

L'ufficio del Pubblico Ministero (Procura popolare) nella Repubblica Popolare Cinese e i problemi di integrazione con le Commissioni statali di supervisione

di Mauro Mazza

Abstract: The Public Prosecutor's Office (People's Procuratorate) in the People's Republic of China and integration problems with the state supervisory commissions – The constitutional and legislative position of the magistrates of the public prosecutor in the Chinese legal system is that typical of socialist systems, albeit with some peculiar characteristics, such as the fact that they are designated by the elective assemblies of the corresponding level, not instead in cascade starting from the top public prosecutor's office. Furthermore, the people's prosecutors do not perform *ombudsman* functions, as was the case in the former Soviet Union. The public prosecutors carry out important supervisory and control functions, which also concerned the profile of the possible introduction in the People's Republic of China of the (diffuse) control of constitutionality. A problematic aspect is represented by the coordination of the functions of the public prosecutors with those, equally of control and (possible) sanction, exercised by the state supervisory commissions as well as by the party disciplinary commission.

Keywords: Public prosecutors; socialist model; Chinese system; method of designation magistrates; relations with the state supervisory commissions.

1. L'organizzazione della Procura popolare (*id est*, del Pubblico Ministero) nella Cina popolare

La supervisione generale nell'ordinamento cinese è istituzionalmente attribuita alle Assemblee popolari (Parlamenti) dei vari livelli, in ossequio al principio dell'unità del potere statale¹. Alla luce di tale regola organizzativa, evidentemente opposta rispetto a quella delle liberaldemocrazie occidentali che accolgono invece il principio della divisione dei poteri², deve essere letta

¹ V., per una completa disamina, M. Mazza (cur.) *I sistemi del lontano Oriente (Trattato di Diritto Pubblico Comparato*, fondato e diretto da G.F. Ferrari), Milano, Wolters Kluwer Cedam, 2019.

² Cfr. M. Mazza, *Diritto cinese, comparazione giuridica e analisi tipologica degli ordinamenti costituzionali (riflessioni a partire dal volume sui sistemi del lontano Oriente del Trattato DPC)*, in G.F. Ferrari (cur.), *Banca, finanza, moneta. Il governo dell'economia nel prisma della comparazione* (Atti del convegno per il ventennale dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo, Milano, svoltosi presso il Dipartimento di Studi giuridici dell'Università Bocconi dal 28 al 29 novembre 2019), Torino, Giappichelli, 2021, 183 ss.

la definizione che l'art. 129 della (vigente) Costituzione della Repubblica Popolare Cinese del 1982 e l'art. 1 della legge organica sulla Procura popolare del 1979³, in vigore dal 1° gennaio 1980 e modificata nel 1983, quest'ultima sostituita dalla legge sui Procuratori del 1995, emendata nel 2001 e 2017, per poi essere a sua volta sostituita dalla legge sui Procuratori del 2019, approvata il 23 aprile dalla XIII Assemblea nazionale del popolo e vigente dal 1° ottobre dello stesso anno⁴, danno circa il ruolo delle Procure popolari (*id est*, i Pubblici Ministeri) quali organi statali che esercitano la supervisione legale⁵. La supervisione procuratoria è, cioè, da intendere rettamente come supervisione legale nel senso di supervisione giudiziale, sia pure con l'ulteriore precisazione che l'attività giudiziale soggetta al controllo delle Procure popolari è non solo quella svolta dalle Corti popolari, ma anche l'insieme degli atti e dei comportamenti che riguardano gli organi di sicurezza pubblica e dello Stato, gli istituti penitenziari e tutti i luoghi di detenzione legali⁶, inclusi i campi di rieducazione attraverso il lavoro/*laojiao* (in ideogrammi cinesi, 劳动教养), questi ultimi soppressi nel 2013 per essere sostituiti già nel 2014 – con una disciplina legislativa perfezionata nel 2018 e, quindi, accompagnata (ai fini attuativi) da «manuali operativi» – dagli attuali «campi per la trasformazione attraverso l'educazione», o *jiaoyu* (nella scrittura ideografica sinica, 教育转化)⁷.

La struttura delle Procure popolari è rigidamente gerarchica, con il potere di avocazione delle indagini in favore del capo di ogni singola Procura ovvero del vertice istituzionale della Procura di livello superiore. Si hanno tre livelli di organi procuratori, a partire (dall'alto) dalla Procura suprema popolare (ovvero, in ideogrammi cinesi, 最高人民检察院). Al di sotto di essa, sono istituite le Procure provinciali popolari che operano al livello corrispondente alle suddivisioni amministrative di province, regioni autonome e municipalità autonome⁸. Le Procure popolari distrettuali sono costituite in corrispondenza al primo livello delle ripartizioni politico-amministrative. Le Assemblee popolari e gli organi esecutivi/amministrativi di pari livello sono distribuiti lungo una scala gerarchica che conta quattro gradi; così pure, la piramide delle Corti popolari è articolata su quattro livelli. L'apparente anomalia delle Procure popolari strutturate soltanto su tre livelli si ridimensiona alquanto considerando che l'art. 2, della legge organica

³ La cui denominazione, utilizzando gli ideogrammi cinesi, è 中华人民共和国检察官法 (it., Legge sui Procuratori/Pubblici Ministeri della Repubblica Popolare Cinese).

⁴ La legge *de qua* è stata promulgata con ordine del Presidente della RPC, Xi Jinping, del 23 aprile 2019.

⁵ Una aggiornatissima analisi è svolta da M. Ji, *Brief Introduction to the Procuratorial System in China*, Singapore, Springer, 2022 (l'autrice è docente presso l'*Institute of Procuratorial Theory of the Supreme People's Procuratorate of P.R.C.*).

⁶ Su cui v. F. Sapio, *Detention and its Reforms in China*, Farnham (UK)-Burlington (USA), Ashgate, 2016; E. Nesossi, S. Biddulph, F. Sapio, S. Trevaskes (Eds.), *Legal Reforms and Deprivation of Liberty in Contemporary China*, Farnham (UK)-Burlington (VT, USA), Ashgate, 2016; L. Cheng, E. Nesossi, *Women Detention and Incarceration in China: The 2010 Bangkok Rules, Domestic Humanitarian Values, and Legal-Political Priorities*, in *Chinese Journal of Comparative Law*, 2018, 50 ss.

⁷ Per le autorità cinesi-popolari, si tratterebbe soltanto di «scuole professionali».

⁸ Sugli enti territoriali sub-nazionali della RPC, v. M. Mazza, *Decentramento e governo locale nella Repubblica popolare cinese*, Milano, Giuffrè, 2009.

sui Procuratori della RPC contempla (nel senso che non le esclude⁹) le Sotto-Procure popolari, o Sezioni delle Procure popolari, quali branche delle Procure provinciali popolari istituite orizzontalmente al secondo livello di Parlamenti/Assemblee, Governi e Corti popolari. D'altra parte, tenendo conto che: *a*) le Procure popolari a livello provinciale e sottordinato possono creare ulteriori Procure popolari locali, aventi lo *status* particolare di agenzie o rappresentanti decentrati degli organi procuratori superiori, qualora se ne ravvisi la necessità in aree industriali, minerarie, di risanamento agricolo o forestali, a condizione altresì che vi sia approvazione dei Comitati permanenti delle ANP di livello corrispondente; *b*) sono istituite, come Procure popolari speciali, le Procure militari e le Procure ferroviarie; *c*) altre Procure popolari speciali possono essere costituite per iniziativa del Parlamento nazionale o del suo Comitato permanente, appare fondato ritenere che il panorama delle Procure popolari (ordinarie e speciali) locali nel sistema giudiziario della RPC risulta caratterizzato da una non trascurabile misura di complessità organizzativa. Da ultimo, il 6 novembre 2020, è stato creato (su iniziativa del Procuratore generale della RPC) l'Ufficio (specializzato) della Procura popolare per la proprietà intellettuale. Esso è competente a iniziare l'azione penale nella materia *de qua*, e inoltre esercita la supervisione sulle controversie civili e amministrative che riguardano la proprietà intellettuale e che vengono decise presso le corti popolari¹⁰.

Circa la nomina e (eventuale) revoca/destituzione dei Procuratori di Stato (*id est*, il Pubblico Ministero, cin. 公訴人), gli art. 3 e 20-28 della legge organica sulla Procura popolare nella RPC del 1979, ripresi poi dagli art. 18-25 della legge organica del 2019 prevedono, in attuazione del dettato costituzionale, che ogni Procura popolare sia diretta da un Procuratore capo, designato dall'Assemblea popolare di pari livello. Il capo della Procura suprema popolare assume la denominazione di Procuratore generale. Le Procure popolari sono inoltre composte da Vice-capo Procuratori, chiamati Vice-Procuratori generali se appartenenti alla Corte suprema popolare, e da Procuratori di Stato, tutti nominati e revocati dal Comitato permanente del Parlamento di livello corrispondente. La procedura di nomina e destituzione dei Procuratori di Stato presenta la caratteristica, non contemplata per le designazioni dei giudici delle Corti popolari, di richiedere l'approvazione del Comitato permanente dell'Assemblea deliberativa popolare di livello superiore, cui le proposte di designazione e rimozione dei Procuratori di Stato devono essere trasmesse a cura del Procuratore capo della Procura popolare alla quale si riferiscono le nuove nomine o i provvedimenti di destituzione. Per tal modo, l'organo di supervisione giudiziale (Procura popolare) è sottoposto nel diritto della RPC alla supervisione legislativa di

⁹ Come già prevedeva la legge organica del 1979, in conformità con la prassi ancora precedente.

¹⁰ Cfr. Y. Huang, *China's SPP Sets up the Intellectual Property Prosecution Office*, contributo disponibile sulla Rete nel *website* www.chinajusticeobserver.com, 17 novembre 2020.

due Assemblee popolari, ovverosia quella di pari livello nonché del Comitato permanente del Parlamento sovraordinato¹¹.

I problemi concernenti i Comitati giudiziari istituiti presso le Corti popolari, rispetto all'indipendenza dei giudici¹², sono ancora più acuti in relazione ai Comitati procuratori creati nell'ambito delle Procure popolari. I membri dei Comitati procuratori sono il Procuratore capo (o il Procuratore generale se si tratta della Procura suprema popolare), i Vice-capo Procuratori (o Vice-Procuratori generali) e i Procuratori di Stato. Sebbene le Procure popolari svolgano le loro funzioni in modo indipendente, come stabiliscono gli art. 131 della Costituzione, 9 della legge organica sulla Procura popolare nella RPC del 1979, nonché (con maggiore enfasi) gli art. 1, 3 e 6 della legge organica del 2019, tuttavia, ai sensi del combinato disposto degli art. 2, 8, 14, 18 e 24 della medesima legge organica del 2019, presso ciascuna Procura è istituito un Comitato procuratorio, che assume decisioni anche sulle singole cause, a condizione che esse risultino importanti o di non agevole soluzione, con votazione a maggioranza. Per di più, se si verifica una divergenza di opinioni all'interno del Comitato procuratorio tra la maggioranza dei votanti e il Procuratore capo (o il Procuratore generale nel caso della Corte suprema popolare), la decisione finale compete, al Comitato permanente dell'Assemblea popolare di livello corrispondente. Appare, perciò, di tutta evidenza la stretta connessione esistente nel sistema giuspubblicistico della Cina popolare tra le funzioni di supervisione legislativa e quelle di supervisione giudiziale o procuratoria, con la netta prevalenza delle prime sulle seconde. Inoltre, il ruolo di guida che, rispetto ai Procuratori popolari assegnati all'ufficio della Procura popolare, viene assegnato dall'art. 9 della legge organica del 2019 al Procuratore capo dell'ufficio, si stempera alquanto alla luce dell'eventuale decisione finale che, in caso di contrasti interni alla Procura, spetta comunque all'organo politico-legislativo.

Sul piano organizzativo, va ancora detto che l'art. 20 della legge organica sulla Procura popolare cinese del 1979, analogamente all'art. 2 della legge organica del 2019, consentono l'istituzione di strutture specializzate, uffici interni e rappresentanze operative delle Procure popolari, sia a livello nazionale che locale. In particolare, la Procura suprema popolare agisce mediante uffici procuratori, economici, penali, legali e disciplinari, carcerari. La disciplina del personale addetto alle Procure popolari viene emanata dalla

¹¹ In ipotesi di contrasto tra le nomine/revoche proposte dall'Assemblea deliberativa popolare del livello corrispondente a quello della Procura popolare interessata e le decisioni emanate al riguardo dal Comitato permanente dell'Assemblea popolare di livello superiore, in base ai già esaminati principi del centralismo democratico e della doppia subordinazione saranno le scelte effettuate da quest'ultimo a prevalere.

¹² Con riguardo al sistema giudiziario, v. A. Rinella, *Cina*, Bologna, Il Mulino, 2006, 129 ss., nonché M. Mazza, *Le istituzioni giudiziarie cinesi. Dal diritto imperiale all'ordinamento repubblicano e alla Cina popolare*, Milano, Giuffrè, 2010; F.R. Antonelli, *Il sistema giudiziario cinese*, in *Mondo cinese*, n. 145, 2011, 84 ss. Recenti riforme sono finalizzate a (quantomeno) ridurre il controllo sia politico che burocratico sui giudici; v. Y. Sun, H. Fu, *Of Judge Quota and Judicial Autonomy: An Enduring Professionalization Project in China*, in *The China Quarterly*, 2022, 866 ss. Il meccanismo escogitato permetterebbe di eliminare una determinata percentuale di giudici, in maniera che soltanto i giudici più qualificati verrebbero rinominati, allo scopo di creare una magistratura più professionale.

Procura suprema popolare, come dispone l'art. 28 della legge organica del 1979 sulla Procura popolare. Le funzioni di management della Procura suprema popolare, e in particolare del Procuratore generale, sono state ribadite e ampliate dagli art. 26-38 della legge organica del 2019. In ogni caso, l'art. 10 della legge organica del 1979, non diversamente dall'art. 16 della legge organica del 2019, nel ribadire quanto prescritto dall'art. 133 della Costituzione, affermano che la Procura suprema popolare è responsabile davanti all'Assemblea nazionale del popolo (Parlamento nazionale) e al suo Comitato permanente, mentre le Procure popolari dei livelli inferiori rispondono innanzi alle Assemblee parlamentari e ai Comitati permanenti di pari livello. Considerata, altresì, la struttura gerarchica degli organi procuratori, la Procura suprema popolare esercita la direzione generale sulle Procure popolari locali e sulle Procure popolari speciali, mentre è compito delle Procure popolari dei livelli superiori dirigere quelle di livello inferiore.

Non è contemplato, nell'ordinamento della Repubblica Popolare Cinese, un organo di (auto)governo centralizzato della magistratura, né per il personale giudicante né per quello requirente. I procedimenti disciplinari, quanto ai Procuratori popolari/Pubblici Ministeri, si svolgono davanti al Collegio di valutazione procuratoria, creato presso ogni Procura popolare¹³. I membri di tale Collegio sono non meno di cinque e non più di nove. Il Collegio di valutazione è presieduto dal Capo della Procura, a partire dalla Procura popolare suprema fino ad arrivare alle Procure distrettuali. Del Collegio di valutazione fanno parte anche altri esponenti delle professioni legali, ma la maggioranza dei componenti deve comunque essere rappresentata da Procuratori popolari. L'avvio del procedimento disciplinare, come anche il suo esito, vengono comunicati per iscritto al Procuratore popolare interessato, il quale può presentare le controdeduzioni che ritiene opportune. I dettagli del procedimento disciplinare sono stabiliti, ai sensi dell'art. 52 della legge organica del 2019, dalla Procura suprema popolare¹⁴. Il Collegio di valutazione procuratoria si occupa, altresì, su base annuale, di predisporre una graduatoria dei Procuratori popolari in servizio presso ciascuna Procura. Il lavoro dei Procuratori viene, così, giudicato «eccellente», «competente», «con competenze di base», ovvero «incompetente». La valutazione incide sul livello retributivo; inoltre, in caso di persistente rendimento insufficiente, si può fare luogo al declassamento o anche alla rimozione del Procuratore popolare «incompetente».

Ai sensi degli art. 53 e seguenti della legge organica del 2019, le Procure popolari possono istituire appositi Comitati, con il compito di tutelare la reputazione, la dignità e la sicurezza dei Procuratori popolari, nonché anche dei loro familiari. Inoltre, in base all'art. 54 della legge organica, i Procuratori popolari sono inamovibili, potendo essere trasferiti soltanto nei casi e con le modalità stabiliti dalla legge medesima. In base all'art. 23 della legge organica, la carica di Procuratore popolare è incompatibile con quella di membro dei Comitati permanenti delle Assemblee popolari elettive, con incarichi in organi amministrativi o altre

¹³ Si vedano gli articoli da 39 a 52 della legge sui Procuratori della RPC del 2019.

¹⁴ Sia pure previa consultazione dei Dipartimenti interessati.

organizzazioni a scopo di lucro, nonché con l'esercizio dell'avvocatura, del notariato e con il ruolo di arbitro.

2. Il funzionamento della Procura popolare

Con riguardo al funzionamento delle Procure popolari, l'attività investigativa per la prevenzione e repressione dei reati si svolge sotto il controllo dell'organo procuratorio, rimanendo di competenza in via generale delle forze di sicurezza, *id est* della polizia. L'esercizio dell'azione penale avviene di regola *ex officio* ed è discrezionale¹⁵, anche se ovviamente condizionata dagli organi del potere politico. Quest'ultima osservazione vale anche per quanto concerne la sospensione e l'interruzione dell'azione penale, la quale formalmente dipende dal singolo Procuratore. L'art. 18 del codice di rito penale prevede alcune ipotesi di crimini per i quali le indagini sono effettuate direttamente dagli organi procuratori (c.d. investigazione diretta). Si tratta, soprattutto, di reati commessi da funzionari pubblici, che ledono al contempo l'interesse collettivo e i diritti individuali dei cittadini. La portata esatta delle prescrizioni codicistiche sull'investigazione procuratoria diretta è stata precisata una prima volta nel documento adottato congiuntamente da Corte suprema popolare, Procura suprema popolare e Ministero della sicurezza pubblica¹⁶ il 15 dicembre 1979, poi integrato dalla nota supplementare del 22 ottobre 1988, nonché dopo la novella del codice processuale penale nel 1996 dalle istruzioni approvate dalla Procura suprema popolare il 6 agosto 1999, in vigore dal 16 settembre dello stesso anno. Ulteriori "aggiustamenti" sono stati deliberati durante la prima sessione della XIV Assemblea nazionale popolare, i cui 2.977 deputati si sono riuniti a Pechino dal 5 marzo 2023. Il relativo lavoro preparatorio era stato svolto, da ultimo, dalla Commissione permanente della XIII ANP, nel corso della trentanovesima riunione (dei 162 membri) convocata il 23 febbraio 2023 nella Grande Sala del Popolo della capitale cinese¹⁷. I più recenti interventi hanno riguardato le norme processuali penali che la Procura popolare applica in relazione ai reati commessi da appartenenti alle forze armate della RPC, in tempo sia di pace che di guerra¹⁸. Sulla base dell'insieme di tali previsioni, le Procure popolari conducono direttamente le indagini per reati quali peculato, corruzione di funzionari dell'amministrazione statale centrale e locale, omissione di atti d'ufficio, detenzione illegale, estorsione, ritorsione e confessione ottenuta con la tortura. Le sottodistinzioni di queste ipotesi criminose hanno dilatato progressivamente da ventitré a cinquantadue i reati soggetti a indagini dirette dei Procuratori di Stato. A tali fattispecie di reato si possono applicare le disposizioni della legge (speciale) contro il crimine organizzato (cin. 反有组织犯罪法, lett. «legge

¹⁵ M. Ji, *Prosecutor's Discretion and Its Role*, in *China Procuratorial Forum*, 2008, 1 ss.

¹⁶ Su cui v. E. Schwarck, *Intelligence and Informatization: The Rise of the Ministry of Public Security in Intelligence Work in China*, in *The China Journal*, n. 80, 2018, 1 ss.

¹⁷ *China's top legislature starts standing committee session*, in *Beijing Review*, 24 febbraio 2023.

¹⁸ *Ivi*.

sulla criminalità organizzata»¹⁹, approvata dalla Commissione permanente dell'Assemblea nazionale del popolo il 21 dicembre 2021 ed entrata in vigore il 1° maggio 2022.

Le attività investigative degli organi di pubblica sicurezza sono, comunque, sottoposte alla supervisione delle Procure popolari, che decidono se convalidare o annullare i provvedimenti adottati dalla polizia e attuare le procedure legali per l'accertamento delle responsabilità penali e la punizione dei colpevoli.

Di grande rilevanza è la funzione di supervisione giudiziale procuratoria che si esplica attraverso il sistema delle impugnazioni. Il Procuratore di Stato può impugnare la sentenza emanata in primo grado dalla Corte popolare del livello corrispondente prima che questa sia passata in giudicato. Una volta diventata definitiva, la decisione della Corte popolare è suscettibile di impugnazione per revisione in via di sorveglianza da parte della Procura popolare di livello superiore a quello della Corte che ha pronunciato la sentenza. La Procura suprema popolare è competente ad impugnare per revisione straordinaria le decisioni emanate dalle Corti popolari di ogni livello.

La supervisione procuratoria si estende, inoltre, alla fase di esecuzione delle decisioni penali, comprendendo compiti di vigilanza sull'applicazione delle norme sostanziali e procedurali in carceri, prigioni e campi di rieducazione mediante il lavoro (dal 2013, ridenominati «campi per la trasformazione attraverso l'educazione»).

Tra le funzioni riservate alla Procura suprema popolare vi è quella inerente all'interpretazione delle nuove norme penali sostanziali e processuali, come è avvenuto con l'adozione degli emendamenti al codice penale nel 1997²⁰ e al codice di procedura penale nel 1996²¹. L'interpretazione serve a guidare l'attività delle Procure popolari di livello inferiore, e talvolta troviamo documenti elaborati congiuntamente dalla Corte suprema popolare e dalla Procura suprema popolare in tema di chiarimenti per la corretta applicazione delle disposizioni normative nel lavoro procuratorio. Qualora, poi, vi siano letture interpretative fornite

¹⁹ Per esteso, 中华人民共和国反有组织犯罪法, it. «Legge contro la criminalità organizzata della Repubblica Popolare Cinese» (acr. ingl. AOCL, per *Anti-Organized Crime Law*). La legge *de qua* si compone di 77 articoli. A commento, v. C. Wei, T. Hu, "Sweep Away Darkness, Eliminate Evil": A Belated Overview of China's First Organized Crime Law, nel sito Web NPC Observer. Covering China's National People's Congress and its Standing Committee, 14 dicembre 2022, all'indirizzo <https://npcobserver.com>.

²⁰ Per un commento completo, opera del prof. Mingxuan Gao, uno dei maggiori giuspenalisti cinesi, che ha avuto un ruolo importante sia nella codificazione penale del 1979 che nella revisione del 1997, v. ora M. Gao, *Entwicklung und Vollendung des Strafgesetzbuches der Volksrepublik China. Der Besondere Teil des Chinesischen Strafgesetzbuches 1997*, Baden-Baden, Nomos, 2022.

²¹ A commento del quale v. B. Ahl (Ed.), *Chinese Courts and Criminal Procedure. Post 2013 Reforms*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021; W. Chen, *Reform and Development of Powers and Functions of China's Criminal Proceedings*, Cham, Springer, 2021 (entrambi i volumi trattano sia la procedura penale che l'ordinamento giudiziario). Ne esiste una traduzione italiana, di S. Wu, revisione e cura di S. Vinciguerra, *Il codice di procedura penale della Repubblica Popolare Cinese*, in *Diritto penale XXI secolo*, 2013, 15 ss., e *ivi* il commento dello stesso S. Wu, *Il codice di procedura penale della Repubblica Popolare Cinese: gli sforzi verso la giustizia*, 3 ss.

disgiuntamente dalla Corte suprema popolare e dalla Procura suprema popolare che risultino confliggenti tra loro, l'interpretazione finale è di competenza dell'organo politico-parlamentare, rappresentato dal Comitato permanente dell'Assemblea nazionale del popolo, secondo quanto stabilisce l'art. 2 della risoluzione adottata nel 1981 dal medesimo Comitato permanente in materia di rafforzamento e perfezionamento dei meccanismi di interpretazione della legge.

L'esercizio indipendente dei poteri della Procura di Stato subisce notevoli limitazioni dovute sia all'impianto istituzionale dell'ordinamento giuspubblicistico cinese che alle prassi applicative in tema di amministrazione della giustizia e, in particolare, di repressione dei reati. I Procuratori di Stato sono soggetti alla supervisione delle Assemblee popolari del livello politico-amministrativo corrispondente, anche in relazione alla investigazione e trattazione di casi specifici, e inoltre subiscono i condizionamenti degli organi del PCC, soprattutto da parte del Comitato per la politica e il diritto che opera nell'ambito delle strutture partitiche ai vari livelli e il cui Segretario generale è spesso nello stesso tempo a capo dell'Ufficio per la pubblica sicurezza locale. D'altro canto, le indagini riguardanti gli appartenenti al Partito comunista possono essere svolte dagli organi della Procura di Stato solo dopo che della vicenda si è occupato il Comitato disciplinare di pari livello del PCC²².

Come prescrive l'art. 135 della vigente Costituzione le indagini della Procura di Stato devono coordinarsi con le attività degli organi per la sicurezza pubblica e con le funzioni delle Corti popolari. Da ciò discende che i Procuratori di Stato sono legittimati sia a proseguire le indagini compiute dagli uffici di pubblica sicurezza che a chiedere loro un supplemento d'indagine, mentre a loro volta le forze dell'ordine hanno facoltà d'indirizzare alla Procura di Stato di pari livello o di livello superiore la richiesta di effettuare una nuova valutazione circa l'effettuazione di determinate indagini. Le Corti popolari possono decidere di rinviare l'esame di un caso penale alla Procura di Stato, se riscontrano una insufficienza probatoria, una violazione di legge oppure la necessità di investigazione supplementare. In ogni caso la decisione della Corte popolare è soggetta a impugnazione, tra cui la revisione in via di sorveglianza o supervisione, da parte degli organi procuratori.

Sul piano della pratica giudiziaria, le Procure popolari hanno una notevole rilevanza nel funzionamento degli organi giurisdizionali. I Procuratori sono soliti perseguire con tenacia l'obiettivo della condanna degli imputati, anche quando il quadro probatorio è debole. D'altro canto, le

²² Cfr. X. Guo, *Controlling Corruption in the Party: China's Central Discipline Inspection Commission*, in *The China Quarterly*, 2014, 597 ss., sulla Commissione disciplinare (partitica) centrale (*Central Discipline Inspection Commission*, CDIC) e le sue articolazioni locali (*discipline inspection commissions*, DICs). Per la prassi applicativa, v. L. Li, *Politics of Anticorruption in China: Paradigm Change of the Party's Disciplinary Regime 2012–2017*, in *Journal of Contemporary China*, 2019, 47 ss. In Cina è prevista anche la «responsabilità ideologica» (per le deviazioni dalla «correttezza politica») degli iscritti (funzionari/quadri) al PCC; v. X. Chen, *Remaking the loyal cadres: the Ideological Responsibility System in China's new era*, in *Journal of Chinese Governance*, 2018, vol. 3, n. 3, 292 ss. (dove approfondito esame storico, attraverso le presidenze di Mao Zedong, Deng Xiaoping, Jiang Zemin, Hu Jintao e Xi Jinping).

Corti popolari decidono quasi sempre in accoglimento delle richieste dei Procuratori. Le condanne, infatti, seguono le richieste dei Procuratori nel 99,9 per cento dei casi²³, mentre le persone arrestate, con provvedimento convalidato dal Procuratore popolare²⁴, hanno poi il 92,08 per cento di probabilità di essere rinviate a giudizio (la polizia è tenuta a comunicare gli arresti effettuati al Procuratore popolare competente per territorio, il quale convalida o meno l'arresto entro il termine – peraltro davvero molto ampio – compreso tra 2 e 37 giorni)²⁵. Si potrebbe dire che l'assoluzione non viene comunemente accettata come risultato del processo penale²⁶, ovvero che la Cina condanna quasi tutti gli accusati. Il “triangolo di ferro” (“*Iron Triangle*”), formato da polizia, magistrati giudicanti e magistrati requirenti (procuratori popolari), domina il sistema penale, sostanziale e processuale, della Repubblica Popolare Cinese, mentre gli avvocati sono decisamente marginalizzati e privi di un reale potere²⁷. Nel processo penale della Cina popolare, più che di «presunzione di innocenza», bisognerebbe perciò parlare di «presunzione di colpevolezza»²⁸, sebbene la variante sinica della *presumption of innocence* (POI) sia comunque formalmente contenuta nell'art. 12 della legge processuale penale della RPC (in cinese, 中华人民共和国刑事诉讼法) del 1° luglio 1979²⁹, revisionata il 17 marzo 1996³⁰ (con vigenza dal 1° gennaio 1997, modificata nuovamente nel 2012, con vigenza dal 1° gennaio 2013, quindi ancora il 26 ottobre 2018, mediante emendamenti immediatamente vigenti)³¹, dove si stabilisce che: «Nessuna persona deve essere giudicata colpevole senza essere giudicata come tale da una corte popolare secondo la legge». Come si vede, peraltro, l'art. 12 appena citato si concentra su chi ha il potere di emettere un verdetto di colpevolezza, piuttosto che sulla presunzione della colpa o dell'innocenza dell'accusato durante sia le indagini che il processo³². In altri termini, il potere delle

²³ Ampiamente, v. Yu Mou, *The Construction of Guilt in China. An Empirical Account of Routine Chinese Injustice*, Oxford, Hart, 2020.

²⁴ Sulla competenza procuratoria in materia di custodia cautelare, v. A. Kaiser, *A New Model of Habeas Corpus in China? Procuratorial Necessity Examination of Pretrial Custody*, in B. Ahl (Ed.), *Chinese Courts and Criminal Procedure: Post-2013 Reforms*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021, 144 ss. *Ivi* si fa riferimento a una nuova versione di *habeas corpus* “con caratteristiche cinesi”.

²⁵ V. il Rapporto intitolato *Presumed Guilty. A briefing on data concerning arrests, prosecutions, and trials in China 2013-2020*, nel sito Web all'indirizzo <https://safeguarddefenders.com>.

²⁶ *Ivi*.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ V. *Presumed Guilty. A briefing on data concerning arrests, prosecutions, and trials in China 2013-2020*, cit.

²⁹ Approvata dalla seconda sessione della V Assemblea nazionale del popolo (ANP).

³⁰ Adottata dalla quarta sessione della VIII ANP.

³¹ La trad. it. della legge *de qua* è disponibile in *Diritto penale XXI secolo*, 2013, 15 ss. (mancano, ovviamente, le modifiche introdotte nel 2018). Sulla storia della procedura penale cinese, a partire dal progetto di codice processuale penale della dinastia imperiale dei Qing, v. L. Yue, *Principles of Chinese Criminal Procedure*, Oxford, Hart, 2021.

³² Sul punto, v. le considerazioni di X. Lin, C. Watters, *Understanding the Presumption of Innocence in China: Institution and Practice*, in Y. Zhao, M. Ng (Eds.), *Chinese Legal Reform and the Global Legal Order. Adoption and Adaptation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, 44 ss.

Procure popolari è enorme, oltreché per certi versi (a differenza che in Occidente) non evitabile³³. In rarissimi casi, però, il Pubblico Ministero chiede l'assoluzione. Ciò si può verificare quando il processo viene riaperto a distanza di tempo. Il Pubblico Ministero, infatti, può sempre chiedere che un procedimento penale sia riavviato, quando si scoprono nuove circostanze ovvero, più in generale, in via di sorveglianza (*id est*, per l'esatta applicazione della legge)³⁴. Nel 2020, per esempio, un uomo – di nome Zhang Yuhuan – è stato liberato dopo ben 27 anni di carcere (9.778 giorni), scagionato dall'accusa di omicidio di due ragazzi³⁵. Zhang era stato arrestato nell'ottobre 1993 e quindi condannato nel gennaio 1995 dalla Corte popolare intermedia di Nanchang (nella Provincia dello Jiangxi), ma la confessione (estorta dagli organi inquirenti) conteneva «incoerenze»³⁶. Al di là della esistenza personale di Zhang, fortemente condizionata dalla vicenda processuale (per usare un eufemismo), resta il fatto che nel marzo 2019 sono stati i Procuratori popolari a chiedere che il caso venisse riesaminato, sostenendo che le prove erano «insufficienti», tesi quest'ultima infine accolta dalla sentenza emanata (il 4 agosto 2020) dall'Alta Corte popolare della Provincia dello Jiangxi.

Sulla base del Rapporto presentato dalla Corte suprema popolare il 9 marzo 2018 alla XIII Assemblea nazionale del popolo (Parlamento)³⁷, nel periodo 2013-2017 un totale di 2.943 persone sottoposte a procedimento criminale su richiesta dei Procuratori popolari sono state assolte, a fronte di complessivamente di 6,07 milioni di persone condannate nei processi penali relativamente a 5,49 milioni di casi, con un tasso di condanna pari al 99,96 per cento³⁸. Si potrebbe continuare, esaminando i dati disaggregati per reato. Ad esempio, nel 2002, 336 persone sono state processate per avere messo in pericolo la sicurezza nazionale, e di esse una soltanto è stata assolta; per il medesimo reato sono state processate 336 persone nel 2004, e le assoluzioni sono state cinque.

La relazione e la cooperazione tra giudici e Procuratori sono (molto) strette. Poiché le richieste dei Procuratori popolari sono di norma accolte dai magistrati giudicanti, le impugnazioni da parte dei Procuratori sono

³³ V. le argomentazioni svolte, nell'ottica di una riforma radicale del sistema penale che democratizzi la funzione procuratoria e riduca le incarcerazioni di massa, da B. Capers, *Against Prosecutors*, in *Cornell L. Rev.*, 2020, 1561 ss.

³⁴ V. *supra*, in questo stesso paragrafo.

³⁵ Cfr. L. Zhang, *Zhang Yuhuan case shows China's need to prevent wrongful convictions*, in *South China Morning Post*, 9 agosto 2020. *Ivi* si riferisce di altri due casi di ingiusta detenzione, entrambi della durata di 11 anni.

³⁶ La sentenza di condanna della Corte popolare intermedia era stata impugnata davanti all'Alta Corte popolare provinciale, la quale aveva disposto il rinnovo del processo di primo grado, che peraltro si era risolto nella conferma della condanna alla pena capitale originariamente irrogata.

³⁷ Sia la Corte suprema popolare che la Procura suprema popolare presentano un rapporto annuale all'Assemblea nazionale popolare. I più recenti, non ancora conosciuti quanto al loro contenuto, sono stati presentati alla XVI ANP, nella prima sessione, e approvati il 13 marzo 2023 (giorno di chiusura della sessione medesima).

³⁸ V. *Cina*, nel Rapporto 2020 di *Nessuno tocchi Caino*, sub *Maggiore trasparenza nei processi giurisdizionali*.

alquanto rare. Una ricerca empirica³⁹ ha evidenziato che soltanto il ventinove per cento dei Procuratori ha in qualche occasione impugnato la sentenza (di assoluzione, ovvero più frequentemente di condanna ritenuta troppo lieve). In rarissime ipotesi, poi, la sentenza penale di condanna è stata impugnata dal procuratore perché considerata eccessivamente pesante⁴⁰. Quanto alle richieste dei Procuratori di porre fine al procedimento, prima della pronuncia della sentenza, esse si collocano negli anni su percentuali molto ridotte, variabili dallo 0,35 per cento al 5,23 per cento⁴¹. Si tenga conto, per valutare in maniera completa questi dati sul rapporto assoluzione/condanna e sul ritiro della procedura, che i Procuratori sono soggetti a valutazione interna, sulla base delle percentuali di condanne ottenute, e che tale valutazione influisce direttamente (e per ciascun anno) sul livello retributivo dei singoli magistrati requirenti. Inoltre, se le assoluzioni sono numerose, questo determina una non buona “reputazione” complessiva della Procura popolare interessata. La Procura suprema popolare stabilisce annualmente i criteri da seguire per l’assegnazione delle “pagelle” ai rappresentanti della pubblica accusa; orbene, uno dei principali indicatori al riguardo è costituito proprio dalla percentuale di assoluzioni pronunciate nonostante la richiesta di condanna da parte del Procuratore pubblico. Abbastanza curiosamente, ma in verità non troppo, il numero complessivo di assoluzioni si attesta normalmente intorno per ogni Procuratore al livello massimo fissato preventivamente dalla Procura suprema. Talvolta peraltro, sia pure con la dovuta prudenza, queste “disfunzioni” vengono criticate anche in Cina⁴². Tuttavia, i Procuratori popolari tendono invece a spiegare la bassa percentuale di assoluzioni come un indice di «buon lavoro», ovvero come una conseguenza dell’alto livello di «precisione giudiziaria» dei Procuratori medesimi. Vi sono anche spiegazioni più sofisticate; per esempio, quella che muove dalla considerazione che la popolazione cinese è orientata verso il collettivismo, pone in primo piano le relazioni interpersonali armoniose e l’ottenimento degli interessi comunitari piuttosto che di quelli individuali. Da qui discenderebbe la tendenza alle tattiche inattive impiegate per evitare disaccordi e conflitti sia tra la popolazione che tra le istituzioni. Ciò si verificherebbe, in definitiva, anche tra polizia, Procuratori e giudici della RPC⁴³. Certo è che – come si è detto – il sistema penalistico cinese appare una sorta di *pipeline to conviction*⁴⁴.

Sul piano statistico, ulteriori dati interessanti e aggiornati sono stati pubblicati dalla Procura popolare suprema della RPC, nel corso della conferenza stampa tenuta il 18 luglio 2022 dal Vice-Procuratore generale

³⁹ Cfr. X. Fu, *Public prosecutors in the Chinese criminal trial – courtroom discourse from the prosecution perspective*, in *International Journal of Legal Discourse*, 2016, 401 ss.

⁴⁰ *Ivi*.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² H. Han, *Reform of the method of public prosecution in China’s new criminal procedure law*, in *Criminal Science*, 2013, n. 2, 75 ss.

⁴³ L. Li, *High rates of prosecution and conviction in China: The use of passive coping strategies*, in *International Journal of Law, Crime and Justice*, 2014, 271 ss.

⁴⁴ Così T. McCoy, *China scored 99.9 percent conviction rate last year*, in *The Washington Post*, 11 marzo 2014.

della Procura suprema, Tong Jianming⁴⁵. Da essi risulta che, nel periodo dal 2013 (dopo il XVII Congresso nazionale del PCC, svoltosi a Pechino dall'8 al 15 novembre 2012) al giugno 2022, le persone sottoposte a indagine da parte dei Pubblici Ministeri sono state 14,9 milioni. Tra gli indagati, i soggetti arrestati sono stati, nel medesimo periodo, 8,58 milioni. Il dato da ultimo menzionato si riferisce alla nozione cinese di 逮捕, vale a dire a quello di persone private della libertà dalla polizia con provvedimento successivamente confermato dal Procuratore popolare su richiesta della polizia stessa. Dal 2019 al giugno 2022, le Procure popolari della RPC hanno ricevuto 3,16 milioni di denunce, dando riscontro a esse nel 95 per cento dei casi. Nel dettaglio, per esempio, dal 2017 al giugno 2022 gli organi delle Procure popolari hanno instaurato oltre 670.000 casi di *public interest litigation* (esattamente dal 1° luglio 2017, cioè da quando gli organi procuratori sono legittimati a proporre tali azioni), mentre dal 2013 al giugno 2022 le persone indagate per crimini economici sono state complessivamente 1,03 milioni. Dal 2021 al giugno 2022 sono state indagate 14.000 persone per violazione delle norme a tutela della proprietà intellettuale, con un incremento del 59,3 per cento rispetto al 2013. La repressione penale in questi casi si rende necessaria – ha osservato il Vice-Procuratore generale Tong – per assicurare sia la *rule of law* che un *good business environment*. Nel 2021, gli individui indagati dai Pubblici Ministeri per «gravi crimini violenti» sono stati 59.000, a fronte dei 108.000 nel 2013. Con riguardo ai minorenni sottoposti a indagini della Procura popolare, il 63 per cento di loro, nella prima metà del 2022, non è stato arrestato, con un incremento del 29 per cento rispetto allo stesso periodo del 2018. Nelle parole del Vice-Procuratore generale Tong, la Repubblica Popolare Cinese ha adottato un approccio “tolleranza-zero” per i crimini commessi contro i minori. Dal 2018 al giugno 2022, sono 256.000 le persone indagate dagli organi della Procura popolare per reati a danno di minorenni. Secondo i commentatori cinesi, che esprimono valutazioni alla luce dei dati statistici appena menzionati, «Temperare la giustizia con la misericordia e la valutazione dell'impatto del caso sono tra i nuovi concetti e le nuove misure che gli organi procuratori stanno incorporando nella gestione dei procedimenti penali che coinvolgono le imprese»⁴⁶.

Un aspetto che da ultimo sta emergendo è, poi, quello relativo alle discriminazioni etniche. Recenti indagini hanno dimostrato che, di fronte alla commissione di analoghi reati (nella specie, concernenti il traffico di stupefacenti), le richieste di condanna e, in misura corrispondente, le sentenze emanate dai giudici⁴⁷, sono mediamente superiori di 2,1-7,5 mesi

⁴⁵ Cfr. S. Zhang, *Performance of procuratorial organs in the new era*, in *Beijing Review*, n. 31, 4 agosto 2022. È piuttosto significativo che la conferenza stampa sia stata co-organizzata dalla Procura suprema popolare e dal Dipartimento per la propaganda del Comitato centrale del PCC.

⁴⁶ S. Zhang, *Enhanced legal supervision plays a significant role in promoting law-based governance*, in *Beijing Review*, n. 31, 4 agosto 2022.

⁴⁷ Il *database China Judgements Online* (<http://wenshu.court.gov.cn>), realizzato dalla Corte suprema popolare con la collaborazione della Procura suprema popolare, pubblica dal luglio 2013 pressoché tutte le sentenze emanate dalle corti cinesi.

per i soggetti appartenenti alle minoranze etniche della Cina rispetto ai cinesi *Han* (etnia dominante nella RPC)⁴⁸.

Tra il giugno 2021 e lo stesso mese del 2022, i Procuratori popolari della RPC hanno presentato 3.571 ricorsi in appello (nel sistema processuale cinese esiste un solo grado di giurisdizione d'appello). Gli appelli proposti dai Procuratori, nel periodo indicato, sono diminuiti del 15,4 per cento. La partecipazione dei vertici delle Procure popolari alle indagini è aumentata nell'anno indicato nella misura dell'8 per cento. I Capi delle Procure hanno condotto direttamente le indagini in 37.000 casi, pari all'11,3 per cento del totale. I Vice-Procuratori generali, ovvero i capi dei comitati procuratori, si sono occupati direttamente di 289.000 casi, che corrispondono all'88,7 per cento del totale. Di essi, il 63,5 per cento ha riguardato (207.000) casi penali, l'11,9 per cento (39.000) vertenze civili e (ben) il 23,6 per cento (77.000) casi di *public interest litigation*. Tra queste ultime, di particolare interesse appare l'iniziativa intrapresa nel luglio 2022 dalla Procura popolare di Guangzhou, finalizzata a contestare la legittimità dell'uso di strumenti di riconoscimento facciale perché in violazione della protezione dei dati personali dei cittadini⁴⁹. La Corte popolare adita ha accolto il ricorso procuratorio, stabilendo che sussiste violazione della *privacy*, e che inoltre occorre pagare i *public interest damages*. È stato disposto altresì, nel caso *de quo*, il pagamento di sanzioni pecuniarie penali⁵⁰. La *Personal Information Protection Law* (PIPL) della RPC è stata adottata dalla Commissione permanente dell'ANP il 20 agosto 2021, ed è entrata in vigore il successivo 1° novembre. Il giorno successivo all'approvazione della PIPL, la Procura suprema popolare ha emanato la *Circular on Implementing the Personal Information Protection Law and Promoting the Public Interest Litigation Filed by Procuratorates for Personal Information Protection* (cin. 关于贯彻执行个人信息保护法推进个人信息保护公益诉讼检察工作的通知). La circolare procuratoria del 21 agosto 2021 dispone nel dettaglio, attuando l'art. 70 della PIPL che prevede l'azione del Procuratore popolare in materia di *public interest litigation*. Essa distingue la *civil public interest litigation*, che si rivolge contro i privati, dalla *administrative public interest litigation*, che è indirizzata invece contro le autorità pubbliche/governative⁵¹. Secondo quanto annunciato, nel settembre 2021, dal Vice-Procuratore generale della RPC, il dott. Zhang Xueqiao, un compito importante per i Procuratori popolari è altresì rappresentato dalla c.d. *climate change procuratorial public interest litigation*, ossia dagli interventi procuratori, in materia soprattutto di *preventive public interest litigation*, nel settore della giustizia climatica. I Procuratori popolari si trovano in una ottima posizione istituzionale per la tutela dell'ambiente. Essi, infatti, dispongono di ampi mezzi e, nello stesso tempo, sono sufficientemente

⁴⁸ Y. Hou, R. Truex, *Ethnic Discrimination in Criminal Sentencing in China*, in *Journal of Politics*, 2022, 2294 ss.

⁴⁹ In arg., v. S. Calzolaio, *Dalla protezione dei dati personali all'ordinamento dei dati (l'evoluzione del diritto cinese e del diritto europeo dei dati)*, in G. Di Cosimo (cur.), *Processi democratici e tecnologie digitali*, Torino, Giappichelli, 2023, 197 ss.

⁵⁰ J. Deng, K. Dai, *China Monthly Data Protection Update*, 16 agosto 2022.

⁵¹ Sul tema (ma prima della PIPL), v. S. Novaretti, *Le ragioni del pubblico: le "azioni nel pubblico interesse" in Cina*, Napoli, ESI, 2011 (Quaderni del DSG dell'Università di Torino).

autonomi dalle autorità locali. Inoltre, sono degli *insider* del sistema politico, con importanti relazioni intrattenute con i vertici delle istituzioni sia partitiche che statali. Tuttavia, proprio quest'ultimo elemento può rappresentare in definitiva una limitazione all'azione del Pubblico Ministero nella RPC. Questo perché, se non vi sono (molti) ostacoli ad agire nei confronti degli amministratori locali, (ben) più difficile sarà invece perseguire le alte cariche dello Stato (e del Partito)⁵².

Dal punto di vista del controllo esercitato dalla Procura popolare suprema sui Procuratori delle Procure popolari sottordinate, i dati forniti nel luglio 2022 dal Vice-Procuratore generale della Repubblica Popolare Cinese, Tong Jianming, evidenziano che, nel periodo 2018-2021, sono stati sanzionati, sul piano penale, disciplinare o amministrativo, 511 Procuratori popolari, per «errori» commessi nell'esercizio delle funzioni istituzionali. In base al *lifetime accountability mechanism* (lett. «sistema di responsabilità a vita», cin. 终身责任制) introdotto dalla Corte suprema popolare nel 2013 e che si applica a giudici, Procuratori popolari e agenti/funzionari di polizia, la responsabilità è estesa anche ai Procuratori che sono stati collocati in quiescenza⁵³. Il riferimento al *lifetime accountability mechanism* compare per la prima volta nel documento recante *Regulations on Resolutely Preventing Miscarriages of Justice* (cin. 关于切实防止冤假错案的规定), adottato dal Comitato centrale politico-legale nel 2013. La direttiva della Procura suprema popolare dal titolo *Resolutely Implementing the Prosecutorial Functions in Preventing and Correcting Miscarriages of Justice* (cin. 关于切实履行检察职能防止和纠正冤假错案的若干意见) ha, quindi, provveduto a recepire il testo approvato dal Comitato centrale politico-legale. Nella successiva «Decisione del Comitato Centrale del Partito Comunista Cinese su diverse importanti questioni riguardanti il progresso globale dello Stato di diritto» (*Resolution on Major Issues in Relation to the Promotion of Rule of Law by the CCP*; cin. 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定), adottata durante la quattordicesima sessione plenaria del XVIII Comitato Centrale del Partito comunista cinese nel 2014, il principio della *lifelong accountability* (responsabilità individuale) è stato recepito anche nei documenti partitici (questi ultimi intesi in senso stretto).

Nel periodo (poco) sopra indicato (2018-2021), sono dunque stati esaminati 246 casi. In ventidue di questi casi, le persone sono state ingiustamente incarcerate, su richiesta della Procura popolare, per oltre dieci anni, talvolta subendo torture nonché sulla base di confessioni illegittimamente estorte⁵⁴. Uno dei casi che ha destato maggiore scalpore si è verificato nel 2014, per l'ingiusta detenzione nella Regione autonoma della Mongolia interna di un giovane erroneamente accusato di violenza sessuale

⁵² Tale è la (condivisibile) argomentazione svolta da Y. Wang, Y. Xia, *Judicializing Environmental Politics? China's Procurator-led Public Interest Litigation against the Government*, in *The China Quarterly*, 2023, 90 ss.

⁵³ M. Yu, *Accountable for a Lifetime: Reforms in Prosecutorial Accountability in China*, in *China Law and Society Review*, 2021, 36 ss.

⁵⁴ Sebbene le prove illegittimamente acquisite non siano utilizzabili nel processo penale fin dal 2010, esse rappresentano uno dei principali problemi del sistema penalistico cinese; v. Z. Guo, *Torture and Exclusion of Evidence in China*, in *China Perspectives*, 2019, n. 1, 45 ss.

e omicidio. Sono stati sanzionati, in relazione a quel caso (emerso dopo due anni, nel 2016), ben ventisette tra giudici, Procuratori e agenti/funzionari di polizia; uno di essi, l'allora vice-direttore dell'Ufficio di pubblica sicurezza di livello distrettuale della città di Hobbot, ha ricevuto la condanna a diciotto anni di prigione⁵⁵. Una situazione peculiare è quella di alcuni ex Procuratori che, dopo avere abbandonato la magistratura, hanno iniziato a svolgere l'attività di avvocato; si sono verificati casi di ex Pubblici Ministeri che sono stati sanzionati penalmente in quanto hanno agito come "intermediari" (o *brokers*) nei confronti di ex colleghi per influire sul corso di indagini. Anche senza arrivare a tanto, una inchiesta condotta tra febbraio e giugno del 2021 ha evidenziato che circa un terzo degli ex Procuratori (e giudici) ha tentato di sfruttare, nell'esercizio della nuova professione di avvocato, le proprie "connessioni"⁵⁶.

La Procura suprema popolare ha avviato nel 2020, in alcune città selezionate, un programma pilota che prevede la riduzione della richiesta di pena detentiva, ovvero anche la non punibilità, per condotte corruttive poste in essere in nome e per conto di imprese, a condizione che vi sia stata l'ammissione della responsabilità nonché che vengano avviati programmi o istituite procedure per assicurare che nel futuro tali comportamenti non abbiano a ripetersi. In particolare, deve essere in via prioritaria contemplato l'intervento di un soggetto terzo, incaricato di vegliare sull'osservanza delle norme e, quindi, sull'assenza di condotte corruttive. Il programma pilota, con le caratteristiche delineate dalla Procura suprema popolare, è poi diventato obbligatorio, con la deliberazione adottata il 1° ottobre 2022 dalla *State-owned Assets Supervision and Administration Commission (SASAC)*⁵⁷ del Consiglio di Stato (Governo centrale della RPC), per quanto riguarda le più importanti imprese a capitale pubblico (SOEs, *State-Owned Enterprises*). Possono aderire al programma medesimo anche le imprese pubbliche che appartengono alle amministrazioni locali, sia di livello provinciale che municipale. Il programma in questione è, comunque, aperto all'adesione, su base volontaria, delle imprese private. Ulteriori «istruzioni» operative (c.d. *Model Cases*), emanate congiuntamente dalla Commissione nazionale di supervisione⁵⁸ e dalla Procura suprema popolare il 31 marzo 2022, hanno chiarito ai Procuratori di tutti i livelli che occorre fare un uso ragionevole e «ben distribuito» delle richieste di sanzioni consistenti, rispettivamente, nella reclusione, nel pagamento di somme di denaro, nonché nella sospensione temporanea del diritto di contrattare con la pubblica amministrazione.

Per cercare di mettere maggiore ordine nel settore, potenzialmente estesissimo, della corruzione, la Corte suprema popolare congiuntamente alla Procura suprema popolare hanno emanato, nel 2008, i chiarimenti direttivi su questioni concernenti l'applicazione della legge nelle vertenze

⁵⁵ D. Ni, *China Punishes Over 500 Prosecutors for Wrongful Convictions*, in *Sixth Tone. Fresh voices from today's China*, 19 luglio 2022 (www.sixthtone.com).

⁵⁶ G. Rui, *Corruption in China: ex-judges and prosecutors caught breaking rules on conflicts of interest*, in *South China Morning Post*, 5 settembre 2021.

⁵⁷ It., «Commissione per la supervisione e l'amministrazione dei beni di proprietà dello Stato», in ideogrammi 国有资产监督管理委员会.

⁵⁸ Su cui v. oltre, nel paragrafo 3.

penali in materia di corruzione. In essi si tiene conto anche di fattori culturali, quali per esempio il fatto che in Cina taluni comportamenti sono da sempre ritenuti essenziali per instaurare (favorevoli) relazioni sociali. Così, i regali di piccola entità non costituiscono di per sé corruzione. Viceversa, i chiarimenti direttivi specificano le condotte che integrano gli estremi della corruzione. Ciò avviene, dunque, se vengono messe a disposizione sia somme di denaro che *vouchers*, oppure ancora carte di credito prepagate. Lo stesso accade per il pagamento, a favore di funzionari pubblici ovvero di loro familiari, di abbonamenti a palestre o *club*, oppure se si pagano viaggi, soggiorni in albergo, ovvero anche (caso che, evidentemente, era accaduto, poiché i chiarimenti direttivi sono astrazioni di ipotesi concretamente verificatesi) corsi di istruzione per imparare a giocare a golf. L'offerta di ospitalità, peraltro, può non integrare gli estremi della corruzione, quando per esempio si tratti di accogliere agenti e funzionari della pubblica amministrazione incaricati di svolgere controlli periodici, purché ciò avvenga: a) sulla base di apposita convenzione tra il soggetto ospitante e l'amministrazione interessata; b) in zone remote, dove non appare agevole reperire idonee strutture alberghiere. Le condotte in questione – come stabilito dai chiarimenti direttivi in esame – sono sanzionate anche se poste in essere da soggetti che si pongono come intermediari tra il corruttore e il corrotto. Tuttavia, il Pubblico Ministero non deve avviare l'indagine penale nei confronti del soggetto che ha consegnato al pubblico ufficiale denaro o altra (non irrisoria) utilità, qualora la dazione sia stata indotta da estorsione (noi diremmo, concussione) del funzionario pubblico, nonché a condizione che la persona medesima non abbia tratto un beneficio illegittimo dall'offerta o dalla dazione della somma medesima. In tal caso – richiamano i chiarimenti direttivi – trova applicazione l'art. 389, comma 3, del codice penale cinese⁵⁹.

3. L'istituzione delle Commissioni statali di supervisione e la "convivenza" con le Commissioni partitiche di disciplina

Per effetto della revisione costituzionale del marzo 2018⁶⁰, è stato creato nella Repubblica Popolare Cinese il sistema delle Commissioni di supervisione⁶¹, che hanno lo *status* di organi statali con il compito principale

⁵⁹ J. Birch *et al.*, *Anti-Bribery & Corruption in China*, London, Law Business Research, 2023.

⁶⁰ Esaminata, ad esempio, da R. Cavalieri, *La revisione della Costituzione della Repubblica Popolare Cinese e l'istituzionalizzazione del "socialismo dalle caratteristiche cinesi per una nuova era"*, in *Dir. pubbl. comp. eur. online*, 2018, 275 ss.; F. Spagnoli, *La riforma della Costituzione cinese: un'analisi della revisione costituzionale del 2018 e dei suoi caratteri principali*, *ivi*, 2019, 129 ss.; A. Malaschini, *Come si governa la Cina. Le istituzioni della Repubblica Popolare Cinese*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2019, 62 ss.

⁶¹ V. R. Cavalieri, *La revisione della Costituzione della Repubblica Popolare Cinese del 2018 e le nuove commissioni di supervisione*, in *Mondo cinese*, n. 167, 2019, 147 ss.; M. Ye, *Judicial (Dis)Empowerment and Centralisation Efforts. Institutional Impacts of China's New Supervision Commissions*, in B. Ahl (Ed.), *Chinese Courts and Criminal Procedure. Post 2013 Reforms*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021, 109 ss.

di contrastare la corruzione⁶². Al vertice del sistema è istituita la Commissione nazionale di supervisione (ovvero, di vigilanza)⁶³, alla cui direzione è stato designato dalla XIII ANP il 18 marzo 2018 Yang Xiaodu (vice-segretario della Commissione disciplinare centrale)⁶⁴; la Commissione *de qua* ha il medesimo livello amministrativo della Corte suprema popolare e della Procura suprema popolare⁶⁵. Essa appare come una “mega-agenzia” governativa, astrattamente idonea a contrastare la corruzione trascendendo i poteri locali e gli interessi settoriali. Durante la prima sessione parlamentare della XIV ANP, l’11 marzo 2023, si è provveduto alla designazione del nuovo direttore della Commissione nazionale di supervisione (l’incarico ha una durata quinquennale)⁶⁶. Alla relativa carica è stato eletto dall’Assemblea parlamentare cinese Liu Jinguo, il quale mantiene altresì il ruolo di segretario del segretariato del Partito comunista cinese. La medesima sessione parlamentare di marzo 2023 ha modificato anche la legge sulla legislazione, del 2000⁶⁷, già emendata nel 2015, attribuendo nuovi poteri alla Commissione nazionale di supervisione. A quest’ultima, infatti, viene attribuita (anche) la funzione di vigilare sulla compatibilità con la Costituzione cinese dei progetti legislativi, prima della loro approvazione definitiva da parte della Commissione permanente dell’Assemblea nazionale popolare ovvero della stessa ANP (durante le sue sessioni parlamentari annuali)⁶⁸.

La Commissione nazionale di supervisione è stata ufficialmente inaugurata il 23 marzo 2018. Alla fine di marzo del 2019, risultano istituite tutte le Commissioni (o Comitanti) di supervisione ai vari livelli amministrativi, *id est* nazionale, provinciale, municipale e di contea. In definitiva, il sistema nazionale di supervisione è entrato pienamente in funzione. Con decisione del 26 ottobre 2019, vigente dal giorno successivo,

⁶² Sul contrasto alla corruzione in Cina, nell’ottica della comparazione con le esperienze di Corea del Sud e Taiwan, v. ora C. Carothers, *Corruption Control in Authoritarian Regimes. Lessons from East Asia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022.

⁶³ Nella scrittura ideografica, 中华人民共和国国家监察委员会.

⁶⁴ Yang aveva in precedenza diretto l’Ufficio nazionale per la prevenzione della corruzione presso il Consiglio (degli affari) di Stato.

⁶⁵ Si vedano W. Zeng, *Supervision of Power. Supervisory commissions to independently probe graft cases*, in *Beijing Review*, 2018, n. 12, www.bjreview.com; M. Laha, *The National Supervision Commission: From “Punishing the Few” toward “Managing the Many”*, Washington (DC), settembre 2019; F. Sapio, *The National Supervision Commission: A “Subaltern History”*, in *Modern China*, 2021, 754 ss.; R. Wang, *On Institutional Logic of Supervisory System*, in *Law Review*, 2021, n. 4, 72 ss.

⁶⁶ Yang non è stato confermato; la sua nomina, nel 2018, era giunta per certi versi inaspettata.

⁶⁷ Sulla quale v. F.R. Antonelli, *La “Legge sulla legislazione” ed il problema delle fonti nel diritto cinese*, in *Mondo cinese*, n. 119, 2004, 23 ss.; L. Paler, *China’s Legislation Law and the Making of a More Orderly and Representative Legislative System*, in *The China Quarterly*, 2005, 301 ss.; Li Yahong, *The Law-making Law: a solution to the problems in the Chinese legislative system?*, in *Hong Kong Law Journal*, 2000, 120 ss.; Zou Keyuan, *La difficile harmonisation des législations locale et nationale. Une étape majeure dans la longue marche de la Chine vers l’Etat de droit*, in *Perspectives chinoises*, n. 81, 2004, 44 ss.

⁶⁸ Cfr. Q. Chen, *China adopts revision to Legislative Law, a significant step in practicing whole-process people’s democracy. Move to enhance whole-process people’s democracy*, in *Global Times*, 13 marzo 2023.

la Commissione permanente dell'Assemblea nazionale del popolo ha attribuito alla Commissione nazionale di supervisione la potestà regolamentare. Accanto ai già previsti regolamenti amministrativi di competenza del Consiglio di Stato (Governo centrale), ai regolamenti locali emanati dalle assemblee popolari locali, nonché ai regolamenti militari adottati dalla Commissione militare centrale, secondo quanto dispongono, rispettivamente, gli art. 65, 72 e 103 della legge sulla legislazione, viene ora introdotta – in attesa di una (futura) revisione organica della legge *de qua*⁶⁹ – la nuova tipologia dei regolamenti della Commissione nazionale di supervisione⁷⁰.

Tenuto conto, inoltre, che la Commissione nazionale di supervisione risponde direttamente all'Assemblea nazionale del popolo – nonché, nell'intervallo tra le sessioni del Parlamento nazionale, al Comitato permanente della stessa ANP –, ne deriva che si tratta di un'articolazione funzionale dello Stato posta sullo stesso piano non soltanto dei vertici del sistema giudiziario (sia requirente che giudicante), ma anche dello stesso Consiglio degli affari di Stato (il Governo centrale della RPC)⁷¹.

La riforma costituzionale, anticipata da alcune sperimentazioni locali effettuate nella Municipalità di Pechino nonché nelle Province di Shanxi e Zhejiang avviate nel dicembre 2016⁷², è stata infine completata mediante l'approvazione della legge sulla supervisione adottata dall'ANP il 20 marzo 2018. Nel settore militare, le previsioni costituzionali sono state attuate mediante il regolamento, entrato in vigore il 1° febbraio 2020 e siglato dal Presidente Xi Jinping, nella sua qualità (anche) di Presidente della Commissione militare centrale. Il regolamento si compone di 62 articoli, e contempla la creazione di Commissioni militari di supervisione ai vari livelli, con al vertice la Commissione nazionale di supervisione militare⁷³.

Appare rilevante, in particolare, l'impatto della legge sulla supervisione del 2018 nel settore dei contratti di PPP⁷⁴. Durante la sessione bimestrale di lavori del Comitato permanente della XIII Assemblea nazionale popolare, svoltasi nell'ottobre 2019, sono state adottate alcune decisioni concernenti il potere regolamentare della Commissione nazionale di supervisione⁷⁵.

⁶⁹ Sugli emendamenti alla legge sulla legislazione approvati nel marzo 2023, v. poco sopra in questo stesso paragrafo.

⁷⁰ V. L. Zhang, *National Supervision Commission Granted Power to Make Supervision Regulations*, nel sito Web all'indirizzo in <http://www.loc.gov>, doc. datato 10-1-2020.

⁷¹ L'osservazione è stata (correttamente) formulata da T. Smith, *Power Surge: China's New National Supervisory Commission*, in J. Golley et al. (Eds.), *China Story Yearbook – Power*, Canberra, Australian National University Press–Australian Centre on China in the World, 2018, 32 ss.

⁷² Cfr. J. Deng, *The National Supervision Commission: A New Anti-corruption Model in China*, in *International Journal of Law, Crime and Justice*, 2018, 58 ss.

⁷³ V. la nota dal titolo *Xi signs order for issuing trial regulation on military supervision work*, in *Global Times*, www.globaltimes.cn.

⁷⁴ Si veda G. Sabatino, *Linee evolutive del partenariato pubblico-privato (PPP) nell'ordinamento giuridico della Repubblica Popolare Cinese*, in *Rivista trimestrale degli appalti*, 2018, 1309 ss., spec. 1333 ss.

⁷⁵ V. la nota intitolata *China's top legislature wraps up bimonthly session*, in *Beijing Review*, 27 ottobre 2019, www.bjreview.com.

Con riguardo, poi, al profilo del coordinamento sia politico che istituzionale tra le funzioni delle Commissioni statali di supervisione e quelle delle Commissioni partitiche di disciplina⁷⁶, bisogna osservare che la finalità di entrambe le tipologie di Commissioni consiste non soltanto nella lotta alla corruzione (nel Partito e nello Stato), ma anche nella salvaguardia della *leadership* del Comitato centrale del PCC, poiché si tratta in ambedue i casi di organi certamente anti-corruzione ma, in primo luogo, di organi eminentemente politici. Più precisamente, le Commissioni statali di supervisione e le Commissioni partitiche di disciplina devono assicurare le c.d. doppie garanzie (o doppie salvaguardie); vale a dire che sono tenute a garantire lo *status* e l'autorità, per un verso, del Presidente/Segretario generale Xi all'interno del Comitato centrale del PCC e dell'intero Partito comunista cinese, e, per altro verso, del Comitato centrale del PCC autonomamente considerato. L'assetto così delineato dei rapporti tra Commissioni statali di supervisione e Commissioni partitiche di disciplina è stato anche recentemente ribadito; per esempio, in occasione della terza sessione plenaria della Commissione centrale di disciplina, tenutasi a Pechino nel gennaio 2019, la protezione dello *status* politico-partitico di Xi e dell'autorità del Comitato centrale del PCC sono stati indicati come obiettivi essenziali delle Commissioni di supervisione e di quelle disciplinari, secondo le parole pronunciate⁷⁷ sia dallo stesso Presidente Xi Jinping che dal (potente) Presidente della Commissione disciplinare centrale Zhao Leji⁷⁸. Già in precedenza, nel 2013, il Presidente Xi aveva annunciato, davanti al Comitato centrale del Partito, la necessità di potenziare la supervisione statale, in un discorso ora riproposto (nel 2019) dalla rivista teorica del PCC *Cercare la verità*⁷⁹. Il Presidente Xi Jinping, nell'aprire i lavori della sesta sessione plenaria della XIX Commissione centrale per l'ispezione disciplinare del Partito comunista cinese, tenutasi dal 18 gennaio 2022 a Pechino⁸⁰, ha sottolineato l'importanza di contrastare efficacemente e con decisione la corruzione all'interno del Partito, e quindi all'interno dello Stato dal momento che la quasi totalità dei funzionari pubblici è iscritta al PCC⁸¹. Sulla base dei dati resi noti congiuntamente dalla Commissione centrale per l'ispezione disciplinare del Partito e dalla Commissione nazionale di supervisione nell'agosto del 2022, dal XVIII Congresso nazionale del PCC

⁷⁶ Delle quali si è detto sopra, in questo paragrafo.

⁷⁷ In data 11 gennaio 2019.

⁷⁸ Cfr. C. Gao, *China's Top Anti-Corruption Organ Declares Safeguarding Xi's Status Its Top Priority. Both the Central Commission for Discipline Inspection and the new National Supervisory Commission are first and foremost political organs*, in *The Diplomat*, 23 febbraio 2019, online all'indirizzo <https://thediplomat.com>.

⁷⁹ Cfr. S. Pieranni, «L'unico socialismo è quello cinese». *Ed è fedele al partito. Cina. Pubblicato il discorso del 2013 del presidente Xi Jinping: lì stavano le basi dell'ipercontrollo e della totale centralità del Pcc. Zero spazio per le critiche e tra i riferimenti c'è anche Stalin*, in *Il manifesto*, 2 aprile 2019.

⁸⁰ La sessione *de qua* si è chiusa il 20 gennaio 2022. La settima sessione plenaria della Commissione si è tenuta dal 7 al 9 ottobre 2022; essa ha approvato il rapporto da presentare al XX Congresso del PCC, poi iniziato il 16 ottobre 2022 (v. *CPC top discipline inspection commission holds plenum*, in *Beijing Review*, 7 ottobre 2022).

⁸¹ Vedasi S. Yang, H. Zhang, *Top anti-corruption group meeting stresses zero tolerance for graft. Discipline inspection work significant for 'a clean political environment'*, in *Global Times*, 19 gennaio 2022.

nel 2012 alla fine di aprile 2022 sono stati indagati dagli organi di disciplina o di supervisione del Paese quasi 4,4 milioni di casi, che hanno riguardato 4,7 milioni di funzionari⁸². In particolare, sono stati avviati procedimenti di violazione degli “otto punti” contenuti nelle «Regole di frugalità»⁸³ per i funzionari di Partito e dello Stato adottati nel dicembre 2012 e rivisti nell’ottobre 2017 in un totale di 5.434 casi, ai quali ha fatto seguito l’irrogazione di sanzioni per 8.185 funzionari partitici e statali⁸⁴. Secondo la stampa di Hong Kong, però, nonostante i quasi cinque milioni di funzionari indagati negli ultimi dieci anni, l’obiettivo dichiarato di garantire che i funzionari «non osano, non possono e non vogliono» essere corrotti, sembra ancora sfuggente⁸⁵.

4. Conclusione, e comparazione (sincronica e diacronica)

L’analisi del caso cinese evidenzia, in primo luogo, il carattere ormai eccezionale e residuale nel panorama comparatistico della soluzione istituzionale adottata in tema di disciplina organizzativa e funzionale del Pubblico Ministero, ovvero della Procura popolare. Questo perché essa si richiama apertamente all’impostazione che era seguita nella ex Unione Sovietica, nonché nei Paesi dell’Est europeo fino alla caduta del Muro di Berlino. Il quadro istituzionale cinese-popolare è anzi ancora più fedele ai dettami della democrazia popolare di quanto non lo fosse, per esempio, l’esperienza sovietica, dal momento che nella ex URSS era il Procuratore generale, posto al vertice delle Procure di Stato e designato dal Parlamento nazionale (Soviet supremo), a nominare (e revocare) i Procuratori di grado più elevato, i quali poi nominavano (e revocavano) a cascata i Procuratori dei livelli inferiori⁸⁶, mentre invece nella Repubblica Popolare Cinese *tutti* i Procuratori popolari sono designati, nonché eventualmente revocati, alle Assemblee popolari dei livelli corrispondenti, sia pure con l’assenso delle Assemblee elettive del livello immediatamente superiore. Lo schema della c.d. doppia dipendenza, in definitiva, viene rispettato nella Repubblica Popolare Cinese, con il Procuratore popolare dipendente sia dall’Assemblea del livello corrispondente che di quella del livello superiore, ma in un certo senso la sua posizione è meno robusta, sul piano istituzionale, di quella che potevamo riscontrare nella ex Unione Sovietica. In quest’ultima, il ruolo del Procuratore di Stato era di primaria importanza, anche perché disponeva di maggiore di autonomia rispetto ai magistrati giudicanti, proprio in quanto i

⁸² V. la nota dal titolo *CPC corruption fight intensified in past decade*, in *Beijing Review*, 8-9-2022.

⁸³ Il richiamo a *standards* di vita frugali è ricorrente nella storia cinese; lo ha evidenziato, per esempio, il c.d. *New Life Movement*, fiorito in Cina alla metà degli anni trenta del secolo scorso (v. M. Zanasi, *Frugal Modernity: Livelihood and Consumption in Republican China*, in *Journal of Asian Studies*, 2015, 391 ss.).

⁸⁴ Cfr. *Over 8,100 officials punished for violating China’s frugality rules*, in *China Daily*, 29 agosto 2022.

⁸⁵ X. Wang, *China’s Xi rose to power on his anti-corruption drive, but the fight’s grown more political – and it’s far from over*, in *South China Morning Post*, 17 settembre 2022.

⁸⁶ Si veda A. Di Gregorio, *Status dei giudici e autonomia della magistratura in Russia*, in *Percorsi costituzionali*, 2019, n. 2 (fasc. tematico *Dove va la Magistratura?*, a cura di L. Mezzetti e N. Zanon), 173 ss.

Pubblici Ministeri non dipendevano, per la loro designazione, dagli organi politici, con la fondamentale eccezione, peraltro, del vertice istituzionale delle Procure di Stato. Non a caso, nell'ex URSS la carriera dei Procuratori di Stato era particolarmente ambita tra i (giovani) giuristi, dal momento che individuavano in essa garanzie di stabilità nella funzione, meno condizionata dalle periodiche rielezioni cui erano invece assoggettati i giudici, un buon livello retributivo, uno *status* certamente desiderabile⁸⁷.

Del resto, se è vero che il sistema giudiziario cinese è stato riformato, per esempio, attraverso l'introduzione del controllo giurisdizionale della pubblica amministrazione⁸⁸ analogamente a quanto era avvenuto in URSS in coincidenza della sua scomparsa⁸⁹, è altrettanto vero che nella Repubblica Popolare Cinese non esiste alcun meccanismo di sindacato giudiziario della costituzionalità delle leggi⁹⁰, come accade ancora a Cuba, dopo l'adozione della nuova Costituzione del 2019⁹¹.

All'intersezione della giurisdizione costituzionale si era collocata una interessante vicenda giudiziaria, decisa dalla Corte suprema della Repubblica Popolare Cinese il 28 giugno 2001, a seguito di richiesta sollecitata dalla Procura popolare in relazione a una controversia davanti alla Corte popolare superiore della Provincia di Shandong. Al di là delle peculiarità del caso concreto, già esaminate⁹², giova qui sottolineare che la non applicabilità diretta nel caso in questione delle norme di rango costituzionale venne patrocinata dai magistrati del Pubblico Ministero.

⁸⁷ Tra le altre cose, a simboleggiare la sua (relativa) indipendenza dal potere politico, i magistrati del Pubblico Ministero erano i soli, tra gli operatori del sistema giudiziario sovietico, a indossare la toga (di seta, e di colore viola). Cfr. P. Biscaretti di Ruffia, G. Crespi Reghizzi, *La Costituzione sovietica del 1977. Un sessantennio di evoluzione costituzionale nell'URSS*, Milano, Giuffrè, 1979, 220 ss.

⁸⁸ V., per tutti, l'esautivo saggio monografico di L. Zhang, *Le contrôle juridictionnel de la légalité des actes administratifs en Chine. Éléments d'analyse comparée des contentieux administratif chinois et français*, prefaz. di G. Timsit, Bruxelles, Bruylant (*Collection Droit administratif*, J.-B. Auby dir.), 2009. Nella nostra dottrina, sul diritto amministrativo (sostanziale e processuale) della RPC, v. R. Scarciglia, *Diritto amministrativo comparato*, Torino, Giappichelli, 2020, 374 ss.

⁸⁹ Cfr. M. Mazza, *Il controllo giurisdizionale della pubblica amministrazione nelle Repubbliche ex sovietiche*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1993, 549 ss.

⁹⁰ Vi sono stati, in passato, alcuni tentativi di avviare la giustizia costituzionale in Cina, ma essi sono stati comunque abbandonati; cfr. M. Mazza, *Repubblica popolare cinese: Verso l'introduzione del controllo giurisdizionale (diffuso) di costituzionalità degli atti normativi?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2002, 942 ss. Altre iniziative, in materia di giurisdizione costituzionale, sono poi riemerse e si trovano attualmente in discussione, ma si discostano significativamente dai modelli e sistemi occidentali; si veda M. Mazza, *Un modello confuciano di giustizia costituzionale per la Cina del XXI secolo?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2014, 1002 ss.

⁹¹ Sul controllo politico (e, quindi, non-giurisdizionale) di costituzionalità delle leggi (e degli atti giuridici normativi) esercitato dal Parlamento nazionale nel sistema cubano, v. M. Mazza, *Il controllo di costituzionalità*, in *Dir. pubbl. comp. eur. online*, 2020, 789 ss. (*sub* Sezione Monografica II, dedicata alla Costituzione cubana del 2019).

⁹² Su questa vicenda processuale, v. M. Mazza, *Lineamenti di diritto costituzionale cinese*, Milano, Giuffrè, 2006, 144-151; S. Bagni, M. Nicolini, *Giustizia costituzionale comparata (Trattato di Diritto Pubblico Comparato)*, fondato e diretto da G.F. Ferrari, Milano, Wolters Kluwer Cedam, 2021, 130.

Ne discende, dunque, la fedeltà anche attuale del diritto pubblico e costituzionale della Repubblica Popolare Cinese ai modelli tradizionali di *socialist law*⁹³, sia pure con caratteristiche cinesi; nel contempo, si registra un progressivo avvicinamento della Cina popolare ai modelli di matrice occidentale (principalmente francese, tedesco, nonché a tratti italiano), talvolta mediati dalla ricezione degli schemi giusromanistici, nel diritto privato (soprattutto civile, mentre in quello commerciale emergono tracce del *common law*), come è avvenuto paradigmaticamente nel 2020 con l'adozione del (primo) codice civile della storia della RPC⁹⁴.

Inoltre, la posizione per alcuni aspetti meno rilevante, nel sistema istituzionale, del Procuratore popolare cinese rispetto al Procuratore di Stato sovietico (e, in parte, est-europeo socialista) discende dalla considerazione del ruolo di *Ombudsperson*/difensore civico che veniva normalmente svolta negli ordinamenti di tipo socialista⁹⁵, e che non trova una precisa corrispondenza nel modello cinese-popolare, se non con riferimento alla nuova figura del Supervisore, creata nel 2022⁹⁶.

Resta, infine, il nodo irrisolto, e anzi reso più complicato dalle riforme costituzionali e legislative rispettivamente del 2018 e 2022, del coordinamento sia organizzativo che funzionale tra la piramide delle Procure popolari, da un lato, e, dall'altro lato, quello delle Commissioni statali di supervisione e delle Commissioni partitiche di disciplina. Con toni (assai) preoccupati, si è infatti sostenuto che le nuove disposizioni sulla sorveglianza (supervisione) statale sono idonee ad “aggirare” le istituzioni giudiziarie, creando di fatto un sistema parallelo (guidato da Partito)⁹⁷. Sul piano pratico, tuttavia, molte delle questioni da ultimo evocate potranno (più o meno facilmente) risolversi mediante l'intervento degli organi del PCC, che agiscono capillarmente (anche attraverso suggerimenti/istruzioni impartiti per telefono; c.d. diritto telefonico) ai vari livelli dell'amministrazione pubblica nella Repubblica Popolare Cinese. La tematica *de qua*, peraltro, assume carattere più generale, e riguarda la possibilità o meno di realizzare l'indipendenza del potere giudiziario in un *single party state*, ovvero in un regime autoritario⁹⁸. Con riguardo alla Cina, infatti, si è parlato di uno Stato

⁹³ Sulla tradizione giuridica socialista, v. L. Mezzetti, *Tradizioni giuridiche e fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2020, 291 ss. Con riguardo alla speciale conformazione dei diritti nelle costituzioni del socialismo reale, v. G.F. Ferrari, *Le libertà. Profili comparatistici*, Torino, Giappichelli, 2011, 199 ss.

⁹⁴ La codificazione civile è entrata in vigore il 1° gennaio 2021.

⁹⁵ Cfr. A. Di Gregorio, *Un ombudsman sui generis?: la protezione dei diritti dei cittadini ad opera della Prokuratura in Russia, tra permanenza del modello sovietico ed elementi di originalità*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2010, 1411 ss., nonché prima, *si vis*, M. Mazza, *Funzioni e poteri processuali della Prokuratura nel sistema sovietico*, Pavia (Memoria C.N.R.), 1988.

⁹⁶ V. *supra*, nel paragrafo che precede.

⁹⁷ Si veda il commento di Nicholas Bequelin, direttore regionale per l'Asia-Pacifico di *Amnesty International*, nella nota dal titolo *Cina: approvata la nuova Legge sulla supervisione*, consultabile nel sito Web www.amnesty.it.

⁹⁸ V. R. Peerenboom, *Judicial Independence in China: Common Myths and Unfounded Assumptions*, *La Trobe Law School Legal Studies Research Paper No. 2008/11*, contributo disponibile anche in Id. (Ed.), *Judicial Independence in China. Lessons for Global Rule of Law Promotion*, New York, Cambridge University Press, 2021, 69 ss.

legislativo senza Stato di diritto⁹⁹. Dal punto di vista cinese, però, non si pongono particolari problemi, poiché vige il «principio del controllo reciproco di competenze», in forza del quale le istituzioni si coordinano e si controllano a vicenda¹⁰⁰. Le “indicazioni” provenienti dalle autorità politiche, d’altro canto, non sono sgradite agli stessi Procuratori della Repubblica Popolare Cinese, in quanto l’uniformarsi ad esse implica migliori opportunità di carriera e promozioni¹⁰¹. Il Presidente della RPC, Xi Jinping, in un messaggio trasmesso (attraverso Chen Wenqing, membro dell’Ufficio politico del Comitato centrale del PCC) alla Conferenza centrale sul lavoro giudiziale, procuratorio e di pubblica sicurezza svoltasi a Pechino dal 7 all’8 gennaio 2023, ha ribadito che i comitati di Partito a tutti i livelli sono tenuti a rinforzare la loro *leadership* sugli organi giudiziari, della Procura popolare e della pubblica sicurezza, al fine di garantire e promuovere la modernizzazione dei settori medesimi¹⁰².

Quest’ultimo aspetto, in definitiva, rappresenta per certi versi anche il risultato della peculiare evoluzione storica del diritto cinese, cosicché l’analisi sincronica può bene combinarsi con quella diacronica. Fu, infatti, Sun Yat-sen¹⁰³ all’inizio del XX secolo a teorizzare l’assetto istituzionale dei c.d. cinque poteri¹⁰⁴, ossia oltre ai classici poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, altresì il potere del controllo – inteso sulla pubblica amministrazione, *Yuan* del controllo – nonché il potere degli esami – ai quali venivano sottoposti i funzionari pubblici, *Yuan* degli esami –. Tale assetto dei poteri si mantiene ancora oggi nel sistema costituzionale di Taiwan¹⁰⁵. Tuttavia, nella Cina continentale diventata nel 1949 la Repubblica Popolare Cinese, i poteri di controllo e degli esami si sono ibridati con la tradizione politico-giuridica del marxismo, che nella sua versione “sinizzata” ha finito per sovrapporre e “contaminare” reciprocamente il controllo giudiziario, esercitato su iniziativa dell’ufficio del Pubblico Ministero (Procura popolare), il controllo delle Commissioni statali di supervisione e quello effettuato dalle Commissioni disciplinari del Partito comunista cinese. Come bene è stato detto nella dottrina cinese, il sistema socialista delle Procure popolari con caratteristiche cinesi si pone all’intersezione della teoria marxista dello Stato con la tradizione (politica e culturale, oltretutto giuridica)

⁹⁹ Cfr. J.-P. Cabestan, *Chine: un État de lois sans État de droit*, in *Rev. Tiers Monde*, n. 147, luglio-settembre 1996, 649 ss. L’autore fa riferimento alla professionalizzazione del sistema giudiziario, in assenza però di Stato di diritto.

¹⁰⁰ V. L. Moccia (cur.), *Profili emergenti del sistema giuridico cinese*, Roma, Philos, 1999, 263 ss.

¹⁰¹ Y. Liu, *The Art of Criminal Investigation in China: A Typology of Policing Crimes*, in *China Review*, 2021, n. 3, 21 ss.

¹⁰² Xi stresses efforts to modernize judicial, procuratorial, public security work, in *Beijing Review*, 9 gennaio 2023.

¹⁰³ Nome cantonese di Sun Yixian.

¹⁰⁴ V. E. Dell’Aquila, *Il diritto cinese. Introduzione e principi generali*, Padova, Cedam, 1981 (*Quaderni dell’Istituto di studi politico-giuridici dell’Università di Pavia*, n. 2), 173 ss., e *ivi* cfr. spec. 174-175, testo e nota 3; E. Esposito Martino, *Teorie dello Stato in Cina e in Germania all’inizio del secolo*, in *Mondo Cinese*, n. 86, 1994, 31 ss.; R. Cavalieri, *La legge e il rito. Lineamenti di storia del diritto cinese*, Milano, Angeli, 1999, 108 ss.

¹⁰⁵ Cfr. Jiunn-rong Yeh, *The Constitution of Taiwan. A Contextual Analysis*, Oxford, Hart, 2016; A. Serafino, *Repubblica di Cina – Taiwan*, in G. Ajani, A. Serafino, M. Timoteo (cur.), *Diritto dell’Asia orientale*, Torino, Utet, 2007, 229 ss.

nazionale¹⁰⁶, essendo peraltro frequente la circolazione dei modelli, o meglio dei formanti (che circolano con diversa velocità e in diversi modi), nonché la conseguente ibridazione giuridica nella riforma del diritto cinese, senza arrivare a sovrapposizioni o “ricalchi integrali”, ma mediante piuttosto l’influenza della traiettoria evolutiva, che si sviluppa diversamente.

Mauro Mazza
Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Bergamo
Via Moroni, 255
24127 Bergamo
mauro.mazza@unibg.it

¹⁰⁶ V. X. Zhou, *The New Development of Procuratorial Power in China*, Beijing, Academy of Social Sciences (CASS)-Social Sciences in China Press (SSCP), 2020.