

# Il nesso giuridico tra piano e contratto nel diritto della Repubblica Popolare Cinese

di Gianmatteo Sabatino

**Abstract: The legal connection between plan and contract in the law of the People's Republic of China** - The paper reconstructs the features and the incidence of the connection between socio-economic development plans and contract law in the current legal order of the People's Republic of China. The passage from a directive to a more coordinative planning model is reflected both in the modification of the traditional hierarchies between plan and contract, typical of socialist law, and in the structuration of a comprehensive regime for public contracts, over which the influence of plans – as vehicles of national interests and policies – is significant, especially with regard to possible evolutions of contractual relations following changes in the underlying interests.

**Keywords:** Socialist Legality; Planned Economy; Chinese Law; Governance; Administrative Contracts.

3225

## 1. Introduzione. La persistente attualità del problema

Quella fra piano e contratto è una relazione giuridica tipica degli ordinamenti di diritto socialista. Così, essa è stata, ad esempio, lo strumento attuativo della subordinazione dell'impresa al piano nel diritto sovietico<sup>1</sup>. Un modello, quello sovietico, transitato nella Repubblica Popolare Cinese, il cui diritto economico nell'era precedente alle riforme (quindi prima del 1978) vedeva nel contratto anzitutto uno strumento di realizzazione degli obiettivi di piano<sup>2</sup>.

La Legge sui Contratti Economici del 1981<sup>3</sup> aveva rappresentato, sino alla sua abrogazione nel 1999, un raffinato esempio di legalità socialista; ivi, la persistente gerarchia tra piano e contratto si allentava quel tanto che bastava per consentire alle imprese di stato ed alle imprese collettive di esercitare

---

<sup>1</sup> G. Crespi Reghizzi, *L'impresa nel diritto sovietico*, Padova, 1969; H.J. Berman, *Commercial Contracts in Soviet Law*, in 35 *Cal. L. R.*, 2, 191-234 (1947).

<sup>2</sup> L'affermazione vale anche tenendo conto della forte connotazione ideologica della pianificazione maoista, la quale, nei suoi momenti di maggiore estremismo politico, poteva permettersi di eliminare il *medium* rappresentato dal contratto optando invece per un'implementazione puramente politica degli ordini di piano. Sul ruolo del contratto nella Cina maoista v. M. Timoteo, *Il contratto in Cina e Giappone*, Padova, 2004, 253-265.

<sup>3</sup> 经济合同法 (*jingjihetongfa*).

fruttuosamente gli spazi di autonomia gestionale concessi dal Partito Comunista Cinese<sup>4</sup>.

Oggi, l'unificazione del diritto cinese dei contratti nella Legge del 1999 si accompagna ad una radicale reinvenzione della pianificazione per lo sviluppo in Cina<sup>5</sup>. I moderni piani prediligono progetti e direttive ai più classici indicatori e quando questi ultimi sono ancora utilizzati, non riguardano più volumi di produzione industriale, ma obiettivi di carattere sociale ed ambientale<sup>6</sup>.

Definire, nel sistema giuridico cinese, un rapporto tra piano e contratto è pertanto meno ovvio di quanto non fosse poche decadi fa. Si tratta, a ben vedere, di contestualizzare il ruolo del diritto civile nella complessa economia socialista di mercato<sup>7</sup>.

L'evoluzione del diritto civile cinese post-riforme si è fondata sull'applicazione di talune pietre angolari del diritto privato liberal-borghese definito in Europa tra il XVIII e il XIX Secolo<sup>8</sup>. È stata così enfatizzata la separazione tra diritto e politica, tra pubblico interesse ed autonomia privata<sup>9</sup>.

Di conseguenza, sempre meno attenzione è stata riservata dagli interpreti ad alcuni dilemmi che, tra gli anni '70 e '90 del secolo scorso, avevano spinto a riflettere sui rapporti tra stato e mercato.

Oggi, tuttavia, il venir meno della *vulgata* per cui la Cina stesse inesorabilmente transitando verso modelli economici liberal-capitalistici<sup>10</sup> rende quei vecchi dilemmi egualmente ineludibili. Se la legge è uno strumento di *governance* sociale, quali obiettivi di coordinamento socio-economico essa vuole raggiungere? Sono questi obiettivi ad ispirare la logica stessa del diritto civile cinese<sup>11</sup>.

---

<sup>4</sup> Sulla *jingjihetongfa* v. M. Timoteo, *Il contratto in Cina e in Giappone*, cit., 281-291; E. Toti, *Diritto cinese dei contratti e sistema giuridico romanistico. Tra legge e dottrina*, Roma, 2020, 47-48.

<sup>5</sup> S. Heilmann, O. Melton, *The reinvention of Development planning in China, 1993-2012*, in *39 Modern China*, 6, 580-628 (2013); si consenta altresì il rinvio a G. Sabatino, *Legal Features of Chinese Economic Planning*, in I. Castellucci (cur.), *Saggi di Diritto Economico e Commerciale Cinese*, Napoli, 2019, 33-78.

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

<sup>7</sup> Xue Jun (薛军), *两种市场观念与两种民法模式 (Two Types of notions on market and two models of civil law)*, in *法制与社会发展 (fazhiyushehui fazhan)*, Vol. 83(5), 2008, 94-108, 95.

<sup>8</sup> La ricezione, principalmente ma non solo per il tramite di modelli nipponici (di derivazione tedesca), del diritto civile europeo di matrice liberale si affermò, peraltro, a cavallo tra il XIX ed il XX secolo, esercitando notevole influenza sul primo progetto di codificazione nel 1911 e sul Codice Civile della Cina nazionalista del 1930. Sul punto si vedano, tra gli altri, H. Pazzagliani, *La recezione del diritto civile nella Cina del nostro secolo*, in *Mondo Cinese*, Vol. 76, 1991, 49-66; R. Cavalieri, *La legge e il rito. Lineamenti di storia del diritto cinese*, Milano, 1999, spec. 114-125; G. Ajani, A. Serafino, M. Timoteo, *Diritto dell'Asia Orientale*, in *Trattato di diritto comparato*, diretto da R. Sacco, Torino, 2007, 173-187; Xue Jun, *Two types of notions*, cit., 99.

<sup>9</sup> Xue Jun, *Two types of notions*, cit., 99-100.

<sup>10</sup> Un luogo comune, questo, che si accompagnava in maniera rilevante alla teorizzazione del definitivo tramonto della pianificazione, come emblematicamente rappresentato da B. Naughton in *Growing Out of the Plan: Chinese economic reform 1978-1993*, Cambridge, 1995.

<sup>11</sup> Xue Jun, *Two types of notions*, cit., 99-100.

Il problema del coordinamento socio-economico, peraltro, informa altresì le basi costituzionali del sistema economico che individuano nella legislazione economica (经济立法 – *jingjilifa*) e nel controllo e regolazione a livello macroeconomico (宏观调控 – *hongguantiaokong*) gli strumenti della realizzazione pratica dell'economia socialista di mercato<sup>12</sup>. La “costituzione economica cinese” si sviluppa pertanto attorno ad una serie di binomi notevoli come quelli tra proprietà pubblica e proprietà privata e tra economia a direzione pubblica ed iniziativa economica privata<sup>13</sup>.

Sul piano della logica sistemica eguale importanza è rivestita proprio dalla connessione tra il piano di sviluppo, concepito, anche a livello declamatorio, come massima sintesi della visione di sviluppo espressa dal popolo nell'interpretazione della volontà di quest'ultimo data dal Partito Comunista<sup>14</sup>, ed il contratto quale mezzo di attuazione di un'iniziativa privata promossa non *ex se* ma nei limiti di una valutazione di funzionalità al perseguimento dello sviluppo comune<sup>15</sup>.

Il diritto dei contratti è quindi un'epifania della (tentata) integrazione tra strutture giuridiche liberali e principi socialisti. Prima del 1999 questa integrazione aveva prodotto un quadro frammentario, comprendente la legge sui contratti economici, diverse leggi speciali<sup>16</sup>, i principi generali di diritto civile e numerosi regolamenti nazionali e locali<sup>17</sup>.

Oggi, dopo un ventennio di vita, la Legge sui Contratti è riuscita ad armonizzare gran parte di questi regimi giuridici, ergendosi a principale, se non sola base legale utilizzati dalle corti<sup>18</sup>. La funzione comunitaria o sociale del contratto<sup>19</sup>, eredità tanto della cultura giuridica tradizionale che di quella

---

<sup>12</sup> Art. 15 della Costituzione. Sul punto v. anche A. Rinella, *Costituzione economica e dialogo tra sistemi giuridici. Un caso di studio: la Cina*, in Id., I. Piccinini, *La costituzione economica cinese*, Bologna, 2010, 13-38.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Questa visione è confermata dalla posizione istituzionale rivestita dal piano nella costituzione ed in particolare nell'approvazione e modifica riservate all'Assemblea Nazionale del Popolo (Art. 62(10)) o al suo comitato permanente (Art. 67(5)). Il piano di sviluppo è inoltre concretamente elaborato e stilato dal Consiglio di Stato (Art. 89(5)). Il meccanismo legislativo è replicato a livello locale (Art. 99) e rende il piano una fonte *sui generis* dell'ordinamento cinese, la cui veste formale implica (ancora oggi) una forte carica ideologica e programmatica. Sulla natura del piano e sul suo processo di approvazione v. G. Sabatino, *Legal Features of Chinese Economic Planning*, cit.; S. Heilmann, O. Melton, *The reinvention of Development planning*, cit.

<sup>15</sup> Hao Jiang, *Freedom of Contract under State Supervision*, in *George Mason J. Int. Comm. L.*, Vol. 7(3), 2016, 202-254.

<sup>16</sup> In particolare, la Legge sui contratti internazionali (1985) e La Legge sui contratti tecnologici (1987). Le due leggi, assieme alla succitata Legge sui contratti economici, costituivano il c.d. “tripode” del diritto dei contratti cinesi. V. E. Toti, *Diritto cinese dei contratti*, cit., 47 ss.

<sup>17</sup> M. Timoteo, *Il contratto in Cina e Giappone*, cit., 271-311.

<sup>18</sup> I. Castellucci, in *Rule of Law and Legal Complexity in the People's Republic of China*, Trento, 2012, 122. L'A. definisce questa legge come un'espressione di un modello “neo-autoritario” o “comunitario” più che di un modello puramente socialista e statalista.

<sup>19</sup> *Ivi*, cit., 125.

socialista<sup>20</sup>, si esprime principalmente con il riferimento, nei principi generali della Legge, all'ordine socio-economico<sup>21</sup>, all'etica sociale e al pubblico interesse, così come nell'enfasi riservata alle clausole generali di onestà e buona fede<sup>22</sup>.

A corona di ciò, l'Art. 52 dispone che il contratto è nullo quando è contrario all'interesse nazionale (n. 1) o all'interesse pubblico (n. 4). La disposizione è ora scomparsa dal nuovo Codice Civile – in vigore dal 2021 – che ha però mantenuto (Art. 534) la previsione di un controllo, con relativi poteri gestionali, da parte delle autorità competenti sulla conformità dei contratti agli interessi pubblici e nazionali.

Oltre la forma della legge, inoltre, sono diffusi modelli relazionali di risoluzione delle controversie<sup>23</sup>, che enfatizzano criteri fondati su un concetto di "equità oggettiva" piuttosto che sul rispetto dell'originaria volontà delle parti<sup>24</sup>.

Il diritto dei contratti cinese opera in un sistema funzionale alla realizzazione di obiettivi generali di giustizia sociale<sup>25</sup>, pertanto rivolto alla protezione di gruppi sociali svantaggiati, alla tutela della ambiente, alla promozione della solidarietà tra i cittadini secondo i valori fondamentali del socialismo (社会主义核心价值 – *shehuizhuyihexinjiazhi*).

In quanto strumento organizzativo delle attività economiche del socialismo di mercato, il contratto è anche il mezzo per promuovere e consolidare relazioni cooperative tra gli operatori economici<sup>26</sup>. Quando questa cooperazione è diretta, attraverso l'applicazione di specifiche norme<sup>27</sup>, alla realizzazione di interessi tanto privati quanto nazionali e/o pubblici, può sostenersi che il piano di sviluppo funzioni alla stregua di un crittotipo del diritto dei contratti.

L'analisi che segue si interroga sulla solidità e sui limiti di una tale affermazione.

Dato il procedimento di codificazione civile culminato con l'approvazione del Codice Civile cinese, ci si colloca oggi in un periodo necessariamente di transizione, dovendo prendere in esame tanto la legislazione (ancora) in vigore quanto le coordinate legislative future. L'avvento del Codice rappresenta infatti non solo un fondamentale perfezionamento del processo di giuridicizzazione dell'economia socialista di mercato, ma altresì un consolidamento delle strutture

<sup>20</sup> Sull'evoluzione storica della nozione di contratto nella cultura giuridica cinese v. M. Timoteo, *Il contratto in Cina e Giappone*, cit.

<sup>21</sup> Il mantenimento dell'ordine socio-economico è scopo generale della Legge sui Contratti (Art. 1). Le parti, nel concludere ed eseguire un contratto, sono tenute a non turbare questo ordine, così come a rispettare l'etica sociale, in aggiunta al divieto di danneggiare il pubblico interesse (Art. 7).

<sup>22</sup> V. Art. 6; v. anche I. Castellucci, *Rule of Law and Legal Complexity*, cit., 123-124; E. Toti, *Diritto cinese dei contratti*, cit., 154-158.

<sup>23</sup> M. Timoteo, *Il contratto in Cina e Giappone*, cit., 307-311.

<sup>24</sup> I. Castellucci, *Rule of Law and Legal Complexity*, cit., 125-126.

<sup>25</sup> Xue Jun, *Two types of notions*, cit., 106-107.

<sup>26</sup> Dai Lei (戴雷), *分析合同法组织经济的功能 (Analysis of the function of the contract in organizing the economy)*, in *Legality Vision*, Vol. 12 (下), 2017, 169-170, 169.

<sup>27</sup> V. spec. Artt. 52 e 127 della Legge sui Contratti.

di *governance* economica al fine di una maggiore aderenza dell'apparato legislativo alla realtà e ai bisogni del socialismo cinese<sup>28</sup>.

Il Codice Civile introduce alcune importanti innovazioni rispetto al quadro legislativo precedente, innovazioni che, alla luce di quanto detto, possono suggerire quali siano gli orientamenti evolutivi del multiforme rapporto tra piano e contratto, oggetto di questo contributo.

## 2. Interesse pubblico e interesse nazionale

Il contratto cinese riflette, in principio, la preminenza degli interessi nazionali su quelli privati<sup>29</sup>. Una conclusione, questa, consolidata nella costituzione il cui art. 51 chiarisce che i cittadini, nell'esercizio delle proprie libertà e diritti, non possono recare danno agli interessi nazionali (国家利益 – *guojialiyi*)<sup>30</sup>. La portata ermeneutica dell'art. 51 da un lato cala nell'alveo del diritto civile uno dei fondamenti della legalità socialista; dall'altro pone le basi di una dottrina dei rapporti negoziali tra privati e potere pubblico tutta imperniata sulla necessaria asimmetria dei rispettivi poteri e delle rispettive libertà<sup>31</sup>.

La nozione di "interesse nazionale" impone tuttavia qualche riflessione. Il termine, nella Legge sui Contratti, si trova agli artt. 52 e 127. Un'autorevole opinione collega l'interesse nazionale al concetto di ordine pubblico economico<sup>32</sup>. La tesi trova sostegno anche nel dato letterale, ossia nei riferimenti all'ordine economico e sociale di cui agli artt. 1 e 7 della Legge sui Contratti.

L'interesse nazionale, pertanto, andrebbe a sovrapporsi, se non a confondersi, con l'interesse pubblico (公共利益 – *gongongliyi*)<sup>33</sup>. Il dovere del suo

---

<sup>28</sup> V. la Relazione del vice-presidente del Comitato Permanente dell'Assemblea Nazionale del Popolo Wang Chen al Codice Civile del 22 maggio 2020. Sul cammino della codificazione civile cinese, con specifico riferimento al diritto dei contratti, si rinvia all'esautiva opera di E. Toti, *Diritto cinese dei contratti*, cit.

<sup>29</sup> Gong Lixia (巩丽霞), 刂议合同法中的“国家利益”(Discussion on “National interests” in the *Contract Law*), in 商业时代 (*shangyeshidai*), Vol. 23, 2006, 57-58.

<sup>30</sup> V. sul punto E. Toti, *Diritto cinese dei contratti*, cit., 263-265.

<sup>31</sup> Yingli Li, *Les contrats administratifs en Chine. Une perspective comparative*, Paris, 2020, 61-75. Come sottolinea l'A., questa impostazione teorica derivante dall'analisi dei riferimenti costituzionali è alla base altresì del dibattito circa la struttura e la disciplina dei contratti amministrativi, su cui v. oltre § 4.

<sup>32</sup> Han Shiyuan (韩世远), *合同法总论 (Introduction to Contract Law)*, Pechino, 2018, 216-217; sul punto v. anche E. Toti, *Diritto cinese dei contratti*, cit., 264-265.

<sup>33</sup> Gong Lixia, *Discussion on “National interests”*, cit., 57-58. L'A. sostiene che l'interesse nazionale comprenda gli interessi sociali, gli interessi pubblici e gli interessi collettivi, espressione delle collettività organizzate quali le cooperative, i villaggi, ecc. Questa opinione non è condivisa, almeno in apparenza, da Ran Keping (冉克平), in 论“公共利益”的概念及其民法上的价值 (*Concept of “Public Interests” & Its Civil Law Value*), in *Wuhan University Journal*, Vol. 62(3), 2009, 334-338, il quale considera l'interesse nazionale subordinato all'interesse pubblico, concetto, quest'ultimo, più ampio. Tuttavia, al momento di applicare la sua teoria all'Art. 52 della Legge sui Contratti, il medesimo A. suggerisce che il significato della nozione

rispetto imporrebbe alle parti uno standard di condotta, un'etica delle transazioni (交易道德 – *jiaoyidaode*)<sup>34</sup> tale da portare i loro interessi privati in una dimensione pubblicistica<sup>35</sup>.

La tesi appare, tuttavia, riduttiva. Soprattutto, non tiene conto della persistente rilevanza che nel diritto cinese vivente conserva la distinzione tra interesse pubblico e interesse nazionale. La più recente conferma arriva dalla Suprema Corte del Popolo, che in un intervento interpretativo in tema di regime giuridico dei contratti amministrativi ha ribadito come le giustificazioni a modifiche o scioglimento di tali contratti possano dipendere tanto da interessi pubblici e sociali quanto da interessi nazionali<sup>36</sup>.

Conviene, pertanto, leggere attentamente quella dottrina che si è sforzata di ricercare un senso specifico dell'interesse nazionale. Per alcuni autori, questo tipo di interesse si riferisce agli interessi economici, sociali, di sicurezza, politici e strategici dello Stato così come definiti dalla sua *leadership*<sup>37</sup>. Altri, invece, rifiutano l'equivalenza tra interessi nazionali ed interessi del governo o della *leadership*, riferendoli invece alla: a) protezione dell'integrità territoriale e della pubblica sicurezza; b) promozione del benessere e della felicità della popolazione; c) protezione dell'autonomia e dell'autodeterminazione del governo<sup>38</sup>.

Questa seconda interpretazione appare preferibile. Questo non tanto per il tentativo di separare l'interesse nazionale dalla posizione della *leadership*; quanto piuttosto per l'enfasi posta sul rapporto tra interesse nazionale, autodeterminazione, benessere della popolazione e *leadership* politica. Il problema, in altri termini, non è quello di escludere moventi politici dall'interpretazione dell'interesse nazionale, ma quello di spiegarli correttamente, inquadrandoli nella funzione d'indirizzo che il Partito Comunista Cinese ed il governo esercitano, esprimendo la sovranità della nazione cinese e al tempo stesso definendo gli obbiettivi atti a garantire il benessere comune. Si tratta, evidentemente, di un'interpretazione leninista del concetto di interesse nazionale e che trova la sua massima espressione proprio negli atti di pianificazione per lo sviluppo<sup>39</sup>.

---

di interesse nazionale, così come quello della nozione di interesse sociale, dovrebbero essere intesi come interessi pubblici, unificando quindi le nozioni.

<sup>34</sup> Zhong Ruidong (钟瑞栋), 论我国民法上的公共利益 (*On public interests in Chinese civil law*), in *Journal of Jiangsu Administration Institute*, Vol. 49(1), 2010, 126-130.

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

<sup>36</sup> Cfr. Regolamento della Suprema Corte del Popolo su diverse questioni relative all'aggiudicazione delle controversie in materia di accordi amministrativi (最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定 – *zuigaorenminfayuanguan'yushenlixingzhengxiexianjianruoganwentideguiding*), promulgato il 12 novembre 2019 e in vigore dal 1 gennaio 2020. Sul contenuto specifico del regolamento v. § 4.

<sup>37</sup> Gong Lixia, *Discussion on "National interests"*, cit.

<sup>38</sup> Ran Keping, *Concept of "Public Interests"*, cit.

<sup>39</sup> In *ibid.* si nota, a ben vedere, come l'A., dopo aver distinto l'azione della *leadership* politica dal concetto di interesse nazionale, tenga comunque a precisare che le epifanie di tale interesse, definite nei tre punti sopra citati, corrispondano ai principali obbiettivi di politica interna ed estera della nazione, obbiettivi che, necessariamente, sono definiti dalla *leadership* politica, ossia

Il Codice Civile della Repubblica Popolare Cinese introduce un'innovazione di grande rilievo sul punto: esso elimina il riferimento, prima contenuto nell'Art. 52 della Legge sui Contratti, alla fattispecie della nullità del contratto per contrasto con l'interesse nazionale. L'unica menzione della nozione di *guojialiyi* è pertanto quella contenuta nell'Art. 534, modellato sul "vecchio" Art. 127 della Legge sui Contratti. La disposizione prevede che «Laddove le parti facciano uso del contratto per porre in essere atti che mettano a repentaglio gli interessi nazionali, pubblici o sociali, le autorità amministrative di supervisione e regolazione del mercato e le altre autorità competenti sono responsabili per la supervisione e la gestione delle relative questioni, sulla base delle disposizioni di legge e dei regolamenti amministrativi»<sup>40</sup>.

Il Codice, pertanto, elide l'automatismo formale tra contrasto con l'interesse nazionale e nullità del contratto, demandando la gestione dei possibili conflitti al controllo "dinamico" effettuato dalle varie autorità di supervisione a livello nazionale e locale. Stante la scarsa applicazione pratica dell'Art. 52 della Legge sui Contratti, il dettato codicistico pare recepire proprio la succitata linea dottrinale che vede nell'interesse nazionale una sintesi tra multiformi istanze, suscettibili a variazioni nel corso del tempo e che quindi la scure della nullità non è in grado di gestire senza creare squilibri e vuoti di certezza giuridica.

### 3. Il contratto pianificato (计划合同) e le sue vicende nell'evoluzione del socialismo di mercato

Vigente la Legge del 1981 sui Contratti Economici, la dottrina cinese distingueva tra "contratto pianificato" (计划合同 – *jihuahetong*) e "contratto non pianificato" (非计划合同 – *feijihuahetong*)<sup>41</sup>. I contratti pianificati erano quelli soggetti ai piani nazionali e locali<sup>42</sup>. In essi, la volontà e la determinazione delle parti era soggetta

---

dal Partito Comunista Cinese. L'intenzione dell'A. è quindi probabilmente quella di precisare come l'interesse nazionale quale specificato, ad esempio, nei piani di sviluppo, non sia una mera espressione di pura volontà partitica, ma corrisponda ad un atto dello Stato (quale è appunto il piano) frutto di una sintesi tra le diverse istanze espresse a livello della società, delle istituzioni e anche delle forze politiche.

<sup>40</sup> Si riporta per intero il testo cinese originale: «对当事人利用合同实施危害国家利益、社会公共利益行为的,市场监督管理和其他有关行政主管部门依照法律、行政法规的规定负责监督处理。».

<sup>41</sup> Zhao Liwei, Jiang Deyuan (赵立伟, 姜德源), 试论完善计划合同立法 (*On perfecting the planned contract legislation*), in 当代法学 (*dangdai faxue*), Vol. 3, 1989, 30-33; Zhang Lianzhen, He Xiaonan (张联珍, 何晓南), 科技计划合同的法律性质及责任 (*Legal nature and responsibility in technology planned contracts*), in 法律学习与研究 (*faluxuexiyuyanjiu*), Vol. 3, 1990, 74-75; Jiang Deyuan (姜德源), 关于计划合同责任中的国家责任问题探讨 (*Discussion on the issue of State Responsibility in civil liability in planned contracts*), in 吉林大学社会科学学报 (*jilindaxueshehuikexuejikan*), Vol. 6, 1990, 27-30.

<sup>42</sup> Jiang Deyuan, *Discussion on the issue of State Responsibility*, cit., 27.

ad ampie restrizioni. La prestazione contrattuale era determinata dal piano in tutti i suoi elementi rilevanti (oggetto, prezzo, modalità dell'adempimento). A seconda delle variazioni nei piani, le decisioni delle autorità di pianificazione richiedevano l'adattamento del regolamento contrattuale. I contratti pianificati che violavano i piani erano, ovviamente, ritenuti invalidi<sup>43</sup>.

La Legge sui Contratti del 1999 non contiene un principio generale a disciplina della relazione tra piani e contratti. Né, del resto, la nozione di contratto pianificato è più in auge tra gli interpreti. Alcune disposizioni specifiche, tuttavia, ne riecheggiano il concetto<sup>44</sup>.

La norma giuridica che più di ogni altra eredita il “vecchio” istituto del contratto pianificato è l'Art. 38 della Legge sui Contratti, intitolato “Contratti conclusi sulla base di piani nazionali” (依国家计划订立合同 – *yiguojiajihudinglihetong*)<sup>45</sup>.

Secondo questo articolo «Qualora lo Stato, per necessità, ordini l'esecuzione di compiti obbligatori o l'acquisto di merci per proprio conto, le persone giuridiche o le altre organizzazioni interessate devono concludere il contratto in conformità ai diritti e ai doveri stabiliti dalle leggi e dai regolamenti amministrativi pertinenti»<sup>46</sup>. Nel corpo dell'articolo la parola “piano” (计划 o 规划) non compare. Sebbene alcune traduzioni inglesi rendano il termine “任务” (*renwu*) con “*plan*”<sup>47</sup>, ritengo più appropriato l'utilizzo del termine “compito” o “obbiettivo”<sup>48</sup>. Di converso, la parola 计划 compare nella rubrica dell'articolo. Se quindi la fattispecie del contratto concluso sulla base del piano appartiene alla tassonomia della contrattualistica cinese, la forza cogente del piano, come confermato dalla giurisprudenza, non pare, sulla base del testo dell'Art. 38, essere di carattere

<sup>43</sup> *Ivi*, cit.; v. anche Zhao Liwei, Jiang Deyuan, *On perfecting the planned contract*, cit.

<sup>44</sup> Mo Zhang, *Chinese Contract Law*, Leiden, 2006, 47 ss.

<sup>45</sup> La terminologia utilizzata dall'articolo si discosta invero da quella oggigiorno impiegata per definire i piani di sviluppo. Il tradizionale 计划 (*jihua*), come si ritrova nella rubrica dell'Art. 38, non indica più, dall'inizio degli anni 2000, il Piano, inteso come piano quinquennale e quindi come principale atto di programmazione per lo sviluppo nell'ordinamento cinese. Al suo posto si è diffuso, anche nelle fonti ufficiali, l'utilizzo del termine 规划 (*guihua*), generalmente tradotto pure con “piano”, ma dal significato diverso. Se il *jihua* è un piano essenzialmente “di calcolo”, quindi dirigitico e fondato su indicatori numerici, il *guihua* vive di una natura maggiormente regolatoria e coordinatrice, prediligendo ampie direttive a stringenti indicatori. Ai fini dell'analisi, i piani indicati dall'Art. 38 possono comunque essere identificati con i moderni piani a medio lungo termine, generali e locali, regolarmente emanati in Cina. Lo scarto terminologico può infatti ben essere dipeso dalla persistenza di un testo originario del 1999, quando il mutamento di termine ancora era di là da venire.

<sup>46</sup> La traduzione è ripresa da L. Formichella, E. Toti, *Leggi Tradotte della Repubblica Popolare Cinese – Legge sui Contratti*, Torino, 2002.

<sup>47</sup> Come ad esempio la traduzione della Facoltà di Giurisprudenza della *Peking University*, al sito [www.pkulaw.cn](http://www.pkulaw.cn)

<sup>48</sup> Letteralmente, 任务 (*renwu*) può assumere il significato di “missione”, “compito”, “dovere”. Sia per tenore letterale sia per specificità del termine nel contesto del diritto dei contratti cinese, la traduzione italiana ad opera di E. Toti e L. Formichella appare quindi più pertinente.

generale e onnicomprensivo<sup>49</sup>. Ciò che invece rileva maggiormente è la possibilità che specifiche disposizioni di piano, obiettivi o indicatori o ancora ordini di acquisto e approvvigionamento, possano essere vincolanti.

L'Art. 38, quindi, si riferisce a contratti che sono almeno in parte pianificati. L'elemento di pianificazione concerne "compiti obbligatori" o "ordini di acquisto". Ciascuno di questi ordini è rivolto a «le persone giuridiche o le altre organizzazioni interessate». Di conseguenza, i contratti tra gli individui non rientrano nell'ambito di applicazione di questa disposizione<sup>50</sup>.

Per quanto concerne gli "ordini di acquisto", i destinatari dell'Art. 38 sono facilmente rilevabili: le "persone giuridiche e altre organizzazioni interessate" sono operatori economici a controllo pubblico. I piani possono determinare direttamente il contenuto dei contratti di approvvigionamento tra questi operatori per il tramite di una disposizione imperativa riguardante l'acquisto di merci. Evidentemente, non si tratterà dei piani di sviluppo nazionali, ma di quelli speciali adottati dai dipartimenti amministrativi competenti o dai singoli operatori, pur sulla base dei piani generali gerarchicamente sovraordinati ma privi tanto di indicatori di produzione e approvvigionamento quanto di una chiara identificazione degli operatori interessati.

L'Art. 38 costituisce altresì riferimento da parte delle corti cinesi, seppur non quale base principale del giudizio<sup>51</sup>. I giudici appaiono invece utilizzare la disposizione per contestualizzare e chiarire le obbligazioni reciproche delle parti contrattuali, anche prima ed oltre la dimensione litigiosa. In un caso "coperto" dall'Art. 38, il giudice ha dato conto di come, pur in assenza di un accordo tra le parti circa la definizione dell'oggetto del contratto (con riferimento, tra le altre cose, al prezzo dei beni scambiati), con la conseguenza del mancato perfezionamento del contratto stesso, la prestazione contrattuale viene eseguita lo stesso<sup>52</sup>. Così, ad esempio, un carico di merci può essere trasferito alla controparte che pagherà invece un prezzo determinato successivamente tramite accordi supplementari (Art. 61 della Legge sui Contratti, ora trasposto nell'Art. 510 del Codice Civile)<sup>53</sup>. Le autorità locali competenti possono inoltre gestire procedure di negoziazione per raggiungere un accordo su clausole critiche dell'accordo negoziale, il tutto mentre la prestazione rimane in piedi. Così, si immagini un tradizionale contratto a prestazioni periodiche. In assenza di accordo tra le parti,

---

<sup>49</sup> La tesi dell'esistenza di un sistema di contratti eterodeterminati è stata discussa in una recente decisione della Corte Intermedia del Popolo di Jinan (Shandong) del 25 agosto 2017, n. 5123/2017. E' invero solo nelle conclusioni dell'appellante che si sostiene l'esistenza di una categoria di contratti del tutto sottratti alla libera determinazione delle parti, proprio sulla base dell'Art. 38. La Corte, nelle sue motivazioni, omette però completamente di considerare il punto, non consentendo quindi di trarre alcuna conclusione se non un indizio a favore dell'inesistenza di tale categoria.

<sup>50</sup> Mo Zhang, *Chinese Contract Law*, cit., 49.

<sup>51</sup> Un'eccezione è rappresentata dalla decisione del Trib. del Popolo del Distretto di Linyi, Weinan (Shaanxi) del 6 dicembre 2017 n. 5464. In questo caso, la corte applica l'Art. 38 ad un contratto di servizio stipulato da una locale associazione di artisti.

<sup>52</sup> Alta Corte del Popolo di Guizhou, decisione n. 51/2015.

<sup>53</sup> *Ibid.*

la prestazione “coperta” dal piano (ad es. una fornitura periodica di energia) verrebbe comunque eseguita e la controprestazione, nel frattempo, definita tramite ulteriori fasi negoziali.

A ben vedere, in questo caso l’ordine di piano sostituisce il contratto o comunque una sua componente essenziale.

Meno chiara è l’applicazione dell’Art. 38 da parte di alcune corti locali in controversie riguardanti rapporti di lavoro e, più nello specifico, l’assunzione (pretesa dal lavoratore e rifiutata dall’impresa) di personale precedentemente impiegato su base stagionale o con contratti non stabili<sup>54</sup>; oppure la determinazione delle annualità dovute al lavoratore a seguito dello scioglimento del rapporto di lavoro<sup>55</sup>. In due casi, comunque, l’impresa coinvolta è di proprietà pubblica<sup>56</sup> e verrebbe pertanto da pensare che la corte avesse in mente i piani stipulati dal governo locale per la detta impresa, aventi ad oggetto anche la riorganizzazione del personale. Nel secondo caso, invece, la controversia riguarda una *joint-venture* sino-straniera<sup>57</sup>, su cui l’influenza dei piani locali è certamente meno solida. Il riferimento all’Art. 38 è perciò da interpretarsi, a mio avviso, con riferimento ad un generale obbligo di rispetto delle leggi e dei regolamenti applicabili<sup>58</sup>.

Ad ogni modo, in entrambi i casi le decisioni di appello (le uniche reperibili) non riportano nel dettaglio il ragionamento dal giudice di prime cure, né citano l’Art. 38 nelle motivazioni della propria decisione<sup>59</sup>. Ciò rappresenta, nondimeno, un dato empirico significativo, dal momento che spiega come l’Art. 38, anche a livello di applicazione in giudizio, sia valorizzato più dai giudici locali che dalle corti superiori. La circostanza è, con ogni evidenza, legata alla maggiore permeabilità delle corti locali a documenti ed ordini che esprimano le volontà politico-programmatiche dei governi delle città e delle contee, come appunto i piani e gli ordini di cui all’Art. 38<sup>60</sup>. Peraltro, questo non significa che il contratto

<sup>54</sup> Trib. del Popolo della contea di Guiyang (Hunan) decisione n. 2064/2019.

<sup>55</sup> Trib. del Popolo di Jiaozhou (Shandong) decisione n. 9905/2019; Trib. del Popolo della contea di Guiyang (Hunan) decisione n. 2066/2019.

<sup>56</sup> Trib. del Popolo di Guiyang (Hunan) decisioni nn. 2064 e 2066 del 2019. L’impresa che agisce impugnando un lodo arbitrale della locale Commissione Arbitrale per le Controversie di Lavoro (桂阳县劳动人事争议仲裁委员会 – *Guiyangshenlaodongrenshizhengyizhongcairweiyuanhui*) è, in effetti, la *Guiyangzilashuiyouxiangongsi* (桂阳自来水有限公司), un’impresa a capitale controllato dal governo della contea.

<sup>57</sup> Si tratta della *Qingdaofujifangzhiyouxiangongsi* (青岛福基纺织有限公司).

<sup>58</sup> Non è peraltro escluso che anche nelle due decisioni precedentemente citate la corte avesse in mente questo tipo di incidenza dell’Art. 38.

<sup>59</sup> Trib. Intermedio del Popolo di Chenzhou (Hunan) decisioni nn. 4441 e 4443 del 12 dicembre 2019; Trib. Intermedio del Popolo di Qingdao (Shandong) decisione n. 11155 del 12 dicembre 2019.

<sup>60</sup> Il c.d. “localismo giudiziario” è un fenomeno conosciuto e diffuso in Cina e riflette, evidentemente, i complessi e nebulosi rapporti tra i diversi livelli di amministrazione locale. Sotto il profilo costituzionale, in ossequio ai paradigmi del costituzionalismo socialista, l’apparato giudiziario è inserito nel classico schema di c.d. doppia dipendenza, per cui ciascun tribunale dipende verticalmente dalla corte di livello superiore ed orizzontalmente

(in questo caso di lavoro) debba sempre e comunque adattarsi alle priorità fissate dall'impresa in mano pubblica. L'attenzione che i moderni piani riservano alla sicurezza sociale si riflette anche in un approccio più attento all'equilibrio contrattuale tra le parti, specie in situazioni di asimmetria. Ne è un esempio il fatto che in due delle controversie citate tanto le sentenze (di primo e secondo grado) quanto il precedente lodo della locale Commissione Arbitrale per le Controversie di Lavoro abbiano deciso a favore del lavoratore<sup>61</sup>.

È opportuno, a questo punto, tornare all'analisi della disciplina operativa dell'Art. 38.

Cosa accade se un contratto disciplinato dall'Art. 38 non rispetta gli ordini di piano? In via preliminare, va ricordato come questa eventualità sia almeno parzialmente impedita dall'Art. 44 comma 2, ai sensi del quale «Quando le leggi o i regolamenti amministrativi stabiliscono che, ai fini dell'acquisto dell'efficacia (del contratto, N.d.A), si devono seguire procedure di approvazione, di registrazione *et cetera*, si procede secondo quanto da essi previsto»<sup>62</sup>. La logica conseguenza è che i contratti soggetti ad approvazione non sono efficaci fino a che tale approvazione non sia ottenuta<sup>63</sup>. Si tratta dei contratti che, una volta definiti nel loro programma negoziale, necessitano dell'approvazione delle autorità competenti, senza la quale sono invalidi<sup>64</sup>.

Questa norma, quindi, previene alla radice la possibilità che un contratto soggetto al piano violi il piano stesso. Ciononostante, non tutti i contratti di cui all'Art. 38 sono necessariamente soggetti a previa approvazione. Il piano potrebbe

---

dall'Assemblea popolare del corrispondente livello, la quale supervisiona altresì l'operato dei tribunali (Art. 104 cost.) e ne elegge i presidenti (Art. 101). Quest'ultimo aspetto, unito alla mera contiguità geografica ed alla dimensione della comunità sociale, fa sì che le corti delle città e delle contee tendano ad una certa deferenza nei confronti dei rispettivi governi locali. A loro volta, le corti provinciali possono essere permeabili alle istanze provenienti dal governo provinciale, ma godono di maggiore margine di manovra e di interpretazione in questioni inerenti amministrazioni gerarchicamente inferiori e più "lontane". Del resto, la complessità delle interazioni "verticali" e "orizzontali" tra gli apparati giudiziari pone eminenti problemi di coordinamento ed uniformità degli orientamenti giudiziari, dal momento che istanze politiche confliggenti tra diversi livelli amministrativi possono riflettersi in divaricazioni tra l'esercizio della supervisione gerarchica verticale e di quella orizzontale da parte dell'assemblea legislativa locale. Un chiaro indice del legame fra apparato giudiziario e *leadership* politica è dato inoltre dall'operatività, a tutti i livelli amministrativi, di comitati "politico-legali" formati da rappresentanti del partito, dai capi dei dipartimenti locali di giustizia e dai presidenti delle rispettive procure e corti di massimo grado. Scopo precipuo di tali comitati è proprio quello di coordinare l'attività giudiziaria stabilendo altresì linee guida e direttive di *policy*. Sul punto v. I. Castellucci, *Rule of Law and Legal Complexity*, cit., 39; sull'impatto del localismo giudiziario sull'implementazione dei piani di sviluppo v. G. Sabatino, *Legal Features of Chinese Economic Planning*, cit., spec. 69; sull'evoluzione storica, l'organizzazione e le criticità del sistema giudiziario cinese v., su tutti, M. Mazza, *Le istituzioni giudiziarie cinesi. Dal diritto imperiale all'ordinamento repubblicano e alla Cina popolare*, Milano, 2011; G. Ajani, A. Serafino, M. Timoteo, *Diritto dell'Asia orientale*, cit., 437-447.

<sup>61</sup> Trib. del Popolo di Guiyang (Hunan) decisioni nn. 2064 e 2066 del 2019.

<sup>62</sup> Cfr. L. Formichella, E. Toti, *Leggi Tradotte*, cit.

<sup>63</sup> V. le "Answers to Several Questions Concerning Application of Foreign Economic Contract Law" del 1987 della Suprema Corte del Popolo; v. anche Mo Zhang, *Chinese Contract Law*, cit., 65.

<sup>64</sup> Un esempio classico è quello di contratti inerenti a progetti determinati dal piano, i quali necessitano l'approvazione delle autorità per poter essere iniziati.

semplicemente disporre un ordine rivolto agli operatori economici, che sono tenuti ad attenersi ad esso senza però sottoporre il programma contrattuale ad un'autorità sovraordinata<sup>65</sup>.

In questi casi, secondo la Legge sui Contratti, va applicato il regime delle nullità contrattuali. In particolare, il già citato Art. 52 dispone che un contratto sia nullo, tra gli altri casi, quando «è stato concluso con dolo o violenza da parte di uno dei contraenti, a danno dell'interesse dello Stato», «si è realizzato un accordo collusivo danneggiando l'interesse dello Stato, della collettività o di terzi»<sup>66</sup>, così come quando danneggia il pubblico interesse.

Un autore affermato sostiene che le suddette disposizioni siano atte a proteggere gli *assets* dello stato nel contesto delle transazioni contrattuali. Di conseguenza, egli identifica l'interesse nazionale con le disposizioni di legge, dei regolamenti e delle consuetudini rivolte alla protezione dell'ordine pubblico economico<sup>67</sup>. Pertanto, se allora l'Art. 38 connette direttamente il contratto alla forza cogente del piano, l'Art. 52 richiamerebbe solo indirettamente i piani, attraverso il filtro dell'ordine pubblico economico<sup>68</sup>.

Come ricordato, il nuovo Codice Civile cinese ha eliminato la disposizione di cui all'Art. 52. Ciononostante, le conseguenze a livello pratico sulla violazione dell'Art. 38 (ora Art. 494 del Codice) appaiono minime, soprattutto in quanto quest'ultima disposizione rappresenta comunque una norma imperativa la cui violazione invalida l'atto giuridico contrario ai sensi dell'Art. 153 delle disposizioni generali del Codice Civile.

Ciò che invece potrebbe "patire" l'innovazione legislativa è proprio la connessione tra Art. 494 (ex Art. 38) ed atti di pianificazione generale, che non potrà più avvalersi del *medium* concettuale rappresentato dalla nullità per contrasto con l'interesse nazionale. Il problema è almeno parzialmente risolto dall'Art. 534 (già Art. 127 della Legge sui Contratti) che, come visto, demanda alle autorità di supervisione e regolazione del mercato il controllo e la gestione, in via generale, dei conflitti tra contratti ed interessi nazionali, pubblici e sociali. Certamente tali autorità, nella valutazione dei conflitti, faranno riferimento agli atti di pianificazione e di *policy* economica. Si tratterà però di una fase "internalizzata" dalle autorità stesse, che provvederanno a fornire linee guida interpretative e soluzioni pratiche ai problemi sorti, presumibilmente puntando ad un'espansione ancor maggiore delle procedure di conciliazione tra imprese in punto di contratti pianificati, restringendo di conseguenza gli spazi per una canalizzazione "giudiziale" delle controversie.

---

<sup>65</sup> Una soluzione, questa, certamente meno farragginosa e in parte più efficiente.

<sup>66</sup> L. Formichella, E. Toti, *Leggi Tradotte*, cit.

<sup>67</sup> Han Shiyuan, *Introduction to Contract Law*, cit., 216-217.

<sup>68</sup> Se il piano definisce qual è l'interesse nazionale ed alloca risorse pubbliche in maniera legittima sulla base delle aree di *policy* che esso stesso definisce, allora dovrebbe concludersi che i contratti in violazione del piano siano nulli ex Art. 52. L'opinione, comunque, non è unanime, in quanto alcuni autori (M. Timoteo, *Il contratto in Cina e Giappone*, cit. 334-335) ritengono che le disposizioni sulla validità del contratto contenute nella Legge del 1999 segnano la liberazione dell'attività contrattuale dai lacci dell'economia pianificata.

Altro tema è quello dell'ambito di applicazione soggettivo dell'invalidità contrattuale per violazione dei piani. Di per sé, l'Art. 52 si applica a tutti i contratti e non solo, ovviamente, a quelli soggetti all'Art. 38. Nei contratti conclusi tra operatori economici in mano pubblica, la relazione tra Art. 38 e Art. 52 è limpida. Se il contratto viola il piano, esso viola, necessariamente, l'interesse nazionale sotteso al piano stesso, ricadendo quindi entro l'ambito dell'Art. 52. Può applicarsi lo stesso schema anche i contratti tra soggetti giuridici privati (persone fisiche e/o giuridiche)?

In via generale, un'interpretazione sistematica degli artt. 38, 44 e 52 della Legge sui Contratti suggerisce che siano soggetti al piano solamente: i) i contratti stipulati tra operatori in mano pubblica; ii) i contratti stipulati tra una pubblica amministrazione e un operatore economico pubblico o privato<sup>69</sup>.

La situazione, tuttavia, muta a seguito dell'entrata in vigore del Codice civile. Con la scomparsa della nullità *ex* Art. 52 della Legge sui Contratti e la centralizzazione della gestione dei conflitti tra contratti ed interessi nazionali in capo delle autorità amministrative di supervisione, il controllo di conformità può potenzialmente estendersi anche a contratti stipulati tra privati. Libere dalla stringente previsione di nullità, le autorità di supervisione saranno infatti in grado di calibrare più adeguatamente tanto le valutazioni di compatibilità quanto i rimedi proposti, attivandosi, appunto, in via anche conciliativa. Questo approccio meno rigido risulta altresì adatto a coordinare l'iniziativa contrattuale anche degli operatori privati, ove ciò sia imposto, per esempio, da situazioni di assoluta necessità, come la recente crisi (sanitaria ed economica) dovuta alla diffusione del Covid-19.

Nei casi più gravi, in cui il contrasto tra interesse nazionale e contratto appaia insanabile, l'Art. 534 del Codice non vieterà alle autorità competenti di emanare una relativa statuizione formale, atta quindi a fungere da indice, anche per il giudice, di nullità del contratto per violazione di regolamenti amministrativi.

Il contenuto dell'Art. 38 e la sua (scarsa) applicazione in concreto delineano una nozione piuttosto "tradizionale" di contratto pianificato. Essa è, tuttavia, limitata ad una ristretta categoria di contratti la cui importanza ha perso progressivamente rilievo nel sistema della contrattualistica cinese<sup>70</sup>.

Non si è, tuttavia, al tramonto della relazione giuridica fra piano e contratto, quanto, piuttosto, al momento di un suo ripensamento, che proceda di pari passo con la "reinvenzione" della pianificazione cinese. L'Art. 38, nella sua versione attuale, pare rivolgersi ad un modello non al passo coi tempi. Il rapido sviluppo

---

<sup>69</sup> Questa seconda categoria ricade piuttosto nella nozione di "contratto amministrativo", su cui v. § 4.

<sup>70</sup> L'ambito di applicazione oggettivo della disposizione è ulteriormente limitato dalla rarità, all'interno dei moderni piani, di ordini riguardanti l'allocazione di risorse. Può certamente accadere che tali ordini siano emanati al di fuori del piano, ma l'impianto teorico dell'economia socialista di mercato riconosce un ruolo decisivo del mercato nell'allocazione delle risorse, diminuendo di conseguenza l'importanza dell'Art. 38. Sino agli anni Novanta del secolo scorso, invece, i contratti pianificati regolavano una vasta gamma di transazioni commerciali relative a prodotti agricoli, alla pesca e all'allevamento, all'energia, ai trasporti, agli investimenti, etc. Sul punto v. Zhao Liwei, Jiang Deyuan, *On perfecting the planned contract*, cit., 31-32.

dell'economia cinese richiede nuovi schemi contrattuali<sup>71</sup>. In particolare, la graduale privatizzazione di parte delle grandi imprese di stato e la “corporatizzazione” di un'altra parte di esse ha incrementato lo sviluppo di relazioni contrattuali tra le autorità pubbliche e queste entità economiche formalmente soggette al diritto privato. L'intervento pubblico nel mercato, quindi, non cessa, ma si trasforma, se è vero, come confermano i dati, che ancora circa il trenta per cento dell'economia cinese fa riferimento ad operatori a capitale pubblico<sup>72</sup>.

L'evoluzione è segnalata altresì dall'adattamento del testo dell'attuale Art. 38 nel Codice Civile Cinese<sup>73</sup>. In esso, il contenuto dell'Art. 38 è trasposto nell'Art. 494, il cui primo comma recita «Se lo Stato, sulla base delle proprie necessità, emana direttive vincolanti o ordini di acquisto di carattere nazionale, i soggetti di diritto civile rilevanti concludono il contratto sulla base dei diritti e degli obblighi previsti nelle disposizioni di legge e di regolamento applicabili»<sup>74</sup>.

La disposizione si presenta come una quasi totale replica dell'Art. 38 della Legge sui Contratti, l'unica modifica consistendo nel più ampio e generico riferimento ai “soggetti di diritto civile” (民事主体 – *minshizhuti*) invece che alle “persone” e “organizzazioni” di cui all'Art. 38. La persistenza del termine 有关 (*youguan*) ossia “rilevanti”, pare comunque ribadire che la disposizione riguarda solo quei soggetti che possono essere, ragionevolmente, destinatari di un obbligo di piano, vale a dire imprese in mano pubblica o in una relazione contrattuale con un soggetto pubblico<sup>75</sup>.

<sup>71</sup> Già peraltro individuati dalla Legge sui Contratti – ad es. i contratti per i progetti di costruzione (Capitolo 16) e i contratti tecnologici (Capitolo 18) – e ora trasfusi nel testo del nuovo Codice Civile.

<sup>72</sup> Chunlin Zhang, *How Much Do State-Owned Enterprises Contribute to China's GDP and Employment?*, World Bank Report, 2019. L'A. riporta che le comunicazioni ufficiali delle autorità cinesi indicano un rapporto (indicativo) tra imprese pubbliche e private in relazione alla loro contribuzione al PIL nazionale di circa 40 a 60. La disaggregazione dei dati per singolo settore produttivo consente di ricostruire invece una stima diversa, per cui le imprese pubbliche contribuirebbero per il 27,5% al PIL cinese. Va tuttavia considerato come la maggior parte delle imprese pubbliche operi in settori altamente strategici quali energia, comunicazioni, trasporti, ecc. Se poi si ragiona in termini di accesso al credito, sono numerosi gli studi che attestano come le imprese pubbliche o in mano pubblica abbiano più facile accesso al credito e ricevano quindi le maggiori iniezioni di liquidità sotto forma di finanziamenti bancari. V. M. Molgnar, Jiangyuan Yu, *STATE-OWNED FIRMS BEHIND CHINA'S CORPORATE DEBT*, OECD Economic Department Working Papers, no. 1536, 2019.

<sup>73</sup> 中华人民共和国民法典. La definitiva versione del Codice Civile è stata approvata dall'Assemblea Nazionale del Popolo il 28 maggio 2020 e sarà in vigore dal 1 gennaio 2021.

<sup>74</sup> Si riporta il testo in lingua cinese: 国家根据需要下达指令性任务或者国家订货任务的, 有关民事主体之间应当依照有关法律、行政法规规定的权利和义务订立合同。

<sup>75</sup> L'espressione 有关 (*youguan*) rappresenta, invero, un sintagma molto comune nella legislazione cinese così come nel linguaggio delle comunicazioni ufficiali. Calato nel contesto normativo, esso rimanda indubbiamente ad una volontà di ampiezza, se non di ambiguità, destinata ad essere specificata e chiarificata volta per volta, individuando i soggetti tenuti al rispetto della norma in esame. Si tratta, quest'ultimo, di un compito riservato evidentemente all'apparato amministrativo, in particolar modo a livello locale. La tecnica legislativa riecheggia alcuni stilemi della legalità socialista in quanto rivolta eminentemente all'autorità

Nella Relazione al Codice Civile, il vice-presidente del comitato permanente dell'Assemblea Nazionale del Popolo Wang Chen ha posto in evidenza un immediato sbocco pratico della disposizione, relativo ai contratti stipulati sulla base degli ordini emanati dalle autorità per fronteggiare l'emergenza sanitaria dovuta al Covid-19<sup>76</sup>. La mente corre non solo a contratti di fornitura di materiale sanitario o di generi di prima necessità, ma anche alle numerose comunicazioni del governo che, tra febbraio e maggio 2020, hanno indicato agli istituti di credito a capitale pubblico di concedere finanziamenti a sostegno di categorie di operatori economici particolarmente colpiti dalla pandemia<sup>77</sup>. In questo modo, i contratti di finanziamento stipulati vanno ad implementare non solo le *policy* emergenziali del governo cinese ma altresì delle strategie di (ri)crescita a medio termine. La Relazione al Codice pare quindi sottolineare come l'Art. 494 funga anche da clausola dinamica, capace di espandere il proprio raggio d'azione in momenti di particolare emergenza per poi ridurre il proprio ambito applicativo in condizioni di maggiore stabilità economica.

Tuttavia, rispetto all'Art. 38, l'Art. 494 introduce, ai commi due e tre, due disposizioni logicamente speculari, la prima delle quali enuncia che «la parte che ai sensi delle disposizioni di legge o di regolamento abbia il dovere di presentare un'offerta, dovrà presentare tempestivamente una ragionevole offerta»<sup>78</sup>. Il terzo comma dispone invece che «la parte che ai sensi delle disposizioni di legge o di regolamento sia obbligata a contrarre, non può rifiutare la ragionevole richiesta di conclusione del contratto proveniente dall'altro contraente»<sup>79</sup>.

Lette in connessione con il dibattito sinora richiamato attorno all'Art. 38, le due disposizioni paiono formalizzare la situazione che, nei fatti, aveva già affrontato la Corte di Guizhou nella decisione n. 51/2015, ovvero il caso di una prestazione contrattuale svolta pur in assenza di accordo tra le parti<sup>80</sup>.

Il nuovo Art. 494 impone che un'offerta presentata ai sensi di un ordine vincolante (ad es. un ordine di acquisto) non possa essere rifiutata dalla controparte. La regola, che nel tenore testuale del comma terzo riecheggia la figura giuridica dell'obbligo a contrarre, assume in pratica una portata sistematica di carattere molto generale, non troppo dissimile dalla categoria teorizzata dall'attore nella causa decisa dalla Corte di Jinan il 25 agosto 2017<sup>81</sup>. Soprattutto, la collocazione di quest'obbligo nell'articolo disciplinante la relazione tra ordini di

---

pubblica preposta all'implementazione, che, proprio sulla base del disposto normativo, viene legittimata a definire caso per caso i diritti e gli obblighi in capo agli operatori economici cui è rivolto un determinato ordine o direttiva.

<sup>76</sup> V. Relazione al Codice Civile, sez. III - § 1.

<sup>77</sup> Si veda, ad es., Ministero dell'Industria e della Comunicazione, doc. n. 14/2020; State Administration for Market Regulation et al., Comunicazione n. 38/2020 del 2 marzo 2020.

<sup>78</sup> 依照法律、行政法规的规定负有发出要约义务的当事人，应当及时发出合理的要约。

<sup>79</sup> 依照法律、行政法规的规定负有承诺义务的当事人，不得拒绝对方合理的订立合同要求。

<sup>80</sup> Decisione della Corte del Popolo di Guizhou, del 15 maggio 2015, n. 51.

<sup>81</sup> Corte Intermedia del Popolo di Jinan (Shandong) del 25 agosto 2017, n. 5123/2017.

rilevanza nazionale e contratto denota una dipendenza concettuale di questo tipo di contratti da interessi specifici, ossia gli interessi nazionali.

Questo anche in quanto le leggi e i regolamenti posti a base degli obblighi di cui ai commi due e tre dell'Art. 494 trovano un primo ed immediato referente proprio nel comma primo.

#### 4. Il Contratto Amministrativo (行政合同) ed i nuovi paradigmi della contrattazione pianificata

Il contratto pianificato, dato per morto negli anni Novanta del secolo scorso, pare difendere, anzi, consolidare il proprio ruolo quale vettore delle transazioni in quella ancora rilevante e strategica fetta dell'economia cinese rappresentata dalle imprese in mano pubblica. Le future applicazioni del libro terzo del Codice Civile forniranno un quadro ancor più chiaro sulle evoluzioni del fenomeno.

È tuttavia indubbio che lo strumento di cui all'Art. 38 sia inadatto a spiegare come i moderni contenuti della pianificazione, in particolare le direttive ed i progetti, possano riverberarsi sul tessuto contrattuale. Per farlo, si impone un mutamento, almeno parziale, di paradigma.

Sin dai tardi anni Ottanta del secolo scorso, parte della dottrina cinese aveva provato ad isolare una categoria di contratti sulla base della soggettività pubblica di una delle parti, i.e. la pubblica amministrazione<sup>82</sup>. Di conseguenza, la nozione di contratto amministrativo (行政合同 – *xingzhenghetong*) o accordo amministrativo (行政协议 – *xingzhengxieyi*) è venuta ad identificare, gradualmente, tutti quei contratti stipulati tra una parte pubblica ed una parte privata, per realizzare scopi posti in primo luogo dall'amministrazione stessa<sup>83</sup>. Questa nozione riflette, su di un piano più generale, una concezione del diritto amministrativo fondata sul riconoscimento del potere direttivo della pubblica amministrazione e volto quindi a garantire alla stessa gli strumenti per implementare le proprie *policies* nell'ottica di un bilanciamento e di una comunione di interessi tra potere pubblico e soggetti privati<sup>84</sup>.

<sup>82</sup> Wen Fuze (温福泽), *行政合同的概念及特点* (*The concept and characteristics of administrative contracts*), in *云南大学学报法学版* (*yunnandaxuejiaofaxueban*), Vol. 4, 1989, 51-53; Zhou Wei (周伟), *论行政合同* (*On the administrative contract*), in *法学杂志* (*faxuezhazhi*), Vol. 3, 1989, 16-17.

<sup>83</sup> Wen Fuze, *The concept and characteristics*, cit., 51; Wang Zhongliang (汪中良), *行政合同无效认定的法律适用* (*Legal application of invalidity in administrative contracts*), in *上海政法学院学报* (*shanghai zhengfa xueyuan xuebao*), Vol. 2, 2017, 109-116.

<sup>84</sup> C. Pungitore, *La tutela verso la pubblica amministrazione cinese*, in A. Rinella, I. Piccinini, *La costituzione economica cinese*, cit., 275-282; Luo Haocai (罗豪才), *现代行政法的平衡理论* (*Balance Theory in Contemporary Administrative Law*), Pechino, 1997. L'affermarsi di una tale teoria, peraltro, implica il superamento di una funzione puramente organizzativa del diritto amministrativo, tipica dei sistemi ad economia pianificata, per assecondare il dinamismo dell'economia socialista di mercato, ove il concerto di interessi nelle relazioni tra pubblico e

Secondo questi ampi criteri, la categoria del contratto amministrativo ricomprende numerose fattispecie che implicano la gestione e/o il trasferimento di risorse pubbliche, come ad es. l'appalto, la concessione, il contratto di progetto, il partenariato pubblico-privato<sup>85</sup>. Questo in quanto, come notato da Chen Guodong, lo scopo fondamentale del contratto amministrativo è (ancora) quello di allocare risorse<sup>86</sup>. La tesi è ampiamente confermata dal Regolamento della Suprema Corte del Popolo su diverse questioni relative all'aggiudicazione delle controversie in materia di accordi amministrativi, il quale include nella categoria gli accordi di concessione, gli accordi sull'indennizzo dovuto per l'acquisizione di terra o edifici, gli accordi sui diritti di uso e sfruttamento di risorse naturali di proprietà pubblica, gli accordi inerenti investimenti di capitale pubblico e gli accordi di partenariato pubblico-privato<sup>87</sup>.

La dottrina dibatte sulla natura, di diritto pubblico o privato, di questi contratti. Nomi stimati quali Cui Jianyuan hanno sostenuto come la natura pubblicistica dei doveri incorporati nel contratto specifichi l'oggetto dello stesso ma non influenzi la ripartizione di diritti ed obblighi delle parti, che rimane governata dal diritto civile<sup>88</sup>. Più in generale, il tendenziale favore della dottrina verso il contratto amministrativo deriva dall'enfasi posta, con questo schema negoziale, ai principi di eguaglianza, libertà e libera contrattazione<sup>89</sup>.

Ciò che qui interessa è verificare fin dove si spingano questi principi e fin dove invece siano i piani di sviluppo ad orientare gli schemi negoziali succitati.

Nel contratto amministrativo, l'autonomia delle parti è, di base, limitata in due direttrici differenti. In primo luogo, la parte pubblica è tenuta a seguire determinate procedure di selezione del *partner* privato, tra le quali, generalmente, gare pubbliche o altre procedure determinate dalla legge e che garantiscano un grado di competizione tra i partecipanti<sup>90</sup>. In secondo luogo, l'evolversi della relazione negoziale deve tenere conto dell'interesse che giustifica l'attività oggetto del contratto stesso. La Suprema Corte del Popolo ha recentemente ricordato come questo interesse possa essere pubblico o nazionale<sup>91</sup>. In condizioni di regolarità dello svolgimento del rapporto, l'incidenza dell'elemento pubblicistico si riflette principalmente nel potere di supervisione ritenuto dalla parte pubblica. In caso di

---

privato riveste un ruolo strategico nell'ottica del perseguimento di strategie di sviluppo a medio-lungo termine.

<sup>85</sup> Chen Guodong (陈国栋), 作为公共资源配置方式的行政合同 (*Administrative Contract as a mean of public resources allocation*), in *Peking University Law Journal*, Vol. 30(3), 2018, 821-839, 821-822.

<sup>86</sup> *Ivi*, cit.

<sup>87</sup> Art. 2 del Regolamento. Il medesimo articolo inserisce, come usuale nella legislazione cinese, una clausola finale di apertura, qualificando come accordi amministrativi altresì gli "altri accordi amministrativi", senza offrire elementi di specificazione ulteriori.

<sup>88</sup> Cui Jianyuan (崔建远), 行政合同之我见 (*Comments on administrative contract*), in 河南省政法管理干部学院学报 (*henanshengzhengfaguanliganbuxuebao*), Vol. 82(1), 2004, 99-102.

<sup>89</sup> Chen Guodong, *Administrative Contract*, cit., 826; Yingyi Li, *Les contrats administratifs*, cit., 217-225.

<sup>90</sup> Chen Guodong, *Administrative Contract*, cit., 836.

<sup>91</sup> V. § 2.

mutamento delle circostanze o degli interessi alla base del contratto tale incidenza si concretizza invece nello *jus variandi* unilaterale e nella facoltà di imporre lo scioglimento anticipato del vincolo<sup>92</sup>.

Il profilo è di particolare importanza perché segna, ancora oggi, un certo distacco tra diritto civile e diritto amministrativo nell'ordinamento giuridico cinese. Da una parte, infatti, l'Art. 8 della Legge sui Contratti, nell'ottica della dottrina civilistica cinese, sintetizza il principio di conservazione del contratto, impedendo, in via generale, modifiche e scioglimenti unilaterali del vincolo (单方面变更与解除 – *danfangmianbianhengyujiechu*)<sup>93</sup>. La norma è concepita in opposizione ai paradigmi dell'economia pianificata<sup>94</sup>, laddove le vicende del regolamento contrattuale dipendono da quelle dei piani. La valenza, anche politica, di questa evoluzione normativa si confronta tuttavia con la già menzionata rilevanza della nozione di equità oggettiva, largamente accolta dalla tradizione giuridica cinese, tale da giustificare modifiche anche unilaterali al contratto in presenza di condizioni esterne che generino intollerabili squilibri tra le parti. La Suprema Corte del Popolo era intervenuta nel 2009 con l'Interpretazione n. 2 su diverse questioni riguardanti la corretta applicazione della Legge sui Contratti<sup>95</sup>, il cui Art. 26 ammette il ricorso al giudice per la modifica o la rescissione del contratto in caso di mutamento delle circostanze non prevedibile dalle parti al momento della conclusione dell'accordo, di cambiamenti dovuti a forza maggiore e non rientranti nel novero dei rischi commerciali, tali che la prosecuzione della prestazione originaria sia iniqua per una delle parti o sia inidonea a raggiungere lo scopo del contratto stesso<sup>96</sup>.

D'altro canto, tuttavia, l'approccio del diritto amministrativo cinese è del tutto diverso e decisamente più "favorevole" all'introduzione di meccanismi di *jus variandi* unilaterale nei contratti in cui è parte una pubblica amministrazione<sup>97</sup>. La posizione prende le mosse da una chiara partizione teorica tra contratti di diritto civile e contratti amministrativi, con i secondi che, per implicazioni di interesse pubblico/nazionale, non possono essere soggetti ad un rigido principio conservativo<sup>98</sup>. Sulla stessa linea si pongono un gruppo di regolamenti locali (perlopiù a livello di municipalità) disciplinanti i contratti amministrativi e che, in assenza di una normativa nazionale, rappresentano oggi il dato legislativo di

---

<sup>92</sup> Wen Wei (温薇), 论行政合同的单方面变更与解除 (*On the unilateral amendment and termination in administrative contracts*), in 南海法学 (*nanhai faxue*), Vol. 13(1), 2019, 38-52, 39. Sulle criticità di questa impostazione v. anche Yingyi Li, *Les contrats administratifs*, cit., 117 ss.

<sup>93</sup> Yan Yizhou (严益州), 论行政合同上的情势变更 (*On the change of circumstances in administrative contracts*), in *Peking University Law Journal*, Vol. 31(6), 2019, 1511-1530, 1512-1515.

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

<sup>95</sup> 《最高人民法院关于正确适用〈中华人民共和国合同法〉若干问题的解释(二)》

<sup>96</sup> Sul punto v. anche Yan Yizhou, *On the change of circumstances*, cit., 1512-1515.

<sup>97</sup> *Ibid.*, 1515 ss.

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

maggior rilevanza sul punto<sup>99</sup>. Tali regolamenti riconoscono alla parte pubblica la facoltà di interventi unilaterali sui contratti amministrativi. La stessa Suprema Corte del Popolo, in un arresto del 2017, ha qualificato tale facoltà quale specifico “diritto preferenziale” (优益权 – *youyiquan*) della pubblica amministrazione, ovvero sia quale diritto potestativo funzionale all’efficace esercizio dell’azione amministrativa<sup>100</sup>. In senso conforme, una decisione di una corte di contea ha altresì ammesso che, al fine di proteggere il pubblico interesse, l’intervento unilaterale sul contratto sia da ammettere anche quando del mutamento delle circostanze sia colpevole l’amministrazione stessa<sup>101</sup>. La tesi è, tuttavia, fortemente avversata da quella dottrina che vede nella teoria del “diritto preferenziale” una palese elusione del principio di legalità dell’attività amministrativa<sup>102</sup>.

Dall’analisi emerge, pertanto, un quadro alquanto complesso in cui, al di là delle divisioni in dottrina, la stessa Suprema Corte del Popolo pare adattare il proprio linguaggio ed i propri orientamenti a seconda se si rivolga a controversie civili o amministrative.

Nella prassi, la modifica unilaterale delle condizioni contrattuali o la rescissione dello stesso, ad opera delle amministrazioni pubbliche, specialmente a livello locale, suscita da diversi anni perplessità e critiche. Ciò ha spinto, infine, la Suprema Corte del Popolo ad intervenire più volte nel tentativo di fissare, in via interpretativa, un regime generale del contratto amministrativo. Un primo tentativo di riordino della disciplina era stato effettuato già nel 2015 con l’Interpretazione su diverse questioni concernenti l’applicazione della Legge sulla Procedura Amministrativa<sup>103</sup>. La Suprema Corte del Popolo, nell’interpretazione di Shen Guangming<sup>104</sup>, aveva stabilito un doppio standard al fine di consentire interventi unilaterali sui contratti amministrativi, fondato su: i) un pubblico interesse e ii) una base giuridica<sup>105</sup>. L’interpretazione aveva rafforzato l’opinione che enfatizzava la dimensione amministrativa quale fulcro del contratto amministrativo, ponendo in evidenza come la validità del contratto stesso vada

---

<sup>99</sup> Cfr., ad esempio, Art. 11 co. 3 delle Misure per la Gestione dei Contratti stipulati da Organi Amministrativi della Città di Dalian (大连市行政机关合同管理办法); Art. 94 del Regolamento sui Procedimenti Amministrativi della Città di Xi’An (西安市行政程序规定); Art. 12 delle Misure sulla Supervisione dei Contratti Amministrativi della Città di Luoyang (洛阳市政府合同监督管理办法).

<sup>100</sup> Decisione n. 4590/2017, *Liu Shuqing v. Distretto di Bijiang, città di Tongren, Guizhou*.

<sup>101</sup> Decisione n. 1228/2016 della Corte del Popolo della Contea Autonomia dello Zhijian-Dong (Hunan).

<sup>102</sup> Yan Yizhou, *On the change of circumstances*, cit.

<sup>103</sup> 《最高人民法院适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》

<sup>104</sup> Shen Guangming (沈广明), *行政协议单方变更或解除权行使条件的司法认定* (*Judicial Confirmation of the Conditions for the Unilateral Change or cancellation of the Administrative Agreement*), in *行政法学研究* (*xingzhengfaxueyanjiu*), Vol. 3, 2018, 121-132.

<sup>105</sup> Già prima della riforma della Legge sulla Procedura Amministrativa ed il successivo intervento della Suprema Corte del Popolo, alcuni autori avevano proposto un simile standard di valutazione. V. *ivi*, cit., 121-122, anche per riferimenti alla bibliografia rilevante.

essenzialmente valutata sulla base di considerazioni di pubblico interesse, da interpretare alla luce delle disposizioni amministrative applicabili<sup>106</sup>.

Il successivo intervento della Suprema Corte del Popolo nel 2019<sup>107</sup> ha, di fatto, confermato l'incidenza degli interessi nazionali, pubblici e sociali sulle vicende del contratto amministrativo, limitandosi a riferire tale incidenza non ad una prerogativa della parte pubblica, ma alla disciplina generale di questo tipo di contratti. La Suprema Corte distingue, al riguardo, due ipotesi: in un primo caso, l'attore cita in giudizio la controparte che ha unilateralmente modificato o rescisso l'accordo contrattuale al fine di evitare "gravi pregiudizi" (严重损害 – *yanzhongsunhai*) agli interessi nazionali, sociali e pubblici<sup>108</sup>. Il giudice, ove valuti legittimo il comportamento del convenuto, respinge la domanda attorea. In un secondo caso, è l'attore a chiedere la risoluzione del contratto ed il giudice è tenuto ad una valutazione ulteriore rispetto a quella sulla specifica causa risolutiva (ad es. l'inadempimento della controparte). Egli potrà infatti dichiarare il contratto risolto solo ove ritenga che la risoluzione non pregiudichi l'interesse nazionale, gli interessi sociali e pubblici e "i legittimi diritti ed interessi dei terzi" (他人合法权益 – *tarenhefaquanyi*)<sup>109</sup>.

A dispetto della neutralità della terminologia processuale adottata<sup>110</sup>, pare evidente che la Suprema Corte del Popolo abbia confermato degli specifici poteri di intervento sul contratto attribuiti alla parte negoziale portatrice di interessi di rilevanza superindividuale e quindi, nella stragrande maggioranza dei casi, alla parte pubblica resistente in giudizio. Questi poteri, inoltre, operano tanto in positivo, legittimando interventi unilaterali sul contratto e finanche la sua cancellazione, sia in negativo, paralizzando richieste di risoluzione del vincolo pur fondate sulle cause predisposte dal diritto civile generale.

In quest'ultimo caso, la disciplina delineata dalla Suprema Corte pare evocare la tendenza alla conservazione in chiave "armonica" del contratto radicata nella tradizione giuridica cinese<sup>111</sup>. Tuttavia, l'analisi sistematica induce, a mio avviso, ad una spiegazione più complessa.

Siamo, ritengo, in presenza di una vera e propria funzionalizzazione del contratto alle esigenze di una *policy* pubblica in costante evoluzione, a livello generale come a livello locale. La "giuridicizzazione"<sup>112</sup> della disciplina si declina, principalmente, nel coniugare alla discrezionalità dell'intervento della parte

<sup>106</sup> Wang Zhongliang, *Legal application*, cit.; v. anche Yingyi Li, *Les contrats administratifs*, cit., 230.

<sup>107</sup> Ci si riferisce al già citato Regolamento della Suprema Corte del Popolo su diverse questioni relative all'aggiudicazione delle controversie in materia di accordi amministrativi.

<sup>108</sup> Art. 16 del Regolamento.

<sup>109</sup> Art. 17 del Regolamento.

<sup>110</sup> Il regolamento, negli articoli citati, impiega esclusivamente i termini "attore" (原告 – *yuangao*) e "convenuto" (被告 – *beigao*).

<sup>111</sup> Sul tema v. I. Castellucci, *Rule of Law and Legal Complexity*, cit.

<sup>112</sup> Il termine è utilizzato quale equivalente concettuale del cinese 法治 (*fazhi*), spesso tradotto con "rule of law". A ben vedere, 法治 sta ad indicare un processo di riconduzione di determinati assetti regolatori ad un apparato di norme enunciate per legge (o per mezzo di altre fonti formali).

contrattuale la valutazione del giudice, chiamato a verificare i potenziali pregiudizi che da quell'intervento deriverebbero agli interessi nazionali, sociali e pubblici.

Del nesso che lega l'interesse nazionale agli atti di pianificazione si è già detto. La dottrina cinese, tuttavia, anche nel definire quali interessi pubblici giustificano interventi unilaterali sul contratto, si riferisce alla "implementazione di politiche pubbliche" e alla "pianificazione generale regionale"<sup>113</sup>. L'autore citato pare implicitamente concordare con quella vecchia dottrina che non solo derivava dai mutamenti nei piani le modifiche ai contratti, ma arrivava a negare che le autorità locali potessero essere responsabili civilmente in quanto tenute all'implementazione dei piani<sup>114</sup>.

Nel nuovo sistema di diritto dei contratti, invece, l'esclusione di una responsabilità generale per la parte pubblica che agisce in esecuzione dell'interesse pubblico/nazionale non deve però escludere la corresponsione di un giusto indennizzo. La logica compensativa, così come la proporzionalità degli interventi unilaterali, sono infatti considerati elementi fondamentali del regime giuridico dei contratti amministrativi<sup>115</sup>. La stessa Suprema Corte del Popolo conferma che, ove la parte pubblica agisca a protezione di un interesse superindividuale e renda la controparte inabilitata ad eseguire la prestazione, il giudice potrà accogliere la richiesta attorea di indennizzo<sup>116</sup>.

Fatta salva la legittimità delle richieste di indennizzo, interventi unilaterali sul contratto ben possono essere giustificati dai piani di sviluppo. In alcuni casi, questa connessione è esplicita. Così, ad esempio, è previsto che tutte le attività di costruzione che implicino esproprio di edifici debbano rispettare il piano di sviluppo nazionale, i piani speciali ed i piani urbani e rurali locali<sup>117</sup>. Del resto, la stessa giurisprudenza fa di frequente riferimento ai piani per valutare la legittimità dell'esproprio<sup>118</sup>.

È quindi evidente che gli accordi relativi alla compensazione per operazioni di esproprio siano valutabili alla luce delle priorità della pianificazione economica e territoriale.

<sup>113</sup> Wen Wei, *On the unilateral amendments*, cit., 42.

<sup>114</sup> Jiang Deyuan, *Discussion on the issue of State Responsibility*, cit.

<sup>115</sup> Wen Wei, *On the unilateral amendments*, cit., 42; Yan Yizhou, *On the change of circumstances*, cit.; Yingyi Li, *Les contrats administratifs*, cit., 231-234.

<sup>116</sup> Art. 21 del Regolamento della Suprema Corte del Popolo su diverse questioni relative all'aggiudicazione delle controversie in materia di accordi amministrativi.

<sup>117</sup> Art. 9 del Regolamento sull'Esproprio di Edifici su Suolo Pubblico e relativa Compensazione (国有土地上房屋征收与补偿条例 – *guoyouyudishangfangwuzhengshouyubuchangtiaoli*).

<sup>118</sup> Cfr., *ex multis*, *He Zhenxue et al. v. Municipalità di Hangzhou*, Corte Intermedia del Popolo di Hangzhou (Zhejiang), decisione del 12 marzo 2014 n. 44/2014; *Yu Junjie et al. v. Municipalità di Liaoyang*, Corte Intermedia del Popolo di Liaoyang (Liaoning), decisione del 30 gennaio 2018; *Ye Ping, Ding Zhuoyuan, etc. v. Municipalità di Yiwu*, Corte Intermedia del Popolo di Jinhua (Zhejiang), decisione del 6 settembre 2018, n. 662/2017; *Wang Zhenyu, Wang Yingchun*, Alta Corte del Popolo dello Hubei, 10 settembre 2018; *Deng Zhiming v. Distretto di Furong, Città di Changsha*, Alta Corte del Popolo dello Hunan decisione del 10 settembre 2018, n. 209/2018.

Non ci si ferma però qui. Una decisione della Corte Provinciale Superiore dello Hainan<sup>119</sup> ha utilizzato i piani di sviluppo come criteri per definire la nozione di pubblico interesse in una disputa relativa alla rescissione unilaterale di un contratto amministrativo concernente l'implementazione di un progetto turistico nella contea dello Changjiang<sup>120</sup>.

Nella decisione, il giudice ha verificato la legittimità della rescissione alla luce degli obiettivi di sviluppo e di protezione del pubblico interesse, focalizzandosi sul dettato dei piani del distretto territoriale interessato<sup>121</sup>. La premessa logica di questo ragionamento è l'idea che, nel contratto amministrativo, le parti non siano sul medesimo livello. Vi è un principio di superiorità della pubblica amministrazione, che la legittima ad esercitare funzioni non solo di supervisione ma anche direttive<sup>122</sup>. Un percorso decisorio analogo, del resto, era stato già intrapreso da diverse decisioni giurisprudenziali<sup>123</sup>.

Questa tendenza ha provocato, tuttavia, un'altra levata di scudi di parte della dottrina che, in ossequio alla clausola generale di buona fede contrattuale, invita a valutare con estrema prudenza la possibilità che fonti dalla natura giuridica ibrida o incerta possano giustificare interventi unilaterali sul contratto amministrativo<sup>124</sup>. La categoria che suscita maggiori perplessità al riguardo è quella dei c.d. “documenti o atti regolatori” (规范性文件 – *guifanxingwenjian*) a cui taluni assimilano i piani di sviluppo locali<sup>125</sup>. Il contenuto politico-programmatico

<sup>119</sup> Si tratta di una decisione dell'Alta Corte della Provincia di Hainan del 2013, il contenuto è riportato in Wen Wei, *On the unilateral amendments*, cit.

<sup>120</sup> Secondo quanto riportato in *ibid.*, il contratto oggetto della disputa era un contratto di concessione, ove la parte privata acquisiva diritti di gestione su suolo pubblico al fine di realizzare il progetto concordato. Le parti avevano altresì concordato che la parte privata avrebbe gestito il complesso infrastrutturale e turistico una volta costruito, lucrando sui profitti di tale gestione.

<sup>121</sup> *Ivi*, cit., 48.

<sup>122</sup> *Ibid.*

<sup>123</sup> Shen Guangming (沈广明), *行政协议单方变更或解除权行使条件的司法认定 (Judicial Confirmation of the Conditions for the Unilateral Change or cancellation of the Administrative Agreement)*, in *行政法学研究 (xingzhengfaxueyanjiu)*, Vol. 3, 2018, 121-132.

<sup>124</sup> Yan Yizhou, *On the change of circumstances*, cit.

<sup>125</sup> La questione è invero molto incerta e dibattuta e necessiterebbe di un'analisi separata la cui sede più adatta non è questa. I piani come atti giuridici sono difficilmente inquadrabili nelle categorie di fonti del diritto generalmente accolte dalla dottrina cinese. Al tempo stesso, la fisionomia dei documenti o atti regolatori è nebulosa, dato che di questa categoria fa parte un numero enorme di fonti diverse tra misure, opinioni, spiegazioni, ecc. Il Regolamento sulle Maggiori Procedure Decisionali Amministrative (重大行政决策程序暂行条例) fa rientrare i piani di sviluppo locali in quegli atti oggetto delle maggiori procedure decisionali amministrative, quasi assimilandoli a dei provvedimenti amministrativi, ancorché a carattere regolatorio. La dottrina qui citata (e in particolare Yan Yizhou, *On the change of circumstances*, cit.) si riferisce perlopiù a piani di sviluppo urbano adottati, secondo l'articolo, con forma di documenti regolatori. Il punto è dato quasi per scontato dall'autore, sebbene meriterebbe forse più attenzione. Agli specifici fini della presente analisi, tuttavia, gli atti di pianificazione possono ben essere “avvicinati” ai documenti regolatori, in quanto ciò che interessa è valutare l'impatto che atti a natura ibrida, politico-giuridico-programmatica, possano avere sulle vicende del contratto amministrativo, ed il medesimo problema si propone tanto per i piani quanto per gli altri documenti o atti a contenuto regolatorio. Sulla natura dei documenti

di questi documenti, spesso volto (anche) al raggiungimento di obiettivi funzionali all'avanzamento di carriera degli amministratori locali, ha spinto l'autore citato a giudicare contrario a buona fede il comportamento di quell'amministrazione/parte contrattuale che, a seguito della modifica dei propri documenti di *policy*, invochi *ex post* un mutamento delle circostanze, avendo quindi preconstituito essa stessa la causa dell'intervento unilaterale sul contratto<sup>126</sup>. Diverso è invece, sempre secondo questo autore, il caso in cui l'amministrazione/parte contrattuale non abbia modificato da sé piani o documenti di *policy* ma sia soggetta a cambiamenti occorsi a tali atti di pianificazione e programmazione sovraordinati<sup>127</sup>. Così, ad esempio, se parte contrattuale è un distretto cittadino – in quanto tale tenuto al rispetto dei piani generali municipali – si potrà invocare un mutamento di circostanze a giustificazione di un intervento unilaterale laddove sia mutato un piano gerarchicamente sovraordinato a cui esso distretto è soggetto; al contrario, non si potrà invocare tale mutamento ove sia dipeso da una modifica dei piani e degli altri atti di programmazione a livello del distretto stesso.

La teoria, che qui si è cercato di sintetizzare, non convince appieno. In particolare, essa appare molto formalistica e non tiene in debito conto le complesse gerarchie ed interazioni che informano tutto il sistema della pianificazione per lo sviluppo in Cina.

Capire se un elemento (ad es. un progetto o una direttiva) di un piano locale sia piena espressione di una volontà autonoma della corrispondente amministrazione oppure sia l'implementazione e la specificazione di una *policy* dettata da un piano gerarchicamente superiore è un'operazione ardua ed articolata da effettuarsi caso per caso. Solo il giudice può ragionevolmente risolverla, alla luce dei criteri guida dell'interesse pubblico e dell'interesse nazionale e nel rispetto del principio di proporzionalità. Su queste basi, il disposto dell'interpretazione della Suprema Corte del 2019 introduce un articolato normativo sufficientemente coerente, senza bisogno, per l'interprete, di distinguere tra piani, atti regolatori e non regolatori e soprattutto senza bisogno di distinguere a seconda della provenienza dell'atto che modifica il contesto della vicenda contrattuale. Una valutazione concreta sull'insieme degli atti di pianificazione coinvolti può essere in grado di accertare se e come la parte contrattuale pubblica si sia preconstituita le condizioni per un intervento unilaterale pur non essendovi tenuta alla luce dei piani applicabili; d'altro canto, ritenere contrarie a buona fede tutte quelle modifiche ai piani (e agli altri atti di *policy*) che provengano dalla parte contrattuale rischerebbe, per le caratteristiche dell'ordinamento giuridico cinese, di creare colossali cortocircuiti, con la probabile conseguenza di invogliare le corti a ricorrere ad espedienti processuali oppure a dichiarare circostanze di forza

---

regolatori v. Zhou Lejun (周乐军), *行政规范性文件的生成形态及其类型化* (*The Formation and Typology of Administrative Normative Documents*), in *法学论坛* (*faxueluntan*), Vol. 3, 2019, 59-68.

<sup>126</sup> V. Yan Yizhou, in *On the change of circumstances*, cit., 1521-1522.

<sup>127</sup> *Ibid.*

maggiore per giustificare il comportamento dell'amministrazione, non volendo scrutinare la legittimità di piani che sono pur sempre espressione di una volontà politica corrispondente, perlomeno formalmente, all'interesse della comunità coinvolta.

Ad ulteriore conferma di ciò, va notato come nessuna delle decisioni giurisprudenziali prese in esame accolga pienamente questa tesi<sup>128</sup>.

L'interpretazione della Suprema Corte del Popolo del 2019 supera, con riferimento al regime giuridico del contratto amministrativo, il proprio precedente intervento interpretativo del 2009 sulla Legge sui Contratti. Così facendo, la corte conferma la necessità di discipline diversificate. Più in particolare, agganciandosi al concetto di interesse nazionale e demandando al giudice la valutazione su di esso, si procede in un'ottica di progressiva armonizzazione tra regole civilistiche generali e specificità dell'economia socialista di mercato. È un passaggio evidentemente intermedio, non definitivo, come tipico dell'evoluzione del diritto cinese degli ultimi quarant'anni. Eppure, rispetto solo a pochi anni fa, cristallizza alcuni concetti fondamentali del rapporto tra interessi nazionali e contratto e, di riflesso, tra piano e contratto.

Da quanto esposto, legislatore, corti e dottrina, pur nelle diverse opinioni, paiono ben consci del ruolo spiegato dalla pianificazione per lo sviluppo nella definizione di interessi nazionali e pubblici. Vi è eguale coscienza dell'incidenza che questo ruolo può avere sulle vicende contrattuali. Se quindi la declinazione concreta dell'interesse pubblico o nazionale è necessariamente variabile e da valutare caso per caso, gli atti di pianificazione rappresentano ciò che, nel loro evolversi nel tempo, dà corpo a quelle nozioni di interesse.

La fondamentale logica del "vecchio" contratto pianificato è stata forse limitata e raffinata, ma appare ben lungi dall'essere ripudiata.

## 5. Il contratto e il progetto nello specchio della pianificazione<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> Yan Yizhou, in *ibid.*, cita, a sostegno della propria teoria, la già menzionata decisione n. 4590/2017 della Suprema Corte del Popolo, la stessa che aveva definito l'intervento unilaterale sul contratto amministrativo come espressione di un "diritto preferenziale" della pubblica amministrazione. In questa decisione, la Suprema Corte si trova a decidere di un mutamento di circostanze dovuto alla modifica dei piani regolatori urbani da parte della città di Tongren, piani ai quali il convenuto/parte contrattuale, ossia il distretto di Bijiang, aveva dovuto obbedire, potendo pertanto invocare il mutamento di circostanze a giustificazione dell'intervento unilaterale. Diversa sarebbe stata, secondo l'autore, la situazione in cui parte contrattuale fosse stata la stessa città di Tongren. A parere di chi scrive, una tale posizione estrae dalla decisione un senso che non le è proprio. È la valutazione sull'interesse che, secondo la Suprema Corte, deve guidare l'interprete, non la provenienza della modifica. Questo anche perché qualsiasi amministrazione convenuta in giudizio sosterebbe che il mutamento di circostanze, anche ove dipendente dalla modifica di propri atti di pianificazione, sia dipeso in ultima istanza o da obblighi imposti da piani superiori o da circostanze di forza maggiore o comunque da motivi di interesse pubblico o nazionale, portando così il giudice a dover comunque impostare la propria analisi sulla valutazione di quei criteri e di quegli standard delineati dall'interpretazione del 2019.

<sup>129</sup> L'espressione è ovviamente mutuata da M. Timoteo, *Il contratto in Cina e Giappone*, cit.

L'Art. 273 della Legge sui Contratti (ora trasfuso nell'Art. 792 del Codice Civile) definisce, come già visto, una ulteriore tipologia di relazione tra piano e contratto, quella del contratto di progetto, vale a dire il contratto stipulato per la realizzazione di progetti di interesse nazionale. L'articolo dispone che tali contratti siano stipulati sulla base di documenti approvati dallo Stato, tra i quali il "piano di investimenti" (投资计划 – *touzijihua*). Non ci si riferisce al piano di sviluppo oggetto della trattazione, ma la connessione tra i due è esplicita, specie se si considera che l'Art. 8 del Regolamento sugli Investimenti Governativi<sup>130</sup> specifica che i progetti finanziati con risorse pubbliche siano organizzati in conformità alla pianificazione socio-economica nazionale, alla pianificazione fiscale a medio termine ed alle politiche nazionali di macro-controllo.

La figura del contratto di progetto, che nelle norme richiamate afferisce ad iniziative economiche di rilevanza nazionale, trova invero una crescente diffusione, in particolare per il tramite del Partenariato Pubblico-Privato, che, come visto, è sottoposto alla disciplina dei contratti amministrativi<sup>131</sup>.

Il PPP nasce come un contratto di progetto<sup>132</sup> ed in quanto tale si adatta ad essere utilizzato come strumento di implementazione dei piani di sviluppo. Ciò trova conferma anche nelle Linee Guida Generali per i Contratti di Progetto tra Governo e Capitale Sociale<sup>133</sup>, le quali affermano che i progetti pubblici di cooperazione debbano essere incorporate nei piani di sviluppo locali<sup>134</sup>.

In Cina, come in numerosi altri paesi, il PPP è divenuto un utile strumento di gestione di progetti e servizi di rilevanza pubblica, al punto da essere impiegato con una certa frequenza dalle amministrazioni locali per la costruzione di infrastrutture (tipicamente strade o complessi industriali) o la gestione di servizi pubblici (ad es. il trasporto pubblico)<sup>135</sup>. Di base, il partner pubblico e quello privato negoziano una relazione cooperativa a lungo termine al fine di realizzare e condurre una determinata operazione.

La disputa dottrinale, fomentata da incertezze giurisprudenziali, sulla natura di diritto privato, di diritto pubblico o mista del PPP cinese pare essere stata, almeno in parte, risolta dalla Suprema Corte del Popolo che lo ha, di fatto,

---

<sup>130</sup> 政府投资条例 (*zhengfutouzitiaoli*), del 14 Aprile 2019, in vigore dal 1 luglio 2019.

<sup>131</sup> La definizione adottata dalla Suprema Corte del Popolo, nonché da gran parte della dottrina cinese, è invero quella di contratti o accordi di cooperazione tra governo e capitale sociale (政府与社会资本合作协议 – *zhengfuyushehuizibenhezuo.xieyi*). In concreto, comunque, la fattispecie di riferimento è quella comunemente nota come PPP o Partenariato Pubblico-Privato.

<sup>132</sup> V. Beijing Mingshu Data Technology Co., Ltd. Southeast University PPP International Research Center, *Policy Analysis of PPP development in China (1984-2017)*, August 2017; Liu, Yamamoto, *Public-Private Partnerships (PPPs) in China: Present Conditions, Trends, and Future Challenges*, in *Interdisciplinary Information Sciences*, Vol. 15, No. 2 (2009), 223-230.

<sup>133</sup> 政府和社会资本合作项目通用合同指南 (*zhengfuheshuizibenhezuo.xiangmutongyonghetongzhinan*).

<sup>134</sup> Sezione 3, 7 delle Linee Guida.

<sup>135</sup> Sul punto, anche per una bibliografia più completa sul tema, ci si permette il rinvio a G. Sabatino, *Linee Evolutive del Partenariato Pubblico-Privato (PPP) nell'Ordinamento Giuridico della Repubblica Popolare Cinese*, in *Riv. Trim. App.*, Vol. 4/2018, 2018, pp. 1309-1336.

qualificato come contratto amministrativo<sup>136</sup>. Resta però il problema dell'assenza di un quadro giuridico comprensivo sull'istituto. Di conseguenza, dottrina e giurisprudenza si sono concentrate sulle due principali forme applicative del PPP: i) la concessione<sup>137</sup>; ii) la costituzione di uno *Special Purpose Vehicle*, in forma societaria, partecipato da entrambi i *partners*<sup>138</sup>.

Alcuni sviluppi, in termini di regolazione specifica del fenomeno, sono arrivati dalla promulgazione di due diversi gruppi di linee guida: quelle sui Contratti di Cooperazione tra Governo e Capitale Sociale e la Guida al Contratto di Progetto in PPP<sup>139</sup>. Dalla lettura di questi documenti emerge una relazione funzionale tra il PPP ed i piani di sviluppo, in particolar modo per quel che riguarda la realizzazione di progetti definiti a livello di piano.

L'esempio più evidente al riguardo concerne i mezzi di finanziamento del progetto definito nell'accordo di partenariato<sup>140</sup>. In particolare, l'Art. 14 delle Linee Guida sui Contratti di Cooperazione prevede che il contratto definisca le fonti di finanziamento ed il piano di investimenti per il progetto. L'Art. 15 menziona invece una serie di strumenti di finanziamento, tra cui sussidi e prestiti emessi dal partner pubblico (o da banche locali a capitale pubblico). Si tratta di strumenti tradizionalmente utilizzati per l'implementazione dei piani<sup>141</sup>.

Attraverso lo strumento contrattuale, insomma, il progetto e le sue fonti di finanziamento sono canalizzate in una struttura giuridicamente gestibile quale quella del contratto, oltretutto scrutinabile a livello giudiziale secondo la disciplina delineata dalla Suprema Corte del Popolo.

<sup>136</sup> Sullo stato del dibattito circa la natura del PPP v. Zheng Yafang (郑雅方), *论我国PPP协议中 公私法律关系的界分* (*The Distinguishment of Public-Private Legal Relations in PPP Agreements*), in *行政法学研究* (*xingzhengfaxueyanjiu*), Vol. 6, 2017, 35-43. Numerosi punti di discussione sono sorti da due decisioni della Suprema Corte del Popolo, a breve distanza l'una dall'altra, che hanno dato qualificazioni parzialmente diverse del PPP. In una prima decisione (n. 12/2014) la Corte aveva sostenuto che né la forma contrattuale né il procedimento di negoziazione potessero negare la peculiarità dello *status* della parte pubblica in questo tipo di accordi (nella fattispecie, una concessione). Il PPP doveva perciò essere sottoposto al diritto amministrativo sostanziale e processuale. L'anno successivo (decisione n. 244/2015) la Suprema Corte aveva però parzialmente corretto il tiro, indicando nello scopo negoziale il criterio su cui valutare la natura dell'accordo. Ove questo scopo fosse stato la conduzione di un'attività con metodo economico e con profitto, si sarebbe dovuto applicare il diritto civile sostanziale e processuale. Il Regolamento della Suprema Corte del 2019 tende decisamente verso la prima delle posizioni assunte, attraendo il PPP nell'ambito del diritto processuale amministrativo.

<sup>137</sup> Wei Yan (魏 艳), *特许经营抑或政府采购：破解PPP模式的 立法困局* (*Franchising or Government Procurement: cracking the legislative predicament of the PPP model*), in *东方法学* (*dongfangfaxue*), Vol. 2, 2018, 139-150.

<sup>138</sup> Chen Xuehui (陈学辉), *政府参股PPP项目公司法律地位：理论反思与标准建构* (*The Public Share-holding PPP Project Company's Legal Status: Theory Rethink and Criterion Construct*), in *行政法学研究*, Vol. 5, 2017, 134-143.

<sup>139</sup> PPP项目合同指南, emanata dal MOFCOM nel 2014.

<sup>140</sup> Capitolo IV delle Linee Guida.

<sup>141</sup> G. Sabatino, *Legal Features of Chinese Economic Planning*, cit.

Il PPP è uno strumento il cui utilizzo è incoraggiato altresì per fronteggiare il crescente debito dei governi locali<sup>142</sup>. La disciplina attuale consente misure finanziarie preferenziali a supporto della *partnership*, ma si concentra altresì sull'appropriata ripartizione dei rischi<sup>143</sup> che sono generalmente sopportati dalla parte privata. In secondo luogo, le regole vigenti costruiscono una figura contrattuale tutta imperniata sul progetto, che viene ad essere allo stesso tempo fulcro della strategia di sviluppo socio-economico. In questa prospettiva, l'implementazione contrattuale dei piani cinesi si avvicina, in parte, alle dinamiche progettuali da tempo in voga in occidente ed in particolar modo nell'ordinamento dell'Unione Europea al centro dei meccanismi di allocazione di risorse a fini di sviluppo.

Questa logica, ovviamente, non è esente da malfunzionamenti. L'utilizzo di sussidi e fondi di provenienza pubblica a supporto dei PPP è un problema di cui la dottrina è ben conscia<sup>144</sup>. È infine intervenuto anche il legislatore, nel tentativo di regolare strumenti di finanziamento più razionali e legati alla *performance* dei progetti interessati, come l'emissione di obbligazioni da parte delle società speciali di partenariato o da investitori privati al fine di finanziare il progetto o estinguere debiti pregressi<sup>145</sup>.

Il partenariato come figura di implementazione del piano pare comunque essere destinato ad incrementare la propria incidenza nel prossimo futuro. Inoltre, è da tenere in conto come lo strumento del PPP si sia già mostrato in grado di veicolare le direttive di sviluppo pianificate non solo in una dimensione puramente "domestica" ma anche transnazionale, questo grazie al suo utilizzo nei progetti di cooperazione attivati lungo la "Nuova Via della Seta". Le grandi iniziative di sviluppo infrastrutturale connesse all'iniziativa vedono infatti, nella maggior parte dei casi, imprese cinesi stipulare accordi e contratti di partenariato con i governi stranieri<sup>146</sup>. In talune circostanze, agli operatori economici cinesi sono concesse in gestione intere "zone economiche speciali"<sup>147</sup>. Qui il nesso funzionale tra piano e PPP si esprime ad un livello invero preliminare, collegato alla disciplina che, nel

<sup>142</sup> Zheng Yafang, *The Distinguishment of Public-Private*, cit.

<sup>143</sup> Hu Gairong (胡改蓉), PPP模式中公私利益的冲突与协调 (*Conflict and coordination of public and private benefits in the PPP model*), in *法学 (faxue)*, Vol. 11, 2015, 30-40, 31; Yin Shaocheng (尹少成), PPP模式下公用事业政府监管的挑战及应对 (*The challenge faced by government supervision over public welfare industry under PPP pattern and its countermeasures*), in *行政法学研究 (xingzhengfaxueyanjiu)*, Vol. 6, 2017.

<sup>144</sup> Yu An (于安), 我国PPP合同的几个主要问题 (*Several relevant problems of China's PPP*), in *中国法律评论 (zhongguofalupinglun)*, Vol. 13(1), 2017, 42-46, 46.

<sup>145</sup> V. la "Notice of the General Office of the National Development and Reform Commission on Printing and Distribution of the "Guideline for Issuance of the Special Bonds of Public-Private Partnership (PPP) Projects" (国家发展改革委办公厅关于印发《政府和社会资本合作(PPP)项目专项债券发行指引》的通知).

<sup>146</sup> Una serie di iniziative rilevanti sono descritte al seguente link: [http://www.sohu.com/a/162754450\\_498881](http://www.sohu.com/a/162754450_498881).

<sup>147</sup> E. Ziso, *A Post State-Centric Analysis of China-Africa Relations*, Cham, 2018, 123.

sistema giuridico cinese, regola gli investimenti esteri degli operatori economici nazionali. È l'Art. 26 delle Misure per l'Amministrazione degli Investimenti Esteri delle Imprese<sup>148</sup> a sottoporre i progetti di investimento all'estero alla previa approvazione della Commissione Nazionale per le Riforme e lo Sviluppo, lo stesso organo preposto all'elaborazione dei piani. L'approvazione si fonda su una serie di criteri, fra i quali la corrispondenza del progetto di investimento ai piani di sviluppo ed alle politiche macro-economiche. È quindi l'operatore economico stesso che, nel momento in cui entra in trattativa con il governo straniero, esprime una volontà negoziale determinata, alla base, dalle esigenze della pianificazione per lo sviluppo. Oltretutto, questo accade sia quando l'operatore cinese sia a capitale pubblico sia quando si tratti di un'impresa esclusivamente privata.

## 6. Conclusione

L'evolversi della relazione tra pianificazione e diritto dei contratti nell'ordinamento cinese riflette le vicende che hanno interessato tutto il diritto economico a partire dall'avvio delle riforme. Ad una decade (gli anni Ottanta del Novecento) di tendenziale curiosità ed entusiasmo verso l'applicazione di stilemi della legalità socialista ai problemi dell'economia di transizione, è seguito un decennio di sostanziale silenzio, contrapposto invece all'euforia per l'importazione di modelli regolatori di matrice liberale. È stato all'inizio del terzo millennio che la pianificazione è risorta come istituto giuridico, in contemporanea all'avanzamento dello stato quale paradigma del corso economico cinese.

Il contratto pianificato, costretto entro i limiti dell'Art. 38 della Legge sui Contratti, ha abdicato alla sua valenza generale, ribadendo però, e la tendenza è confermata dall'Art. 494 del nuovo Codice Civile, un ruolo direttivo in alcune relazioni economiche tra imprese di stato.

Parallelamente, il contratto amministrativo è emerso quale utile paradigma dell'azione amministrativa di implementazione della pianificazione, grazie all'incidenza sempre maggiore che, sulla sua applicazione, hanno esercitato le fluide nozioni di interesse nazionale ed interesse pubblico.

Nell'evoluzione delle forme di interazione tra piano e contratto ben si intuisce che quella cinese non è affatto una "transizione dal piano al mercato" come fu invece quella, a tratti drammatica, della Russia e dell'Europa orientale post-sovietiche<sup>149</sup>. Se allora le categorie classiche del diritto civile e commerciale liberale servirono a scardinare in maniera dirompente le «regole amministrativistiche di gestione dell'economia»<sup>150</sup>, nella Cina di oggi lo sforzo di gran parte della scienza giuridica è teso al perfezionamento di figure ibride e dalla grande variabilità, quale il contratto amministrativo oppure, *mutatis mutandis*, lo stesso "contratto pianificato" ex Art. 494 del Codice Civile (già Art. 38 della Legge sui Contratti).

---

<sup>148</sup> 企业境外投资管理办法 (*qiyejingwaitouziganlibanfa*).

<sup>149</sup> G. Ajani, *Dal Piano al Mercato*, in *Giur. It*, 1991, 10 ss.

<sup>150</sup> *Ibid.*

La diversificazione delle categorie contrattuali funzionali alla pianificazione riflette una crescente complessità e raffinatezza del diritto dei contratti cinese, in costante equilibrio tra l'imponente eredità concettuale della tradizione romanistica e la permanenza "strategica" di concetti e schemi tipici della legalità socialista. L'ultima sfida di questa parabola evolutiva pare essere la valorizzazione della dinamica progettuale, quale, al contempo, strumento di implementazione del piano e oggetto del contratto amministrativo.

Gli interventi del legislatore, della giurisprudenza e della dottrina su questa sfida restituiscono l'idea di una disciplina vitale, di una chiave di lettura peculiare del diritto dei contratti che, pur priva della retorica rigidità del diritto socialista classico, serve egualmente lo scopo di garantire, ove necessario, la funzionalizzazione degli strumenti negoziali dell'autonomia privata alle priorità strategiche determinate dal potere pubblico.

*Gianmatteo Sabatino*  
Sino-Italian Institute (中意学院 – *zhongyixueyuan*)  
Zhongnan University of Economics and Law  
[sabatinogianmatteo@gmail.com](mailto:sabatinogianmatteo@gmail.com)