

La globalizzazione del diritto in Cina: le azioni nel pubblico interesse

Simona Novaretti (Università di Torino)



Wu Bangguo (吴邦国), marzo 2011:
“La Cina ha portato a termine l’edificazione
di un sistema socialista di leggi con
caratteristiche cinesi completo”

MA dubbi riguardo a:

- Effettivo impatto di riforme su sistema giuridico - sociale cinese
- Possibilità, per i cittadini, di giocare un ruolo attivo nella determinazione delle politiche che li riguardano

Analisi dei cambiamenti introdotti dalle riforme nel rapporto tra cittadini e Stato alla luce delle “gongyi susong” (公益诉讼) = azioni per il pubblico interesse

“*Gongyi susong*” (公益诉讼), espressione che rivela:



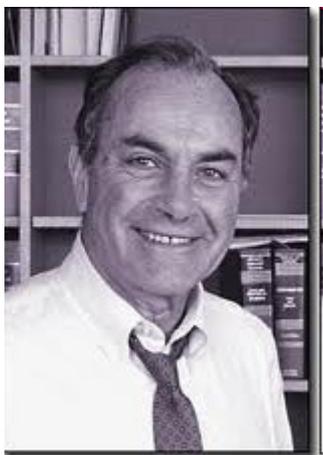
1) Debito nei confronti degli Stati Uniti



2) Effetti che il nuovo assetto degli interessi portato dalle riforme ha avuto sulla società cinese

IL MODELLO CLASSICO DI PUBLIC INTEREST LITIGATION

“*Gongyi susong*” = “public interest litigation”



neologismo coniato nel 1976 da Abram Chayes, della Harvard Law School, per definire azione di avvocati che, portando davanti alle corti casi di grande IMPATTO SOCIALE, cercavano di:

“accelerare il cambiamento sociale attraverso la decisione dei processi”

(Helen Hershkoff, 2001).

IL MODELLO CLASSICO DI PUBLIC INTEREST LITIGATION

Simbolo e paradigma di “public interest litigation” americane:

Brown vs. Board of Education of Topeka (1954)



IL MODELLO CLASSICO DI PUBLIC INTEREST LITIGATION

Cause che mettono in discussione le politiche pubbliche, e si differenziano da modello tradizionale di controversia “privata” (in cui due o più individui si contrappongono per la tutela dei propri interessi personali) in particolare per quanto riguarda:



a) Ruolo di giudice: non più arbitro imparziale, ma vero protagonista di azione



b) Rimedio richiesto: non ripristino di situazione passata, con valore solo tra le parti, ma riforma di futura azione di agenti governativi, destinato ad avere effetti potenzialmente su tutto il pubblico

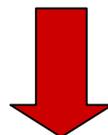
LA GLOBALIZZAZIONE DELLA PUBLIC INTEREST LAW

Public interest litigation = parte di cosiddetta Public Interest Law, filone del “Liberal Legalism” americano che, fino alla fine degli anni '80, rimane circoscritta all'interno dei confini statunitensi.

Poi: Ridefinizione di modello di sviluppo neoliberista sotto auspici di cosiddetta Riforma di Rule of Law



“**Good governance**” diviene, contemporaneamente, obiettivo di imprese operanti su mercati internazionali, e in quelli di organizzazioni umanitarie



“Globalizzazione” della Public interest Law

che esce dai confini di Paesi di Common Law e arriva fino in Cina

LA GLOBALIZZAZIONE DELLA PUBLIC INTEREST LAW



A partire da anni '90 fondazioni internazionali, agenzie governative e istituzioni internazionali cominciano a investire ingenti capitali per promuovere, in tutto il mondo programmi di cooperazione in settori chiave della Public Interest Law.

Obiettivi:

Democratizzazione di Paesi spesso usciti da dittature

Creazione, all'interno di quei Paesi, di una cornice normativa favorevole a commercio internazionale e investimenti esteri

LA GLOBALIZZAZIONE DELLA PUBLIC INTEREST LAW



Anni '90: RPC non è un Paese “in via di democratizzazione”, MA di trova nel pieno delle riforme, deve soddisfare nuovi requisiti per accesso a WTO e ha bisogno di aiuti e investimenti stranieri per accelerare lo sviluppo economico

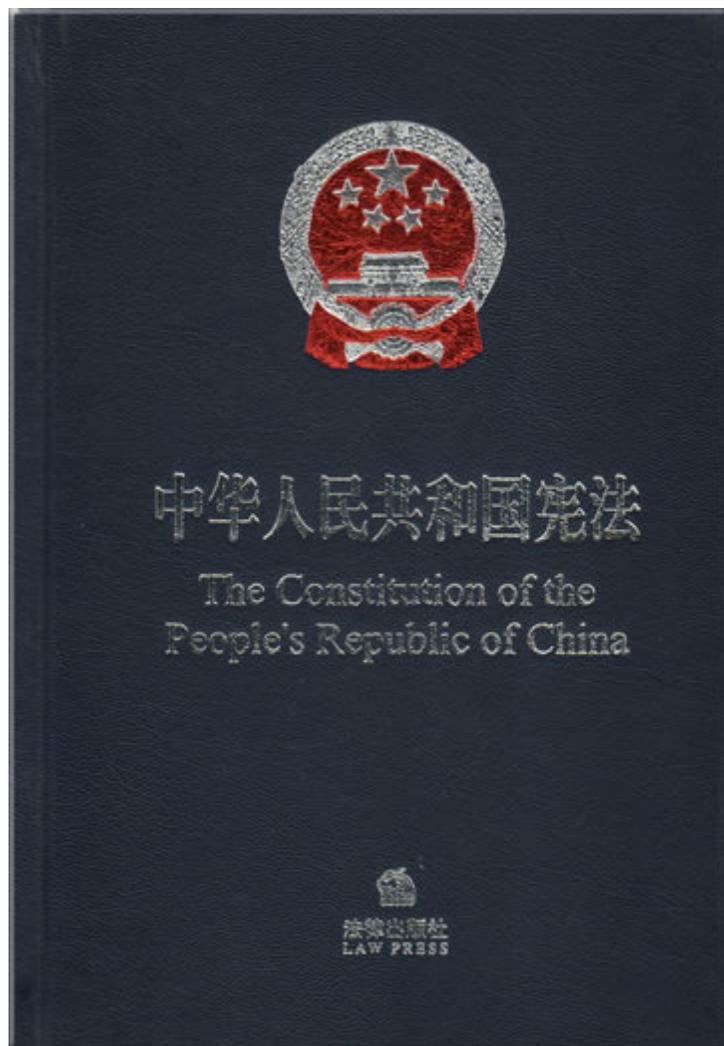


Convergenza di interessi tra leadership cinese e agenzie di cooperazione straniera



Varo di numerosi progetti di collaborazione giuridica, scambi tra università cinesi e straniere (soprattutto statunitensi) ecc.

EFFETTI DELLA COOPERAZIONE GIURIDICA IN CINA



1992 – 2004: viene emanato un gran numero di leggi e regolamenti, ed emendata la Costituzione:

La Cina diviene un Paese

“governato secondo la legge” (依法治国, art. 5 Cost.),

e che

“rispetta e protegge i diritti umani”
(尊重和保障人权, art. 33 Cost.)

EFFETTI DELLA COOPERAZIONE GIURIDICA IN CINA

Contemporaneamente inizia anche il programma di
“pubblicizzazione della legge” (普法),
per rendere i cittadini consapevoli di loro diritti

Obiettivo:
**umentare il controllo
su funzionari locali,
servendosi dell’”aiuto”
dei cittadini**



EFFETTI DELLA COOPERAZIONE GIURIDICA IN CINA

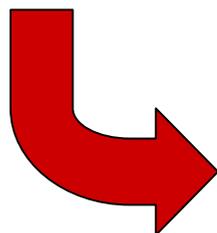
Conseguenza inaspettata:

un numero crescente di avvocati e attivisti comincia ad interessarsi a casi di grande impatto sociale, e ad utilizzare i **diritti privati**, riconosciuti dalla legge, per proteggere il **pubblico interesse** anche **CONTRO lo Stato**

EFFETTI DELLA COOPERAZIONE GIURIDICA IN CINA

1996: prima “public interest litigation” cinese

MA la situazione giuridica e politica della Repubblica Popolare del XXI secolo è profondamente diversa da quella degli Stati Uniti del secondo dopoguerra, soprattutto per quanto riguarda il ruolo delle corti



Modello americano di public interest litigation è stato modificato, per adattarsi a contesto cinese

L'EMERGERE DI UN NUOVO CONCETTO DI INTERESSE PUBBLICO

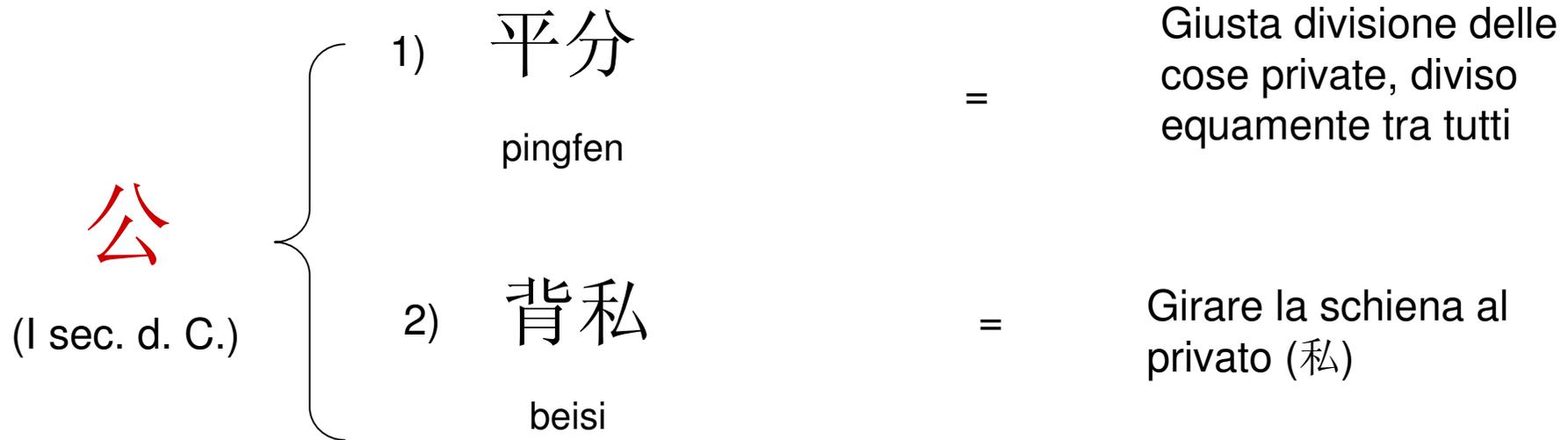
Gongyi susong: azioni nuove, attraverso le quali un numero crescente di avvocati e attivisti cinesi si propone di

“difendere l’interesse pubblico attraverso la protezione degli interessi individuali”

(积万众之私成天下之公)

LA CONCEZIONE CLASSICA DI INTERESSE PUBBLICO

公共利益 (gonggong liyi)

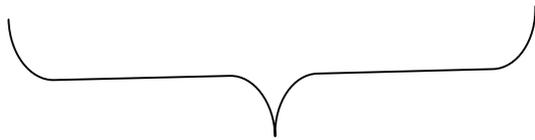


Solo più tardi (X secolo d. C.) parola viene collegata a idea di GOVERNO, e aggettivo si caratterizza sempre più per la sua OPPOSIZIONE a concetto di PRIVATO

LA CONCEZIONE CLASSICA DI INTERESSE PUBBLICO

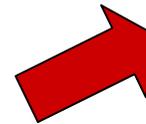
In epoca Song, con sviluppo di neoconfucianesimo, gong diviene un principio di etica sociale, lo standard per valutare le scelte morali di ciascun individuo

公 vs. 私
(gong, pubblico) (si, privato)



Solo l'”uomo da poco”, lo xiaoren, agiva per ottenere il proprio profitto personale (**sili**); il junzi, il nobile si distingueva, al contrario, per la ricerca di **gong** e di **yi**

义 vs. 利
(yi, giustizia) (li, interesse)



Ma come essere sicuri di perseguire gong?

INTERESSE PUBBLICO IN EPOCA IMPERIALE



Solo l'interesse imperiale era considerato compatibile con il più grande bene pubblico, e solo l'imperatore aveva, per definizione:

“l'interesse del più grande numero in mente”

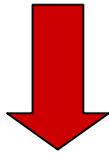
L' emulazione delle scelte morali dell'imperatore diviene la chiave per non lasciarsi distrarre dagli istinti egoistici ed adempiere ai propri doveri nei confronti della collettività, in vista del **bene supremo** (大公)

INTERESSE PUBBLICO NEL PERIODO MAOISTA



Modo di intendere ciò che è pubblico, e rapporto tra “pubblico” e autorità costituita rimangono immutati fino alla fine del maoismo

Premesse differenti : opposizione tra “interesse privato” e “bene supremo” (大公) non più ricondotta a radici confuciane, ma a conflitto tra CAPITALISMO e COMUNISMO.



Simili conclusioni

Stato e Partito hanno l'interesse del più grande numero in mente

obbedienza e disciplina = chiavi per evitare accuse di egoismo, ed essere considerati uno che: “serve il popolo” (服务人民)

TRASFORMAZIONE DI “INTERESSE PUBBLICO”

Da

- Unico
- Opposto all'interesse privato
- Esclusivo appannaggio del potere costituito



Riforme

A

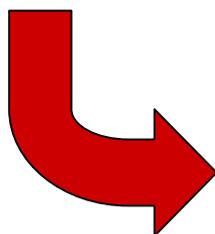
- Multiforme
- Composto dagli interessi particolari
- Aperto alla partecipazione dei singoli

LA NASCITA DELLE AZIONI NEL PUBBLICO INTERESSE

Gongyi lüshi: vogliono modificare il sistema dall'INTERNO, utilizzando le leggi cinesi in modo STRUMENTALE, per controllare e dirigere l'azione del governo



1996: Qiu Jiandong (邱建东) cita l'Amministrazione delle Poste e Telecomunicazioni di Xinluo (“caso da 1 yuan e 20”)

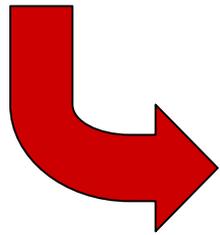


Iniziano le public interest litigation cinesi

LE “AZIONI NEL PUBBLICO INTERESSE”

La vaghezza del concetto di “Pubblico interesse” riverbera sul significato attribuito da ogni singolo gongyi lüshi alla propria missione

Considerati “nel pubblico interesse” casi in tema di:



- protezione dei diritti dei consumatori, lotta contro la discriminazione, diritto all'istruzione
- tutela di donne, minori e lavoratori migranti
- temi che maggiormente preoccupano il governo (libertà di religione, corruzione, espropriazioni illegittime)

Grande varietà di argomenti trattati, a cui corrisponde l'eterogeneità dei soggetti coinvolti in prima persona in queste azioni

GLI AVVOCATI PER IL PUBBLICO INTERESSE



Ma chi sono gli “avvocati nel pubblico interesse” cinesi ?

In genere:

- Lavorano in piccoli studi, concentrati in grandi città
- Hanno collegamenti con il mondo accademico
- Non ricevono remunerazione per i casi di cui si occupano



▶▶▶ OUR MOTTO : To achieve the common good through the protection of individual interests.

Chinese



HUANG JINRONG (黄金荣)

“... ogni tanto è necessario scendere a compromessi, ma il governo cinese non è un monolite, al suo interno esistono 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.”

Criteri per accettare un caso

- Temi non troppo sensibili da pdv politico
- Cliente deve astenersi da qualsiasi iniziativa personale (in particolare: proteste di piazza)

“Ottenere il Bene Comune attraverso la protezione degli interessi Individuali”

attraverso:

Public Interest Litigation

Petizioni

Seminari



Esempi:

Scuola per figli di mingong vs. Comitato per educazione di distretto di Fengtai (Pechino) (2004)

Huang Jinrong vs. Amministrazione ferroviaria di Pechino (2005)

Studente di scuola media contro Ministero dell'educazione, Ministero delle finanze e omologhi locali (2006)



TONG LIHUA
(佟丽华)



“.. Cerchiamo di accettare qualunque caso ci venga portato purché soddisfi a tre requisiti:

- 1. Deve essere una controversia di lavoro:*
- 2. L'attore deve essere un mingong*
- 3. Devono sussistere prove della violazione dei diritti del lavoratore*

Obiettivo:

Tutelare i diritti dei “lavoratori migranti (*mingong*, 民工), contribuendo al miglioramento generale delle loro condizioni di vita e lavoro



Attività: { Consulenza nella redazione di leggi e regolamenti
Public interest litigation



Es.: Xu Yange vs. *Kentucky Fried Chicken*
(2006)



HAO JINSONG (郝劲松)

*“.. Se ognuno citasse il governo per ogni piccola mancanza, la legge non sarebbe così ‘ **sola e abbandonata**, ... “*

Unico criterio per accettare un caso: cliente deve impegnarsi a non ritirare mai, per nessun motivo, l'istanza presentata al tribunale.

Esempi:

Hao Jinsong vs. compagnie ferroviarie e metropolitane (2004)

Hao Jinsong vs. Ministero delle ferrovie (2006)



Hao Jinsong vs. Amministrazione Forestale dello Shanxi (2008)



WANG ZHENYU (王振宇)

“In questi anni, è stato fatto un uso improprio di espressione “azione per il pubblico interesse”; per questo, noi preferiamo parlare di “azioni di impatto””

Criteri per accettare un caso:

- Rilevanza, da pdv sociale, di interesse violato
- Attinenza della questione a mancanze del sistema di cui studio ha deciso di occuparsi in quella fase

Unico studio legale ad avere ottenuto la registrazione come ONG, e unico studio “nel pubblico interesse”, in Cina, a non dipendere in alcun modo dallo Stato



Gestisce direttamente il denaro eventualmente inviato da donatori stranieri, e può diversificare il suo impegno, accettando anche casi “commerciali” per finanziare pil



Esempi.

“Casa Bianca di Fuyan” (2008)

“Gao Jun vs. società di telecomunicazioni” (2008)

“Lussuria – Seduzione e tradimento” (2007)

CONCLUSIONI

- **Azione a tutela dei diritti da parte degli avvocati è prodotto della politica governativa e dell'emergere della società civile in Cina, e mostra l'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.**
- **Impiego strumentale della legge da parte degli “avvocati nel pubblico interesse” si colloca perfettamente nella tradizione giuridica cinese, imperiale e socialista, MA diversa funzione attribuita al diritto.**
- **A fronte di recente irrigidimento delle posizioni del governo nei confronti di avvocati impegnati nella difesa dei diritti civili, l'attività di gongyi lüshi acquista un nuovo valore.**
- **Il futuro delle “azioni per l'interesse pubblico” e il loro apporto alla trasformazione della Cina in un Paese di Rule of Law, dipenderà dalla capacità della leadership cinese di riconoscere, nel rinnovato impegno dei cittadini a favore dell'interesse pubblico, una risorsa, e non una minaccia.**