigore, a partire dal 1992, anno del famoso “viaggio nelle province del Sud” di Deng Xiaoping – importanti riforme, promulgando leggi destinate a cambiare in modo radicale il rapporto tra cittadini e potere costituito.

Sono queste le riforme, e le leggi, a cui abbiamo fatto spesso riferimento nel corso della trattazione. Riforme che miravano, in particolare, a rendere la pubblica amministrazione responsabile per le proprie azioni, secondo quanto previsto, ad esempio, dalla più volte citata<sup>3</sup> “Legge sulle controversie amministrative” (1989)<sup>4</sup>, o dalla “Legge per il risarcimento da parte dello Stato” (1994)<sup>5</sup>; ad assicurare maggiore tutela ai diritti di chi fosse sottoposto a procedimento penale, attraverso gli emendamenti, in senso garantista, alla “Legge di Procedura Penale” (1996)<sup>6</sup> e alla “Legge Penale” (1997)<sup>7</sup>; ad attribuire una più ampia autonomia agli avvocati, divenuti, con la promulgazione della “Legge sull'avvocatura” (1996)<sup>8</sup> “professionisti che forniscono servizi giuridici alla società”<sup>9</sup>; a concedere, infine, una protezione giuridica specifica agli interessi dei cittadini più deboli, grazie all'emanazione di norme *ad hoc*, come la “Legge per la protezione dei diritti e degli interessi delle persone disabili” (1990)<sup>10</sup>, la “Legge per protezione dei diritti e degli interessi delle donne” (1992)<sup>11</sup>, o la

<sup>3</sup> Vedi *supra*, capitolo terzo, paragrafo 2.3.1.

<sup>4</sup> 中华人民共和国行政诉讼法, *Zhonghua renmin gongheguo xingzheng susong fa*. Per maggiori dettagli sul processo di redazione di questa legge, vedi *supra*, capitolo terzo, paragrafo 3.1.

<sup>5</sup> 中华人民共和国国家赔偿法 (*Zhonghua renmin gongheguo guojia peichang fa*). Per maggiori dettagli su questa legge, vedi *supra*, capitolo terzo, paragrafo 2.3.1. Sulle influenze occidentali nella redazione di questa legge, vedi *ibid*, nel testo.

<sup>6</sup> 中华人民共和国刑事诉讼法 *Zhonghua renmin gongheguo xinsusong fa*. Legge approvata dall'Assemblea Nazionale Popolare il 1° luglio 1979, ed emendata il 17 marzo 1996.

<sup>7</sup> 中华人民共和国刑法, *Zhonghua renmin gongheguo xinfu*. La legge, approvata il 1° luglio 1979 dall'Assemblea Nazionale Popolare, è stata emendata numerose volte, la prima volta (quella a cui si allude nel testo) nel 1997. L'ultima modifica risale all'agosto del 2009.

<sup>8</sup> 中华人民共和国律师法, *Zhonghua renmin gongheguo lüshi fa*. Vedi *supra*, capitolo terzo, paragrafo 3.1.

<sup>9</sup> Art. 2, Legge sull'Avvocatura.

<sup>10</sup> 中华人民共和国残疾人保障法, *Zhonghua renmin gongheguo canjinren baozhang fa*. La legge, adottata dal Comitato Permanente dell'Assemblea Nazionale Popolare il 28 dicembre 1990, è stata emendata il 24 aprile 2008.

<sup>11</sup> 中华人民共和国妇女保障法, *Zhonghua renmin gongheguo funü baozhang fa*

“Legge per la protezione dei diritti e degli interessi dei consumatori” (1993)<sup>12</sup>.

Del resto, era in quegli anni che cominciava ad apparire, in modo chiaro, come fossero proprio le fasce vulnerabili della popolazione ad aver pagato il prezzo più alto, per la modernizzazione del Paese.

Se, infatti, da una parte, la progressiva privatizzazione delle imprese e l'ingresso nell'economia di mercato avevano contribuito alla rinascita della Cina, dando nuovo impulso all'economia, e creando una nuova classe di imprenditori, con il venir meno del coinvolgimento dello Stato nelle attività produttive ed il ridursi delle garanzie sociali (in particolar modo di quelle considerate di ostacolo allo sviluppo economico) si era assistito, di pari passo, all'aumento della polarizzazione sociale e del divario tra ricchi e poveri<sup>13</sup>.

L'inflazione, la crescita del tasso di disoccupazione e i salari sempre più bassi rendevano la vita della neonata “classe media” cinese ogni giorno più difficile, mentre i lavoratori in esubero delle (ormai ex) imprese statali erano lasciati a loro stessi, e il miraggio di una vita migliore in città attirava nei centri urbani un gran numero di residenti rurali<sup>14</sup>.

Proprio questi ultimi, i cosiddetti “*mingong*” (民工) – “lavoratori migranti”, sprovvisti del “documento di registrazione permanente” (*hukou*, 户口) dell'area in cui si trovano a prestare la loro opera, e per questo impossibilitati, come i loro figli ad accedere ai servizi a tale documento collegati (assistenza sanitaria, scuole, alloggi, ma anche fornitura di gas, elettricità, acqua)<sup>15</sup> – sarebbero divenuti, con il

La Legge, adottata dall'Assemblea Nazionale Popolare il 3 aprile 1992, è stata emendata il 28 agosto 2005.

<sup>12</sup> 中华人民共和国消费者权益保护法, *Zhonghua renmin gongheguo xiaofeizhe quanyi baohu fa*. Per maggiori dettagli su questa legge, vedi supra, capitolo terzo, paragrafo 3.1, nota 38.

<sup>13</sup> 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. 2.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Sul sistema dello “*hukou*”, e sui problemi ad esso collegati vedi, tra gli altri: HEIN VALLEE, “Migration, Hukou and Resistance in Reform China”, in ELIZABETH J. PERRY e MARK SELDEN eds, “Chinese Society: Change, Conflict and Resistance”, New York, Routledge, 2003; WANG FELLING, “Organizing through Division and Exclusion: China's Hukou System”, Stanford, Stanford University Press, 2005; DOROTHY SOLINGER, “Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market”, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1999; CHRIS KING CHI-CHAN, PUN NGAI: “The Making of a New Working Class? A Study of Collective Actions of Migrant Workers in South China”, *The China Quarterly* 198, June 2009. Sulle discriminazioni e gli abusi di cui sono, spesso, vittime i *mingong* vedi, in particolare, HUMAN RIGHTS IN CHINA: “The Tenuous Legal

passare degli anni, la classe sociale più emarginata, e quella più facilmente vittima di sfruttamento e abusi.

Ci occuperemo più in dettaglio dei *mingong* nella parte del nostro lavoro dedicata alle interviste<sup>16</sup>. Qui notiamo solo brevemente come, in questa fase, all'emergere di nuovi conflitti sociali, e alla comparsa – per la prima volta, nella storia della Repubblica Popolare – di quelli che Cappelletti avrebbe definito “danni di massa”<sup>17</sup> (espropriazioni abusive, ma anche danni da prodotto difettoso, o licenziamenti illeciti)<sup>18</sup>, si accompagna, da parte dei cittadini cinesi, una altrettanto inedita coscienza dell'illiceità dei comportamenti alla base di alcuni atti dannosi, e la consapevolezza dell'esistenza, all'interno del sistema, di strumenti per porvi rimedio.

Un rimedio che spesso – soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni '90 – non viene cercato tanto (o, quantomeno, solo) per “riportare ad equità” il rapporto tra le parti, o per difendere i diritti del singolo individuo vittima dall'atto ingiusto, ma comincia ad essere utilizzato in vista di un bene più ampio: la tutela dell'interesse pubblico sociale.

I tempi erano finalmente maturi per la comparsa delle prime “*gongyi susong*”.

## 2. La nascita delle “azioni nel pubblico interesse” in Cina

Nel corso della trattazione abbiamo notato più volte come le *gongyi susong* si siano distinte – almeno nella fase iniziale del loro sviluppo – per essere azioni spontanee, portate avanti da cittadini “illuminati”, senza alcun collegamento tra di loro e (in generale) privi di una preparazione giuridica specifica, desiderosi di ristabilire la giustizia violata dai comportamenti abusivi – o dalla negligenza – di amministrazioni pubbliche, dipartimenti governativi o imprese agenti in regime di monopolio.

Status of Internal Migrants in China's Major Cities, 6<sup>th</sup> November 2002, disponibile su <http://brichina.org/public/PDFs/Reports/HRIC-Migrants.pdf> (consultato l'ultima volta il 28/07/09) e XIN FRANK HE: “Regulating Rural-Urban Migrants in Beijing: Institutional Conflict and Ineffective Campaigns”, 39 Stan. J. Int'l L. 177, 184 (2003).

<sup>16</sup> Vedi *infra*, capitolo quinto, paragrafo 3.2.

<sup>17</sup> Vedi *supra*, capitolo secondo, paragrafo 1. Sul collegamento tra l'emersione del “fenomeno dei danni su vasta scala” (大量的受害现象, *daliang de shouhai xianxiang*) e l'utilizzo delle azioni civili per la protezione dell'interesse pubblico, vedi 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, pp. 78-79.

<sup>18</sup> China Labour Bulletin, *op. cit.*, p. 2.

Comportamenti e negligenza fino a quel momento tollerati, ma che – sempre più chiaramente, a partire dal periodo in esame – vengono riconosciuti per quello che sono: fatti illeciti e atti lesivi dell’interesse pubblico, intendendo quest’ultimo, spesso, nella particolare accezione di somma dei diritti sociali ed economici della nuova società, urbanizzata e consumista<sup>19</sup>.

In effetti – come vedremo tra poco, e fatte le debite distinzioni<sup>20</sup> – gli interessi in difesa dei quali si schierano, in generale, gli attivisti della Repubblica Popolare non sono tanto quelli delle classi più povere ed emarginate, quanto quelli della emergente classe media cinese<sup>21</sup>. Le questioni sollevate riguardano diritto dei consumatori, il diritto ambientale, il diritto all’informazione o il diritto del lavoro, solo per citarne alcune<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> FU HUALING e RICHARD CULLEN, *op. cit.*, p. 1. Sull’argomento, vedi anche TITI LIU, *op. cit.*, p. 292.

<sup>20</sup> Un’eccezione a quando affermato è, ad esempio, l’impegno in difesa dei diritti dei *minggong* da parte di molti avvocati per il pubblico interesse, mentre la lotta contro la discriminazione interessa tanto i comuni cittadini (si pensi all’altissima percentuale di persone affette da epatite B presenti in Cina, o alla discriminazione nei confronti delle donne) quanto le fasce più deboli della popolazione (i già citati *minggong*, o – ad esempio – le donne residenti in aree rurali che si sono sposate “al di fuori” del loro villaggio (出嫁女, *chujia nü*), e per questo non godono della indennità prevista in caso di vendita delle terre possedute collettivamente dalla comunità rurale d’origine). Su questi temi, con particolare riferimento alla violazione dei diritti delle donne, vedi 郭建梅 – 李莹(主编), “妇女权益与公益诉讼”, 北京, 中国人民公安大学出版社, 2009年 GUO JIANMEI e LI YING (editori), “Funü quanyi yu gongyi susong” (Diritti delle donne e azioni nel pubblico interesse), Beijing, Zhongguo renmin gong’an daxue chubanshe, 2009; sul problema delle donne “sposate al di fuori del loro villaggio” vedi, nello stesso volume, il caso che ha coinvolto 39 donne del villaggio di Wentouling (Guangdong), riportato da Li Ying: 李莹, “钟某等38名出嫁女农村土地权益纠纷案”, LI YING, “Zhong muo deng 38 ming chujia nü nongcun tudi quanyi juefen an” (Il caso della disputa sui diritti e gli interessi della terra rurale della signora Zhong e di 38 donne “sposate fuori”), p. 90 e ss, e quanto osservato da Stéphanie Balme in STÉPHANIE BALME (ed.), “Ordinary Justice and Popular Constitutionalism in China” in STÉPHANIE BALME, MICHAEL W. DOWDLE, “Building Constitutionalism in China”, citato, p. 183 e ss. Sulla difesa dei diritti dei *minggong* da parte degli “avvocati nel pubblico interesse”, vedi *infra*, capitolo seguente. Per quanto riguarda la tutela dei diritti delle persone affette da epatite B e, più in generale, dei disabili, vedi i casi riportati sul sito della Yirenping, organizzazione non governativa fondata dall’avvocato Lu Jun, dal 2006 impegnata in questo settore: <http://www.yirenping.org>.

<sup>21</sup> È, questo, un tratto delle azioni nel pubblico interesse cinese evidenziato dalla maggior parte degli autori fin qui citati. Tra di essi, ricordiamo: FU HUALING e RICHARD CULLEN, *op. cit.*, p. 1; TITI LIU, *op. cit.*, p. 292; DIAMOND, LUBMAN e O’BRIEN, *op. cit.*, p. 16.

<sup>22</sup> Per un elenco degli ambiti in cui gli “avvocati nel pubblico interesse” cinesi operano più frequentemente, vedi, in generale, CHINA LABOUR BULLETIN, “Public

Come sostengono Diamond, Lubman, e O'Brien, infatti, commentando la (a partire da quegli anni) crescente attitudine dei comuni cittadini cinesi ad utilizzare la legge per difendere i diritti:

*“All these efforts to mobilize rights claims have produced mixed results, but they do point to a certain irony: in China, workers and peasants are often surprisingly at the forefront of battles to realize “bourgeois rights””*<sup>23</sup>.

È bene, comunque, chiarire come tale caratteristica non rappresenti un tratto tipico, ed esclusivo, delle *gongyi susong*: le stesse accuse, con differenti modulazioni, sono state mosse da alcuni autori nei confronti, ad esempio, dei *public interest lawyers* indiani<sup>24</sup>, o degli avvocati operanti all'interno del *Ministério Público* brasiliano<sup>25</sup>.

Nel prossimo capitolo vedremo, anche grazie ad alcune testimonianze dirette, quali siano i criteri utilizzati dai *gongyi liushi* nella scelta dei casi (e degli ambiti) di cui andranno ad occuparsi; per ora cerchiamo, invece, di comprendere come, in concreto, si sia articolata la difesa del pubblico interesse in Cina, a cavallo tra la fine del XX e l'inizio del XXI secolo, attraverso l'analisi di alcune delle prime azioni nel pubblico interesse apparse nella Repubblica Popolare.

### 2.1. *La prima fase dello sviluppo delle “azioni nel pubblico interesse”: la scoperta dell'interesse pubblico da parte dei comuni cittadini cinesi, tra tutela sussidiaria e protezione diretta*

Zhang Yanrui – in uno studio dedicato, appunto, al rapporto tra *gongyi susong* civili e protezione dell'interesse generale – nota come

*Interest Litigation* in China: A New Force for Social Justice”, e LIU YIYI, “*Public Interest Litigation* and Political Activism in China”, citati.

<sup>23</sup> DIAMOND, LUBMAN e O'BRIEN, “Law and Society in the Public Republic of China”, citato, p. 16. Sullo stesso tema, confronta anche LEE CHING KWAN, “From the *specter of Mao* to the spirit of the law: Labor insurgency in China” *Theory and Society* 31 (2), 2002, p. 220; ELIZABETH PERRY, “Casting a Chinese “Democracy” Movement: The Roles of Students, Workers and Entrepreneurs”, in ELIZABETH J. PERRY and JEFFREY WASSERSTROM (eds), “Popular Protest and Political Culture in Modern China”, Boulder, Westview Press, 1994.

<sup>24</sup> Sull'argomento, vedi più in dettaglio SIRI GLOPPEN, “A Note of Caution” in SIRI GLOPPEN “Public Interest Litigation, Social Rights and Social Policy” Arusha Conference, “New Frontiers of Social Policy”, Dec. 12-15, 2005, disponibile su <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/Gloppen.rev.3.pdf> (visto l'ultima volta il 31/03/2010).

<sup>25</sup> Sull'argomento, vedi più in dettaglio OSCAR VILHENA VIEIRA, “Public Interest Law: A Brazilian Perspective”, *UCLA J. Int'l L. & Foreign Aff.* 219, (2008), p. 241.

alcune delle prime “azioni nel pubblico interesse”<sup>26</sup> perseguissero, in realtà, solo in via sussidiaria la tutela dell’interesse pubblico, considerato come semplice “corollario” alla pretesa principale, vera causa dell’azione<sup>27</sup>.

È questo, ad esempio, il caso dell’azione intentata, nel 1998, dalla signora Wang Ying<sup>28</sup>, insegnante elementare residente a Tahe (Henan), contro la distilleria Fupingchun, da essa ritenuta responsabile della morte del marito, Zhang Guangpu, alcolista cronico, deceduto in seguito ad ingestione, in quantità eccessiva, della *baijiu* prodotta dalla stessa distilleria<sup>29</sup>.

Secondo la signora Wang, sarebbero state le campagne pubblicitarie miranti a promuovere quel prodotto, unite all’assenza, sull’etichetta della *baijiu*, di qualsiasi avviso circa i gravi danni alla salute collegati al consumo del liquore, a spingere il marito all’alcolismo, portandolo alla morte<sup>30</sup>.

Essa chiedeva, pertanto, che il tribunale:

- 1) condannasse la Fupingchun al risarcimento del danno morale e materiale, ritenuto ammontare a 600.000 RMB<sup>31</sup>;

<sup>26</sup> Come abbiamo già notato, non esiste accordo, oggi, all’interno della dottrina cinese, sul significato da attribuire all’espressione “*gongyi susong*”; in questo capitolo, noi la utilizzeremo nella sua accezione più ampia, a comprendere ogni processo giudiziario in cui vengano avanzate pretese di natura generale – spesso collegate a diritti economici o sociali – con l’obiettivo di ottenere rimedi giuridici volti alla tutela di interessi che vadano al di là di quelli delle parti in causa. Sull’argomento, vedi supra, capitolo secondo, paragrafo 2., punti da a) a e). Per maggiori dettagli sull’accezione qui impiegata, vedi FU HUALING e RICHARD CULLEN, *op. cit.*, p. 1 e ss.

<sup>27</sup> 张艳蕊, ZHANG YANRUI, *op. cit.*, p. p. 79.

<sup>28</sup> ZHANG YANRUI, *ibid.* Per maggiori dettagli sul caso, vedi l’articolo pubblicato sul sito 中国律师为全网, (*Zhongguo Lushi Weiquan Wang* lett.: rete per la protezione dei diritti degli avvocati cinesi): “王英诉富平春酒厂案塑造中华反酒第一人”, “Wangying su Fupingchun jiuchang suzao fanjiu diyiren” (Il caso Wang Ying contro la distilleria Fupingchun è il primo caso cinese contro l’alcool), consultabile all’indirizzo: <http://www.vlawyer.cn/case/case.php?num=1221> (visto l’ultima volta il 2/12/2010); “敢于向白酒行业挑战的王英”, “Ganyu xiang baijiu hangye tiaozhan de Wang Ying” (Wang Ying osa dare sfidare l’industria della baijiu), consultabile all’indirizzo: <http://www.china.com.cn/ch-consume/wang-ying2.htm> (visto l’ultima volta il 14/01/2010). Per una sintesi dello stesso caso, in inglese, vedi FU HUALING, *op. cit.*, p. 5. Sull’argomento, vedi anche 龚怀军 – 宋健: “行政公益诉讼原告资格探析”, 中国商界, 2010年, 第8期, GONG HUIJUN e SONG JIAN: “Xingzheng gongyi susong yuangao zige tansuo” (Analisi riguardo al ruolo di attore nelle azioni nel pubblico interesse amministrative), ZHONGGUO SHANGJIE, n. 8, 2010, p. 15.

<sup>29</sup> 张艳蕊, ZHANG YANRUI, *ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> 中国律师为全网: 王英诉富平春酒厂案塑造中华反酒第一人, ZHONGGUO LUSHI WEIQUAN WANG: “Wangying su Fupingchun jiuchang suzao fanjiu diyiren” (Il

- 2) imponesse alla distilleria di indicare l'esatta composizione della *baijiu* da essa prodotta, e le dosi a cui ciascuno degli ingredienti poteva risultare letale;
- 3) ordinasse alla distilleria di inserire, sulle etichette dei propri prodotti, la scritta: "l'eccessivo consumo di *baijiu* nuoce alla salute", sul modello degli ammonimenti riportati sui pacchetti di sigarette<sup>32</sup>.

Il Tribunale Intermedio di Tahe, adito in primo grado, stabilì che la convenuta non avesse violato lo "Standard per le etichette delle bevande alcoliche" (饮料酒标签标准 *yinliaojiu biaoqian biaozhun*), e respinse, su questa base, le richieste dalla signora Wang.

La decisione fu confermata, poi, in sede di appello.

Zhang Yanrui, nell'articolo citato, nota come l'opinione pubblica abbia seguito con grande attenzione questo processo, nel quale:

*"le richieste dell'attore non erano volte solo a proteggere l'interesse individuale ma avevano, allo stesso tempo, un chiaro sapore di interesse pubblico, oltre che un esplicito orientamento politico"*<sup>33</sup>.

Ancora a proposito di tale caso, è opportuno notare come il clamore da esso suscitato, e la caparbità della signora Wang – la quale, anche grazie all'esperienza e alle conoscenze giuridiche acquisite nel corso dei due gradi di giudizio in cui era stata sconfitta, avrebbe continuato, negli otto anni seguenti, a proporre petizioni perché la normativa sulle etichette degli alcolici venisse modificata – dovevano, infine, portare i loro frutti: nel 2005 l'Ufficio Centrale Nazionale per il controllo della qualità ha, infatti, emanato i "Principi generali per l'imballaggio e l'etichettatura delle bevande alcoliche" (预包装食品酒标签通则, *yu baozhuang yinliaojiu biaoqian tongze*)<sup>34</sup>, nei quali, tra le altre disposizioni, viene reso esplicito il dovere, da parte di tutte le imprese produttrici di liquori, di informare i consumatori dei rischi connessi all'ingestione di alcool, attraverso appositi avvisi applicati sulle bottiglie<sup>35</sup>.

Tra i casi collegati, in modo indiretto, all'interesse pubblico, e de-

caso Wang Ying contro la distilleria Fupingchun è il primo caso cinese contro l'alcool), citato, *ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> 张艳蕊, ZHANG YANRUI, p. 79.

<sup>34</sup> 王英诉富平春酒厂案塑造中华反酒第一人, "Wangying su Fupingchun jiuchang suzao fanjiu diyiren" (Il caso Wang Ying contro la distilleria Fupingchun è il primo caso cinese contro l'alcool), citato.

<sup>35</sup> Avvisi come "L'eccesso di liquore nuoce alla salute", "È sconsigliato bere alcolici a bambini e donne in gravidanza", eccetera. Vedi *Ibid.*

stinati a suscitare ampi dibattiti all'interno della società cinese, ricordiamo ancora la causa intentata da Yang Yanhui, impiegato di Shanghai<sup>36</sup>.

Nel febbraio del 2003 il signor Yang acquistò un biglietto aereo ma – non avendo prestato attenzione all'indicazione dell'aeroporto di partenza, riportata sullo stesso solo in lingua inglese – perse il volo. Per tale ragione citò la compagnia aerea, chiedendo che il tribunale, oltre al risarcimento del danno, stabilisse il dovere, per la suddetta compagnia, di indicare in futuro il nome degli aeroporti anche in cinese.

Il tribunale adito non ha accolto quest'ultima richiesta, ritenendola non pertinente, e al di fuori della propria competenza<sup>37</sup>.

Come abbiamo poco sopra notato, tanto in questo caso, quanto nel precedente, l'interesse dell'attore per la tutela del “bene comune” – seppur presente, e, lo ricordiamo, del tutto “nuovo”, nel panorama giuridico-culturale cinese<sup>38</sup> – non rappresenta il principale motore dell'azione: dalle sintesi riportate, infatti, si evince con chiarezza come l'obiettivo della signora Wang, così come quello del signor Yang, fosse, in primo luogo, trarre “vantaggio” dalla causa intrapresa, ricevendo ristoro per la presunta ingiustizia subita, mentre solo in seconda battuta essi miravano ad ottenere un rimedio capace di giovare anche alla collettività.

Una collettività la cui attenzione – già accesa da processi come quelli citati – doveva, proprio in quegli anni, essere attratta con sempre maggiore intensità da un altro genere di controversie<sup>39</sup>, più direttamente volte alla protezione del pubblico interesse e, appunto per tale ragione, destinate a portare mutamenti radicali al concetto stesso di “azione civile” (民法诉讼, *minfa susong*).

La prima, in ordine di tempo, di queste cause è certo il famoso “caso 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>40</sup>, alla Amministra-

<sup>36</sup> 张艳蕊, ZHANG YANRUI, *ibid.*

<sup>37</sup> 张艳蕊, ZHANG YANRUI, p. 79, nota 1.

<sup>38</sup> Vedi *supra*, capitolo 1, paragrafo 1.

<sup>39</sup> 张艳蕊, ZHANG YANRUI, *ibid.*

<sup>40</sup> Si tratta, com'è noto, di una delle tre categorie di soggetti (avvocati, avvocati scalzi e, appunto, operatori di base del diritto) deputate, in Cina, a fornire servizi giuridici. Sviluppatesi a partire dagli anni '80, è formata da soggetti privi della qualifica di avvocato (per conseguire la quale, a partire dal 2002, è necessario aver conseguito una laurea – non obbligatoriamente in materie giuridiche – aver superato l'esame di stato e avere svolto un anno di pratica presso uno studio legale), ma comunque provvisti di una formazione giuridica di qualche tipo, e dell'autorizzazione,

zione 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<sup>41</sup>.

Il signor Qiu chiedeva pertanto al tribunale di imporre alla convenuta:

- 1) la restituzione del doppio del corrispettivo ingiustamente versato (0,60 RMB), come previsto dall'articolo 49, Legge per la protezione dei diritti e degli interessi dei consumatori;

da parte dell'Amministrazione per la giustizia della provincia nella quale risiedono, a prestare la loro opera all'interno di "Centri per i servizi giuridici" (法律服务所, Falü fuwusuo). Ad essi è concesso di rappresentare le parti in controversie amministrative e civili, ma non in quelle penali; si noti che, secondo un report recentemente pubblicato su Baidu, ancora oggi, e nonostante il grande sviluppo dell'avvocatura a cui si è assistito negli ultimi anni, gli operatori di base gestirebbero una quantità di casi (giudiziari e non) superiore del 50% rispetto ai casi gestiti dagli avvocati. Vedi 刘治成: "基层法律服务工作者"是什么?, LIU ZHICHENG, "Jiceng falü fuwu gongzuozhe" shi shenme" (cosa sono gli "operatori di servizi giuridici di base?") pubblicato su Baidu il 14/12-72009, e disponibile all'indirizzo: <http://hi.baidu.com/zgwgq110/blog/item/9c8e79363f30b3bcd1a2d3ee.html> (visto l'ultima volta il 3/12/2009). Sull'argomento vedi anche BENJAMIN LIEBMAN, "Prepared Statement at Rountable on Access to Justice in China" (July 12, 2004), disponibile all'indirizzo: <http://www.cecc.gov/pages/roundtables/071204/liebman.php>; RUSSEL G. PEARCE e SAMUEL J. LEVINE, "Rethinking the Legal Reform Agenda: Will Raising the Standard for Bar Admission Promote or Undermine Democracy, Human Rights, and Rule of Law?", 77 Fordham L. Rev. 1635 (2009), p. 1643; BENJAMIN LIEBMAN, «Lawyers, Legal Aid and Legitimacy in China», in W. ALFORD (ed), «Raising the Bar: The Emerging Legal Profession in East Asia», Cambridge, Harvard University Press, 2007, p. 322 e ss. Sulle professioni legali in Cina vedi, più in dettaglio: GERARD J. CLARK, "An Introduction to the Legal Profession in China in the Year 2008", 41 Suffolk U. L. Rev. 833 (2008), p. 840 e ss.; FU HUALING, «Access to Law in China: Potential, Limits and Alternative», SSRN Working paper series, Sept. 2009, disponibile su [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1474073](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1474073) (visto l'ultima volta il 27/10/09), p. 9 e ss. Sugli operatori di base del diritto e, più in generale, sulla situazione attuale della professione giuridica in Cina vedi 刘思达: "中国法律服务市场的生态分析", 上海, 上海三联书店, 2011年, LIU SIDA, "Zhongguo falü fuwu shichang de shengtai fenxi" (Analisi ambientale del mercato dei servizi giuridici in Cina), Shanghai, Shanghai sanlian shudian, 2011.

<sup>41</sup> 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", 黔西南民族师範高等专科学校学报, 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 shifan gaodeng zhuanke xuexiao xuebao, n. 1, marzo 2010, p. 12.

- 2) la rimozione, dai telefoni pubblici, dei cartelli riportanti le vecchie tariffe, e la loro sostituzione con nuovi tabelloni, indicanti i periodi in cui il costo della telefonata avrebbe subito riduzioni;
- 3) la presentazione di scuse formali<sup>42</sup>.

La citazione fu ritirata quando l'Amministrazione accettò di applicare la tariffa corretta<sup>43</sup>.

Si tratta, come dicevamo, di quella che viene (quasi unanimemente)<sup>44</sup> considerata la prima *gongyi susong* cinese: un'azione la cui natura, come ricorda Xiao Jianguo in un lavoro dedicato alla comparazione tra il modello di “*public interest litigation* civile” tedesco, cinese e americano:

*“si differenzia dalle controversie private quanto ai fini. In queste ultime, infatti, sono i diritti privati a fungere da centro, mentre l'obiettivo delle gongyi susong civili è, al contrario, l'espansione dell'interesse pubblico, o di quello del gruppo”*<sup>45</sup>.

In effetti, il signor Qiu in questa azione non reagiva solo contro la violazione dei suoi interessi individuali. Egli lamentava anche – e soprattutto – il danneggiamento degli interessi diffusi (扩散型利益 *kuosanxing liyi*) degli altri clienti della società telefonica locale, attribuendosi, in tal modo, un ruolo simile a quello del cosiddetto “*Private Attorney General*” americano<sup>46</sup>.

Come appariva chiaro, alla luce dell'irrisorio risarcimento richiesto, l'obiettivo dell'attore non era ricevere la restituzione della cifra pagata come sovrapprezzo, né ottenere un rimborso per tutti coloro i quali avessero pagato una tariffa telefonica più cara del dovuto: quello a cui mirava il signor Qiu, il reale fine a cui tendeva l'azione, era far sì che l'Amministrazione per le Poste e le Telecomunicazioni del distretto di Xinlue rispettasse la legge.

Ed è proprio l'enfasi sulla legalità, la pretesa che, in un Paese che si professa “di Rule of Law”, chi detiene il potere “obbedisca alle leggi che esso stesso ha emanato” o – in caso contrario – possa essere portato da qualunque privato cittadino davanti a un tribunale, a

<sup>42</sup> 肖建国, XIAO JIANGUO, *ibid.*

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

<sup>44</sup> *Ibid.* Sull'argomento, vedi *contra* TITI LIU, *op. cit.*, p. 284, secondo la quale non si potrebbe parlare di *gongyi susong* se non a partire dal 2001, anno in cui anno in cui l'avvocato Qiao Zhanxiang citò il Ministero delle Ferrovie della RPC per avere aumentato il prezzo dei biglietti ferroviari durante il Capodanno Cinese, violando così la “Legge sul controllo dei prezzi”. Su questa causa vedi più in dettaglio *infra*, capitolo quinto, paragrafo 5.1.

<sup>45</sup> 肖建国, XIAO JIANGUO, p. 131.

<sup>46</sup> *Ibid.*

costituire l'aspetto forse più innovativo di questa controversia, e uno degli elementi destinati a caratterizzare, negli anni a venire, le "azioni nel pubblico interesse" cinesi.

Azioni che comunque, fin dagli albori – come dimostra la soluzione di questo caso, e quello della signora Wang – si distinguono dalle cause indicate con lo stesso nome in altri ordinamenti per un ulteriore tratto: il ruolo sussidiario attribuito alle corti, non più al centro della scena, ma utilizzate quasi in modo pretestuoso, per portare alla luce problemi che verranno decisi in altre sedi.

Ne parleremo tra poco; per ora, ricordiamo come, ad accomunare i casi fin qui citati, non fosse solo l'esito, ma anche la norma invocata.

Si tratta dell'articolo 49 della "Legge per la protezione dei diritti e degli interessi dei consumatori" del 1993<sup>47</sup>, secondo il quale:

*"In caso di frode nella fornitura di beni o servizi, gli operatori commerciali dovranno, su richiesta dei consumatori, aumentare il risarcimento per la perdita subita dalla vittima. Il risarcimento ammonterà al doppio del prezzo pagato dal consumatore per il bene acquistato o il servizio ricevuto"*<sup>48</sup>.

È questa, del resto, una delle norme più frequentemente utilizzata dai pionieri delle *public interest litigation* cinesi.

Ad essa doveva, ad esempio, far riferimento, a partire dal 1997, l'attivista Wang Hai, divenuto famoso per aver citato numerose compagnie cinesi, colpevoli di commercializzare beni difettosi, o di promuovere l'acquisto dei proprio prodotti attraverso pubblicità ingannevole.

Ricordiamo che tale impegno – oltre, ovviamente, a trasformare Wang Hai, agli occhi dell'opinione pubblica, in un paladino dei diritti dei consumatori – era destinato a suscitare vivaci dibattiti in dottrina (destinati a placarsi solo recentemente)<sup>49</sup>, riguardo all'opportunità di considerare "consumatore" chi, consapevolmente e con un fine preciso, acquisti beni di qualità inferiore a quella dichiarata<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> 肖建国, Xiao Jianguo.

<sup>48</sup> Vedi "Legge per la protezione dei diritti e degli interessi dei consumatori della Repubblica Popolare Cinese", articolo 49. L'articolo, in lingua originale, dispone come segue: 经营者提供商品或者服务有欺诈行为的, 应当按照消费者的要求增加赔偿其受到的损失, 增加赔偿的金额为消费者购买商品的价款或者接受服务的费用的一倍。

<sup>49</sup> FU HUALING e RICHARD CULLEN, *op. cit.*, p. 4.

<sup>50</sup> Sull'argomento, e per maggiori dettagli riguardo alle cause intentate da Wang Hai, vedi "王海现象"的民法思考 — 论消费者权益保护中的惩罚性赔偿金", "Wang Hai xianxian" de minfa sikao – Lun xiaofeizhe quanyi baohu de cheng-faxing peichangjin" (Analisi alla luce del diritto civile del "fenomeno Wang Hai" –

Ancora a proposito dell'articolo 49, notiamo che la frequenza con cui esso viene impiegato in azioni a difesa dell'interesse generale non deve, tuttavia, portare a concludere che il legislatore, nel riconoscere danni punitivi al consumatore vittima di raggiro, abbia consapevolmente inteso delegare, in qualche modo, ai cittadini, una parte degli oneri di controllo attribuiti allo Stato (nella fattispecie: la vigilanza sulla qualità dei prodotti immessi sul mercato).

Come evidenzia Donald Clarke – e anche tenendo conto dell'estrema lungimiranza con cui, in genere, sono portate avanti le riforme, in Cina – sembra infatti improbabile che i redattori cinesi:

“[...] *have been thinking in such social-engineering terms*”<sup>51</sup>.

L'esito sopra descritto pare, piuttosto, dover essere annoverato tra le “*unintended consequences*” cui abbiamo fatto, in precedenza, riferimento<sup>52</sup>; ed ancora alle “consequenze inaspettate” della modernizzazione può essere ricondotta la consapevolezza giuridica che fa da sfondo a molti dei casi “nel pubblico interesse” fin qui esaminati.

È interessante, infatti, notare come – mentre la conoscenza del diritto espressa da Qiu Jiandong attraverso il “caso da 1,20 yuan” derivava, indubbiamente, dalla professione da lui esercitata (quella, lo ricordiamo, di paralegale) – sia la signora Wang che Wang Hai abbiano avuto notizia dell'esistenza della “Legge per la tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori” grazie alle campagne di promozione del diritto portate avanti dal governo<sup>53</sup>: solo, infatti, dopo aver

Sui danni punitivi nella protezione dei diritti dei consumatori), pubblicato sul sito Findlaw.cn (找发往, Zhaofawang) il 5 giugno 2010 e consultabile all'indirizzo <http://china.findlaw.cn/info/xiaofeiqianyi/lunwen/119442.html> (visto l'ultima volta il 6/12/2010). Per una sintesi, in lingua inglese, dell'attività di Wang Hai vedi anche FU HUALING, *op. cit.*, p. 4 e ss.; per un'analisi della stessa attività, vista nella prospettiva delle “Private Attorney General Litigation” (comunque estranea, come chiarisce lo stesso autore, alle intenzioni del legislatore cinese), vedi DONALD CLARKE, «The Private Attorney-General in China: Potential and Pitfalls», Washington University Global Studies Law Review, vol. 8:241, 2009, p. 242.

<sup>51</sup> DONALD CLARKE, *op. cit.*, p. 242.

<sup>52</sup> Vedi *supra*, capitolo terzo, nota 341.

<sup>53</sup> Si tratta, com'è noto, del cosiddetto “movimento di pubblicizzazione del diritto” (普法运动, *pufa yundong*), che ha preso l'avvio nel novembre del 1985 con la decisione, sancita da una risoluzione del Comitato Permanente dell'Assemblea Nazionale Popolare, di iniziare una nuova fase del cammino verso la Rule of Law, attraverso “la diffusione, tra i cittadini, della conoscenza di base del diritto”. In particolare, la risoluzione stabiliva che “nell'interesse dello sviluppo della democrazia socialista e per sviluppare il sistema giuridico socialista, è necessario che il diritto sia posto nelle mani delle masse dei cittadini, in modo che essi sappiano che cosa è la legge, obbediscano alla legge, acquisiscano la percezione della legalità e imparino a

assistito a programmi televisivi e talk show miranti a diffondere, tra il grande pubblico, la conoscenza di tale norma e dei diritti ad essa collegati, essi avrebbero maturato la decisione di avanzare le proprie pretese in giudizio<sup>54</sup>.

Per riprendere il discorso iniziato nel capitolo precedente, ricordiamo che anche i contatti con i operatori stranieri hanno costituito una importante fonte di ispirazione per gli attivisti cinesi, per quanto, nella maggioranza dei casi, di tipo indiretto<sup>55</sup>.

Ad esempio, come nota Fu Hualing, è stato in seguito alla partecipazione alla Conferenza Mondiale delle Donne, tenutasi a Pechino nel 1995, che l'avvocato Guo Jianmei è venuta a conoscenza del concetto di "*public interest law*", decidendo di lasciare l'impiego presso il Ministero della Giustizia per fondare il "Centro per i servizi giuridici e ricerca sulle leggi a favore delle donne dell'Università di Pechino", e divenire la prima "*public interest lawyer* a tempo pieno" cinese<sup>56</sup>.

Allo stesso modo, è assistendo a una conferenza organizzata, in quegli anni, dalla Ford Foundation che l'avvocato Huang Jinrong (allora studente di diritto) ha udito, per la prima volta, parlare di "responsabilità del governo", comprendendo che esisteva la possibilità di obbligare il governo a rispettare la legge, e che:

*"la tutela dell'interesse pubblico non doveva essere, per forza, esclusivo appannaggio dello Stato"*<sup>57</sup>.

utilizzare il diritto come un'arma, contro tutti gli atti compiuti in violazione della Costituzione, e delle leggi". Da 1985 al 2010 sono stati lanciati 5 piani quinquennali sulla "diffusione della conoscenza giuridica", sulla base di altrettante decisioni del Comitato Permanente, e a partire dal 2001 il 4 dicembre è stato festeggiato come "il giorno della propaganda giuridica nazionale" (全国普法日, *quanguo pufa ri*). Ciò ha portato alla nascita di molti quotidiani specializzati in notizie giuridiche, mentre si è calcolato che, nel 2008, più di 300 emittenti televisive, a livello provinciale e municipale, trasmettessero programmi su temi collegati al diritto. Ovviamente, negli ultimi anni, anche internet ha avuto un importante ruolo nella "pubblicizzazione della legge", e il diritto è divenuto materia di studio a partire dalla scuola primaria. Sull'argomento, vedi MARY E. GALLAGHER, "Mobilizing the Law in China: "Enformed disenchantment" and the Development of Legal Consciousness", 40 *Law & Soc'y Rev.* 783, December 2006, pp. 793-794; ALBER CHEN, "Legal Thought and Legal Development in the People's Republic of China 1949-2008", (March 28, 2009), disponibile all'indirizzo <http://ssrn.com/abstract=1369782>, p. 31 e ss. Sull'argomento, vedi anche HUANG JINRONG, "Pursuing Public Interest Through Legal Aid: An Observation on Law Advocacy Movement in China", citato.

<sup>54</sup> FU HUALING e RICHARD CULLEN, *op. cit.*, p. 5.

<sup>55</sup> Anche se non sempre: ricordiamo il già citato caso di Wang Exiang, partecipante al progetto CLEEC, e fondatore del primo centro di *legal aid* cinese. Sull'argomento, vedi *supra*, capitolo terzo, paragrafi 2.2 e 2.3.1.

<sup>56</sup> FU HUALING e RICHARD CULLEN, *op. cit.*, p. 6.

<sup>57</sup> Vedi intervista a Huang Jinrong, Pechino, marzo 2009.

Huang Jinrong attualmente opera all'interno dello "Studio legale Dongfang per l'interesse pubblico e il *legal aid*"; come lui, molti sono i *gongyi liushi*, oggi famosi, che hanno cominciato a svolgere la loro attività in difesa del pubblico interesse a metà degli anni Novanta<sup>58</sup>.

Fino all'inizio del nuovo secolo, tuttavia, la partecipazione degli esperti del diritto (avvocati, ma anche professori, o dottori di ricerca in giurisprudenza) resta piuttosto sporadica, e affidata al caso; la maggioranza delle *gongyi susong* viene, invece, portata avanti da comuni cittadini.

Cittadini come Ge Rui, contadino dello Henan, che nel 1998 cita la Stazione Ferroviaria di Zhengzhou per aver imposto il pagamento di 0.30 yuan per l'accesso ai servizi igienici interni alla stessa stazione<sup>59</sup>; o come Wang Rizhong, operaio, che sempre nel 1998 cita l'Amministrazione Fiscale di Hangzhou per non avere dato seguito alla denuncia da lui presentata, 4 anni prima, contro l'impresa di cui era dipendente, a suo dire colpevole di aver frodato il fisco<sup>60</sup>; o, an-

<sup>58</sup> Tra questi, ricordiamo l'avvocato Zhou Litai, che ha iniziato la sua attività in difesa dei diritti dei lavoratori nel 1996, a Longgang (Shenzhen) e l'avvocato Tong Lihua, fondatore del Centro di ricerca e *legal aid* per i fanciulli di Pechino (北京青少年法律援助与研究中心 *Beijing qingshaonian falü yuanzhu yu yanjiu zhongxin*), e dell'Ufficio di *legal aid* per lavoratori migranti di Pechino (北京市农民工法律援助工作站, *Beijingshi nongmingong falüyuanzhu gongzuozhan*), impegnato nella difesa del pubblico interesse a partire da quegli stessi anni. Sull'argomento, vedi FU HUALING e RICHARD CULLEN, *op. cit.*, p. 6. Per maggiori dettagli sull'attività dell'Ufficio di *legal aid* per lavoratori migranti, vedi *infra*, capitolo quinto, paragrafo 3.2; su Zhou Litai, vedi *infra*, capitolo quinto.

<sup>59</sup> La norma invocata in questo caso era un Regolamento emanato dal Ministero delle Finanze e dalla Commissione statale per la pianificazione dello sviluppo nel 1993, che prevedeva l'abolizione di tutte le tariffe inutili. Sulla base di esso, Ge Rui chiedeva il rimborso della tariffa pagata, e le scuse da parte della convenuta. Il tribunale di primo grado rigettò la sua richiesta, che venne, invece, accolta in secondo grado. La vittoria ottenuta dal signor Ge, comunque, andò ben oltre la restituzione dei 30 centesimi versati; in seguito alla decisione di questo caso, infatti, molte stazioni decisero di abolire le tariffe di accesso ai servizi igienici. Per maggiori dettagli su questo caso, vedi 齐树洁-郑贤宇, "我国公益诉讼的困境与出路", 中国民商法律网, 2005年9月8日 QI SHUJIE, ZHENG XIANYU, "Woguo Gongyi susong de kunjing yu chulu", pubblicato sul sito CCCL, l'8 settembre 2005 e disponibile all'indirizzo <http://www.civillaw.com.cn/article/default.asp?id=21842#m5> (visto l'ultima volta il 10/12/2010); 周泽, "公益诉讼"且慢喝彩" 法制日报, 2001年6月2日, ZHOU ZE, "Gongyi suosong" qieman hecai", Fazhi ribao, 2 giugno 2001. Sull'argomento, vedi anche, in lingua inglese: FU HUALING e RICHARD CULLEN, *op. cit.*, p. 5; CHINA LABOR BOULETTIN, *op. cit.*, p. 5.

<sup>60</sup> Wang Rizhong, proprio in seguito a tale denuncia, era stato infatti accusato di essere un "fomentatore". Egli, sulla base della Legge sulle controversie amministrative, chiedeva pertanto al giudice di obbligare la convenuta a: 1) adempiere al suo dovere, dando seguito alla denuncia; 2) risarcirlo per le perdite subite a causa dell'accusa ingiusta; 3) conferirgli una ricompensa, per aver informato l'Amministrazione

cora, come i trecento abitanti di Qingdao, che citano, nel 2000, l'Amministrazione per la pianificazione della stessa città, responsabile di aver approvato la costruzione di un complesso residenziale, la cui edificazione avrebbe leso il loro diritto a godere del panorama<sup>61</sup>.

Difficilmente, comunque – soprattutto in questa fase – le “azioni nel pubblico interesse” erano destinate ad avere successo, e a raggiungere gli obiettivi di protezione del “bene comune” per le quali erano state intentate<sup>62</sup>.

Per limitare la nostra analisi ai casi citati, notiamo che i cittadini di Qingdao hanno perso la causa in primo grado<sup>63</sup>, mentre il tribunale ha rigettato le richieste di Wang Rizhong, ritenendo che l'attore mancasse di interesse diretto nella controversia<sup>64</sup>. Più complicata, invece, è la questione riguardo a Ge Rui: il signor Ge, alla fine, ha ottenuto la vittoria in giudizio e la restituzione del denaro speso, ma dopo poco tempo la stazione di Zhengzhou ha ripreso a pretendere il versamento di denaro per l'accesso alle toilette<sup>65</sup>.

Si tratta di fallimenti che dipendono, per la maggior parte, dalle caratteristiche del sistema giuridico cinese; un sistema – come abbiamo già avuto modo di notare<sup>66</sup>, e come l'esito dei processi sopra sintetizzati dimostra – che oppone all'attecchimento del modello di *public interest litigation* “classico” tutta una serie di ostacoli squisitamente tecnici, oltre, ovviamente, alle scontate resistenze di tipo politico.

Proprio all'analisi di tali ostacoli, e delle ragioni per le quali, ancora oggi – e nonostante la progressiva “professionalizzazione” delle

zione stessa dell'evasione fiscale. Il caso fu rifiutato dalla corte, per mancanza di interesse diretto nella causa (e quindi di diritto di azione, ai sensi dell'articolo 108 della Legge di procedura civile) da parte del signor Wang. Sull'argomento, vedi CHINA LABOR BULLETIN, *op. cit.*, p. 8, e *infra* nel testo.

<sup>61</sup> CHINA LABOR BULLETIN, *op. cit.*, p. 8.

<sup>62</sup> 齐树洁 – 郑贤宇, QI SHUJIE e ZHENG XIANYU, *op. cit.* È interessante, comunque, notare, come il signor Ge non si sia perso d'animo: una volta preso atto della reiterazione del comportamento illegittimo, egli ha denunciato la stazione all'Amministrazione per i prezzi della Municipalità di Zhengzhou, chiedendo alla stessa di prendere provvedimenti in proposito e, davanti al suo rifiuto, l'ha citata per inazione. Alla fine, la questione si è risolta per via amministrativa: la Commissione per la Pianificazione e lo sviluppo dello Henan ha, infatti, ordinato all'Amministrazione municipale di agire, e inflitto alla stazione di Zhengzhou una pena pecuniaria di 1.740.000 yuan (pari alla cifra guadagnata dalla stazione attraverso la riscossione della tariffa illegittima, imposta per l'uso dei servizi). Vedi CHINA LABOR BULLETIN, *op. cit.*, p. 5.

<sup>63</sup> CHINA LABOR BULLETIN, *op. cit.*, p. 8.

<sup>64</sup> CHINA LABOR BULLETIN, *op. cit.*, p. 8.

<sup>65</sup> 树洁 – 郑贤宇, QI SHUJIE e ZHENG XIANYU, *op. cit.*, *ibid.*; sull'argomento, vedi anche *supra*, nota 554.

<sup>66</sup> Vedi *supra*, capitolo primo, paragrafo 1.

*gongyi susong* – è piuttosto difficile, per un avvocato nel pubblico interesse cinese, riportare una vittoria in corte, saranno dedicate le restanti pagine di questo capitolo.

Prima, però, di esaminare i limiti strutturali alle *public interest litigation*, e di vedere in che modo gli avvocati per il pubblico interesse cinesi – una volta preso il posto dei determinati, ma giuridicamente poco esperti, attivisti – abbiano cercato di aggirarli, ci pare opportuno spendere qualche parola su un altro dei soggetti coinvolti nel processo di sviluppo delle *gongyi susong*: la Procura del Popolo (人民检察院, *Renmin jianchayuan*).

È, infatti, proprio dalle azioni in difesa del pubblico interesse intentate da alcune procure a partire dai primi anni Novanta che, secondo la maggioranza degli autori, i *gongyi lüshi* avrebbero tratto ispirazione<sup>67</sup>.

## 2.2. “Azioni nel pubblico interesse” civili e Procure del Popolo

La possibilità, per le Procure del Popolo, 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>68</sup>, ma 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>69</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>70</sup>. Tra

<sup>67</sup> Sull’argomento, vedi TITI LIU, *op. cit.*, p. 286; 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’ampiamiento delle funzioni delle controversie civili), Beijing, Beijing daxue chubanshe, 2007, p. 4 e ss., e, della stessa autrice, “民事公益诉讼与公共利益保护”, “Minshi gongyi susong yu gonggongliyi bao hu” (Azioni nel pubblico interesse civili e protezione del pubblico interesse), citato, p. 79.

<sup>68</sup> 厚省 – 郭宗才: “论我国检察机关提起公益诉讼”, 法学2006年第1期, DUAN HOUSHENG e 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>69</sup> 肖建国, XIAO JIANGUO, *op. cit.*, p. 241 e ss.

<sup>70</sup> *Ibid.* Per una sintesi del famoso caso di vilipendio alla bandiera occorso nello

le province più attive, in questo senso, spiccano quelle dello Heilongjiang, e dello Henan<sup>71</sup>.

Non a caso, è una controversia in tema di sperpero di proprietà statale intentata da una procura dello Henan, nel 1997<sup>72</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 Popolare Cinese<sup>73</sup>.

Si tratta dell'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>74</sup>.

Tale azione faceva seguito alle indagini in tema di sperpero di proprietà statali (国有资产流失, *guoyou zichan liushi*) condotte, nel corso dell'anno precedente, dagli organi della Procura del Popolo di Fangcheng, e costituiva il frutto di una lunga serie di consultazioni (interne ed esterne all'apparato giudiziario), oltre che di attente ricerche in ambito giuridico<sup>75</sup>.

Xingjiang nel 2001, vedi 张艳蕊: “民事公益诉讼制度研究 - 兼论民事诉讼机能的扩大”, 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), citato, p. 6.

<sup>71</sup> 段厚省 - 郭宗才, DUAN HOUSHENG e 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, YE DOUDOU, “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” (molti cittadini hanno già presentato “gongyi susong”, tuttavia, poiché manca una base giuridica, i tribunali non accettano il caso per non aderenza allo standard dei soggetti che propongono l'azione) consultabile all'indirizzo: <http://www.caijing.com.cn/2008-10-15/110020480.html> (visto l'ultima volta il 24/12/2010).

<sup>72</sup> 民初字第192号, *Fan min qu zi* n. 192 (1997).

<sup>73</sup> 肖建国, XIAO JIANGUO, *op. cit.*, *ibid.* 陈玲, CHEN LING, *op. cit.*, p. 87.

<sup>74</sup> *Ibid.* Per maggiori dettagli su questo caso, vedi anche <http://www.hanji-lawyer.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>75</sup> 张艳蕊: “民事公益诉讼制度研究 - 兼论民事诉讼机能的扩大”, ZHANG YANRUI, “Minshi gongyi susong zhidu yanjiu – Jian lun minshi susong jineng de kuoda” (Ri-

Una volta, infatti, appurato che tale immobile e i diritti di uso sul terreno erano stati venduti dal dipartimento al signor Tang sottocosto<sup>76</sup> e senza l'autorizzazione degli uffici preposti, la Procura di Fangcheng si era trovata davanti a una delicata questione processuale: se, per ottenere la restituzione del bene, era necessario che il contratto fosse dichiarato nullo, come avrebbe potuto la Procura ottenere dal tribunale tale dichiarazione, senza essere accusata di interferire in un rapporto civile?<sup>77</sup>

Si decise, da ultimo, di attuare il seguente schema processuale: la Procura avrebbe intentato – in qualità di unità di lavoro, e con il ruolo di attore–persona giuridica – un'azione civile presso il tribunale, chiedendo la dichiarazione di nullità del contratto; il procuratore capo avrebbe svolto la funzione di rappresentante legale dell'unità di lavoro, affiancato da due procuratori del dipartimento civile e amministrativo in veste di avvocati; il dipartimento per l'industria e il commercio e il signor Tang, infine, avrebbero costituito, rispettivamente, il primo e il secondo convenuto<sup>78</sup>.

Il tribunale, il 3 dicembre 1997, accolse le richieste dell'attore; i convenuti non presentarono appello, e la sentenza divenne esecutiva<sup>79</sup>.

Anticipiamo qui, per sviluppare meglio l'argomento tra poco, come non sia raro che – una volta accettati dal tribunale – i casi di “azione nel pubblico interesse” intentati dalla procura si concludano positivamente, e non vengano sottoposti a ulteriori gradi di giudizio: lo stretto legame tra Procura e Corte, e le fitte consultazioni tra questi organi che (di norma, e come accaduto a Fangcheng) precedono la richiesta di iscrizione al registro dell'azione, fanno sì che il risultato del processo sia, spesso, scontato fin dall'inizio del dibattimento<sup>80</sup>.

cerca sul sistema di azioni nel pubblico interesse civili – Contemporaneamente sull'ampliamento delle funzioni delle controversie civili), citato, p. 4.

<sup>76</sup> I beni erano stati venduti a 100.000 RMB, mentre il loro valore di mercato era stato, dalla Procura, stimato a 121.602,80 RMB. Per maggiori dettagli, vedi il report: “南阳方城县工商所转卖国有资产 – 检察院起”, Nanyang Fangcheng xian Gongshangsu zhuangmai guoyou zichang – Jinachayuan qi (Il dipartimento per l'industria e il commercio di Fangcheng rivende beni di proprietà statale – La procura insorge), pubblicato su Baidu il 26 aprile 2008, e consultabile all'indirizzo: <http://tieba.baidu.com/f?kz=364051106> (visto l'ultima volta il 23/12/2010). Sui limiti posti all'esercizio dell'azione civile da parte della Procura vedi *infra*, in questo paragrafo.

<sup>77</sup> 张艳蕊, ZHANG YANRUI, *ibid.*

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> A prova di questo si può citare quanto riportato da Zhang Yanrui, la quale – riferendosi, ancora, ai dati delle azioni nel pubblico interesse civili intentate dalle Procure dello Henan – nota come nessuno dei convenuti risultati perdenti in tali

Come dicevamo, il caso intentato dalla Procura di Fangcheng fu seguito con grande attenzione dal pubblico e dagli organi giurisdizionali cinesi, tanto da essere incluso, dalla Procura Suprema del Popolo, tra gli “Otto più importanti casi del decennio” gestiti dalle Procure del Popolo di tutta la Cina<sup>81</sup>.

La stessa Procura Suprema del Popolo (最高人民检察院, *Zuigao renmin jianchayuan*), del resto, in un documento emanato in quel periodo<sup>82</sup>, aveva sostenuto come lo svolgimento della funzione di pubblica accusa civile costituisca un aspetto centrale del dovere di controllo e supervisione sugli affari civili da parte degli organi della Procura, incoraggiando ed invitando le Procure locali:

*“a portare avanti progetti pilota per la costruzione di un sistema di pubblica accusa civile”*<sup>83</sup>.

Sulla base di questa esortazione, e prendendo a modello le soluzioni processuali sperimentate con successo dalla Procura di Fangcheng, a partire dal 1997 molte Procure locali del popolo hanno cominciato a rivendicare il pubblico interesse attraverso le cause civili, espandendo, via via, il proprio ambito operativo (in un primo tempo,

controversie abbia mai presentato ricorso in appello. Sull'argomento, vedi ; 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. 5.

<sup>81</sup> 肖建国, XIAO JIANGUO, *op. cit.*, p. 341.

<sup>82</sup> Vedi *infra*, nota seguente.

<sup>83</sup> 肖建国, XIAO JIANGUO, *op. cit.*, pag 241. Purtroppo l'autore non fornisce maggiori dettagli riguardo a questo documento, al quale, comunque, fanno riferimento numerosi studiosi, che considerano le attività di “avvocatura nel pubblico interesse” portate avanti dalle procure in quegli anni, come la concretizzazione dello “spirito indicato dalla Procura Suprema riguardo al rafforzamento della supervisione in materia civile, e alla protezione della proprietà statale”. Sull'argomento, vedi anche 段厚省 - 郭宗才, DUAN HOUSHENG e GUO ZONGCAI, *op. cit.*, p. 941, che notano come, sulla base di tale documento, molte procure locali avessero cominciato ad emanare regolamenti *ad hoc*. In particolare, in quegli anni la Procura di Shanghai doveva emanare la circolare su “Alcuni suggerimenti (di prova) riguardo alla sperimentazione di una procura civile e amministrativa per proteggere la proprietà statale e intentare azioni civili” (“关于民事行政检察保护国有资产试行提起民事诉讼的若干意见(试行)”, *Guanyu minshi xingzheng jiancha baohu guoyou zichan sixing qiti minshi susong de ruogan yijian (shixing)*), chiedendo alle procure “di integrare, nella pratica, il lavoro di procuratore civile e amministrativo, e in modo vigoroso e pianificato porre in atto sperimentazioni riguardo alla protezione della proprietà statale, intentare cause civili o dare l'appoggio a chi intenta cause civili e, sulla base del principio di legalità, esplorare la nuova dimensione di procure amministrative e civili”. Vedi 段厚省 - 郭宗才, DUAN HOUSHENG e GUO ZONGCAI, *ibid.*

limitato alla sola protezione della proprietà statale<sup>84</sup>) fino ad arrogarsi il diritto di azione in numerosi casi di violazione di interessi diffusi, in particolare nel settore dell'inquinamento ambientale<sup>85</sup>.

Ma perché la Procura di Fangcheng si era mostrata, in un primo tempo, tanto titubante a iniziare una causa civile? Se il diritto di azione della Procura in caso di lesione dell'interesse pubblico sociale era dato per scontato, per quale ragione si era reso necessario consultare gli organi superiori, e trovare un accordo (preventivo) con le corti?

Il problema, come abbiamo sopra notato, era di tipo formale: nonostante, infatti, già in quel periodo, esistesse un sostanziale accordo, in dottrina, sull'opportunità, per le Procure, di svolgere il ruolo di pubblica accusa in caso di gravi violazioni dei diritti dello Stato o dei cittadini, anche al di fuori dell'ambito penale<sup>86</sup>, nessuna norma giuridica cinese giustificava l'intervento di tale organo in veste di attore, quando non si trattasse di perseguire un reato<sup>87</sup>.

<sup>84</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 - 兼论民诉诉讼机能的扩大”, 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 71. 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>85</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, pp. 5 e 6.

<sup>86</sup> E a dispetto degli indubbi vantaggi sociali ottenuti grazie alle azioni portate avanti, in via sperimentale, da altre procure negli anni precedenti. 段厚省 - 郭宗才, DUAN HOUSHENG e GUO ZONGCAI, *op. cit.*, p. 941.

<sup>87</sup> 肖建国, XIAO JIANGUO, *op. cit.*, p. 241; sull'argomento, vedi anche 叶逗逗, YE DOUDOU, *op. cit.* 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.

Il silenzio della legge su questo punto non rappresentava, tuttavia, una delle – allora ancora piuttosto frequenti – lacune del diritto: essa era il frutto di una precisa (e consapevole) scelta da parte del legislatore. Una scelta di rottura, rispetto al passato<sup>88</sup>, sancita dalle norme

<sup>88</sup> Il diritto di azione in ambito civile è stato, infatti, riconosciuto, alla Procure, dalla legislazione cinese fin dalla introduzione di questo organo in Cina, avvenuta, com'è noto, su imitazione del modello franco-tedesco, in tarda epoca Qing. Senza scendere nei dettagli, notiamo come 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 shi ban 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 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. È interessante notare come, in epoca repubblicana, disposizioni di tenore analogo siano state contenute sia nella legislazione nazionalista (si veda, in proposito, quanto previsto all'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 dall'articolo 2 dell'"Ordinanza provvisoria sulle competenze dei tribunali 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) sia in quelle delle basi rivoluzionarie (in particolare, ricordiamo 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 dei tribunali supremi 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, di intentare causa o di partecipare a importanti cause civili che riguardassero l'interesse dello Stato, o della popolazione, già prevista dall'"Ordinanza sull'organizzazione provvisoria della Suprema procura popolare 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 Suprema procura popolare" (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 zhixing 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. 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. Gongyisutonglilunyanjiu" (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 e GUO ZONGCAI,

attraverso le quali, nel periodo della ricostruzione post-maoista, erano state ripristinate le Procure del Popolo e gli altri organi giurisdizionali<sup>89</sup> smantellati durante la Rivoluzione culturale<sup>90</sup>, e che – sia no-

*op. cit.*, p. 841 (che citano le stesse leggi, e alcune altre, anche se in modo meno preciso). Notiamo che è sulla base delle ultime norme citate che, come ricordano Duan e Guo: “[...] sotto la supervisione della Procura Suprema del popolo, negli anni '50 del XX secolo le procure di ogni grado hanno partecipato e intentato con impegno cause civili” (*ibid.*). In particolare, nel solo anno 1956 le Procure del popolo della provincia dello Heilongjiang avrebbero agito direttamente in 55 cause civili e preso parte a 25, sostenendo nel complesso l'attore in 49 casi, il convenuto in 10, riconoscendo parzialmente le ragioni di entrambe le parti in 18, e “ottenendo risultati sociali piuttosto buoni”. 徐卉, XU HUI, *op. cit.*, pp. 187-188; 汤维建, TANG WEIJIAN, *op. cit.*, p. 19. Sull'argomento vedi anche 柯汉民主编, “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 e WANG KAIHE, “Minshi jianchaxue” (Scienza della procura civile), Beijing, Zhongguo Jiancha chubanshe, 1996, pp. 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>89</sup> In effetti, come nota XU HUI, la bozza della “Legge provvisoria di procedura civile” (民事诉讼法(试行), *Minshi susong fa (shixing)*), del 1978, redatta sulla base dell'esperienza legislativa degli anni '50, attribuiva, 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. Tuttavia, a causa dei pareri discordanti emersi all'interno delle stesse Procure, nel testo definitivo della legge rimase un solo articolo, di principio, dedicato al ruolo di tale organo nei procedimenti civili: l'articolo 12, secondo il quale: “La Procura del Popolo ha il diritto di esercitare la supervisione legislativa sul processo civile”. Sull'argomento, vedi 徐卉, XU HUI, *op. cit.*, p. 188. Si noti che la stessa previsione è poi stata inserita all'interno della “Legge di procedura civile della Repubblica Popolare Cinese” Cinese (中华人民共和国民事诉讼法, *Zhonghua renmíngongheguo mínshì susong fa*), del 1991, all'articolo 14. Per maggiori dettagli su tale articolo, vedi *infra*, in questo paragrafo. Per un elenco delle ragioni che possono aver spinto il legislatore ad operare questa scelta (tra le altre: errata tendenza ad attribuire un maggior peso alle questioni penali, mancanza di adeguate risorse finanziarie e carenza di personale da parte delle procure, timore che attribuire il potere di pubblica accusa alle procure nei casi civili possa portare a una indebita interferenza di questi organi sui rapporti civili, ecc.), vedi ancora 徐卉, XU HUI, *op. cit.*, p. 188. Si noti che, secondo la dottrina, al contrario, sarebbe proprio la grande disponibilità di risorse e conoscenze da parte della procura a renderla l'attore ideale, nelle azioni nel pubblico interesse civili. Sull'argomento, vedi 陈玲 CHEN LING, *op. cit.*, p. 87.

<sup>90</sup> 徐卉, XU HUI, *ibid.*

tato per inciso – doveva essere nuovamente confermata nel 2007, nel corso delle discussioni che hanno preceduto l'emendamento alla Legge di Procedura Civile<sup>91</sup>.

Ancora oggi, infatti, l'unica disposizione (di livello nazionale) a menzionare il diritto di azione delle procure in ambito civile è l'articolo 19 della "Risoluzione del Consiglio di Stato, per la promozione dello sviluppo scientifico e la promozione dell'ambiente" n. 39/2005, con la quale il governo centrale cinese invita i governi locali:

*“ad 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>92</sup>.

Si tratta, ovviamente, di una previsione di portata limitata, destinata a svolgere la sola funzione di “linea guida” per la redazione di regolamenti *ad hoc*, da emanare a livello periferico.

Nondimeno, la sua collocazione all'interno di un documento governativo rappresenta un'ulteriore dimostrazione dell'atteggiamento pragmatico con cui la leadership cinese ha (almeno in una certa fase) guardato alle “azioni nel pubblico interesse”, intese come strumento utile ad aumentare la partecipazione dei cittadini al buon funzionamento dello Stato.

Proprio nella stessa Risoluzione, del resto, all'articolo 27, viene utilizzata, per la prima volta in un testo normativo della Repubblica

<sup>91</sup> Sull'argomento, vedi 叶逗逗 YE DOUDOU, *op. cit.* 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, XIAO JIANGUO, *op. cit.*, pag 541. Più recentemente, proposte in questo senso sono state avanzate dal Comitato Centrale del Comitato Rivoluzionario del Guomintang cinese (中国国民党革命委员会中央委员会, Zhongguo Guomintang Geming Weiyuanhui Zhongyang Weiyuanhui). Sull'argomento, vedi la notizia riportata su Caijing il 4 marzo 2009: “民革中央: 建议检察院介入垄断案件等民事公益诉讼”, Minge zhongyang: “Jianyi jianchayuan jieru longduan anjian deng minshi gongyi susong” (Suggerimento per la partecipazione delle procure a casi di monopolio e altre azioni nel pubblico interesse civili), consultabile all'indirizzo: <http://www.competitionlaw.cn/show.aspx?id=4652&cid=14> (visto l'ultima volta il 7/04/2010).

<sup>92</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 menbu wangzhan, <http://www.gov.cn>) all'indirizzo [http://www.gov.cn/zwqk/2005-12/13/content\\_125680.htm](http://www.gov.cn/zwqk/2005-12/13/content_125680.htm) (visto l'ultima volta il 27/12/2010)

Popolare, l’espressione “*huanjing gongyi susong*” (环境公益诉讼, lett.: azioni ambientali nel pubblico interesse)<sup>93</sup>.

Per tornare al diritto di azione civile da parte delle procure, notiamo come esso – secondo la tesi sostenuta, all’epoca, dalla maggioranza degli autori, e sposata dalla Procura di Fangcheng<sup>94</sup> – dovesse derivare, essenzialmente, da quanto disposto dagli articoli 14 e 15 della Legge di procedura civile<sup>95</sup>.

Tali norme stabiliscono, rispettivamente, che:

“*La Procura del Popolo ha il diritto di esercitare la supervisione giuridica sul processo civile*”<sup>96</sup>,

e che:

“*In caso di lesione dei diritti e degli interessi civili dello Stato, di una collettività o di un individuo, organi dello stato, organizzazioni sociali, imprese o istituzioni statali possono supportare (支持, zhichi) l’unità di lavoro o l’individuo danneggiati nell’intentare un’azione civile presso un tribunale del popolo*”<sup>97</sup>.

<sup>93</sup> Vedi articolo 27, Risoluzione citata. L’invito, da parte del governo centrale ai governi locali, è a “Sviluppare la funzione dei gruppi sociali, incoraggiare la circolazione di informazioni riguardo agli atti illeciti ambientali, promuovere le azioni nel pubblico interesse ambientali” (nel testo in lingua originale: 发挥社会团体的作用, 鼓励检举和揭发各种环境违法行为, 推动环境公益诉讼).

<sup>94</sup> Anche da questo punto di vista, la Procura di Fangcheng fece scuola, e la sua interpretazione del diritto fu seguita, negli anni ’90, dalle altre Procure del popolo impegnate nelle *gongyi susong*. Sull’argomento, vedi 段厚省 - 郭宗才, DUAN HOU-SHENG e GUO ZONGCAI, *op. cit.*, p. 841 e, in generale, le opere citate alla nota seguente. Sulle altre scuole di pensiero riguardo al diritto, da parte della Procura, di intentare azioni nel pubblico interesse civili, o amministrative, vedi più in dettaglio 龚怀军 - 宋健: “行政公益诉讼原告资格探析”, 中国商界, 2010年, 第8期, GONG HUIJUN e SONG JIAN: “Xingzheng gongyi susong yuangao zige tansuo” (Analisi riguardo al ruolo di attore nelle azioni nel pubblico interesse amministrative), Zhongguo Shangjie, n. 8, 2010, p. 304.

<sup>95</sup> 肖建国, XIAO JIANGUO, *op. cit.*, p. 241; 段厚省 - 郭宗才, DUAN HOU-SHENG e GUO ZONGCAI, *op. cit.*, *ibid.*; 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>96</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 renmin gongheguo minshi 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>97</sup> Vedi articolo 15, Legge di procedura civile della Repubblica Popolare Cinese

Già da una superficiale lettura di tali articoli appare piuttosto evidente come, in realtà, nessuno di essi riconosca, alla Procura, un diritto autonomo ad agire per la difesa dell'interesse pubblico in materia civile, del tipo di quello affermato invece, in ambito penale, dalla Legge Organica delle Procure, o dalla Legge di Procedura Penale<sup>98</sup>.

In base all'articolo 15 della Legge di Procedura Civile, infatti, perché tale organo possa intervenire è necessario che l'azione sia già stata intentata da soggetti direttamente colpiti dall'evento dannoso, mentre, come abbiamo visto, l'articolo 14 si limita a ribadire – estendendolo all'ambito processualciviltistico – il ruolo di “supervisione della legge” attribuito alle Procure dalla Costituzione<sup>99</sup>.

Si tratta di un ruolo (e di una previsione costituzionale) costantemente richiamati, dagli studiosi che difendono la legittimità delle cause in difesa del “*gonggong liyi*” intraprese dalle procure a partire dagli anni '90<sup>100</sup>; un ruolo e una previsione dei quali, tuttavia, com'è stato evidenziato da alcuni autori, il diritto di azione nella cause civili non può essere considerato il naturale corollario.

Per usare le parole utilizzate da Duan Housheng e Guo Zongcai:

*“Portare avanti la supervisione nel processo civile significa controllare la correttezza e la conformità, rispetto alla legge, degli atti compiuti*

(中华人民共和国民事诉讼法, *Zhonghua renmin gongheguo minsbi susong fa*, del 1991 (emendata nel 2007), mia traduzione, Il testo originale dell'articolo è il seguente: 第十五条【支持起诉】: 机关、社会团体、企业事业单位对损害国家、集体或者个人民事权益的行为, 可以支持受损害的单位或者个人向人民法院起诉。

<sup>98</sup> Vedi Legge Organica delle Procure del Popolo della Repubblica Popolare Cinese (中华人民共和国人民检察院组织法, *Zhongguo renmin gongheguo jianchayuan zuzhi fa*, del 1983, articolo 5 punto (4), e Legge di Procedura Penale (“中华人民共和国刑事诉讼法”, *Zhongguo renmin gongheguo xingshi susong fa*), del 1996, art. 3 e ss. Si noti, inoltre, che l'articolo 77, comma 2, della Legge di procedura penale prevede la possibilità, per la Procura, di intentare azione civile incidentale all'interno di un processo penale già in corso, qualora l'imputato, nel compimento dell'atto criminale, abbia causato perdite alla proprietà statale, o a quella collettiva. Sull'argomento, vedi 李庆丰: “我国民事公益诉讼制度的构建”, *中国市场*, 2010年第39期总(第598期), LI QINGFENG, “Woguo minshi gongyi susong zhidu de jiégou” (la struttura del sistema di azioni nel pubblico interesse in Cina), *Zhongguo shichang*, n. 39, 2010 (n. tot. 598), p. 149.

<sup>99</sup> Vedi Costituzione della Repubblica Popolare Cinese (中华人民共和国宪法, *Zhongguo renmin gongheguo xianfa*), art. 129, secondo il quale: “Le Procure del Popolo sono gli organi statali di supervisione della legalità” (mia traduzione). Il testo originale dell'articolo è il seguente: 第一百二十九条: 中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。La stessa previsione, ripresa in termini letterali, è contenuta, ovviamente, nella Legge Organica delle Procure del Popolo della Repubblica Popolare Cinese, citata *supra*, all'art. 1.

<sup>100</sup> Vedi *supra*, in questo paragrafo.

dalle corti nell'esercizio della funzione giudiziale, mentre intentare cause civili significa avvalersi del diritto di azione. Poiché avvalersi del diritto di azione (起诉, *qisu*) è cosa ben diversa dal presentare ricorso contro un giudizio (抗诉, *kangsu*), intentare cause civili non può essere fatto rientrare nell'esercizio del ruolo di supervisione attribuito alle Procure del Popolo<sup>101</sup>.

Proprio l'estrema debolezza delle basi giuridiche su cui si fondava l'intervento delle procure in ambito civile – unita, ovviamente, alle caratteristiche strutturali del sistema in cui tali organi erano (e sono) inseriti<sup>102</sup> – doveva rendere necessarie le consultazioni preventive che, da Fangcheng in poi, avrebbero caratterizzato le “*gongyi susong*” promosse da tali organi.

In mancanza di una previsione legislativa esplicita, infatti – e anche a causa dell'atteggiamento ambiguo in quegli anni adottato, in generale, dalla Corte Suprema del Popolo nei confronti delle “azioni nel pubblico interesse”<sup>103</sup> – la valutazione sull'opportunità di accettare i casi presentati dalle procure era rimessa, pressoché totalmente, alla discrezionalità del tribunale competente; non stupisce, dunque, che tale valutazione divenisse oggetto di trattative *ad hoc*, atte a verificare quale fosse la disposizione della corte adita – e degli organi, giudiziari e politici, ad essa (e alla procura) gerarchicamente sovraordinati<sup>104</sup> – nei confronti della violazione dell'interesse generale a cui, di volta in volta, si intendeva porre rimedio.

La situazione era, tuttavia, destinata a mutare a partire dal 2006,

<sup>101</sup> 厚省 - 郭宗才, DUAN HOUSHENG e GUO ZONGCAI, *op. cit.*, p. 841.

<sup>102</sup> Vedi *infra*, paragrafo 3.3.

<sup>103</sup> 肖建国, XIAO JIANGUO, *op. cit.*, p. 341.

<sup>104</sup> Com'è noto, infatti, le Procure del Popolo cinesi sono inserite nello stesso sistema di “doppia dipendenza” che caratterizza le Corti della Repubblica Popolare: esse dipendono, dunque, tanto dalle Procure del Popolo di grado superiore (cosiddetta “dipendenza verticale”), quanto dall'organo rappresentativo di pari livello (cosiddetta “dipendenza orizzontale”). Sull'argomento, vedi, brevemente: G. AJANI, A. SERAFINO e M. TIMOTEO, “Diritto dell'Asia Orientale”, citato, p. 440 e ss. È interessante notare come, nel regolare tale aspetto, il legislatore cinese si sia, fin dalla fondazione della Repubblica Popolare, discostato dal modello preso a riferimento, la Prokuratura sovietica; tale organo, infatti – per espressa volontà dello stesso Lenin, che aveva ritenuto, in questo modo, di garantirne maggiormente l'indipendenza – rispondeva, esclusivamente, al Soviet Supremo dell'URSS. Sulla struttura della Prokuratura sovietica, vedi, più in dettaglio, GORDON B. SMITH, “The Soviet Procuracy and the Supervision of Administration”, *Alphen aan den Rijn, Sijthoff and Noordhoff*, 1978, p. 13 e ss; 仇超: “论检察机关提起民事公益诉讼的理论基础”, *法制与社会* 010年8月(中), CHOU CHAO: “Lun jiancha jiguan qiti minshi gongyi susong de lilun jichu” (Base teorica delle azioni nel pubblico interesse civili intente dalla procura), *Fazhi yu shehui*, agosto 2010.

con l'irrigidirsi delle posizioni del governo rispetto alle “azioni nel pubblico interesse”.

Pochi mesi dopo il lancio della prima campagna “per una *Rule of Law* socialista<sup>105</sup>, la CSP doveva, infatti, finalmente chiarire la sua posizione riguardo alle *gongyi susong*, invitando le corti cinesi:

*“a considerare inaccettabili dal punto di vista giuridico le azioni civili presentate dalle Procure del popolo”<sup>106</sup>,*

mentre, nello stesso periodo, anche la Procura Suprema del Popolo ritornava sui suoi passi:

*“richiedendo a gran voce alle Procure del Popolo di interrompere gli esperimenti di pubblica accusa civile a livello locale”<sup>107</sup>.*

Il venir meno dell'appoggio dei due supremi organi giudiziari (i cosiddetti “*lianggao*”, *lianggao*, lett.: “due vertici”) non poteva che portare a una sostanziale diminuzione delle “azioni nel pubblico interesse” intentate dalla Procura.

Non stupisce, dunque, che, già nel corso dell'anno successivo, in un articolo mirante a identificare il modello di “azioni nel pubblico interesse” più adatto al sistema cinese, Liang Yuchao notasse che:

*“nell'attuale situazione del nostro Paese, la stragrande maggioranza degli organi della Procura non considera la protezione del pubblico*

<sup>105</sup> Sull'argomento, vedi *supra*, capitolo secondo, nota 175.

<sup>106</sup> Si veda, in proposito, il discorso pronunciato, nel novembre 2006, dal vice presidente della Corte Suprema del Popolo, Su Zelin, al “Seminario sull'attività di giudizio e l'accettazione dei casi da parte dei tribunali di tutto il Paese”, e pubblicato sulla rivista delle corti cinesi: 苏泽林: “关于立案审判专业化的若干问题”, 人民法院报, 2006年11月30日, SU ZELIN, “Guanyu li'an shenpan zhuanyehua de ruogan wenti” (alcune questioni riguardanti la professionalizzazione dei giudizi e dell'accettazione dei casi), Renmin fayuanbao, 30 novembre 2006. È interessante notare come, al contrario, la stessa Corte Suprema, più o meno nello stesso periodo, abbia riconosciuto il diritto di intentare azioni nell'interesse pubblico ai governi locali, attraverso la pubblicazione di un caso-modello: si tratta, nello specifico, della causa intentata dai governi locali di quattro villaggi, abitati da minoranze He, contro un centro commerciale di Pechino, colpevole di aver violato il diritto di autore relativo ad opere d'arte popolare. Il tribunale di secondo grado ha riconosciuto – sulla base dell'articolo 38 della “Legge sulle autonomie nazionali regionali” – il diritto di azione ai governi delle minoranze nei casi di violazione dei diritti e degli interessi della minoranza nel suo complesso che occorrono al di fuori del loro territorio di competenza. Sull'argomento, vedi più in dettaglio XIAO JIANGUO, *op. cit.*, p. 441.

<sup>107</sup> 肖建国, XIAO JIANGUO, *op. cit.*, p. 341.

*interesse, e la promozione delle azioni nel pubblico interesse, tra i doveri collegati al suo lavoro*<sup>108</sup>.

È bene, tuttavia, ricordare, che – a dispetto della loro rilevanza – gli sviluppi sopra descritti non hanno portato alla completa scomparsa delle cosiddette “*jianchayuan gongyi susong*”, nè sono valsi a a modificarne l’esito.

Non solo, infatti, ancora oggi, in particolar modo in ambito ambientale (settore in cui, come abbiamo visto, la partecipazione delle procure alle azioni civili è auspicata, addirittura, da una risoluzione del governo centrale<sup>109</sup>) un ristretto numero di procure persevera:

*“coraggiosamente nel prendere l’iniziativa (lett.: essere il primo uomo a mangiare il granchio), portando avanti in modo pionieristico la pubblica accusa civile*<sup>110</sup>;

<sup>108</sup> 梁玉超, “民事公益诉讼模式的选择”, 法学2007年, 第6期, LIANG YUCHAO, “Minshi gongyi susong moshi de xuanze” (La scelta del modello delle azioni nel pubblico interesse civili), Faxue, n. 6, 2007, p. 401. È interessante esaminare le ragioni addotte, in questo articolo, dall’autore per giustificare la propria posizione, contraria al fatto che la tutela giudiziale del pubblico interesse sia lasciata, esclusivamente, nelle mani delle procure, e favorevole, invece, alle azioni nel pubblico interesse intentate dai cittadini. Liang, infatti, riconosce che, nel breve termine, le *gongyi susong* intentate dalla procura possano raggiungere l’obiettivo di tutelare l’interesse nazionale e quello pubblico sociale, facendo sì che la Procura adempia alla sua funzione di supervisione della legge; tuttavia, egli nota, tali azioni dal punto di vista dello stretto diritto, sono illegittime. Dal momento che la procura è un organo giudiziale, ogni atto da essa compiuto deve essere espressamente previsto dalla legge; è opportuno, dunque, che – almeno fino a quando tali azioni non saranno disciplinate legislativamente – le procure non intraprendano *gongyi susong*, e lascino questo onere ai cittadini, le azioni dei quali sono soggette a minori limiti e divieti. Sull’argomento, vedi più in dettaglio 梁玉超, LIANG YUCHAO, *op. cit.*, *ibid.*

<sup>109</sup> Vedi *supra*, in questo paragrafo. Si noti che il contenuto di tale risoluzione è stato recepito, a livello locale, da diversi regolamenti (tra questi il “Regolamento della città di Guiyang per la promozione della costruzione di una cultura ecologista” (贵阳市促进生态文明建设条例, *Guiyang shi cujin shengtai wenming jianshe tiaoli*), i “Suggerimenti attuativi riguardo alla promozione vigorosa di azioni nel pubblico interesse ambientali e alla spinta alla costruzione di una cultura ecologista” (“关于大力推进环境公益诉讼促进生态文明建设的实施意见”, *Guanyu dali tuijin huanjing gongyi susong shi cujin shengtai wenming jianshe de shishi yijian*), emanati dal Tribunale popolare intermedio della stessa città, e il “Regolamento provvisorio relativo alla gestione dei casi di azioni nel pubblico interesse ambientali” (“关于办理环境民事公益诉讼案件的试行规定”, *Guanyu banli huanjing gongyi susong anjian de shixing guiding*), emanato congiuntamente dal Tribunale popolare intermedio e dalla Procura della città di Wuxi), i quali attribuiscono alle procure popolari il diritto di agire in giudizio per la difesa del pubblico interesse, in caso di danno all’ambiente. Vedi 雷智仙, LEI ZHIXIAN, *op. cit.*, p. 322.

<sup>110</sup> *Ibid.*

ma le “*jiancha gongyi susong*” continuano a rappresentare, in Cina, le uniche (o quasi) azioni nel pubblico interesse vittoriose, dal punto di vista processuale<sup>111</sup>.

Le ragioni di ciò sono evidenti: nulla vieta, infatti, che, per aggirare i nuovi ostacoli (politici) posti dal sistema alla rivendicazione giudiziaria dell'interesse pubblico, e convincere le corti dell'utilità sociale del caso presentato, le procure si avvalgano degli stessi strumenti da esse utilizzati, in passato, per superare i limiti legislativi alla loro azione<sup>112</sup>.

Alludiamo, in particolare, al meccanismo delle consultazioni/ricieste agli organi superiori/contatti informali entrato in gioco a Fangcheng<sup>113</sup>; meccanismo che, com'è noto, costituisce la modalità tipica con cui le istituzioni della RPC si rapportano tra di loro<sup>114</sup>, e del quale le procure – non è neppure il caso di precisarlo – hanno potuto (e possono) approfittare, in qualità di membri dell'apparato statale cinese.

Se, dunque, negli ultimi anni, ottenere l'iscrizione di un caso al registro è divenuto, anche per questi organi, più difficoltoso, una volta superato tale scoglio l'esito del processo continua ad essere il medesimo: il pieno riconoscimento, da parte del tribunale, delle richieste della Procura.

Come evidenzia ancora Liang Yuchao, in presenza di “azioni nel pubblico interesse delle Procure”, ora come un tempo:

*“le corti, in definitiva, già accettando il caso emettono la sentenza”*<sup>115</sup>.

Lo stesso discorso, com'è ovvio, non vale per le cause intentate dai comuni *gongyi lüshi*: anche nei (rari) casi in cui esse danno avvio ad un processo, difficilmente, infatti, questo si conclude con una vittoria dell'attore.

Basta pensare a quanto accaduto a Qiu Jiandong, l'operatore del diritto considerato il “fondatore delle azioni nel pubblico interesse

<sup>111</sup> Gli autori e gli attivisti cinesi sono concordi, sul punto. Sull'argomento, vedi per tutti 张艳蕊, “民事公益诉讼与公共利益保护”, ZHANG YANRUI, “Minshi gongyi susong yu gonggongliyi baohu” (Azioni nel pubblico interesse civili e protezione del pubblico interesse), citato, p. 79.

<sup>112</sup> *Ibid.*

<sup>113</sup> Vedi *supra*, in questo paragrafo.

<sup>114</sup> Sull'argomento, vedi più in dettaglio HUANG JINRONG, “Pursuing Public Interest Through Legal Aid: An Observation on Law Advocacy Movement in China”, paper presentato alla “International Conference on the Protection and Promotion of Human Rights Through Provision of Legal Services: Best Practice from Africa, Asia and Eastern Europe, tenutasi a Kiev (Ucraina), il 26-30 marzo 2007 (non pubblicata).

<sup>115</sup> 梁玉超, LIANG YUCHAO, *op. cit.*, p. 401.

cinesi”<sup>116</sup>, per rendersene conto: delle ventidue “azioni nel pubblico interesse” da egli intentate in oltre dieci anni di attività, solo quattro hanno avuto successo, e posto termine agli abusi perpetrati da imprese operanti in regime di monopolio<sup>117</sup>.

Quello di Qiu non rappresenta, ovviamente, un caso isolato: secondo uno studio condotto dall’Accademia di Scienze Sociali Cinese, la percentuale di successo delle *gongyi susong* giudicate dai tribunali della RPC nel periodo 2000-2006 non ha superato il 17,5 per cento, e ciò anche annoverando, tra gli esiti positivi, le cause terminate attraverso mediazione, e quelle in cui le richieste dell’attore sono state solo parzialmente accolte dalla corte<sup>118</sup>.

Un risultato modesto – in particolare considerato che, come dicevamo poco sopra, la maggior parte delle *gongyi susong* proposte non arriva neppure ad essere istruita – e che dà la misura dell’ostilità strutturale del sistema giuridico cinese all’affermazione del nostro istituto.

Anche se, come vedremo, e come ama ripetere uno degli oggi più noti “avvocati nel pubblico interesse” cinesi, Hao Jinsong:

“perdere una causa è una buona cosa”<sup>119</sup>,

nel senso – riconosciuto da numerosi autori occidentali – che il valore di una *public interest litigation* non si misura tanto sulla base del successo in corte, quanto in relazione alla sua capacità di introdurre mutamenti sociali (il cosiddetto “*systemic impact*”)<sup>120</sup> – la vittoria in

<sup>116</sup> 陈虹宇, CHEN HONGYU, *op. cit.*, p. 12. Su Qiu Jiandong, e su quella che viene considerata la prima *gongyi susong*, vedi *supra*, paragrafo 2.1.

<sup>117</sup> 梁玉超, LIANG YUCHAO, *op. cit.*, p. 401.

<sup>118</sup> 黄金荣: “一场方兴未艾的法律运动 - 对当代中国实践的观察与评论”, 载黄金荣 (执行主编), “公益诉讼 (第一辑)”, 北京, 中国检察出版社, 2006年, HUANG JINRONG, “Yi zhang fanxingwei'ai de falü yundong – Dui dangdai Zhongguo shijian de guan cha yu pinglun” (Un movimento giuridico emergente – Analisi e commento della pratica di “Public Interest Law” in Cina), zai (in): Huang Jinrong (zhixing zhubian): “Gongyi susong (diyiji)” (Azioni nel pubblico interesse – terzo volume), Beijing, Zhongguo Jiancha Chubanshe, 2006, p. 148.

<sup>119</sup> 郝劲松: “败诉也是好事”, 中国经济周刊, 2006年, 第48期. HAO JINSONG, “Baisu ye shi haoshi”, Zhongguo jingji zhouban, n. 48, 2006. Riguardo a Hao Jinsong, e al suo stile di “avvocatura per la legalità” vedi, più in dettaglio, *infra*, capitolo seguente.

<sup>120</sup> SIRI GLOPPEN, “Public interest litigation, Social Rights and Social Policy”, Arusha Conference, “New Frontiers of Social Policy”, Dec. 12-15, 2005, disponibile su <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/Gloppen.rev.3.pdf> (visto l’ultima volta il 31/03/2010). Si noti che, nella copia elettronica, le pagine non sono numerate; per tale ragione, i riferimenti a tale opera non recheranno il numero di pagina corrispondente. Sull’argomento, vedi an-

giudizio resta, per gli attivisti cinesi, come per quelli di ogni altro Paese del mondo, un tema centrale, e il problema fondamentale con cui, ogni giorno, essi debbono confrontarsi.

Ma per quale ragione è tanto difficile, per i *gongyi lüshi*, ottenere una vittoria in giudizio? In che cosa consistono, in concreto, gli ostacoli “strutturali” a cui abbiamo fatto ripetutamente cenno?

### 3. *Gli ostacoli strutturali al successo in corte delle “azioni nel pubblico interesse”*

Randal Peerenboom, nell'introduzione a una raccolta di saggi dedicata all'indipendenza del potere giudiziario nella Repubblica Popolare, nota come esistano, all'interno dell'ordinamento cinese, un certo numero di leggi, regolamenti e prassi che limitano l'accesso alla giustizia, e rendono inefficienti i (seppur presenti) canali di *legal aid*<sup>121</sup>.

Tra questi, egli annovera le norme che impongono alle parti, in determinati casi, di esaurire i rimedi amministrativi prima di rivolgersi alle corti, a dispetto della regola generale che attribuisce, invece, ai cittadini, libera scelta tra le due opzioni<sup>122</sup>; il principio, stabilito dalla Legge sulle controversie amministrative, per cui non è consentito impugnare atti governativi astratti, ma solo atti o decisioni amministrative concrete<sup>123</sup>, che riguardino ambiti rigorosamente stabiliti dalla legge<sup>124</sup>; le restrizioni poste alla creazione di ONG<sup>125</sup>, e quelle relative alla concessione di permessi per dimostrazioni o cortei pub-

che LU YIYI, “Public Interest and Political Activism in China”, International Centre for Human Rights and Democratic Development, 2008, in [http://www.ddrd.ca/site/\\_PDF/publications/demDev/Litigations%20China%204.pdf](http://www.ddrd.ca/site/_PDF/publications/demDev/Litigations%20China%204.pdf) (visto l'ultima volta il 2/04/2010), p. 15.

<sup>121</sup> RANDAL PEERNEBOOM, “Introduction”, in Randal Peerenboom (ed.), “Judicial Independence in China”, «Judicial Independence in China: Lessons for Global Rule of Law Promotion», New York, Cambridge University Press, 2010, p. 14 e ss.

<sup>122</sup> *Ibid.*

<sup>123</sup> Vedi articolo 2, Legge sulle controversie amministrative della Repubblica Popolare Cinese (中华人民共和国行政诉讼法, *Zhonghua renmin gongheguo xingzheng susong fa*). Sull'argomento, vedi anche KEVIN J. O'BRIEN e LI LIANJIANG, “Suing the Local State: Administrative Litigation in Rural China”, in N.J. DIAMANT, S.B. LUBMAN e K.J. O'BRIEN, «Engaging the Law in China. State, Society and Possibility for Justice», citato, p. 35.

<sup>124</sup> *Ibid.* Vedi articolo 11, Legge sulle controversie amministrative della Repubblica Popolare Cinese, che prevede 8 tipi di atti amministrativi per sindacare la liceità dei quali è possibile ricorrere in giudizio, e specifica che, al di fuori di questi casi (tutti relativi a diritti personali, o di proprietà), il ricorso ai tribunali è possibile, solo se specificamente previsto da una legge o da un regolamento.

<sup>125</sup> Sull'argomento, vedi *supra*, capitolo terzo, nota 487.

blici<sup>126</sup>; le limitazioni dell’accesso a informazioni e documenti governativi<sup>127</sup>, ancora presenti nonostante l’emanazione, nel 2008, del “Regolamento sull’accesso pubblico alle informazioni governative della Repubblica Popolare Cinese” (中华人民共和国政府信息公开条例, *Zhonghua renmin gongheguo zhengfu xinxi gongkai tiaolie*)<sup>128</sup>; la mancanza di una Corte Costituzionale, o di un organo che abbia potere di “*judicial review*”<sup>129</sup>; la rigidità, infine, delle regole sul diritto di azione, e l’estrema riluttanza delle corti ad accettare azioni collettive<sup>130</sup>.

Anche se molti degli elementi sopra menzionati hanno avuto una parte nel condizionare la recezione delle *public interest litigation* in Cina, impedendo – insieme, ovviamente, al differente ruolo attribuito alle corti in USA, e nella RPC – che in tale Paese si affermasse il modello classico di *pil*, è, soprattutto, alle ultime due caratteristiche citate che può essere ascritto, in modo diretto, il basso tasso di vittorie in giudizio registrato dalle *gongyi susong*.

Come mostra l’analisi empirica (e confermano, in modo unanime, accademici e pratici del diritto)<sup>131</sup>, infatti, nella Repubblica Popolare Cinese la sconfitta dell’attore, nelle controversie che coinvolgono il pubblico interesse:

“non viene determinata tanto da problemi di diritto sostanziale, quanto da ragioni processuali”<sup>132</sup>.

Si tratta di un dato che non stupisce, e che si trova perfettamente in linea con i risultati delle ricerche condotte, sull’argomento, a livello internazionale.

Studi realizzati in chiave comparatistica hanno infatti dimostrato come, per rendere efficace la promozione, attraverso i processi, dei

<sup>126</sup> *Ibid.*

<sup>127</sup> *Ibid.*

<sup>128</sup> Vedi “Regolamento sull’accesso pubblico alle informazioni governative della Repubblica Popolare Cinese” (中华人民共和国政府信息公开条例, *Zhonghua renmin gongheguo zhengfu xinxi gongkai tiaolie*), adottato dal Consiglio di Stato il 17 gennaio 2007, promulgato il 4 maggio dello stesso anno, ed entrato in vigore il 1° maggio 2008.

<sup>129</sup> RANDAL PEERENBOOM, *op. ult. cit., ibid.*

<sup>130</sup> *Ibid.*

<sup>131</sup> Vedi *infra*, in questo paragrafo.

<sup>132</sup> 张艳蕊: “民事公益诉讼与公共利益保护”, ZHANG YANRUI, “Minshi gongyi susong yu gonggongliyi baohu” (Azioni nel pubblico interesse civili e protezione del pubblico interesse), citato, p. 79; sull’argomento, vedi anche, della stessa autrice, : “民事公益诉讼制度研究 – 兼论民事诉讼机能的扩大”, “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. 7; KEVIN O’BRIEN, LI LIANJIANG, *op. cit.*, p. 35.

diritti delle cittadini più deboli, e (soprattutto) per far sì che le cause intentate a questo scopo abbiano, in un dato sistema giuridico, esito positivo:

*“The legal basis for social rights in the country’s constitutional and legal framework is important, along with the status of public interest law. But what emerge from comparative evidence as the most important for voicing of claims by marginalized group are certain aspects of legal procedure”*<sup>133</sup>.

Secondo Siri Gloppen – autore dell’articolo da cui è tratto il brano citato, e nel quale, sia notato per inciso, l’esperienza cinese non viene presa in considerazione – il più importante di tali aspetti sarebbe rappresentato proprio dai criteri in base ai quali viene attribuito il diritto di agire in giudizio. Non a caso, una delle caratteristiche principali dei sistemi giuridici in cui le corti hanno assunto un ruolo fondamentale per lo sviluppo dei diritti sociali è proprio l’ampiezza con cui viene garantito il diritto di azione, e la previsione della possibilità di stare giudizio a nome di terzi concessa, in determinati casi, a gruppi o individui<sup>134</sup>.

In particolare, è l’esperienza dell’India a mostrare come la modificazione di alcune regole processuali possa riflettersi, in modo diretto, sullo sviluppo delle *public interest litigation*. La creazione, da parte della Corte Suprema indiana, a partire dagli anni ’80, di un canale di accesso diretto, semplice ed economico (la cosiddetta “*epistolary jurisdiction*”) nei casi riguardanti gli interessi e i diritti delle classi più disagiate della popolazione, unita all’introduzione di procedure specifiche, di tipo non-accusatorio (in particolare per quanto riguarda il reperimento delle prove) e soprattutto – come dicevamo – l’allentamento delle rigide regole relative al diritto di azione hanno, infatti, portato in quel Paese a una crescita esponenziale delle azioni in nome dei gruppi emarginati<sup>135</sup>.

Un altro aspetto processuale fondamentale, per il successo in corte delle “azioni nel pubblico interesse”, sarebbe poi, ancora secondo

<sup>133</sup> SIRI GLOPPEN, *op. cit.*, mia sottolineatura.

<sup>134</sup> *Ibid.* L’affermazione riportata nel testo è confermata anche dall’esperienza di Taiwan, dove la possibilità di intentare “azioni dei cittadini” in caso di danni all’ambiente – prevista a partire dagli ultimi anni, grazie agli emendamenti alle principali leggi in materia ambientale – ha portato alla crescita esponenziale delle “azioni nel pubblico interesse” amministrative. Vedi CHANG WEN - CHEN, *op. cit.*, p. 153.

<sup>135</sup> *Ibid.* Sul caso dell’India, e sulla disciplina del diritto di azione in Inghilterra, USA, Sud Africa, Canada e Australia vedi, più in dettaglio DAVID FELDMAN, “Public Interest Litigation and Constitutional Theory in Comparative Perspective”, 55 *The Modern Law Review* 44, 1992, p. 51 e ss.

Gloppen, costituito dalla possibilità, prevista dal sistema, di intentare azioni di gruppo.

Tale affermazione non sottintende, ovviamente, alcuna analogia tra *public interest litigation* e azioni collettive, nè implica che l'interesse generale debba per forza, e in ogni caso, coincidere con l'interesse di un determinato insieme di individui<sup>136</sup>; essa deriva, piuttosto, dalla constatazione del fatto che – come già notava Cappelletti, alla fine degli anni '70 – il raggruppamento, all'interno di un'unica causa, delle pretese di più soggetti rappresenta, da sempre, il metodo più efficiente (oltre che il più efficace) di tutela degli interessi diffusi<sup>137</sup>.

A dimostrazione di ciò può essere citato non solo il caso degli Stati Uniti – “patria” delle *class action*, oltre che delle *pil*, e Paese in cui molte *public interest litigation* hanno assunto tale forma<sup>138</sup> – ma anche quello di sistemi in cui, fino a tempi piuttosto recenti, questo istituto era sconosciuto: Gargarella, Domingo e Roux evidenziano, infatti, come proprio l'introduzione delle *class action* abbia favorito, in particolare in America Latina:

“the pursuit of social justice through the use of the court”<sup>139</sup>.

Gli elementi sopra citati costituiscono il cuore di quella che – nello schema utilizzato da Siri Gloppen per disaggregare il “*litigation process*”, alla ricerca dei fattori-chiave per il successo giudiziale delle azioni nel pubblico interesse – viene definita la “*marginalized group voice*”: l'insieme, cioè, dei fattori che consentono, ai gruppi emarginati, di trasformare le loro aspirazioni di giustizia in pretese giuridiche, riconosciute dall'ordinamento.

<sup>136</sup> Sulle differenze tra *public interest litigation* e azioni collettive vedi, in generale: 杨严炎, “论公益诉讼与群体诉讼的关系”, 政治与法律 2010 年第9 期, YANG YANYAN, “Lun gongyi susong yu qunti susong de guanxi”, Zhenzhi yu falü, n. 9, 2010, e più in dettaglio: DAVID FELDMAN, “Public Interest Litigation and Constitutional Theory in Comparative Perspective”, 55 The Modern Law Review 44, 1992, p. 55; MAURO CAPPELLETTI, “Governmental and Private Advocates for the Public Interest in Civil Litigation: A Comparative Study”, in MARIO CAPPELLETTI e BRYANT GARTH (eds.), “Access to Justice”, Vol. II, Milano, Giuffrè, 1978, p. 832; 肖建国, XIAO JIANGUO, *op. cit.*, p. 131.

<sup>137</sup> MAURO CAPPELLETTI e BRYANTH GARTH, “Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective – A General Report”, in Mario MAURO CAPPELLETTI e BRYANTH GARTH (eds.), «Access to Justice», vol. I, Milano, Giuffrè, 1978, p. 19.

<sup>138</sup> Sull'argomento vedi più in dettaglio *supra*, capitolo secondo.

<sup>139</sup> ROBERTO GARGARELLA, PILAR DOMINGO e THEUNIS ROUX (eds.), “Courts and Social Transformation in New Democracies: An Institutional Voice for the Poor?”, Aldershot, Ashgate Publishing, 2006.

È questo, com'è evidente, uno degli aspetti di maggior peso, nella determinazione degli esiti giudiziari di una *public interest litigation*, perché capace di incidere, in modo decisivo, sulla possibilità che i tribunali accettino i casi relativi ai diritti sociali.

Tuttavia, il fatto, che, nell'ordinamento di un determinato Paese, esistano basi giuridiche che consentono di agire in giudizio per la difesa del pubblico interesse non implica, *tout-court*, che le corti di quel Paese affermino la propria giurisdizione rispetto a tali casi, né – a maggior ragione – garantisce che esse, una volta istruito il processo, siano disposte ad accogliere le richieste dell'attore<sup>140</sup>.

In effetti, a determinare la risposta dei tribunali alle istanze sociali presentate dagli “avvocati nel pubblico interesse” concorrono altri due aspetti, non più tecnico-processuali ma di sistema. Ci riferiamo, in particolare, all'interpretazione data dai giudici al proprio ruolo, e alla loro capacità di attribuire effettività giuridica alla pretese degli emarginati<sup>141</sup>.

Si tratta di elementi a loro volta influenzati da numerosi fattori; tra questi, Gloppen considera di fondamentale importanza:

- a) la permeabilità del sistema giudiziario alle influenze esterne, in particolare a quelle politiche;
- b) la capacità professionale dei magistrati, la loro provenienza sociale, le risorse (infrastrutture, fondi, materiale giuridico) a cui hanno accesso, e la cultura giuridica in cui sono immersi;
- c) il valore attribuito ai precedenti, e alla giurisprudenza internazionale e comparata.

La correttezza dell'analisi di Gloppen, e la sua applicabilità al contesto cinese, è confermata, come dicevamo, dagli studi dedicati alle *gongyi susong*. È proprio, infatti, ai problemi legati all'attribuzione del diritto di azione, alle difficoltà nel proporre cause di gruppo e (più in generale) alle caratteristiche del sistema giudiziario della Repubblica Popolare che vengono imputati – tanto dalla dottrina (interna, e internazionale) quanto dagli avvocati<sup>142</sup> – gli insuccessi,

<sup>140</sup> A dimostrazione di ciò, si può citare, ancora una volta, l'esperienza dell'India, e quella, di segno opposto, del Malawi: nel primo caso, infatti, come abbiamo visto, il diritto dei cittadini di agire per la tutela dei diritti sociali, non esplicitamente previsto da alcuna norma, è stato ricavato dai giudici dall'interpretazione (estensiva) delle disposizioni costituzionali riguardanti il diritto alla vita e alla dignità; nel secondo, invece, proprio l'interpretazione restrittiva, da parte dei giudici, di norme costituzionali e legislative che, in teoria, avrebbero legittimato la presentazione di *public interest litigation*, ha portato al rifiuto o all'insuccesso giudiziale sistematico di tali azioni. SIRI GLOPPEN, *op. cit.* Sull'esperienza indiana, vedi *supra*, p.52, testo e note relative.

<sup>141</sup> SIRI GLOPPEN, *op. cit.*

<sup>142</sup> Sull'argomento, vedi, tra gli altri: LAUREN CARASIK, «Think Glocal, Act Glo-

dal punto di vista processuale, delle azioni a tutela del pubblico interesse.

È, pertanto, alla luce dello schema sopra sinteticamente descritto che, nei prossimi paragrafi, procederemo all’analisi dell’ordinamento cinese, per comprendere in cosa, concretamente, consistano gli ostacoli citati, e in che modo essi abbiano influenzato lo sviluppo delle azioni nel pubblico interesse in questo Paese. Ciò ci consentirà, inoltre, di introdurre alcune delle strategie elaborate, in questi anni, dai *gongyi liushi*, e di cui tratteremo più diffusamente nell’ultima parte di questo lavoro.

Iniziamo dunque, la nostra indagine, a partire dal primo degli elementi che Gloppen considera fondamentali, per dare “voce” ai diritti dei cittadini più deboli: la disciplina del diritto di azione.

### 3.1. Il problema del diritto di azione

Il problema dei criteri atti a stabilire chi, nel sistema giuridico cinese, sia legittimato a intentare una azione nel pubblico interesse civile o amministrativa, rappresenta, secondo la maggioranza degli autori, il “collo di bottiglia” (瓶颈, *pingjin*)<sup>143</sup>, l’impedimento principale all’ingresso delle *gongyi susong* nel canale giudiziario<sup>144</sup>, e una delle questioni su cui più urgentemente il legislatore è chiamato ad esprimersi, al fine di garantire una protezione effettiva al pubblico interesse<sup>145</sup>.

cal: the Praxis of Social Justice Lawyering in the Global Era», 15 Clinical L. Rev. 55 (2008), pp. 82- 83; CHINA LABOUR BULLETIN, «Public Interest Litigation in China: a New Force for Social Justice», Research Reports, 10 October 2007, punto 9, in *www.clb.org.hk* (visto l’ultima volta il 19/03/2010); TITI LIU, *op. cit.*, pp. 286-287; DONAL CLARKE, ultima *op. cit.*, p. 245 e ss.; HUANG JINRONG, *op. cit.* A questo elenco vanno aggiunti, ovviamente, gli autori indicati alle note relative dei paragrafi seguenti.

<sup>143</sup> 陈虹宇: “民事公益诉讼原告资格问题探讨”, 黔西南民族师范学院高等专科学校学报, 第1期, 2010年3月, CHEN HONGYU, “Minshi gongyi susong yuangao zige wenti tantao” (Analisi del problema del ruolo di attore nelle *public interest litigation* civili), Qianxi nan minzu schifa gaodeng zhuanke xuexiao xuebao, n. 1, marzo 2010, 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 YOUNBIN e CENG GUODONG, “Lun falü canyu gongyi susong” (Sulla partecipazione degli avvocati alle azioni nel pubblico interesse), Faxue, n. 1, 2006.

<sup>144</sup> 陈虹宇, CHEN HONGYU, *ibid.* Sull’argomento, con particolare riferimento alle azioni nel pubblico interesse amministrative, vedi: 龚怀军 - 宋健: “行政公益诉讼原告资格探析”, 中国商界, 2010年, 第8期, GONG HUAJUN e SONG JIAN, “Xingzheng gongyi susong yuangao zige tansuo” (Analisi riguardo al ruolo di attore nelle azioni nel pubblico interesse amministrative), Zhongguo Shangjie, n. 8, 2010, p. 303.

<sup>145</sup> 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 di attore nelle azioni nel pubblico interesse civili), Fazhi, n. tot. 299, agosto 2010, p. 86; 李庆丰:

Molti studiosi evidenziano infatti che – nonostante la Costituzione e le leggi cinesi ribadiscano, in più punti, il dovere, in capo agli organi dello Stato e ai cittadini, di tutelare (o di non danneggiare) l'interesse generale<sup>146</sup>, non esiste alcuna norma processuale, in vigore nella Repubblica Popolare, che preveda le modalità attraverso cui realizzare tale tutela<sup>147</sup>.

La mancanza, all'interno del sistema giuridico cinese, di una disciplina specifica per le *gongyi susong* fa sì che, a regolare cause aventi come obiettivo, per definizione, la difesa dell'interesse pubblico vengano chiamate disposizioni pensate, invece, per garantire la tutela degli interessi individuali: ci riferiamo, in particolare, alle disposizioni contenute nella Legge di Procedura Civile e nella Legge sulle controversie amministrative.

Per quanto riguarda, nello specifico, il diritto di azione, tali leggi stabiliscono, rispettivamente, che:

*“L'attore deve essere un cittadino, una persona giuridica o un'organizzazione avente interesse diretto (直接利害关系, zhijie lihai guanxi) nella causa”*<sup>148</sup>

e che:

*“L'attore deve essere un cittadino, una persona giuridica o qualsiasi*

“我国民事公益诉讼制度的构建”, 中国市场, 2010 年第39 期 (第598期), LI QINGFENG, “Woguo minshi gongyi susong zhidu de jiegou” (la struttura del sistema di azioni nel pubblico interesse in Cina), Zhongguo shichang, n. 39, 2010 (n. tot. 598), p. 150.

<sup>146</sup> È interessante notare come, nonostante il richiamo all'interesse pubblico sia frequentissimo all'interno delle leggi cinesi (come in quelle di ogni altro ordinamento), le norme che, abitualmente, vengono citate ad esempio in questi casi siano quelle che disciplinano gli ambiti in cui più spesso gli “avvocati nel pubblico interesse” si trovano ad agire, come la Legge per la protezione e gli interessi dei consumatori (消费者权益保护法, *Xiaofeizhe quanyi baohu fa*, art. 6), la Legge contro la concorrenza sleale (反不正当竞争法, *Fan bu zhengdang jingzheng fa*, art. 4), la Legge per la protezione dell'ambiente (环境保护法, *Huanjing baohu fa*, art. 6), o – addirittura – i Principi Generali del diritto civile (民法通则, *Minfa tongze*, art. 7). Sull'argomento, vedi più in dettaglio 张记磊: 论完善我国公益诉讼原告资格, 云南大学学报法学版, 2010年9月, 第23卷, 第5期, ZHANG JILEI, “Lun wanshan woguo gongyi susong yuangao zige”, Yunnan daxue xuebao faxueban, vol. 23, n. 5, sett. 2010.

<sup>147</sup> 陈虹宇, Chen Hongyu, pp. 11-12; CHEN LIN, 陈玲, *op. cit.*, p. 86.

<sup>148</sup> Art. 108, punto (1), Legge di procedura Civile della Repubblica Popolare Cinese. Sulla disciplina della fase introduttiva del processo (presentazione della domanda, e accettazione da parte della corte) vedi nel dettaglio 张卫平, 民事诉讼法北京法律出版社, 2007年, ZHANG WEIPING, “Minshi susongfa” (Procedura Civile), Beijing, Falü chubanshe, 2007, p. 270 e ss.

*altra organizzazione che ritenga che un atto amministrativo concreto abbia violato un suo diritto o interesse legittimo*<sup>149</sup>.

L'attribuzione della legittimazione ad agire soltanto a coloro i quali si affermano titolari del diritto che fanno valere (gli “*Hohfeldian plaintiffs*”, secondo la nota definizione di Louis Jaffe<sup>150</sup>) non rappresenta, certo, una peculiarità cinese.

Tale orientamento è, infatti, tradizionalmente presente, nella legislazione processuale dei Paesi moderni, ed obbedisce ad un fondamentale criterio di politica legislativa:

*“L'attribuzione ai singoli della disponibilità esclusiva dei loro diritti, e conseguentemente della disponibilità esclusiva della loro tutela giurisdizionale”*<sup>151</sup>.

Ma se l'impiego del cosiddetto criterio della “coincidenza soggettiva attiva”<sup>152</sup> appare ragionevole quando sia in gioco la protezione degli interessi individuali, esso mostra tutti i suoi limiti nel momento in cui si tratti di difendere diritti di titolarità incerta, quali sono, ad esempio, gli interessi diffusi<sup>153</sup>.

Per tale ragione, come abbiamo già evidenziato<sup>154</sup>, non solo negli Stati Uniti, o in India, ma anche in ordinamenti che, come quello italiano, appartengono alla tradizione di Civil Law, sono stati introdotti, negli ultimi anni, temperamenti al criterio in esame, prevedendo – in determinati casi, rigorosamente stabiliti dalla legge – la possibilità, in capo ad alcuni soggetti, di far valere in nome proprio diritti altrui<sup>155</sup>.

L'ordinamento cinese, al contrario, è rimasto, fino ad oggi, prati-

<sup>149</sup> Art. 41, punto (1), Legge sulle controversie amministrative della Repubblica Popolare Cinese.

<sup>150</sup> Cioè un soggetto il quale, attraverso un'azione, “*is seeking a determination that he has a right, a privilege, an immunity or a power*”. LOUIS L.-JAFFE, «The Citizen as Litigant in Public Actions: The Non-Hohfeldian or Ideological Plaintiff», 116 U. Pa. L. Rev. 1033, April 1968, p. 1033.

<sup>151</sup> CRISANTO MANDRIOLI, *Diritto Processuale Civile. I: Nozioni introduttive e disposizioni generali*, Torino, Giappichelli Editore, 2002, pp. 53-54.

<sup>152</sup> Su questa nozione, vedi Crisanto Mandrioli, *op. cit.*, p. 53.

<sup>153</sup> Sugli problema della tutela degli interessi diffusi vedi *supra*, capitolo secondo, paragrafo 1, e *infra*, nel testo.

<sup>154</sup> Vedi *supra*, capitolo secondo, paragrafo 1.

<sup>155</sup> Sui casi di legittimazione straordinaria previsti dall'ordinamento italiano vedi CRISANTO MANDRIOLI, *op. cit.*, p. 55. Per una (sintetica) analisi sulla introduzione, nel sistema giuridico italiano, di un istituto simile alla *class action*, vedi: LAURA FRATA, “Class actions” e “azioni collettive risarcitorie”: un primo confronto”, *Danno e responsabilità*, n. 5/2008.

camente insensibile a questi sviluppi: oltre, infatti, al già citato articolo 15 della “Legge di procedura civile” – spesso utilizzato dalle Procure per assistere in giudizio, con azioni cosiddette “adesive” (支持起诉, *zhichi qisu*)<sup>156</sup> consumatori, lavoratori licenziati ingiustamente e *minggong*<sup>157</sup>, ma che comunque, è bene ricordare, non stabilisce alcuna legittimazione straordinaria all’azione<sup>158</sup> – ben poche norme consentono il ricorso al tribunale da parte di soggetti diversi dal titolare del diritto violato.

Si tratta, in particolare, de:

- 1) l’articolo 7 dell’Interpretazione n° 1 su alcune questioni riguardanti l’applicazione della “Legge sul Matrimonio della Repubblica Popolare Cinese” della Suprema Corte del Popolo (最高人民法院关于适用中华人民共和国婚姻法若干问题的解释, *Zuigao renmin fayuan guanyu shiyong Zhonghua renmin gongheguo hunyinfa de jieshi*), del 2001, che legittima ad agire, per richiedere la dichiarazione di invalidità di un matrimonio, oltre agli sposi, anche gli stretti congiunti<sup>159</sup> e (ma solo in caso di bigamia) le “organizzazioni di base” (基层组织, *jiceng zuzhi*)<sup>160</sup>;
- 2) l’articolo 20, comma 4 della Legge sul sindacato (工会法, *Gonghui fa*) del 2001<sup>161</sup>, e l’articolo 56, della Legge sul contratto di lavoro (中华人民共和国劳动合同法, *Zhonghua renmin gongheguo laodong hetong fa*) del 2007<sup>162</sup>, che attribuiscono al sindacato, qualora il datore di lavoro violi i diritti e gli interessi dei lavoratori previsti dal contratto di lavoro, il diritto di ini-

<sup>156</sup> Per un’analisi (critica) di questo istituto, vedi 王琦, “民事诉讼法基本原则若干问题的思考”, 海南大学学报2003年, 第2期, WANG QI, “Minshi susong fa jiben yuanze ruogan wenti de sikao” (analisi di alcuni problemi relativi ai principi fondamentali della Legge di procedura civile), Hainan daxue xuebao, n. 2, 2003, p. 131.

<sup>157</sup> Sull’argomento, vedi DONALD CLARKE, *op. cit.*, p. 247.

<sup>158</sup> Vedi *supra*, in questo capitolo, paragrafo 2.2.

<sup>159</sup> Vedi articolo Articolo 7, punti (1) - (4) dell’“Interpretazione n° 1 su alcune questioni riguardanti l’applicazione della “Legge sul Matrimonio della Repubblica Popolare Cinese” della Suprema Corte del Popolo (最高人民法院关于适用中华人民共和国婚姻法若干问题的解释, *Zuigao renmin fayuan guanyu shiyong Zhonghua renmin gongheguo hunyinfa de jieshi*), adottata il 24 dicembre 2001, ed entrata in vigore il 27 dicembre dello stesso anno.

<sup>160</sup> Vedi articolo Articolo 7, punto (1) della stessa “Interpretazione”. Sull’argomento, vedi anche DONALD CLARKE, ultima *op. cit.*, p. 246.

<sup>161</sup> Approvata dal Comitato Permanente dell’Assemblea Nazionale Popolare il 27 ottobre 2001, ed in vigore dallo stesso giorno. Una copia elettronica di questa legge è disponibile all’indirizzo [http://www.gov.cn/banshi/2005-08/05/content\\_20697\\_2.htm](http://www.gov.cn/banshi/2005-08/05/content_20697_2.htm) (visitato l’ultima volta il 15 gennaio 2011).

<sup>162</sup> Approvata dal Comitato Permanente dell’Assemblea Nazionale Popolare il 29 giugno 2007, ed entrata in vigore il 1° gennaio 2008.

ziare un arbitrato o intentare causa presso i tribunali del popolo<sup>163</sup>, in rappresentanza dei lavoratori stessi<sup>164</sup>;

- 3) alcuni articoli di regolamenti locali in tema di gestione immobiliare – come l’articolo 22, comma 10, del “Regolamento sulla gestione immobiliare della città di Chongqing” (重庆市物业管理条例, *Chongqing shi wuye guanli tiaoli*) del 2002<sup>165</sup>, o l’articolo 4 del “Regolamento sulla gestione immobiliare dei distretti residenziali della città di Wuhan” (武汉市住宅区物业管理条例, *Wuhan shi zhuzhaiqu wuye guanli tiaoli*) del 2004 – emanati sulla base del “Regolamento sulla gestione immobiliare” (物业管理条例, *Wuye guanli tiaoli*), del Consiglio di Stato<sup>166</sup>, e che attribuiscono ai “comitati dei proprietari” (业主委员会, *yezhu weiyuanhui*) il diritto di agire in giudizio in casi che riguardano, appunto, la gestione della proprietà<sup>167</sup>.

Al di fuori delle ipotesi sopra elencate resta, dunque, valida la regola “classica” di attribuzione del diritto di stare in giudizio. Le corti cinesi hanno, pertanto, buon gioco a respingere cause in tema di interessi diffusi (interessi dei consumatori, dei contribuenti, dei piccoli investitori o – anche se in questo settore si stanno registrando alcune aperture<sup>168</sup> – dell’ambiente) sulla base del fatto che la titolarità del diritto contro la cui violazione si richiede tutela è troppo “estesa” per costituire il fondamento di un’azione<sup>169</sup>.

È questa la ragione per la quale, come abbiamo visto, è stata respinta la causa presentata da Wang Zhirong contro l’Amministrazione fiscale di Hangzhou<sup>170</sup>; ed è, ancora, con la stessa motivazione, che a

<sup>163</sup> Si noti che, mentre la Legge sul contratto di lavoro attribuisce al sindacato la scelta – una volta fallito il tentativo di conciliazione – tra agire in giudizio o sottoporre la questione ad arbitrato, la Legge sui sindacati dà la priorità a quest’ultimo, e solo in caso di non accettazione, da parte dell’organo arbitrale, del caso, o nell’eventualità che la controparte rifiuti di eseguire il lodo consente al sindacato di accedere al canale giudiziario.

<sup>164</sup> 肖建国, XIAO JIANGUO, *op. cit.*, p. 731.

<sup>165</sup> Anteriore al Regolamento nazionale.

<sup>166</sup> Emanato dal Consiglio di Stato l’8 giugno 2003, ed emendato il 26 agosto 2007.

<sup>167</sup> 肖建国, XIAO JIANGUO, *op. cit.*, pp. 731-831. Sull’argomento, vedi anche Donald Clarke, ultima opera citata, pp. 246-247. Si noti che tale diritto – non esplicitato all’interno del regolamento nazionale – è stato confermato, nel 2003, da un *pifu* (批复) della Corte Suprema del Popolo, e da alcune opinioni emanate da Corti Supreme locali, tra cui l’Alta corte di Pechino (2003) e l’Alta corte di Chongqing (2004). Sull’argomento, vedi 肖建国, XIAO JIANGUO, *op. cit.*, nota 831, note 38 e 39.

<sup>168</sup> Sull’argomento, vedi *supra*, paragrafo 2.2.

<sup>169</sup> 肖建国, XIAO JIANGUO, *op. cit.*, 831. Sull’argomento, vedi anche DONALD CLARKE, *op. cit.*, p. 246.

un gran numero di cause intentate nel pubblico interesse viene impedito, quotidianamente, l'accesso al canale giudiziario.

Per porre rimedio a questa situazione, nella quale, come nota Chen Hongyu:

*“un gran numero di atti che danneggiano l'interesse pubblico non possono ottenere correzione e giustizia ed essere riportati a moralità, mentre fatica a manifestarsi, e viene indebolita, la funzione di autoregolazione della società”*<sup>171</sup>,

le soluzioni *de iure condendo* proposte dalla dottrina sono molte, e vanno da quelle più estreme (come l'introduzione di “azioni dei cittadini”, sul modello USA, o delle “azioni di massa” giapponesi) a quelle più “soft” – e, secondo la maggioranza degli autori, più adatte all'attuale contesto cinese – che vedono la (ri)attribuzione alle Procure del popolo<sup>172</sup> (e/o ad organi governativi) del diritto di azione, nei casi civili e amministrativi che coinvolgono l'interesse dello Stato, o un rilevante interesse pubblico sociale<sup>173</sup>.

Non è questa la sede per esprimere un giudizio su questi suggerimenti, che mostrano, in generale – al di là dell'immane riferimento agli Stati Uniti – un forte debito nei confronti delle esperienze dei Paesi che, fin dalla tarda epoca Qing, hanno costituito il principale riferimento giuridico per i riformatori cinesi: segnatamente, il Giappone e la Germania<sup>174</sup>.

Tali proposte, del resto, non cambiano, per i *gongyi lishi*, la sostanza del problema: è, infatti, sulla base delle regole *attualmente* in vigore nell'ordinamento della Repubblica Popolare (e non di quelle che, eventualmente, il legislatore potrebbe scegliere di adottare) che le corti cinesi decidono, in concreto, se accettare (o respingere) le azioni da essi presentate.

In che modo, dunque, gli avvocati per il pubblico interesse cinesi possono far sì che le cause di cui si occupano accedano al canale giudiziario?

<sup>170</sup> Vedi *supra*, paragrafo 2.1.

<sup>171</sup> 陈虹宇, CHENG HONGYU, *op. cit.*, p. 12.

<sup>172</sup> Sulla legittimità, da parte delle Procure del Popolo, ad agire e partecipare alle azioni civili e amministrative vedi più diffusamente *supra*, paragrafo 2.2.

<sup>173</sup> Sull'argomento vedi, tra gli altri: 肖建国, XIAO JIANGUO, *op. cit.*, pp. 441-661; 陈虹宇, CHENG HONGYU, *op. cit.*, p. 梁玉超, LIANG YUCHAO, pp. 301-601; 仇超, CHOU CHAO, *op. cit.*, p. 96; 汤维建, TANG WEIJIAN, *op. cit.*, p. 18 e ss.; 张记磊, ZHANG JILEI, *op. cit.*, p. 15; 龚怀军, 宋健, GONG HUAJUN e WEI JIAN, *op. cit.*, p. 304; 陈玲, CHEN LING, *op. cit.*, p. 87; 李庆丰, LI QINGFENG, *op. cit.*, p. 150; 雷智仙, LEI ZHIXIAN, pp. 322-323.

<sup>174</sup> Vedi nota precedente.

Non certo seguendo l'esempio delle Procure. Se, infatti, l'inesistenza di una norma che autorizzi ad agire nell'interesse pubblico sembra porre, in linea di principio, sullo stesso piano procure del popolo e “avvocati nel pubblico interesse”, le differenze tra i due soggetti emergono in tutta la loro portata, quando dal livello teorico si passa a quello pratico. Ai *gongyi liushi*, com'è naturale, è del tutto impedito l'accesso a quei canali preferenziali che, come abbiamo visto<sup>175</sup>, consentono alle procure di aggirare la rigidità del sistema, e di assicurarsi non solo il riconoscimento del diritto di azione, ma anche la vittoria in giudizio.

L'unica possibilità, perché i tribunali non rifiutino (o, almeno, perché abbiano più difficoltà a rifiutare), sulla base del difetto di azione, l'iscrizione al registro delle cause proposte dagli “avvocati nel pubblico interesse” resta dunque quella di fare in modo che l'attore risponda ai requisiti richiesti dall'ordinamento: che abbia, cioè, un interesse diretto nel caso.

Per questo, come vedremo meglio nel prossimo capitolo, i *gongyi liushi* dedicano tanta cura alla selezione dei loro clienti – scelti sempre tra i soggetti più direttamente danneggiati dall'atto che si presume lesivo dell'interesse pubblico – quando, addirittura, non decidono di rappresentare se stessi, dopo essersi messi nelle condizioni di veder leso (appunto dall'atto commesso ai danni dell'interesse generale) un proprio interesse individuale tutelato dalla legge.

Si tratta di una strategia adottata, in Cina, fin dagli albori delle *gongyi susong*, e che fa sì che gli avvocati (o gli attivisti) si trovino, a seconda della violazione dell'interesse pubblico che intendono colpire, ad acquistare, ad esempio, beni di cui conoscono la non conformità allo standard qualitativo dichiarato (come Wang Hai)<sup>176</sup>, o a servirsi di un telefono pubblico che, come ogni altro, nella contea, non applica lo sconto dovuto (come Qiu Jiandong)<sup>177</sup>, o ancora – per introdurre alcuni dei casi di cui ci occuperemo tra poco – ad utilizzare servizi offerti a pagamento, consapevoli del fatto che chi li fornisce non emetterà lo scontrino fiscale (come Hao Jinsong)<sup>178</sup>, o a comprare biglietti ferroviari la cui tariffa, è noto, risulta maggiorata dal premio di un'assicurazione non conforme alla disciplina vigente (come Huang Jinrong)<sup>179</sup>; una strategia che, talvolta, risulta vincente, e per-

<sup>175</sup> Vedi *supra*, in questo capitolo, paragrafo 2.2.

<sup>176</sup> Vedi *supra*, in questo capitolo, paragrafo 2.1.

<sup>177</sup> *Ibid.*

<sup>178</sup> Vedi *infra*, capitolo quinto, paragrafo 3.3.

<sup>179</sup> Vedi *infra*, capitolo quinto, paragrafo 3.1.

mette alle azioni nel pubblico interesse di arrivare (almeno) alla fase processuale.

Tuttavia, anche se, in questo modo, gli “avvocati nel pubblico interesse” riuscissero a porre i loro casi al riparo dal diniego dell’azione da parte delle corti, resterebbe ancora da superare il secondo dei problemi a cui accennava Gloppen: quello legato al fatto che – come abbiamo già avuto modo di notare, e come mostra l’esperienza degli altri Paesi – al fine di tutelare in modo efficace gli interessi diffusi, impedire la reiterazione degli atti dannosi e (soprattutto, per quanto qui ci interessa) assicurare la vittoria in giudizio, la forza del singolo, da sola, spesso non basta.

Per citare, ancora una volta, le parole di Cappelletti:

*“even the most liberal granting of standing to individuals would be an insufficient solution to the problem of asserting diffuse rights if the “private attorney general” were not allowed to associate and fight as an organized group”*<sup>180</sup>.

Ma esiste, nell’ordinamento della Repubblica Popolare, la possibilità di intentare cause con attori multipli? E se esiste, perché, gli “avvocati nel pubblico interesse” sono tanto restii a proporre azioni collettive? Quali sono gli ostacoli posti dal sistema all’impiego di tale istituto?

### 3.2. *Le limitazioni alle azioni di gruppo*

La risposta alla prima delle domande con cui abbiamo chiuso il paragrafo precedente, è già stata fornita da Benjamin Liebman in un famoso articolo pubblicato nel 1998, e nel quale, appunto, egli notava che:

*“China has one of the few legal system outside the United States that permits class action”*<sup>181</sup>.

Se, infatti, si intende la nozione di “*class action*” in senso ampio<sup>182</sup>

<sup>180</sup> MAURO CAPPELLETTI, “Vindicating the Public Interest Through the Courts: A Comparativist’s Contribution”, in MAURO CAPPELLETTI, Bryant Garth (eds), “Access to Justice. Vol. III: Emerging Issues and Perspective”, p. 549.

<sup>181</sup> BENJAMIN LIEBMAN, «Class Action Litigation in China», 111 Harv. L. Rev. 1523 (1998), p. 1523.

<sup>182</sup> Sulla differenza tra nozione ampia e ristretta di class action (in cinese: 集团诉讼, *jítuán sùsòng*) vedi, più in dettaglio: 黎雅琴, “从“三鹿事件”看我国消费者集团诉讼制度的完善”, 金卡工程·经济与法, 2010年1期, LI YAQIN, “Cong “Sanlu shijian”

– in un senso, cioè, che comprende, senza distinzioni, tutte le controversie che presentino aspetti “collettivi”, e va, pertanto, al di là del significato, tecnico, assunto dall’espressione negli USA – tale affermazione può essere ritenuta corretta. Sia la Legge sulle controversie amministrative, del 1989, che la Legge di procedura civile del 1991 prevedono, in effetti, fin dalla loro emanazione, diversi tipi di “azioni comunitarie” (共同诉讼, *gongtong susong*), azioni, cioè, in cui differenti soggetti possono riunire pretese simili in una sola causa<sup>183</sup>.

In particolare, per limitare la nostra analisi all’ambito civile, notiamo come la Legge di procedura civile disciplini tre tipologie di “azioni di gruppo”:

- 1) le “azioni di gruppo non-rappresentative” (indicate, abitualmente, dalla dottrina con la stessa espressione che il legislatore riferisce, invece, genericamente, all’insieme delle azioni comunitarie: 共同诉讼, *gongtong susong*), regolate dall’articolo 53;
- 2) le azioni di gruppo rappresentative, in cui il numero di partecipanti, al momento in cui la causa viene intentata, è definito (人数确定的代表人诉讼, *renshu queding de daibiaoren susong*), regolate dall’art. 54;
- 3) le azioni di gruppo rappresentative, in cui il numero di partecipanti, al momento in cui la causa viene intentata, non è definito (人数不确定的代表人诉讼, *renshu bu queding de daibiaoren susong*), regolate dall’articolo 55.

Un esame approfondito degli istituti sopra menzionati necessiterebbe uno spazio eccessivo, e ci condurrebbe troppo lontano dall’oggetto del nostro lavoro; per essa si rimanda pertanto ai numerosi lavori pubblicati, in cinese e inglese, sull’argomento<sup>184</sup>.

In questa sede ci limitiamo solo a ricordare brevemente come, secondo alcuni autori, il modello seguito dal legislatore cinese per disciplinare le azioni di cui al punto 3) sarebbe stato (pur con sostanziali variazioni) quello delle *class action* statunitensi<sup>185</sup>, mentre, per

kan woguo xiaofeizhe hutyab susong zhidu de wanshan”, *Jinka gongcheng – Jingji yu fa*, n. 1, 2010, p. 127.

<sup>183</sup> Vedi, rispettivamente, Legge sulle controversie amministrative, citata, artt. 26-27, e Legge di procedura civile della Repubblica Popolare Cinese, citata, artt. 53-55. Si noti che mentre la prima prevede, semplicemente, la possibilità di unire più cause, qualora le pretese degli attori riguardino lo stesso atto amministrativo, o atti di natura simile, la seconda disciplina la materia più in dettaglio, anche se

<sup>184</sup> Vedi, tra gli altri: MICHAEL PALMER e XI CHAO, “Collective and Representative Actions in China”, paper presentato al Convegno su “The Globalization of Class Action”, Oxford, 13-14 Dicembre 2007, e disponibile su <http://www.law.stanford.edu/calendar/details/1066/>; 张卫平, “民事诉讼法” 北京法律出版社, 2007年, ZHANG WEIPING, “Minshi susongfa” (Procedura Civile), citato, p. 149 e ss.

<sup>185</sup> La Legge cinese prevede, ad esempio, per i membri della classe che, al mo-

quanto riguarda le azioni di cui al punto 2), egli si sarebbe ispirato alle “azioni dei rappresentanti” giapponesi<sup>186</sup>.

I requisiti a cui una controversia deve rispondere, perché possa essere gestita come “azione di gruppo” sono, comunque, identici per tutte e tre le *gongtong susong*, e vengono stabiliti dall’articolo 53, comma 1, secondo il quale:

“Qualora una parte o entrambe le parti siano costituite da due o più soggetti, e l’oggetto dell’azione sia identico, o appartenga alla medesima categoria, il tribunale del popolo può decidere, con il consenso delle parti, di unire insieme le azioni, dando origine ad una azione comunitaria (共同诉讼, *gongtong susong*)”<sup>187</sup>.

Nell’ordinamento cinese esiste, dunque, la possibilità di intentare azioni di gruppo, ma – ed è questo un dato fondamentale, ai sensi della nostra ricerca – la legge attribuisce piena discrezionalità al tribunale nel decidere quali azioni possano essere giudicate come azioni collettive, e quali debbano, invece, essere gestite individualmente.

Anche se, infatti, la pubblicazione, nel 1991, della “Interpretazione degli articoli della nuova Legge di procedura civile” (新民事诉讼法条文释义 *Xin minshi susong fa tiaowen shiyi*), a cura di alcuni dei più noti giudici della Corte Suprema del Popolo<sup>188</sup>, ha parzialmente li-

mento in cui viene intentata l’azione, non sono ancora identificati, un sistema di “*opt in*” più simile a quello presente negli ordinamenti di altri Paesi di *Civil Law* che a quello USA, in cui, come noto, vige la regola dello “*opt out*”. Sull’argomento, vedi MICHAEL PALMER e XI CHAO, *op. cit.*, p. 4, ma *contra* 肖建国, Xiao Jianguo, *op. cit.* pp. 231-331, in cui l’autore specifica le ragioni (livello di garanzie procedurali basso, limitata capacità delle parti) per le quali il modello statunitense, e in particolare il sistema di *opt-out*, non sarebbero state giuridicate dal legislatore adatte alla situazione cinese. Sulle ragioni storiche, per le quali i sistemi di *Civil Law* in generale (e quindi non solo la Cina) sarebbero più diffidenti, rispetto a quelli di *Common Law*, rispetto alle azioni di gruppo, vedi MAURO CAPPELLETTI, ultima *op. cit.*, pp. 549-551. Sull’argomento vedi anche RICHARD B. CAPPALLI e CLAUDIO CONSOLO: “Class Action for Continental Europe? A Preliminary Inquiry”, 6 *Temp. Int’l & Comp. L. J.* 217, 1992, p. 233. Per una panoramica sulla regolamentazione delle azioni di gruppo nei principali Paesi, con particolare riferimento a quelli di *Civil Law*, vedi in generale gli atti del Convegno su “The Globalization of Class Action”, tenutosi a Oxford il 13-14 dicembre 2007, e consultabili all’indirizzo: <http://www.law.stanford.edu/calendar/details/1066/> (visto l’ultima volta il 22/01/2011).

<sup>186</sup> Sull’argomento, vedi MICHAEL PALMER e XI CHAO, *op. cit.*, p. 4; BENJAMIN LIEBMAN, *op. cit.*, pp. 1523-1525; 范愉, 集团诉讼问题研究, 北京, 北京大学出版社, 2000, FAN YU, “Jituan susong wenti yanjiu” (studio sui problemi delle azioni di gruppo), Beijing, Beijind daxue chubanshe, 2000, p. 275.

<sup>187</sup> Vedi articolo 53, comma 1, “Legge di procedura civile della Repubblica Popolare Cinese”, mia la traduzione dal cinese e la sottolineatura.

<sup>188</sup> 唐德华, “新民事诉讼法条文释义”, 北京, 人民法院出版社, 1991年, TANG

mitato la libertà delle corti in questo senso, introducendo – senza, peraltro, definirla – la differenziazione tra “azioni comunitarie indispensabili” (必要共同诉讼, *biyao gongtong susong*) e “azioni comunitarie facoltative” (普通共同诉讼, *putong gongtong susong*), il numero estremamente esiguo delle ipotesi in cui il giudice sarebbe obbligato ad unire le cause (le “azioni comunitarie indispensabili”, appunto)<sup>189</sup> fa sì che, nella maggioranza dei casi, la decisione spetti al singolo magistrato.

Ed è proprio la scarsa propensione dei magistrati della Repubblica Popolare a volersi occupare di azioni collettive a essere considerato – tanto dagli autori cinesi, come da quelli occidentali – come uno dei principali ostacoli allo sviluppo delle *gongtong susong*, e al loro uso per dare forma alle *public interest litigation*<sup>190</sup>.

Le ragioni di un tale atteggiamento sono numerose, e di varia natura.

Alcuni studiosi notano, ad esempio, come spesso sia, molto prosaicamente, il sistema di incentivi in cui i giudici cinesi sono inseriti a spingerli a rifiutare questo tipo di azioni<sup>191</sup>. Poiché uno dei parametri sulla base dei quali viene valutato l’operato dei magistrati (e, in generale, quello delle corti) è costituito dal numero di casi da essi annualmente gestiti<sup>192</sup>, è naturale che i giudici tendano a “separare” le cause simili, piuttosto che ad unirle, sperando in questo modo di alterare artificiosamente l’ammontare dei casi giudicati, senza aumentare, possibilmente, il carico di lavoro<sup>193</sup>.

DEHUA, “Xin minshi susong fa tiaowen shiyi” (interpretazione degli articoli della nuova Legge di procedura civile) Beijing, Renmin fayuan chubanshe, 1991.

<sup>189</sup> In generale, la dottrina ritiene che esse debbano riguardare controversie in tema di proprietà collettiva, obbligazioni solidali, responsabilità solidale per atto illecito; successioni della proprietà comune ecc. Sull’argomento, vedi più in dettaglio 张卫平, ZHANG WEIPING, *op. cit.*, p. 150; MICHAEL PALMER, XI CHAO, *op. cit.*, p. 3.

<sup>190</sup> Sull’argomento vedi 黎雅琴, LI YAQIN, *op. cit.*, p. 128; TITI LIU, *op. cit.* p. 286; DONALD CLARKE, *op. cit.*, p. 248; BENJAMIN LIEBMAN, *op. cit.* p. 1534; MICHAEL PALMER e CHAO XI, *op. cit.*, p. 8 e 18.

<sup>191</sup> MICHAEL PALMER e CHAO XI, *op. cit.*, p. 9; TITI LIU, *op. cit.*, p. 286; BENJAMIN LIBMAN, p. 1533; DONALD CLARKE, p. 248.

<sup>192</sup> Vedi autori indicati alla nota precedente, *ibid.*; YANG SU e XIN HE: “Do have come out ahead in Shanghai Courts?” Paper presentato a conferenza su “China’s Judicial Landscapes, New Empirical Studies”, della China-EU School of Law (CESL), tenutasi a Beijing, 31 Ottobre - 1 Novembre 2010.

<sup>193</sup> Notiamo brevemente come a rendere realizzabili entrambe queste aspirazioni abbia contribuito, negli ultimi anni, la creazione – ad opera, appunto, delle corti – di una nuova tipologia di azioni le cosiddette “azioni-test” (实验性诉讼, *shiyaxing susong*). Si tratta di una procedura che può essere avvicinata, concettualmente, ai “test-case” presenti in altri ordinamenti: in pratica, una corte che debba giudicare molti casi simili tra loro può scegliere, invece di unirli, di giudicarne uno, e applicare poi a tutti gli altri la stessa sentenza. L’utilizzo di questa tecnica ha, oOvvìa-

In altri casi sarebbe, invece, l'inadeguatezza professionale di alcune corti, e la loro incapacità nel gestire cause "comunitarie" (di norma più complesse, dal punto di vista processuale, di quelle individuali) a far sì che esse tendano a giudicare come "non adatte a essere trasformate in azioni di gruppo" controversie che, pure, condividono lo stesso oggetto<sup>194</sup>.

Tutti gli aspetti sopra ricordati hanno certamente un peso, nel determinare la scarsa propensione dei tribunali ad accettare azioni collettive, ed affondano le proprie radici in alcune caratteristiche peculiari dell'ordinamento giudiziario cinese.

Non stupisce, dunque, che anche quella che viene, unanimemente, considerata come la principale causa della diffidenza dei giudici cinesi nei confronti delle *gongtong susong* appartenga a questa categoria, e costituisca il frutto del legame molto speciale esistente, in Cina, tra apparato giudiziario e il potere politico<sup>195</sup>: alludiamo, nello specifico, alla paura che le azioni di gruppo, implicando l'aggregazione di molti individui, possano portare a instabilità sociale<sup>196</sup>.

Nonostante infatti, studi recenti abbiano dimostrato come, talvolta, proprio questo timore possa – in particolare nei casi che coinvolgano grandi masse di persone, quali, ad esempio, quelli che riguardano proteste di lavoratori per salari non pagati – spingere i giudici cinesi ad adottare atteggiamenti "proattivi" e, in definitiva, favorevoli alla parte più debole<sup>197</sup>, più spesso la preoccupazione per le corti nei confronti di qualsiasi atteggiamento che possa minacciare l'edificazione di una "società armoniosa" porta, invece, i magistrati, ad "atomizzare" le controversie<sup>198</sup>, cercando di disincentivare il più

mente, suscitato negli studiosi alcune perplessità, in particolare riguardo all'equità del processo, e ai criteri di rappresentatività utilizzati dalle corti per selezionare il caso che fungerà da modello. Nondimeno, essa permette un indubbio risparmio in termini economici, senza presentare i rischi ravvisati, invece, nelle azioni di gruppo. Sull'argomento, vedi più in dettaglio: 肖建国, XIAO JIANGUO, *op. cit.*, p. 331 e ss.; 王福华 "代表人诉讼之替代改革" 上海交通大学学报, 2006年第05期, WANG FUHUA, "Daibiao susong zhi tidai gaige" (le riforme in sostituzione delle azioni di rappresentanza), Shanghai jiaotong daxue xuebao, n. 5, 2006, pp. 22-23.

<sup>194</sup> MICHAEL PALMER e CHAO XI, *op. cit.*, p. 8; BENJAMIN LIEBMAN, *op. cit.*, p. 1533; 黎雅琴, LI YAQIN, *op. cit.*, p. 127. Sulla scarsa preparazione giuridica che affligge, ancora oggi, una parte della magistratura cinese, vedi *infra*, paragrafo seguente.

<sup>195</sup> Sull'argomento, vedi *infra*, paragrafo seguente.

<sup>196</sup> Sull'argomento, vedi ancora: 黎雅琴, LI YAQIN, *op. cit.*, p. 128; TITI LIU, *op. cit.*, p. 286; DONALD CLARKE, *op. cit.*, p. 248; BENJAMIN LIEBMAN, *op. cit.*, p. 1534; MICHAEL PALMER e CHAO XI, *op. cit.*, p. 8 e 18.

<sup>197</sup> Sull'argomento, vedi YANG SU e XIN HE, "Streets as Courtroom: State Accommodation of Labor Protests in South China", p. 6 e ss., disponibile su [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1447131](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1447131) (visto l'ultima volta il 24/11/2010

<sup>198</sup> L'espressione è utilizzata da Donal Clarke, in DONALD CLARKE, *op. cit.*, p. 248.

possibile l’associazione degli individui, tanto in corte quanto (soprattutto) nelle strade.

In qualche caso, sono state le Alte Corti locali ad ordinare ai tribunali inferiori di non accettare, in generale, casi che coinvolgessero più di un attore<sup>199</sup>. In altri, è stata la stessa Corte Suprema a porre limitazioni, ad esempio escludendo l’applicazione di alcune tipologie di controversie collettive a determinati ambiti<sup>200</sup>, o imponendo che, in caso di presenza di attori o convenuti plurimi, le controversie fossero gestite dalle corti di base<sup>201</sup>; tutto ciò, nel tentativo, come suggerisce Donald Clarke, di impedire che gruppi ingenti di persone avessero – grazie alle procedure di appello – fisicamente accesso alle corti provinciali o a quelle della capitale, e potessero dare origine a disordini, o insurrezioni popolari<sup>202</sup>.

Ma l’ostilità del sistema verso le controversie collettive è tale, e la preoccupazione della leadership cinese per le loro implicazioni tanto grave, da manifestarsi anche al di fuori delle aule dei tribunali, e in fasi che precedono la presentazione della domanda in corte.

Nel marzo del 2006, ad esempio, il Comitato Permanente dell’Associazione di tutti gli avvocati cinesi (中华全国律师协会常委理事会 *Zhonghua quanguo lüshi xiehui changwei lishihui*) – organismo pa-

<sup>199</sup> Ad esempio, l’Alta Corte del Guanxi ha emanato, nel 2003, la “Circolare dell’Alta Corte del Guanxi sulla non accettazione temporanea di 13 categorie di casi” (广西壮族自治区高级人民法院关于13类暂不受理案件的通知, *Guanxi zhuangzu zizhiqu gaoji renmin fayuan guanyu 13 lei zan bu shouli anjian de tongzhi*), con la quale ordinava alle corti inferiori di non accettare, temporaneamente, casi che rientrassero in ambiti in cui potessero essere coinvolti “numerosi attori che facilmente potessero lasciarsi andare alle emozioni” (tra questi: cause relative a vendite illecite, gravi ritardi nel pagamento di salari, manipolazione del mercato azionario, ecc.). Sull’argomento, vedi più in dettaglio MICHAEL PALMER e CHAO XI, *op. cit.*, p. 9.

<sup>200</sup> Vedi, ad esempio, “Circolare della Corte Suprema del Popolo sull’accettazione di casi civili per il risarcimento del danno causato da interferenze sui titoli” (最高人民法院关于涉证券民事赔偿案件不予受理的通知, *Zuigao renmin fayuan guanyu she zhengquan minshi peichang anjian zan bu shouli de tongzhi*), del 21 settembre 2001; “Regolamento della Corte Suprema del Popolo relativa alla decisione di casi civili per il risarcimento del danno causato da raggiri riguardante il falso stato del mercato dei titoli” (最高人民法院关于审理证券市场因虚假陈述引发的民事赔偿案件的若干规定, *Zuigao renmin fayuan guanyu shenli zhengquan shichang yin xujia chengshu yinfa de minshi peichang anjian de ruogan*), del 9 gennaio 2003. Per maggiori dettagli sull’influenza di questi documenti sulle decisioni in materia di azioni di gruppo, vedi DONALD CLARKE, *op. cit.*, p. 249.

<sup>201</sup> Vedi “Circolare della Corte Suprema del Popolo sui problemi riguardo all’accettazione, da parte dei Tribunali del popolo, di azioni comunitarie”, (最高人民法院关于人民法院受理共同诉讼案件问题的通知, *Zuigao renmin fayuan guanyu renminfayuan shouli gongtong susong anjian wenti de tongzhi*), del 30 dicembre 2005, artt. 1-4.

<sup>202</sup> DONALD CLARKE, *op. cit.*, p. 249.

rastatale che, come è noto, annovera, tra le proprie mansioni, quella di fungere, insieme al Ministero della giustizia e ai suoi omologhi locali, “da supervisione e guida” per l’operato di coloro che esercitano la professione legale nella Repubblica Popolare<sup>203</sup> – ha emanato le Opinioni Guida per gli avvocati nella gestione dei casi di massa” (中华全国律师协会关于律师办理群体性案件指导意见, *Zhonghua quanguo lüshi xiehui guanyu lüshi banli quntixing anjian zhidao yijian*), con le quali ha imposto una serie di oneri supplementari agli avvocati che intendano rappresentare le parti in casi collettivi che coinvolgano più di dieci persone<sup>204</sup>.

Tra tali oneri spiccano: l’introduzione di speciali requisiti, in assenza dei quali non è possibile, per uno studio legale, assumere la rappresentanza in un “caso di massa” (群体性案件, *quntixing anjian*)<sup>205</sup>; l’obbligo di accettare, nella gestione di questi casi, la supervisione e la guida delle autorità amministrative<sup>206</sup>; il dovere di dare immediata comunicazione della presa in carico del caso alla associazione locale di tutti gli avvocati, agli organi governativi, e a quelli giudiziari, tenendoli costantemente informati su ogni questione in grado di radicalizzare la controversia, in particolare qualora temano che i loro clienti intendano porre in essere azioni pericolose per la “stabilità sociale”<sup>207</sup>; il dovere di usare un’attenzione particolare nei rapporti con la stampa, di non fare emergere notizie tendenziose, e di usare ogni cautela nei confronti dei media e delle organizzazioni straniere<sup>208</sup>; l’obbligo, infine, di presentare un rapporto dettagliato sul caso alla associazione locale di tutti gli avvocati, una volta che la causa abbia avuto termine<sup>209</sup>.

Si tratta, com’è evidente, di misure atte a scoraggiare il coinvolgi-

<sup>203</sup> Sull’argomento, vedi più diffusamente *infra*, capitolo quinto, paragrafo 2.

<sup>204</sup> Vedi articolo 1.1, “Opinioni Guida per gli avvocati nella gestione dei casi di massa”. Sulle ragioni alla base della emanazione di questo documento, e sul suo impatto sull’attività degli “avvocati per i diritti” (维权律师, *weiquan lüshi*) – categoria di cui i *gongyi lüshi* rappresentano la parte più moderata – vedi, in generale, Human Rights Watch, “A Great Danger for Lawyers”. New Regulatory Curbs on Lawyers Representing Protesters”, vol. 18 n. 15 (c), Dec. 2006, disponibile su <http://www.hrw.org/reports/2006/china1206/china1206webwcover.pdf> (visto l’ultima volta il 22/05/09). Sull’impatto di questo documento sull’impiego, in generale, delle *gongtong susong* vedi DONALD CLARKE, *op. cit.*, p. 250; MICHAEL PALMER e XI CHAO, *op. cit.*, p. 9 e ss.

<sup>205</sup> Art. 3.2, e art. 3.3, “Opinioni Guida per gli avvocati nella gestione dei casi di massa”.

<sup>206</sup> Vedi art. 1.3, “Opinioni Guida per gli avvocati nella gestione dei casi di massa”.

<sup>207</sup> Artt. 2 e 3, “Opinioni Guida per gli avvocati nella gestione dei casi di massa”.

<sup>208</sup> Art. 2, “Opinioni Guida per gli avvocati nella gestione dei casi di massa”.

<sup>209</sup> Art. 3, “Opinioni Guida per gli avvocati nella gestione dei casi di massa”.

mento degli avvocati in questo genere di controversie, e alla luce delle quali risulta chiara la ragione per cui i *gongyi lüshi* preferiscono (quando possibile) non intentare azioni di gruppo per svolgere la loro opera in difesa dell’interesse pubblico attraverso azioni individuali. Azioni forse meno efficaci, sul piano dei risultati, ma capaci di garantire agli “avvocati nel pubblico interesse” cinesi una (relativamente) maggiore libertà di azione.

A questo punto, non rimane che esaminare l’ultimo degli elementi indicati da Gloppen come rilevanti, ai fini della determinazione del successo processuale di una “*public interest litigation*”: la “ricettività” delle corti rispetto ai diritti sociali, intesa quale propensione dei giudici a decidere in favore dei gruppi emarginati, e loro capacità di trovare rimedi effettivi.

Dal momento che, come abbiamo visto, tale elemento dipende, strettamente, dal livello professionale dei magistrati, e dal contesto giuridico-politico in cui essi si trovano ad operare, è a una (molto sintetica) analisi di questi due aspetti del problema che sarà dedicato il prossimo paragrafo.

### 3.3. *Indipendenza del potere giudiziario e professionalità dei giudici*

Nel corso della trattazione abbiamo più volte notato come gli autori siano concordi nel considerare, quale principale causa dei fallimenti in giudizio delle *gongyi susong* e, più in generale, delle difficoltà nello sviluppo, in Cina, di un sistema completo di *public interest litigation*, la mancanza di indipendenza delle corti, e lo scarso peso ad esse attribuito all’interno dell’apparato statale della RPC.

Anche se, infatti, l’articolo 126 della Costituzione stabilisce che:

*“I tribunali del popolo esercitano la loro giurisdizione secondo le norme di legge, in modo indipendente e senza interferenze da parte di organi amministrativi, organizzazioni sociali o individui”*<sup>210</sup>,

i numerosi studi dedicati all’esame del sistema giudiziario della RPC<sup>211</sup>

<sup>210</sup> Costituzione della Repubblica Popolare Cinese, Capitolo 4, Sezione 7, articolo 126.

<sup>211</sup> Per un’analisi recente riguardo a tale sistema e ai problemi strutturali che ne minano l’indipendenza, con particolare riferimento ai diversi programmi di riforma promossi dalla Corte Suprema del Popolo negli ultimi anni vedi, tra gli altri, in generale: Randal Peerenboom, “Judicial Independence in China: Lessons for Global Rule of Law Promotion”, New York, Cambridge University Press, 2009; BENJAMIN LIEBMAN, “China’s Court: Restricted Reform”, 21 Colum. J. Asian L. 1, 2007; per studi empirici sul funzionamento delle corti, vedi HE XIN, SU YANG, “Do have come

e l'esperienza quotidiana dei *gongyi lüshi* mostrano come, al contrario, tale indipendenza sia ben lungi dall'essere effettiva, e i giudici cinesi siano, costantemente, vittime di pressioni di tipo politico ed economico, quando non protagonisti di episodi di corruzione<sup>212</sup>, o cattiva amministrazione della giustizia<sup>213</sup>.

Senza scendere nel dettaglio notiamo come a limitare l'autonomia dei Tribunali popolari contribuisca, in primo luogo, la struttura statale in cui essi sono inseriti, e l'aderenza di tale struttura ai principi

out ahead in Shanghai Courts?" Paper presentato a conferenza su "China's Judicial Landscapes, New Empirical Studies", della China-EU School of Law (CESL), tenutasi a Beijing, 31 Ottobre - 1 Novembre 2010; STÉPHANIE BALME: "Ordinary Justice and Constitutionalism in China", in STÉPHANIE BALME, MICHAEL W. DOWDLE (eds.): "Building Constitutionalism in China", New York, Palgrave Macmillan, 2009; per una sintetica ed efficace descrizione del sistema giudiziario cinese, in lingua italiana, vedi GABRIELE CRESPI REGHIZZI, "Arbitrato, conciliazione e giustizia ordinaria in Cina", in GIANMARIA AJANI, ANTONIO GAMBARO, MICHELE GRAZIADEI, RODOLFO SACCO, VINCENZO VIGORITI e MICHEL WAELBROEK, "Scritti in onore di Aldo Frignani. Nuovi orizzonti del diritto comparato europeo e transnazionale", Napoli, Jovene, 2011, p. 203 e ss.

<sup>212</sup> Sull'argomento, vedi tra gli altri: KEITH HENDERSON, "The Rule of Law and Judicial Corruption in China: Half-way over the Great Wall", in "Transparency International, Global Corruption Report 2007: Corruption and Judicial System", Cambridge, Cambridge University Press, April 2007, p. 151 e ss.

<sup>213</sup> È bene, tuttavia, precisare che queste situazioni di "interferenza" – per le ragioni che spieghiamo di seguito, nel testo – si riscontrano più facilmente in settori "sensibili", dal punto di vista politico, mentre il governo cinese – come, del resto, quello di molti altri Paesi in cui vigono regimi autoritari – ha tutto l'interesse a garantire indipendenza e autonomia della magistratura in altri ambiti (ad esempio, quello commerciale). Come nota Randal Peerenboom: "[in China] the courts handle more than 8 million cases a year. Judicial independence is not an issue in many cases, nor is the source, likelihood, or impact of interferences the same across cases". Vedi RANDAL PEERENBOOM, "Introduction", citato, p. 4. Sull'argomento vedi anche GERALD CLARK, "An Introduction to the Legal Profession in China in the Year 2008", citato, p. 846; MARGARET WOO e WANG YAXIN, "Civil Justice in China: An Empirical Study of Courts in Three Provinces", 53 Am. J. Comp. L. 911, 2005, p. 937 e ss.. Sul ruolo delle corti nei regimi dittatoriali vedi, in generale, Tom Ginsburg, Tamir Moustafo (eds), "Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes", New York, Cambridge University Press, 2008. Un altro settore in cui si è registrata una certa indipendenza, e il tentativo di sviluppare una "giurisprudenza dei diritti", da parte delle corti, è quello delle controversie relative al diritto all'educazione. Sull'argomento vedi, in generale, TOM E. KELLOGG, «Courageous Explorers?» Education Litigation and Judicial Innovation in China», 20 Harv. Hum. Rts. J. 141, 2007. Si tratta di sperimentazioni oggi quasi interrotte, in particolare a causa della decisione della Corte Suprema di invalidare, nel dicembre 2008, l'interpretazione da essa stessa resa sul più noto caso di diritto all'educazione, quello di Qi Yuling. Sull'argomento vedi, ancora di Tom Kellogg: «The Death of Constitutional Litigation in China?», China Brief, Vo. 9, Issue 7, April 2, 2009.

costituzionali tipici della forma di Stato socialista: unità statale, centralismo democratico<sup>214</sup> e doppia dipendenza<sup>215</sup>.

Appunto al principio della doppia dipendenza, in particolare nella sua accezione “orizzontale”, gli autori imputano, in massima parte, la responsabilità della mancanza di separazione tra i poteri della Repubblica Popolare. È, infatti, sulla base di esso che la nomina e la destituzione dei giudici dei tribunali di ogni grado è stata attribuita, dalla stessa Costituzione, all’Assemblea popolare avente la medesima competenza territoriale<sup>216</sup>, mentre l’approvazione dei bilanci e la gestione economica delle corti è affidata ai governi locali e, ancora, l’Assemblea popolare può disporre ispezioni periodiche sull’attività giudiziaria, da parte di commissioni *ad hoc*, da essa stessa costituite<sup>217</sup>.

Si tratta di aspetti che – come si può intuire – contribuiscono a rendere i giudici cinesi più propensi di quelli di altri Paesi a far proprie le posizioni, e gli obiettivi, perseguiti dal potere esecutivo, in particolare a livello locale: tra questi, spiccano la necessità di mantenere la stabilità sociale (社会稳定, *shehui wending*)<sup>218</sup> e quella di dare sostegno alle imprese presenti sul territorio.

Non stupisce, pertanto, che tali magistrati siano poco disposti ad accogliere le istanze presentate dagli avvocati nel pubblico interesse; istanze spesso dirette a porre termine, o chiedere risarcimento, per atti illeciti compiuti proprio dai governi locali, o da imprese ad essi afferenti, e che comunque, sempre, per i temi trattati, rappresentano una potenziale minaccia alla “armonia della società”.

L’istituzionalizzazione della possibilità, per la politica (o meglio, per il PCC<sup>219</sup>) di influenzare l’operato delle corti non si limita, tut-

<sup>214</sup> Sulla nozione vedi GABRIELE CRESPI REGHIZZI, “Centralismo democratico”, in “Digesto delle discipline privatistiche”, Sez. civile, II, Torino, 1988.

<sup>215</sup> G. AJANI, A. SERAFINO e M. TIMOTEO, *op. cit.*, p. 451.

<sup>216</sup> Vedi artt. 62, 63, 67, 101, 104, 128 Costituzione della Repubblica Popolare Cinese.

<sup>217</sup> G. AJANI, A. SERAFINO e M. TIMOTEO, *ibid.*; 张艳蕊, “民事公益诉讼与民事诉讼机能的扩张”, 河北法学, 第25卷, 第5期, 2007年5月, ZHANG YANRUI, “Minshi gongyi susong yu minshi susong jineng de kuozhang” (Azioni nel pubblico interesse e l’ampliamento funzionale dell’azione civile), Hebei Faxue, vol. 25, n. 5, maggio 2007, p. 116. Sul problema della doppia dipendenza, vedi in generale: 顾培东, 中国司法改革的宏观思考, 法学研究, 2000年, 第3期 GU PEIDONG, “Zhonguo sifa gaige de hongguan sikao” (Analisi ad ampio spettro della riforma giudiziaria cinese), Faxue yanjiu, n. 3, 2000.

<sup>218</sup> Sull’argomento, vedi 张艳蕊, ZHANG YANRUI, *ibid.* Sul ruolo svolto dalla corti a favore del mantenimento dell’ordine sociale, vedi YANG SU e XIN HE, “Streets as Courtroom: State Accommodation of Labor Protests in South China”, disponibile su [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1447131](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1447131) (visto l’ultima volta il 24/11/2010), p. 17.

<sup>219</sup> Sull’argomento, vedi WEI DING, “The Reform of Grass Roots Tribunals and

tavia, a questo. I giudici cinesi sono, infatti, sottoposti – oltre che al controllo orizzontale, cui abbiamo fatto cenno, e a quello verticale, ad opera delle corti superiori<sup>220</sup> – anche alla supervisione da parte di un organo interno: la commissione giudiziaria (审判委员会, *shenpan weiyuan hui*)<sup>221</sup>.

Tale commissione – di cui fanno tradizionalmente parte giudici provenienti dal Partito – può discrezionalmente avocare a sé le cause pendenti maggiormente controverse<sup>222</sup>, mentre al suo Presidente (审判长, *shenpanzhang*) spetta il compito di approvare le decisioni relative ai casi più importanti (重大, *zhongda*) e complessi (疑难, *yinan*)<sup>223</sup>.

Casi importanti e complessi come, di norma, sono quelli presentati dagli “avvocati nel pubblico interesse”, per definizione relativi a rilevanti interessi delle masse; casi importanti e complessi dei quali, comunque, molti giudici cinesi non sarebbero, probabilmente, in grado di occuparsi.

A impedire alle corti di svolgere un ruolo incisivo nella soluzione dei conflitti sociali, non è, infatti, solo la scarsa autonomia, o la ca-

the Application of the Law in Rural China”, *China Perspective*, n. 61, 2005, di cui è disponibile copia elettronica all’indirizzo: <http://chinaperspectives.revues.org/527>, p. 11 e ss.

<sup>220</sup> Tale potere si esplica in particolare in un “sistema di responsabilità per errori” (错案追究制, *cuo’an zhuijiu zhi*), in base al quale vengono puniti (con multe, o perdita di “benefit”) i giudici che abbiano emesso sentenze modificate in appello. Per questo, ad esempio, accade di frequente che il giudice di una corte, prima di emettere una sentenza, chieda il parere della corte superiore: si tratta della pratica detta “*qingshi*” (请示 chiedere pareri) o “*shenpan huibao*” (审判汇报 fare rapporto durante il giudizio), una pratica non prevista da alcuna norma giuridica, e che, tra l’altro, priva sostanzialmente le parti del diritto al doppio grado di giudizio. Sul l’argomento, vedi più in dettaglio DONALD CLARKE, “Empirical Research Into the Chinese Judicial System”, in E. JENSEN e T. HELLER (eds), “Rule of Law: Legal and Judicial Reform in Developing and Transition Countries”, Stanford, Stanford University Press, 2003, p. 178. Tale pratica viene comunque riconosciuta dalla Corte Suprema; vedi punto 12 del Secondo Programma quinquennale di riforma dei Tribunali del Popolo della Corte Suprema del Popolo (2004-2008) 人民法院第二个五年改革纲要 (2004 2008) *Renminfayuan dierge wunian gaige gangyao*, su [http://www.law-lib.com/law/law\\_view.asp?id=120832](http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=120832). In rete è disponibile una una parziale traduzione in inglese del programma, a cura del CECC (Congressional Executive Commission on China), su <http://www.cecc.gov/pages/virtualAcad/index.php?showsingle=38564>.

<sup>221</sup> Legge Organica dei Tribunali del Popolo (中华人民共和国人民法院组织法, *Zhonghua renmin gongheguo renmin fayuan zuzhi fa*), art. 11.

<sup>222</sup> *Ibid.*, comma 1.

<sup>223</sup> GIANMARIA AJANI, ANDREA SERAFINO e MARINA TIMOTEO, *op. cit.*, p. 451. Per maggiori dettagli sul ruolo e il funzionamento di questo organo, vedi FRANK UPHAM, «Who Will Find the Defendand If He Stays With His Sheep? Justice in Rural China», 114 *Yale L. J.* 1675, 2005, p. 1682 e ss.

renza di strumenti e risorse adeguate. Nella maggior parte dei casi, a far difetto è la stessa conoscenza del diritto da parte dei magistrati che compongono i tribunali, ancora oggi, com'è noto, molto spesso privi di una formazione giuridica specifica<sup>224</sup>.

Come nota Huang Jinrong:

*“nell’assicurare l’unità del diritto in Cina [...] così come nel garantire la protezione dei diritti dei cittadini, sulle corti non si può contare [...]. Ciò, tuttavia, per ragioni differenti rispetto a quelle che spingono, ad esempio, il Comitato Permanente dell’Assemblea Nazionale Popolare a non esercitare i suoi poteri di revisione delle leggi. A mancare alle corti cinesi, sono, infatti – molto più semplicemente – le capacità”*<sup>225</sup>.

A tale proposito, notiamo che, proprio per porre rimedio alla mancanza di esperienza (e di competenza) delle corti in settori “nuovi” – quale, ad esempio, quello del risarcimento di danni in caso di discriminazione – i *gongyi lüshi* hanno iniziato, negli ultimi anni, a utilizzare in modo creativo le (poche) vittorie conseguite in precedenti giudizi<sup>226</sup>.

Nonostante, infatti, in Cina, come in ogni altro Paese di Civil Law, i precedenti non abbiano, in linea di principio, alcun valore vincolante<sup>227</sup>, “rammentarli” al giudice può far sì che egli divenga più

<sup>224</sup> Solo a partire dal 2001, infatti, la laurea in giurisprudenza è divenuta uno dei requisiti fondamentali per accedere alla magistratura. Sull’argomento, vedi, più in dettaglio AJANI, SERAFINO e TIMOTEO, *op. cit.*, p. 450; Donald Clarke, ultima opera citata, p. 172 e ss.; FU HUALING, “Putting China’s Judiciary into Perspective: Is It Independent, Competent and Fair?”, in E. JENSEN e T. HELLER (eds), “Rule of Law: Legal and Judicial Reform in Developing and Transition Countries”, Stanford, Stanford University Press, 2003), p. 208 e ss.

<sup>225</sup> Vedi HUANG JINRONG, *op. cit.*, paragrafo II. Si tratta di concetti che l’avvocato Huang, e i suoi colleghi hanno ribadito più volte durante le interviste; vedi *infra*, capitolo quinto, paragrafo 3.1. e ss.

<sup>226</sup> È questo quanto affermato da FU HUALING e RICHARD CULLEN in FU HUALING e RICHARD CULLEN, *op. cit.*, p. 14.

<sup>227</sup> In realtà, nell’ultimo decennio si è assistito, in Cina, a un vasto dibattito sul valore da attribuire ai precedenti, e a sperimentazioni, a livello locale, di sistemi che sono stati definiti, dagli osservatori anglo-americani, “*stare-decisis with Chinese characteristics*”. Si è trattato, in particolare, di pubblicazioni di casi-modello – come quelli selezionati dalla corte distrettuale di Zhongyuan – (Zhengzhou), nel 2002 – che dovevano fungere da riferimento per la decisione di casi simili, e limitare, in questo modo, la discrezionalità dei singoli giudici. CHRIS X. LIN, “A Quiet Revolution: An Overview of China’s Judicial Reform”, 4 Asian Pacific Law & Policy Journal 255, June 2003, p. 299 e ss. Tale sperimentazione deve aver avuto successo, se alla fine del 2010 la stessa Corte Suprema del Popolo ha annunciato l’imminente pubblicazione di casi-guida. Sull’argomento, vedi *infra*, nel testo, e note relative.

disponibile ad accettare una causa simile a quelle sulle quali, in passato, si sono pronunciati i suoi colleghi, persuadendolo – magari – ad emulare la decisione, in favore dell’attore, presa da questi ultimi.

Del resto, è per “orientare” le corti nei casi complessi che, con ben altra rilevanza, la Corte Suprema del Popolo ha, nel novembre del 2010, emanato il “Regolamento sul lavoro dei casi-guida” (最高人民法院关于案例指导工作的规定, *Zui gao renmin fayuan guanyu anlie zhidao gongzuo de guiding*)<sup>228</sup>, l’articolo 7 del quale prevede che:

*“I Tribunali del Popolo di tutti i livelli, ogni qual volta si trovino a giudicare casi simili, devono far riferimento (参照, canjiao) ai casi-guida pubblicati dalla Corte Suprema del Popolo”*<sup>229</sup>.

È troppo presto, ovviamente, per valutare l’impatto di questo nuovo meccanismo sul sistema giuridico cinese<sup>230</sup>; ricordiamo, comunque, che esso non fa che aggiungersi all’insieme degli strumenti<sup>231</sup> fino ad oggi utilizzati, dalla Corte Suprema, per rendere uniforme l’interpretazione del diritto su tutto il territorio nazionale, e istruire i tribunali sul “corretto” modo di gestire determinati casi<sup>232</sup>.

Per chiudere questa parte dedicata alle corti, notiamo ancora rapidamente che, sempre all’interno del proprio ruolo di:

*“supervisione sul lavoro dei tribunali speciali, e di quelli locali di ogni grado”*<sup>233</sup>,

la Corte Suprema del Popolo ha varato, a partire dal 1999, tre “Piani

<sup>228</sup> “Regolamento sul lavoro dei casi-guida” (最高人民法院关于案例指导工作的规定, *Zui gao renmin fayuan guanyu anli zhidao gongzuo de guiding*), emanato dalla Corte Suprema del Popolo il 26 novembre 2010.

<sup>229</sup> Vedi articolo 7, “Regolamento sul lavoro dei casi-guida”. Si noti che l’articolo 1 dello stesso Regolamento prevede che tali casi debbano essere selezionati e pubblicati a cura della CSP.

<sup>230</sup> Sull’argomento, vedi, in generale: MARINA TIMOTEO, “La difesa di marchi e brevetti in Cina. Percorsi normativi in un sistema in transizione”, Torino, Giappichelli, 2010, p. 109 e ss.

<sup>231</sup> Ricordiamo: interpretazioni (解释 *jieshi*), regolamenti (规定 *guiding*), repliche (批复, *pifu*) e decisioni (决定, *jueding*). Sull’argomento, vedi AJANI, SERAFINO e TIMOTEO, *op. cit.*, p. 448 e ss. Per un’analisi delle differenze tra questi documenti, vedi WANG CHENGUANG, «Law-making functions of the Chinese Courts: Judicial Activism in a Country of Rapid Social Changes», *Front. Law China* (2006) 3, p. 15 e ss.

<sup>232</sup> *Ibid.*

<sup>233</sup> Vedi art. 30, comma 2, Legge Organica dei Tribunali del Popolo (中华人民共和国人民法院组织法, *Zhonghua renmin gongheguo renmin fayuan zuzhi fa*), mia la traduzione dal cinese.

quinquennali per la riforma dei Tribunali del popolo” (人民法院五年改革纲要, *Renmin fayuan wunian gaige gangyao*)<sup>234</sup>.

Si tratta, com'è noto, di documenti tecnici, che stabiliscono le tappe in cui, secondo la Corte, deve essere scandito il processo di rafforzamento del sistema giudiziario nella RPC; vi abbiamo fatto tuttavia, cenno, perché essi rappresentano una ulteriore dimostrazione del cambiamento di atteggiamento della leadership cinese nei confronti del diritto, a cui si è assistito a partire dal 2006<sup>235</sup>.

Mentre, infatti, nel corso di questi tre lustri, gli obiettivi della riforma sono rimasti pressoché identici (e in particolare: professionalizzazione dei giudici, regolarità delle procedure adottate dalle corti, indipendenza dei magistrati da interferenze illecite), negli ultimi anni si è registrato un cambiamento radicale rispetto ai principi sulla base dei quali tale riforma dovrebbe essere edificata e, in particolar modo, riguardo al peso attribuito alla legge nell'attività quotidiana dei magistrati.

Se già il Piano Quinquennale 2004-2009 risultava più modesto rispetto a quello precedente, perché espresso in termini più vaghi, e destinato a non mutare, se non marginalmente, i rapporti di potere e l'influenza delle autorità (locali e centrali) sulle corti<sup>236</sup>, il Piano Quinquennale attualmente in vigore (2009-2014), come notava Jeremy Cohen a poche settimane dalla sua emanazione:

*“provides further confirmation of the Communist Party's renewal of the “mass line” in political-legal affairs after a decade of judicial emphasis on professionalism”*<sup>237</sup>.

Si tratta di una “conferma” che non stupisce, e appare perfetta-

<sup>234</sup> Si tratta dei Piani quinquennali per i periodi: 1999-2004; 2004-2009; 2009-2014.

<sup>235</sup> Vedi *supra*, capitolo secondo, nota 175.

<sup>236</sup> BENJAMIN LIEBMAN, “China's Court Restricted Reform”, citata, p. 11 e ss. Per una (breve) analisi riguardo al contenuto di tale Piano, vedi Randal Peerenboom, “Introduction”, citata, p. 21. Si noti che il report sulla riforma del sistema giudiziario cinese, presentato dal prof. Xu Xin, il 21 gennaio 2010, non si discosta da quanto osservato nel testo: al di là di qualche miglioramento, per quanto riguarda metodi e procedure, non si registrano riforme particolari, mentre viene confermata la tendenza a portare avanti riforme di stampo più conservatore e politico, rispetto al passato. Vedi 徐昕 黄艳好 卢荣荣, “中国司法改革年度报告(2010)”, XU XIN, HUANG YANHAO, LU RONGRONG, “Zhongguo sifa gaige niandu baogao (2010)” (Report annuale sulla riforma del sistema giudiziario - 2010) consultabile su Caijing, all'indirizzo: <http://www.caijing.com.cn/2011-01-21/110625361.html> (visto l'ultima volta il 22/01/2011).

<sup>237</sup> JEROME A. COHEN, “The Court of Mass Appeal”, South China Morning Post, April 4, 2009.

mente in linea con la nomina, al vertice della Corte Suprema del Popolo, di Wang Shengjun, nel marzo del 2008.

Proprio al nuovo presidente della CSP, del resto – non a caso, a differenza del suo predecessore, Xiao Yang, dotato di una formazione, e proveniente da un percorso, più adatti a un quadro di partito, che a un giurista<sup>238</sup> – si deve il lancio della campagna per la promozione dei “Tre Supremi” (三个至上, *Sangezhishang*) all’interno dei Tribunali cinesi<sup>239</sup>; quegli stessi “Tre Supremi” – ricordiamo: sostegno alla causa del Partito, interesse del popolo, e (solo al terzo posto) Costituzione e leggi – ai quali, dalla primavera del 2009, anche gli avvocati della Repubblica Popolare sono chiamati ad ispirarsi, nello svolgimento delle loro attività<sup>240</sup>.

Ma se, alla luce della situazione sopra descritta, è comprensibile che Huang Jinrong, interpretando il pensiero di tutti gli “avvocati nel pubblico interesse” cinesi, affermi che:

*“sulle corti non si può contare”;*

meno scontata appare, invece, la ragione per la quale gli avvocati per il pubblico interesse della RPC continuino ad insistere su questa strada, e a rivendicare i diritti sociali attraverso il canale giudiziario, pur nella consapevolezza che, nella migliore delle ipotesi, le azioni da essi intentate non arriveranno neppure ad essere iscritte al ruolo del tribunale<sup>241</sup>.

<sup>238</sup> Sulle ragioni alla base di tale avvicendamento, vedi più in dettaglio RANDAL PEERENBOOM, “Introduction”, citata, p. 18 e ss.

<sup>239</sup> Sull’argomento, vedi *supra*, capitolo secondo, nota 202. Sul cambiamento di orientamento della Corte Suprema avvenuto negli ultimi anni, vedi anche TOM E. KELLOGG, “The Death of Constitutional Litigation in China?”, *China Brief*, Vo. 9, Issue 7, April 2, 2009.

<sup>240</sup> Ciò, com’è noto, in seguito al lancio della campagna “operatori del diritto socialista tra gli avvocati”, ad opera del Ministero della Giustizia Cinese, il 24 aprile 2009. Vedi 中华人民共和国司法部: “关于在律师队伍中开展“中国特色社会主义法律工作者”活动的意见”, *Zhonghua renmin gonghe guo sifa bu*: “Guanyu zai lüshi duiwu zhong kaizhang “Zhongguo tese shehui zhuyi gongzuozhe” huodong de yi jian” (Opinione sulla promozione all’interno dell’esercito degli avvocati cinesi della campagna” sui lavoratori del diritto socialista con caratteristiche cinesi»), 24 aprile 2009, disponibile sul sito del Ministero della Giustizia all’indirizzo [http://www.moj.gov.cn/2008zwwgg/2009-04/24/content\\_1082558.htm](http://www.moj.gov.cn/2008zwwgg/2009-04/24/content_1082558.htm). Tale campagna, che doveva terminare l’anno successivo, è stata poi estesa a tutto il 2010. Sull’argomento, vedi CARL MINZNER, ““Socialist Legal Workers” Campaign”, pubblicato sul blog dello stesso professore e disponibile all’indirizzo: [http://sinolaw.typepad.com/chinese\\_law\\_and\\_politics\\_/2010/02/socialist-legal-workers-campaign.html](http://sinolaw.typepad.com/chinese_law_and_politics_/2010/02/socialist-legal-workers-campaign.html) (visto l’ultima volta il 24 gennaio 2011).

<sup>241</sup> È questo, del resto, ciò che si chiedono molti commentatori, che mettono in

Che cosa sperano di ottenere i *gongyi lüshi*, impegnandosi in cause che sanno essere perse in partenza?

La risposta a queste domande non è univoca, ma varia (talvolta sensibilmente) secondo il significato attribuito dal singolo “avvocato nel pubblico interesse” al proprio ruolo, alla nozione di “avvocatura per i diritti” e, in definitiva, al concetto stesso di pubblico interesse.

Nel prossimo capitolo vedremo quali siano tali interpretazioni, in che cosa si differenzino, e in che modo esse possano convivere, all’interno del medesimo movimento; lo faremo, attraverso le esperienze dirette di quattro “avvocati nel pubblico interesse” di Pechino.

evidenza come anche in caso di vittoria, l’impatto sul sistema di un caso non possa che essere limitato. Sull’argomento, vedi più in dettaglio FU HUALING, “Climbing the Weiquan Ladder: A radicalizing Process for Weiquan Lawyers”, SSRN Working paper series, Sept. 2009, disponibile su [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1487367](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1487367) (visto l’ultima volta il 27/10/09), p. 19.



## CAPITOLO V

### *Le “azioni nel pubblico interesse” in Cina: quattro gongyi lüshi a confronto*

SOMMARIO: 1. La professionalizzazione delle *gongyi susong*. – 2. La professione legale in Cina. – 3. La tutela del pubblico interesse in Cina: quattro *gongyi lüshi* a confronto. - 3.1. “Ottenere il bene comune attraverso la protezione degli interessi individuali”: lo Studio legale Dongfang per il pubblico interesse e il *legal aid* di Pechino. - 3.2. L’Ufficio di *legal aid* di Pechino per lavoratori migranti. - 3.3. Il Centro per il fondo di diritto e pubblico interesse. - 3.4. Lo Studio legale Yipai di Pechino.

#### 1. *La professionalizzazione delle gongyi susong*

Come abbiamo notato non esiste accordo, in dottrina, sulla precisa definizione di *gongyi susong*, nè su quali siano gli elementi necessari a identificare una “azione nel pubblico interesse”<sup>1</sup>.

Si tratta di un dato che non stupisce: “interesse pubblico”(公益 *gongyi*), è, infatti, una nozione vaga, in cinese come in ogni altra lingua, ed è proprio l’ambiguità caratteristica di queste azioni, il loro essere a cavallo tra il diritto pubblico e il diritto privato, tra la politica e il diritto, a renderne difficile la tipizzazione.

Questo implica anche divergenze di opinioni, tra gli studiosi, riguardo a quale sia stata la capostipite delle azioni nel pubblico interesse cinesi.

Nel capitolo precedente abbiamo illustrato come la quasi totalità degli autori faccia risalire la nascita delle *gongyi susong* alla seconda metà degli anni ’90 e, precisamente, alla “causa da 1,20 yuan” intentata da Qiu Jiandong nel 1996<sup>2</sup>; qui riportiamo, invece, la posizione di Titi Liu, la quale, al contrario, ritiene che non si possa parlare di “azioni nel pubblico interesse” in Cina fino al 2001<sup>3</sup>, anno in cui l’av-

<sup>1</sup> Sull’argomento, vedi *supra*, capitolo secondo, paragrafo 2.

<sup>2</sup> Vedi *infra*, capitolo quarto, paragrafo 2.1.

<sup>3</sup> Vedi TITI LIU, *op. cit.* p. 284, dove l’autrice sostiene come questa sia la posizione condivisa dalla maggior parte degli esperti cinesi, senza però citare alcuna fonte.

vocato Qiao Zhanxiang cita il Ministero delle Ferrovie cinese, colpevole di aver aumentato il prezzo dei biglietti ferroviari senza tenere pubbliche consultazioni, come previsto dall'articolo 23 della Legge sul Prezzo della RPC (中华人民共和国价格法, *Zhonghua renmin gongheguo jiage fa*<sup>4</sup>).

I fatti, in breve, si erano svolti come segue<sup>5</sup>.

Il 21 dicembre 2000 il Ministero delle Ferrovie aveva emanato una circolare, attraverso la quale informava gli uffici ferroviari preposti che, nel periodo compreso tra i dieci giorni precedenti, e i ventitré giorni successivi alla data del Capodanno Cinese 2001 – periodo in cui, com'è noto, la domanda di trasporto in Cina cresce in modo vertiginoso, per l'abitudine di trascorrere la Festa di Primavera (春节, *Chun jie*) in famiglia – le tariffe ferroviarie avrebbero subito un aumento del 20-30 per cento<sup>6</sup>.

Proprio a causa di questo temporaneo aumento l'avvocato Qiao si era trovato a versare un sovrapprezzo di nove yuan sul totale della cifra pagata per due biglietti, acquistati il 17 e il 22 gennaio di quell'anno. Ritenendo, dunque, che la circolare emanata dal Ministero violasse i suoi interessi legittimi (così come quelli di tutti i cittadini cinesi), egli aveva richiesto a tale organo, attraverso il canale amministrativo, la revisione della circolare<sup>7</sup>.

Il 19 marzo 2001 la richiesta di revisione era stata respinta; Qiao aveva, allora, citato il Ministero davanti alla Prima Corte Intermedia di Pechino, chiedendo al tribunale di ordinare l'annullamento della circolare, da lui ritenuta illegittima<sup>8</sup>.

La corte di primo grado stabilì che la procedura seguita dal Ministero era legittima, giudicando, pertanto, infondate le pretese dell'attore. La sentenza fu in seguito confermata in appello<sup>9</sup>.

Si tratta di una lite che – come si evince da quanto sopra sinteticamente riportato – non si differenzia, nei suoi aspetti sostanziali, da

Sulla base di quanto finora emerso dalle mie ricerche, posso affermare che tale opinione non trova alcun riscontro in dottrina; essa tuttavia, risulta interessante, perché mette in luce il ruolo centrale rivestito dagli avvocati nello sviluppo delle azioni nel pubblico interesse in Cina. Sull'argomento, vedi *infra*, nel testo.

<sup>4</sup> 中华人民共和国价格法 *Zhonghua renmin gongheguo jiage fa*, approvata dal Comitato Permanente dell'Assemblea Nazionale Popolare il 29 dicembre 1997, ed entrata in vigore il 1° maggio 1998.

<sup>5</sup> Per maggiori dettagli su questo caso, vedi WEN XUEGUO, "Market Dominance by China's Public Utility Enterprises, 5 Antitrust L. J. 151, n. 15 (2008), p. 157; TITI LIU, *op. cit.*, p. 184.

<sup>6</sup> WEN XUEGUO, *ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 157-158.

<sup>9</sup> TITI LIU, *op. cit.*, p. 184.

quella promossa da Qiu Jiandong nel 1996, ma non solo: per l'esiguità del danno lamentato, la generalità degli interessi coinvolti, le caratteristiche del convenuto, le finalità dell'azione e – non da ultimo – l'esito<sup>10</sup>, essa risulta, in definitiva, assimilabile alla maggior parte delle cause "nel pubblico interesse" da noi finora esaminate<sup>11</sup>.

Che cosa rende, dunque, "Qiao Zhangxiang vs. Ministero delle Ferrovie" speciale al punto da essere considerata dalla Liu come la prima vera *gongyi susong*?

È presto detto: il coinvolgimento – pianificato, e non casuale – di un avvocato in veste di attore.

A differenza di quanto accaduto fino ad allora, infatti, la scelta da parte di Qiao di agire in giudizio per la difesa dell'"interesse pubblico" non dipendeva da eventi fortuiti, ma era frutto di attente considerazioni e approfondite ricerche giuridiche, e costituiva il prodotto di una strategia studiata a tavolino; una strategia mirante, in primo luogo, a mettere in luce l'esigenza di rendere "trasparenti" le decisioni amministrative, e che per essere elaborata – e risultare efficace – necessitava di tempo, risorse e determinazione, oltre che di una vasta conoscenza del diritto.

Gli ultimi aspetti citati rappresentano alcuni degli elementi che, a partire dal famoso articolo pubblicato da Marc Galanter nel 1974<sup>12</sup>, gli autori considerano cruciali, al fine di permettere il conseguimento di obiettivi di "giustizia sociale" tramite la via giudiziaria<sup>13</sup>. Si tratta

<sup>10</sup> Com'è noto, infatti, Qiao perse in giudizio, ma – anche grazie al grande rilievo dato al caso dai media – vinse, in sostanza, la sua causa: a partire dal Capodanno Cinese seguente, l'aumento delle tariffe ferroviarie da parte del Ministero fu operato esclusivamente in conformità alla procedura prevista dalla Legge sul controllo dei prezzi. Vedi TITI LIU, *op. cit.*, p. 284.

<sup>11</sup> Vedi, in generale, *supra*, capitolo quarto, paragrafo 2.1.

<sup>12</sup> MARC GALANTER, "Why the Haves Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change", 9 *Law and Society Review* 95, 1974, di cui è disponibile copia elettronica all'indirizzo: <http://marcgalanter.net/Documents/papers/WhytheHavesComeOutAhead.pdf> (visto l'ultima volta il 5/02/2011). La numerazione delle pagine indicate nelle note seguenti si riferisce al documento elettronico.

<sup>13</sup> Com'è noto, infatti, numerosi autori hanno utilizzato lo schema indicato da Galanter per analizzare i fattori sociologici cruciali nel determinare la vittoria o la sconfitta in corte; secondo Brian Glenn, tra il 1974 e il 2003 gli articoli pubblicati sull'argomento sulle più prestigiose riviste di settore americano avevano raggiunto quota 184. Sull'argomento, vedi in generale BRIAN GLENN, "The Varied and Abundant Progeny", in HERBERT M. KRITZEL and SUSAN SILBEY (eds), "In Litigation: Do the Haves Still Come Out Ahead?", Stanford, Stanford University Press, 2003. Lo schema di Galanter è poi stato frequentemente applicato allo studio di sistemi giuridici diversi da quello americano. Sull'argomento, vedi ad esempio: BURTON M. ATKINS, "Party Capability Theory as an Explanation of Intervention Behavior in the English Court of Appeal.", 35 *American Journal of Political Science* 881, 1991; PE-

elementi di cui raramente i comuni cittadini ( i cosiddetti “*one shot-ers*”, gli “*have-nots*”<sup>14</sup>) hanno disponibilità, ma che sono posseduti, invece, in buona misura, da quelli che lo stesso Galanter definisce “*repeat players*”<sup>15</sup>: poteri forti (grandi società, imprese statali, enti governativi ), procure e – appunto – avvocati<sup>16</sup>.

In effetti, anche se la maggioranza degli studiosi non arriva a riconoscere, con la Liu, la qualifica di *gongyi susong* solo alle cause “nel pubblico interesse” intentate dopo l’inizio del sistematico coinvolgimento in questo settore degli avvocati, è stato proprio in seguito a questo coinvolgimento che tali azioni hanno conosciuto una crescita esponenziale, e che la nozione di “*public interest litigation*” è divenuta un concetto familiare, tanto all’interno della comunità giuridica quanto tra la popolazione cinese.

Come notano Fu Hualing e Richard Cullen:

*“The concept of PIL was foreign to China before lawyers took notice of the social activism [...] and started to practice PIL”*<sup>17</sup>.

TER McCORMICK, “Party Capability Theory and Appellate Success in the Supreme Court of Canada, 1949-1992”, 26 *Canadian Journal of Political Science* 523, 1993; YOEV DOTAN, “Resource Inequalities in Ideological Courts: The Case of the Israeli High Courts of Justice”, in H. KRITZER and S. SILBEY (eds), *op. cit.*, 2003; STACIA L. HAYNIE, “Resource Inequalities and Litigation Outcomes in the Philippine Supreme Court”, 56 *Journal of Politics*: 752, 1994; KATHRYN HENDLEY, PETER MURRELL, and RANDI RYTERMAN, “Do Repeat Players Behave Differently in Russia?” in H. KRITZER and S. SILBEY (eds), *op. cit.*, 2003. È interessante notare come, recentemente, tale schema sia stato applicato anche all’analisi del funzionamento del sistema giudiziario cinese. Sull’argomento, vedi il paper presentato da He Xin e Yang Su alla Conferenza su “China’s Judicial Landscapes, New Empirical Studies”, tenutasi a Pechino, presso la China-EU School of Law (CESL), dal 31 ottobre al 1 novembre 2010, e intitolato: “Do The “Haves” Come Out Ahead in Shanghai Courts” (non pubblicato).

<sup>14</sup> Si tratta, secondo la nota definizione di Marc Galanter, dei “*claimants who have only occasional recourse to the courts*”: tra questi, l’autore cita “*the spouse in a divorce case, the autoinjury claimant, the criminal accused*”. Ad essi si oppongono i “*repeat players*”, cioè i soggetti che hanno frequenti occasioni di essere coinvolti nello stesso tipo di controversie. Sull’argomento, vedi MARC GALANTER, *op. cit.*, p. 3 e ss., e *infra*, nel testo.

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

<sup>16</sup> Per una riflessione, da parte di autori cinesi (nello specifico: un avvocato, e un procuratore) su come gli avvocati, proprio per caratteristiche del loro status, possano superare meglio dei comuni cittadini i problemi tipici delle *pil*, che riprende, senza citare Galanter, gli argomenti usati da questo autore, vedi 朱有彬 曾国栋, ZHU YOUBIN e CENG GUODONG, *op. cit.*, p. 150 e ss.

<sup>17</sup> FU HUALING e RICHARD CULLEN, “The Development of Public Interest Litigation in China”, citato, p. 14.

A partire dai primi anni del XXI secolo si assiste, dunque, a quella che è stata definita la “professionalizzazione” delle azioni nel pubblico interesse<sup>18</sup>. Avvocati, per lo più, ma anche professori di diritto, o semplici studenti di giurisprudenza si sostituiscono, progressivamente, agli attivisti, trasformandosi nei “portavoce” del pubblico interesse<sup>19</sup> per cercare – sul modello dei loro colleghi statunitensi – di promuovere il cambiamento sociale attraverso i processi giudiziari, senza uscire da ciò che è giuridicamente ammissibile – e politicamente accettabile – nel contesto autoritario cinese.

Gli ambiti di azione restano, con poche variazioni, gli stessi del passato: diritto dei consumatori, ambiente, lotta contro la discriminazione, *et cetera*<sup>20</sup>. A cambiare decisamente è, invece, l’approccio; un approccio che – a mano a mano che i professionisti del diritto assumono la guida del “movimento per la legalità” (法律运动, *falü yundong*) – diviene sempre più raffinato, e sempre più basato sul diritto e sulle corti<sup>21</sup>, mentre le “azioni nel pubblico interesse” acquistano legittimità, grazie allo status di “esperti giuridici” proprio della categoria a cui appartengono i nuovi attori coinvolti<sup>22</sup>.

Alla professionalizzazione delle *gongyi susong* segue, rapidamente,

<sup>18</sup> L’espressione è di Fu Hualing e Richard Cullen, forse gli autori che, negli ultimi anni, hanno dedicato maggiore impegno allo studio dell’avvocatura per i diritti cinese. Vedi FU HUALING e RICHARD CULLEN, “The Development of Public Interest Litigation in China”, citato, p. 14.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> FU HUALING e RICHARD CULLEN, “Climbing the Weiquan Ladder: A radicalizing Process for Weiquan Lawyers», SSRN Working paper series, Sept. 2009, disponibile su [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1487367](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1487367) (visto l’ultima volta il 27/10/09), p. 19; sull’argomento vedi anche quanto affermato dagli stessi autori in «Weiquan (Rights Protection) Lawyering in an Authoritarian State», SSRN Working paper series, January 2008, disponibile su [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1083925](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1083925) (visto l’ultima volta il 22/05/09), p. 2. Gli autori evidenziano come il ruolo centrale attribuito alle corti dopo il coinvolgimento degli avvocati – soprattutto di quelli appartenenti all’ala più “moderata” del “movimento per i diritti – sia stato oggetto di numerose critiche, che pongono l’accento sulla scarsa efficacia di tale tecnica, se applicata al contesto cinese, e sulla scarsa lungimiranza dei soggetti che continuano ad utilizzarla. Emblematico, da questo punto di vista, sarebbe l’esempio costituito da Zhang Sizhi, “avvocato per i diritti umani” *antelitteram*, il quale, pur non vincendo un caso dal 1979, persevera (a più di 80 anni di età) nel tentativo di proteggere i diritti attraverso le cause. Sull’argomento, vedi più in dettaglio LIU LU: “A Crown Made by Thorns – Reflection Related to Human Rights Lawyers”, in Daijiyuan, 18 agosto 2005, disponibile all’indirizzo: <http://epochtimes.com.au/b5/5/8/18/n1022266.htm>, citato da Fu Hualing, Richard Cullen, “Climbing the Weiquan Ladder: A radicalizing Process for Weiquan Lawyers», citato, *ibid.*

<sup>22</sup> FU HUALING e RICHARD CULLEN, “The Development of Public Interest Litigation in China”, citato, p. 14.

la loro “istituzionalizzazione”<sup>23</sup>: nel giro di pochi anni, alcuni “avvocati per i diritti” (维权律师, *weiquan lüshi*) raggiungono la fama e il capitale socio-economico necessari a fondare un proprio studio legale<sup>24</sup>, altri creano organizzazioni non governative incentrate sulla difesa dei diritti (di determinate categorie di persone, o del pubblico in generale)<sup>25</sup>, e altri ancora si riuniscono, per dare origine a centri di *legal aid* all’interno di Università, o di istituti di ricerca<sup>26</sup>.

In effetti, lavorare all’interno di una istituzione presenta, per i *gongyi lüshi*, numerosi vantaggi. Questa condizione, infatti, permette loro di godere del supporto degli altri membri dello staff di cui fanno parte, di formare alleanze con enti simili, di portare avanti progetti con organizzazioni nazionali e (in qualche caso) internazionali<sup>27</sup>, rendendo, allo stesso tempo, più agevole il reperimento dei fondi necessari a sostenere le attività in cui sono coinvolti. Inoltre, essa fornisce, entro certi limiti, protezione ai singoli avvocati, consentendo loro di agire “per conto” di un istituto, e quindi con maggiore libertà (e minor rischio di conseguenze) di quanta non ne avrebbero se si trovassero a prestare la loro opera a titolo individuale<sup>28</sup>.

<sup>23</sup> Si tratta, ancora una volta, di una espressione coniata da Fu Hualing e Richard Cullen. Vedi FU HUALING e RICHARD CULLEN, “The Development of Public Interest Litigation in China”, citato, p. 15.

<sup>24</sup> Tra questi, FU HUALING e RICHARD CULLEN ricordano: Pu Zhiqiang, Mo Shaoping, Li Fangping e Zhou Litai. Vedi FU HUALING e RICHARD CULLEN, ultima opera citata, p. 9. In particolare, sugli avvocati Zhou Litai e Pu Zhiqiang, vedi *infra*, in questo capitolo, note 859 e 861.

<sup>25</sup> Come la Yirenping, o la Gongmeng. Per maggiori dettagli sull’attività svolta dalla Yirenping, vedi FU HUALING e RICHARD CULLEN, *op. cit.*, p. 16, e il sito della stessa ONG, all’indirizzo: [www.yirenping.org](http://www.yirenping.org) (visto l’ultima volta il 1/03/2011). La Gongmeng, com’è noto, ha invece interrotto la sua attività nel luglio del 2009. Sull’argomento, vedi *supra*, capitolo terzo, paragrafo 2.3.1.

<sup>26</sup> Come il “Centro per i servizi giuridici e ricerca sulle leggi a favore delle donne dell’Università di Pechino” (北京大学法学院妇女法律研究与服务中心, Beijing Daxue faxueyuan funü falü yanjiu yu fuwu zhongxin), di cui abbiamo già parlato, o lo Studio legale Dongfang per il pubblico interesse e il *legal aid* di Pechino (北京市东方公益法律援助律师事务所, *Beijingshi Dongfang gongyi falüyuanzhu lüshi shiwusuo*), creato all’interno dell’Accademia cinese di Scienze Sociali (中国社会科学院, Zhongguo shehui kexueyuan). Sul primo, vedi più in dettaglio *supra*, capitolo terzo, paragrafo 2.3.1; per quanto riguarda l’attività svolto dallo studio legale Dongfang, vedi *infra*, in questo capitolo, paragrafo 3.1.

<sup>27</sup> FU HUALING e RICHARD CULLEN, ultima *op. cit.*, p. 9.

<sup>28</sup> *Ibid.* Sui vantaggi che lavorare all’interno di una struttura riserva, più in generale, agli avvocati cinesi, vedi più in dettaglio, ETHAN MICHELSON, “Hooked, Unhooked, Still Hooked: Lawyers, Political Embeddedness and Institutional Continuity in China’s Transition from Socialism”, 9 May 2006, disponibile all’indirizzo: <http://www.polsci.indiana.edu/china/papers/michelson.pdf> (visitato l’ultima volta il 10/02/2011), p. 24.

Non stupisce, pertanto, che la maggior parte degli “avvocati nel pubblico interesse” cinesi – e, non a caso, la totalità di quelli di cui tratteremo tra breve – lavori, oggi, all’interno di una delle strutture sopra descritte; strutture formalmente indipendenti, ma comunque sempre, in qualche misura, legate (e quindi controllate) dal governo.

Si tratta di un legame e di un controllo che sarebbe, tuttavia, limitativo leggere solo come ennesima manifestazione della ormai nota ambivalenza, caratteristica del rapporto tra *gongyi lüshi* e leadership cinese: gli “avvocati nel pubblico interesse” non sono, in realtà, molto più liberi (o più controllati) di quanto non siano i comuni avvocati della Repubblica Popolare.

Se infatti, da una parte, è vero che, come abbiamo più volte evidenziato, la separazione della professione legale dall’amministrazione diretta del governo ha giocato un ruolo cruciale nel favorire lo sviluppo delle *gongyi susong*<sup>29</sup>, e che, oggi:

*“weiquan lawyering is possible in China because of the possibility of lawyering”*<sup>30</sup>,

non si può, dall’altra, negare, che molti dei problemi che affliggono gli “avvocati per i diritti” cinesi dipendano dal sistema in cui è inserita l’avvocatura nella RPC.

Del resto, anche numerosi tratti caratteristici dello stile, e la stessa identità dei *gongyi lüshi* derivano, in larga misura, dalla peculiarità di quel sistema: si ricorda, ad esempio, che – a differenza di quanto accade in altri Stati – non tutti gli “avvocati nel pubblico interesse” cinesi sono, formalmente, “avvocati”, cioè si trovano in possesso della licenza ad esercitare la professione.

Alla luce di queste considerazioni, appare chiaro come, per comprendere chi sono, veramente, i *gongyi lüshi*, e quali difficoltà abbiano dovuto e debbano affrontare nel difendere il pubblico interesse nel loro Paese, sia necessario in primo luogo aver compreso chi sono, e da quale passato provengono, più in generale, gli avvocati cinesi.

Per tale ragione, la descrizione dell’attività degli “avvocati nel pubblico interesse” da me incontrati sarà preceduta da alcuni cenni sulla storia, e sulla regolamentazione, della professione legale nella RPC.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>30</sup> FU HUALING e RICHARD CULLEN, “Weiquan (Rights Protection) Lawyering in an Authoritarian State”, SSRN Working paper series, January 2008, disponibile su [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1083925](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1083925) (visto l’ultima volta il 22/05/09), p. 5.

## 2. La professione legale in Cina

In un'opera pubblicata nel 1978 e intitolata, significativamente "Law Without Lawyers: a comparative view of law in China, and in the United States"<sup>31</sup>, Victor Li ipotizzava che i successori di Mao, grazie alle peculiarità della tradizione giuridica e culturale cinese<sup>32</sup>, sarebbero stati in grado di raggiungere l'obiettivo della modernizzazione attraverso una nuova strada; una strada differente da quella seguita dall'Unione Sovietica, e nella quale gli avvocati non avrebbero avuto che un ruolo marginale<sup>33</sup>.

Com'è noto, le previsioni del professor Li erano destinate, proprio a partire da quell'anno, ad essere smentite dalla nuova dirigenza del PCC<sup>34</sup>.

Se, infatti, la presa del potere di Deng Xiaoping doveva portare, dal punto di vista economico, all'abbandono del modello sovietico di sviluppo, dal punto di vista giuridico essa avrebbe condotto alla restaurazione del sistema demolito durante la Rivoluzione Culturale e, con esso, al ritorno dell'istituto che, di quel sistema, rappresentava uno dei cardini fondamentali: l'"avvocatura socialista"<sup>35</sup>.

A dispetto dell'enfasi posta da Deng sulla necessità di "aumentare il numero degli avvocati", tuttavia, all'inizio degli anni '80:

<sup>31</sup> VICTOR H. LI, "Law Without Lawyers: A Comparative View of Law in China", Stanford, Stanford University Press, 1978.

<sup>32</sup> Per una (molto sintetica) analisi delle ragioni del mancato sviluppo della professione legale nella Cina tradizionale vedi RANDALL PEERENBOOM, "China's Long March Towards the Rule of Law", Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 345.

<sup>33</sup> JEROME A. COHEN, «Rough Justice. Mainland Rights Lawyers Are Risking Careers, Liberty and Even Their Lives By Taking "Sensitive" Cases», South China Morning Post, July 9, 2009; sull'argomento cfr. anche, dello stesso autore: "China's Human Rights Lawyers: Current Challenges and Prospects", in STACY MOSHER e PATRICK POON, "A Sword and A Shield. China's Human Rights Lawyers", Hong Kong, China Human Rights Lawyers Concern Group, 2009, p. 38, in cui il prof. Cohen, alla luce delle ultime, drammatiche vicende che hanno avuto come protagonisti gli avvocati in Cina, suggerisce il titolo per un ipotetico "sequel" del libro del prof. Li: "Lawlessness without Lawyers". Vedi JEROME A. COHEN, *ult. op. cit.*, p. 40.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.* Com'è noto, tuttavia, anche in Unione Sovietica l'avvocatura ha conosciuto alterne fortune: soppressa, dopo la rivoluzione bolscevica, insieme ai tribunali e alle istituzioni giudiziarie zariste, essa doveva essere ricostituita nel 1922, e vivere una vita non facile durante il periodo stalinista; solo a partire dal 1960 la categoria degli avvocati vide crescere, in modo stabile, il proprio prestigio, anche grazie all'approvazione di una serie di Statuti Repubblicani che disciplinavano la professione forense. Sull'argomento vedi, più in dettaglio: PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA e GABRIELE CRESPI REGHIZZI, "La Costituzione sovietica del 1977. Un sessantennio di evoluzione costituzionale dell'URSS", Milano, Giuffrè, 1990, p. 246 e ss.

“few people were brave enough or desperate enough to enter the bar”<sup>36</sup>;

un atteggiamento che non si fatica a comprendere, se si considerano le alterne fortune vissute dai professionisti del diritto fin dalla fondazione della Repubblica Popolare<sup>37</sup>.

Non solo, infatti, tra il 1949 e il 1950 si era assistito alla eliminazione (talvolta in senso letterale<sup>38</sup>) dei cosiddetti “avvocati neri” (黑律师, *hei lüshi*<sup>39</sup>), gli avvocati repubblicani, divenuti “superflui” in seguito all’abrogazione, nel settembre 1949, delle leggi del Guomindang e, insieme ad esse, del sistema di avvocatura sorto nel periodo della Repubblica<sup>40</sup>; nel giro di un lustro, la stessa sorte era toccata anche agli “operatori statali del diritto” (国家法律工作者, *guojia falü gong-*

<sup>36</sup> ETHAN MICHELSON, “Lawyers, Political Embeddedness and Institutional Continuity in China’s Transition from Socialism», *American Journal of Sociology*, vol. 113, Issue 2 (2007), p. 364.

<sup>37</sup> Per una sintesi sulla storia dell’avvocatura cinese, vedi 刘桂明, “中国律师是什么?”, LIU GUIMING, “Zhongguo lüshi shi shenme?” (che cosa sono gli avvocati cinesi?), pubblicato su *Caijing* (财新网) il 13/01/2011 e disponibile all’indirizzo: [http://lawyer.fabao365.com/122408/article\\_79406](http://lawyer.fabao365.com/122408/article_79406) (visto l’ultima volta il 19/02/2011).

<sup>38</sup> Secondo un’indagine pubblicata nel 1956, dei 308 avvocati registrati a Pechino negli ultimi anni della Repubblica, solo 102 sarebbero rimasti nella capitale dopo la presa del potere da parte dei comunisti; dei rimanenti, 36 erano sicuramente morti, 6 si trovavano in carcere, 13 avevano lasciato la città, mentre di ben 151 non si doveva avere più alcuna notizia. Sull’argomento, vedi, ancora di ETHAN MICHELSON, “Hooked, Unhooked, Still Hooked: Lawyers, Political Embeddedness and Institutional Continuity in China’s Transition from Socialism», citato, p. 17.

<sup>39</sup> Si noti che lo stesso appellativo è utilizzato oggi, talvolta, per indicare i cosiddetti “avvocati scalzi”, soggetti privi di una preparazione giuridica specifica, ma in grado di fornire assistenza legale alle parti di una controversia. Vedi FU HUALING, “Access to Law in China: Potential, Limits and Alternative”, citato, p. 9. Sugli “avvocati scalzi” vedi più in dettaglio *infra*, in questo paragrafo.

<sup>40</sup> Com’è noto, il primo regolamento (provvisorio) sugli avvocati – basato sul modello giapponese, e destinato a stabilire (appunto per la prima volta nella storia della Cina) quali fossero le funzioni, la preparazione e i requisiti richiesti per l’accesso all’avvocatura – fu emanato in Cina il 16 settembre 1912. Esso doveva poi essere sostituito, nel 1927, dal “Regolamento sugli avvocati” e, infine, dalla “Legge sugli avvocati” del 1935, entrata in vigore nel 1941. Sull’argomento, vedi più in dettaglio ALISON W. CONNER, “Lawyers and the Legal Profession During the Republican Period”, in KATHRYN BERNHARDT e PHILIP C.C. HUANG, “Civil Law in Qing and Republican China”, Stanford, Stanford University Press, 1994, p. 216 e ss.; PHILIP HUANG, “Code, Custom and Legal Practice in China”, Stanford, Stanford University Press, 2001, p. 43 e ss., e p. 39, in cui l’autore traccia anche una breve storia del termine con cui fu scelto di indicare gli avvocati, “lüshi”, uno dei pochi non mutuati dalla lingua giapponese. Per una sintesi sulla storia dell’avvocatura in Cina, vedi anche RANDALL PEERENBOOM, “China’s Long March Towards the Rule of Law”, citato, pp. 345-346.

zuozhe), la categoria di professionisti legali introdotta, a metà degli anni '50<sup>41</sup>, su imitazione del modello sovietico<sup>42</sup>.

Com'è noto, i *guojia falü gongzuo* – considerati parte integrante dell'apparato statale, e in quanto tali obbligati ad anteporre, nell'attività di difesa, gli interessi della società e dello Stato a quelli del proprio cliente<sup>43</sup> – avevano avuto vita molto breve: per buona parte di essi, bollati come “revisionisti di destra” a causa del ruolo attivo giocato nel corso della Campagna dei Cento Fiori<sup>44</sup>, le epurazioni erano cominciate già nel 1957, a meno di due anni dalla loro istituzione<sup>45</sup>, mentre i superstiti dovevano, di lì a poco, seguire il fato del Ministero dal quale dipendevano, quello della Giustizia (司法部, Sifa bu)<sup>46</sup>, abolito nel 1959 per non essere ripristinato se non vent'anni più tardi.

<sup>41</sup> Gli “operatori statali del diritto” furono introdotti, a livello sperimentale, nel 1954 in diverse città della Cina (tra queste: Pechino, Tianjin, Chongching e Shengyang), ma già a partire dall'anno seguente il nuovo sistema fu formalmente esteso a tutto il Paese. Sull'argomento, vedi più diffusamente ETHAN MICHELSON, *op. cit.*, p. 18.

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> FU HUALING, “When Lawyers Are Prosecuted... The Struggle of a Profession in Transition”, SSRN Working paper series, May 2006, disponibile su [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=956500](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=956500) (visto l'ultima volta il 22/05/09). P. 3.

<sup>44</sup> Molti avvocati avevano infatti simpatizzato con gli intellettuali, unendosi ad essi nel criticare le scelte del governo. Sull'argomento, vedi più in dettaglio: STANLEY LUBMAN, “Bird in a Cage: Legal Reform in China after Mao”, Stanford, Stanford University Press, 1999, pp. 77-78.

<sup>45</sup> Si noti che, in quell'anno, gli operatori statali del diritto avevano raggiunto le 2.800 unità (2500 avvocati a tempo pieno, e 300 part-time), operanti all'interno di 800 uffici legali sparsi su tutto il territorio cinese e posti sotto il diretto controllo del Ministero della giustizia o dei suoi omologhi locali. Sull'argomento, vedi BENJAMIN L. LIEBMAN, “Legal Aid and Public Interest Law in China”, 34 *Tex. Int'l. L. J.* 211, p. 216. È interessante notare come notare come la dipendenza degli avvocati dal Ministero della Giustizia non costituisca una innovazione totalmente comunista; già durante il periodo repubblicano, infatti, le “associazioni degli avvocati cinesi” erano poste sotto la diretta supervisione della Procura e, tramite essa, del Ministero della Giustizia. Ricordiamo, ad esempio, che alla procura spettava l'approvazione dei regolamenti emanati dalle associazioni, che dovevano informare tale organo riguardo ad elezioni, programmazione di incontri, e decisioni prese. Non solo: il procuratore capo aveva il potere di prendere parte agli incontri delle associazioni sotto la sua giurisdizione, e di sospendere qualsiasi membro che giudicasse aver violato leggi o regolamenti, mentre solo la procura poteva comminare azioni disciplinari, a dispetto del fatto che la responsabilità per il rispetto della deontologia fosse in capo all'associazione. Sull'argomento vedi, più in dettaglio: ALISON W. CONNER, “Legal Profession in the Republic”, in KATHRYN BERNHARDT e PHILIP C.C. HUANG, “Civil Law in Qing and Republican China”, Stanford, Stanford University Press, 1994, p. 227e ss. Per revisione storica di sviluppo di avvocatura in Cina vedi: ALBERT H.Y. CHEN: *An Introduction to the Legal System of the Public Republic of China*, Hong Kong, Lexis Nexis, 2004.

<sup>46</sup> Sull'argomento, vedi *supra*, nota precedente.

La situazione degli avvocati cinesi era, poi, peggiorata ulteriormente con l'avvento della Rivoluzione Culturale<sup>47</sup>: come ricorda Benjamin Liebman, dal 1966 al 1976, essi – alla stregua degli altri giuristi e, più in generale, di chiunque potesse essere definito "intellettuale" –

*"played virtually no role in China [...] except as target of criticism and persecution"*<sup>48</sup>.

Alla luce di tutto ciò, come dicevamo, appare naturale che l'invito a ritornare al lavoro fosse accolto con freddezza, da parte dei (pochi) *lüshi* rimasti, all'alba delle riforme.

Secondo Ethan Michelson sarebbe stato proprio per vincere tale reticenza – e garantire, ai professionisti del diritto, protezione contro eventuali vessazioni da parte degli ufficiali governativi, assicurandoli, allo stesso tempo, rispetto al più che giustificato timore di persecuzioni politiche – che la leadership cinese avrebbe scelto di (ri)attribuire agli avvocati il ruolo di dipendenti pubblici, inquadrandoli all'interno dell'amministrazione statale<sup>49</sup>.

Si tratta di una tesi interessante<sup>50</sup>, di fronte alla quale, tuttavia, non si può fare a meno di domandarsi come potessero gli avvocati della Repubblica Popolare Cinese sentirsi confortati dal fatto di rientrare a far parte del sistema, dal momento che quello stesso status – unito, addirittura, all'identico appellativo: "lavoratori statali del diritto" – non era stato in grado di evitare, ai loro colleghi degli anni '50, angherie e abusi.

Tant'è; quali che fossero le motivazioni di tale scelta, quando la leadership cinese decise di ripristinare la professione forense, lo fece "vincolandola" nuovamente al potere costituito.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> BENJAMIN L. LIEBMAN, *ult. op. cit., ibid.*

<sup>49</sup> ETHAN MICHELSON, "Lawyers, Political Embeddedness and Institutional Continuity in China's Transition from Socialism", citato, p. 364.

<sup>50</sup> A sostegno di essa, l'autore cita l'opinione di numerosi studiosi cinesi. Tra queste, particolarmente degna di nota ci pare l'opinione di Y. Guo, secondo il quale tale inquadramento avrebbe permesso agli avvocati di esercitare la loro professione senza essere accusati di essere complici dei sospetti, mettendoli, inoltre, (quasi) sullo stesso piano di giudici e procuratori. Sempre secondo tale autore, l'esigenza di far sì che gli avvocati sembrassero rappresentanti del potere costituito era tanto forte, da far sì che il governo arrivasse addirittura a creare per essi un'uniforme simile a quella indossata dalla polizia. Sull'argomento, vedi Y. GUO, "The Chinese Legal Profession", in A.J. ROO e R.W. JAGTENBERG (eds), "Yearbook Law & Legal Practice in East Asia", The Hague and Boston, Kluwer Law International, 2000, p. 210, citato da ETHAN MICHELSON, "Lawyers, Political Embeddedness and Institutional Continuity in China's Transition from Socialism", citato, p. 365.

Nel 1980 fu emanato il “Regolamento Provvisorio sull’avvocatura della Repubblica Popolare Cinese (中华人民共和国律师暂行条例, *Zhonghua renmin gonghe guo falü zanxing tiaoli*)<sup>51</sup> che, all’articolo 1, definiva gli “avvocati” (律师, *lǚshī*) come

*“operatori statali del diritto (国家法律工作者, guojia falü gongzuozhe), con il compito di fornire assistenza giuridica agli organi dello Stato, a imprese, istituzioni, organizzazioni pubbliche, comuni popolari e cittadini, al fine di assicurare la corretta applicazione della legge e proteggere gli interessi dello stato e della collettività, così come i diritti e gli interessi legittimi dei cittadini”*<sup>52</sup>.

Gli articoli 2 e 3 di quel testo illustravano i doveri a cui sarebbero stati chiamati gli “operatori statali del diritto” – tra gli altri: “pubblicizzare” (宣传, *xuanchuan*) il sistema giuridico socialista<sup>53</sup>, e “servire la causa del socialismo e gli interessi del popolo”<sup>54</sup> – mentre l’articolo 8 elencava i requisiti necessari per l’accesso alla professione.

In particolare, tale norma stabiliva che potesse divenire avvocato, dopo aver superato un esame, chiunque:

- 1) avesse conseguito un diploma di istruzione superiore<sup>55</sup>, e avesse almeno due anni di esperienza di lavoro, insegnamento o ricerca nel campo del diritto;
- 2) avesse ricevuto un addestramento professionale in ambito giuridico, e avesse lavorato come giudice in un Tribunale del Popolo, o come procuratore in una Procura del Popolo;
- 3) avesse ricevuto una educazione superiore<sup>56</sup>, e avesse un’esperienza professionale almeno triennale in campo economico, scientifico o tecnologico;
- 4) fosse in possesso dello stesso livello di professionalità giuridica richiesto alle persone di cui ai punti 1 e 2, e di un livello di

<sup>51</sup> 中华人民共和国律师暂行条例, *Zhonghua renmin gonghe guo falü zanxing tiaoli*, approvata dal Comitato Permanente dell’Assemblea Nazionale Popolare il 26 agosto 1980, e in vigore dal 1° gennaio 1982).

<sup>52</sup> Articolo 1, “Regolamento provvisorio sull’avvocatura”, citato, mia traduzione.

<sup>53</sup> Articolo 2, comma 2, “Regolamento provvisorio sull’avvocatura”, citato.

<sup>54</sup> Articolo 3, “Regolamento provvisorio sull’avvocatura”.

<sup>55</sup> La legge usa l’espressione: “高等院校” (*gaodeng yuanyao*), che risulta – date le differenze tra l’ordinamento scolastico cinese, e quello italiano – particolarmente difficile da tradurre. Si tratta di un livello di istruzione che si trova a metà tra una scuola superiore e una laurea, paragonabile, per certi versi, a un diploma di college americano, o a una laurea breve italiana.

<sup>56</sup> Ancora: 高等教育 (*gaodeng yuanyu*). Vedi nota precedente.

preparazione paragonabile a quello conseguito attraverso un corso di studi superiore<sup>57</sup>.

Abbiamo riportato quasi integralmente il contenuto dell'articolo 8 per notare come, analogamente a quanto accaduto durante il periodo Repubblicano<sup>58</sup>, anche in questa fase delle Riforme l'accesso all'avvocatura fosse consentito non solo a soggetti privi di una cultura giuridica specifica, ma addirittura a soggetti privi di un titolo di studio superiore<sup>59</sup>. Si dovranno, infatti, attendere più di 20 anni, e l'emendamento della Legge sugli avvocati, perché il conseguimento di un diploma di istruzione superiore (anche non in materie giuridiche) divenga un requisito fondamentale per esercitare la professione legale, mentre solo nel 2002 sarà istituito un esame di Stato uniforme, il superamento del quale è oggi considerato indispensabile per ottenere la qualifica di avvocato<sup>60</sup>.

All'inizio degli anni '80, del resto, i giuristi erano merce molto rara, in Cina<sup>61</sup>; anche per tale ragione, nei primi tempi il ruolo di avvocato/operatore statale del diritto (così, come abbiamo visto, quello di magistrato)<sup>62</sup> fu rivestito, in larga misura, da soggetti precedentemente impiegati in agenzie governative, organizzazioni pubbliche e talvolta, addirittura, da militari in congedo<sup>63</sup>.

<sup>57</sup> Vedi, più in dettaglio, articolo 8, "Regolamento provvisorio sull'avvocatura", citato, mia traduzione

<sup>58</sup> ETHAN MICHELSON, *op. cit.*, p. 366, nota 8.

<sup>59</sup> Vedi "Legge sull'avvocatura della Repubblica Popolare Cinese", articolo 8, come emendato nel 2001. Nella versione originale della Legge, l'articolo 6, comma 1 equiparava – come in passato – l'esperienza sul campo alla preparazione teorica, prevedendo che: "la qualifica di avvocato è attribuito dall'amministrazione giudiziaria a chi abbia compiuto almeno tre anni di studi giuridici, o in un altro settore, presso un istituto di educazione superiore, o abbia conseguito un livello professionale equivalente, e abbia passato l'esame di abilitazione all'avvocatura". Vedi articolo 6, comma 1, "Legge sugli avvocati" del 1996. Si noti che, anche in questo caso, abbiamo usato "istruzione superiore" per tradurre "高等院校" (*gaodeng yuanyao*).

<sup>60</sup> Sull'argomento, vedi RANDALL PEERENBOOM, "China's Long March Towards the Rule of Law", p. 365 e ss.

<sup>61</sup> Com'è noto, infatti, durante il periodo della Rivoluzione Culturale le scuole di diritto erano state chiuse, e nel 1979 ne esistevano solo due, in tutta la Repubblica Popolare Cinese. Sull'argomento, vedi più in dettaglio GERARD J. CLARK, *op. cit.* p. 840 e ss.

<sup>62</sup> Sull'argomento, vedi *supra*, capitolo quarto, paragrafo 3.3.

<sup>63</sup> Agli avvocati provenienti dalla cosiddetta *gongjianfa* (公检法, diminutivo per indicare, insieme, l'apparato statale composto da polizia, procura e corti) – più "protetti" dei loro colleghi, perché con più connessioni (关系, *guanxi*) all'interno del sistema, grazie all'ambiente frequentato prima di intraprendere la professione forense – fu attribuito, a partire dal 1984, la denominazione di "teyao lishi" (特邀律师, avvocato di nomina speciale), mentre a Pechino, nello stesso anno, furono fondati i primi studi legali formati da avvocati di nomina speciale. Nel 1990 i "teyao lishi"

Nonostante questi apporti, e l'estrema ampiezza dei requisiti necessari per l'accesso all'avvocatura, il problema dello scarso numero degli avvocati restava, tuttavia, serio, ed era destinato ad aggravarsi con il procedere delle riforme.

Nel 1981, gli avvocati a tempo pieno (专职律师, *zhuanzhi lüshi*) presenti sul territorio cinese erano poco più di 6.200, concentrati prevalentemente in città medio-grandi<sup>64</sup>: un numero esiguo, se paragonato alla popolazione, e del tutto insufficiente a soddisfare la crescente domanda di tutela legale, soprattutto nelle aree rurali.

Per porre rimedio a tale situazione il governo cinese doveva intraprendere due strade: quella di consentire, secondo uno schema già sperimentato durante il periodo Repubblicano<sup>65</sup>, a soggetti privi della qualifica di avvocato di assistere le parti del processo, da un lato, e quella di introdurre figure alternative agli avvocati a tempo pieno, dall'altro.

Fu così che venne inserita, nella Legge di Procedura Civile<sup>66</sup>, nella Legge di procedura Penale<sup>67</sup> e nella Legge sulle controversie amministrative<sup>68</sup>, la possibilità per le parti di essere rappresentate in giudizio, a titolo gratuito, da soggetti che, pur non essendo tecnici del diritto, fossero legati ai contendenti da determinati rapporti<sup>69</sup>, mentre, allo stesso tempo, facevano la loro comparsa, sul territorio della RPC,

rappresentavano il 23% degli avvocati presenti sul territorio cinese, ma nel 1997 la percentuale era scesa al 12%. Nel 2001, con l'istituzione dell'esame di stato per l'ingresso all'avvocatura, fu richiesto loro di sostenere l'esame, o abbandonare la professione; già a partire dal 2000, comunque, la voce "avvocati di nomina speciale" non era più inclusa nelle statistiche ufficiali. Sull'argomento, vedi ancora ETHAN MITCHELSON, *op. cit.*, p. 365 e ss.

<sup>64</sup> Il dato è riportato da FU HUALING in FU HUALING «Access to Law in China: Potential, Limits and Alternative», citato, p. 9, in cui l'autore si riferisce alle statistiche riportate in 朱景文 (主编), “中国法律发展报告—数据库和指标体系”, 北京, 中国人民大学出版社, 2007, ZHU JINGWEN (ed.), “Zhongguo falü fazhan baogao – shujuku he zhibiao tixi” (report sullo sviluppo del diritto cinese – Database e indicatori), Beijing, Zhongguo Renmin daxue chubanshe, 2007, p. 330.

<sup>65</sup> Vedi art. 29, Codice di Procedura Penale della Repubblica di Cina (1935), e artt. 68 e ss. Codice di Procedura Civile della Repubblica di Cina (1935), citati da Alison Conner, in ALISON CONNER, *op. cit.* p. 217.

<sup>66</sup> Vedi art. 58, Legge di Procedura Civile della Repubblica Popolare Cinese (1991).

<sup>67</sup> Vedi art. 32, Legge di Procedura Penale della Repubblica Popolare Cinese (1996).

<sup>68</sup> Vedi art. 29, Legge sulle Controversie Amministrative della Repubblica Popolare Cinese (1989).

<sup>69</sup> In generale, e fatte salve alcune lievi differenze tra le disposizioni, si tratta di: organizzazioni pubbliche, stretti congiunti della parte, persone delegate dall'unità di lavoro a cui appartiene la parte o chiunque ottenga l'autorizzazione della Corte. Per maggiori dettagli, cfr. gli articoli citati nelle note precedenti.

nuove tipologie di “professionisti del diritto”: gli “avvocati a tempo parziale” (兼职律师, *jiānzhi lǚshī*), gli “assistenti giudiziari” (司法助理员 *sīfǎ zhīlǐyuán*) – altrimenti detti “avvocati scalzi” (赤脚律师, *chìjiǎo lǚshī*) – e gli “operatori giuridici di base” (*jīcēng fǎlǚ gōngzhūozhè*).

Si tratta, com'è noto, di tipologie professionali profondamente diverse, per formazione, competenze, e ambiti di attività<sup>70</sup>, ma che abbiamo voluto comprendere all'interno dello stesso elenco perché destinate, tutte, a giocare un ruolo fondamentale, nello sviluppo della “*weiquan lawyering*”. Ricordiamo, infatti, che non solo l'avvocato cinese per i diritti forse più conosciuto (Chen Guangcheng)<sup>71</sup> e quello che è considerato il pioniere delle azioni nel pubblico interesse in Cina (Qiu Jiandong)<sup>72</sup> hanno svolto, per buona parte della loro vita, le mansioni rispettivamente di “assistente giudiziario” e quelle di “operatore giuridico di base”, ma la maggioranza degli “avvocati nel pubblico interesse” cinesi, oggi, appartengono alle file degli “avvocati a tempo parziale”.

Vale la pena, dunque, dedicare qualche riga in particolare a quest'ultima categoria, costituita (a differenza delle altre due citate)<sup>73</sup> da

<sup>70</sup> Per una descrizione delle differenze tra avvocati, avvocati scalzi e operatori giuridici di base, vedi, più in dettaglio: FU HUALING e RICHARD CULLEN, “Access to Justice in China: Potentials, Limits and Alternatives”, citato, p. 10 e ss. Sulla figura degli operatori giuridici vedi anche le opere citate *supra*, capitolo quarto, nota 40. Sul ruolo assunto, negli ultimi anni, da avvocati scalzi e operatori giuridici di base, in particolare per quanto riguarda la difesa dei diritti dei *minggong*, vedi, in generale: 傅郁林, “农村基层法律服务研究”, 北京, 中国政法大学出版社, 2006, FU YULIN, “Nongcun jiceng falü fuwu yanjiu” (Ricerca sui servizi giuridici di base nelle aree rurali), Beijing, Zhonguo Zhengfa Daxue, 2006.

<sup>71</sup> Per un sintetico profilo di Chen Guangcheng, e della complessa vicenda giudiziaria in cui è stato coinvolto, vedi *Human Rights Watch*; “Walking on Thin Ice”, citato, p. 36 e ss.; STACY MOSHER e PATRICK POON (eds.), “A Sword and a Shield: China's Human Rights Lawyers”, citato, p. 14 e ss.

<sup>72</sup> Vedi *supra*, capitolo quarto, paragrafo 2.2.

<sup>73</sup> Come notato *supra* nel testo, infatti, né gli avvocati scalzi né gli operatori di base del diritto possiedono la licenza per l'esercizio dell'avvocatura. Questo, tra l'altro, implica che ad essi si applichino regole differenti rispetto a quelle che disciplinano l'attività degli avvocati, in particolare per quanto riguarda il livello di preparazione richiesto. Ad esempio, mentre oggi, per divenire avvocato, è necessario avere almeno conseguito un titolo di studio paragonabile alla nostra laurea breve, per fregiarsi del titolo di “operatori di base del diritto” è sufficiente essere in possesso del solo diploma di scuola superiore, o – addirittura – di scuola media, e aver svolto una pratica di 6 mesi. Ancora meno rigorosi sono i requisiti richiesti agli avvocati scalzi: si tratta, spesso, di giudici in pensione, di soggetti ben introdotti nel sistema perché possono vantare “conoscenze” (关系, *guanxi*), o – in particolare nelle aree rurali – di persone che, avendo acquisito “sul campo” una qualche conoscenza giuridica (il caso tipico è quello di lavoratori migranti che hanno imparato il diritto perché, in passato, a loro volta coinvolti in controversie giuridiche) decidono di met-

soggetti che sono “avvocati” a tutti gli effetti, ma per i quali – come suggerisce il nome – l’esercizio della professione forense non rappresenta che una parte dell’attività quotidianamente svolta<sup>74</sup>.

Si tratta, in genere (a partire dal 1989: obbligatoriamente)<sup>75</sup> di professori e ricercatori impiegati presso scuole di diritto o altri istituti di ricerca, che tipicamente lavorano come avvocati in studi legali creati all’interno di queste stesse organizzazioni<sup>76</sup> e pertanto, formalmente, rimangono dipendenti dalla struttura in cui svolgono l’occupazione “altra” rispetto all’avvocatura<sup>77</sup>.

Vedremo tra poco, trattando dello Studio legale Dongfang per il pubblico interesse e il *legal aid* di Pechino (北京市东方公益法律援助律师事务所, *Beijingshi Dongfang gongyi falüyuanzhu lüshi shiwusuo*) quali vantaggi offra, nello specifico, a un *public interest lawyer* lo status di avvocato *part-time*<sup>78</sup>; qui, notiamo solo come i *jianzhi lüshi*, fin dalla loro creazione, abbiano potuto – grazie soprattutto al prestigio derivante dall’istituzione a cui sono affiliati – godere di una maggior tutela e indipendenza rispetto ai loro colleghi “a tempo

tersi al servizio dei propri concittadini. Sull’argomento, vedi più in dettaglio FU HUALING e RICHARD CULLEN, “Accesses to Justice in China: Potentials, Limits and Alternatives”, citato, p. 9 e ss; RANDALL PEERENBOOM, “Economic Development and the Development of the Legal Profession in China” (February 13, 2009), disponibile su SSRN all’indirizzo: <http://ssrn.com/abstract=1342287> (visto l’ultima volta il 18 febbraio 2011), p. 11. Si ricorda che proprio il diverso livello di difficoltà di accesso a queste carriere ha causato non pochi attriti tra i membri di essi, in particolare dopo l’entrata in vigore della legge sugli avvocati, nel 1996. Sui contrasti e le differenze tra avvocati “cittadini” e avvocati di base vedi 刘思达: “中国法律服务市场的生态分析”, 上海, 上海三联书店, 2011年, LIU SIDA, “Zhongguo falü fuwu shichang de shengtai fenxi” (Analisi ambientale del mercato dei servizi giuridici in Cina), Shanghai, Shanghai sanlian shudian, 2011, p. 70 e ss. Sull’argomento, vedi ancora FU HUALING, RICHARD CULLEN, “Accesses to Justice in China: Potentials, Limits and Alternatives”, citato, p. 14 e ss., e RANDALL PEERENBOOM, “Economic Development and the Development of the Legal Profession in China”, citato, p. 12 e ss. La figura degli avvocati a tempo parziale viene, oggi, regolata dagli articoli 6 e 12 della “Legge sugli avvocati”.

<sup>74</sup> ETHAN MICHELSON, «Lawyers, Political Embeddedness and Institutional Continuity in China’s Transition from Socialism», *American Journal of Sociology*, vol. 113, Issue 2 (2007), p. 370.

<sup>75</sup> *Ibid.* Tale obbligo è oggi imposto dall’articolo 12, “Legge sugli avvocati”.

<sup>76</sup> Tra questi, Ethan Michelson ricorda lo “studio legale part-time” sorto nel 1984 presso la l’Università cinese di Scienze Politiche e diritto di Pechino (中国政法大学 *Zhongguo Zhengfa daxue*), lo studio legale “Kehua” (科华律师事务所, *Kehua lüshi shiwusuo*) stabilito presso l’Accademia cinese di scienze sociali (中国社会科学院, *Zhongguo shehui kexueyuan*), e lo studio legale Dishì (地石律师事务所, *Dishi lüshi shiwusuo*) fondato presso l’Università del popolo cinese (中国人民大学 *Zhongguo Renmin daxue*). Sull’argomento, vedi ETHAN MICHELSON, *ult. op. cit.*, p. 22.

<sup>77</sup> ETHAN MICHELSON, *ult. op. cit.*, *ibid.*

<sup>78</sup> Vedi *infra*, in questo capitolo, paragrafo 3.1.

pieno”, pur rimanendo, tuttavia, vincolati al governo, in quanto membri dell'accademia cinese<sup>79</sup>.

Tra la fine degli anni '80 e i primi anni '90, comunque, il legame tra gli avvocati e lo Stato doveva progressivamente allentarsi, di pari passo con la crescita dell'impegno da parte della leadership cinese per dotare la Cina di un sistema giuridico moderno, e aumentare la professionalità e l'indipendenza del sistema giudiziario e dell'avvocatura.

Nel 1988 il Ministero della Giustizia autorizzò la creazione dei primi “studi legali cooperativi” (合作律师事务所, *hezuo lüshi shiwusuo*<sup>80</sup>), finanziariamente indipendenti dal governo<sup>81</sup>, mentre, nel 1993 – grazie alla emanazione, da parte dello stesso ministero, del “Piano riguardante l'approfondimento della riforma del lavoro degli avvocati” (司法部关于深化律师工作改革的方案, *Sifabu guayu shenhua lüshi gongzuo gage de fang'an*)<sup>82</sup> – gli avvocati cessarono formalmente di essere dipendenti pubblici, divenendo liberi di operare sul mercato, e di fondare studi legali associati (联合律师事务所, *lianhe lüshi shiwusuo*, oggi più comunemente indicati come: 合伙律师事务所, *hehuo lüshi shiwusuo*)<sup>83</sup>.

Nonostante questi sviluppi, tuttavia, molte questioni restavano an-

<sup>79</sup> ETHAN MICHELSON, *op. cit.*, p. 22-23.

<sup>80</sup> LAWYER'S COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS, “Lawyers in China: Obstacle to Independence and the Defence of Rights”, New York: Lawyers Committee for Human Rights, 1998, p. 34; WILLIAM P. ALFORD, “Tasseled Loafers for Barefoot Lawyers: Transformation and Tension in the World of Chinese Legal Workers”, 141 *China Quarterly* 22, 1995, p. 31-32. BENJAMIN LIEBMAN, *op. cit.*, p. 219.

<sup>81</sup> *Ibid.* A differenza di studi legali statali, gli “studi legali cooperativi”, infatti, erano autonomi dal punto di vista economico, e potevano assumere o licenziare liberamente avvocati, che non rientravano nel novero dei dipendenti pubblici. In ogni caso, gli studi cooperativi restavano, formalmente, “di proprietà” dello Stato, e tutti i profitti da essi ottenuti (in linea di principio) toccavano allo Stato. Ethan Michelson nota come essi non costituissero, in pratica, che gli omologhi funzionali delle “imprese collettive”, cioè fossero “privati” per quanto riguardava la gestione quotidiana e molti aspetti pratici, ma mantessero le “caratteristiche socialiste” dal punto di vista dei diritti di proprietà. Sull'argomento, vedi ETHAN MICHELSON, “Hooked, Unhooked, Still Hooked: Lawyers, Political Embeddedness and Institutional Continuity in China's Transition from Socialism”, citato, p. 25 e ss.”

<sup>82</sup> Sull'argomento, vedi più in dettaglio “Piano riguardante l'approfondimento della riforma del lavoro degli avvocati” (司法部关于深化律师工作改革的方案, *Sifabu guayu shenhua lüshi gongzuo gage de fang'an*), del 26 dicembre 1993, di cui è disponibile copia elettronica all'indirizzo: <http://china.findlaw.cn/fagui/xz/27/163643.html> (visto l'ultima volta il 23/02/2011).

<sup>83</sup> Vedi “Piano riguardante l'approfondimento della riforma del lavoro degli avvocati”, citato, articolo 2, punto (5); sull'argomento, vedi anche *Lawyers Committee for Human Rights*, “Lawyers in China: Obstacle to Independence and the Defence of Rights”, New York, Lawyers Committee for Human of Rights”, 1998, p. 35.

cora aperte: ci si domandava, ad esempio, in che modo alcune attività (tra le altre: la fornitura di servizi giuridici alle imprese straniere presenti in Cina) potessero conciliarsi con lo status, rimasto invariato, di “operatore del diritto socialista” attribuito agli avvocati<sup>84</sup>.

In breve, risultò evidente come, per sfruttare appieno le potenzialità della categoria, e fare sì che gli avvocati potessero contribuire, contemporaneamente, allo sviluppo economico dello RPC e al rafforzamento del potere centrale – soddisfacendo da una parte i bisogni del crescente settore privato, e trasformando, dall'altra, le crescenti tensioni sociali in controversie giudiziali – fosse necessario intraprendere una riforma ancora più radicale, che andasse a modificare la definizione stessa di “avvocatura”, e “svincolasse”, in modo ancora più netto, la professione forense dall'amministrazione statale.

Fu per raggiungere tali obiettivi che, nel 1996, il Comitato permanente dell'Assemblea Nazionale Popolare emanò la “Legge sull'Avvocatura della Repubblica Popolare Cinese”.

Grazie ad essa, com'è noto, gli avvocati dovevano cessare, per la prima volta dalla fondazione della Repubblica Popolare, di essere considerati “operatori statali del diritto” per divenire:

*“professionisti che hanno ottenuto, secondo la legge, la licenza a praticare l'avvocatura, e forniscono servizi giuridici alla società”*<sup>85</sup>,

obbligati, nell'esercizio della professione, ad osservare solo:

*“la Costituzione e le leggi, e a rispettare l'etica professionale e le regole deontologiche dell'avvocatura”*<sup>86</sup>,

nella certezza che:

*“l'attività legittima da essi svolta è protetta dalla legge”*<sup>87</sup>.

Ricordiamo che la lettera degli articoli sopra citati è stata modificata nel 2007, attraverso emendamenti che, se da una parte hanno aggiunto ulteriori garanzie all'esercizio della professione forense, dall'altra hanno nuovamente trasformato lo status giuridico degli avvocati.

In particolare, nella versione della Legge attualmente in vigore, la

<sup>84</sup> 刘桂明, LIU GUIMING, *ibid.*

<sup>85</sup> Art. 2, “Legge sull'avvocatura della Repubblica Popolare Cinese” (1996).

<sup>86</sup> Art. 3, comma 1, “Legge sull'avvocatura della Repubblica Popolare Cinese”, citata, mia traduzione.

<sup>87</sup> Art. 3, comma 4, “Legge sull'Avvocatura della Repubblica Popolare Cinese” (1996).

tutela offerta dall’ordinamento alla professione forense è rafforzata dal fatto che:

“nessuna organizzazione o individuo può violare i diritti e gli interessi legittimi degli avvocati”<sup>88</sup>,

mentre i servizi forniti dai “professionisti legalmente abilitati a esercitare l’avvocatura” non sono più diretti alla società, ma (più semplicemente) alle “parti”<sup>89</sup> (当事人, *dangshiren*); un cambiamento che è stato letto da molti come espressione della volontà, da parte della leadership cinese, di negare riconoscimento a qualsiasi ruolo sociale svolto dall’avvocatura<sup>90</sup>, in linea con il più volte menzionato irrigidimento nei confronti degli “avvocati per i diritti” registratosi in Cina a partire dal 2005<sup>91</sup>.

<sup>88</sup> Art. 3, comma 4, “Legge sull’Avvocatura della Repubblica Popolare Cinese” (2007).

<sup>89</sup> Vedi art. 2, “Legge sull’Avvocatura della Repubblica Popolare Cinese” (2007).

<sup>90</sup> 刘桂明, LIU GUIMING, *ibid.* Per un’analisi sulle ragioni delle modifiche alla definizione di “avvocato” sposata dalla legge vedi anche ONG YEW-KIM, “What is the Role of China’s Lawyers?”, in STACY MOSHER, PATRICK POON, “A Sword and A Shield. China’s Human Rights Lawyers”, Hong Kong, China Human Rights Lawyers Concern Group, 2009, p. 47 e ss. È interessante notare come le valutazioni riguardo ai significati e al valore di tale definizione cambino a seconda della provenienza degli autori, e del momento storico in cui sono state espresse. Mentre, ad esempio, Liu Guiming, nel 2011, considera la definizione del 2007 un passo indietro, e – in definitiva – una sminuizione del ruolo svolto dagli avvocati, Randall Peerenboom, nel commentare, nel 2002, la definizione di avvocato contenuta nella legge del 1996, notava come essa non fosse che prodotto dell’ambiente socio-politico in cui tale legge era maturata: un ambiente, secondo lo studioso, ancora statalista-socialista, e quindi portato ad attribuire all’interesse del cliente meno valore rispetto a quello attribuito alla società. Sull’argomento, vedi RANDALL PEERENBOOM, *op. cit.*, p. 373 e ss.

<sup>91</sup> Si noti che la revisione del 2007 – in teoria destinata a rafforzare i poteri degli avvocati all’interno dei procedimenti giudiziari, e pubblicizzata dalla leadership cinese come una norma che “avrebbe reso la vita degli avvocati più facile” – è stata, fin dalla sua entrata in vigore, oggetto di vivaci critiche da parte degli stessi avvocati. In particolare, ad essa viene rimproverato il fatto di aver confermato il controllo del Ministero della Giustizia sull’avvocatura, senza aumentare se non marginalmente le garanzie a tutela dei professionisti. Ricordiamo che, non a caso, a due giorni dalla promulgazione della Legge, il vice ministro della giustizia Zhao Dazheng doveva pronunciare un importante discorso, in cui richiamava le associazioni degli avvocati e gli organi amministrativi giudiziari ad esercitare un controllo più stretto sugli avvocati, in particolare in casi che riguardassero confische, requisizioni e ambiente, per far sì che essi “armonizzassero i risultati giuridici, e quelli sociali”, e non dessero origine a disordini. Sugli obiettivi dichiarati dal governo, vedi l’articolo pubblicato da Xinhua il 28 ottobre 2007, e intitolato, appunto: “China Amends Law to Make Life Easier for Lawyers”, disponibile all’indirizzo: [http://www.chinadaily.com.cn/china/2007-10/28/content\\_6211922.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2007-10/28/content_6211922.htm) (visto l’ultima volta il 23/02/2011); *contra*,

Per tornare ai contenuti della *Lüshi fa*, notiamo come a confermare, ampliandola, l'indipendenza raggiunta dagli avvocati, e a consolidare il loro status, contribuissero – oltre alla già citata ri-definizione del concetto di “*lüshi*” – anche una serie di disposizioni, tra le quali spiccano quelle destinate a codificare le modifiche, a livello di struttura organizzativa, degli studi legali, e il loro ingresso sul mercato<sup>92</sup>; quelle miranti a incoraggiare lo sviluppo e la diffusione capillare delle “associazioni degli avvocati” (律师协会, *lüshi xiehui*)<sup>93</sup>; quelle che stabilivano i poteri degli avvocati all'interno del processo, e il parallelo dovere dei membri dell'apparato giudiziario di collaborare con essi<sup>94</sup>; quelle, infine (e soprattutto), che riducevano la dipendenza dei legali dal Ministero della Giustizia, trasferendo alle “associazioni di tutti gli avvocati” una parte dei poteri fino ad allora attribuiti allo stesso Ministero<sup>95</sup>.

Nonostante il grande passo verso l'autonomia costituito da questa legge, i nuovi “professionisti del diritto” sono tuttora ben lungi dall'essere completamente “svincolati” dallo Stato<sup>96</sup>.

vedi in generale: Human Rights Watch, “Walking on Thin Ice. Control, Intimidation and Harassment of Lawyers in China», citato, in cui il discorso di Zho Dazheng è citato alle pagine 28-29. Per una critica agli emendamenti alla Legge da parte di tre “avvocati per i diritti umani” (Teng Biao, Li Heping e Zhang Jiankang), vedi *Human Rights Lawyers Concern Group*, “Translation: Three Mainland Human Rights Lawyers on the Amended PRC Law on Lawyers”, May 2008, disponibile all'indirizzo: <http://www.chrlcg-hk.org/?p=292> (visto l'ultima volta il 24/02/2011).

<sup>92</sup> La Legge rappresentava, in questo senso, la ratificazione della riforma strutturale degli studi legali avvenuta tra la metà degli anni '80 e i primi anni '90, riconoscendo esplicitamente tre tipi di studi legali: gli studi legali di proprietà statale, quelli cooperativi, e quelli associati. Vedi, rispettivamente, gli artt. 16, 17 e 18 della Legge sugli avvocati del 1996. Si noti che tali articoli sono stati emendati, nel 2001 e nel 2007, e oggi la legge contempla solo due tipi di studi legali: quelli associati, e quelli composti da un solo avvocato. Sui tre tipi di studi ammessi nel 1996, vedi *supra*, nel testo, e – più diffusamente – RANDALL PEERENBOOM, *op. cit.* p. 353.

<sup>93</sup> Vedi art. 37 e ss., “Legge sugli avvocati” del 1996. Com'è noto, si tratta dell'associazione che riunisce tutti gli avvocati cinesi, prevista dall'articolo 19 del “Regolamento Provvisorio sull'Avvocatura” del 1980, stabilita a livello provinciale nel corso degli anni successivi, e solo nel 1986 istituita a livello nazionale, per poi essere diffusa a partire dal 1993 nelle principali città della RPC. Sull'argomento, vedi RANDALL PEERENBOOM, *op. cit.*, p. 354, e – più in generale – il sito dell'Associazione di tutti gli avvocati cinesi (中华全国律师协会, *Zhonghua quanguo lüshi xiehui*), all'indirizzo: <http://www.acla.org.cn/pages/index.html>.

<sup>94</sup> Vedi art. 30, “Legge sugli avvocati” del 1996 (art. 33 e ss. Legge 2007). Sull'argomento vedi più diffusamente RANDALL PEERENBOOM, *op. cit.* p. 350-351.

<sup>95</sup> Vedi art. 40, “Legge sugli avvocati” del 1996 (art. 46 Legge 2007). Sull'argomento, vedi più in dettaglio RANDALL PEERENBOOM, *op. cit.*, p. 350-351. Sulle “associazioni degli avvocati” vedi *infra*, testo e note relative.

<sup>96</sup> A tale proposito, Peerenboom ricorda come i redattori della legge abbiano

Se, infatti, come abbiamo poco sopra notato, la nuova norma privata, da una parte, il Ministero della Giustizia del potere di “amministrazione” (管理, *guanli*) sull’avvocatura<sup>97</sup>, dall’altra conferiva ad esso la funzione di “supervisione e guida” (“监督, 指导” “*jiandu, zhidao*”)<sup>98</sup> nei confronti non solo dei singoli avvocati, ma anche degli studi legali e delle “associazioni degli avvocati”<sup>99</sup>; organizzazioni, queste ultime, alla quale i professionisti dovevano iscriversi per ottenere (e mantenere) l’autorizzazione alla pratica forense<sup>100</sup>, e a cui la Legge demandava il cosiddetto “micro-controllo” sui legali<sup>101</sup>.

In realtà, come nota Randall Peerenboom, nonostante il cambiamento di linguaggio, l’egemonia dello *Sifa bu* sulla professione era rimasta pressoché invariata<sup>102</sup>.

Non solo, infatti, al Ministero della Giustizia continuavano a fare capo la gestione dell’esame di Stato, il conferimento del titolo di “li-

esplicitamente rifiutato la definizione di avvocati quali “professionisti liberi” (自由执业者, *ziyou zhiyezhe*), o “professionisti liberi e indipendenti” (自由独立执业者 *ziyou duli zhiyezhe*), adottata in alcuni Paesi, preferendo evidenziare che gli avvocati non sono dipendenti dello Stato, ma piuttosto soggetti in possesso di una qualche autonomia istituzionale, dotati di proprie responsabilità e doveri nei confronti del cliente. Sull’argomento, vedi RANDAL PEERENBOOM, *op. cit.*, p. 351.

<sup>97</sup> RANDALL PEERENBOOM, *op. cit.*, p. 353.

<sup>98</sup> Vedi art. 4, “Legge sugli avvocati”.

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> Vedi art. 45, “Legge sugli avvocati”.

<sup>101</sup> In pratica, la legge istituiva quella che è stata definita come “amministrazione congiunta” (两个结合, *liangge jiehe*) dell’avvocatura, da parte di Ministero della Giustizia (e suoi omologhi locali) e Associazione degli avvocati: alle amministrazioni giudiziarie locali spettavano i poteri di macro-controllo (come vedremo più oltre nel testo: ammissione, amministrazione, e coordinamento), mentre le associazioni esercitavano il controllo su struttura, obblighi professionali, affari quotidiani, formazione e preparazione. Sull’argomento, vedi più in dettaglio: 叶青, 顾跃进(主编), *中国律师制度研究*, 上海, 上海社会科学出版社, 2005, YE QING e GU YUEJIN (ed.), *Zhongguo lishi zhidu yanjiu* (studio del sistema cinese di avvocatura), Shanghai, Shanghai shehui kexue chubanshe, 2005, p. 98; RANDAL PEERENBOOM, *op. cit.*, p. 353 e ss.; Human Rights Watch, “Walking on Thin Ice. Control, Intimidation and Harassment of Lawyers in China”, citato, p. 14.

<sup>102</sup> Vedi RANDALL PEERENBOOM, *op. cit.*, p. 355, in cui l’autore riporta, tra le altre, anche l’opinione dell’ex Presidente della Corte Suprema del Popolo Xiao Yang, secondo il quale: “la guida e supervisione è gestione”, e la legge non avrebbe diminuito in alcun modo i poteri di controllo del Ministero della Giustizia sull’avvocatura, ma anzi ne avrebbe imposti di nuovi e più stringenti. Vedi Randall Peerenboom, *ibid.* Un’opinione simile, anche se diversamente articolata, è quella espressa dal Prof. Alford in WILLIAM P. ALFORD, “Of Lawyers Lost and Found: Searching for Legal Professionalism in the People’s Republic of China”, in WILLIAM P. ALFORD (ed): «Raising the Bar: The Emerging Legal Profession in East Asia», Cambridge, Harvard University Press, 2007, p. 294.

*shi*”<sup>103</sup>, i controlli disciplinari<sup>104</sup>, l’emanazione delle licenze per l’esercizio dell’avvocatura e per la costituzione degli studi legali<sup>105</sup>, e (non da ultimo) la responsabilità per il rinnovo annuale delle suddette licenze<sup>106</sup>; di fatto, il Ministero manteneva il controllo anche sull’attività quotidiana degli avvocati, attraverso il rapporto di dipendenza istituzionale che legava ad esso le “*lüshi xiehui*”, sia a livello nazionale che locale<sup>107</sup>.

Vedremo tra poco come questi aspetti – i quali, com’è evidente, rendono la posizione degli avvocati della Repubblica Popolare Cinese in generale (e dei *gongyi lüshi* in particolare) più “fragile”, e meno garantita di fronte al potere costituito, di quanto non sia quella dei loro colleghi stranieri<sup>108</sup> – abbiano condizionato (e condizionino) profondamente lo stile e le tecniche utilizzate dagli “avvocati nel pubblico interesse” cinesi. Per il momento, ci limitiamo a notare come la portata di tali attribuzioni non risultasse così evidente – e, in ogni

<sup>103</sup> Vedi art. 6, “Legge sugli avvocati”.

<sup>104</sup> Vedi art. 9 e art. 47 e ss., “Legge sugli avvocati”.

<sup>105</sup> Vedi, rispettivamente, art. 6 e artt. 18 e 21, “Legge sugli avvocati”.

<sup>106</sup> Vedi art. 12, Misure per la gestione delle licenze per la pratica di avvocati e studi legali (《*律师和律师事务所执业证书管理办法, Lüshi he lüshi shiwusuo zhiye zhengshu guanli banfa*》), promulgato dal Ministero della Giustizia il 21 settembre 2009.

<sup>107</sup> Vedi articolo 4, “Legge sugli avvocati”. Si ricorda che le “associazioni degli avvocati” – come del resto si evince dalle norme ad esse relative presenti nella *Lüshi fa* – non sono, nella Repubblica Popolare organizzazioni indipendenti, ma bensì parastatali, al pari delle “associazioni dei lavoratori” (工人联合会, *gongren lianbehui*), delle “associazioni delle donne” 女人联合会 (*nüren lianbehui*) etc., e che la dipendenza delle “associazioni degli avvocati” dall’amministrazione burocratica della giustizia è rafforzata dal fatto che, in genere, i loro presidenti e segretari vengono scelti tra i dipendenti dell’Ufficio giudiziario (司法局, *Sifa ju*) competente territorialmente. Sull’argomento, vedi HUMAN RIGHTS WATCH, “Walking on Thin Ice”, citato, p. 14. Sul tentativo (fallito) da parte degli avvocati di Pechino di eleggere liberamente i vertici della loro associazione vedi: STACY MOSHER, “Background to the Beijing Lawyers Association Election Controversy”, in STACY MOSHER e PATRICK POON, “A Sword and A Shield. China’s Human Rights Lawyers”, citato.

<sup>108</sup> Anche di quelli operanti all’interno di culture giuridiche affini (per non dire identiche) a quella della RPC. Per un confronto tra le garanzie offerte agli avvocati dal sistema taiwanese dopo la fine della legge marziale, nel 1987, e quelle di cui godono i professionisti operanti nella Cina continentale vedi WEI CHIEN-FENG: “A Comparison of the Professional Safety of Lawyers in Taiwan and China”, in STACY MOSHER e PATRICK POON, “A Sword and A Shield. China’s Human Rights Lawyers”, Hong Kong, China Human Rights Lawyers Concern Group, 2009. Per una sintesi sull’attività svolta dagli avvocati per i diritti a Taiwan, vedi, all’interno della stessa opera, WELLINGTON KOO LI-HSIUNG e LUCAS WANG, “Taiwan’s Road to Rights Defence”.

caso, non apparisse così drammatica – nel periodo in cui la Legge fu emanata.

Se, infatti, a partire dal 2006, la preoccupazione della leadership cinese per il mantenimento dello *status quo* (e la conseguente priorità attribuita alla “costruzione di una società armoniosa” a discapito della “trasformazione della Cina in uno Stato di diritto”) ha fatto sì che il Ministero cominciasse ad approfittare pesantemente delle proprie prerogative, servendosi degli strumenti di controllo già presenti nella legislazione (in particolare del potere di concessione, revoca e rinnovo annuale della licenza<sup>109</sup>) per allontanare dal foro, riducendo al silenzio, chiunque fosse sospettato di esercitare la professione in modo difforme dalle linee guida del partito, il contesto in cui si muovevano gli avvocati nei primi tempi dopo l’entrata in vigore della nuova legge risultava totalmente differente. In quel momento storico, erano al contrario concetti come “autonomia” e “professionalità” a costituire le parole d’ordine delle politiche nei confronti dei giuristi, e poco spazio veniva lasciato all’applicazione di norme come quelle sopra citate<sup>110</sup>.

L’obiettivo del governo era del resto – come abbiamo già notato – quello di manovrare gli esiti della privatizzazione della professione legale per utilizzarla come contrafforte alle sue posizioni<sup>111</sup>, nella convinzione che un’avvocatura più indipendente e preparata avrebbe potuto rafforzare il controllo del centro sulla periferia, fungendo allo stesso tempo da motore per lo sviluppo economico; in tale direzione, pertanto, dovevano essere convogliati tutti gli sforzi dell’apparato statale.

Gli esiti della riforma, dal punto di vista quantitativo e qualitativo, non tardarono a manifestarsi: nel giro di pochi anni, la nuova (ancorché limitata) autonomia e l’ampliamento delle prospettive di guadagno<sup>112</sup> avrebbe, infatti, portato a una crescita esponenziale del

<sup>109</sup> In particolare, come abbiamo già notato, ciò è avvenuto a partire dal 2009, a ridosso del ventennale dai fatti di Tian’anmen. Sull’argomento, vedi *supra*, capitolo terzo, paragrafo 2.3.1.; vedi anche STACY MOSHER (trad.), “Large-scale Crackdown on the Eve of June 4th Prevents Nearly 20 Lawyers from Practicing their Profession. A Statement by Mainland Lawyers”, in STACY MOSHER e PATRICK POON, “A Sword and A Shield. China’s Human Rights Lawyers”, citato.

<sup>110</sup> Tanto da far sì che lo stesso RANDALL PEERENBOOM, nel 2002, notasse come: “[...] *there do not appear to be any reported case of lawyers having their license revoked for political activities*”. Vedi RANDALL PEERENBOOM, “China’s Long March Towards the Rule of Law”, citato, p. 356. La situazione, come si ricordava *supra* nel testo, sarebbe mutata radicalmente, di lì a pochi anni.

<sup>111</sup> FU HUALING, “Weiquan Lawyers in an Authoritarian State: Towards a Critical Lawyering”, citato, p. 1.

<sup>112</sup> Si noti che fino al 1996 gli avvocati non solo ricevevano uno stipendio dallo

numero degli avvocati<sup>113</sup>, mentre, di pari passo, aumentavano le competenze giuridiche di ciascuno di essi<sup>114</sup>, grazie ai sempre più stringenti requisiti richiesti per l'accesso alla professione<sup>115</sup>, e alla sempre maggiore disponibilità di corsi di diritto<sup>116</sup>.

Stato, ma a quest'ultimo apparteneva, in linea di principio, anche ogni profitto da essi ottenuto nell'esercizio della professione. Sull'argomento, vedi più in dettaglio: FU HUALING: "When Lawyers are prosecuted...The Struggle of a Profession in Transition", p. 3.

<sup>113</sup> Basti pensare che nel 1986 in Cina si contavano 21.500 avvocati, che sarebbero diventati 45.000 nel 1992 (anno in cui fu fondato il primo studio di avvocati "privato), 130.000 nel 2004, e ben 143.000 nel 2008. Sull'argomento, cfr. i dati (riferiti ad anni differenti, ma piuttosto coerenti dal punto di visto numerico) riportati su: HUMAN RIGHTS WATCH, "Walking on Thin Ice", citato, p. 12; BENJAMIN LIEBMAN, "Prepared Statement at Rountable on Access to Justice in China" (July 12, 2004), disponibile all'indirizzo: <http://www.cecc.gov/pages/roundtables/071204/liebman.php> (visto l'ultima volta il 3/12/2010), e dello stesso autore, «Legal Aid and Public Interest Law in China», citato, pp. 219-234; RANDALL PEERENBOOM, *op. cit.*, p. 352; FU HUALING, «Access to Law in China: Potential, Limits and Alternative», citato, p. 9. Secondo Sida Liu, gli avvocati operanti in Cina nel 2010 sarebbero stati circa 170.000. Sull'argomento, si veda l'intervento di Sida Liu su "The Changing Role of Chinese Lawyers" alla conferenza intitolata "Legal Reform in China" tenutasi presso la Washington University - St. Louis School of Law il 25 Febbraio 2010, e visualizzabile on-line all'indirizzo: <http://mediasite.law.wustl.edu/Mediasite/Viewer/?peid=633ff8611790430dafec57419d60b706> (visto l'ultima volta il 8/03/2010) e, dello stesso autore, 刘思达: "中国法律服务市场的生态分析", LIU SIDA: "Zhongguo falü fuwu shichang de shengtai fenxi" (Analisi ambientale del mercato dei servizi giuridici in Cina), citato. 刘思达: "中国法律服务市场的生态分析", 上海, 上海三联书店, 2011年.

<sup>114</sup> Nel 1997, solo il 33% degli avvocati aveva, infatti, un diploma di istituto superiore, o una laurea. Nel 2004, tale quota aveva, invece, superato il 70%, il 44% dei quali possedeva un certificato di studio in materie giuridiche. Vedi 朱景文 (主编): "中国法律发展报告 (1979-2004): 数据库和指标体系", 北京, 中国人民大学出版社, 2007年, ZHU JINGWEN (zhu bian): "Zhongguo falü fazhan baogao (1979-2004): shujuku he zhibiao tixi" (Report sullo sviluppo giuridico in Cina - Database e indicatori), Beijing, Zhonguo Renmin daxue chubanshe, 2007, p. 37. Dopo il 2001, con l'introduzione del requisito minimo, per l'accesso alla avvocatura, del diploma di istituto superiore le percentuali si sono, ovviamente, innalzate; Randall Peerenboom nota infatti come, nel 2006, il 95% degli iscritti all'esame da avvocato possedesse una laurea, o un titolo di studi superiore. Sull'argomento, vedi più in dettaglio RANDALL PEERENBOOM, "Economic Development and the Development of the Legal Profession in China" (February 13, 2009), disponibile su SSRN all'indirizzo: <http://ssrn.com/abstract=1342287> (visto l'ultima volta il 18 febbraio 2011), pp. 4-5.

<sup>115</sup> Sull'argomento, vedi più in dettaglio RANDALL PEERENBOOM, "China's Long March Towards the Rule of Law", citata, p. 364 e ss.

<sup>116</sup> Secondo Randall Peerenboom, le scuole di diritto, che nel 1976 erano solo 8 in tutta la Cina, sarebbero divenute 62 nel 1989, 183 nel 1999, 389 nel 2003, e 559 nel 2005. Vedi RANDALL PEERENBOOM, "Economic Development and the Development of the Legal Profession in China" (February 13, 2009), citato, p. 4, che si riferisce ai dati riportati da Zhu Jingwen in: 朱景文 (主编): ZHU JINGWEN (zhu bian), *op. cit.*, *ibid.*

A fare da traino a tale espansione fu in massima parte, come dicevamo, la ricerca di maggiori profitti da parte degli avvocati.

Proprio per aumentare il proprio giro di affari (e godere di una più sicura tutela nei confronti di corruzione e abusi<sup>117</sup>) molti professionisti sarebbero, di lì a poco, tornati ad intessere stretti rapporti con il Ministero, sostituendo l'antica dipendenza istituzionale con relazioni di tipo clientelare<sup>118</sup>, fino a concludere quello che William Alford definisce:

*“a Faustian bargain with the party/state, willingly accepting a good life materially and in terms of prestige and security in return for foregoing certain of the attributes (most notably, a considerable measure of independence from the state) generally associated with legal professionalism in liberal democratic states, and for acquiescing in the role of the CCP has accorded itself in Chinese political and legal life”*<sup>119</sup>.

Si tratta di una scelta per molti versi comprensibile, ma che – com'è evidente, dato l'argomento del nostro lavoro – non era destinata ad essere condivisa dalla categoria nel suo complesso: un limitato numero di avvocati preferì, infatti, al contrario, conservare gelosamente la libertà appena acquistata, interpretando il cambiamento istituzionale introdotto dalla Legge come il primo passo verso la creazione di un'avvocatura separata e radicata nella società civile<sup>120</sup>. Questo segmento della professione prese a guardare con sempre maggiore interesse alle cause con implicazioni sociali che, proprio in quegli anni, cominciavano ad essere intentate<sup>121</sup>.

È questo il processo che abbiamo descritto all'inizio del presente capitolo: se, infatti, fino alla entrata in vigore della *Lüshi fa*, raramente gli avvocati avevano patrocinato “azioni nel pubblico interesse”, con la “privatizzazione” della professione essi iniziano a utilizzare i concetti, i modelli e (in qualche caso) le risorse straniere per

<sup>117</sup> RANDALL PEERENBOOM, *China's long march*, p. 356 e ss.

<sup>118</sup> *Ibid.*, p. 356.

<sup>119</sup> WILLIAM P. ALFORD, “Of Lawyers Lost and Found: Searching for Legal Professionalism in the People's Republic of China”, citato, p. 295. Sull'argomento cfr. anche quanto affermato da Randall Peerenboom in RANDALL PEERENBOOM, ultima opera citata, p. 378, dove l'autore nota come “*At least in the short term, the legal profession and certain lawyers and law firms may be inclined to serve the interest of the state in exchange for continued access to economic benefit*”.

<sup>120</sup> FU HUALING e RICHARD CULLEN, “The Development of Public Interest Litigation in China”, citato, p. 13.

<sup>121</sup> TITI LIU, op. citata, p. 292.

promuovere interessi pubblici, al di là di quelli del proprio cliente<sup>122</sup>, e per difendere il “bene pubblico” anche quando quest’ultimo si pone in contrasto con gli interessi dello Stato.

Il coinvolgimento degli avvocati nelle *gongyi susong*, dapprima quasi casuale, diviene, con il passare del tempo, sempre più consapevole<sup>123</sup>, e a partire dall’inizio del XXI secolo sono sempre di più i professionisti che operano ai confini del lecito, in particolare a livello locale, sfidando chiunque abusi, in qualsiasi forma, del proprio potere<sup>124</sup>.

La spinta ad operare in tal senso, per alcuni *gongyi lüshi*, è economica, oltre che ideologica<sup>125</sup>, mentre (lo ribadiamo ancora una volta) il loro sforzo per rendere il sistema giuridico cinese più efficace viene,

<sup>122</sup> TITI LIU, *op. cit.*, p. 274.

<sup>123</sup> FU HUALING e RICHARD CULLEN citano, a questo proposito, l’esempio dell’avvocato Zhou Litai, che nel 1996 accettò di difendere i famigliari di una coppia di lavoratori migranti, deceduti in un incidente stradale a Shenzhen. L’avvocato riuscì a trasformare l’incidente stradale in una richiesta di danni per incidente sul lavoro, ottenendo un grosso successo in corte, e – a causa della grande popolarità acquisita attraverso questo caso, e alle crescenti opportunità (anche di guadagno) offerte dal settore – decise di continuare a esercitare la professione in ambito giuslavoristico. Sull’argomento, vedi FU HUALING e RICHARD CULLEN, “The Development of Public Interest Litigation in China”, citato, p. 14 e ss. Per maggiori dettagli sull’attività di ZHOU LITAI, si veda il report del discorso tenuto dallo stesso avvocato Zhou il 24/11/2007, e riportato in 周立太: “从挣扎最终走过来的周立太”, ZHOU LITAI, “Cong zhengzha zuizhong zouguo lai de Zhou Litai” all’indirizzo: <http://news.aweb.com.cn/2007/11/24/117200711241636340.html> (visto l’ultima volta il 26/02/2011); sull’argomento, vedi anche *infra*, nota 857.

<sup>124</sup> BENJAMIN LIEBMAN, «Lawyers, Legal Aid and Legitimacy in China», in WILLIAM P. ALFORD (ed): «Raising the Bar: The Emerging Legal Profession in East Asia», Cambridge, Harvard University Press, 2007, p. 347.

<sup>125</sup> *Ibid.* A tale proposito si può citare, ancora una volta, il caso di Zhou Litai che, insieme a Pu Zhiqiang, si è distinto per la capacità di scegliere controversie in difesa di diritti civili che, allo stesso tempo, presentassero buoni margini di guadagno. Sull’argomento vedi più in dettaglio FU HUALING e RICHARD CULLEN, “Weiquan (Rights Protection) Lawyering in an Authoritarian State”, citato, p. 5. Si noti, tuttavia che si tratta di eccezioni e, in linea generale, i *gongyi lüshi* non guadagnano nulla, o molto poco, dai casi da essi portati in corte, e che l’avvocato Zhou Litai è famoso, in Cina, anche per applicare sovente “patti quota lite” alle controversie di cui si prende carico, e per aver citato numerosi suoi clienti, colpevoli di essersi rifiutati di pagarlo, una volta vinta la causa e ricevuto il risarcimento dovuto. Sull’argomento, vedi più in dettaglio FU HUALING e RICHARD CULLEN, ultima opera citata, *ibid.*, e ETHAN MICHELSON, «The Practice of Law as an Obstacle to Justice: Chinese Lawyers at Work», citato, p. 18 e ss. A proposito dei “patti di quota lite” (*contingency fee*) ricordiamo che, a partire dal 2006, essi sono ammessi dalla legislazione cinese, ma solo fino al 30% del valore della causa, e non in casi che riguardino determinate materie, quali salari non pagati, eredità, matrimonio e nelle controversie di gruppo. Sull’argomento, vedi DONALD CLARKE, «The Private Attorney-General in China: Potential and Pitfalls», citato, p. 254; BENJAMIN LIEBMAN, «Lawyers, Legal Aid and Legitimacy in China», citato, p. 342.

entro certi limiti, apprezzato anche dal PCC, che grazie ad essi si trova – non del tutto inaspettatamente<sup>126</sup> – a disporre di un nuovo (e disinteressato) mezzo di controllo sui funzionari locali, avendo, allo stesso tempo, l’occasione di mostrare agli osservatori stranieri che la Cina è – questa volta davvero – in cammino verso la costruzione di un “Paese di *Rule of Law*”.

Si noti che la situazione sopra descritta è rimasta, ad oggi, pressoché immutata, e ciò, nonostante il progressivo ridursi dello spazio (e della tolleranza) concesso alla “avvocatura per i diritti” nel contesto cinese<sup>127</sup>.

A tale proposito, giova precisare che gli “avvocati nel pubblico interesse” sono in genere considerati fare parte dell’ala più moderata della cosiddetta “*weiquan lawyering*”<sup>128</sup>, e che i casi di cui si occupano difficilmente riguardano ambiti considerati “sensibili” dal punto di vista politico. In effetti, è possibile affermare – senza, sia notato per inciso, con questo voler sminuire in alcun modo il valore politico dell’opera portata avanti dai *gonyi liushi*<sup>129</sup> – che gli obiettivi da essi perseguiti hanno una portata piuttosto limitata, soprattutto se paragonati a quelli dei loro colleghi “radicali” o “critici”<sup>130</sup>, essendo riferiti, per lo più, a trasparenza e responsabilità governativa.

Per raggiungere tali finalità, per molti versi condivise anche dal potere centrale, gli “avvocati nel pubblico interesse” cinesi – come abbiamo già notato<sup>131</sup>, e come vedremo meglio tra poco – selezionano attentamente le liti di cui farsi carico, che devono rispondere a un duplice requisito: quello di avere un impatto diretto sulla vita dei

<sup>126</sup> *Ibid*, p. 348. Sull’argomento, confronta anche *supra*, in questo paragrafo, nel testo.

<sup>127</sup> Sull’argomento, vedi tra gli altri: FU HUALING e RICHARD CULLEN, “Climbing the Weiquan ladder: a radicalizing process for weiquan lawyers”, citato, p. 11 e ss.

<sup>128</sup> La rappresentazione dell’“avvocatura per i diritti” cinese come una piramide, con gli avvocati “moderati” a costituirne la base, quelli “critici” il mezzo, e i radicali l’estremità, è stata, com’è noto, per la prima volta introdotta da FU HUALING e RICHARD CULLEN in FU HUALING e RICHARD CULLEN p. 6 e ss., e da allora ripresa da tutti gli studiosi che si sono occupati dell’argomento. Vedi, ad esempio, RANDALL PEERENBOOM, “Searching for Political Liberalism in all the Wrong Places: The Legal Profession in China as the Leading Edge of Political Reform?” (September 8, 2008). La Trobe Law School Legal Studies Research Paper No. 2008/7. Disponibile su SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1265080> (visto l’ultima volta il 18 febbraio 2011), p. 9 e ss.

<sup>129</sup> E da essi stessi, del resto, per ragioni di opportunità, spesso espressamente negato. Sull’argomento, cfr., *infra*, intervista a Huang Jinrong.

<sup>130</sup> Vedi *supra*, nota 864.

<sup>131</sup> Vedi *supra*, capitolo terzo, paragrafo 1.

comuni cittadini, da un lato, e quello di non costituire una (troppo grave) minaccia all'armonia sociale, dall'altro.

Ma per quale ragione è necessario mediare tra queste opposte esigenze? In che modo ottemperare a tali criteri può portare a una più efficace tutela del pubblico interesse? E come si realizza, in concreto, in Cina, la difesa del bene comune?

Proviamo a capirlo, attraverso l'esperienza diretta di quattro *gongyi lüshi*.

### 3. *La tutela del pubblico interesse in Cina: quattro gongyi lüshi a confronto*

Abbiamo terminato il capitolo quarto notando che non esiste un'unica risposta alla domanda su chi siano gli "avvocati nel pubblico interesse" cinesi, o su cosa essi si propongano di ottenere, attraverso le "azioni nel pubblico interesse".

Qui riprendiamo tale assunto, per precisare come l'ambiguità caratteristica dell'espressione non si limiti a determinare incertezze sul piano teorico<sup>132</sup> ma abbia, al contrario, importanti conseguenze anche dal punto di vista pratico: la vaghezza della nozione di "pubblico interesse" riverbera, infatti, anche sul (non sempre univoco) significato attribuito da ogni singolo *gongyi lüshi* alla propria missione, e fa sì che oggi, nella Rpc, vengano riconosciuti come "nel pubblico interesse" un grande numero di casi, riguardanti ambiti che vanno da quelli ormai noti (protezione dei diritti dei consumatori, lotta contro la discriminazione, diritto all'istruzione, ambiente) a settori più "neutrali" dal punto di vista politico (tutela di donne, minori e lavoratori migranti, ad esempio) fino ad arrivare ai temi che maggiormente preoccupano il Partito (e di cui, peraltro, lo ricordiamo<sup>133</sup>, gli "avvocati nel pubblico interesse" sono più restii ad occuparsi) quali la libertà di religione, la corruzione, le espropriazioni illegittime o gli abusi nell'attuazione della politica demografica.

Alla varietà degli argomenti trattati corrisponde l'eterogeneità dei soggetti coinvolti in prima persona in queste azioni.

Come abbiamo già notato<sup>134</sup>, a fregiarsi del titolo di *gongyi lüshi*

<sup>132</sup> Quali le evidenziate differenze tra le definizioni dottrinali di "gongyi susong", e la conseguente mancanza di accordo, tra gli studiosi, su quale sia stata la prima "azione nel pubblico interesse" cinese. Sull'argomento vedi, rispettivamente: capitolo secondo, paragrafo 2.2, e capitolo quinto, paragrafo 1.

<sup>133</sup> Vedi *supra*, paragrafo precedente, *in fine*.

<sup>134</sup> Vedi *supra*, in questo capitolo, paragrafo 1.

non sono, infatti, solo avvocati, ma anche “giuristi” in senso lato (professori di diritto, o persone con laurea/master in giurisprudenza) e – sempre più raramente – privati cittadini; soggetti non collegati tra loro da alcuna rete formale, e spesso in disaccordo sulle strategie da utilizzare, ma uniti nell’intento di portare alla luce i problemi e le carenze che affliggono il sistema, per renderlo più giusto e realizzare, in questo modo, la propria personale percezione del bene comune.

Nelle pagine che seguono esamineremo l’attività svolta da alcuni studi legali di Pechino in cui operano *gongyi lüshi*.

Tale analisi si baserà sul materiale da me raccolto durante una serie di interviste ad avvocati ed attivisti cinesi realizzate nel corso del 2009, e verterà, in particolare, su quattro studi, selezionati tra quelli visitati sulla base di un doppio criterio di rappresentatività: rappresentatività in termini assoluti, e rappresentatività in termini relativi.

Per quanto riguarda la prima, ho scelto di trattare degli studi che, a mio avviso, maggiormente dessero conto delle peculiarità dell’“avvocatura nel pubblico interesse” cinese, sia dal punto di vista della composizione del team di lavoro che da quello delle tecniche utilizzate e della tipologia dei casi affrontati.

Per quanto attiene, invece, alla seconda, ho voluto presentare strutture che, considerate individualmente, fossero “emblematiche” di un certo stile operativo, per far sì che, dal confronto tra di esse, potessero emergere alcune delle diverse (in qualche caso: opposte) modalità in cui l’istituto oggetto di questo lavoro viene, nella Repubblica Popolare, interpretato.

Le organizzazioni a cui sono dedicati i prossimi paragrafi rispondono a entrambi questi requisiti; è, dunque, a partire dalle testimonianze degli avvocati che vi lavorano che cercheremo di tracciare il quadro dello stato della difesa del pubblico interesse in Cina, e di comprendere fino a che punto, e in quali forme, un “nuovo concetto di pubblico”<sup>135</sup> si stia radicando, in seno alla società cinese.

### 3.1. “Ottenere il bene comune attraverso la protezione degli interessi individuali”: lo Studio legale Dongfang per il pubblico interesse e il legal aid di Pechino

La nostra indagine sul funzionamento concreto delle *gongyi susong* – mirante a mettere in luce le molteplici anime del “movimento per la legalità” cinese, e le diverse tecniche (giuridiche e non) utilizzate per rendere effettiva la tutela dei diritti dei cittadini della Rpc –

<sup>135</sup> Vedi *supra*, capitolo primo, paragrafo 1.

non poteva non partire dallo “Studio legale Dongfang per il pubblico interesse e il *legal aid* di Pechino” (北京市东方公益法律援助律师事务所, *Beijingshi Dongfang gongyi falüyuanzhu lüshi shiwusuo*), primo studio di avvocati *no-profit* in Cina a contenere “interesse pubblico” nella propria denominazione.

Fondata, con l’approvazione dell’Ufficio per la Giustizia della Municipalità di Pechino (北京市司法局, *Beijing Sifa Ju*<sup>136</sup>), da alcuni studiosi dell’Istituto giuridico dell’Accademia Cinese di Scienze Sociali (中国社会科学院, *Zhongguo shehui kexueyuan*, più nota in Occidente con l’acronimo inglese: CASS) nel 2003<sup>137</sup>, la Dongfang è sita in un luogo già di per sé evocativo: il complesso di edifici in cui un tempo aveva sede l’Università di Pechino, a pochi passi dal luogo in cui ha avuto origine il Movimento del 4 maggio 1919.

Si tratta di una ONG<sup>138</sup> particolarmente interessante ai fini del nostro discorso, perché presenta alcuni aspetti “tipici” degli studi di avvocati che, in Cina, si occupano di questo tipo di azioni.

In primo luogo la struttura: la Dongfang è infatti una piccola realtà indipendente, presso cui prestano la loro opera, a titolo gratuito<sup>139</sup>, circa otto avvocati, tutti ricercatori presso la stessa Accademia<sup>140</sup>.

La maggior parte dei *gongyi lüshi* cinesi oggi opera all’interno di organizzazioni di questo tipo: esse, infatti, consentono una maggiore autonomia nella scelta dei casi rispetto, ad esempio, ai centri di *legal aid* controllati dallo Stato, mentre, d’altra parte – se si pensa all’impegno degli attivisti cinesi a favore di ambiente e diritti dei consumatori – appare evidente la ragione per cui pochi grandi studi commerciali annoverino “avvocati nel pubblico interesse” tra i loro collaboratori.

Anche la scarsa (o nulla) remunerazione per i casi seguiti, e il collegamento con la ricerca rappresentano elementi comuni a molti dei soggetti che agiscono in difesa del pubblico interesse.

Le *gongyi susong* risultano, in effetti, quasi sempre antieconomi-

<sup>136</sup> L’Ufficio amministrativo che, nella città di Pechino, esercita le funzioni su scala nazionale attribuite al Ministero della Giustizia, e al quale, dunque, competono, tra gli altri, i poteri di concessione, revoca e rinnovo annuale della licenza a praticare l’avvocatura. Sull’argomento, e sui poteri di controllo sulla avvocatura attribuiti al Ministero, vedi *supra*, paragrafo precedente.

<sup>137</sup> Sulla nascita della Dongfang, vedi più in dettaglio: 颜运秋: “公益诉讼法律制度研究”, Yan Yunqiu “Gongyi susong falü zhidu yanjiu”, citato, p. 5.

<sup>138</sup> Per un’analisi riguardo alle principali forme assunte dalle organizzazioni non governative in Cina e, alle problematiche relative, vedi *supra*, capitolo terzo, paragrafo 2.3.1.

<sup>139</sup> In qualità di “avvocati a tempo parziale” (兼职律师, *jianzhi lüshi*). Sull’argomento, vedi *supra*, paragrafo precedente.

<sup>140</sup> Intervista a Huang Jinrong, Pechino, 28 marzo 2009.

che. Le scarse risorse dei clienti (quando di clienti si può parlare)<sup>141</sup>, la non operatività, nel diritto cinese, della regola di imputazione delle spese processuali alla parte soccombente<sup>142</sup> e – anche nei pochi casi in cui la legge prevede una deroga espressa sui costi della soccombenza<sup>143</sup> – l'esiguità del danno contestato e le scarse possibilità di vittoria fanno sì che la maggior parte dei costi di un'azione di questo tipo debba essere sopportata dall'avvocato stesso; avvocato che, sovente, è lo stesso attore della controversia<sup>144</sup> e che, altrettanto spesso, si trova a dover conciliare l'impegno sociale con attività più remunerative.

Tra le attività “parallele” svolte prevalgono di gran lunga quelle collegate con il mondo della ricerca: dato il ruolo cruciale attribuito ai “dotti” nelle riforme giuridiche, la (relativa) autonomia politica ed economica di cui godono gli accademici in Cina, il grado del loro coinvolgimento nella determinazione delle politiche pubbliche<sup>145</sup> e – non da ultimo, come abbiamo visto – la possibilità concessa dalla legge di svolgere “in parallelo” attività di ricerca e professione, in

<sup>141</sup> Molto spesso, infatti, sono gli stessi avvocati ad agire in veste di attore. Sull'argomento, vedi *infra*, in questa pagina.

<sup>142</sup> Vedi Legge di procedura civile (《中华人民共和国民事诉讼法》, *Zhonghua renmin gongheguo minshi susong fa*), art. 107.

<sup>143</sup> Come, ad esempio, nei casi di concorrenza sleale (art. 20, Legge sulla concorrenza sleale, 《中华人民共和国反不正当竞争法》, *Zhonghua renmin gongheguo fan buzhengdang jingzheng fa*). Eccezioni alla regola in altri ambiti (controversie che riguardano problemi di marchio o copyright, ad esempio) sono esplicitamente accordate da alcune “interpretazioni” (解释, *jieshi*) della Corte Suprema del Popolo, mentre nei casi che coinvolgono i consumatori si registra, in generale, la tendenza delle corti ad accollare le spese processuali al perdente, almeno nei casi in cui, ad avere la meglio, sia stato, appunto, il consumatore. Sull'argomento vedi, più in dettaglio DONALD CLARKE, “The Private Attorney-General in China: Potential and Pitfalls”, *Washington University Global Studies Law Review*, vol. 8:241, 2009, p. 253 e ss.

<sup>144</sup> Le ragioni per cui, spesso, gli avvocati cinesi decidono di intentare causa in veste di attore sono molteplici, e vanno dalle motivazioni di tipo economico elencate *infra* nel testo, a quelle che riguardano la difficoltà di reperire soggetti disposti ad “andare fino in fondo”, in cause che in qualche caso potrebbero metterli in cattiva luce di fronte alle autorità. Titi Liu, a questo proposito, cita il caso dell'avvocato Liu Qiulin che, dopo aver invano cercato di rintracciare un suo cliente, Jiang Shilin, resosi irreperibile dopo aver accettato di citare in giudizio, per abuso di potere, il governo della città da cui dipendeva il villaggio di cui era sindaco, ha deciso di non assumere più la rappresentanza di alcun cliente, e di agire direttamente in veste di attore. Sull'argomento, vedi Titi Liu, *op. cit.*, p. 287.

<sup>145</sup> Sull'argomento, vedi più in dettaglio FU HUALING e RICHARD CULLEN, “Weiquan (Rights Protection) Lawyering in an Authoritarian State: Toward Critical Lawyering”, SRN Working paper series, January 2008, disponibile su [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1083925](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1083925) (visto l'ultima volta il 22/05/09) p. 4.

qualità di “avvocati a tempo parziale”<sup>146</sup>, non stupisce che molti degli “avvocati nel pubblico interesse” cinesi siano professori o ricercatori universitari.

È questo il caso di Huang Jinrong (黄金荣), avvocato di spicco della Dongfang e ricercatore presso l'Accademia Cinese di Scienze Sociali (CASS), il quale, durante la nostra intervista (marzo 2009), ci ha spiegato come proprio il legame, suo e dei suoi colleghi, con la CASS abbia reso loro possibile la fondazione di una ONG in un settore osservato con tanta attenzione dalla leadership cinese.

Il fatto che la CASS sia un istituto statale, e quindi collegato in qualche modo con il governo, non significa, comunque, che la Dongfang non goda di una certa indipendenza.

Come nota lo stesso dott. Huang:

*“Ogni tanto è necessario scendere a compromessi, ma il governo cinese non è un monolite, esistono diversi livelli, diverse amministrazioni, diverse idee di ciò che è giusto. Noi sfruttiamo queste aperture, senza superare la linea che separa ciò che è lecito da ciò che non lo è”<sup>147</sup>.*

Per “sfruttare queste aperture” – e spostare la linea di confine un po' più in là – la Dongfang si impegna su più fronti, utilizzando vari strumenti (*public interest litigation*, ma anche petizioni, e organizzazione di seminari), e si avvale della collaborazione scientifica e del finanziamento di alcune fondazioni straniere, in particolare americane e inglesi.

Ma in che modo opera, concretamente, questo studio, al fine di ottenere, come recita il suo motto: “*il bene comune attraverso la protezione degli interessi individuali*” (积万众之私成天下之公, *ji wanzhong zhi si cheng tianxia zhi gong*)?

In primo luogo, attraverso un'attenta selezione dei casi da portare (o, meglio, cercare di portare) davanti alle corti; selezione in parte resa necessaria dalla carenza di personale e mezzi, ma soprattutto dettata dall'esigenza di risvegliare l'attenzione dell'opinione pubblica rispetto ai problemi che, di volta in volta, paiono più pressanti agli occhi degli avvocati che qui lavorano.

Non sempre si tratta di casi proposti da clienti “veri”; più spesso, si identifica la questione di cui ci si vuole occupare, per poi trovare

<sup>146</sup> Vedi artt. 6 e 12, “Legge sugli avvocati”; sull'argomento, vedi più in dettaglio *supra*, in questo capitolo, paragrafo 5.2.

<sup>147</sup> Intervista a Huang Jinrong, Pechino, 28 marzo 2009.

un attore “di comodo” o, come ricordavamo poco sopra, agire in prima persona.

Ad esempio, per evidenziare l’inazione degli organi preposti all’annullamento di regolamenti dell’esecutivo resi obsoleti e contrari alla legislazione vigente, lo stesso Huang Jinrong, nel 2005, ha intentato un’azione civile contro l’Amministrazione Ferroviaria di Pechino.

La norma che, in questo caso, si intendeva colpire era un regolamento nazionale, il “Regolamento sull’assicurazione obbligatoria per danni accidentali a passeggeri ferroviari” (铁路旅客意外伤害强制保险条例 *Tielu lüke yiwai Shanghai qiangzhibaoxian tiaoli*) del 1951, nella parte in cui prevede che sia la stessa amministrazione ferroviaria, e non una compagnia di assicurazioni (come stabilito dalla Legge sulle Assicurazioni del 1995<sup>148</sup>), a incassare il premio assicurativo obbligatorio per ogni passeggero compreso nel prezzo del biglietto.

Dal momento che, sui biglietti, non viene esplicitata la frazione del prezzo corrispondente al premio (e ammontante a circa il 2% del totale), Huang Jinrong ha citato, come dicevamo, l’Amministrazione Ferroviaria di Pechino (北京铁路局 *Beijing Tieluju*), accusandola di aver leso il suo diritto di informazione, tutelato dagli artt. 8 e 19 della “Legge per la protezione degli interessi e dei diritti dei consumatori”. Con questa azione, egli domandava l’adempimento dei doveri di informazione, oltre alla restituzione del premio pagato per l’assicurazione obbligatoria che era indebitamente riscosso dall’Amministrazione stessa, in violazione della Legge sulle Assicurazioni<sup>149</sup>.

La corte adita ha negato la violazione del dovere di informazione, ritenendo che, essendo il Regolamento del 1951 stato pubblicato, le sue disposizioni – comprese quelle riferite all’inclusione del premio assicurativo nel prezzo del biglietto – dovessero essere considerate come note al momento dell’acquisto del biglietto, mentre ha dichiarato le altre pretese dell’attore al di fuori della propria competenza.

Su queste basi, ha rigettato le richieste di Huang Jinrong.

Non è, comunque, la vittoria in giudizio quella che gli “avvocati nel pubblico interesse” cinesi in generale (e gli avvocati della Dongfang in particolare), mirano ad ottenere, e questo non solo perché, lo ricordiamo<sup>150</sup>, i precedenti giudiziari non hanno, in Cina, valore vin-

<sup>148</sup> Legge sulle Assicurazioni (保险法, *Baoxianfa*) del 1995, art. 5. Si noti che il Comitato Permanente dell’Assemblea Nazionale Popolare della Repubblica Popolare Cinese ha, nel gennaio 2009, approvato una nuova Legge sull’assicurazione, che è entrata in vigore il 1° ottobre 2009.

<sup>149</sup> Per maggiori dettagli su questo caso, vedi [http://www.dfpilaw.org/show\\_news.asp?id=877&classid=5&boardid=5](http://www.dfpilaw.org/show_news.asp?id=877&classid=5&boardid=5) (visitato l’ultima volta il 17/12/2009).

<sup>150</sup> Vedi *supra*, capitolo quarto, paragrafo 3.3.

colante, e una sentenza favorevole avrebbe, dunque, effetti solo tra le parti<sup>151</sup>. Come sostenuto nel capitolo quarto<sup>152</sup>, è lo stesso sistema in cui sono inserite le corti cinesi a far sì che su di esse “*non si possa contare*”<sup>153</sup>.

In questa situazione, non stupisce che buona parte delle cause intentate dagli “avvocati nel pubblico interesse” non solo non ottenga un verdetto favorevole, ma addirittura, spesso, venga giudicata inammissibile, oppure – semplicemente – ignorata.

Ciò accade, in particolare, quando ci si discosta da temi “politicamente corretti” (come la protezione dei diritti dei consumatori) per occuparsi di problemi che toccano più da vicino l’operato dell’esecutivo; emblematico, a questo proposito, è il caso sotto riportato, in cui la Dongfang ha citato otto agenzie governative a quattro differenti livelli, nel tentativo di dare visibilità al problema degli studenti frequentanti istituti privati nelle aree rurali, aree – com’è noto – generalmente molto povere e con bassa scolarizzazione, afflitte da una cronica carenza di strutture.

La “Circolare sull’intensificazione della riforma del sistema di assicurazione dei fondi per l’istruzione obbligatoria nelle aree rurali” (国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知, *Guowuyuan guanyu shenhua nongcun yiwujiaoyu jingfei baozhang jizhi gaige de tongzhi*) – circolare emanata dal Consiglio di Stato nel 2005 per dare attuazione alle nuove politiche di scolarizzazione obbligatoria, anche nelle zone più disagiate, inaugurate dal partito a partire dal XVI Congresso Nazionale – prevede il rimborso, agli studenti meno abbienti residenti nelle aree rurali, delle spese sostenute per l’istruzione obbligatoria, senza specificare se esso debba essere concesso anche agli studenti delle scuole private.

Alcuni governi locali interpretano questa clausola in senso restrittivo, impedendo pertanto a un grande numero di giovani – sovente costretti a frequentare scuole private per la mancanza di scuole pubbliche – di godere del rimborso previsto.

Huang Jinrong e il suo collega He Hairen hanno, pertanto, accettato di rappresentare in giudizio uno studente del primo anno della scuola media Yiqiao della Contea di Nanhe (Hebei) nell’azione contro il Ministero dell’Educazione, il Ministero delle Finanze e le Am-

<sup>151</sup> Sull’argomento, con particolare riferimento all’uso dei precedenti da parte degli avvocati cinesi, e al recente regolamento in tema di “casi guida” da parte degli “avvocati nel pubblico interesse” cinesi, vedi *supra*, capitolo quarto, paragrafo 3.3., testo e note.

<sup>152</sup> Sull’argomento, vedi più diffusamente *supra*, capitolo quarto, paragrafo

<sup>153</sup> Intervista a Huang Jinrong, Pechino, 28 marzo 2009.

mistrazioni per l’Educazione e quelle per le Finanze a livello provinciale (Hebei), municipale (città di Xingtai) e di contea (Nanhe), colpevoli di non aver applicato la Circolare nei confronti dell’attore, violandone i diritti tutelati dalla Costituzione e dalla legge. Alla corte veniva chiesto di confermare il diritto dell’attore a godere del rimborso delle spese scolastiche, per un totale di 235 RMB.

La Corte Intermedia n. 1 di Pechino ha accettato il materiale fornito a sostegno dell’azione ma, a due mesi dall’atto di citazione, ha restituito alle parti i documenti consegnati, mostrando, con i fatti, di non volersi occupare del caso.

Non avendo la corte emesso un giudizio sull’ammissibilità del caso entro il termine legale, gli avvocati hanno quindi presentato reclamo presso l’Alta Corte di Pechino, anche questa volta senza ottenere alcun riscontro<sup>154</sup>.

Si tratta di un esito piuttosto comune, che mostra una delle difficoltà più frequentemente incontrate dai *gongyi liushi*: quella costituita dal rifiuto “informale”, da parte delle corti, dei casi da essi presentati. Un rifiuto che risulta tanto più grave, in quanto – oltre a impedire, com’è evidente, l’iscrizione al ruolo della causa – non essendo espresso attraverso un atto esplicito priva, di fatto, gli avvocati del diritto di ricorrere in appello contro la decisione del tribunale.

È dunque alla luce di questo e altri simili risultati che ho posto a Huang Jinrong la domanda con cui ho terminato il capitolo precedente: per quale ragione insistere con la difesa giudiziaria del pubblico interesse, se si sa che, comunque, gli sforzi intrapresi non avranno che un minimo ritorno?

La risposta del dott. Huang e dei suoi colleghi della Dongfang è stata disarmante, nella sua semplicità: la via giuridica alla riforma del sistema è, al momento, nella Repubblica Popolare Cinese, l’unica praticabile<sup>155</sup>.

Consci del valore più simbolico che effettivo delle maggior parte delle loro battaglie, gli avvocati nel pubblico interesse della RPC mirano infatti, soprattutto a “risvegliare” l’opinione pubblica, a sensibilizzarla rispetto a determinati problemi, per far comprendere ai cit-

<sup>154</sup> Per maggiori dettagli su questo caso, vedi [http://www.dfpilaw.org/en/show\\_news.asp?id=757&classid=12&boardid=12](http://www.dfpilaw.org/en/show_news.asp?id=757&classid=12&boardid=12) (visitato l’ultima volta il 17/12/2009).

<sup>155</sup> Il fenomeno della “giuridicizzazione” della politica nei regimi autoritari è, del resto, un fenomeno riconosciuto, e al quale negli ultimi anni sono stati dedicati numerosi studi. Sull’argomento, vedi in generale TOM GINSBURG e TAMIR MOUSTAFA: “Rule by Law: The politics of Court in Authoritarian State”, New York, Cambridge University Press, 2008 e, ancora di TOM GINSBURG: “Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Case”, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

tadini cinesi che è possibile ribellarsi agli abusi, e che, in ciò, il diritto può essere un potente alleato<sup>156</sup>.

L'appoggio dei media, a questi fini, diviene cruciale.

È (anche) per ottenere tale appoggio che i *gongyi liushi* scelgono con tanta cura i temi da trattare; ed è anche in questo che si nota lo sforzo degli attivisti della Repubblica Popolare per adattare il modello (statunitense) di *public interest litigation* al contesto cinese.

A tale proposito, ricordiamo come una delle caratteristiche per alcuni versi più sorprendente delle *gongyi susong* – e che pare stridere con l'intento di rappresentare il pubblico interesse – sta nel fatto di essere azioni (nella stragrande maggioranza dei casi) individuali, scelte appositamente da un singolo attore per porre rimedio a violazioni che interessano una grande parte della popolazione, con l'intento di spingere altri soggetti a fare altrettanto, creando il maggior numero possibile di (singoli) “casi fotocopia”, al fine di accrescere l'interesse del pubblico riguardo al problema in questione, aggirando, nel contempo, gli ostacoli – come abbiamo visto: processuali e non<sup>157</sup> – posti dal sistema alle azioni di gruppo.

Casi, dunque, che per riuscire ad avere il massimo risalto mediatico – e quindi il massimo impatto sociale – devono sottostare a due ulteriori vincoli.

Il primo di essi, come abbiamo già avuto modo di notare, riguarda i temi da trattare, che non possono – almeno nella interpretazione data da Huang Jinrong all' “avvocatura per l'interesse pubblico” – riguardare argomenti troppo sensibili dal punto di vista politico.

Se si pensa all'attuale situazione cinese, in particolare in relazione alla libertà di informazione, la ragione di ciò diviene evidente: solo se soddisfano questo requisito le controversie seguite dagli “avvocati nel pubblico interesse” potranno, infatti, essere adeguatamente pubblicizzate dai media cinesi; solo così, esse avranno qualche possibilità di influenzare la pubblica opinione e, di conseguenza, l'azione del governo.

Giornali, televisione e internet rappresentano una cassa di risonanza fondamentale, talvolta decisiva nel determinare l'impatto riformatore di un caso<sup>158</sup>, ed è proprio su questo terreno che, il più delle

<sup>156</sup> Intervista a Huang Jinrong, Pechino, 28 marzo 2009.

<sup>157</sup> Vedi *supra*, capitolo quarto, paragrafo 3.2.

<sup>158</sup> Sul ruolo rivestito dai media all'interno del sistema giuridico cinese, vedi BENJAMIN L. LIEBMAN, “Watchdog or Demagogue? The Media in the Chinese Legal System”, in *Com. L. Rev.* 1, January 2005; sul rapporto tra giudici e media vedi, dello stesso autore, “China's Network Justice”, in *Chi. J. Int'l L.* 257, Summer 2007; sul concetto di “supervisione della pubblica opinione” (舆论监督, *yulun jiandu*) e

volte, si decide l’efficacia o meno dell’azione dei *gongyi lüshi*; *gongyi lüshi* che spesso – proprio per aumentare la pubblicità data alla controversia, e rassicurare, al contempo, il governo sulla “legittimità” delle loro pretese – organizzano seminari e workshop sul tema oggetto del contendere, invitando i più noti giuristi del Paese a prendervi parte<sup>159</sup>.

Neppure una dittatura democratica del popolo – se si propone di “costruire una società armoniosa” – può permettersi di ignorare l’opinione pubblica. Molte delle cause intentate dagli “avvocati nel pubblico interesse” cinesi hanno, in questi anni, trovato soluzione – magari dopo essere state rifiutate dalle corti – una volta che la stampa interna ha preso ad interessarsene<sup>160</sup>, portando all’attenzione della società problemi fino ad allora ritenuti marginali e obbligando, così, il governo a farsene carico.

sul difficile rapporto tra pubblico, media e Stato vedi ANNE S.Y. CHEUNG, “Public Opinion Supervision: A Case Study of Media Freedom in China”, 20 Colum. J. Asian L. 357, Spring 2007. Per una recente analisi, in lingua italiana, sul rapporto tra censura e giornalismo free-lance, da un lato, e sui nuovi spazi partecipativi aperti in Cina, dallo sviluppo del web, dall’altro, vedi rispettivamente, EMMA LUPANO, “La stampa in Cina tra controllo e apertura: il fenomeno dei giornalisti free lance”, e GIANLUIGI NEGRO, “Il “popolo della rete” e la vicenda della “Diga verde”, in RENZO CAVALIERI e IVAN FRANCESCHINI, “Germogli di società civile in Cina, Milano, Franco Brioschi Editore, 2010.

<sup>159</sup> Huang Jinrong, nel corso dell’intervista, ha notato come, in genere, questa tattica venga utilizzata in via residuale, quando il rilievo dato dalla stampa al caso non è sufficiente, o – a maggior ragione – quando non si riesca a trovare alcun giornale disposto a trattare l’argomento. L’esempio più recente è costituito dal seminario organizzato dalla Dongfang per discutere sulle conseguenze dell’emanazione della “Legge contro il monopolio” (中华人民共和国反垄断法, *Zhonghua renmin gongheguo fan longduan fa*, 2007 sul monopolio statale sul sale da cucina: le petizioni per l’abrogazione delle “Misure sul monopolio sul sale da tavola” del Consiglio di Stato, presentate dalla Dongfang al Comitato Permanente dell’Assemblea Nazionale Popolare perché esercitasse il potere ad esso conferito dall’articolo 88, punto (2) della “Legge sulle leggi” (中华人民共和国立法法, *Zhonghua renmin gongheguo lifa fa*, 2001) non sono, inizialmente, state pubblicizzate dalla stampa, e solo in seguito al seminario, e alla pubblicazione di studi riguardanti le conseguenze negative per la salute di una dieta troppo ricca di sale iodato, i giornali hanno preso a interessarsi della vicenda. Vedi intervista a Huang Jinrong, Torino, 6 ottobre 2009. Sull’organizzazione di conferenze come “strategia di appoggio” alla lotta per i diritti portata avanti dai *gongyi lüshi* vedi anche FU HUALING e RICHARD CULLEN, “The Development of Public Interest Litigation in China” citato, p. 16, in cui gli autori sostengono che gli avvocati arriverebbero a pagare gli esperti perché esprimano pareri favorevoli alla loro posizione, e i giornalisti perché le riportino.

<sup>160</sup> Tra queste, ricordiamo la famosa “causa da 1,20 yuan”, e quella intentata da Qiao Zhanxiang contro il Ministero delle Ferrovie cinese. Sull’argomento, vedi *supra*, rispettivamente: capitolo quarto, paragrafo 2.1, e capitolo quinto, paragrafo 1.

Huang Jinrong ricorda il caso delle scuole private frequentate dai figli di lavoratori migranti (民工 *mingong*<sup>161</sup>) a Pechino:

*“A Pechino esistono circa 200 scuole private per i figli dei mingong, scuole prive di una licenza governativa ma che rappresentano l’unica possibilità, per questi bambini, di avere accesso all’istruzione. Nel 2003 è stato pubblicato un rapporto delle Nazioni Unite che, sul punto, criticava duramente il governo cinese<sup>162</sup>. Le scuole “abusive” hanno quindi chiesto di ottenere la licenza governativa, ma è stata loro negata. Noi abbiamo assistito una di queste scuole, citando, nel 2004, il Comitato per l’educazione del distretto di Fengtai (Pechino). Il Comitato inizialmente si è difeso, sostenendo che i mingong, per definizione, non sono cittadini di Pechino, e quindi i loro problemi non sarebbero di competenza della Municipalità. Ma si tratta di un problema grave, che non può ricadere sui mingong o sui loro figli; i mingong sono cittadini cinesi, spetta al governo trovare una soluzione. Il caso non è stato accettato dalla corte, ma il Comitato alla fine ha concesso la licenza alla scuola, in seguito alle pressioni da parte della società civile”<sup>163</sup>.*

Le “pressioni da parte della società civile” non devono però, mai – sul punto Huang Jinrong è lapidario – uscire dal terreno della legalità, dando origine a manifestazioni o disordini.

È questa l’unico impegno che la Dongfang chiede ai suoi clienti, quando decide di accettarne il mandato: essi debbono astenersi da qualsiasi iniziativa personale, in particolare da proteste di piazza<sup>164</sup>.

Si tratta del secondo vincolo all’azione degli “avvocati nel pubblico interesse”, vincolo che distingue la loro opera da quella degli attivisti più radicali: rispetto a quella portata avanti da questi ultimi – sempre più spesso, in Cina, vittime di intimidazioni e arresti<sup>165</sup> –

<sup>161</sup> Sui lavoratori migranti, vedi *infra*, paragrafo 3.2.

<sup>162</sup> Si tratta del rapporto redatto dallo Special Rapporteur on the Right to Education Katarina Tomasevski nel settembre 2003, e pubblicato nel novembre dello stesso anno. Vedi E/CN.4/2004/45/Add.1, November 21, 2003, ai punti 27 e 28. Il documento è disponibile su <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/170/38/PDF/G0317038.pdf?OpenElement>.

<sup>163</sup> Per una (molto schematica) descrizione di questo caso, vedi [http://www.dfpilaw.org/show\\_news.asp?id=829&classid=5&boardid=5](http://www.dfpilaw.org/show_news.asp?id=829&classid=5&boardid=5) (visitato l’ultima volta il 17/12/2009).

<sup>164</sup> Intervista a Huang Jinrong, Pechino, 28 marzo 2009.

<sup>165</sup> La situazione, già drammatica, degli “avvocati per i diritti” cinesi, è peggiorata ulteriormente a partire dalle ultime settimane del febbraio 2011, quando – in particolare attraverso social network, come twitter – sono stati lanciati appelli ai cittadini cinesi perché si unissero al “vento di democrazia” proveniente dal Medio Oriente, dando origine a un movimento a cui, molto evocativamente, è stato dato il nome di “Rivoluzione dei Gelsomini” (茉莉花革命, *Molihua geming*). In realtà,

l'attività dei *gongyi liushi* si caratterizza infatti per un più rigido rispetto delle regole giuridiche, e per un atteggiamento meno critico nei confronti del sistema, che si intende migliorare senza metterne in discussione le basi.

Lo stesso Huang Jinrong insiste nel definire il movimento di cui fa parte come “movimento per la legalità” (法律运动, *Falü yundong*) – preferendo questa espressione a quella, con maggiori implicazioni ideologiche, di “movimento per i diritti” – e ribadisce che l'impegno della Dongfang è di tipo giuridico, non politico<sup>166</sup>.

Come ricorda Huang:

*Ci sono stati troppi movimenti politici nell'ultimo secolo in Cina, movimenti che, spesso, hanno avuto come unico risultato il caos. L'esperienza di Tian'anmen è stata significativa, a questo proposito: solo una lenta, ma costante trasformazione della cultura e delle istituzioni può portare a un cambiamento durevole. Per questo, l'approccio moderato è da preferire: bisogna lavorare con gli strumenti offerti dal diritto per migliorare la situazione, ma senza mai arrivare allo scontro diretto con il governo”<sup>167</sup>.*

La leadership cinese, del resto, segue con interesse il lavoro della Dongfang e dei suoi “avvocati nel pubblico interesse”, tenendo in grande considerazione il loro parere<sup>168</sup>.

Nonostante quanto sopra riportato, comunque, risulta difficile non vedere le implicazioni politiche della difesa dell'interesse pubblico portata avanti dalla Dongfang e dai suoi avvocati.

Di diverso segno, e più aderente a un'interpretazione delle “azioni

la mobilitazione attesa non si è mai realizzata; in compenso, ciò ha fornito al governo cinese l'occasione (e la scusa) per un ulteriore giro di vite, e a partire dal 20 di febbraio 2011 si è assistito a una nuova ondata di arresti e intimidazioni ai danni di attivisti dei diritti civili e, soprattutto, dei “*weiquan liushi*”. Sull'argomento, vedi più in dettaglio: STANLEY LUBMAN, “Deepening Shadows Over Chinese Law”, in *The Wall Street Journal*, February 25, 2011. Sulla (mancata) Rivoluzione dei Gelsomini, vedi più in dettaglio: C. CUSTER, *The Revolution That Wasn't*, in “China Geek. Translation and Analysis of Modern China”, February 22, 2011, disponibile all'indirizzo: <http://chinageeks.org/2011/02/the-revolution-that-wasnt/> (visto l'ultima volta il 27/02/2011); ANDREW JACOBS e JONATHAN ANSFIELD, “Well-Oiled Security Apparatus in China Stifles Calls for Change”, in *New York Times*, February 28, 2001, disponibile all'indirizzo [http://www.nytimes.com/2011/03/01/world/asia/01china.html?\\_r=2&emc=tnt&tntemail1=y](http://www.nytimes.com/2011/03/01/world/asia/01china.html?_r=2&emc=tnt&tntemail1=y) (visto l'ultima volta il 1/03/2011).

<sup>166</sup> Intervista a Huang Jinrong, Pechino, 28 marzo 2009.

<sup>167</sup> Intervista a Huang Jinrong, Pechino, 28 marzo 2009.

<sup>168</sup> Lo stesso avvocato Huang, nella settimana in cui è avvenuta l'intervista, era stato convocato dal Comitato Permanente dell'Assemblea Nazionale Popolare per presentare suggerimenti. Intervista a Huang Jinrong, Pechino, 28 marzo 2009.

nel pubblico interesse” come azioni miranti a tutelare l’interesse dei soggetti più deboli ed emarginati, piuttosto che come strumento per il cambiamento sociale, è l’attività condotta dall’”Ufficio di *legal aid* per i lavoratori migranti di Pechino”, di cui tratteremo nel prossimo paragrafo.

### 3.2. *L’Ufficio di legal aid di Pechino per lavoratori migranti*

Com’è noto, la migrazione interna è, in Cina, un fenomeno ingente: nonostante, infatti, il permanere di una politica di controllo degli spostamenti della forza lavoro particolarmente rigorosa da parte del governo, secondo le statistiche sarebbero oggi circa 150 milioni i cittadini cinesi che cercano impiego in luoghi diversi da quello del quale possiedono il documento di registrazione permanente (*hukou* 户口)<sup>169</sup>.

È proprio il sistema dello *hukou* a rendere la posizione dei *mingong* cinesi tanto precaria, e per alcuni versi molto simile a quella dei nostri immigrati clandestini: non essendo originari (e quindi registrati come cittadini) del luogo in cui si trovano a prestare la loro opera, essi non solo non hanno accesso a una serie di servizi collegati con il possesso dello *hukou* (scuole<sup>170</sup> così come alloggi, e forniture di beni quali gas, elettricità, acqua) ma sono anche più facilmente vittime di sfruttamento e abusi.

Si tratta di un tema complesso, e non è questa la sede per affrontarlo<sup>171</sup>.

<sup>169</sup> MARGARET Y.K. WOO, CHRISTOPHER DAY e JOEL HUGENBERGER: “Migrant Access to Civil Justice in Beijing”, *Lodola University Chicago Internationaional Law Review*, vo. 4, Issue 2 (2007), p. 101. Gli avvocati da me intervistati riferiscono una cifra invece sensibilmente più alta, intorno ai 200 milioni, 4 milioni dei quali lavorerebbero nella sola Pechino.

<sup>170</sup> Vedi *supra*, paragrafo precedente.

<sup>171</sup> Per approfondimenti, vedi, tra gli altri: HEIN VALLEE, “Migration, Hukou and Resistance in Riform China”, in ELIZABETH J. PERRY e MARK SELDEN eds, “Chinese Society: Change, Conflict and Resistance”, New York, Routledge, 2003. WANG FEE-LING, “Organizing through Division and Exclusion: China’s Hukou System”, Stanford, Stanford University Press, 2005; DOROTHY SOLINGER, “Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market”, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1999; CHRIS KING CHI-CHAN e PUN NGAI: “The Making of a New Working Class? A Study of Collective Actions of Migrant Workers in South China”, *The China Quarterly* 198, June 2009. Sulle discriminazioni e gli abusi di cui sono, spesso, vittime i *mingong* vedi, in particolare, HUMAN RIGHTS IN CHINA: “The Tenuous Legal Status of Internal Migrants in China’s Major Cities, 6<sup>th</sup> November 2002, disponibile su <http://hrichina.org/public/PDFs/Reports/HRIC-Migrants.pdf> (consultato l’ultima volta il 28/07/09) e XIN

Qui ci limitiamo a notare che è anche grazie al lavoro degli “avvocati nel pubblico interesse”, e alla loro capacità di mobilitare l’opinione pubblica attraverso l’uso sapiente dei media, che negli ultimi anni si sono raggiunti obiettivi importanti nella tutela dei diritti dei lavoratori migranti: alludiamo, in particolare, all’abrogazione delle “Misure di custodia e rimpatrio di vagabondi e mendicanti” (城市流浪乞讨人员收容遣送办法, *Chengshi liulan qitao renyuan shourong qiansong banfa*)<sup>172</sup> – abrogate dal Consiglio di Stato nel 2003, in seguito al clamore destato dal caso di un *mingong* arrestato perché privo di regolare permesso di soggiorno, e deceduto per le percosse subite all’interno del centro di detenzione<sup>173</sup> – e al riconoscimento, da parte del “Regolamento sul Legal Aid” adottato dal Consiglio di Stato nello stesso anno<sup>174</sup>, del diritto di usufruire dei servizi di *legal aid* per tutti i cittadini cinesi in possesso di determinati requisiti, indipendentemente dallo *hukou* d’origine<sup>175</sup>; un riconoscimento importante, se si pensa che, fino ad allora, le norme sul *legal aid* erano state interpretate dagli amministratori locali come riferite ai soli residenti, impedendo così, di fatto, ai *mingong* l’accesso alle corti<sup>176</sup>.

FRANK HE, “Regulating Rural-Urban Migrants in Beijing: Institutional Conflict and Ineffective Campaigns”, 39 *Stan. J. Int’l L.* 177, 184 (2003).

<sup>172</sup> Vedi la “Comunicazione del Ministero di Pubblica Sicurezza riguardo all’abrogazione dei regolamenti relativi a custodia e rimpatrio di abolizione” emanata dal Ministero di Pubblica Sicurezza l’11/07/2003, “公安部关于废止有关收容遣送的规范性文件的通知”, *Gong’anbu guanyu feizhi youguan shourong qiansong de guifanxing wenjian de tongzhi*, 2003 7 11 .

<sup>173</sup> Si tratta del caso noto come “incidente di Sun Zhigang”. Su di esso, vedi, più in dettaglio: KEITH J. HAND: “Using Law for Righteous purposes: The Sun Zhigang Incident and Evolving Forms of Citizen Action in the People’s Republic of China”, 45 *Colum. J. Transnat’l L.* 114, 2007; ZHU LIJIANG, “The Hukou System and the People’s Republic of China: A Critical Appraisal under International Standards of Internal Movement and Residence”, 2 *Chinese J. Int’l L.* 519, (2003).

<sup>174</sup> Regolamento sul *legal aid* (法律援助条例, *Falü yuanzhu tiaoli*), approvato dal Consiglio di Stato il 16 luglio 2003, ed in vigore dal 1° settembre dello stesso anno. Per approfondimenti sull’argomento, vedi, tra gli altri: ANGELA CARPI: «Il legal-aid nella Cina contemporanea», *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, n. 1 2007, pp. 177-191; BENJAMIN L. LIEBMAN: «Lawyers, Legal Aid and Legitimacy in China», in WILLIAM ALFORD, W.P. (ed): «Raising the Bar: The Emerging Legal Profession in East Asia», citato, che riprende, purtroppo senza aggiornarlo sostanzialmente, quanto contenuto nell’articolo dello stesso autore, pubblicato nel 1999: «Legal Aid and Public Interest Law in China», 34 *Tex. Int’l L. J.* 211, Spring 1999.

<sup>175</sup> Regolamento sul Legal Aid (法律援助条例, *Falü yuanzhu tiaoli*) del 21 luglio 2003, art. 2.

<sup>176</sup> Margaret Y.K. WOO, CHRISTOPHER DAY e JOEL HUGENBERGER: “Migrant Access to Civil Justice in Beijing”, *Lodola University Chicago International Law Review*, vo. 4, Issue 2 (2007), p. 115.

Proprio sulla base dell'articolo 8 dello stesso Regolamento<sup>177</sup>, a partire dal 2003 è stato possibile affiancare, ai Centri di *legal aid* gestiti dal governo (e formalmente dipendenti dalle Amministrazioni per la giustizia locali), strutture quali l'Ufficio di *legal aid* per i lavoratori migranti di Pechino (北京市农民工法律援助工作站, *Beijingshi nongmingong faliiyuanzhu gongzuozhan*).

L'Ufficio ha sede nel distretto di Fengtai, area industriale della zona sud di Pechino.

Affiliato al "Centro di *legal aid* e ricerca per i minori di Pechino" (北京请稍法律援助与研究中心, *Beijing qingshao falii yuanzhu yu yanjiu zhongxin*, centro di *legal aid* indipendente, fondato nel 1999 e dal 2003 impegnato anche in attività di *legal aid* a favore dei *mingong*) esso ha ottenuto, nel settembre del 2005, il riconoscimento dell'Amministrazione per la giustizia della città<sup>178</sup>, divenendo la prima ONG cinese ad occuparsi a tempo pieno della protezione dei diritti dei lavoratori migranti.

La differenza tra l'opera svolta da questo Ufficio e quella condotta dai centri di *legal aid* controllati dal governo risiede, in primo luogo, nella diversa preparazione dei professionisti che, nella pratica, erogano il servizio ai *mingong*.

Mentre, infatti, i centri di *legal aid* statali non dispongono di personale permanente, e si limitano pertanto a distribuire il lavoro tra gli avvocati che esercitano la professione nella zona di loro competenza – obbligati, come tutti gli avvocati cinesi, dall'articolo 42 della "Legge sull'avvocatura" a seguire un certo numero di casi *pro bono* l'anno<sup>179</sup> – l'Ufficio di *legal aid* di Pechino può contare su di un gruppo di dieci avvocati impiegati a tempo pieno e specializzati nel campo.

Questo ha ripercussioni sulla qualità delle prestazioni fornite, ma non solo; in effetti, obiettivo dell'Ufficio non è semplicemente garantire un'adeguata assistenza legale ai *mingong*, ma contribuire al miglioramento generale delle loro condizioni di vita e lavoro.

Gli avvocati che qui lavorano, pertanto, non si limitano a fornire servizi legali a titolo gratuito, o ad organizzare corsi – spesso tenuti direttamente nei luoghi in cui i *mingong* prestano la loro opera – per

<sup>177</sup> "Lo stato incoraggia organizzazioni sociali, quali corpi sociali e istituzioni pubbliche a fornire, con risorse proprie, servizi di *legal aid* ai cittadini che si trovino in difficoltà economiche" (mia traduzione).

<sup>178</sup> Ma non la registrazione come ONG, almeno secondo quanto affermato da Wang Fang. Sulla difficoltà incontrate dalle ONG cinesi vedi più in dettaglio *supra*, capitolo terzo, paragrafo 2.3.1.

<sup>179</sup> Vedi "Legge sull'avvocatura" (中华人民共和国律师法, *Zhonghua renmin gongheguo lüshifa*), del 28 ottobre 2007, art. 42.

rendere i lavoratori migranti più consapevoli dei loro diritti. A tali attività essi affiancano anche – come già visto per la Dongfang – l’impegno nel settore della ricerca, al fine di ottenere dati da sottoporre al legislatore, e in questo modo influenzare le sue scelte.

L’esperienza acquisita sul campo fa sì che i rappresentanti degli organi legislativi si trovino a chiedere la loro collaborazione, in sede di riforme legislative su temi che riguardano il mondo del lavoro.

Wang Fang (王芳), giovane avvocatessa impiegata presso l’Ufficio dal 2005, può elencare con orgoglio le leggi alla redazione o all’emendamento delle quali ha partecipato lo studio per il quale lavora: tra le altre, la “Legge sulla mediazione e l’arbitrato nelle controversie di lavoro” (2008)<sup>180</sup>, “La legge sul contratto di lavoro” (2008)<sup>181</sup> e la “Legge sull’assicurazione sociale” (al momento dell’intervista in corso di redazione, approvata il 28 ottobre 2010)<sup>182</sup>.

È anche grazie ai suggerimenti del team di cui Wang Fang fa parte che, ad esempio, la bozza della “Legge sulla mediazione e arbitrato nelle controversie di lavoro” è stata modificata, per inserire una norma che prevedesse la gratuità di tali procedure stragiudiziali nelle controversie di lavoro, e le rendesse, quindi, più accessibili ai *mingong*<sup>183</sup>; più recentemente, nell’esprimere il loro parere sulla bozza della “Legge sull’assicurazione sociale”, gli avvocati dell’Ufficio hanno avanzato la proposta di istituire un apposito fondo governativo per il pagamento degli infortuni sul lavoro subiti da lavoratori non assicurati<sup>184</sup>.

Come spiega Wang Fang:

*“Attualmente, il lavoratore infortunato non coperto da assicurazione deve chiedere il risarcimento al datore di lavoro. Il 90% dei lavoratori migranti non hanno una polizza, e sovente lavorano per imprese molto piccole, dalle quali è difficile ottenere un risarcimento. La no-*

<sup>180</sup> Vedi “Legge sulla mediazione e l’arbitrato nelle controversie di lavoro” (中华人民共和国劳动争议调解仲裁法, *Zhonghua renmin gongheguo laodong zhengyi tiaojie zhongcai fa*), approvata dal Comitato Permanente dell’Assemblea Nazionale Popolare il 29 dicembre 2007, ed entrata in vigore il 1° maggio 2008.

<sup>181</sup> Vedi “Legge sul contratto di lavoro”, (中华人民共和国劳动合同法, *Zhonghua renmin gongheguo laodong hetong fa*), approvata dal Comitato Permanente dell’Assemblea Nazionale Popolare il 29 giugno 2007 ed entrata in vigore il 1° gennaio 2008.

<sup>182</sup> Vedi “Legge sull’assicurazione sociale” (中华人民共和国社会保险法, *Zhonghua renmin gongheguo shehui baoxian fa*), approvata dal Comitato Permanente dell’Assemblea Nazionale Popolare il 28 ottobre 2010, e che entrerà in vigore il 1° luglio 2011).

<sup>183</sup> Intervista a Wang Fang, 31/03/2009. Vedi “Legge sulla mediazione e l’arbitrato nelle controversie di lavoro” (中华人民共和国劳动争议调解仲裁法, *Zhonghua renmin gongheguo laodong zhengyi tiaojie zhongcai fa*), art. 53.

<sup>184</sup> Intervista a Wang Fang, 31/03/2009.

*stra proposta è di far sì che sia il governo ad anticipare il risarcimento, per poi rivalersi sul datore di lavoro. Nella bozza è stata aggiunta una disposizione che prevede che il governo si faccia carico delle sole spese mediche. Se venisse approvata in questi termini lo considereremmo già un successo. Ma dubito che accadrà, si tratta di una soluzione troppo costosa per il Paese”<sup>185</sup>.*

Notiamo che la pessimistica previsione qui sopra riportata è stata recentemente smentita dal legislatore, il quale, al contrario, ha recepito pienamente i suggerimenti avanzati dall’Ufficio, inserendoli nell’articolo 41 della “Legge sull’assicurazione statale” approvata alla fine del 2010<sup>186</sup>.

Il riferimento, da parte dell’avvocato Wang, alla difficoltà di attuare politiche troppo onerose non si può, tuttavia, considerare casuale.

In effetti il problema più pressante, per l’Ufficio, è la carenza di risorse: dieci avvocati sono pochi, a fronte di più di 3.000 consulenze e circa 1.000 tra giudizi e arbitrati affrontati in un anno. Del resto, i fondi (provenienti anche da organizzazioni straniere) sono appena sufficienti a pagare il personale, mentre il rimborso forfettario da parte del Centro di *legal aid* di Pechino (circa 800 RMB), teoricamente previsto per ogni caso trattato – e a cui gli avvocati dell’Ufficio avrebbero diritto, come ogni avvocato impegnato in attività di *legal aid* in Cina – in realtà viene concesso molto raramente, dal momento che pochi dei casi da esso gestiti sono giudicati conformi ai rigidi parametri dei Centri di *legal aid* statali.

*“Il fatto è che “loro” accettano solo i casi per cui esiste la copertura finanziaria”, chiarisce Wang Fang, “mentre noi cerchiamo di accettare qualsiasi caso ci venga portato, purché soddisfi tre requisiti: si deve trattare di una controversia di lavoro, l’attore deve essere un mingong (ovvero possedere lo hukou di un’area rurale) e devono sussistere prove della violazione dei diritti del lavoratore”<sup>187</sup>.*

<sup>185</sup> Intervista a Wang Fang, 31/03/2009

<sup>186</sup> L’articolo 41 della recentissima “Legge sull’assicurazione sociale” stabilisce infatti che: “Nel caso in cui un lavoratore sia stato vittima di un incidente sul lavoro, e il suo datore di lavoro non abbia pagato il premio assicurativo per gli infortuni sul lavoro come previsto dalla presente norma, il datore di lavoro dovrà pagare il risarcimento previsto dall’assicurazione sugli infortuni sul lavoro. Se il datore di lavoro si rifiuta di adempiere a tale obbligazione, il risarcimento previsto sarà anticipato dal fondo di assicurazione per gli infortuni sul lavoro. Nel caso in cui il datore di lavoro non provveda alla restituzione della cifra anticipata, l’agenzia di assicurazione sociale recupererà tale somma, sulla base dell’articolo 63 della presente legge”. Vedi art. 41, “Legge sull’assicurazione sociale”, mia traduzione.

<sup>187</sup> Intervista a Wang Fang, 31/03/2009.

Le controversie gestite dall’Ufficio riguardano, principalmente, infortuni sul lavoro, mancato pagamento di salari o ore di straordinario e licenziamenti senza indennizzo.

La prova della violazione, in queste situazioni, è fondamentale, e costituisce – come sopra ricordato da Wang Fang, e riportato, a lettere cubitali, sul cartellone posto all’ingresso dell’Ufficio stesso – uno dei criteri sulla base dei quali gli avvocati dell’Ufficio selezionano i casi da seguire.

Si tratta di criteri, comunque, non così rigidamente applicati, se è vero, come dice Wang Fang, che è proprio la ricerca delle prove a costituire il grosso del lavoro, suo e dei suoi colleghi:

*“La maggior parte dei mingong che arriva qui non ha mai sottoscritto un regolare contratto. Talvolta si presentano con un pezzo di carta in cui il datore di lavoro dichiara di non aver pagato una certa somma, ma molto spesso non hanno neppure questo. Allora noi contattiamo il loro datore di lavoro, ci rechiamo nei siti in cui i mingong prestano la loro opera, e cerchiamo di negoziare, di trovare un accordo”<sup>188</sup>.*

Comporre la controversia in modo informale risulta essere, il più delle volte, la migliore soluzione per il cliente, che così non deve attendere i tempi lunghi della giustizia:

*“I mingong preferiscono ottenere rapidamente il denaro, per tornare nel luogo d’origine, o trovare altrove un’occupazione più redditizia”, ci dice Wang Fang, “e noi facciamo del nostro meglio per aiutarli”<sup>189</sup>.*

È proprio questo atteggiamento, e l’enfasi maggiore posta da Wang Fang e dai suoi colleghi sulla necessità di risolvere il caso particolare, piuttosto che sui benefici che la comunità può trarne, a differenziare l’interpretazione di “azione nel pubblico interesse” dell’Ufficio rispetto a quella che abbiamo visto essere propria della Dongfang.

Ciò non significa che la Dongfang non tuteli gli interessi dei propri clienti, o che l’Ufficio – che nel logo contiene la scritta “gongyi lüshi” – non condivida, con gli altri “avvocati nel pubblico interesse”, l’obiettivo di proteggere l’interesse pubblico attraverso azioni di diritto privato.

Si tratta solo una dimostrazione pratica di quanto ampia sia la categoria delle azioni nel pubblico interesse (in Cina, ma non solo), e di come i soggetti che se ne occupano – spesso, dai loro detrattori, accusati di proporre azioni che costituiscono un’impropria “giuridi-

<sup>188</sup> Intervista a Wang Fang, 31/03/2009.

<sup>189</sup> Intervista a Wang Fang, 31/03/2009.

cizzazione di temi politici” o “politicizzazione di temi giuridici”<sup>190</sup> – a seconda degli ambiti in cui si muovono e delle proprie inclinazioni, siano portati a lasciar prevalere ora l’aspetto giuridico, ora quello politico delle *gongyi susong*.

Il minore impatto politico dell’azione degli avvocati dell’Ufficio ha ripercussioni anche sull’atteggiamento delle corti nei loro confronti. Le corti, infatti, come dice Wang Fang:

*“sanno che agiamo solo per aiutare i mingong ad avere giustizia, e si fidano di noi”.*

Si fidano, al punto da indirizzare all’Ufficio i *mingong* in difficoltà, ed arrivare, talvolta, addirittura a chiedere ad esso consiglio, quando si trovano a decidere controversie che coinvolgono lavoratori migranti<sup>191</sup>.

Si tratta, però – per ammissione della stessa Wang Fang – di un atteggiamento non costante, e destinato a mutare drasticamente in particolare quando, nei panni del convenuto, si trovi un’impresa particolarmente potente.

È proprio in questi casi – così come in quelli in cui non è possibile trovare prove o la mediazione risulta inutile – che gli avvocati dell’Ufficio si trovano a dover utilizzare le tecniche di cui abbiamo parlato nel paragrafo precedente, e che caratterizzano l’azione degli “avvocati nel pubblico interesse” cinesi: non potendo contare su di un riconoscimento da parte delle corti, anch’essi infatti ricorrono all’uso dei media per mobilitare l’opinione pubblica, e costringere l’avversario a cercare, suo malgrado, l’accordo.

A questo proposito Wang Fang ricorda il caso più noto finora gestito dall’Ufficio: quello in cui Xu Yange, lavoratore migrante proveniente dallo Shandong, ha citato la catena di fast-food Kentucky Fried Chicken per averlo licenziato senza indennizzo<sup>192</sup>.

Si trattava di una questione complessa: nonostante, infatti, Xu Yange avesse effettivamente prestato la propria opera presso la KFC per più di dieci anni, egli – come molti altri *mingong* nella sua stessa situazione – risultava assunto da un’impresa molto più piccola, la Era Labor Service Consulting. La KFC aveva quindi avuto facile gioco

<sup>190</sup> Sull’argomento, vedi più in dettaglio LU YIYI, “Public Interest Litigation and Political Activism in China”, citato, p. 26.

<sup>191</sup> Intervista a Wang Fang, 31/03/2009.

<sup>192</sup> Per maggiori dettagli su questo caso, vedi il sito (in inglese) dell’Ufficio di Legal aid di Pechino per lavoratori migranti all’indirizzo: <http://sites.google.com/a/chinapilaw.org/blaomw/the-kfc-labor-dispute-case> (visitato l’ultima volta il 17/12/2009).

nel dichiarare che nulla, da parte sua, era dovuto a Xu, e su queste basi, in effetti, sia la corte arbitrale che le corti di primo grado e appello avevano respinto le richieste del lavoratore.

Vista l'impossibilità di ottenere un giudizio favorevole a Xu Yange, l'ufficio ha scelto di pubblicizzare il caso attraverso i media, mettendo in luce come la KFC attuasse una politica occupazionale ai limiti della legalità.

L'opinione pubblica, colpita dall'ingiustizia di quanto accaduto a Xu, si è schierata immediatamente dalla sua parte, e il danno all'immagine della KFC è stato tale da costringere il general manager della società a contattare Tong Lihua [direttore del Centro di *legal aid* e ricerca per i minori, e fondatore dell'Ufficio di *legal aid* per il lavoratori migranti] per porre termine alla campagna ai danni dell'impresa.

*“Xu Yange, alla fine, non ha ottenuto l'indennizzo richiesto, ma tutta la società ha tratto beneficio da questa controversia: da allora la politica occupazionale della KFC è cambiata radicalmente”*<sup>193</sup>,

ricorda Wang Fang, senza nascondere la sua soddisfazione.

Il confronto tra l'esperienza della Dongfang e quella dell'Ufficio ci ha permesso di mettere in luce due delle principali modalità in cui viene declinata l'avvocatura per il pubblico interesse, in Cina: più “propositiva” (e – con buona pace dell'avvocato Huang – ci permettiamo di notare: più politica) la prima, per la quale controversie rappresentano, in primo luogo, uno strumento di cambiamento sociale, e che proprio al fine di modificare (seppure a piccoli passi) il sistema non solo seleziona, ma – più spesso – “crea” casi che possano giustificare il ricorso alle corti, e dare, attraverso di essi, visibilità alle questioni di volta in volta ritenute di importanza strategica; più tesa a ottenere giustizia nel caso concreto, soddisfacendo le pretese del cliente/*minggong* e, dunque, come dicevamo, più legata una visione di “interesse pubblico” quale “interesse dei gruppi emarginati” la seconda, che adotta un atteggiamento, al contrario, quasi “passivo” riguardo alle cause da seguire, ma non esita – qualora se ne presenti l'occasione – a mettere in campo le tecniche affinate dai colleghi, e a portare avanti il discorso sui diritti in termini decisamente aggressivi, se questo può contribuire a migliorare le condizioni delle fasce più deboli della popolazione.

Ugualmente contrastanti, ma in un senso differente da quello sopra evidenziato, sono gli stili degli studi (e dei “*gongyi lüshi*”) di cui

<sup>193</sup> Intervista a Wang Fang, Pechino, 31/03/2009.

tratteremo nei prossimi paragrafi: il Centro per il fondo di diritto e pubblico interesse, e lo Studio legale Yipai.

### 3.3. *Il Centro per il fondo di diritto e pubblico interesse*

Anche se la sua fama di individuo eccentrico non lo avesse preceduto, il fatto che il fondatore del “Centro per il diritto e il pubblico interesse” (法律公益基金中心), Hao Jinsong, fosse un personaggio singolare mi sarebbe apparso chiaro fin dai primi istanti della nostra conoscenza.

Unico, tra i *gongyi liushi* da me intervistati, a non ricevermi presso il suo studio, giunge al luogo fissato per l'appuntamento (un ristorante dietro Piazza Tian'anmen, nel pieno centro di Pechino) abbastanza in ritardo perché i sorveglianti di guardia alla porta mi notino, e comincino a considerarmi con attenzione. Quando finalmente arriva mi rivolge la parola senza presentarsi, intabarrato in un giubbotto scuro con il bavero rialzato, e – dopo avermi domandato chi io stia aspettando – mi fa cenno di seguirlo dentro. Non faccio in tempo a pensare che, forse, non è quello il modo migliore per passare inosservati: sono troppo occupata a non perderlo di vista mentre mi fa strada – zigzagando nel labirinto di corridoi del ristorante, in cui tutti sembrano conoscerlo – verso la saletta che ha riservato per noi. Solo dopo aver preso posto, ordinato il cibo (anche per me), congedato la cameriera ed estratto dallo zaino un giornale mi rivolge la parola, ma è esclusivamente per chiedermi se, per caso, conosco il quotidiano italiano del quale ha con sé una copia: si tratta de “Il Giornale”, e il numero che mi mostra, risalente all'agosto 2008, contiene un articolo dedicato a lui<sup>194</sup>.

“*Leggi, e poi ne parliamo*”, mi dice. Non lascerò quella stanza prima di avergli tradotto (integralmente) l'articolo in cinese.

È iniziato così, in modo piuttosto inusuale, il mio primo incontro con l'uomo che rappresenta il lato più controverso – ma anche quello più “mediatico” – dell'avvocatura nel pubblico interesse nella RPC.

Hao Jinsong è, infatti, molto noto, in Cina come all'estero, e non è infrequente trovare sue interviste, o pezzi che narrano le sue gesta, tanto su riviste, quotidiani e blog stranieri<sup>195</sup> quanto sui principali –

<sup>194</sup> Vedi STENIO SOLINAS, “Hao, il maratoneta della giustizia: “Batto il governo sul suo campo””, “Il Giornale”, 20 agosto 2008, (quasi integralmente) disponibile online all'indirizzo: [http://www.ilgiornale.it/interni/hao\\_maratoneta\\_justizia\\_batto\\_governo\\_suo\\_campo/20-08-2008/articolo-id=284338-page=0-comments=1](http://www.ilgiornale.it/interni/hao_maratoneta_justizia_batto_governo_suo_campo/20-08-2008/articolo-id=284338-page=0-comments=1)

<sup>195</sup> Vedi.

e, vale la pena rilevare, più vicini al Partito – organi di stampa della Repubblica Popolare, dal *Renmin ribao* (人民日报, lett.: quotidiano del popolo) al *Jiancha ribao* (检察日报, lett.: quotidiano della Procura), passando per il *Fazhi ribao* (法制日报, lett.: quotidiano del sistema giuridico), il *Zhongguo qingnian ribao* (中国青年报, lett.: quotidiano della gioventù cinese) o il *Nanfang zhoumo* (南方周末, lett.: fine settimana del Sud), solo per citarne alcuni<sup>196</sup>.

<sup>196</sup> Per quanto riguarda le testate internazionali, vedi, tra gli altri – oltre all'articolo de “Il Giornale” citato – anche: LU YIYI, “New Breed of Activist is Changing China”, *International Herald Tribune*, 2006-03-30; PETER FORD, “How One Man in China Strengthens the Rule of Law”, *The Christian Science Monitor*, February 22, 2008, consultabile online all'indirizzo: <http://www.csmonitor.com/World/Asia-South-Central/2008/0222/p01s04-wosc.html> (visto l'ultima volta il 5/03/2011); ZHENG CHU, “Citizen Hao Verses the Tiger”, *The Economic Observer*, 2008-06-27, consultabile online all'indirizzo: [http://eeo.com.cn/ens/biz\\_commentary/2008/06/27/104522.html](http://eeo.com.cn/ens/biz_commentary/2008/06/27/104522.html) (visto l'ultima volta il 5/03/2011); PAUL MOONEY, “Legal Activist Fosters Public Interest in China Courts”, in *The National*, Sept. 30, 2008, consultabile online all'indirizzo: <http://www.thenational.ae/news/worldwide/asia-pacific/legal-activist-fosters-public-interest-in-china-courts> (visto l'ultima volta il 5/03/2011). Si noti che un'intervista a Hao Jinsong è stata pubblicata, in italiano, da Ivan Franceschini sul blog Cineserie. Vedi IVAN FRANCESCHINI, “Hao Jinsong: il combattente del diritto”, all'indirizzo: <http://www.cineserie.info/hao-jingsong-il-combattente-del-diritto-/>. Per quanto riguarda le testate cinesi, tra gli articoli più significativi segnalo: 石国胜, “郝劲松: 我不是“刁民””, *人民日报*, 2005年04月13日, SHI GUOSHENG, “Hao Jinsong: wo bu shi “diao min” (Hao Jinsong: io non sono un “disobbediente)”, *Renmin ribao*, 13 aprile 2005; 中玉, “从郝劲松看理性维权”, *人民日报*, (2005年04月13日, ZHONG YU, “Cong Hao Jinsong kan lixing weiquan” (A partire da Hao Jinsong esaminare la difesa razionale dei diritti), *Renmin Ribao*, 13 aprile 2005; 编者按: 公民郝劲松的力量, *法制日报*, 2005 05 09 , Bianzhe an, “Gongmin Hao Jinsong de lilian” (la forza del cittadino Hao Jinsong), *Fazhi ribao*, 9 maggio 2005; 石国胜, “郝劲松: 益诉讼将成为中国民主法治的重要力量”, *人民日报*, 2006年6月20日, SHI GUOSHENG, “Hao Jinsong: gongyi susong jiang chengwei Zhongguo minzhu fazhi de zhongyao lilian” (Hao Jinsong: le gongyi susong diventeranno la principale forza dello stato di diritto e della democrazia cinese), *Renmin ribao*, 20 giugno 2006; 编者按: “郝劲松: 让法律开口说话”, *人民日报*, 2006年08月09日, Bianzhe an (nota editoriale): “Hao Jinsong: ran falü kai kou shuo hua” (Hao Jinsong: lasciate che la legge apra la bocca e parli), *Renmin ribao*, 9 agosto 2006, di cui è disponibile una traduzione in inglese, dal titolo: “Hao Jinsong, Law and Justice”, sul sito di Hao Jinsong, all'indirizzo: <http://theory.people.com.cn/GB/49150/49153/4681365.html> (visto l'ultima volta il 5/03/2011); LI LI, “Come See Come See, Come Sue. “Legal Warrior” Hao Jinsong Tries to Show People How to Make Life Better by Challenging Authority Throught the Law”, *Beijing Review*, 2006-12-20, di cui è disponibile una copia elettronica all'indirizzo: [http://www.bjreview.com.cn/nation/txt/2006-12/20/content\\_51375.htm](http://www.bjreview.com.cn/nation/txt/2006-12/20/content_51375.htm) (visto l'ultima volta il 5/03/2011); JIA HEPENG, “On the Right Track”, *China Daily*, 2007-01-31, consultabile online all'indirizzo: [http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2007-01/31/content\\_796932.htm](http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2007-01/31/content_796932.htm) (visto l'ultima volta il 5/03/2011); “Hao Jinsong’s Long Arm of Litigation”, in *China Daily*, 2007-01-31, consultabile online all'indirizzo: [http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2007-01/31/content\\_796930.htm](http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2007-01/31/content_796930.htm) (visto l'ultima volta il 5/03/2011); “郝劲松致铁道部部长的公开信”, *检察日报*,

A tanta popolarità hanno certo contribuito anche i numerosi premi e le onorificenze di cui è stato insignito fin dagli esordi come “gongyi liushi”: considerato una delle “Dieci persone degne di rispetto per aver costruito un’economia armoniosa nel 2004”<sup>197</sup>, inserito come “combattente per i diritti” (维权战士, *weiquan zhanshi*) nel “Libro blu della Rule of Law in Cina”<sup>198</sup> negli anni 2005 e 2006, e – addirittura – votato, nel 2008, dai lettori di una nota rivista come “Personaggio di fascino cinese – il fascino della giustizia”<sup>199</sup>, può vantare l’inserimento di ben due delle (otto) cause da lui intentate contro il Ministero delle ferrovie nella classifica dei “Dieci maggiori casi del del 2005” stilata da *Fayuan wang* (法院网), il sito delle corti cinesi patrocinato dalla Corte Suprema del Popolo<sup>200</sup>, mentre un’altra delle cause proposte contro lo stesso Ministero è stata, nel 2007, annoverata dal *Zhongguo xiaofeizhe bao* (中國消費者報, lett.: giornale dei

2007年1月8日, “Hao Jinsong zhi tiedao bu buzhang de gongkaixin” (lettera aperta inviata da Hao Jinsong al Ministro delle ferrovie), *Jiancha ribao*, 8 gennaio 2007, di cui Hao Jinsong ha pubblicato una traduzione sul suo sito, all’indirizzo: <http://www.haojinsong.com/enxin.asp>; 孙春龙, “华南虎迷雾中的理性之光, 瞭望东方周刊, 2008年1月15日, SUN CHUNLONG, “Huananhu miwu zhong de lixing zhi guang” (la luce nella fitta nebbia della tigre della Cina meridionale), *Liaowang dongfang zhouban*, 15 dicembre 2008; 乐昊: “郝劲松以公民的名义”, *人民日报海外版*, 2009年11月25日, KUAI DONGHAO, “Hao Jinsong yi gongmin de mingyi” (Hao Jinsong: in nome dei cittadini”, *Renmin ribao haiwaiban*, 25 novembre 2009, consultabile online all’indirizzo: [http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2009-11/25/content\\_390754.htm](http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2009-11/25/content_390754.htm) (visto l’ultima volta il 5/03/2011). Sul sito di Hao Jinsong, all’indirizzo: <http://www.haojinsong.com/>, è possibile trovare una selezione degli articoli citati, cinesi e stranieri.

<sup>197</sup> Classifica stilata congiuntamente dal sito finanziario *sina.com*, e dalla rivista economica “环球财经” (*Huanqiu Caijin*, lett.: Economia e finanza globale). Per maggiori dettagli, vedi “2004 构建经济和谐十大受尊崇人物评选”, “2004 nian goujian jingji hexie shi da shou zunzhong renwu pinxuan” (elezione pubblica delle dieci persone degne di rispetto per aver costruito un’economia armoniosa nel 2004), pubblicata sul sito *sina.com* all’indirizzo: <http://finance.sina.com.cn/leadership/crz/20041216/17561230602.html>

<sup>198</sup> Si tratta del 中国法治蓝皮书, *Zhongguo fazhi lanpishu*, report sullo stato della Rule of Law nella Repubblica Popolare pubblicato, a partire dal 2003, con cadenza annuale dall’Accademia Cinese di Scienze Sociali. La notizia della pubblicazione del Libro Blu 2011 (il n° 9) è stata data da *Xinhuanet* il 24 febbraio 2011, all’indirizzo: [http://news.xinhuanet.com/legal/2011-02/24/c\\_121119155.htm](http://news.xinhuanet.com/legal/2011-02/24/c_121119155.htm).

<sup>199</sup> Vedi: “中国魅力人物-公义之魅”, *南方人物周刊*, 2008年12月19日, “Zhongguo meili renwu – gongyi zhi mei” (Personaggio di fascino cinese – il fascino della giustizia), *Nangfang Renwu Zhouli*, 19 dicembre 2008, disponibile online all’indirizzo: <http://news.qq.com/a/20081219/001286.htm> (visto l’ultima volta il 3/03/2011).

<sup>200</sup> Vedi: “2005 年中国十大案件”, “2005 Nian Zhongguo shi da anjian” (I dieci maggiori casi del 2005), disponibile sul sito *Fayuanwang* (*chinacourt.org*) all’indirizzo: (<http://www.chinacourt.org/html/article/200512/27/190452.shtml>) (visto l’ultima volta il 3/03/2011).

consumatori cinesi) tra le “Otto grandi battaglie per la difesa dei diritti dei consumatori che meritano di essere ricordate”<sup>201</sup>.

Ma in che modo Hao Jinsong si è guadagnato una tale celebrità?

In primo luogo – verrebbe da dire leggendone la biografia, e sentendolo parlare – grazie ad una formidabile ostinazione, espressa proprio a partire dalla tecnica utilizzata per portare avanti la sua battaglia a vantaggio del pubblico interesse.

Hao Jinsong è, infatti, uno dei principali teorizzatori della strategia della “causa doppia”, o dei “casi fotocopia” (复式诉讼, *fushi susong*), tecnica che, come abbiamo visto, mira ad amplificare l'effetto di un caso sul sistema attraverso due strade: la proposizione, da parte di uno stesso attore, di più azioni successive aventi il medesimo oggetto, o la contemporanea proposizione, da parte di diversi attori, di più azioni aventi il medesimo oggetto<sup>202</sup>.

È in particolare alla prima delle categorie citate che appartengono le cause finora intentate da Hao Jinsong.

La prima di esse risale al settembre del 2004, quando egli ha citato, davanti alla Corte del distretto di Xicheng (Pechino) la Società Metropolitana della stessa città (北京地铁运营公司, *Beijing ditie yunying gongsi*), colpevole di non emettere lo scontrino fiscale per l'uso dei servizi igienici a pagamento. Hao è riuscito ad ottenere un verdetto favorevole dalla corte, che ha ordinato alla Società Metropolitana di Pechino di fornire all'attore i due scontrini richiesti, per una cifra totale di 1 RMB (0,11 euro).

È, tuttavia, soprattutto per le cause contro il Ministero delle Ferrovie (铁道部, *Tiedao bu*) e i suoi corrispondenti locali (le Amministrazioni ferroviarie, 铁路局, *Tielu ju*) che Hao Jinsong è divenuto famoso.

Tra il settembre e il dicembre 2004 egli ha infatti citato – con tre azioni differenti, tutte presentate al Tribunale Ferroviario Intermedio di Pechino – le Amministrazioni ferroviarie di Pechino, Shijiazhuang e Taiyuan per non avere emesso lo scontrino fiscale per i beni da lui

<sup>201</sup> Vedi “3•15 年度報告: 值得回味的八大消費維權交鋒”, 3.15 Niandu baogao: zhide huiwei de ba da xiaofeizhe weiquan jiaofeng, (3.15 Report annuale: le otto grandi battaglie per la difesa dei diritti dei consumatori che meritano di essere ricordate), inizialmente pubblicato sul 中國消費者報 (Zhongguo xiaofeizhe bao, lett.: quotidiano dei consumatori cinesi), e disponibile online all'indirizzo: [http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2007-03/14/content\\_5846204\\_2.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2007-03/14/content_5846204_2.htm). (visto l'ultima volta il 3/03/2011). I caratteri sono riportati in forma non semplificata, come nell'originale.

<sup>202</sup> Sull'argomento, vedi più in dettaglio: LU YIYI, *op. cit.*, p. 21 e ss.; FU HUALING e RICHARD CULLEN, “The Development of Public Interest Litigation in China”, citato, p. 23.

acquistati su tre diversi treni, percorrenti le tratte da/verso le suddette città.

Hao è risultato soccombente in entrambi i gradi di giudizio della causa contro l'amministrazione di Pechino<sup>203</sup>, mentre le altre due cause non sono state accettate dalla corte, in quanto considerate al di fuori della propria giurisdizione<sup>204</sup>.

L'insuccesso, tuttavia, non è valso a scoraggiarlo. Nel febbraio 2006, non avendo ricevuto lo scontrino fiscale per il cibo acquistato su un treno diretto verso la sua città natale, Taiyuan (Shanxi), egli ha citato nuovamente l'amministrazione Ferroviaria di Pechino e, questa volta, la sua ostinazione è stata premiata: nel giugno del 2006 il Tribunale ha, infatti, accolto le richieste di Hao, e ordinato all'Amministrazione di consegnare la ricevuta fiscale dovuta.

Insieme alla notorietà – e agli apprezzamenti espressi dalla leadership cinese per la sua attività “a favore della creazione di una società armoniosa, equa e giusta”<sup>205</sup> – sono però arrivate anche le critiche.

In particolare, qualcuno si è domandato quale vantaggio si possa ricavare da simili controversie, prive di valore se non dal punto di vista simbolico; altri hanno evidenziato il rischio che l'esempio di Hao possa portare alla paralisi del sistema giudiziario, sommerso da un numero infinito di casi intentati per questioni irrilevanti; altri ancora sono arrivati a chiedersi se Hao Jinsong non sia, alla fine, che un “attaccabrighe”, mosso semplicemente dal desiderio di farsi pubblicità<sup>206</sup>.

Hao Jinsong, davanti a questi rilievi, sorride:

*“Forse sono un attaccabrighe, ma io preferisco definirmi un guerriero, un difensore della legalità. La legge esiste, è l'applicazione che manca, e, senza applicazione, la legge non serve a nulla. L'unico modo per non la-*

<sup>203</sup> Per maggiori dettagli su questa causa, vedi 石国胜: “郝劲松: 我不是“刁民””, SHI GUOSHENG, “Hao Jinsong: wo bu shi “diaomin” (Hao Jinsong: io non sono un “disobbediente)”, citato.

<sup>204</sup> Sull'argomento, vedi “Hao Jinsong's Long Arm of Litigation”, in China Daily, 2007-01-31, consultabile online all'indirizzo: [http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2007-01/31/content\\_796930.htm](http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2007-01/31/content_796930.htm).

<sup>205</sup> Vedi 编者按: “郝劲松: 让法律开口说话”, Bianzhe an: “Bianzhe an (nota editoriale): “Hao Jinsong: ran falü kai kou shuo hua” (Hao Jinsong: lasciate che la legge apra la bocca e parli), citato.

<sup>206</sup> Si tratta delle critiche che più frequentemente vengono riportate negli articoli che riguardano Hao Jinsong. Vedi, per tutti: 石国胜, SHI GUOPENG, *op. cit.*, e LI LI, “Come See, Come Sue. “Legal Warrior” Hao Jinsong Tries to Show People How to Make Life Better by Challenging Authority Throught the Law”, Beijing Review, 2006-12-20, di cui è disponibile una copia elettronica all'indirizzo: [http://www.bjreview.com.cn/nation/txt/2006-12/20/content\\_51375.htm](http://www.bjreview.com.cn/nation/txt/2006-12/20/content_51375.htm) (visto l'ultima volta il 5/03/2011).

*sciare la legge sola, per renderla forte e non, semplicemente, “bella e inutile”, è andare in giudizio, far sentire al governo o a chi per lui che lo si sta tenendo d’occhio, che non può fare tutto quello che vuole. È per reagire alle ingiustizie che vedevo intorno a me che ho lasciato il mio impiego, sono venuto a Pechino, e ho cominciato a studiare il diritto”.*

È questa un’altra delle critiche che vengono mosse a Hao Jinsong, e uno degli elementi che lo differenziano dagli altri *gongyi lüshi* di cui abbiamo trattato e tratteremo in questo lavoro: la formazione giuridica “incompleta”.

Diversamente da Huang Jinrong (laureato e dottore di ricerca in giurisprudenza), da Wang Fang (anche lei laureata in giurisprudenza, e con esperienza presso una “clinica del diritto” – 法律诊所, *falü zhensuo* – universitaria) o da Wang Zhenyu, di cui parleremo tra poco (laureato in giurisprudenza, con un master in diritto costituzionale, e vicedirettore del centro di ricerca sulle politiche pubbliche della Zhengfa Daxue), Hao Jinsong ha cominciato tardi a interessarsi alla legge: laureato in chimica, solo dopo otto anni di lavoro in una banca ha deciso – come ama ripetere in ogni intervista – di dare una svolta alla sua vita, e di impegnarsi per il bene della collettività. Rendendosi, però, conto del fatto che:

*“l’unica via, per contribuire al cambiamento sociale e porre fine ad abusi e corruzione, al momento, è quella giudiziaria”<sup>207</sup>*

nel 2003 si è iscritto a un master in giurisprudenza presso la Zhengfa Daxue, dove si è diplomato nel 2007.

Non è, tuttavia, solo il curriculum accademico poco “brillante” a rendere Hao Jinsong diverso dai suoi colleghi; ciò che realmente lo separa da loro – e frequentemente gli viene rimproverato – è la mancanza del titolo di avvocato.

Sebbene egli non abbia mai millantato il fatto di essere un “*lüshi*” – questione, tra l’altro, da lui stesso più volte chiarita nel corso della nostra intervista, e non solo<sup>208</sup> – sempre più spesso, negli ultimi anni, i giornalisti (soprattutto stranieri, ma anche cinesi) hanno preso a riferirsi a lui come all’“avvocato Hao”, suscitando l’indignazione di qualche professionista “vero”<sup>209</sup>.

<sup>207</sup> Intervista a Hao Jinsong, Pechino, 31 marzo 2009.

<sup>208</sup> Sull’argomento, Hao Jinsong ha infatti rilasciato dichiarazioni piuttosto chiare anche alla stampa cinese. Vedi, per tutte, le affermazioni riportate alla voce “Hao Jinsong” del sito Baidu (nella scheda della quale, peraltro, gli viene attribuita la qualifica di avvocato), all’indirizzo: <http://baike.baidu.com/view/772019.htm>.

<sup>209</sup> Vedi nota precedente.

Perché allora, gli domando, dato che la laurea in giurisprudenza non costituisce (ancora) un requisito indispensabile per sostenere l'esame di Stato<sup>210</sup>, non prova a conseguire il titolo da avvocato, mettendo così a tacere, almeno in parte, i suoi detrattori?

*“Per due ragioni:” – mi spiega – “la prima è che gli avvocati sono controllati, in Cina, e io non sopporto nessun genere di costrizione. La seconda è che così la mia azione può avere un impatto ancora maggiore sulla società. Vedendo che Hao Jinsong, una persona come loro, non un tecnico del diritto, riesce a sconfiggere un apparato potente come il Ministero delle Ferrovie, e per di più davanti alle corti da esso stesso controllate, i miei concittadini possono rendersi meglio conto della forza della legge. Da questo punto di vista, anche perdere in giudizio ha un valore educativo: mostra che, per ottenere giustizia, è necessaria determinazione, perseveranza e coraggio. Ma è possibile farcela, e chiunque di loro può fare come me”<sup>211</sup>.*

Per rendere più efficace la sua azione, a partire dal 2007 egli ha fondato, insieme ad altri tre “avvocati”, il “Centro per il fondo di diritto e pubblico interesse”, istituto che si propone di coniugare ricerca e attività di consulenza giuridica, a vantaggio delle persone in difficoltà.

L'assistenza offerta dal centro ai propri clienti è gratuita, come quella fornita dalla Dongfang, o dall'Ufficio per i lavoratori migranti: neanche per Hao Jinsong – che si guadagna da vivere lavorando come consulente per conto di tre imprese – la difesa del pubblico interesse costituisce, dunque, una fonte di reddito.

La condizione posta da Hao e dai suoi soci per prendersi carico di un caso è però diversa da quelle abbiamo visto essere richieste ai propri clienti dagli istituti sopra menzionati, e (almeno in apparenza) decisamente meno razionale: chi si rivolge al Centro deve, infatti, impegnarsi a non ritirare mai, per nessun motivo, l'istanza presentata al tribunale<sup>212</sup>.

Del resto, come già notato, Hao è un combattente, e per lui la lotta contro l'ingiustizia rappresenta una battaglia, nel senso più letterale del termine:

*“Vengo da una famiglia di militari, mio padre era un veterano, e io, fin da piccolo, mi sono appassionato alla studio della storia e delle strategie belliche. Ho letto le biografie dei grandi generali, tra i quali ammiro soprattutto Napoleone, un grande stratega, che non ricorreva a*

<sup>210</sup> Sull'argomento, vedi *supra*, in questo capitolo, paragrafo 5.2.

<sup>211</sup> Intervista ad Hao Jinsong, Pechino, 31 marzo 2009.

<sup>212</sup> Intervista ad Hao Jinsong, Pechino, 31 marzo 2009.

*sotterfugi, ma a una tattica chiara, lineare. Nella storia esistono numerosi esempi di battaglie in cui un uomo solo, servendosi della sua limitata forza individuale, è riuscito ad opporsi all'avanzata delle truppe nemiche, cambiando il corso degli eventi. È quello che proviamo a fare qui: concentrare le nostre forze per ottenere grandi cambiamenti, a partire dalle piccole cose. Chiunque può farlo. Io, ad esempio, viaggio molto in treno; ed è partendo dalle piccole ingiustizie con cui mi scontro ogni giorno che ho deciso di cominciare a cambiare la società”<sup>213</sup>.*

In effetti, le “battaglie contro le piccole ingiustizie quotidiane” da lui ingaggiate hanno, in qualche caso, prodotto risultati eclatanti.

Non solo, infatti, la vittoria conseguita da Hao Jinsong nel 2006<sup>214</sup>, ha fatto sì che il Ministero delle ferrovie emanasse la “Comunicazione riguardo all’obbligo di emettere la ricevuta fiscale nei confronti dei passeggeri a cui si servono pasti o vendano beni nelle stazioni ferroviarie o sui treni” (“关于在铁路站车向旅客供餐及销售商品必须开具发票的通知”, *Guanyu zai tielu zhan che xiang liuke gongcan ji xiaoshou changpin bixu kaiju fapiao de tongzhi*), ponendo così termine alle continue (e dannose per il fisco) omissioni in questo senso da parte delle amministrazioni locali<sup>215</sup>, ma anche lo stesso Ministero, nel gennaio del 2007, è stato costretto a soccombere all’ostinazione di Hao, e a rinunciare a una delle sue politiche più odiose: quella dell’aumento dei prezzi durante il Capodanno Cinese.

Si tratta della stessa questione di cui si era occupato Qiao Zhanxiang, agli albori del coinvolgimento degli avvocati nelle azioni nel pubblico interesse: il problema dell’aumento dei prezzi nel periodo di Chunjie, illecito in quanto il più delle volte stabilito senza aver tenuto le pubbliche consultazioni previste dalla normativa<sup>216</sup>.

L’avvocato Qiao, come si ricorderà, nel 2001 aveva perso in giudizio, ma era riuscito a modificare la prassi del Ministero: l’anno successivo (in realtà: solo per quell’anno) gli aumenti erano stati fissati seguendo la corretta procedura<sup>217</sup>.

È interessante notare come in questo caso Hao Jinsong, pur seguendo, quanto all’oggetto, l’esempio dell’avvocato Qiao, sia andato, per quanto riguarda l’esito, ben oltre il traguardo raggiunto da que-

<sup>213</sup> Intervista ad Hao Jinsong, Pechino, 31 marzo 2009.

<sup>214</sup> Vedi *supra*, in questo paragrafo.

<sup>215</sup> Questa informazione, fornitami da Hao durante l’intervista, è inserita anche nella pagina di Baidu a lui dedicata (<http://baike.baidu.com/view/772019.htm>), ma non è confermata da ulteriori fonti.

<sup>216</sup> Vedi *supra*, in questo capitolo, paragrafo 1.

<sup>217</sup> *Ibid.*

st'ultimo, grazie alla sua personale strategia giudiziale e ad un oculato uso dei media e del “popolo della rete” (网民, *wangmin*).

Non solo, infatti, nel giro dei soli sei mesi che vanno dal 27 aprile al 27 dicembre 2006, egli è riuscito a: intentare la causa in primo grado, impugnare la decisione della corte di non accettare il caso, vincere il ricorso, ri-presentare la causa presso il tribunale di primo grado e appellare la sentenza a lui contraria; nelle more del giudizio di secondo grado Hao ha anche – attraverso una lettera aperta al Ministro delle ferrovie pubblicata, ancora una volta, sul *Jiancha ribao*, il “Quotidiano delle procure” – pubblicamente dato conto delle proprie ragioni, mentre, in parallelo, istruiva e organizzava circa 120 volontari, disposti a presentare analoghi atti di citazione contro il Ministero in diverse città, e presso diversi tribunali.

Il risultato degli sforzi di Hao doveva superare le sue stesse aspettative: il 10 gennaio del 2007 il Ministero ha annunciato l'abolizione, dopo 14 anni, dell'aumento delle tariffe ferroviarie durante il Capodanno<sup>218</sup>.

*“Il portavoce del Ministero ha dichiarato più volte, nei giorni immediatamente precedenti all'annuncio dell'abolizione e anche in seguito, che la decisione del Ministero delle Ferrovie non aveva nulla a che fare con me. Ma il legame tra i fatti è risultato immediatamente chiaro a tutti”*<sup>219</sup>, commenta Hao Jinsong.

Sempre al periodo 2007/2008 risale il caso più famoso, controverso e (probabilmente anche) pittoresco di cui Hao Jinsong si sia occupato fino al momento della nostra intervista: quello della tigre dello Shaanxi.

Si tratta di una vicenda singolare, di cui cerchiamo, qui di seguito, di riassumere i fatti principali.

Il 12 ottobre 2007 il Dipartimento provinciale forestale dello Shaanxi (陕西林业厅, *Shanxi linye ting*) pubblica alcune fotografie, in cui compare un esemplare di una specie di tigre fino ad allora creduta estinta, la “tigre della Cina meridionale”, avvistato e immortalato (sempre secondo il dipartimento) poche settimane prima da un contadino, Zhou Zhenglong, sulle montagne della contea di Zhenping. La notizia suscita molto scalpore, anche per la scarsa qualità dell'immagine, e qualcuno ben presto comincia a insinuare che si tratti di un fotomontaggio, realizzato dallo stesso Dipartimento al fine di ottenere dal go-

<sup>218</sup> Per maggiori dettagli, vedi alla voce “Hao Jinsong” del sito Baidu, all'indirizzo: <http://baike.baidu.com/view/772019.htm>; una sintesi in lingua inglese dello stesso caso è contenuta anche in JIA HEPENG, “On the Right Track”, citato; *op. cit.*

<sup>219</sup> Intervista ad Hao Jinsong, Pechino, 31 marzo 2009.

verno i fondi necessari per la costituzione del Parco Naturale di Zhenping.

Come ricorda Hao Jinsong:

*“Per capire che quelle fotografie erano false non era necessario essere degli esperti; bastava guardarle. Nessuno, però, ha pensato di ribellarsi. Io, invece, credo che sia “interesse pubblico” non essere presi in giro, e ho deciso di fare qualcosa”<sup>220</sup>.*

Il 7 novembre 2007 Hao cita dunque il contadino Zhou davanti alla Corte Popolare di Dingxiang, chiedendo il risarcimento di uno yuan per danni emozionali.

Il caso viene rifiutato dalla corte di primo grado, e il ricorso contro il rifiuto, presentato alla Corte Intermedia, respinto. Esaurito il canale giudiziario, Hao Jinsong continua la sua “battaglia contro la tigre” attraverso quello amministrativo, presentando ricorso presso l’Amministrazione statale forestale (国家林业局, *Guojia linyejū*), e accusando il Dipartimento forestale provinciale dello Shaanxi di aver falsificato le fotografie. Le testate nazionali prendono a seguire con sempre più interesse questa strana vicenda, mentre anche il ricorso amministrativo e la causa amministrativa successivamente intentata da Hao contro l’Amministrazione forestale statale vengono respinte.

A quel punto, però, Hao Jinsong ha un nuovo asso nella manica: il “Regolamento per l’apertura delle informazioni governative”, entrato in vigore il 1° maggio 2008. L’11 maggio Hao invia dunque alcune “richieste di apertura di informazioni” (信息公开申请, *xinxi gongkai shenqing*) alla Amministrazione Statale delle foreste e al Dipartimento forestale dello Shaanxi, organi ai quali domanda, rispettivamente:

- 1) dettagli sullo stato delle indagini riguardo all’esistenza della tigre e sull’ammontare della cifra spesa per tali accertamenti;
- 2) notizie in merito alla richiesta, da parte della Contea di Zhenping, di stabilire un parco naturale.

Le richieste incontrano diversi ostacoli burocratici, ma le pressioni di Hao Jinsong, alla fine, producono i loro risultati: il 29 giugno 2008 il governo dello Shaanxi indice una conferenza stampa in cui dichiara di aver scoperto che le immagini della tigre sono frutto di un fotomontaggio, e che si stanno compiendo accertamenti su quattordici ufficiali governativi. Cinque mesi dopo, al contadino Zhou viene inflitta una pena detentiva<sup>221</sup>.

<sup>220</sup> Intervista ad Hao Jinsong, Pechino, 31 marzo 2009.

<sup>221</sup> Per maggiori dettagli su questo caso, vedi ZHEN CHU, *op. cit.*, e la voce “Hao Jinsong” del sito Baidu, all’indirizzo: <http://baike.baidu.com/view/772019.htm>.

Hao Jinsong è stato molto criticato per questo caso, anche da alcuni esponenti dell'“avvocatura per il pubblico interesse” cinese; in particolare, qualche suo collega ha considerato eccessivo – quando non, addirittura, lesivo per la stessa l'immagine dei gongyi *lǐshì* – l'accanimento da lui dimostrato su una vicenda di così scarso peso, e con un impatto quantomeno relativo sulla vita dei comuni cittadini.

Hao, nonostante ciò, continua a difendere le sue scelte:

*“A qualcuno le cause di cui mi occupo possono sembrare sciocchezze, ma non è così. Se non ci si lamenta mai, se non si alza mai la testa, non si può sperare di cambiare le cose. Bisogna spiegare alla società che proteggere i diritti attraverso la legge è possibile, ed è dovere di ciascuno di noi. Se non ci si cura dei diritti, se non li si reclama, se non li si protegge, insomma: se non si dà loro la giusta attenzione, si rischia di perderli. Oggi non ti danno una ricevuta per cinque mao, e tu non te ne curi, perché è una sciocchezza. Domani cercano di farti credere che una tigre finta è vera, e lasci perdere, perché non ti importa. Ma se ogni volta che la legge viene violata, che i tuoi diritti vengono calpestati, tu non ti ribelli, come puoi essere sicuro che un giorno non ti porteranno via la casa, la terra, o addirittura la libertà?”<sup>222</sup>.*

In chiusura, notiamo come Hao Jinsong – nonostante il suo aspetto “occidentale”, i modi da cospiratore, il linguaggio colorito, e l'atteggiamento fortemente critico nei confronti dei difetti del sistema (in particolare: corruzione e autoritarismo) – si collochi, in realtà, in perfetta linea con quelle che abbiamo visto essere le aspirazioni del governo, riuscendo, attraverso un'attività a prima vista “sovversiva”, a coniugare senza contrasti due dei principali obiettivi perseguiti dalla leadership cinese in questi anni: *Rule of Law* e società armoniosa.

Non è, forse, un caso, che le principali testate cinesi gli dedichino tanto spazio.

### 3.4. Lo Studio legale Yipai di Pechino

Agli antipodi rispetto al “modello” di avvocatura nel pubblico interesse proposto nel paragrafo precedente si colloca lo stile dello Studio legale Yipai di Pechino (北京市义派律师事务所, Beijing shi Yipai *lǐshì* shiwusuo).

Sito al settimo piano di un grande e moderno edificio nel centralissimo quartiere di Dongcheng, lo studio Yipai rivela già dal nome, all'osservatore attento, quale sia l'interpretazione data dai suoi fon-

<sup>222</sup> Intervista ad Hao Jinsong, Pechino, 31 marzo 2009.

datori al concetto di “azione nel pubblico interesse”: “Yipai” è, infatti, la traduzione fonetica del termine inglese “*impact*”, ed è proprio di “*impact litigation*” (影响性诉讼, *yingxiangxing susong*), cioè di azioni che hanno un impatto significativo sul sistema giuridico, che questo studio (nel consiglio di amministrazione del quale, sia notato per inciso, siede addirittura Zhang Sizhi, avvocato per i diritti umani *ante-litteram*)<sup>223</sup> intende occuparsi.

Non sono, tuttavia, i caratteri del logo a colpire la mia attenzione, entrando nella sede della Yipai al termine di due settimane di interviste. A farmi pensare che si tratti di uno studio “differente” da quelli in cui sono stata finora sono elementi decisamente più tangibili: in primo luogo l’estrema pulizia, e poi il senso di ordine, che sembra regnare ovunque posi lo sguardo. La luminosa e linda sala di attesa in cui vengo fatta accomodare insieme a due giovani e una anziana signora di cui solo più tardi scoprirò l’identità, non potrebbe, infatti, essere più diversa dal fatiscente e polveroso edificio in cui si trovano i locali dell’“Ufficio di *legal aid* per i lavoratori migranti”, mentre il sobrio ed elegante studio in cui mi riceve Wang Zhenyu (王振宇) – direttore della Yipai, e *gongyi liushi* di lungo corso – è lontano anni luce dalle stanze ricche di storia, ma gelide e bisognose di restauri, in cui lavorano gli avvocati della Dongfang.

Ma non è per discutere di arredamento che Wang Zhenyu ha accettato di vedermi: sono la prima italiana che incontra, mi dice, la prima a interessarsi al loro lavoro, e innanzi tutto ci tiene a spiegarmi perché, alla Yipai, preferiscano parlare di “azioni di impatto”, piuttosto che di “azioni nel pubblico interesse”.

*“In teoria – mi dice – le due espressioni dovrebbero indicare lo stesso istituto: le “azioni di impatto” sono, infatti, “azioni nel pubblico interesse”. Queste ultime, però, devono essere intese in modo corretto, come cause dirette a promuovere un sistema sociale “ideale”, cioè capace, da un lato, di realizzare libertà economica, stato di diritto e democrazia, e dall’altro di dare nuovo impulso alla cultura tradizionale”. “Purtroppo, invece, del concetto di gongyi susong, in particolare negli ultimi anni, si è fatto un uso improprio, e oggi non è infrequente che questa espressione venga impiegata per indicare, in generale, i casi di assistenza gratuita ai bisognosi, anche quando essi non riguardano un rilevante interesse sociale; recentemente, poi, alcuni avvocati hanno anche preso ad usare l’egida delle public interest litigation per pubblicizzare, attraverso i media, il loro personale modo di vedere, con grande danno per il movimento”*<sup>224</sup>.

<sup>223</sup> Su Zhang Sizhi, a partire dal 1980 impegnato a difendere cause a tutela dei diritti umani, vedi *supra*, in questo capitolo, nota 21.

<sup>224</sup> Intervista a Wang Zhenyu, Pechino, 3/04/2009.

Davanti a una simile affermazione, non posso fare a meno di domandarmi (e di domandargli) se non si riferisca ad Hao Jinsong.

*“Hai incontrato Hao Jinsong?” – mi chiede lui di rimando – “Ecco, quello è un esempio. Non si può dire che occuparsi della foto di una tigre sia “nel pubblico interesse”. Questo non dà un’impressione seria, positiva del movimento, fa pensare al pubblico che le gongyi susong siano solo un mezzo per diventare famosi, e a lungo andare può allontanare le masse dalle “vere” gongyi susong. Per questo, per distinguerci noi preferiamo parlare di “azioni di impatto”. Ma siccome inserire la parola “impatto” (影响, yingxiang) nella denominazione del nostro studio poteva preoccupare il governo, invece di usare una “traduzione di significato” (意译词, yinyici) abbiamo optato per una “traduzione di suono” (音译词, yiyici)<sup>225</sup>, ed ecco qui: Yipai”<sup>226</sup>.*

Una scelta vincente, se è vero, come sostiene Wang, che la Yipai detiene due primati: quello di essere l’unico studio legale ad avere ottenuto, finora, la registrazione come Ong<sup>227</sup>, e quello di essere il solo studio “nel pubblico interesse”, in Cina, a non dipendere in alcun modo dallo Stato.

Ma se lo Stato non finanzia neppure parzialmente la Yipai, dove trovano Wang Zhenyu e i suoi quattro associati i fondi necessari a mantenere i loro begli uffici e (soprattutto) a sostenere la loro attività?

In effetti, anche per quanto riguarda il reperimento delle risorse economiche, la Yipai si distingue dalle strutture fin qui esaminate.

Non solo, infatti, lo status di ONG consente ad essa di disporre direttamente del denaro eventualmente inviato da benefattori stranieri (nel caso specifico: fondazioni statunitensi e olandesi), senza dover passare attraverso il filtro di altre organizzazioni statali; in quanto studio legale indipendente, la Yipai può diversificare il suo impegno, e accettare di patrocinare casi “commerciali”, (auto)finanziando l’attività a favore del pubblico interesse.

*“È buffo – spiega l’avvocato Wang – qualcuno accusa gli “avvocati nel pubblico interesse” di usare le gongyi susong per acquisire visibilità, e promuovere così la loro attività commerciale. Ma noi ogni giorno, nel difendere i soggetti più deboli, urtiamo la suscettibilità di qualche*

<sup>225</sup> Si tratta delle due principali modalità utilizzate per tradurre i termini stranieri in cinesi. Sull’argomento, vedi *supra*, capitolo primo, nota 17.

<sup>226</sup> Dal punto di vista semantico, i caratteri di Yipai (义派) significano, rispettivamente: “giustizia” e “fazione”. Il significato di “Yipai” potrebbe essere, dunque, approssimativamente: “fazione della giustizia”, “dalla parte della giustizia”.

<sup>227</sup> Sulla questione della registrazione delle Ong, in Cina, vedi *supra*, capitolo terzo, paragrafo 3.2.3.1.

*gruppo di interesse, scontentiamo qualcuno di importante. È dunque piuttosto difficile che un'impresa, vedendo quello che facciamo per tutelare il pubblico interesse, sia incentivata a rivolgersi a noi. Per quanto ci riguarda è più facile che succeda il contrario: la maggior parte dei costi delle gongyi susong da noi intentate è sostenuto, infatti, grazie ai profitti ottenuti con il lavoro “commerciale”<sup>228</sup>.*

Anche per la Yipai, dunque, come per tutte le organizzazioni di cui abbiamo trattato, il patrocinio “a tutela del pubblico interesse” deve essere esercitato a titolo gratuito, e anche la Yipai seleziona con attenzione i casi da seguire.

In particolare, sono due i criteri sulla base dei quali gli avvocati che qui lavorano decidono se accettare una controversia:

- 1) rilevanza, dal punto di vista sociale, del “tipo” di diritto violato;
- 2) attinenza della questione alle mancanze del sistema di cui, in quella fase, il team della Yipai ha deciso di occuparsi.

Come spiega Wang:

*“Abbiamo risorse limitate, e riteniamo sia più efficiente concentrare le nostre forze. Per questo, ogni anno stabiliamo quali saranno gli ambiti di cui ci occuperemo nell'anno successivo, e accettiamo esclusivamente casi che riguardino l'ambito prescelto. Non solo: non accettiamo mai due casi sulla stessa questione. Occuparsi di un caso per noi non vuol dire solo tutelare gli interessi del nostro cliente nel processo, ma comporta anche l'organizzazione di seminari, la conduzione di approfondite ricerche, e la preparazione di proposte da sottoporre al legislatore. Non possiamo permetterci di disperdere le energie”<sup>229</sup>.*

Talvolta si tratta di controversie “reali”, di situazioni cioè in cui alcuni soggetti, vittime di un'ingiustizia, si rivolgono alla Yipai perché li aiuti a ottenere un rimedio.

È ciò che hanno fatto, mi spiega Wang Zhenyu, i signori che ho incontrato nella sala di attesa: sono i parenti di Li Guofu, morto in carcere dopo aver denunciato lo scandalo della “Casa Bianca” (白宮, *baigong*) di Fuyang, e attendono la fine della mia intervista per ricevere informazioni sul caso che li riguarda.

I fatti da cui trae origine questo caso – uno dei più importanti di cui si sia occupata la Yipai, anche per lo scalpore suscitato tra il pubblico – risalgono al 2007, quando sui quotidiani cinesi cominciano ad apparire i primi articoli dedicati al nuovo edificio in cui ha sede il

<sup>228</sup> Intervista a Wang Zhenyu, Pechino, 3/04/2009.

<sup>229</sup> Intervista a Wang Zhenyu, Pechino, 3/04/2009.

governo della città di Fuyang (Anhui), soprannominato “Casa Bianca” per la evidente somiglianza architettonica con la residenza del presidente statunitense. La costruzione, costata all’erario 30 milioni di yuan, è giudicata eccessiva, in particolare per una zona economicamente depressa come quella in cui sorge la città, e l’attenzione dei media si sposta, in breve, sul funzionario che ne ha ordinato la realizzazione, Zhang Zhi’an, vicepresidente della contea di Yingquan e segretario del Partito di un distretto di Fuyang.

La campagna denigratoria che ne segue esaspera Zhang, che sospetta Li Guofu, funzionario locale con cui da qualche anno si trova in attrito, di essere autore delle lettere anonime da cui ha preso avvio l’indagine. Li a causa di ciò perde il lavoro, e si reca a Pechino, per denunciare alle autorità centrali i numerosi reati e gli svariati abusi di potere di cui si sarebbe macchiato Zhang nel corso della sua carriera. Zhang, però, lo precede, e per vendicarsi convince il procuratore capo del distretto, Wang Cheng, a perseguire Li per corruzione. Al suo ritorno dalla capitale, il 26 agosto 2007, Li è dunque arrestato, e tradotto nel carcere di Fuyang; morirà nell’ospedale della prigione, ufficialmente suicida, 5 mesi dopo, il 13 marzo 2008<sup>230</sup>.

*“I famigliari di Li Guofu non hanno creduto alla versione data dalla procura, e si sono rivolti a noi. Troppi elementi non sono compatibili con il suicidio. Noi li stiamo seguendo, e li aiuteremo a dimostrare la verità”<sup>231</sup>*, afferma l’avvocato Wang.

Notiamo, incidentalmente, che i famigliari di Li Guofu, assistiti dalla Yipai, hanno avuto, infine, giustizia: l’8 settembre 2010 la Corte In-

<sup>230</sup> Per maggiori dettagli su questo caso, vedi: 安徽阜阳市颇有争议的“白宫”主人张治安, “Anhui Fuyangshi boyou jingyi de “baigong” zhuren Zhang Zhi’an” (Il controverso signore della Casa Bianca di Fuyang, Anhui: Zhang Zhi’an), pubblicato su xinhuanet il 22 aprile 2008, e disponibile all’indirizzo: [http://www.sc.xinhuanet.com/content/2008-04/22/content\\_13048314.htm](http://www.sc.xinhuanet.com/content/2008-04/22/content_13048314.htm) (visto l’ultima volta il 13/05/2011); 李润文, 李菁莹: “阜阳“白宫”举报案: 李国福与张治安的十年恩怨”, 中国青年报, 2008年04月22日, LI RUNWEN e LI JINGYING, “Fuyang “baigong” jubao’an: Li Guofu yu Zhang Zhi’an de shinian enyuan” (il report alle autorità riguardo alla “casa bianca” di Fuyang: i dieci anni di rivalità tra Li Guofu e Zhang Zhi’an), Zhonguo qingnianbao, 22 aprile 2008, consultabile online all’indirizzo: <http://politics.people.com.cn/GB/14562/7147496.html> (visto l’ultima volta il 13/05/2011); LAN TIAN, “Death Sentence for “White House Boss”, China Daily, 09/02/2010, consultabile online all’indirizzo: [http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-02/09/content\\_9447216.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-02/09/content_9447216.htm) (visto l’ultima volta il 13/05/2011); “Darkness in the “White House”, Qilu Evening News, April 23, 2008, consultabile online all’indirizzo: [http://www.danwei.org/front\\_page\\_of\\_the\\_day/Fuyang\\_white\\_house.php](http://www.danwei.org/front_page_of_the_day/Fuyang_white_house.php) (visto l’ultima volta il 13/05/2011). Una sintesi del caso è poi disponibile sul sito della Yipai, all’indirizzo: <http://www.bjimpact.org>.

<sup>231</sup> Intervista a Wang Zhenyu, Pechino, 3/04/2009.

termedia di Wuhu ha infatti condannato Zhang Zhi'an e Wang Cheng rispettivamente alla pena capitale e a 6 anni di reclusione, per corruzione, abuso di potere e creazione di prove false ai danni di un innocente<sup>232</sup>.

Di pari rilevanza, e ancora a tutela di un diritto costituzionalmente garantito (nella fattispecie: il diritto di eguaglianza), è un altro dei casi seguiti dalla Yipai nel 2008: quello in cui Gao Jun<sup>233</sup>, cittadino di Shanghai trasferitosi a Pechino perché assunto da una nota società di telecomunicazioni, ha citato la stessa società per aver rifiutato di perfezionare il contratto di assunzione, una volta scoperto – attraverso i controlli medici preliminari – la sua condizione di portatore di Epatite B.

Il problema delle discriminazioni ai danni dei portatori di HBV è piuttosto grave, in Cina, in primo luogo per l'evato numero dei soggetti afflitti da questa patologia (secondo una recente stima: circa il 10% della popolazione totale della RPC); individui che, pur non avendo sviluppato il virus, e non costituendo un pericolo per chi si trova loro accanto, sono sistematicamente esclusi dalla pubblica amministrazione, e vittime di pregiudizi a tutti i livelli<sup>234</sup>.

Si tratta di una questione di cui i *gongyi liushi* si sono occupati fin dagli albori del movimento<sup>235</sup>, tanto che oggi esistono vere e proprie ONG specializzate nella lotta contro la discriminazione, alcune delle quali dedite, quasi esclusivamente, alla tutela dei diritti dei portatori sani di HVB<sup>236</sup>.

La Yipai ha un'impostazione decisamente più “generalista” rispetto a queste ultime, e il suo impegno tocca ambiti talvolta molto diversi l'uno dall'altro; un problema di tale rilevanza sociale non poteva, tut-

<sup>232</sup> Sull'argomento, vedi, sul sito della Yipai: 义派, “安徽阜阳白宫举报人案——官员利用公权力报复举报人”, 2010-11-23, YIPAI, “Anhui Fuyang baigong jubaoren an – Guanyuan liyong gongquanli baofu jubaoren”, (Il caso dell'uomo che ha denunciato la “Casa Bianca” di Fuyang, Anhui – L'ufficiale ha usato la propria autorità per vendicarsi), all'indirizzo: <http://www.bjimpact.org/Article.asp?ArticleID=1045> (visto l'ultima volta il 13/05/2011).

<sup>233</sup> Nome fittizio, attribuitogli per ragioni di privacy.

<sup>234</sup> Sull'argomento, vedi HUANG JINRONG, *op. cit.*; FU HUALING e RICHARD CULLEN, “The Development of Public Interest Litigation in China”, citato, p. 20.

<sup>235</sup> Il primo caso di discriminazione ai danni di un portatore sano di epatite B risale al 2003, quando Zhang Xianzhu, vincitore del concorso indetto per l'assegnazione di un pubblico impiego, citò l'Amministrazione del personale di Wuhu (Anhui), colpevole di essersi rifiutata di assumerlo dopo aver scoperto, durante la visita preliminare all'assunzione, la patologia di cui era affetto. Su questo caso, e, più in generale, sull'argomento, vedi HUANG JINRONG, *ibid.* e YIYI LU, *op. cit.* p. 10.

<sup>236</sup> Tra queste, spicca la già citata Yirenping. Sull'argomento, vedi *supra*, capitolo IV, nota 20.

tavia, lasciare indifferenti Wang Zhenyu e il suo team, che hanno accettato di assistere il signor Gao in giudizio.

La Corte ha ritenuto che il comportamento della convenuta avesse generato in Gao una ragionevole aspettativa di assunzione e che, pertanto, il rifiuto della società di perfezionare il contratto costituisse una violazione del diritto di uguale impiego; su queste basi, ha condannato la società a risarcire Gao del danno emozionale, oltre che delle perdite dovute al mancato profitto, imponendole inoltre di presentare all'attore scuse formali<sup>237</sup>.

*“I casi di questo genere, in Cina, sono molti, ma pochi arrivano davanti al giudice, di solito le parti si accordano tra di loro in privato. Grazie a questo caso, e alla rilevanza che è stata ad esso attribuita, noi siamo riusciti a dare un segnale forte agli altri lavoratori malati, dimostrando loro che hanno dei diritti, e che il nostro sistema giuridico li protegge”*<sup>238</sup>, mi dice Wang Zhenyu.

Non sempre, tuttavia, Wang Zhenyu e i suoi associati aspettano che siano i clienti a portare loro un caso. Qualche volta, come abbiamo visto per la Dongfang, è lo stesso studio a “creare” una controversia, decidendo preventivamente la questione di cui intende occuparsi, per poi trovare un attore di comodo, e intentare, a suo nome, causa.

A tale categoria appartiene l'ultima “azione di impatto” patrocinata dalla Yipai di cui ci occuperemo in questo lavoro: il cosiddetto caso “Lussuria – seduzione e tradimento” (“色戒”案, “Si – Jie” An”), del 2007.

La causa deve la sua singolare denominazione al noto film di Ang Lee, vincitore del Leone d'Oro a Venezia nel 2007, appunto; e proprio questo film, proiettato nelle sale cinematografiche cinesi in versione ridotta, perché privato delle scene ritenute troppo “piccanti”, ha dato alla Yipai lo spunto per portare all'attenzione del pubblico il problema della censura sulle opere artistiche nella RPC, e la scusa per affrontare (seppur marginalmente) quello assai più delicato della libertà di espressione.

A prestarsi come attore, in questa controversia, è stato un dottorando di ricerca della Zhengfa Daxue, Dong Yanbin, che, dopo aver

<sup>237</sup> Per maggiori dettagli su questo caso, vedi, sul sito della Yipai: 义派, “北京乙肝歧视胜诉案——一个群体首获司法反歧视呼应”, Yipai, “Beijing yigan qishi shengsu an – yi ge qunti shou huo sifa fan qishi huying” (Il caso vinto di discriminazione per HVB di Pechino), 2010-11-23, consultabile online all'indirizzo: <http://www.bjimpact.org/Article.asp?ArticleID=1051> (visto l'ultima volta il 13/05/2011).

<sup>238</sup> Intervista a Wang Zhenyu, Pechino, 3/04/2009.

assistito alla proiezione della pellicola in questione in un cinema del distretto di Haidian, a Pechino, ha citato – prima davanti al Tribunale del distretto di Xicheng, e poi, essendosi questo rifiutato di iscrivere il caso al ruolo, innanzi a quello del distretto di Haidian – lo stesso cinema di Pechino (il Beijing Huaxing Guoji Yingcheng, 北京华星国际影城) e l’Ufficio Nazionale centrale per la radio, la televisione e il cinema (国家广播电影电视总局, Guojia guangbo dianying dianshe zongju), per aver violato i suoi diritti di consumatore e il pubblico interesse, non avendogli consentito di apprezzare il film in versione integrale, e non avendolo informato del fatto che alla copia proiettata mancassero delle parti<sup>239</sup>.

Entrambe le corti hanno ritenuto che, per iscrivere il caso al registro, Dong Yanping dovesse produrre della documentazione supplementare: nella fattispecie, una copia del film in versione integrale.

*“In questo, i giudici hanno dimostrato di essere molto scaltri. Le copie originali del film, quelle che hanno avuto l’autorizzazione alla distribuzione, sono ovviamente prive delle parti censurate, ma le bancarelle pullulano di copie integrali di quella pellicola. I giudici sapevano, però, che non ci saremmo azzardati a fornire una copia pirata di “Lussuria” alla corte. Così è stato: non abbiamo prodotto la prova richiesta, e il tribunale ha rifiutato il caso. Comunque, noi abbiamo raggiunto l’obiettivo: di questa questione si è parlato a lungo”<sup>240</sup>, commenta Wang Zhenyu, sorridendo.*

Il fatto che, talvolta, le battaglie ingaggiate dalla Yipai possano dispiacere ad alcuni dipartimenti governativi (come nel caso di Lussuria) non deve tuttavia far pensare che le azioni nel pubblico interesse in generale, e le “azioni di impatto” della Yipai in particolare, siano “contro” il governo.

Secondo Wang Zhenyu, al contrario, le *gongyi susong* possono essere per il governo un valido aiuto:

<sup>239</sup> Sulle richieste avanzate da Dong Yanbin vedi, più in dettaglio, sul blog di WANG ZHENYU: 王振宇, “董彦斌诉华星国际影城《色戒》案民事起诉状”, WANG ZHENYU, “Dong Yanbin su Huaxing Guoji yingcheng “Si Jie” an minshi qisuzhuan” (Atto di citazione del caso “Lussuria – seduzione e tradimento”, Dong Yanbin contro Huaxing Guoji yingcheng, inserito il 30 settembre 2008 all’indirizzo: [http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_5b8fe0490100azme.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_5b8fe0490100azme.html) (visto l’ultima volta il 13/05/2011). Per una sintesi del caso, vedi, sul sito della Yipai: 义派, “董彦斌《色·戒》案——探讨表达自由的民事诉讼第一案”, 2010-11-23, Yipai, “Dong Yanbin “Si Jie” an – tantao biaoda ziyou de minshisusong diyi’an (Don Il caso “Lussuria – seduzione e tradimento di Dong Yanbin – discussione sulla prima causa civile riguardante il diritto di espressione), all’indirizzo: <http://www.bjimpact.org/Article.asp?ArticleID=1055> (visto l’ultima volta il 13/05/2011).

<sup>240</sup> Intervista a Wang Zhenyu, Pechino, 3/04/2009.

*“L’obiettivo delle gongyi susong è quello di riformare un sistema irrazionale. In questo senso, gli avvocati nel pubblico interesse costituiscono il ponte, il collegamento, tra i cittadini e lo Stato. Noi diciamo al governo dove ha sbagliato, siamo una via razionale alla risoluzione dei problemi, e possiamo evitare che essi sfocino in conflitti sociali”<sup>241</sup>.*

Non tutti gli avvocati, però, hanno le capacità necessarie. Secondo Wang Zhenyu, è questo il principale ostacolo allo sviluppo delle *gongyi susong*:

*“Ti avranno detto che è colpa del sistema se le public interest litigation in Cina hanno poco successo. Non è così. Il problema è la scarsa competenza degli avvocati. I casi nel pubblico interesse toccano questioni delicate, e le corti non li accettano volentieri; proprio per questo è necessario che gli avvocati trovino ottimi argomenti, che riescano a dare inattaccabili fondamenti giuridici al caso. L’ora della riforma è arrivata, non possiamo attendere, aspettare che vengano ampliati i criteri per l’attribuzione del diritto di azione, o che sia modificata qualche altra regola processuale. Un bravo avvocato deve essere in grado di portare avanti la tutela del pubblico interesse nel sistema esistente. È questo che viene richiesto a un vero gongyi liushi; solo i migliori avvocati possono essere “avvocati nel pubblico interesse”<sup>242</sup>.*

<sup>241</sup> Intervista a Wang Zhenyu, Pechino, 3/04/2009.

<sup>242</sup> Intervista a Wang Zhenyu, Pechino, 3/04/2009.

## Conclusioni

Il presente studio prende l'avvio, e dà risposta, ad alcuni quesiti fondamentali per valutare l'impatto della modernizzazione del diritto sul sistema giuridico-sociale della Repubblica popolare, e in particolare:

- 1) fino a che punto il riconoscimento di nuovi diritti e l'enfasi sulla "*Rule of Law*" abbiano modificato il rapporto tra gli individui e lo Stato, e quali effetti abbia avuto, dal punto di vista della pratica giuridica, l'emergere del nuovo assetto di interessi portato dalle riforme;
- 2) se, e in che modo, i cittadini cinesi – in particolare i professionisti del diritto – abbiano contribuito allo sviluppo dell'ordinamento del loro Paese, giocando un ruolo attivo nella recezione di determinati istituti, e quali siano gli strumenti da essi eventualmente impiegati per influenzare le scelte che li coinvolgono.

La ricerca si è sviluppata intorno ad uno dei fenomeni giuridici più interessanti degli ultimi anni: le "azioni nel pubblico interesse" (公益诉讼, *gongyi susong*), analizzate seguendo due distinti percorsi, l'uno diacronico, e l'altro sincronico.

Dal punto di vista diacronico si è proceduto, in primo luogo, alla "disaggregazione" l'espressione "*gongyi susong*" nelle sue parti fondamentali, per ricostruire i significati e i valori connessi alle nozioni di "pubblico" e di "interesse" nella Cina classica e in quella maoista, e comprendere – anche alla luce dell'etimologia dei caratteri con cui tali concetti sono resi in mandarino – fino a che punto i cambiamenti sociali, economici e giuridici introdotti con le riforme, e il nuovo accento posto, grazie ad esse, sulla "funzione sociale" dell'interesse privato, abbiano modificato i rapporti tra gli interessi all'interno della RPC, favorendo l'affermazione di un interesse pubblico "pluralista", svincolato dall'identificazione, durata secoli, con l'interesse dello Stato, e sottratto al monopolio di quest'ultimo anche dal punto di vista della tutela.

A partire dal confronto tra le definizioni occidentali di *public in-*

*terest litigation*” e quelle di *gongyi susong* elaborate, negli ultimi anni, dalla dottrina cinese, si è poi passati ad analizzare le caratteristiche del modello “classico” di *public interest litigation*, e il processo di evoluzione e diffusione che ha portato tale istituto a divenire, a partire dagli anni '80 del XX secolo, un fenomeno comune alla maggior parte dei Paesi, non solo in Via di Sviluppo. Questa parte della ricerca ha consentito di mettere in luce alcuni aspetti originali dell'esperienza di avvocatura nel pubblico interesse cinese, ed esaminare il complesso gioco di interessi sotteso all'introduzione delle “azioni nel pubblico interesse” nella Repubblica Popolare, con particolare riferimento alle modalità attraverso cui sono stati attuati i progetti di cooperazione giuridica internazionale, e alle politiche poste in essere dal governo per favorire (in modo più o meno esplicito, e attraverso un percorso non sempre lineare) una maggiore partecipazione dei cittadini alla gestione pubblica.

A tale analisi è seguita la descrizione, ancora in prospettiva diacronica, della nascita e dello sviluppo delle *gongyi susong*, dalle prime azioni intentate, intorno alla metà degli anni Novanta del XX secolo, da cittadini comuni (frutto delle campagne di “pubblicizzazione della legge” promosse dalla leadership cinese, e ispirate dai contatti con i cooperatori occidentali), alle cause, praticamente coeve, portate avanti dalle Procure del Popolo (più raffinate dal punto di vista giuridico, ma ancora legate a una visione dell'interesse pubblico quale appannaggio del potere costituito), fino al coinvolgimento in questo settore degli avvocati, e alla cosiddetta “professionalizzazione” del movimento. La lettura dei primi casi “nel pubblico interesse” è stata inoltre integrata, e approfondita, da un esame degli ostacoli strutturali posti dal sistema giuridico-politico cinese all'attecchimento del modello “classico” di *public interest litigation*, e da brevi cenni relativi alla storia, e alla regolamentazione, della professione legale nella RPC.

Dal punto di vista sincronico sono stati, invece, analizzati, alcuni dei significati assunti dall'espressione “*gongyi susong*” nella pratica giuridica attuale della RPC, ricostruiti alla luce del materiale raccolto nel corso di una serie di interviste ad avvocati ed attivisti cinesi realizzate nel corso del 2009. Questa parte della ricerca ha riguardato, in particolare, l'attività svolta all'interno di quattro tra i più noti studi legali di Pechino impegnati nella difesa del pubblico interesse (lo Studio legale Dongfang per il pubblico interesse e il *legal aid* di Pechino, L'Ufficio di *legal aid* di Pechino per lavoratori migranti, il Centro per il fondo di diritto e pubblico interesse, e lo Studio legale Yipai di Pechino), esaminata sulla base delle affermazioni rilasciate da altrettanti *gongyi lüshi*, al fine di chiarire alcuni aspetti pratici dell'avvocatura per i diritti cinese, quali la tipologia delle strutture in cui

viene esercitata, le modalità di organizzazione interna, i criteri utilizzati per la selezione dei casi, il livello di indipendenza, e le fonti di finanziamento.

Il racconto delle esperienze di avvocatura nel pubblico interesse vissute da Huang Jinrong, Wang Fang, Hao Jinsong e Wang Zhenyu ci ha consentito di osservare, da un punto di vista privilegiato, alcuni aspetti della “*law in action*” della RPC, e di vedere in quale modo, e attraverso quali tecniche, la società civile stia oggi cercando di affermare il proprio ruolo nel contesto cinese.

Come abbiamo più volte notato nel corso della trattazione, infatti, le *gongyi susong* non costituiscono, per la Repubblica Popolare, solo una audace innovazione processuale; esse rappresentano anche un punto di svolta, uno snodo fondamentale del passaggio dal “governo degli ufficiali” al “governo dei cittadini” (官治走向民治, *guan zhi zouxiang minzhi*), e uno dei pochi canali di partecipazione politica ammessi, nella presente situazione.

Non è, tuttavia, sul valore politico del loro impegno che i *gongyi lishi* tendono a mettere l'accento.

Anche se, negli ultimi anni, il desiderio di incidere in modo diretto sulle scelte legislative ha portato alcuni “avvocati per il pubblico interesse” a proporsi, addirittura, quali candidati indipendenti alle elezioni locali – ricordiamo, a titolo di esempio, il caso di Hao Jinsong, presentatosi (senza successo) nel 2006 alle elezioni per l'Assemblea Popolare del distretto di Haidian (Pechino), o quello di Tong Lihua, direttore dell'Ufficio di *legal aid* di Pechino per i lavoratori migranti, che nel 2008 è divenuto membro dell'Assemblea Popolare della Municipalità di Pechino – è in termini strettamente (e rigorosamente) giuridici che essi continuano a descrivere gli obiettivi del movimento di cui fanno parte.

Tanto nelle dichiarazioni degli attivisti, quanto nelle definizioni di “*gongyi susong*” elaborate dalla dottrina, sono infatti, “legge” (法律, *faliu*) e “interesse pubblico” (公益, *gongyi*) le espressioni che ricorrono più frequentemente, ed è appunto sulla base della legge, servendosi di strumenti e canali “legittimi”, che gli “avvocati nel pubblico interesse” intendono tutelare il “bene comune”, attraverso azioni che – pur non sfidando, in alcun modo, il potere costituito, perché incentrate (sempre) su temi politicamente poco sensibili – costringono il governo ad adempiere ai propri obblighi, e a rendere effettive le garanzie dei diritti previste dall'ordinamento, pena la perdita di legittimazione, e di credibilità.

Proprio nel complesso rapporto che lega gli avvocati per il pubblico interesse alla leadership cinese risiede, a mio avviso, l'aspetto più interessante delle *gongyi susong*: una relazione – come abbiamo

visto – ricca di insidie, ma necessaria e potenzialmente fruttuosa per entrambe le parti, al mantenimento della quale i *gongyi liushi* dedicano ogni cura, sforzandosi in ogni modo di non rompere i delicati equilibri faticosamente raggiunti e “camminando sul ghiaccio sottile”, pur di promuovere la democratizzazione della RPC in forme compatibili con lo *status quo*.

Da questo punto di vista, anche i singolari richiami della dottrina cinese al diritto romano, piuttosto che a quello statunitense, per spiegare l'origine dell'espressione “*gongyi susong*” possono risultare utili: il riferimento a un modello prestigioso e lontano nel tempo, quasi un “paradigma” avulso da ogni contesto sociale, allontana, infatti, da queste azioni la critica di essere inadatte alla situazione cinese, tranquillizzando (almeno in teoria) il governo sul fatto che – se non altro, in questo caso – non si trova in presenza di uno dei tanto temuti frutti della “*cospirazione messa in atto dalle forze nemiche occidentali*”.

Si tratta di una rassicurazione che può far sorridere, visto il ruolo giocato dalla cooperazione internazionale nello sviluppo del sistema giuridico cinese, in particolare negli ultimi trent'anni, ma che contiene, in fondo, un barlume di verità.

Del resto, come abbiamo visto, l'introduzione delle *public interest litigation* in Cina è avvenuta attraverso modalità differenti, rispetto a quelle che hanno segnato la recezione degli altri istituti afferenti alla *Public Interest Law*: diversamente da quanto accaduto per il *legal aid*, o la *clinical legal education*, le “azioni nel pubblico interesse” sono infatti nate come cause “spontanee”, portate avanti (in particolare nella prima fase del loro sviluppo ma, per molti versi, ancora oggi) da attori non appartenenti alla élite giuridico-politica, e sono solo indirettamente ispirate al modello da cui traggono il nome, filtrato però, e adattato dagli stessi attivisti cinesi in modo da renderlo funzionale al contesto politico e giuridico locale.

In questo senso, le *gongyi susong* possono realmente essere considerate una “conseguenza inattesa” della modernizzazione, e un segnale dell'impatto positivo avuto dalle riforme sulla società cinese, oltre che la (ennesima) dimostrazione della estrema varietà e imprevedibilità dei risultati a cui può portare il trapianto di un istituto giuridico, in un sistema differente da quello in cui ha avuto origine.

In chiusura, mi sia consentita qualche riflessione, alla luce degli avvenimenti occorsi in Cina durante la stesura di questo lavoro, e che hanno avuto come protagonisti noti avvocati impegnati nella difesa dei diritti civili.

Le notizie di sparizioni, intimidazioni e arresti diffusamente riportate dalla stampa internazionale, in particolare in queste ultime

settimane (marzo 2011) rappresentano, infatti un chiaro segno della crescente preoccupazione della leadership cinese per la stabilità sociale, e del desiderio, da parte di essa, di eliminare qualsiasi elemento possa, anche solo lontanamente, rendere meno saldo il suo controllo sullo Stato.

In quest'ottica, l'attività degli "avvocati nel pubblico interesse" acquista nuovo valore.

Nel corso della trattazione abbiamo infatti evidenziato come, ad accomunare le esperienze di soggetti diversi – per inclinazioni, preparazione ed obiettivi – e a far sì che possano essere considerati membri di uno stesso movimento, sia la (nuova) percezione della necessità di tutelare l'interesse pubblico, attraverso azioni giuridiche che abbiano, anche, la capacità di influenzare il cambiamento sociale; un cambiamento sociale perseguito però, a piccoli passi, a ridosso del confine che separa, in Cina, le battaglie lecite da quelle che non lo sono, e che fa, talvolta, apparire le violazioni dei diritti a cui si oppongono i *gongyi lüshi* di poco conto, rispetto ai ben più gravi problemi che, com'è noto, affliggono il sistema giuridico cinese.

Quanto sta accadendo dimostra come, al contrario, tale approccio rappresenti – nella situazione cinese, oggi più che mai – l'unica strada percorribile, l'unico modo per ricordare al governo cosa significhi "essere un Paese di *Rule of Law*" senza interrompere il dialogo con esso ma, anzi, utilizzando gli strumenti da esso stesso forniti e controllati per aumentare la partecipazione dei cittadini alle scelte che li coinvolgono.

In questo senso, l'impiego strumentale della legge da parte degli "avvocati nel pubblico interesse" si colloca perfettamente all'interno della tradizione giuridica cinese, imperiale e socialista. A rappresentare una novità è però la diversa funzione attribuita al diritto: un diritto non più visto come esclusivo appannaggio del potere costituito, ma che diviene mezzo alla portata di ogni singolo cittadino, che lo può impiegare per la difesa dei suoi interessi particolari tutelando, attraverso essi, quelli di tutta la società.

"Ottenerne il bene comune attraverso la protezione degli interessi individuali" non è, infatti, solo il motto di uno degli studi di avvocati citati: esso esprime, in qualche modo, l'obiettivo di tutto il movimento degli "avvocati nel pubblico interesse" cinesi.

Un movimento – a dispetto dei numerosi ostacoli, politici e giuridici analizzati – estremamente vitale, che mostra come, in seno alla società (civile?) cinese, stia effettivamente nascendo un "nuovo concetto di pubblico" (新的公共性, *xinde gonggongxing*), che comincia a dare i primi frutti.

Se – e in quale misura – essa potrà, davvero, contribuire a tra-

sformare la RPC in un Paese di Rule of Law dipenderà, in gran parte, dalla capacità della leadership cinese di riconoscere, nel rinnovato impegno dei cittadini a favore dell'interesse pubblico, una risorsa, e non una minaccia.

I segnali, da questo punto di vista, non sembrano, al momento, incoraggianti.

## *Bibliografia*

### *Bibliografia in lingue occidentali:*

- AA.VV.: “Rilevanza e tutela degli interessi diffusi: modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività”, Atti del 23° convegno di studi di scienza dell’amministrazione promosso dall’amministrazione provinciale di Como, Varenna, Villa Monastero, 22-24 sett. 1977, Milano, Giuffrè, 1978.
- ALFORD, W.P. (ed): “Raising the Bar: The Emerging Legal Profession in East Asia”, Cambridge, Harvard University Press, 2007.
- ALFORD, W.P.: “Clean Air, Clear Processes? The Struggle over Air Pollution Law in the People’s Republic of China», 52 *Hastings L. J.* 703, March 2009.
- ALFORD, W.P.: “Double-Edged Sword Cut Both Ways: Law and Legitimacy in the People’s Republic of China”, 122 *Daedalus* 45 (1993).
- ALFORD, W.P.: “Exporting the Pursuit of Happiness”, 113 *Harv. L. Rev.* 1677, (2000).
- ALFORD, W.P.: “Of Lawyers Lost and Found: Searching for Legal Professionalism in the People’s Republic of China”, in ALFORD, W.P. (ed): “Raising the Bar: The Emerging Legal Profession in East Asia”, Cambridge, Harvard University Press, 2007.
- ALFORD, W.P.: “Tasseled Loafers for Barefoot Lawyers: Transformation and Tension in the World of Chinese Legal Workers”, 141 *China Quarterly* 22, 1995.
- ANGUS, T.L.: “China’s Greatest Leap Forward and the Ones Left Behind – The Twofold Problem Causing the Rise in Land Disputes: Land Reclamation and Environmental Degradation”, 21 *Tul. Envtl. L.J.* 341, Summer 2008.
- ARON, N.: “Liberty and Justice for All: Public Interest Law in the 1980s and Beyond”, Boulder, Westview Press, 1989.
- ASIAN DEVELOPMENT BANK, “Law and Policy Reform at the Asian Development Bank 2001. Legal Empowerment: Advancing Good Governance and Poverty Reduction”, disponibile su [http://www.adb.org/documents/others/law\\_adb/lpr\\_2001.asp?p=lawdevt](http://www.adb.org/documents/others/law_adb/lpr_2001.asp?p=lawdevt) (visto l’ultima volta il 22/05/09).
- BAETGE, D.: “Class Action, Group Litigation & Other Forms of Collective Litigation. Germany”, paper presentato al Convegno su “The Globali-

- zation of Class Action”, Oxford, 13-14 Dicembre 2007, e disponibile su <http://www.law.stanford.edu/calendar/details/1066/>
- BALDUCCI, G.: “The Limits of Normative Power Europe in Asia: The Case of Human Rights in China”, *East Asia* (2010), 27:35.
- BALME, S. e DOWDLE, M.W. (eds.): “Building Constitutionalism in China”, New York, Palgrave Macmillan, 2009.
- BARRY, B.: “Political Argument: a Reissue with a New Introduction”, New York, Harvester wheatsheaf, 1990.
- BARRY, M.M., DUBIN J.C. e JOY P.A.: “Clinical Education for this Millennium: The Third Wave”, 7 *Clinical L. Rev.*, Fall 2000.
- BISCARETTI DI RUFFIA, P. e CRESPI REGHIZZI, G.: “La Costituzione sovietica del 1977. Un sessantennio di evoluzione costituzionale dell’URSS”, Milano, Giuffrè, 1990.
- BOBBIO, N.: “L’età dei diritti”, Torino, Einaudi, 2006.
- BOMBARDELLI, M.: “Decisioni e pubblica amministrazione: la determinazione procedimentale dell’interesse pubblico”, Torino, Giappichelli, 1996.
- BONNIN, M. e CHEVRIER, Y.: “The Intellectual and the State: Social Dynamics of Intellectual Autonomy during the Post-Mao Era”, *The China Quarterly*, n° 127, Sept. 1991.
- BROWNSWORD, R. (ed.): “Law and the Public Interest: Proceedings of the 1992 ALSP conference”, Stuttgart, F. Steiner, 1993.
- BUGARIC, B.: “Courts as Policy-Makers: Lessons from Transition”, 42 *Harv. Int’l L. J.* 249, 2001.
- BUKOVSKA’, B.: “Perpetrating Good: the Unintended Consequences of International Human Rights Advocacy”, *Pili papers* n° 3, april 2008, disponibile su [http://www.pili.org/images/pdf/pili\\_papers\\_3\\_11.pdf](http://www.pili.org/images/pdf/pili_papers_3_11.pdf) (visto l’ultima volta il 21/05/09).
- CABESTAN, J.P.: “Political and Practical Obstacles to the Reform of the Judiciary and the Establishment of a Rule of Law in China”, *Journal of Chinese Political Science*, vol. 10, n° 1 April 2005, pp. 43-64.
- CADIET, L.: “Vers un système d’action de groupe en Europe ? L’état des lieux en France”, *Era Forum*, 10: 51-61, 2009.
- CAI, DINGJIAN – WANG, CHENGUANG: “China’s Journey Toward the Rule of Law. Legal Reform, 1978-2008”, Leiden, Brill, 2010.
- CAI, DINGJIAN: “The Development of Constitutionalism in the Transition of Chinese Society”, 19 *Colum. J. Asian. L.* 1, 2005
- CAPONI, R.: “The Collective Redress Action in the Italian Legal System”, *Era Forum*, 10: 63-69, 2009.
- CAPPELLETTI, M. e GARTH, B. (eds.): “Access to Justice”, Milano, Giuffrè, 1978.
- CAPPELLETTI, M. e JOLOWICZ J.A.: “Public Interest Parties and the Active Role of the Judge in Civil Litigation”, Milano, Giuffrè, 1975.
- CAPPELLETTI, M.: “Governmental and Private Advocates for the Public Interest in Civil Litigation: A Comparative Study”, in CAPPELLETTI, M. e GARTH, B. (eds.): “Access to Justice. Vol. II: Promising Institution”, Milano, Giuffrè, 1978.

- CAPPELLETTI, M.: "The Judicial Process in Comparative Perspective", Oxford, Clarendon Press, 1991.
- CAPPELLETTI, M.: "Vindicating the Public Interest Through the Courts: A Comparativist's Contribution", in CAPPELLETTI, M. e GARTH, B. (eds), "Access to Justice. Vol. III: Emerging Issues and Perspective", Milano, Giuffrè, 1978.
- CARASIK, L.: "Think Glocal, Act Glocal: the Praxis of Social Justice Lawyering in the Global Era", 15 *Clinical L. Rev.* 55 (2008).
- CAROTHERS, T. (ed.): "Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge", Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2006.
- CARPI, A.: "Il legal-aid nella Cina contemporanea", *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, n. 1 2007, pp. 177-191.
- CASTELLUCCI, I.: "Rule of Law with Chinese Characteristics", 13 *Ann. Surv. Int'l & Comp. L.* 35, Spring 2007.
- CAVALIERI, R. e FRANCESCHINI, I.: "Germogli di società civile in Cina", Milano, Francesco Brioschi Editore, 2010.
- CAVALIERI, R.: "La legge e il rito. Lineamenti di storia del diritto cinese", Milano, FrancoAngeli, 1999.
- CHAIFETZ, J.: "The Value of Public Service: A Model for Instilling a Pro Bono Ethic in Law School", 45 *Stan. L. Rev.* 1695, 1993.
- CHANG WEN-CHEN: "Public Interest Litigation in Taiwan. Strategy for Law and Policy Change in the Course of Democratization", in PO JEN YAP e HOLNING LAU (eds), "Public Interest Litigation in Asia", London and New York, Routledge, 2011.
- CHAMBERLAIN, H.B.: "On The Search for Civil Society in China", in *Modern China*, Vol. 19, N. 2, April 1993, pp. 199-215.
- CHAYES, A.: "The Role of the Judge in Public Law Litigation", 89 *Harv. L. Rev.* 1281 (1976).
- CHEN FENG, "Legal Mobilization by Trade Unions: The Case of Shanghai", 52 *The China J.* 27, 2004.
- CHEN JIANFU, LI YUWEN e OTTO, J.M.: "Implementation of Law in the Public Republic of China", The Hague, Kluwer Law International, 2002.
- CHEN JIANFU: "The Transformation of Chinese Law: From Formal to Substantial", La Trobe University School of Law, Legal Studies Working Paper Series, Paper Number 2008/1.
- CHEN RUOYING: "Information Mechanism and the Future of Chinese Pollution Regulation", 7 *Chi. J. Int'l L.* 51, 2006.
- CHEN, A.H.Y.: "Legal Thought and Legal Development in the People's Republic of China 1949-2008", (March 28, 2009), disponibile all'indirizzo <http://ssrn.com/abstract=1369782>.
- CHEUNG, A.S.Y.: "Public Opinion Supervision: A Case Study of Media Freedom in China", 20 *Colum. J. Asian L.* 357, 2007.
- CHINA LABOUR BULLETIN: "Tieshu Textile Workers: Historic First Hearing of Workers Collective Lawsuit Against the Suizhou Social Insurance Bu-

- reau, China Lab. Bull., 30 April 2004, disponibile all'indirizzo <http://www.china-labour.org.hk/en/node/3556>
- 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).
- CHINA SOCIETY FOR HUMAN RIGHTS STUDIES: "Reform of China's Judicial System Promotes Protection of Human Rights: An Interview with Wang Shengjun, secretary-general of the Politico-Legal Committee of the CPC Central Committee", Human Rights, vol. 4 n° 2 (March 2005), disponibile all'indirizzo <http://211.167.236.236/zt/magazine/200402006727100558.htm> (visto l'ultima volta il 22/05/09).
- CHING KWAN LEE: "Against the Law: Labor Protests in China's Rustbelt and Sunbelt", Berkeley, University of California Press, 2007.
- CLARK, G.J.: "An Introduction to the Legal Profession in China in the Year 2008", 41 Suffolk U. L. Rev. 833, 2008.
- CLARKE D.: "Empirical Research Into the Chinese Judicial System", in ERIK JENSEN & THOMAS HELLER (eds), "Rule of Law: Legal and Judicial Reform in Developing and Transition Countries", Stanford, Stanford University Press, 2003.
- CLARKE, D.: "The Private Attorney-General in China: Potential and Pitfalls", vol. 8:241, Washington University Global Studies Law Review, 2009.
- COCHRAN, C.E.: "Political Science and "The public Interest"", 36 J. Politics 327 (1974).
- COHEN, J.A.: "Rough Justice. Mainland Rights Lawyers Are Risking Careers, Liberty and Even Their Lives By Taking "Sensitive" Cases", South China Morning Post, July 9, 2009.
- COHEN, J.A.: "China's Human Rights Lawyers: Current Challenges and Prospects", in MOSHER, S. e POON, P. (eds.): "A Sword and A Shield. China's Human Rights Lawyers", Hong Kong, China Human Rights Lawyers Concern Group, 2009.
- CONNER, A.W.: "Lawyers and the Legal Profession During the Republican Period", in KATHRYN BERNHARDT e PHILIP C.C. HUANG, "Civil Law in Qing and Republican China", Stanford, Stanford University Press, 1994
- COONEY, S.: "Making Chinese Labor Law Work: The Prospects for Regulatory Innovation in the People's Republic of China", 30 Fordham Int'l L. J. 1050, 2007.
- COOPER, J. e DHAVAN, R. (eds): "Public Interest Law", Oxford; NewYork, Blackwell, 1986.
- COOPER, J.: "Keyguide to Information Sources in Public Interest Law", London, Mansell, 1981.
- COUNCIL FOR PUBLIC INTEREST LAW: "Balancing the Scales of Justice: Financing Public Interest Law in America", Washington D.C., 1976.
- CRAIG, P.P.: "Constitutions, Property and Regulation", in Public Law, 1991, Winter, 538.
- CRESPI REGHIZZI, G.: "Arbitrato, conciliazione e giustizia ordinaria in Cina" in AJANI, G., GAMBARO, A., GRAZIADEI, M., SACCO, R., VIGORITI, V. e

- WÆLBROEK, M.: "Scritti in onore di Aldo Frignani. Nuovi orizzonti del diritto comparato europeo e transnazionale", Napoli, Jovene, 2011.
- CRESPI REGHIZZI, G.: "Centralismo democratico", in *Digesto delle discipline privatistiche*, Sez. civile, II, Torino, 1988.
- CUMMINGS, S.L. e TRUBEK L.G.: "Globalizing Public Interest Law", 13 *UCLA J. Int'l L. & Foreign Aff.* 1 (2008), pubblicato anche in: University of Wisconsin Law School, Legal Studies Research Paper Series, Paper n° 1073, February 2009.
- CUMMINGS, S.: "The Politics of Pro Bono", 52 *UCLA Law Review* 1, 2004.
- CUMMINGS, S.: "The Internationalization of Public Interest Law", 57 *Duke L. J.* 891, 2007.
- CUNNINGHAM, C.: "Public Interest Litigation in the Supreme Court of India: A Study in Light of the American Experience", 29 *Journal of the Indian Law Institute* 495, 1987.
- CUSTER, C.: "The Revolution That Wasn't", in "China Geek. Translation and Analysis of Modern China", February 22, 2001, disponibile all'indirizzo: <http://chinageeks.org/2011/02/the-revolution-that-wasnt/> (visto l'ultima volta il 27/02/2011).
- DAFFER, T.: "I Am Fighting For the Right To Eat, and I Will Keep Fighting. The Truth is on Our Side: Class Action Litigation as a Means of Enacting Social Change in China", 75 *UMKC L. Rev.* 227, 2006.
- DAHL, R.A.: "Dilemmas of Pluralist democracy: Autonomy vs. Control", New Haven, London, Yale University Press, 1982.
- DAMAŠKA, M.R.: "I volti della giustizia e del potere", Bologna, Il Mulino, 1991.
- DARHENDORF, R.: "Class and Class Conflict in Industrial Society", Stanford, Stanford University Press, 1959.
- "Darkness in the "White House", *Qilu Evening News*, April 23, 2008, consultabile online all'indirizzo: [http://www.danwei.org/front\\_page\\_of\\_the\\_day/fuyang\\_white\\_house.php](http://www.danwei.org/front_page_of_the_day/fuyang_white_house.php) (visto l'ultima volta il 13/05/2011).
- DAVIS, C.M., "Constitutionalism and Political Culture: the Debate over Human Rights and Asian Values", 11 *Harv. Hum. Rts. J.* 109, Spring 1998.
- DAVIS, M.F.: "Access to Justice: The Transformative Potential of Pro Bono Work", 73 *Fordham L. Rev.* 903, 2004.
- DE LISLE, J.: "Lex Americana? United States Legal Assistance, American Legal Models, and Legal Change in the Post-Communist World and Beyond", 20 *U. Pa. J. Int'l Econ. L.* 179, 1999.
- DENIS, B.: "L'intérêt général à l'épreuve du pluralisme", *Problème politiques et sociaux* n°946, Paris, La Documentation française, Mars 2008.
- DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, "Safety, Security and Accessible Justice. Putting Policy into Practice", London, DFID, 2002, disponibile su <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/SafetySecurity.pdf> (visto l'ultima volta il 22/05/09).
- DEZALAY, Y. e GARTH, B.G.: "Constructing Law Out of Power: Investing in Human Rights as an Alternative Political Strategy", in SARAT A. e SCHEINGOLD S. (eds): "Cause Lawyering and State in a Global Era", Oxford, Oxford University Press, 2001.

- DI SAN LUCA, G.C.: "Diritto di accesso e interesse pubblico", Napoli, Jovene, 2006.
- DIAMANT, N.J., LUBMAN S.B. e O'BRIEN, K.J. (eds.): "Engaging the Law in China. State, Society and Possibility for Justice", Stanford, Stanford University Press, 2005.
- DIAMANT, N.J., LUBMAN S.B. e O'BRIEN, K.J.: "Law and Society in the People's Republic of China", in NEIL DIAMANT, STANLEY B. LUBMAN e KEVIN J. O'BRIEN (eds.): "Engaging the Law in China. State, Society and Possibility for Justice", Stanford, Stanford University Press, 2005.
- DOWDLE, M.W.: "Preserving Indigenous Paradigms in an Age of Globalization: Pragmatic Strategies for the Development of Clinical Legal Aid in China", 24 *Fordham Int'l L. J.* S56 (2000).
- DOWNES, A.: "The Public Interest: Its Meaning in Democracy" (1962) 29 *Social Research* 1 at 4.
- DUGARD J. e ROUX, J.: "The Record of the South African Constitutional Court in Providing an Institutional Voice for the Poor: 1995-2004", in GARGARELLA, R., DOMINGO, P. e ROUX, T. (eds.), "Courts and Social Transformation in New Democracies: An Institutional Voice for the Poor?", Aldershot, Ashgate Publishing, 2006.
- DUTKA, O.Y.: "Turning a Weapon into a Shield: Using the Law to Protect People Living with HIV/AIDS in China from Discrimination", 38 *Colum. Hum. Rts. L. R.* 421, 2007.
- DWORKIN, R.: "Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality", Cambridge, Harvard University Press, 2002.
- ECONOMY, E. e OKSEMBERG, E.: "China Joins the World: Progress and Prospects", New York, Council on Foreign Relations Press, 1999.
- EDWARDS, JOHN LL. J.: "The Attorney General, Politics and the Public Interest", London, Sweet & Maxwell, 1984.
- EDWARDS, LEE: "Bringing Justice to the People: a Story of Freedom-based Public Interest Law Movement", Washington, Heritage Books, 2004
- EPP, C.R.: "The Rights Revolution: Lawyers, Activists and Supreme Courts in Comparative Perspective", Chicago-London, The University of Chicago Press, 1998.
- ERIE, M.S.: "China's (Post-) Socialist Property Rights Regime: Assessing the Impact of the Property Law on Illegal Land Takings", 37 *Hong Kong L. J.* 919, 2007.
- ESKRIDGE, W.N. e PELLER, G.: "The New Public Law Movement: Moderation as a Postmodern Cultural Form", 89 *Mich. L. Rev.* 707, 1991.
- FAUVARQUE-COSSON, B. et al.: "L'intérêt général au Japon et en France", Paris, Dalloz, 2008.
- FEI XIAOTONG: "From the Soil. The Foundation of Chinese Society", Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1992
- FEINTUCK, M.: "'The Public Interest' in Regulation", Oxford, Oxford University Press, 2004.
- FELDMAN, D.: "Public Interest Litigation and Constitutional Theory in Comparative Perspective", 55 *The Modern Law Review* 44, 1992.
- FISCH, W.B.: "European Analogues to the Class Action: Group Action in

- France and Germany”, 27 *American Journal of Comparative Law* 51, 1979.
- FISS, O.: “The Civil Rights Injunction”, Bloomington, Indiana University Press, 1978.
- FLATHMAN: ““The Public Interest”. An Essay Concerning the Normative Discourse of Politics”, New York, John Wiley & Sons Inc., 1966.
- FOOT, R.: “Rights beyond borders: The Global Community and the Struggle over Human Rights in China”, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- FORD, P.: “How One Man in China Strengthens the Rule of Law, The Christian Science Monitor, February 22, 2008, consultabile online all’indirizzo: <http://www.csmonitor.com/World/Asia-South-Central/2008/0222/p01s04-wosc.html> (visto l’ultima volta il 5/03/2011)
- FRANCESCHINI, I.: “Hao Jinsong: il combattente del diritto”, all’indirizzo: <http://www.cinesie.info/hao-jingsong-il-combattente-del-diritto-2/> (visto l’ultima volta il 5/03/2011)
- FRATA, L.: ““Class actions” e “azioni collettive risarcitorie”: un primo confronto”, *Danno e responsabilità*, n. 5/2008.
- FRATA, L.: “Il Class Action Fairness Act of 2005: problemi e prospettive”, *Danno e responsabilità*, n. 1/2006.
- FRIEDRICH, C.J.: “The public interest”, New York, Atherton press, 1962.
- FU HUALING e CULLEN, R.: “Climbing the *Weiquan* Ladder: A radicalizing Process for *Weiquan* Lawyers”, SSRN Working paper series, Sept. 2009, disponibile su [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1487367](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1487367) (visto l’ultima volta il 27/10/09).
- FU HUALING e CULLEN, R.: “*Weiquan* (Rights Protection) Lawyering in an Authoritarian State”, SSRN Working paper series, January 2008, disponibile su [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1083925](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1083925) (visto l’ultima volta il 22/05/09).
- FU HUALING e CULLEN, R.: “The Development of Public Interest Litigation in China”, in YAP POJEN e LAU, H. (eds.): “Public Interest Litigation in Asia”, London and New York, Routledge, 2011.
- FU HUALING, “Putting China’s Judiciary into Perspective: Is It Independent, Competent and Fair?”, in ERIK JENSEN & THOMAS HELLER (eds), “Rule of Law: Legal and Judicial Reform in Developing and Transition Countries” , Stanford, Stanford University Press, 2003.
- FU HUALING: “Access to Law in China: Potential, Limits and Alternative”, SSRN Working paper series, Sept. 2009, disponibile su [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1474073](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1474073) (visto l’ultima volta il 27/10/09).
- FU HUALING: “When Lawyers are Prosecuted: The Struggle for a Profession in Transition”, SSRN Working paper series, May 2006, disponibile su [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=956500](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=956500) (visto l’ultima volta il 22/05/09).
- FU HUALING: “Access to Justice and Constitutionalism in China”, in BALME, S. e DOWDLE, M.W. (eds.): “Building Constitutionalism in China”, New York, Palgrave Macmillan, 2009.
- FULLER, L.: “Means and Ends” in WINSTON, K.I. (ed): “The Principle of

- Social Order – Selected Essays on Lon L. Fuller”, Oxford, Hart Publishing, 2002.
- GALANTER, M.: “Why the Haves Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change”, 9 *Law and Society Review* 95, 1974, di cui è disponibile una copia all’indirizzo: <http://marcgalanter.net/Documents/papers/WhytheHavesComeOutAhead.pdf> (visto l’ultima volta il 5/02/2011).
- GALBRAITH, J.K.: “L’economia e l’interesse pubblico”, Milano, Mondadori, 1974.
- GALLAGHER, M.E.: “Mobilizing the Law in China: “Informed Disenchantment” and the Development of Legal Consciousness”, 40 *Law and Society Review* 783, 2006.
- GALLAGHER, M.E.: ““Use the Law as Your Weapon!” Institutional Change and Legal Mobilization in China” in NEIL DIAMANT, STANLEY B. LUBMAN e KEVIN J. O’BRIEN (eds.), “Engaging the Law in China. State, Society and Possibilities for Justice”, Stanford, Stanford University Press, 2005
- GALLAGHER, M.: “Contagious Capitalism: Globalization and the Politics of Chinese Labor”, Princeton, Princeton University Press, 2005.
- GARGARELLA, R., DOMINGO, P. e ROUX, T. (eds.): “Courts and Social Transformation in New Democracies: An Institutional Voice for the Poor?”, Aldershot, Ashgate Publishing, 2006.
- GARTH, B.G.: “Building Strong and Independent Judiciaries Through the New Law and Development: Behind the Paradox of Consensus Programs and Perpetually Disappointing Results”, 52 *DePaul L. Rev.* 383 (2002).
- GILLESPIE, J. e CHEN, A.: “Legal Reforms in China and Vietnam. A Comparison of Asian Communist Regimes”, New York, Routledge Law Asia, 2010.
- GINSBURG, T. e CHEN A.H.Y.: “Administrative Law and Governance in Asia. Comparative Perspective”, London-New York, Routledge, 2009.
- GINSBURG, T. e MOUSTAFA, T. (eds.): “Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes”, New York, Cambridge University Press, 2008.
- GLENN, B.: “The Varied and Abundant Progeny”, in KRITZEL, H. e SILBEY, S. (eds): “In Litigation: Do the Haves Still Come Out Ahead?”, Stanford, Stanford University Press, 2003.
- GLOPPEN, S.: “Public Interest Litigation, Social Rights and Social Policy”, Arusha Conference, “New Frontiers of Social Policy”, Dec. 12-15, 2005, disponibile su <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIAL-DEVELOPMENT/Resources/Gloppen.rev.3.pdf> (visto l’ultima volta il 31/03/2010).
- GLOPPEN, S.: “Social Rights Litigation and Transformation: South African Perspectives”, in Peris Jones and Kristian Stokke (eds.), “Democratising Development: The Politics of Socio-Economic Rights in South Africa”, Leiden, Martinus Nijhoff Publisher, 2005.
- GOLDSTON, J.A.: “Public Interest Litigation in Central and Eastern Europe: Roots, Prospects and Challenges”, *Human Rights Quarterly* 28.2 (2006), pp. 492-527.

- GRAHAM, A.C.: "La ricerca del Tao. Il dibattito filosofico nella Cina classica", Vicenza, Neri Pozza, 1999.
- GREENBERG, J.: "Judicial Process and Social Change: Constitutional Litigation", St. Paul, MN, West Publishing Co., 1976.
- GUNN, J.A.W.: "Politics and the public interest in the Seventeenth Century", London, Routledge & Kegan Paul, 1969.
- GUO XIAOLIN, "Land Expropriation and Rural Conflicts in China", *The China Quarterly*, Vol. 166, June 2001.
- HABERMAS, J.: "Between Facts and Norms", Cambridge, Polity Press, 1996.
- HALLIDAY T.C., KARPIK, L. e FEELEY M.M. (eds.): "Fighting for Political Freedom: Comparative Studies of the Legal Complex and Political Liberalism", Oxford, Hart Publishing, 2007.
- HAND, K.: "Using a Law for Righteous Purpose: The Sun Zhigang Incident and Evolving Forms of Citizen's Action in China", 45 *Colum. J. Transnat'l L.* 114, (2006).
- HANDLER, J.F., HOLLINGSWORTH, E.J. e ERLANGER H.S.: "Lawyers and the Pursuit of Legal Rights", New York, Academic Press, 1978.
- "Hao Jinsong's Long Arm of Litigation", in *China Daily*, 2007-01-31, consultabile online all'indirizzo: [http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2007-01/31/content\\_796930.htm](http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2007-01/31/content_796930.htm) (visto l'ultima volta il 5/03/2011).
- HARDING, A. J.: "Public Duties and Public Law", Oxford, Clarendon Pressi, 1989.
- HARDING, A. J.: "Public Interest Groups, Public Interest Law and Development in Malaysia", *Third World Legal Studies* 1992: 79-98, 1992.
- HARLOW, C. e RAWLINGS, R.: "Pressure through Law", London; New York: Routledge, 1992.
- HARVARD LAW REVIEW ASSOCIATION, "Adopting and Adapting: Clinical Legal Education and Access to Justice in China", 120 *HVLR* 2134, June 2007.
- HAZEL, G. "Paths to Justice: What People do and Think About Going to Law", Oxford, Hart Publishing, 1999.
- HE XIN e SU YANG: "Do have come out ahead in Shanghai Courts?" Paper presentato alla conferenza su "China's Judicial Landscapes, New Empirical Studies", tenutasi a Pechino, presso la China-EU School of Law (CESL), dal 31 Ottobre al 1 Novembre 2010.
- HE XIN e SU YANG: "Streets as Courtroom: State Accomodation of Labor Protests in South China", *Law & Society Review*, Vol. 44, No. 1, 2010, e disponibile su [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1447131](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1447131) (visto l'ultima volta il 24/11/2010).
- HE XIN: "The Judiciary Pushes Back: Law, Power and Politics in Chinese Courts", in PEERENBOOM, R. (eds): "Judicial Independence in China: Lessons for Global Rule of Law Promotion", New York, Cambridge University Press, 2010.
- HELD, V.: "The Public Interest and Individual Interests", New York, Basic Books, 1970.
- HENDERSON, K.: "The Rule of Law and Judicial Corruption in China: Half-way over the Great Wall", in "Transparency International, Global Cor-

- ruption Report 2007: Corruption and Judicial System”, Cambridge, Cambridge University Press, April 2007.
- HENSLER, D.R. ET AL.: “Class Action Dilemmas. Pursuing Public Goals for Private Gain”, Executive Summary, Class Action Dilemmas, Santa Monica, Rand Institute for Civil Justice, 1999 disponibile su [http://www.rand.org/pubs/monograph\\_reports/MR969/](http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR969/) (visto l'ultima volta il 21/05/09).
- HERSHKOFF, H. e MCCUTCHEON A.: “Public Interest Litigation: An International Perspective”, in THE FORD FOUNDATION: “Many Roads to Justice: the Law-related Work of Ford Foundation Grantees Around the World”, Mary McClymont & Stephen Golub eds, 2000.
- HERSHKOFF, H.: “Public Interest Litigation: Selected Issues and Examples”, su <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/PublicInterestLitigation.doc>.
- HIERLMEIER, J.L.: ““The Public Interest”: Can It Provide Guidance for the ERCB and NRCB?”, 18 J. Env. L. & Prac. 279, August 2008, pp. 279-310.
- HILL, M. e MONTAG, W. (eds): “Masses, Classes and the Public Sphere”, London-New York, Verso, 2000.
- HO, S.P.S. - LIN G.C.S.: “Emerging Land Markets in Rural and Urban China: Policies and Practices”, The China Quarterly 175, September 2003.
- HOPKINS, M.M.: “Olympic Ideal Deemolished: How Forced Evictions in China Related to the 2008 Olympic Games Are Violating International Law”, 29 Hous. J. Int'l L. 155, Fall 2006.
- HOSSAIN, S., MALIK, S. e MUSA B. (eds.): “Public Interest Litigation in South Asia: Rights in Search of Remedies”, Dhaka, University Press, 1997.
- HUANG JINRONG: “Pursuing Public Interest Through Legal Aid: An Observation on Law Advocacy Movement in China”, paper presentato alla “International Conference on the Protection and Promotion of Human Rights Through Provision of Legal Services: Best Practice from Africa, Asia and Eastern Europe”, tenutasi a Kiev (Ucraina), il 26-30 marzo 2007 (non pubblicata).
- HUANG, P.C.: “Code, Custom and Legal Practice in China”, Stanford, Stanford University Press, 2001.
- HUANG, P.C.: “Public Sphere/Civil Society in China ? The Third Realm between State and Society”, in Modern China, Vol. 19, N. 2, April 1993, pp. 215-240.
- HUMAN RIGHTS WATCH: ““A Great Danger for Lawyers” New Regulatory Curbs on Lawyers Representing Protesters”, v. 18 n° 15 (c), Dec. 2006, disponibile su <http://www.hrw.org/reports/2006/china1206/china1206webw-cover.pdf> (visto l'ultima volta il 22/05/09).
- HUMAN RIGHTS WATCH: ““Walking on Thin Ice”. Control, Intimidation and Harassment of Lawyers in China”, New York, Human Rights Watch, 2008.
- HURST, W.: “The Chinese Worker After Socialism”, New York, Cambridge University Press, 2009.
- JACOBS, A. e ANSFIELD, J.: “Well-Oiled Security Apparatus in China Stifles Calls for Change”, in New York Times, February 28, 2001, disponibile

- all'indirizzo [http://www.nytimes.com/2011/03/01/world/asia/01china.html?\\_r=2&emc=tnt&tntemail=y](http://www.nytimes.com/2011/03/01/world/asia/01china.html?_r=2&emc=tnt&tntemail=y) (visto l'ultima volta il 1/03/2011)
- JAFFE, L.L.: "The Citizen as Litigant in Public Actions: The Non-Hohfeldian or Ideological Plaintiff", 116 U. Pa. L. Rev. 1033, April 1968.
- JAMES, W.B.: "Expanding the Gap: How the Rural Property System Exacerbates China's Urban-Rural Gap", 20 Colum. J. Asian L. 451, Spring 2007.
- JIA HEPENG: "On the Right Track", China Daily, 2007-01-31, consultabile online all'indirizzo: [http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2007-01/31/content\\_796932.htm](http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2007-01/31/content_796932.htm) (visto l'ultima volta il 5/03/2011)
- JOHNSON, I.: "Class Action Suits Let the Aggrieved in China Appeal for Rule of Law", Wall Street Journal, March 25, 1999, A1.
- JOLOWICZ, J.A.: "Protection of Diffuse, Fragmented and Collective Interests", Part II in "On Civil Procedure", Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- JONES, P. e STOKKE, K. (eds.): "Democratising Development: The Politics of Socio-Economic Rights in South Africa", Leiden, Martinus Nijhoff Publisher, 2005
- JORDAN, B.: "The Common Good", Oxford, Blackwell, 1989.
- KAUFMAN, D.A.: "Pro Bono: The Evolution of A Professional Ethos", 10 PBI Exchange 3, 1992.
- KELLOG, T.E.: "Courageous Explorers"? Education Litigation and Judicial Innovation in China", 20 Harv. Hum. Rts. J. 141, 2007.
- KELLOG, T.E.: "The Death of Constitutional Litigation in China?", China Brief, Vo. 9, Issue 7, April 2, 2009.
- KEY, V.O.: "Politics, Parties and Pressure Groups", New York, Cromwell, 1942.
- KING CHI-CHAN, C. e PUN NGAI: "The Making of a New Working Class? A Study of Collective Actions of Migrant Workers in South China", The China Quarterly 198, June 2009.
- KOO LI-HSIUNG, W. e WANG, L.: "Taiwan's Road to Rights Defence", in MOSHER, S. e POON, P. (eds.): "A Sword and A Shield. China's Human Rights Lawyers", Hong Kong, China Human Rights Lawyers Concern Group, 2009.
- KRISHNAN, J.: "Cause lawyering and transgression dans un pays en développement: le cas de l'Inde", Droit et société 2003/3, n. 55.
- KUAN-LING SHEN: "Multi-Party Proceedings in Taiwan: Representatives and Group Action", paper presentato al Convegno su "The Globalization of Class Action", Oxford, 13-14 Dicembre 2007, e disponibile su <http://www.law.stanford.edu/calendar/details/1066/>
- KUILWIJK, K.J.: "The European Court of Justice and the Gatt dilemma: Public Interest Versus Individual Rights?", Beuningen: Nexed editions, 1996.
- LAN TIAN: "Death Sentence for "White House Boss", China Daily, 09/02/2010, consultabile online all'indirizzo: [http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-02/09/content\\_9447216.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-02/09/content_9447216.htm) (visto l'ultima volta il 13/05/2011).
- LAWYER'S COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS: "Lawyers in China: Obstacle to Independence and the Defence of Rights", New York, Lawyers Committee for Human Rights, 1998.

- LEE, C.K.: "From the specter of Mao to the spirit of the law: Labor insurgency in China." *Theory and Society* 31 (2), 2002.
- LEV, D.: "Between State and Society: Professional Lawyers and Reform in Indonesia", in LEV, D.: "Legal Evolution and Political Authority in Indonesia", The Hague, Kluwer Law International, 2000.
- LEWIN, L.: "Self interest and public interest in Western politics", Oxford, Oxford University Press, 1991.
- LI FAN: "The Question of Interests in the Chinese Policy Making Process", *The China Quarterly* n° 109, March 1987.
- LI JR: "Where Are There More Laws? When Do They Matter? Using Game Theory to Compare Laws, Power Distribution and Legal Environments in the United States and China", 16 *Pac. Rim L. & Pol'y J.* 335, 2007.
- LI LI: "Come See, Come Sue. "Legal Warrior" Hao Jinsong Tries to Show People How to Make Life Better by Challenging Authority Through the Law", *Beijing Review*, 2006-12-20, di cui è disponibile una copia elettronica all'indirizzo: [http://www.bjreview.com.cn/nation/txt/2006-12/20/content\\_51375.htm](http://www.bjreview.com.cn/nation/txt/2006-12/20/content_51375.htm) (visto l'ultima volta il 5/03/2011)
- LI YUWEN: "Court Reforms in China: Problems, Progress and Prospects", in CHEN JIANFU, LI YUWEN e OTTO J.M.: "Implementation of Law in the Public Republic of China", The Hague, Kluwer Law International, 2002.
- LI YUWEN: "NGOs in China and Europe. Comparison and Contrasts", Farnham, Ashgate, 2011.
- LI, V. H.: "Law Without Lawyers: A Comparative View of Law in China", Stanford, Stanford University Press, 1978.
- LIEBMAN, B.L. e WU, T.: "China's Network Justice", 8 *Chi. J. Int'l L.* 257, 2007.
- LIEBMAN, B.L.: "China's Court: Restricted Reform", 21 *Colum. J. Asian L.* 1, 2007.
- LIEBMAN, B.L.: "Class Action Litigation in China", 111 *Harv. L. Rev.* 1523, 1998.
- LIEBMAN, B.L.: "Innovation Through Intimidation: An Empirical Account of Defamation Litigation in China", 47 *Harv. Int'l L. J.* 33 (2006)
- LIEBMAN, B.L.: "Lawyers, Legal Aid and Legitimacy in China", in ALFORD, W.P. (ed): "Raising the Bar: The Emerging Legal Profession in East Asia", Cambridge, Harvard University Press, 2007.
- LIEBMAN, B.L.: "Legal Aid and Public Interest Law in China", 34 *Tex. Int'l L. J.* 211, Spring 1999.
- LIEBMAN, B.L.: "Watchdog or Demagogue? The Media in the Chinese Legal System", *Columbia Law Review*, vol. 105 Issue 1 (January 2005).
- LIEBMAN, B.L.: "Prepared Statement at Roundtable on Access to Justice in China" (July 12, 2004), disponibile all'indirizzo: <http://www.cecc.gov/pages/roundtables/071204/liebman.php> (visto l'ultima volta il 3/12/2010).
- LIN, C.X.: "A Quiet Revolution: An Overview of China's Judicial Reform", 4 *Asian-Pac. L. & Pol'y J.* 255 (2003).
- LIU TITI, "Transmission of Public Interest Law: a Chinese Case Study", 13 *UCLA J. Int'l L. & Foreign Aff.* 263 (2008).

- LIVELY, J. e REEVE A.: "Modern Political Theory from Hobbes to Marx : Key Debates", New York, Routledge, 1989.
- LOPEZ, G.P.: "Rebellious Lawyering: One Chicano's Vision of Progressive Law Practice", Boulder, Co., Westview Press, 1992.
- LOWI, T.J.: "The End of Liberalism: the Second Republic of the United States", New York, London, Norton, 1979.
- LOWI, T.: "The Public Philosophy: Interest - Group Liberalism", American Political Science Review, 61 (March 1967), 5-24.
- LU YIYI: "New Breed of Activist is Changing China", International Herald Tribune, 2006-03-30
- LU YIYI: "Public Interest and Political Activism in China", International Centre for Human Rights and Democratic Development, 2008, in [http://www.dd-rd.ca/site/\\_PDF/publications/demDev/Litigations%20China%204.pdf](http://www.dd-rd.ca/site/_PDF/publications/demDev/Litigations%20China%204.pdf) (visto l'ultima volta il 2/04/2010).
- LUBMAN, S.B.: "A Step Forward: New Law Expands Government Liability", in The Wall Street Journal, January 13, 2011.
- LUBMAN, S.B.: "Bird in a Cage. Legal Reform in China after Mao", Stanford, Stanford University Press, 1999.
- LUBMAN, S.B.: "Deepening Shadows Over Chinese Law", in The Wall Street Journal, February 25, 2011.
- LUBMAN, S.B.: "Failure in Enforcing China's Green Legislation", in The Wall Street Journal, Dec. 7, 2010.
- MACDONALD, R.: "Safety, Security and Accessible Justice. Participatory Approach to Law and Justice Reform in Papua Nuova Guinea", Honolulu, East-West Center, 2008, disponibile su <http://www.eastwestcenter.org/fileadmin/stored/pdfs/pip003.pdf> (visto l'ultima volta il 22/05/09).
- MADSEN, R.: "The Public Sphere, Civil Society, and Moral Community: A Research Agenda for Contemporary China Studies", in Modern China, Vol. 19, N. 2, April 1993, pp. 183-198.
- MAHAJAN, G. e REIFELD, H. (eds): "The Public and the Private: Issues of Democratic Citizenship", New Delhi, Sage Publications, 2003.
- MAO LING: "Clinical Legal Education and the Reform of the Higher Legal Education System in China", 30 Fordham Int'l L. J. 421, January 2007.
- MAPPA, S. (dir.): "Essai historique sur l'intérêt général: Europe, Islam, Afrique coloniale", Paris, ED. Karthala, 1997.
- MARKOVITS, I.: "Socialist vs. Burgeois Rights - An East-West Germany Comparison", 45 University of Chicago Law Review 612 (1978).
- MARTIN, B.: "In the Public Interest? Privatization and the Public Interest Sector Reform", London, Zed in association with Public services international, 1993.
- MASSEI, M.A.: "Interesse pubblico e responsabilità sociale: regolatori del comportamento aziendale", Milano, Egea, 1992.
- MATHEW, P.D.: "Public Interest Litigation", New Delhi, Indian Social Institute, 1997.
- MCCUTCHEON, A.: "Contributing to Legal Reform in China", in THE FORD FOUNDATION: "Many Roads to Justice: the Law-related Work of Ford

- Foundation Grantees Around the World”, Mary McClymont & Stephen Golub eds, 2000
- MCFARLAND, A.: “Common cause: lobbying in the public interest”, Chatham, NJ, Chatham House, 1984.
- MCQUAIL, D.: “Media Performance: Mass Communication and the Public Interest”, London, Sage, 1992.
- MENSKI, W.: “Comparative law in a global context: the legal systems of Asia and Africa”, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- MEYERSON, M. e BANFIELD, E.C.: “Politics, planning, and the public interest: the case of public housing in Chicago”, Banfield. – Glencoe Free press, 1955.
- MICHELSON, E.: “Lawyers, Political Embeddedness and Institutional Continuity in China’s Transition from Socialism”, *American Journal of Sociology*, vol. 113, Issue 2 (2007).
- MICHELSON, E.: “The Practice of Law as an Obstacle to Justice: Chinese Lawyers at Work”, *Law & Society Review*, vol. 40 Issue 1 (2006).
- MICHELSON, E.: “Hooked, Unhooked, Still Hooked: Lawyers, Political Embeddedness and Institutional Continuity in China’s Transition from Socialism”, 9 May 2006, disponibile all’indirizzo: <http://www.polsi.indiana.edu/china/papers/michelson.pdf> (visitato l’ultima volta il 10/02/2011)
- MICKLITZ, H.W. e REICH N. (eds.): “Public interest litigation before European Courts”, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1996.
- MILLER, D.: “Principle of Social Justice”, Cambridge, Harvard University Press, 2003.
- MINOW, M.: “Instituting Universal Human Rights Law: The Invention of Tradition in the Twentieth Century”, in SARAT, A, GARTH, B. e KAGAN, R. (eds.): “Looking Back at Law’s Century”, Ithaca, New York, Cornell University Press, 2002.
- MINZNER, C.F.: “Xinfang: An Alternative to Formal Chinese Legal Institution”, 42 *Stan. J. Int’l L.* 103, 2006.
- MOCCIA, L.: “Profili emergenti del sistema giuridico cinese” Roma, Philos, 1999.
- MOHAPATRA, A.R.: “Public Interest Litigation and Human Rights in India”, New Delhi, Radha Publications, 2003.
- MOONEY, P.: “Legal Activist Fosters Public Interest in China Courts”, in *The National*, Sept. 30, 2008, consultabile online all’indirizzo: <http://www.thenational.ae/news/worldwide/asia-pacific/legal-activist-fosters-public-interest-in-china-courts> (visto l’ultima volta il 5/03/2011)
- MOSHER, S. e POON, P. (eds): “A Sword and A Shield. China’s Human Rights Lawyers”, Hong Kong, China Human Rights Lawyers Concern Group, 2009.
- MOSHER, S.: “Background to the Beijing Lawyers Association Election Controversy”, in MOSHER, S. e POON, P. (eds): “A Sword and A Shield. China’s Human Rights Lawyers”, KONG KONG, *China human rights lawyers concern group*, 2009.
- MUNRO, D.T.: “The Concept of “Interest” in Chinese Thought”, *Journal of the History of Ideas*, Vol. 14, N. 2 (Apr.-Jun, 1980).

- NATHAN, A.: "China and International Human Rights Regime", in ELIZABETH ECONOMY e MICHAEL OKSEMBERG (eds.), "China Joins the World: Progress and Prospects", New York, Council on Foreign Relations Press, 1999.
- NEGRO, G.: "Il popolo della rete" e la vicenda della Diga verde", in CAVALLIERI, R. e FRANCESCHINI, I.: "Germogli di Società Civile in Cina", Milano, Francesco Brioschi Editore, 2010.
- NEIER, A.: "Only Judgment: The Limit of Litigation in Social Change", Middletown, Connecticut, Wesleyan University Press, 1982.
- NELSON, R.L., TRUBEK D.M. e SOLOMON R.L.: "Lawyers' Ideals/Lawyers' Practice: Transformations in the American Legal Profession", Ithaca - New York, Cornell University Press, 1992.
- NICCOLINI, G.: "Interessi pubblici e interessi privati nella estinzione delle società", Milano, Giuffrè, 1990.
- O'BRIEN, K. e LI LIANJIANG : "Rightful Resistance in Rural China", Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- O'BRIEN, K. E LI LIANJIANG: "Suing the Local State: Administrative Litigation in Rural China", in N.J. DIAMANT, S.B. LUBMAN e K.J. O'BRIEN, "Engaging the Law in China. State, Society and Possibility for Justice", Stanford, Stanford University Press, 2005.
- ONG YEW-KIM: "What is the Role of China's Lawyers?", in MOSHER, S. e POON, P. (eds.): "A Sword and A Shield. China's Human Rights Lawyers", Hong Kong, China Human Rights Lawyers Concern Group, 2009.
- ORUSA, L.: "Beni di interesse pubblico", Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1988.
- PACE, N.: "Class Actions in the United States of America: an Overview of the Process and the Empirical Literature", paper presentato al Convegno su "The Globalization of Class Action", Oxford, 13-14 Dicembre 2007, e disponibile su <http://www.law.stanford.edu/calendar/details/1066/>
- PAL, L.A. e MAXWELL J.: "Assessing the Public Interest in the 21st Century: A Framework", Canadian Policy Research Networks, January 2004, disponibile su: [http://www.cprn.org/documents/25967\\_en.pdf](http://www.cprn.org/documents/25967_en.pdf).
- PALMA, G.: "Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà", Napoli, Jovene, 1971.
- PALMER, M. e XI CHAO: "Collective and Representative Actions in China", paper presentato al Convegno su "The Globalization of Class Action", Oxford, 13-14 Dicembre 2007, e disponibile su <http://www.law.stanford.edu/calendar/details/1066/>
- PEARCE, R.G. e LEVIN S.J.: "Rethinking the Legal Reform Agenda: Will Raising the Standard for Bar Admission Promote or Undermine Democracy, Human Rights, and Rule of Law?", 77 Fordham L. Rev. 1635 (2009).
- PEERENBOOM, R. (ed.): "Judicial Independence in China: Lessons for Global Rule of Law Promotion", New York, Cambridge University Press, 2010.
- PEERENBOOM, R.P.: "The Social Foundations of China's Living Constitution", copia elettronica disponibile su <http://ssrn.com/abstract=1542463> inviata il 26/01/2010.

- PEERENBOOM, R.P.: "Introduction" in PEERENBOOM, R.P. (ed.): "Judicial Independence in China: Lessons for Global Rule of Law Promotion", Cambridge, Cambridge University Press, 2010; copia elettronica disponibile su <http://ssrn.com/abstract=1543003>, inviata il 26/01/2010.
- PEERENBOOM, R.P.: "Between Global Norms and Domestic Realities: Judicial Reforms in China", copia elettronica disponibile su <http://ssrn.com/abstract=1401232>, inviata il 09/05/09.
- PEERENBOOM, R.P.: "Beyond Universalism and Relativism: the Evolving Debate about "Values in Asia"", 14 *Ind. Int'l & Comp. L. Rev.* 1, 2003.
- PEERENBOOM, R.P.: "China's Long March Toward the Rule of Law", Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- PEERENBOOM, R.P.: "Law and Development of Constitutional Democracy in China: Problem or Paradigm", 19 *Colum. J. Asian L.* 185, 2005.
- PEERENBOOM, R.P.: "Rights, Interests, and the Interests in Rights in China", 31 *Stan. J. Int'l. L.* 359, Summer 1995.
- PEERENBOOM, R.P.: "Economic Development and the Development of the Legal Profession in China" (February 13, 2009), disponibile su SSRN all'indirizzo: <http://ssrn.com/abstract=1342287> (visto l'ultima volta il 18 febbraio 2011).
- PEERENBOOM, R.P.: "Searching for Political Liberalism in All the Wrong Places: The Legal Profession in China as the Leading Edge of Political Reform?" (September 8, 2008), La Trobe Law School Legal Studies Research Paper No. 2008/7, disponibile su SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1265080> (visto l'ultima volta il 18 febbraio 2011).
- PERRY, E. e GOLDMAN, M.: "Grassroots Political Reform in Contemporary China", Cambridge MA, Harvard University Press, 2007.
- PERRY, E.: "Casting a Chinese "Democracy" Movement: The Roles of Students, Workers and Entrepreneurs", in ELIZABETH J. PERRY and JEFFREY WASSERSTROM (eds), "Popular Protest and Political Culture in Modern China", Boulder : Westview Press, 1994.
- PHAN, P.N.: "Enriching the Land or the Political Elite? Lessons from China on Democratization of the Urban Renewal Process", 14 *Pac. Rim L. & Pol'y J.* 607, June 2005.
- PHAN, P.N.: "Clinical Legal Education in China: In Pursuit of a Culture of Law and a Mission of Social Justice", 8 *Yale Hum. Rts. & Dev. L. J.* 117, 2005.
- PILS, E.: "Asking the Tiger for His Skin: Rights Activism in China", 30 *Fordham Int'l L. J.* 1209, April 2007.
- PILS, E.: "Land Disputes, Rights Assertion, and Social Unrest in China: A Case from Sichuan", 19 *Colum. J. Asian L.* 235, 2005.
- PLASKET, C.: "Representative Standing in South African Law", paper presentato al Convegno su "The Globalization of Class Action", Oxford, 13-14 Dicembre 2007, e disponibile su <http://www.law.stanford.edu/calendar/details/1066/>
- PONTICELLI, P.G.: "Intorno ai rapporti fra tutela del possesso e interesse pubblico", Milano, Giuffrè, 1968.

- POUND, R.: "An Introduction to the Philosophy of Law", New Brunswick, Transaction publisher, 1999.
- POUND, R.: "Social control through law", New Brunswick ; London , Transaction publishers, 1997
- PUGLIATTI, S.: "Interesse pubblico e interesse privato nel libro delle obbligazioni", Roma, 1942.
- RABIN, R.L.: "Lawyers for Social Change: Perspective on Public Interest Law", 28 Stanford Law Review 210, 1976.
- RADZINOWICZ, L.: "The Clash between Private Initiative and Public Interest in the Enforcement of the Law", London, Stevens & Sons 1956 (stampa 1987).
- RANKIN, M.: "Some Observations on a Chinese Public Sphere", in Modern China, Vol. 19, N. 2, April 1993.
- RAUGEON, F.: "L'ideologie de l'intérêt", Paris, Economica, 1986.
- RAZZAQUE, J.: "Public Interest Environmental Litigation in India, Pakistan and Bangladesh", The Hague-London, Kluwer Law International, 2004.
- REKOSH E., BUCHKO K.A. e TERZIEVA VESSELA (eds): "Pursuing the Public Interest: A Handbook for Legal Professionals and Activists", Columbia University School of Law, 2001.
- REKOSH, E.: "Constructing Public Interest Law: Transnational Collaboration and Exchange in Central and Eastern Europe", 13 UCLA J. Int'l L. & Foreign Aff. 55 (2008).
- REKOSH, E.: "Who Defines the Public Interest? Public Interest Law Strategies in Central and Eastern Europe", PILI papers n°1, July 2005, disponibile su [http://www.pili.org/dmdocuments/pilli\\_papers\\_july\\_2005.pdf](http://www.pili.org/dmdocuments/pilli_papers_july_2005.pdf) (visto l'ultima volta il 21/05/09).
- RHODE, D.: "Pro Bono in Principle and in Practice", 53 J. Legal Educ. 413, 2003.
- ROBINSON, D. e DUNKLEY, J. (eds): "Public Interest Perspective in Environmental Law", London, Wiley Chancery, 1995.
- ROSATO-STEVENS, M.: "Peasant Land Tenure Security in China's Transitional Economy", 26 B. U. Int'l L. J. 97, Spring 2008.
- ROSENBERG, G.N.: "The Hollow Hope: Can Courts Bring about Social Change?", Chicago, University of Chicago, 1991.
- ROSENZWEIG, J.: "China's Battle over the Right to Criticize", Far Eastern Economic Review, May 2009, disponibile su <http://www.feer.com/essays/2009/may/chinas-battle-over-the-right-to-criticize> (visto l'ultima volta il 22/05/09).
- ROWE, W.T.: "The Problem of Civil Society in Late Imperial China", in Modern China, Vol. 19, N. 2, April 1993, pp. 139-157.
- ROWE, W.T.: "The Public Sphere in Modern China", in Modern China, Vol. 16, N. 3, Jul. 1990.
- RUNCIMAN, W.G. e SEN, A.K.: "Games, Justice, and the General Will", Mind DXXIV (296): 554-562, 1965.
- SABATTINI, M. e SANTANGELO, P.: "Storia della Cina. Dalle origini alla fondazione della Repubblica", Roma, Laterza, 1986.

- SABEL C.F. e SIMON W.H.: "Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds", 117 Harv. L. Rev. 1015 (2004).
- SARAT A. e SCHEINGOLD S. (eds): "Cause Lawyering and State in a Global Era", Oxford, Oxford University Press, 2001.
- SARAT A. e SCHEINGOLD S. (eds): "Cause Lawyering, Political Commitments and Professional Responsibilities", Oxford, Oxford University Press, 1998.
- SARAT A. e SCHEINGOLD S. (eds): "The Cultural lives of Cause Lawyers", Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
- SARAT A. e SCHEINGOLD S. (eds): "Something to Believe in: Politics, Professionalism, and Cause", Stanford, Stanford University Press, 2005.
- SARAT A. e SCHEINGOLD S. (eds): "The World Case Lawyers Make. Structure and Agency in Legal Practice", Stanford, Stanford University Press, 2005.
- SCHEINGOLD, S.: "The Politics of Rights: Lawyers, Public Policy and Political Change", London, New Haven, 1974.
- SCHUBERT, G.: "The public interest: a critique of the theory of a political concept", Glencoe, Ill., Free Press, 1960.
- SCHUCK, P.H.: "Public Law Litigation and Social Reform", 102 Yale L. J. 1763, 1769 (1993.)
- SCHUCK, P.H.: "Tort law and the public interest: competition, innovation, and consumer welfare", New York, London, W. W. Norton, 1991.
- SCHUCK, P.H.: "Tort Law and the Public Interest: competition, innovation and consumer welfare", New York-London, 1981.
- SHAMBAUGH, D.: "China's Communist Party: Atrophy and Adaptation", Washington, Woodrow Wilson Center Press, 2008.
- SHAPIRO, D.L.: "Class Action: The Class as Party and Client", 73 Notre Dame L. Rev. 913, 1998.
- SHELTON, D.: "The Participation of Nongovernmental Organizations in International Judicial Proceedings", 88 American Journal of International Law, October 1994.
- SILVER, H.: "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms", International Labour Review vol. 133, 1994/5-6, disponibile su [http://www.socialinclusion.org/np/index/files/Social\\_Exclusion\\_and\\_Solidarity\\_by\\_Hilary\\_SILVER.pdf](http://www.socialinclusion.org/np/index/files/Social_Exclusion_and_Solidarity_by_Hilary_SILVER.pdf) (visto l'ultima volta il 21/05/09).
- SILVESTRI, E.: "Consumers' Collective Actions: An Update on Italian Draft Legislation", paper presentato al Convegno su "The Globalization of Class Action", Oxford, 13-14 Dicembre 2007, e disponibile su <http://www.law.stanford.edu/calendar/details/1066/> (visto l'ultima volta il 21/05/09).
- SILVESTRI, E.: "The Globalization of Class Action: Italian Report", paper presentato al Convegno su "The Globalization of Class Action", Oxford, 13-14 Dicembre 2007, e disponibile su <http://www.law.stanford.edu/calendar/details/1066/> (visto l'ultima volta il 21/05/09).
- SIMON, K.W. e 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), disponibile su <http://ssrn.com/abstract=1581687> (visto l'ultima volta il 13/03/2011).
- SIMON, K.W.: "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.
- SIMON, K.W.: "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).
- SIMON, KARLA W.: "The Regulation of Civil Society Organizations in China", *International Journal of Civil Society Law*, Vol. 9, 2011, disponibile su [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1781075##](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1781075##) (visto l'ultima volta il 13/03/2011).
- SINNAR, S.: "Access to Justice", disponibile su <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/index.htm> (visto l'ultima volta il 13/03/2011)..
- SMITH, G.B.: "Soviet Procuracy and the Supervision of Administration", *Alphen aan den Rijn, Sijthoff and Noordhoff*, 1978.
- SOKOL, D.D.: "The Way Forward or Just Stuck in the Same Place?", *Northwestern University Law Review*, vol. 104, 2010
- SORAUF, J.F.: "The Public Interest Reconsidered", (1957) 19 *J. Politics* 616.
- SPAGNOLO, V.: "Principio individualistico nel processo amministrativo e difesa dell'interesse pubblico", 1962.
- STADLER, A.: "A Test Case in Germany: 16000 Private Investors vs. Deutsche Telekom", *Era Forum*, 10: 37-50, 2009.
- STANCZYK, M.T.: "Enter teh Dragon's Lair: the New Socialism and Private Property Ownership in the People's Republic on China", 22 *St. John's J. Legal Comment*, Winter 2008.
- STUMPF, H.P.: "Law and Poverty: A Political Perspective", *Wisconsin Law Review* 701, 1968.
- SUGAWARA IKUO: "The Current Situation of Class Action in Japan", paper presentato al Convegno su "The Globalization of Class Action", Oxford, 13-14 Dicembre 2007, e disponibile su <http://www.law.stanford.edu/calendar/details/1066/> (visto l'ultima volta il 13/03/2011).
- SVENSSON, M.: "Debating Human Rights in China: A Conceptual and Political History", Lanham, MD and Oxford, Rowman and Littlefield, 2002.
- Symposium: "Human Rights in Theory and Practice: A Time of Change and Development in Central and Eastern Europe", 8 *Conn. J. Int'l L.* 490, 1993.
- TAYLOR, W.L.: "Brown, Equal Protection and teh Isolation of the Poor", 95 *Yale L. J.* 1700, 1986.
- TERZIEVA V.: "Access to Justice in Central and Eastern Europe: Comparative Report", in "Country Reports: Access to Justice in Central and Eastern Europe", PILI, Summer 2002, disponibile su [http://www.pili.org/dmdocuments/CR\\_ComparativeReport.pdf](http://www.pili.org/dmdocuments/CR_ComparativeReport.pdf) (visto l'ultima volta il 21/05/09).
- TEWARI, O.P.: "Public Interest Litigation: Legal Aids and Para Legal Services", Faridabad, Allahabad Law Agency, 2002.
- THE FORD FOUNDATION: "Many Roads to Justice: the Law-related Work

- of Ford Foundation Grantees Around the World”, Mary McClymont & Stephen Golub eds, 2000.
- TILLMAN, H.C.: “Ch’eng Liang on Public Interest and the Law”, Honolulu, University of Hawaii Press, 1994.
- TIMOTEO, M.: “La difesa di marchi e brevetti in Cina. Percorsi normativi in un sistema in transizione”, Torino, Giappichelli, 2010.
- TIMOTEO, M.: “Le controversie fuori dalle corti: il caso cinese”, in VARANO, V.: “L'altra giustizia”, Milano, Giuffrè, 2007.
- TRUBEK, D.M. e GALANTER M.: “Scholars in Self-Estangement: Some Reflections on the Crisis of Law and Development Studies in the United States”, 1974 *Wis. L. Rev.* 1062.
- TRUBEK, D.M. e SANTOS A. (eds.): “The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal”, Cambridge, Cambridge University Press, 2006
- TRUBEK, D.M.: “Toward a Social Theory of Law: an Essay on the Study of Law and Development”, 82 *Yale L. J.* 1 (1972).
- TRUBEK, L.G.: “Crossing Boundaries: Legal Education and the Challenge of the “New Public Interest Law”, 2005 *Wis. L. Rev.* 455.
- TRUBEK, L.G.: “Old Wine in New Bottles: Public Interest Lawyering in an Era of Privatization”, 28 *Fordham UrbanLaw Journal* 1739, June 2001.
- TUSHNET, M.V.: “Making Civil Rights Law: Thurgood Marshall and the Supreme Court, 1936-1961”, New York, Oxford University Press, 1994.
- UPHAM, F.K.: “Law and Social Change in Postwar Japan”, Cambridge, Harvard University Press, 1987.
- UPHAM, F.K.: “Who Will Find the Defendand If He Stays With His Sheep? Justice in Rural China”, 114 *Yale L. J.* 1675, 2005.
- VAN ROOJI, B. e LO, C.W.H.: “Fragile Convergence: Understanding Variation in the Enforcement of China’s Industrial Pollution Law”, *Law & Policy*, Vol. 32, n. 1, January 2010.
- VAN ROOJI, B.: “Land and Pollution Regulation in China: Law-making, Compliance, Enforcement; Theory and Cases”, Leiden, Leiden University Press, 2006.
- VAN ROOJI, B.: “The People Vs. Pollution: Understanding Citizen Action Against Pollution in China”, *Journal of Contemporary China*, Vol. 19, Issue 63, January 2010.
- VIEIRA, O.V.: “Public Interest Law: A Brazilian Perspective”, *UCLA J. Int’l L. & Foreign Aff.* 219, (2008).
- VIRGA, P.: “Beni pubblici e di interesse pubblico”, Palermo, Ediz. Universitarie, 1962.
- WAKEMAN, F. jr.: “Boundaries of the Public Sphere in Ming and Qing China”, *Daedalus*, Vol. 127, 1998, pp. 191 – 220.
- WAKEMAN, F. jr.: “The Civil Society and Public Sphere Debate: Western Reflections on Chinese Political Culture”, in *Modern China*, Vol. 19, N. 2, April 1993, pp. 153-182.
- WALTER, G.: “Mass Tort Litigation in Germany and Switzerland”, *Duke Journal of Comparative & International Law*, vol. 11:369, 2001.
- WANG CANFA: “Chinese Environmental Law Enforcement: Current Defi-

- ciencies and Suggested Reforms”, Vermont Journal of Environmental Law, vol. 8 (2006-2007).
- WANG CHAOHUA (ed.): “One China, Many Paths”, London-New York, Verso, 2005
- WANG CHENGUANG: “Law-making functions of the Chinese Courts: Judicial Activism in a Country of Rapid Social Changes”, *Front. Law China* (2006) 3.
- WANG JIANGYU: “China and the Universal Human Rights Standards”, 29 *Syr. J. Int.l L. & Comm.* 135 (2001-2002).
- WANG JIN: “China’s Green Laws Are Useless”, *China Dialogue*, sept. 23, 2010, consultabile all’indirizzo <http://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/3831—China-s-green-laws-are-useless->
- WANG ZHENYANG: “The legal mechanism of Protecting Public Interest in Chinese Contract Law: in the period since 1981”, Research paper (LL.M.)-Victoria University of Wellington, 2005.
- WANG, A.: “The Role of Law in Environmental Protection in China: Recent Developments”, 8 *Vt. J. Env't. L.* 195 (2006-2007).
- WANG, T.H.: “Trading the People’s Homes for the People’s Olympics: the Property Regime in China”, 15 *Pac. Rim L. & Pol’y J.* 599, 2006.
- WEI CHIEN-FENG: “A Comparison of the Professional Safety of Lawyers in Taiwan and China”, in MOSHER, S. e POON, P. (eds.): “A Sword and A Shield. China’s Human Rights Lawyers”, Hong Kong, China Human Rights Lawyers Concern Group, 2009.
- WEI DING: “The Reform of Grass Roots Tribunals and the Application of the Law in Rural China”, *China Perspective*, n. 61, 2005, di cui è disponibile copia elettronica all’indirizzo: <http://chinaperspectives.revues.org/527>.
- WEISBROD, B.A., HANDLER J.F. e KOMESAR N.K.: “Public Interest Law: An Economic and Institutional Analysis”, Berkeley, University of California Press, 1978.
- WEN XUEGUO, “Market Dominance by China’s Public Utility Enterprises”, 75 *Antitrust L. J.* 151 (2008).
- WILHELMSSON, T e HURRI S. (eds): “From Dissonance to Sense: Welfare State Expectations , Privatisation and Private Law”, Dartmouth, Aldershot, 1999.
- WILSON, H.T.: “Political Management: Redefining the Public Sphere, Berlin, New York, W. De Gruyter, 1985.
- WILSON, R. e RASMUSSEN J.: “Promoting Justice: A Practical Guide To Strategic Human Rights Lawyering, Intl. Hum. Rights L. Group, Washington D. C., 2001.
- WIRTH, D.: “Legitimacy, Accountability and Partnership: A Model for Advocacy on Third World Environmental Issues”, *Yale Law Journal* 100, 1991.
- WOLFF, H.J.: “Roman Law: An Historical Introduction”, Norman, University of Oklahoma Press, 1951.
- WOO, M.Y.K., DAY, C. e HUGENBERGER, J.: “Migrant Access to Civil Justice in Beijing”, *Loyola University Chicago Law Review*, Volume 4, Issue 2, 2007.

- WOO, M.Y.K. e GALLAGHER, M.E. (eds): "Chinese Justice. Civil Resolution in Contemporary China", Cambridge, Cambridge University Press, 2011.
- WOO, M.Y.K. e WANG YAXIN: "Civil Justice in China: An Empirical Study of Courts in Three Provinces", 53 *Am. J. Comp. L.* 911, 2005.
- WOODMAN, S.: "Bilateral Aid to Improve Human Rights, Donors – Need to Adopt a More Coherent and Thoughtful Strategy", 51 *China Perspectives* 28 (2004).
- YACKLE, L.W.: "Regulatory Rights: Supreme Court Activism, the Public Interest and the Making of Constitutional Law", Chicago-London, 2007.
- YAMAMOTO TADASHI: "Deciding the Public Good: Governance and Civil Society in Japan", Tokyo-New York, Japan Center for International Exchange, 1999.
- YANG DALI: "Remarking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China", Stanford, Stanford University Press, 2004.
- YAP, P.J. e LAU, H. (eds.): "Public Interest Litigation in Asia", New York, Routledge, 2011.
- YOUNG, N.: "How Much Inequality Can China Stand?, Special Report from Chian Development Brief, February 2007, disponibile su <http://www.chinadevelopmentbrief.com/node/1001>
- YU, H.: "Just Compensation: Ideal or Compromise? A Comparison of the Implementation of the Just Compensation Clause and Forced Urban Evictions in China and South Korea", 16 *Transnat'l L. & Contemp. Probs.* 189, Fall 2006.
- ZANDER, M.: "Lawyers and the public interest", London, Weidenfeld and Nicholson, 1968.
- ZHANG LIHONG: "The Latest Developments in the Codification of Chinese Civil Law", in *Tulane Law Review*, vol. 83, n. 4, March 2009.
- ZHANG TAISU: "The Xinfang Phenomenon: Why the Chinese Prefer Administrative Petitioning over Litigation", SSRN Working paper series, February 2008, disponibile su <http://papers.ssrn.com/sol3/results.cfm?RequestTimeout=50000000>, (visto l'ultima volta il 22/05/09).
- ZHANG XIAOBO: "Asymmetric Property Rights in China's Economic Growth", 33 *Wm. Mitchell L. Rev.* 567, 2007.
- ZHANG, XUDONG (ed.): "Whither China? Intellectual Politics in Contemporary China", Durham, London, Duke University Press, 2001.
- ZHANG, XUEHUA, ORTOLANO, L. e LÜ, ZHONGMEI: "Agency Empowerment Through the Administrative Litigation Law. Court Enforcement of Pollution Levies in Hubei Province", *The China Quarterly* 2010, n. 202 (June 2010)
- ZHENG, CHU: "Citizen Hao Verses the Tiger", *The Economic Observer*, 2008-06-27, consultabile online all'indirizzo: [http://eeo.com.cn/ens/biz\\_commentary/2008/06/27/104522.html](http://eeo.com.cn/ens/biz_commentary/2008/06/27/104522.html) (visto l'ultima volta il 5/03/2011)
- ZHU KELIANG, PROSTERMAN, R., YE JIANPING, RIEDINGER, J. e OUYANG YIWEN: "The Rural Land Question in China: Analysis and Recommendations Based on a Seventeen-Province Survey", 38 *N. Y. J. Int'l L. & Pol.* 761, Summer 2006.

*Bibliografia in lingua cinese:*

- “Anhui Fuyangshi boyou jingyi de “baigong” zhuren Zhang Zhi’an” (Il controverso signore della Casa Bianca di Fuyang, Anhui: Zhang Zhi’an), pubblicato su xinhuanet il 22 aprile 2008, e disponibile all’indirizzo: [http://www.sc.xinhuanet.com/content/2008-04/22/content\\_13048314.htm](http://www.sc.xinhuanet.com/content/2008-04/22/content_13048314.htm) (visto l’ultima volta il 13/05/2011).
- 安徽阜阳市颇有争议的“白宫”主人张治安。
- “Hao Jinsong zhi tiedao bu buzhang de gongkaixin” (Lettera aperta inviata da Hao Jinsong al Ministro delle ferrovie), Jiancha ribao, 8 gennaio 2007, di cui Hao Jinsong ha pubblicato una traduzione sul suo sito, all’indirizzo: <http://www.haojinsong.com/enxin.asp>.
- “郝劲松致铁道部部长的公开信”, 检察日报, 2007年1月8日.
- “Lüshi diwei yu lüshifa xiugai” (Lo status degli avvocati e l’emendamento della Legge sull’avvocatura), Lüshi wenzhai, n. 4, 2007.
- “律师地位与律师法修改”, 律师文摘, 2007年, 第 4 辑.
- “Lüshi weiquan anli xuan” (Selezione di casi per la protezione dei diritti degli avvocati), Changchun, Jilin renmin chubanshe, 2003.
- “律师维权案例选”, 长春, 吉林人民出版社, 2003年.
- “Mingye zhongyang: Jianyi jianchayuan jieru longduan anjian deng minshi gongyi susong” (Suggerimento per la partecipazione delle procure a casi di monopolio e altre azioni nel pubblico interesse civili), consultabile all’indirizzo: <http://www.competitionlaw.cn/show.aspx?id=4652&cid=14> (visto l’ultima volta il 7/04/2010).
- “民革中央: 建议检察院介入垄断案件等民事公益诉讼”.
- “Nanyang Fangcheng xian Gongshang suo zhuangmai guoyou zichang – Jinchayuan qi” (Il dipartimento per l’industria e il commercio di Fangcheng rivende beni di proprietà statale – La procura insorge), pubblicato su Baidu il 26 aprile 2008, e consultabile all’indirizzo: <http://tieba.baidu.com/f?kz=364051106> (visto l’ultima volta il 23/12/2010).
- “南阳方城县工商所转卖国有资产 - 检察院起”
- “Wang Hai xianxian” de minfa sikao – Lun xiaofeizhe quanyi baohu de chengfaxing peichangjin” (Analisi alla luce del diritto civile del “fenomeno Wang Hai” – Sui danni punitivi nella protezione dei diritti dei consumatori), pubblicato sul sito Findlaw.cn (找发往, Zhaofawang) il 5 giugno 2010 e consultabile all’indirizzo <http://china.findlaw.cn/info/xiaofeiquanyi/lunwen/119442.html> (visto l’ultima volta il 6/12/2010).
- ““王海现象”的民法思考 —论消费者权益保护中的惩罚性赔偿金”.
- BIANZHE AN (nota editoriale): “Hao Jinsong: ran falü kai kou shuo hua” (Hao Jinsong: lasciate che la legge apra la bocca e parli), Renmin ribao, 9 agosto 2006, di cui è disponibile una traduzione in inglese, dal titolo: “Hao Jinsong, Law and Justice”, sul sito di Hao Jinsong, all’indirizzo: <http://theory.people.com.cn/GB/49150/49153/4681365.html> (visto l’ultima volta il 5/03/2011).
- 编者按: “郝劲松: 让法律开口说话”, 人民日报, 2006年08月09日.
- BIANZHE AN: “Gongmin Hao Jinsong de lilian” (La forza del cittadino Hao Jinsong), Fazhi ribao, 9 maggio 2005.

- 编者按: 公民郝劲松的力量, 法制日报, 2005年05月09日.
- CAI HONG e LIANG YUAN: “Ye lun xingzheng gongyisong” (Ancora sulle azioni nel pubblico interesse amministrative), Faxue pinglun (shuangyuekan), n. 3 (n. tot. 113), 2002
- 蔡虹 – 梁远: “也论行政公益诉讼”, 法学评论(双月刊), 2002年第3期总113第期
- 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.
- 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 KE: “Lun woguo huanjing gongyi susong zhidu de jianquan he wan-shan” (Sul perfetto e rafforzato sistema delle azioni nel pubblico interesse ambientali nel nostro Paese), Keji xinxi, n. 19, 2009.
- 陈可: “论我国环境公益诉讼制度的健全和完善”, 科技信息, 2009年, 第19期
- CHEN LING: “Minshi gongyi susong yuangao zige yanjiu” (Studio sul ruolo di attore nelle azioni nel pubblico interesse civili), Fazhi, n. tot. 299, agosto 2010.
- 陈玲: “民事公益诉讼原告资格研究”, 法治 2010/08/中, 总第299期
- CHEN QUN: “Dang wuquan zaoyu gonggong liyi – jian lun si youquan de heli baohu” (Quando il diritto di proprietà si imbatte nel pubblico interesse – sulla protezione ragionevole dei diritti privati di proprietà), Fazhi yu shehui, n. 18, 2008
- 陈群: “当物权遭遇公共利益——兼论对私有产权的合理保护”, 法制与社会 2008年, 第18期
- CHEN RONGZONG: “Meiguo qunzhong susong yu Xide tuanti susong (shang)” (Le azioni di massa americane e le azioni di gruppo della Germania Occidentale), Faxue conkan, n. 118, 1985
- 陈荣宗: “美国群众诉讼与西德团体诉讼(上)”, 法学丛刊, 1985年, 第118期
- CHEN YEN'EN: “Minshi gongyi susong ji qi zhidu goujian” (Le azioni nel pubblico interesse civili e la costruzione del loro sistema), Xueshu luntan, n. 4, 2009
- 陈艳恩: “民事公益诉讼及其制度构建”, 学术论坛, 2009年, 第04期
- CHEN YUNSHENG: “Xianfa sheye he xianzheng jieyu zhong de gonggong-gliyi” (Le azioni nel pubblico interesse nell'ottica del diritto costituzionale e nei circoli governativo-costituzionali) in bitan (discussione scritta): “Gongyi susong yu gongyi fa de shixian, zhidu he jiazhi” (Pratica, sistema e valore delle azioni nel pubblico interesse e della public interest law), Faxue yanjiu, n. 6 2006.
- 陈云生: “宪法视野和宪政界域中的公益诉讼”, 载: 笔谈: “公益诉讼与公益法的实践、制度和价值”, 法学研究2006年第6期
- CHENG TAO: “Bianhu lüshi de susong quanli yanjiu”, Beijing, Zhongguo renmin gong'an daxue chubanshe, 2006.
- 程滔: “辩护律师的诉讼权利研究”, 北京, 中国人民公安大学出版社, 2006年.
- CHENG YUNSHENG: “Falü mangdian – falü tidai – gongyisusong” (Punti ciechi della legge- sostituti della legge – azioni nel pubblico interesse).

- 陈云生: “法律盲点·法律替代·公益诉讼”, 法学, 2006年, 第9期
- CHOU CHAO: “Lun jiancha jiguan qiti minshi gongyi susong de lilun jichu” (Base teorica delle azioni nel pubblico interesse civili intentate dalla procura), *Fazhi yu shehui*, agosto 2010.
- 仇超: “论检察机关提起民事公益诉讼的理论基础”, 法制与社会, 010年8月(中)
- CUI DAHUA: “Xuxue de yi zhong querou: side yu gongde” (una debolezza del confucianesimo: la moralità pubblica e la moralità privata), *Wenshizhe*, n. 1, 2006
- 崔大华: “儒学的一种缺陷: 私德与公德”, 文史哲, 2006年, 第1期
- CUI XUELI: “Gonggong liyi jieding de lianghua fangfa yanjiu” (Ricerca sul metodo quantitativo di definizione dell’interesse pubblico), *Fazhi yu shehui*, n. 5, 2007
- 崔雪丽: “公共利益界定的量化方法研究”, 法制与社会, 2007年, 第05期
- DENG GUANGMING: “Chen Liang ji”, Beijing, *Zhonghua shuju*, 1987.
- 邓广铭: “陈亮集”, 北京, 中华书局1987年.
- DU GUOQIANG: “Habeimasi de gonggongxing gainian tansuo”(Riflessione sul concetto di “pubblicità” in Habermas), *Heilongjiangsheng Zhengfa Guanli Ganbu Xueyuan Xuebao*, n. 3, 2007.
- 杜国强, “哈贝马斯的公共性概念探幽”, 黑龙江省政法管理干部学院学报, 2007年第03期
- DUAN HOUSHENG: “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.
- 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
- FAN XUBIN: “Xingzhengfa shang de gonggong liyi gainian tansuo” (Analisi del concetto di interesse pubblico nel diritto amministrativo), *Xueshuji*, n. 6, 2007
- 范旭斌: “行政法上的公共利益概念探析”, 学术界, 2007年, 第06期
- FAN YU: “Jituan susong wenti yanjiu” (studio sui problemi delle azioni di gruppo), Beijing, *Beijind daxue chubanshe*, 2000.
- 范愉, 集团诉讼问题研究, 北京, 北京大学出版社, 2000年.
- FU QILIN e LUO JINJING: “Lun shehui gonggong liyi he jingji fa” (Diritto dell’economia e interesse pubblico sociale), *Hebei faxue*, n. 7, 2007
- 符启林 – 罗晋京: “论社会公共利益和经济法”, 河北法学, 2007年, 第07期
- FU YULIN: “Nongcun jiceng falü fuwu yanjiu” (Ricerca sui servizi giuridici di base nelle aree rurali), Beijing, *Zhongguo Zhengfa Daxue*, 2006
- 傅郁林, “农村基层法律服务研究”, 北京, 中国政法大学出版社, 2006年.
- GAO DESHENG e HURUI: “Gonggong liyi ji gongyi susong jiedu” (Decifrare le azioni nel pubblico interesse e l’interesse pubblico), *Hebei qingnian guanli ganbu xueyuan xuebao*, n. 3, 2007
- 高得生-胡睿: “公共利益及公益诉讼解读”, 河北青年管理干部学院学报, 2007年, 第03期
- GAO MINGKAI e LIU ZHENG DAN: “Xiandai hanyu wailaici yanjiu” (Ricerca sui termini cinesi contemporanei derivati da parole straniere), *Wenzi gaige chubanshe*, Beijing, 1958.

- 高名凱、劉正焱：“現代漢語外來詞研”，北京，文字改革出版社，1958年。
- GONG HUAIJUN e SONG JIAN: “Xingzheng gongyi susong yuangao zige tan-suo” (Analisi riguardo al ruolo di attore nelle azioni nel pubblico interesse amministrative), *Zhongguo Shangjie*, n. 8, 2010.
- 龚怀军 - 宋健：“行政公益诉讼原告资格探析”，*中国商界*，2010年，第8期
- GU PEIDONG: “Zhongguo sifa gaige de honguan sikao” (Riflessione ad ampio spettro sulla riforma giudiziaria cinese), *Faxue yanjiu*, n. 3, 2000
- 顾培东：“中国司法改革的宏观思考”，*法学研究*，2000年，第3期。
- GUO JIANMEI e LI YING: “Funü quanyi yu gongyi susong” (Diritti delle donne e azioni nel pubblico interesse), Beijing, *Zhongguo renmin gong’an daxue chubanshe*, 2009
- 郭建梅 - 李莹(主编): “妇女权益与公益诉讼”，北京，中国人民公安大学出版社，2009年
- GUO WENLI: “Gonggong liyi tuoshan jieding chuyi” (La mia umile opinione sull’appropriata definizione di interesse pubblico), *Fazhi yu shehui*, n. 15, 2008
- 郭文利：“公共利益妥善界定刍议”，*法制与社会*，2008年，第15期
- GUO ZEFENG: “Lun woguo gongyi susong de goujian” (Sull’edificazione delle azioni nel pubblico interesse nel nostro Paese), *Faxue yu shijian*, n. 1, 2009
- 郭泽峰：“论我国公益诉讼的构建”，*法学与实践*，2009年，第01期
- GUO ZHAN e TAN QINGHUA: “Gonggong liyi: Malesi weiwu shiguan de jiedu” (Il pubblico interesse: decifrare il materialismo storico di Marx”, *Zhexue yanjiu*, n. 5, 2008
- 郭湛 - 谭清华：“公共利益:马克思唯物史观的解读”，*哲学研究*，2008年，第05期
- HAN ZHIHONG e RUAN DAQIANG: “Xinxing susong: jingji gongyi susong de lilun yu shijian” (Un nuovo modello di azione: teoria e pratica delle azioni nel pubblico interesse economiche), Beijing, *Falü chubanshe*, 1999
- 韩志红- 阮大强：“新型诉讼: 经济公益诉讼的理论与实践”，北京，法律出版社，1999
- HAO JINSONG: “Baisu ye shi haoshi” (perdere una causa è una buona cosa), *Zhongguo jingji zhouban*, n. 48, 2006.
- 郝劲松：“败诉也是好事”，*中国经济周刊*，2006年，第48期。
- HAO XIUFENG e FEI LIANG: “Wuquanfa shiyu xia gonggong liyi de jieding” (La definizione dell’interesse pubblico dal punto di vista della Legge sulla proprietà), *Zhongguo sifa*, n. 1, 2008
- 郝秀凤 - 费亮：“《物权法》视野下公共利益的界定”，*中国司法*，2008年，第01期
- HE HAIREN (zhubian): “Gongyi susong de xin fazhan” (Nuovi sviluppi delle azioni nel pubblico interesse), Beijing, *Zhongguo Shehui Kexue chubanshe*, 2008
- 贺海仁(主编): “公益诉讼的新发展”，北京，中国社会科学出版社 2008.10.
- HE HAIREN: “Sifa, gongfa he gongyi fa” (Diritto privato, diritto pubblico e public interest law) in bitan (discussione scritta): “Gongyi susong yu gongyi fa de shixian, zhidu he jiazhi” (Pratica, sistema e valore delle

- azioni nel pubblico interesse e della public interest law), Faxue yanjiu, n. 6 2006.
- 贺海仁: “私法、公法和公益法”, 载: 笔谈公: “公益诉讼与公益法的实践、制度和价值”, 法学研究2006年第6期
- HU YUHONG: “Hexie shehui yu liyi pingheng- Falü shang gonggong liyi yu geren liyi guanxi zhi lunzheng” (Società armoniosa e bilanciamento degli interessi – Esposizione e prova della relazione tra interesse pubblico e interesse privato nella legge), Xueci yu tansuo, n. 6, 2007
- 胡玉鸿: “和谐社会与利益平衡——法律上公共利益与个人利益关系之论证”, 学习与探索, 2007年, 第06期
- HUANG CHENG e CHEN ZUQUAN: “Gongyi susong: cong keneng zouxiang xianshi” (Le azioni nel pubblico interesse dalla possibilità alla realizzazione), Fazhi yu shehui, n. 15, 2009
- 黄诚 – 陈祖权: “公益诉讼:从可能走向现实”, 法制与社会, 2009年, 第15期
- HUANG DAN e HUANG HUAFEI: “Huanjing minshi gongyi susong yanjiu” (Ricerca sulle azioni nel pubblico interesse ambientali civili), Fazhi yu shehui, n. 21, 2009
- 黄丹 – 黄华飞: “环境民事公益诉讼研究”, 法制与社会, 2009年, 第21期
- HUANG JIAYOU: “Shehui zhuyi fazhi linian jiaoyu ruogan wenti sikao” (Considerazioni su alcuni problemi riguardo all’educazione al concetto di Rule of Law socialista), 13 giugno 2006, disponibile su China Law (<http://www.lawbase.com.cn>).
- 黄家由, “社会主义法治理念教育若干问题思考”. 国法律资源网, 2006年6月13日 ],
- HUANG JINRONG (zhixing zhubian): “Gongyi susong (disanji)” (Azioni nel pubblico interesse – primo volume), Beijing, Zhongguo Jiancha Chubanshe, 2006.
- 黄金荣 (执行主编), “公益诉讼 (第二辑)”, 北京, 中国检察出版社, 2006年
- HUANG JINRONG (zhixing zhubian): “Gongyi susong (disanji)” (Azioni nel pubblico interesse – secondo volume), Beijing, Zhongguo Jiancha Chubanshe, 2006.
- 黄金荣 (执行主编), “公益诉讼 (第三辑)”, 北京, 中国检察出版社, 2006年
- HUANG JINRONG (zhixing zhubian): “Gongyi susong (diyiji)” (Azioni nel pubblico interesse – terzo volume), Beijing, Zhongguo Jiancha Chubanshe, 2006.
- 黄金荣 (执行主编), “公益诉讼 (第一辑)”, 北京, 中国检察出版社, 2006年
- HUANG JINRONG: “Yi zhang fanxingwei’ai de falü yundong – Dui dangdai Zhongguo shijian de guan cha yu ping lun” (Un movimento giuridico emergente – Analisi e commento della pratica di “Public Interest Law” in Cina), zai (in): HUANG JINRONG (zhixing zhubian): “Gongyi susong (diyiji)” (Azioni nel pubblico interesse – terzo volume), Beijing, Zhongguo Jiancha Chubanshe, 2006.
- 黄金荣: “一场方兴未艾的法律运动 – 对当代中国实践的观察与评论”, 载黄金荣 (执行主编), “公益诉讼 (第一辑)”, 北京, 中国检察出版社, 2006年.
- HUANG XUOXIAN: “Xingzheng gongyi susong yanjiu (dan benzhezuo)” (Ri-

- cerca sulle azioni nel pubblico interesse amministrative – monografia), Beijing, Zhongguo zhengfa daxue chubanshe, agosto 2008
- 黄学贤 – 王太高: “行政公益诉讼研究 (单本著作)”, 北京, 中国政法大学出版社, 2008年08月 HUANG YOU LI: ““Gonggong liyi” de falü jieding” (La definizione legislativa di “interesse pubblico”), Xueshu jiaotong, vol. 169, n. 4, aprile 2008
- 黄有丽, ““公共利益”的法律界定”, 学术交流, 2008年4月, 总第169期 第4期 HUANG, LIRONG: “Guanyu minshi li’an biao zhun de falü sikao” (Considerazioni dottrinali sugli standard per la presentazione di un caso civile), zai: ZUIGAO RENMIN FAYUAN LI’AN DING (bian): “Li’an gongzuo zhidao” (Guida alla presentazione di un caso), Beijing, Renmin fayuan chubanshe, novembre 2004 [
- 黄立嵘, “关于民事立案标准的法理思考”, 载: 最高人民法院立案厅 (编): “立案工作指导”, 北京: 人民法院出版社, 2004年11月.
- JIANG WEI e SU WENQING: “Gongyi susong shehui gongneng lun”, (Discussione sulla funzione sociale delle azioni nel pubblico interesse), Zhongfaxue kan, n. 1, 2009
- 江伟 – 苏文卿: “公益诉讼社会功能论”, 政法学刊, 2009年, 第01期
- JIAO JIE e WANG HUAN: “Lun hexie shehui zhong gonggong liyi de chulu – Gonggong liyi de zhidu jianshi” (Sulla società armoniosa in termini di interesse pubblico – La costruzione di un sistema di interesse pubblico), Fazhi yu shehui, n. 12, 2007
- 缴洁 – 王欢: “论和谐社会中公共利益的出路——公共利益的制度建设”, 法制与社会, 2007年, 第12期
- JIN XIAOCHEN: “Fan qinxiao zhong gonggong liyi yuanze de falü fenxi – Cong gongping zhengyi de shijiao” (Analisi teorico-giuridica sul principio di pubblico interesse nell’anti-dumping), Dangdai faxue, n. 5, 2007
- 金晓晨: “反倾销中公共利益原则的法理分析——从公平正义的视角”, 当代法学, 2007年, 第05期
- JIU JI, LI LIGUAN e HUANG WEI: “Gongyi susong shijiao shang de gonggong chanpin zeren jiuji” (I rimedi della responsabilità dei beni pubblici dal punto di vista delle azioni nel pubblico interesse), Fazhi yu shehui, n. 24, 2009.
- 救济 – 林立营 – 黄伟: “公益诉讼视角上的公共产品责任救济”, 法制与社会, 2009年, 第24期
- KE HANMIN (zhubian), “Minshi xingzheng jiancha gailun” (Introduzione alla procura civile e amministrativa), Beijing, Zhongguo Jiancha chubanshe, 1993
- 柯汉民主编, “民事行政监察概论”, 北京, 中国检察出版社, 1993 年
- KUAI DONGHAO: “Hao Jinsong yi gongmin de mingyi” (Hao Jinsong: in nome dei cittadini), Renmin ribao haiwaiban, 25 novembre 2009, consultabile online all’indirizzo: [http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2009-11/25/content\\_390754.htm](http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2009-11/25/content_390754.htm) (visto l’ultima volta il 5/03/2011).
- 乐昊: “郝劲松以公民的名义”, 人民日报海外版, 2009年11月25日.
- LEI ZHIXIAN: “Lun huanjing gongyi susong zhong yuangao susong diwei de goujian”, n. 11, 2010
- 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

- LI CHANQI: "Jingjifaxue", Beijing, Zhongguo Zhengfa daxue chubanshe, 1999.
- 李昌麒 (主编), "经济法学", 北京, 中国政法大学出版社, 1999年
- LI DONG: "Lun xinlai baohu yuanze zhong de shehui liyi de junheng – Lun gonggong liyi, jituan liyi he siren liyi de xietiao" (Il bilanciamento dell'interesse sociale nel principio di protezione dell'affidamento – Sul-parmonizzazione dell'interesse pubblico, di gruppo e individuale), n. 6, 2008
- 李东: "论信赖保护原则中的社会利益的均衡——论公共利益、集团利益和私人利益的协调", 法制与社会, 2008年, 第06期
- LI FANG: "Gonggong liyi, gongyi susong ji qita" (Pubblico interesse, azioni nel pubblico interesse e altro), Zhongguo shehui dao kan, n. 9, 2005
- 李芳: "公共利益、公益诉讼及其他", 中国社会导刊, 2005年, 第09期
- LI FANGJING e CHEN JIAHAO: "Jiancha jiguan tiqi xingzheng gongyi susong wenti zhi tansuo" (Esplorazione sui problemi delle azioni nel pubblico interesse amministrative intentate dagli uffici della procura), Fazhi yu shehui, n. 25, 2009
- 李坊静 – 陈家傲: "检察机关提起行政公益诉讼问题之探析", 法制与社会, 2009年, 第25期
- LI HUIPENG e CUI TAO: "Xingzheng gongyi susong qianlun" (La debole teoria delle azioni nel pubblico interesse amministrative), Qiushi, n. S1, 2009
- 李慧鹏 – 崔涛: "行政公益诉讼浅论", 求实, 2009年, 第S1期
- LI JUN e ZHI JINGYU: "Wuquanfa zhong de gonggong liyi xuyao geng jia mingque jieding" (È necessario definire con più chiarezza il pubblico interesse nella Legge sulla proprietà), Fazhi yu shehui, n. 11, 2008
- 李俊 – 史靖宇: "《物权法》中的公共利益需要更加明确界定", 法制与社会, 2008年, 第11期
- LI LING: "Lun gongyi susong de fazhi gongneng" (La funzione di governo della legge delle azioni nel pubblico interesse), Qiusuo, n. 6, 2009
- 李玲: "论公益诉讼的法治功能", 求索, 2009年, 第06期
- LI QINGFENG: "Woguo minshi gongyi susong zhidu de jiegou" (la struttura del sistema di azioni nel pubblico interesse in Cina), Zhongguo shichang, n. 39, 2010 (n. tot. 598)
- 李庆丰: "我国民事公益诉讼制度的构建", 中国市场 2010 年第39期总(第598期)
- LI RUNWEN e LI JINGYING, "Fuyang "baigong" jubao'an: Li Guofu yu Zhang Zhi'an de shinian enyuan" (il report alle autorità riguardo alla "casa bianca" di Fuyang; i dieci anni di rivalità tra Li Guofu e Zhang Zhi'an), Zhongguo qingnianbao, 22 aprile 2008, consultabile online all'indirizzo: <http://politics.people.com.cn/GB/14562/7147496.html> (visto l'ultima volta il 13/05/2011)
- 李润文, 李菁莹: "阜阳“白宫”举报案: 李国福与张治安的十年恩怨", 中国青年报, 2008年04月22日.
- LI XUERU: "Woguo gongyi susong zhi lu" (La via delle azioni nel pubblico interesse nel nostro Paese), Zhongguo shangjie (xiabanyue, n. 8, 2009.
- 李雪茹: "我国公益诉讼之路", 中国商界(下半月), 2009年, 第08期

- LI YANFENG – XU JIANGUO: “Dudi zhengyong de falü fenxi – Yi “gong-gong liyi” de mudixing wei shijiao”, (Analisi giuridica della requisizione della terra – Dal punto di vista degli scopi di pubblico interesse), *Fazhi yu shehui*, n. 5, 2008.
- 李艳丰-雷建国:“土地征用的法律分析——以“公共利益”的目的性为视角”, *法制与社会*, 2008年, 第05期.
- LI YAQIN: “Cong “Sanlu shijian” kan woguo xiaofeizhe hutuab susong zhidu de wanshan”, *Jinka gongcheng – Jingji yu fa*, n. 1, 2010.
- 黎雅琴:“从“三鹿事件”看我国消费者集团诉讼制度的完善”, *金卡工程·经济与法*, 2010年1期.
- LI YING: “Zhong muo deng 38 ming chujia nü nongcun tudi quanyi juefen an” (Il caso della disputa sui diritti e gli interessi della terra rurale della signora Zhong e di 38 donne “sposate fuori”), in GUO JIANMEI e LI YING: “Funü quanyi yu gongyi susong” (Diritti delle donne e azioni nel pubblico interesse), Beijing, *Zhongguo renmin gong’an daxue chubanshe*, 2009.
- 李莹:“钟某等38名出嫁女农村土地权益纠纷案”, 载 郭建梅 – 李莹(主编):“妇女权益与公益诉讼”, 北京, 中国人民公安大学出版社, 2009年.
- LI YONGJUN: “Cong gonggong zhengce dao minshi gongyi susong de gong-gongliyi baohu” (La protezione del pubblico interesse dalla politica pubblica alle azioni nel pubblico interesse), *Nanjing nongye daxue xuebao (shehui kexue ban)*, n. 4, 2005.
- 孙永军:“从公共政策到民事公益诉讼的公共利益保护”, *南京农业大学学报(社会科学版)* 2005年, 第04期
- LI ZHONGSU e WANG KAIHE: “Minshi jiancha xue” (Scienza della Procura civile), Beijing, *Zhongguo Jiancha chubanshe*, 1996
- 李忠苏 – 王开河, “民事检察学”, 北京, 中国检察出版社1996
- LIANG CHENGGUO: “Lun gonggong liyi de falü jieding” (Definizione legislativa del pubblico interesse), *Shiji qiao*, n. 8, 2007
- 梁成国:“论公共利益的法律界定”, *世纪桥*, 2007年, 第08期
- LIANG HUIXING: “Kaifang nashuiren susong, yi sifa zhiheng gongquan” (Aprire alle azioni da parte dei contribuenti, e utilizzare i diritti privati per controllare e bilanciare i diritti pubblici), in *Renmin fayuan bao*, 4 aprile 2001.
- 梁慧星:“开放纳税人诉讼,以私权制衡公权”, *人民法院报*, 2001年4月13日
- LIANG RUI: “Cong “Masazhusai zhou su huanjing baohu zongshu” an tan Meiguo gongmin gongyi susong zhidu ji dui woguo de qishi” (A partire dal caso “Prefettura del Massachussets contro l’Amministrazione per la protezione dell’ambiente” discutere sul sistema di azioni nel pubblico interesse dei cittadini negli Stati Uniti come fonte di ispirazione per il nostro Paese), *Faxue luntan*, n. 3, 2009
- 梁睿:“从“马萨诸塞州诉环境保护总署”案谈美国公民公益诉讼制度及对我国的启示”, *法学论坛*, 2009年, 第03期
- LIANG YUCHAO: “Minshi gongyi susong moshi de xuanze” (La scelta del modello delle azioni nel pubblico interesse civili), *Faxue*, n. 6, 2007
- 梁玉超:“民事公益诉讼模式的选择”, *法学* 2007年, 第6期
- LIN MOHONG: “Gongyi susong de hanyi he fanwei” (Contenuto e ambiti

- delle gongyi susong) in bitan (discussione scritta): “Gongyi susong yu gongyi fa de shixian, zhidu he jiazhi” (Pratica, sistema e valore delle azioni nel pubblico interesse e della public interest law), Faxue yanjiu, n. 6 2006.
- 林莉红: “公益诉讼的含义和范围”, 载: 笔谈公: “益诉讼与公益法的实践、制度和价值”, 法学研究2006年第6期
- LIU GUANCAI: “Lun jiancha jiguan shi woguo minshi gongyi susong yuanga de biyaoxing” (Sulla necessità che gli organi della procura siano gli attori delle azioni nel pubblico interesse civili cinesi), Zhongong Guizhou shenwei dangxiao xuebao, n. 4, 2009
- 刘光彩: “论检察机关是我国民事公益诉讼原告的必要性”, 中共贵州省委党校学报, 2009年, 第04期
- LIU GUIMING: “Zhongguo lüshi shi shenme?” (che cosa sono gli avvocati cinesi?), pubblicato su Caijing il 13/01/2011 e disponibile all’indirizzo: [http://lawyer.fabao365.com/122408/article\\_79406](http://lawyer.fabao365.com/122408/article_79406) (visto l’ultima volta il 19/02/2011).
- 刘桂明, “中国律师是什么? ”, 财新网, 2011 年1月13日.
- LIU JIANCHENG: “Habeimasi de gonggongxing gainian tansuo – cong pipan dao ghenghe” (Analisi del concetto di “pubblicità” in Habermas: dalla critica all’integrazione), Jiaoxue yu yanjiu, n. 8, 2004
- 刘建成, “哈贝马斯的公共性概念探析——从批判到整合”, 教学与研究, 2004年, 第08期
- LIU JIXU: “Lun jingji gongyi susong zhidu de goujian” (Sull’edificazione di un sistema di azioni nel pubblico interesse economiche), Fazhi yu shehui, n. 24, 2009.
- 刘吉旭: “论经济公益诉讼制度的构建”, 法制与社会, 2009年, 第24期
- LIU RENWEN: “Gongyi shangshu zhi gajin” (Miglioramento delle petizioni di interesse pubblico) in bitan (discussione scritta): “Gongyi susong yu gongyi fa de shixian, zhidu he jiazhi” (Pratica, sistema e valore delle azioni nel pubblico interesse e della public interest law), Faxue yanjiu, n. 6 2006.
- 刘仁文: “公益上书之改进”, 载: 笔谈公: “益诉讼与公益法的实践、制度和价值”, 法学研究2006年第6期
- LIU SIDA: “Zhongguo falü fuwu shichang de shengtai fenxi” (Analisi ambientale del mercato dei servizi giuridici in Cina), Shanghai, Shanghai sanlian shudian, 2011
- 刘思达: “中国法律服务市场的生态分析”, 上海, 上海三联书店, 2011年.
- LIU ZHAN: “Gongyi susong zhidu chutan – yi gonggongliyi de baohu wei shijiao” (Prima esplorazione sul sistema di azioni nel pubblico interesse – Dal punto di vista della protezione del pubblico interesse), Fazhi yu shehui, n. 11, 2007
- 刘展: “公益诉讼制度初探——以公共利益的保护为视角”, 法制与社会, 2007年, 第11期
- LIU ZHICHENG: “Jiceng falü fuwu gongzuozhe” shi shenme” (cosa sono gli “operatori di servizi giuridici di base?”) pubblicato su Baidu il 14/12-72009, e disponibile all’indirizzo: <http://hi.baidu.com/zgwgq110/blog/item/9c8e79363f30b3bcd1a2d3ee.html> (visto l’ultima volta il 3/12/2009).

- 刘 治 成: “基层法律服务工作者” 是什么?
- MA MINGHUA: “Xingzheng gongyi susong zhidu ruogan wenti tanjiu” (Indagine su alcuni problemi del sistema delle azioni nel pubblico interesse amministrative), *Xingzheng yu fa*, n. 9, 2009.
- 马明华: “行政公益诉讼制度若干问题探究”, *行政与法*, 2009年, 第08期.
- MA SHOUMIN: “Gongyi susong jidai kaifang”, (L’urgente apertura alle azioni nel pubblico interesse), *Renmin fayuan bao*, 15 giugno 2001, edizione B1.
- 马守敏: “公益诉讼亟待开放”, *人民法院报*, 2001年 6月15日, b1 版
- MU YUCHUAN: “Gonggong liyi shi yige hunluan qie wufa diuqi de kuang – Guanyu gonggong liyi gainian he shiwu wenti de yanjiu biji” (L’interesse pubblico è un cesto disordinato e non abbandonabile – note di ricerca sul concetto e i problemi pratici relativi all’interesse pubblico), *Xian-dai wuye*, n. 16, 2007
- 莫于川: “公共利益是一个混乱且无法丢弃的筐——关于公共利益概念和实务问题的研究笔记”, *现代物业*, 2007年, 第16期
- PAN ZHIYU: “Lun minfashang de gonggongliyi” (L’ “interesse pubblico” nel diritto civile), *Zhengfa luncong*, n. 3, giugno 2008.
- 潘志玉, “论民法上的公共利益”, *政法论丛*, 第3 期, 2008 年6 月
- PENG WEIYI: “Chumo gonggong liyi de falü zhi shou – jingji gongyi susong zhidu chutan” (La mano giuridica che tocca il pubblico iteresse – prima esplorazione sul sistema di azioni nel pubblico interesse economiche), *Shidai jingmao*, n. 8, 2005.
- 彭薇亦: “触摸公共利益的法律之手——经济公益诉讼制度初探,时代经贸”, 2005年, 第08期
- QI JIANGANG: “Lun gongyi jigou xingwei de sifa shencha” (Sull’ambito di controllo giurisdizionale degli atti degli enti pubblici), *Faxue*, n. 7, 2003.
- 戚建刚: “论公益机构行为的司法审查范围”, *法学*, 2003 年,第7 期
- QI LIYING e XIE LÜLIN: “Gonggong zhengce chengxu zhengyi yu gonggong liyi de shixian” (Giustizia processuale della politica pubblica e realizzazione del pubblico interesse), *Xueshuji*,
- 许丽英 – 谢津粼: “公共政策程序正义与公共利益的实现”, *学术界*, 2007年, 第04期
- QI SHUJIE, ZHENG XIANYU: “Woguo Gongyi susong de kunjing yu chulu”, pubblicato sul sito CCCL, l’8 settembre 2005 e disponibile all’indirizzo <http://www.civillaw.com.cn/article/default.asp?id=21842#m5> (visto l’ultima volta il 10/12/2010).
- 齐树洁 –郑贤宇: “我国公益诉讼的困境与出路”, *中国民商法律网* 2005年 9月8日.
- QI YU: “Xingzheng susong de gongyisusong he keguan susong wenti” (I problemi delle controversie obiettive e delle azioni nel pubblico interesse delle controversie amministrative), *Faxue* 2001, n. 5.
- 于安: “行政诉讼的公益诉讼和客观诉讼问题”, *法学*2001 年第5期
- QI YU: “Zai xiaofeizhe quanyi baohu lingyu jianli gongyi susong zhidu” (Costruire un sistema di azioni nel pubblico interesse nell’ambito della protezione dei diritti e degli interessi dei consumatori), *Fazhi yu jingji (zhongxunkan)*, n. 7, 2009.

- 于亮: “在消费者权益保护领域建立公益诉讼制度”, 法制与经济(中旬刊), 2009年, 第07期
- REN JIANTAO e WANG WEI: “Zhengfu yu gonggong liyi: daibiao haishi dali” (Il governo e l’interesse pubblico: rappresentante o sostituto?), Xueshu yanjiu, n. 10, 2007
- 任剑涛 – 王伟: “政府与公共利益: 代表还是代替”, 学术研究, 2007年, 第10期
- SHEN YUE: “Zichanjieji quanli ying yi wei shimin quanli ying yi wei shimin quanli” (I “diritti borghesi” devono essere tradotti come “diritti civili”), Tianjin Shehui Kexue, n. 4, 1986.
- 沈越, 资产阶级权利应译为市民权利天津社会科学, 第9期, 1986年
- SHEN ZONGLING: “Falixue yanjiu” (Ricerca sulla teoria giuridica), Shang Renmin chubanshe, 1990
- 宗灵法, “法理学研究”, 上人民出版社, 1990 年
- SHI GUOSHENG: “Hao Jinsong: gongyi susong jiang chengwei Zhonguo minzhu fazhi de zhongyao lilian” (Hao Jinsong: le gongyi susong diventeranno la principale forza dello stato di diritto e della democrazia cinese), Renmin ribao, 20 giugno 2006.
- 石国胜: “郝劲松: 公益诉讼将成为中国民主法治的重要力量”, 人民日报, 2006年6月20日.
- SHI GUOSHENG: “Hao Jinsong: wo bu shi “diao min” (Hao Jinsong: io non sono un “disobbediente”), Renmin ribao, 13 aprile 2005.
- 石国胜: “郝劲松: 我不是“刁民””, 人民日报, 2005年04月13日.
- SU JIACHENG e MING JUN: “Gongyi susong zhidu chutan” (Prima esplorazione riguardo al sistema delle azioni nel pubblico interesse), Falü huoyong, n. 10, 2000.
- 苏家成, 明军: “公益诉讼制度初探”, 法律活用, 2000年, 第10期.
- SU ZELIN: “Guanyu li’an shenpan zhuanyehua de ruogan wenti” (Alcune questioni riguardanti la professionalizzazione dei giudizi e dell’accettazione dei casi), Renmin fayuanbao, 30 novembre 2006.
- 苏泽林: “关于立案审判专业化的若干问题”, 人民法院报, 2006年11月30日.
- SUN CHUNLONG: “Huananhu miwu zhong de lixing zhi guang” (La luce nella fitta nebbia della tigre della Cina meridionale), Liaowang dongfang zhoukan, 15 dicembre 2008.
- 孙春龙, “华南虎迷雾中的理性之光, 瞭望东方周刊, 2008年1月15日.
- SUN YING: “Lun xiaofeizhe jiufen de jie jue jizhi” (Sul sistema di risoluzione delle controversie dei consumatori), Faxue pinglun (shuangyuekan), n. 3 (n. tot 149) 2008.
- 孙颖: “论消费者纠纷的解决机制”, 法学评论(双月刊), 2008年第3期 (总第149期)
- SUN YING: “Lun xiaofeizhe jiufen de jie jue jizhi” (Sul sistema di risoluzione delle controversie dei consumatori), Faxue pinglun (shuangyuekan), n. 3 (n. tot 149) 2008.
- 孙颖: “论消费者纠纷的解决机制”, 法学评论(双月刊), 2008年第3期 (总第149期)
- TANG DEHUA: “Xin minshi susong fa tiaowen shiyi” (Interpretazione degli articoli della nuova Legge di procedura civile), Beijing, Renmin fayuan chubanshe, 1991.

- 唐德华: “新民事诉讼法条文释义”, 北京, 人民法院出版社, 1991年.
- TANG WEIJIAN (zhubian): “21shiji faxue xilie jiaocai – minshi susong faxue” (Serie di libri di testo sulla teoria del diritto nel XXI secolo), Beijing, Beijing daxue chubanshe, n. 5, 2008
- 汤维建 (主编): “21世纪法学系列教材—民事诉讼法学”, 北京, 北京大学出版社, 2008年05月
- TANG WEIJIAN: “Lun jiancha jiguan qiti minshi gongyi susong” (Sulle azioni nel pubblico interesse civili intentate dalla procura), Sifa zhidu luntan, n. 1, 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.
- TAO HONGYIN: “Meiguo huanjingfa zhong de gongmin susong zhidu” (Il sistema di azioni nel pubblico interesse civili nel diritto ambientale americano), Faxue pinglun, n. 6 1990
- 陶红英: “美国环境法中的公民诉讼制度”, 法学评论, 1990年, 第6期
- TAO RONG: “Kanzhun gonggon liyi” (Per il pubblico interesse), Zhongguo dudi, n. 9, 2007
- 陶镛: “看准公共利益”, 中国土地, 2007年, 第09期
- TIAN KAI: “Lun gonggong liyi wei hu yu gongsuquan” (La protezione dell’interesse pubblico e il diritto di azione pubblico), Renmin jianche, n. 22, 2007
- 田凯: “论公共利益维护与公诉权”, 人民检察, 2007年, 第22期
- TIAN PING’AN: “Minshi shenpan gaige tansuo” (Indagine sulla riforma del giudizio civile), Xiandai faxue, n. 4, 1996
- 田平安: “民事审判改革探略”. 现代法学, 1996年, 第4期
- TONG LIHUA e BAIYU: “Hexie shehui yu gonyifa: Zhongmei gongyi fa bijiao yanjiu” (Società armoniosa e public interest law: ricerca comparativa sulla public interest law negli Stati Uniti e in Cina), Beijing, Falü chubanshe, settembre 2005
- 佟丽华 – 白羽: “和谐社会与公益法: 中美公益法比较研究”, 北京, 法律出版社, 2005年09月
- TONG LIHUA (zhubian): “Banli nongmingong anjian shiyong shouce” (Manuale per gestione pratica di casi di lavoratori migranti), Beijing, Falü chubanshe, 2007
- 佟丽华 (主编): “办理农民工案件实用”, 北京, 法律出版社2007年
- TONG LIHUA (zhubian): “Shui dongle tamen de quanli? – Zhongguo nongmingong quanyi baohu yanjiu baogao” (Chi difende i loro diritti e interessi? – Report della ricerca sulla protezione dei diritti e degli interessi dei lavoratori migranti in Cina), Beijing, Falü chubanshe, 2008
- 佟丽华 (主编): “谁动了他们的权利? 中国农民工权益保护研究报告”, 北京, 法律出版社2008年
- WANG CAILIANG: “Hewei ‘gonggong liyi’” (Che cos’è l’“interesse pubblico”), Minzhu yu fazhi, n. 19, 2007
- 王才亮: “何为“公共利益”, 民主与法制, 2007年, 第19期
- WANG CHUN: “Lun minshi gongyi susong chengxu zhidu zhi goujian” (Sulla costruzione di un sistema processuale di azioni nel pubblico interesse civili), Lilun yuekan. N. 8, 2009.

- 王春: “论民事公益诉讼程序制度之构建”, 理论月刊, 2009年, 第08期
- WANG DA e HUANG YONG: “Chengshi fangwu chaiqian yu zhengshou zhong gonggong liyi de tezheng – “Wuquanfa” disishier tiao zhong gonggong liyi de lijie” (Le caratteristiche dell’interesse pubblico nelle espropriazioni e demolizioni urbane – comprendere l’interesse pubblico nell’articolo 42 della Legge sulla proprietà), Zhongguo jianshi xinxi, n. 2, 2008
- 王达 – 黄勇: “城市房屋拆迁与征收中公共利益的特征——《物权法》第四十二条中公共利益的理解”, 中国建设信息, 2008年, 第02期
- WANG FUHUA, “Daibiao susong zhi tidai gaige” (le riforme in sostituzione delle azioni di rappresentanza), Shanghai jiaotong daxue xuebao, n. 5, 2006.
- 王福华 “代表人诉讼之替代改革” 上海交通大学学报, 2006年第05期.
- WANG JINGBIN e ZHANG JIANPING: “Lun gonggong liyi zai woguo de lifa biaoda” (Sull’espressione legislativa dell’interesse pubblico in Cina), Shehui kexue zhanxian, n. 3, 2008
- 王景斌 – 张剑平: “论公共利益在我国的立法表达”, 社会科学战线, 2008年, 第03期
- WANG QI: “Minshi susong fa jiben yuanze ruogan wenti de sikao” (Analisi di alcuni problemi relativi ai principi fondamentali della Legge di procedura civile), Hainan daxue xuebao, n. 2, 2003.
- 王琦, “民事诉讼法基本原则若干问题的思考”, 海南大学学报2003年, 第2期
- WANG TAIGAO: “Gongyi susong: Zhongguo xingzheng susong de xin keti” (Azioni nel pubblico interesse: il nuovo problema delle cause amministrative cinesi”, Yangzhou daxue xuebao, 2002, n. 5
- 王太高 公益诉讼:中国行政诉讼的新课题 扬州大学学报 (人文社会科学版), 2002 年第5期
- WANG TAIGAO: “Lun xingzheng gongyi susong” (Le azioni nel pubblico interesse amministrative), Faxue yanjiu, n. 5, 2002.
- 王太高: “论行政公益诉讼”, 法学研究 2002年第5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
- 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 ZHENYU: “Dong Yanbin su Huaxing Guoji yingcheng “Si Jie” an minshi qisuzhuan” (Atto di citazione del caso “Lussuria – seduzione e tradimento”, Dong Yinbin contro Huaxing Guoji yingcheng), inserito il 30 settembre 2008 all’indirizzo: [http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_5b8fe0490100azme.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_5b8fe0490100azme.html) (visto l’ultima volta il 13/05/2011).
- 王振宇, “董彦斌诉华星国际影城《色戒》案民事起诉状”.
- WEI ZI: “Zujing minsheng shi weihu gonggong liuyi de ti zhong zhi yi” (Promuovere il benessere dei cittadini è il significato principale della protezione del pubblico interesse), Renmin zhengtān, n. 12, 2007
- 卫子: “促进民生是维护公共利益的题中之义”, 人民政坛, 2007年, 第12期.
- WEN HUI: “Jianchaguan: cong guowang daili ren dao gonggong liyi daibiao” (Il procuratore: da agente del sovrano a rappresentante del pubblico interesse), Guangxi daxue xuebao (zhexue shehui kexue ban), n. 3, 2007

- 温辉: “检察官:从国王代理人到公共利益代表”, 广西大学学报(哲学社会科学版), 2007年, 第03期.
- WU FEI, “Gai ge jiu shi jian li xin de gong gong xing” (Riformare significa stabilire un nuovo concetto di pubblico), *Ershiyi shiji*, 3 Febbraio 2009.
- 吴飞: “改革就是建立新的公共性”, 二十一世纪, 2009年2月3日.
- WU GE (zhu bian) e WANG ZHENYU: “Yingxiangxing susong 2006 (shang)”, Beijing, Zhongguo Jiancha chubanshe, 2007.
- 吴革(主编) - 王振宇 (执行主编): “影响性诉讼 2006 (上)”, 北京中国检察出版社, 2007年
- WU GE (zhu bian) e WANG ZHENYU: “Yingxiangxing susong 2006 (xia)”, Beijing, Zhongguo Jiancha chubanshe, 2007.
- 吴革(主编) - 王振宇 (执行主编): “影响性诉讼 2006 (下)”, 北京, 中国检察出版社, 2007年
- WU GE (zhu bian): “Chong zou changzheng lu: hou falü yizhi shidai xin nongcun de fazhi xianzhuang yu yaoqiu” (Di nuovo sulla via della lunga marcia: la situazione attuale e i bisogni nelle aree rurali nell'epoca post-trapianti giuridici), 2008 [report non pubblicato, richiedibile all'indirizzo: [www.imlawyer.org](http://www.imlawyer.org)].
- 吴革(主编): “重走长征路:后法律移植时代新农村的法治现状与要求”, 2008年.
- WU GE (zhu bian): “Zhongguo yingxiangxing susong luntan” (Seminaro sulle *impact litigation* in Cina) vol. 2006 [report non pubblicato, richiedibile all'indirizzo: [www.imlawyer.org](http://www.imlawyer.org)]
- 吴革(主编): “中国影响性诉讼论坛”, 2006 卷.
- WU JINGJING: “Lun woguo fan qingxiao zhong gonggong liyi de kaolü” (Considerazioni sull'interesse pubblico nell'anti-dumping cinese), *Zhongshan daxue xuebao luncong*, n. 4, 2007
- 吴晶晶: “论我国反倾销中公共利益的考虑”, 中山大学学报论丛, 2007年, 第04期
- WU QICAI e YANG YONG: “Lun goujian wanzheng de gongsuquan - Yi guojia liyi, shehui gonggong liyi wanzhengxing wei shijiao” (Sulla costruzione di un diritto di azione pubblico completo - Dal punto di vista della completezza dell'interesse pubblico sociale e dell'interesse pubblico statale), *Zhengshi yu falü*, n. 4, 2008
- 吴启才 - 杨勇: “论构建完整的公诉权——以国家利益、社会公共利益完整性为视角”, 政治与法律, 2008年, 第04期
- WU YONG: “Huanjing gongyi susong de linlei shijiao: ziran wuzhong susong” (La prospettiva di un tipo di public interest litigation ambientali: le azioni nel pubblico interesse delle specie naturali), *Faxue luntan*, n. 1, 2009
- 吴勇: “环境公益诉讼的另类视角:自然物种诉讼”, 法学论坛, 2009年, 第01期
- XIAO FEI e SHEN HAIPING: “Yiliao tizhi gai ge xuyao guanzhu gonggongliyi” (Nella riforma del sistema sanitario è necessario concentrarsi sull'interesse pubblico), *Dangdai sheke shiye*, n. 6, 2008
- 肖飞 - 沈海平: “医疗体制改革需要关注公共利益”, 当代社科视野, 2008年, 第06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 azioni nel pubblico interesse – indagine comparatistica concentrata su Cina, America e Germania), Zhongguo Faxue, n. 5, 2007.
- 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
- XIE HONGXING: “Xingzheng gongyi susong chutan” (Prima esplorazione sulle azioni nel pubblico interesse amministrative), Xiangtan gong xueyuan xuebao, n. 4, 2001
- 谢红星: “行政公益诉讼初探”, 湘潭工学院学报 (社会科学版, 2001年, 第4期.
- XIN RUI: “Gonggong liyi de “meibian”” (L’ammuffimento”, dell’interesse pubblico), Fazhi yu shehui, n. 12, 2007
- 辛睿: “公共利益的“霉变”, 法制与社会, 2007年, 第12期
- XU HAIYAN: “Gonggong liyi yu chaiqian buchang: cong Chongqing zuiniu “dingzihu” an kan “Wuquanfa” di 42 tiao de jieshi” (Interesse pubblico e compensazione per la demolizione: a partire dal caso della “casa-chiodo” di Chongqing spiegare l’articolo 42 della Legge sulla proprietà), Faxue luntan, n. 4, 2007
- 徐海燕: “公共利益与拆迁补偿:从重庆最牛“钉子户”案看《物权法》第42条的解释”, 法学评论, 2007年, 第04期
- XU HUI: “Tongxiang shehui zhengyi zhi lu. Gongyisusonglilunyanjiu” (Verso una giustizia sociale. Studio teorico delle azioni nel pubblico interesse), Beijing, Falü chubanshe, 2009.
- 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 XIN, HUANG YANHAO, LU RONGRONG: “Zhongguo sifa gaige niandu baogao (2010)” (Report annuale sulla riforma del sistema giudiziario – 2010) consultabile su Caijing, all’indirizzo: <http://www.caijing.com.cn/2011-01-21/110625361.html> (visto l’ultima volta il 22/01/2011).
- 徐昕- 黄艳好 - 卢荣荣: “中国司法改革年度报告 (2010)”.
- YAN SHI: “Yi gonggong liyi de mingi” (In nome dell’interesse pubblico), Xiandai wuye, n. 16, 2007
- 严实: “以公共利益的名义”, 现代物业, 2007年, 第16期
- YAN YUNQIU: “Gongyi susong falü zhidu yanjiu” (Ricerca sul sistema giuridico delle azioni nel pubblico interesse), Beijing, Falü Chubanshe, 2008.
- 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 linian yanjiu” (Ricerca sul concetto di azione nel pubblico interesse), Beijing, Zhongguo jiancha chubanshe, 2002
- 颜运秋: “公益诉讼理念研究”, 北京, 中国检察出版社, 2002年
- YAN YUNQIU: “Zhongguo jixu gongyi susong linian yu zhidu” (La Cina ha urgentemente bisogno di un concetto e un sistema di azioni nel pubblico interesse), Hunan gongcheng xueyuan xuebao, n. 3, 2003
- 颜运秋: “中国亟需公益诉讼理念与制度”, 湖南工程学院学报2003年3期
- YANG DONGDONG: “Gonggongxing guannian de jiazhi – Habeimasi gonggongxing sixiang de gongneng fenxi” (Il valore del concetto di “pubblicità” – Analisi della funzione di “pubblicità” di Habermas), Shandong Shehui Kexue, n. 1, 2007

- 杨东东, “公共性观念的价值——哈贝马斯公共性思想的功能分析”, 山东社会科学, 2007年 第01期
- YANG TAO: “Minggong de shengming shi gonggong liyi” (Il benessere dei lavoratori migranti è interesse pubblico), *Minzhu yu kexue*, n. 3, 2007
- 杨涛: “民工的生命是公共利益”, *民主与科学*, 2007年, 第03期
- YANG YANYAN: “Lun gongyi susong yu qunti susong de guanxi” (, *Zhenzhi yu falü*, n. 9, 2010
- 杨严炎: “论公益诉讼与群体诉讼的关系”, *政治与法律*2010 年第9 期.
- YANG ZIYUN: “Shei lai jieding gonggong liyi” (Chi determina il pubblico interesse?), n. 5, 2007
- 杨子云: “谁来界定公共利益”, *中国改革*, 2007年, 第05期
- YE DOUDOU: “Yi chuxian bu shao gongmin yi ge ren mingi tiqi de “gongyi susong”, dan youyu wufa keyi, fayuan wangwang yi tiqi gongyi susong de zhuti bushi ge jujue shouli” (molti cittadini hanno già presentato “gongyi susong”, tuttavia, poiché manca una base giuridica, i tribunali non accettano il caso per non aderenza allo standard dei soggetti che propongono l’azione) disponibile su <http://www.caijing.com.cn/2008-10-15/110020480.html> (visto l’ultima volta il 24/12/2010).
- 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”.
- YE QING e GU YUEJIN (zhu bian): “Zhongguo lüshi zhidu yanjiu” (Ricerca sul sistema dell’avvocatura cinese), Shanghai, Shanghai Shehui kexue chubanshe, 2005
- 叶青 - 顾跃进 (主编), “中国律师制度研究”, 上海, 上海社会科学出版社, 2005年.
- YE YONGFEI: “Lun huanjing minshi gongyi susong” (Sulle azioni nel pubblico interesse civili in tema di ambiente), *Zhongguo Faxueke*, n. 5, 2004
- 叶勇飞: “论环境民事公益诉讼”, *中国法学科*, 2004年,第5期
- YIPAI: “Anhui Fuyang baigong jubaoren an - Guanyuan liyong gongquanli baofu jubaoren”, (Il caso dell’uomo che ha denunciato la “Casa Bianca” di Fuyang, Anhui - L’ufficiale ha usato la propria autorità per vendicarsi), 23 novembre 2010, consultabile online all’indirizzo: <http://www.bjimpact.org/Article.asp?ArticleID=1045> (visto l’ultima volta il 13/05/2011).
- 义派, “安徽阜阳白官举报人案——官员利用公权力报复举报人”, 2010 年11月23 日.
- YIPAI: “Beijing yigan qishi shengsu an - yi ge qunti shou huo sifa fan qishi huying” (Il caso vinto di discriminazione per HVB di Pechino), 23 novembre 2010, consultabile online all’indirizzo: <http://www.bjimpact.org/Article.asp?ArticleID=1051> (visto l’ultima volta il 13/05/2011)
- 义派, “北京乙肝歧视胜诉案——一个群体首获司法反歧视呼应”, 2010 年11月23 日.
- YIPAI: “Dong Yanbin “Si Jie” an - tantao biaoda ziyou de minshisusong diyī’an (Il caso “Lussuria - seduzione e tradimento di Dong Yanbin - discussione sulla prima causa civile riguardante il diritto di espressione), 23 novembre 2010, consultabile online all’indirizzo: <http://www.bjimpact.org/Article.asp?ArticleID=1055> (visto l’ultima volta il 13/05/2011).

- 义派, “董彦斌《色·戒》案——探讨表达自由的民事诉讼第一案”, 2010年11月23日.
- YU CHANGYOU: “Liyi jituan lilun shiye xia de gonggong liyi” (L’interesse pubblico dal punto di vista della teoria dei gruppi di interessi), *Lilun guan*, n. 1, 2008
- 于常有: “利益集团理论视野下的公共利益”, 理论观察, 2008年, 第01期
- YU SHAOXIANG: “Shenme shi gonggongliyi?” (Che cos’è l’interesse pubblico?), in HUANG JINRONG (zhixing zhubian) “Gongyi susong (disanji)” (Azioni nel pubblico interesse – terzo volume), Beijing, Zhongguo Jiancha Chubanshe, 2008.
- 余少祥, “什么是公共利益”, 黄金荣 (执行主编), “公益诉讼 (第三辑)”, 北京, 中国检察出版社, 2008年
- ZHANG JILEI: “Lun wanshan woguo gongyi susong yuangao zige”. *Yunnan daxue xuebao faxueban*, vol. 23, n. 5, sett. 2010.
- 张记磊: 论完善我国公益诉讼原告资格, 云南大学学报法学版 2010年9月, 第23卷, 第5期
- ZHANG MINGHUA, “Jingji gongyisusong zhidu tanxi” (Analisi sul sistema delle azioni nel pubblico interesse economiche), *Suzhou kezhi xueyuan xuebao*, (shehuikexue ban), n. 3 2003.
- 张明华, “经济公益诉讼制度探析”, 载 “苏州科技学院学报”, (社会科学版) 2003年第3期
- ZHANG QIANFAN: “Gonggong” liyi shi shenme? – Shehui gongli zhuyi de dingyi ji qi xianfa shang de juxianxing” (Che cos’è l’interesse pubblico? – La definizione dell’utilitarismo sociale e i suoi limiti costituzionali), *Faxue luntan*, vol. 20, n. 1, 5 maggio 2005.
- 张千帆: ““公共利益”是什么? – 社会功利主义的定义及其宪法上的局限性”, *法学论坛*, 2005年1月5日, 第20卷, 第1期
- ZHANG WEIPING: “Minshi susongfa” (Procedura Civile), Beijing, Falü chubanshe, 2007
- 张卫平: “民事诉讼法 北京法律出版社, 2007年.
- ZHANG WUSHENG: “Zhongguo lüshi zhidu yanjiu”, Beijing, Zhongguo Fazhi chubanshe, 1999.
- 章武生, 中国律师制度研究[M], 北京: 中国法制出版社, 1999年.
- ZHANG XIAOLING: “Xingzheng gongyi susong yuangao zige tantao” (Inchiesta sulla qualifica di attore nelle azioni nel pubblico interesse amministrative), *Faxue pinglun (shuangyuekan)*, n. 6 (n. tot. 134), 2005
- 张晓玲: “行政公益诉讼原告资格探讨” *法学评论(双月刊)* 2005年第6期(总第134期)
- ZHANG XU e ZHAO YANWEI: “Lun gongyi susong zhidu zhong woguo jiancha jiguan de jue se dingwei” (Sulla definizione del ruolo degli organi della procura cinese nelle azioni nel pubblico interesse), *Faxue yu shijian*, n.6, 2007.
- 张旭 – 赵艳伟: “论公益诉讼制度中我国检察机关的角色定位”, *法学与实践*, 2007年, 第06期
- ZHANG YANRUI: “Gongyi susong de benzhi ji qi lilun jichu” (Essenza e fondamento teorico delle “azioni nel pubblico interesse), *Xingzheng Faxue Yanjiu*, n. 3, 2006, p. 96.

- 张艳蕊, 公益诉讼的本质及其理论基础, 行政法学研究, 2006 年第3 期
- 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
- 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 minshi susong jineng de kuozhang” (Azioni nel pubblico interesse e l’ampliamento funzionale dell’azione civile), Hebei Faxue, vol. 25, n. 5, maggio 2007.
- 张艳蕊: “民事公益诉讼与民事诉讼机能的扩张”, 河北法学, 第25 卷, 第5 期, 2007 年5月
- 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.
- 张艳蕊: “民事公益诉讼制度研究 – 兼论民事诉讼机能的扩大”, 北京, 北京大学出版社, 2007年
- ZHANG ZHIYUAN: “Xingzheng gongyi susong re de sikao” (Riflessione sulla febbre da azioni nel pubblico interesse amministrative), Faxue pinglun (shuangyuekan), n. 1 (n. tot 141) 2007.
- 章志远: “行政公益诉讼热的冷思考”, 法学评论(双月刊) 2007年第1期(总第141期)
- ZHANG ZHIYUAN “Xingzheng gongyi susong zhong de liang da renshi wuqu” (Due grandi concezioni errate e persistente delle azioni nel pubblico interesse amministrative), in bitan (discussione scritta): “Gongyi susong yu gongyi fa de shixian, zhidu he jiazhi” (Pratica, sistema e valore delle azioni nel pubblico interesse e della public interest law), Faxue yanjiu, n. 6 2006.
- 章志远: “行政公益诉讼中的两大认识误区”, 载 笔谈公: “公益诉讼与公益法的实践、制度和价值”, 法学研究2006年第6期
- ZHAO GUOQUN: “Yu zhengyi youguan: Zhongguo falü zhonghengtang” (Riguardo alla giustizia: chiacchiere informali tra avvocati cinesi, Guangzhou, Huacheng chubanshe, 2005.
- 赵国群: “与正义有关: 中国律师纵横谈”, 广州, 花城出版社, 2005年.
- ZHAO XIAOJUN: “Shehui gonggong liyi de lanyong yu baohu” (Abuso e protezione dell’interesse pubblico sociale), Xueshu yanjiu, n. 10, 2007
- 赵小军: “社会公共利益的滥用与保护”, 学术研究, 2007年, 第10期
- ZHENG JINGYUAN: “Lun “Hetongfa” zhong de gonggong liyi – Yi Hetong wuxiao shiyou wei shijiao”, (“interesse pubblico nella legge sui contratti, dal punto di vista della nullità del contratto) Kunming ligong daxue bao, vol. 8, n. 7, luglio 2008.
- 郑景元, “论《合同法》中的公共利益 – 以合同无效事由为视角”, 昆明理工大学学报, 第8卷, 第7期, 2008年7月
- ZHONG YU: “Cong Hao Jinsong kan lixing weiquan” (A partire da Hao Jinsong esaminare la difesa razionale dei diritti), Renmin Ribao, 13 aprile 2005
- 中玉: “从郝劲松看理性维权”, 人民日报, 2005年04月13日.

- ZHONGGUO LÜSHI WEIQUAN WANG: “Wangying su Fupingchun jiuchang suzao fanjiu diyiren” (Il caso Wang Ying contro la distilleria Fupingchun è il primo caso cinese contro l’alcool), consultabile all’indirizzo: <http://www.vlawyer.cn/case/case.php?num=1221> (visto l’ultima volta il 2/12/2010).
- 中国律师为全网: “王英诉富平春酒厂案塑造中华反酒第一人”, <http://www.vlawyer.cn/case/case.php?num=1221>
- ZHONGGUO WEIQUAN LÜSHI GUANZHU ZU: “Lüshi fa” 37 tiao: wei lüshi zhunbei de xin xianjing” (L’articolo 37 della “Legge sull’avvocatura”: la nuova trappola preparata per gli avvocati), 1 novembre 2007, disponibile su <http://www.chrlcg-hk.org/?p=206> (visto l’ultima volta il 2/12/2010).
- 中国维权律师关注组: “《律师法》37条: 为律师准备的新陷阱”, 2007年11月1日, <http://www.chrlcg-hk.org/?p=206>.
- ZHONGHUAQUANGUOLÜSHIXIEHUI (bian): “Hexie shehui yu lüshi shimin” (La società armoniosa e la missione degli avvocati), Beijing, Beijing daxue chubanshe, 2007.
- 中华全国律师协会(编), “和谐社会与律师使命”, 北京, 北京大学出版社, 2007年.
- ZHOU LI KUN e ZHANG FENXIA: “Guowai huanjng gongyisusong jiqi shu-ping” (Commentari e azioni nel pubblico interesse ambientali all’estero), Fazhi yu shehui, n. 22 2009.
- 周立坤 – 张芬霞: “国外环境公益诉讼及其述评”, 法制与社会, 2009年, 第22期.
- ZHOU LITAI: “Cong zhengzha zuizhong zougou lai de Zhou Litai” (all’indirizzo: <http://news.aweb.com.cn/2007/11/24/117200711241636340.html>) (visto l’ultima volta il 26/02/2011).
- 周立太: “从挣扎最终走过来的周立太”.
- ZHOU WEI: “Fan qishifa yanjiu: lifa, lilun yu anli” (Ricerca sulle leggi antidiscriminazione: legislazione, dottrina e giurisprudenza), Beijing, Falü chubanshe, 2008.
- 周伟: “反歧视法研究: 立法、理论与案例”, 北京, 法律出版社, 2008年.
- ZHOU ZE: “Gongyi suosong” qieman hecai”, Fazhi ribao, 2 giugno 2001.
- 周泽: ““公益诉讼” 且慢喝彩”, 法制日报, 2001年6月2日
- ZHU GUANYAN: “Lun woguo fanlongduan gonyi susong zhidu de wanshan” (Sulla perfezione del sistema di azioni nel pubblico interesse anti-trust cinese), Zhishi jingji, n. 11, 2009.
- 朱广燕: “论我国反垄断公益诉讼制度的完善”, 知识经济, 2009年, 第11期
- ZHU GUOHUA e XIE HUAWEI: “Hangye xiehui, gonggong liyi yu xingzheng gongyi susong” (Associazioni professionali, interesse pubblico e azioni nel pubblico interesse amministrative), Zhengfa luntan, n. 2, 2008
- 朱国华 – 谢华卫: “行业协会、公共利益与行政公益诉讼”, 政法论坛, 2008年, 第02期
- ZHU JINGWEN (zhu bian): “Zhongguo falü fazhan baogao (1979-2004): shujuku he zhibiao tixi”(Report sullo sviluppo giuridico in Cina – Database e indicatori), Beijing, Zhonguo Renmin daxue chubanshe, 2007.
- 朱景文 (主编): “中国法律发展报告 (1979-2004): 数据库和指标体系”, 北京, 中国人民大学出版社, 2007年.

- 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.  
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 XIAOPENG, “Lun Chen Liang shigong zhuyi” (Analisi sulle principali caratteristiche dell’etica utilitarista di Chen Liang), *Hangzhou shifan xueyuan xuebao (shehui kexue ban)*, n. 3, 2005.  
朱晓鹏, “论陈亮事功主义伦理思想的基本特征”, *杭州师范学院学报 (社会科学版)*, 2005年, 第3期.
- ZHU YOUBIN E CENG GUODONG: “Lun falü canyu gongyi susong” (Sulla partecipazione degli avvocati alle azioni nel pubblico interesse), *Faxue*, n. 1, 2006.  
朱有彬 曾国栋: “论律师参与公益诉讼”, *法学*, 2006年, 第1期.

*Nella stessa collana:*

nuova serie

1. *Valori e principii del diritto romano. Atti della Giornata di studi per i 100 anni di Silvio Romano Maestro di Istituzioni (Torino, 12 ottobre 2007)*, a cura di Andrea Trisciuglio, 2009.
2. *La dimensione tacita del diritto*, a cura di Raffaele Caterina, 2009.
3. *L'identità plurale della filosofia del diritto. Atti del XXVI Congresso della Società Italiana di Filosofia del Diritto (Torino, 16-18 settembre 2008)*, a cura di Patrick Nerhot, 2009.
4. *Convenzione europea sui diritti dell'uomo: processo penale e garanzie*, a cura di Rosanna Gambini e Margherita Salvadori, 2009.
5. *La funzione giurisprudenziale nell'ordinamento internazionale e nell'ordinamento comunitario. Atti dell'Incontro di studio tra giovani cultori delle materie internazionalistiche - VII Edizione, Torino 9-10 ottobre 2009*, a cura di Alberto Oddenino, Elisa Ruozi, Annamaria Viterbo, Lorenza Mola, Francesco Costamagna e Ludovica Poli, 2010.
6. *Magistratura e democrazia italiana: problemi e prospettive*, a cura di Stefano Sicardi, 2010.
7. *I diritti sociali come diritti della personalità*, a cura di Roberto Cavallo Perin, Leonardo Lenti, Gabriella M. Racca e Alessandra Rossi, 2010.
8. GIANLUCA RUGGIERO, *Gli elementi soggettivi della tipicità. Indagine sugli elementi normativi soggettivamente pregnanti della fattispecie penale*, 2011.
9. *La lezione di Leopoldo Elia*, a cura di Mario Dogliani, 2011.
10. SERGIO DELLAVALLE, *Dalla comunità particolare all'ordine universale*, vol. I, *I paradigmi storici*, 2011.
11. *Le autonomie territoriali e funzionali nella provincia di Cuneo in prospettiva transfrontaliera (alla luce del principio di sussidiarietà)*, in corso di stampa.
12. GIORGIO LOMBARDI, *Scritti scelti*, 2011.
13. GEO MAGRI, *La circolazione dei beni culturali nel diritto europeo: limiti e obblighi di restituzione*, 2011.
14. LUDOVICA POLI, *La responsabilità di proteggere e il ruolo delle organizzazioni internazionali regionali. Nuove prospettive dal continente africano*, 2011.
15. *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, a cura di Adolfo Angeletti, 2011.

16. FRANCESCO COSTAMAGNA, *I servizi socio-sanitari nel mercato interno europeo. L'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di concorrenza, aiuti di Stato e libera circolazione dei servizi*, 2011.
17. MARIA BORRELLO, *Sul giudizio. Verità storica e verità giudiziaria*, 2011.



LA BUONA STAMPA

Questo volume è stato impresso  
nel mese di dicembre dell'anno 2011  
dalla Multimedia s.c.a.r.l. - Giugliano (NA)  
per le Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a., Napoli  
Stampato in Italia / Printed in Italy

*Per informazioni ed acquisti*

Edizioni Scientifiche Italiane - via Chiatamone, 7 - 80121 Napoli

Tel. 0817645443 - Fax 0817646477

Internet: [www.edizioniesi.it](http://www.edizioniesi.it)





