

La revisione della Costituzione della Repubblica Popolare Cinese e l'istituzionalizzazione del “socialismo dalle caratteristiche cinesi per una nuova era”

di Renzo Cavalieri

Title: China's constitutional revision and the institutionalization of the “Socialism with Chinese characteristics for a new era”

Keywords: China; constitutional revision; Xi Jinping

L'11 marzo 2018, la I sessione della XIII Assemblea Nazionale del Popolo Cinese (ANP) ha approvato una legge di revisione della Costituzione della Repubblica Popolare Cinese: la proposta, formalmente avanzata dal Comitato permanente dell'ANP stessa su iniziativa del Comitato centrale del Partito comunista cinese (PCC), è stata approvata dalla sessione plenaria dell'ANP con la schiacciante maggioranza di 2958 voti favorevoli, due contrari e tre astenuti (più sedici assenze e un voto nullo): una votazione particolarmente compatta persino per gli standard plebiscitari delle maggioranze parlamentari cinesi.

La proposta di revisione costituzionale del Partito era stata pubblicamente annunciata dall'agenzia di stampa ufficiale Xinhua (curiosamente in inglese prima che in cinese) solo due settimane prima della riunione del parlamento, il 25 febbraio 2018. Sebbene da diversi mesi fosse noto che l'ufficio politico del Partito comunista stava lavorando a un progetto di revisione, i dettagli di tali lavori non sono stati oggetto di consultazioni, dibattiti o confronti pubblici: nonostante la sua grande importanza, la modifica è stata adottata poco dopo il suo annuncio, evitando così di dare spazio al dissenso, spazio peraltro già ridottissimo grazie all'uso massiccio della censura del web e dei social media da parte delle autorità.

Anche l'eclatante risultato della votazione in aula trasmette l'immagine di un parlamento passivo e meccanicamente obbediente alla volontà del Partito e ridicolizza il requisito della maggioranza qualificata dei due terzi dei deputati previsto dall'art.64 per le modifiche costituzionali, ricordandoci che in Cina la Costituzione – già sistematicamente ridotta a un ruolo meramente programmatico dall'assenza di un controllo di costituzionalità delle leggi - è intesa come uno strumento di indirizzo politico nelle mani del Partito più che come la Carta contenente le regole e i valori condivisi di una nazione.

In questo caso però si tratta appunto di una revisione costituzionale di importanza storica, che non soltanto imprime una forte, ulteriore spinta all'accentramento dei poteri nelle mani del presidente Xi Jinping e alla sua ascensione al ruolo di padre ispiratore della nuova Cina, nonché alla forte riaffermazione della supremazia del partito

comunista, ma incide anche direttamente sulla forma di governo della Repubblica Popolare Cinese (RPC), introducendo un nuovo, importantissimo organo costituzionale.

Quella attuale è la quinta modifica operata dal parlamento cinese sulla Costituzione del 4 dicembre 1982. Le precedenti quattro revisioni, con le quali in questi trentacinque anni la Carta è stata progressivamente adattata alle necessità della società cinese in trasformazione, sono state quelle del 1988, 1993, 1999 e 2004: grazie a tali modifiche, è stata ad esempio data crescente tutela costituzionale alla proprietà privata, si sono eliminati i riferimenti alla pianificazione economica statale e sono stati introdotti concetti innovativi fondamentali, come quello del governo per mezzo della legge (fazhi, 法治) o quello della tutela dei diritti umani (renquan, 人权). Tuttavia mai, in precedenza, una modifica costituzionale aveva avuto un impatto sistematico paragonabile a quello dell'attuale.

La revisione interviene sia sul Preambolo sia su svariati articoli.

Nel Preambolo viene formalizzato il culto della personalità di Xi Jinping, attraverso un riferimento specifico al suo nome e al suo pensiero, ma anche riprendendo diversi concetti da lui espressi in testi e discorsi ufficiali:

- viene dunque innanzitutto menzionato tra i principi ispiratori della Repubblica il pensiero “di Xi Jinping sul socialismo dalle caratteristiche cinesi per una nuova era”;

- viene sostituita l'espressione fazhi (法制 sistema giuridico), con l'omofono fazhi (法治, governo della legge), a confermare la grande attenzione che Xi presta al ruolo (comunque strumentale o ancillare alla politica) del diritto;

- viene inserito un riferimento alla civiltà “ecologica” (shengtai, 生态) e affermato l'obiettivo di “costruire un paese socialista moderno e forte, che sia prospero, democratico, culturalmente avanzato, armonioso e bello, e che realizzi la grande rinascita (fuxin, 复兴) della nazione cinese”;

- viene introdotto un riferimento all'armonia (hexie, 和谐) che deve instaurarsi nei rapporti tra le varie nazionalità (minzu, 民族) della Cina (riferimento che verrà ripreso anche nell'articolato, in un'analogia modifica dell'art.4);

- vengono introdotti diversi riferimenti al ritrovato ruolo della RPC nelle relazioni internazionali e alla costruzione di una strategia di apertura al mondo “mutualmente benefica (huli gongyin 互利共赢)”, nell'ottica della comunanza del destino del genere umano (renlei mingyun gongtongti 人类命运共同体);

Passando alle modifiche operate sull'articolato della Costituzione, la prima, dirimpente novità è contenuta nel paragrafo 2 dell'art. 1, che dopo la frase “Il sistema (zhidu, 制度) socialista è il sistema fondamentale della Repubblica Popolare Cinese” inserisce una nuova frase che recita: “L'elemento più distintivo del socialismo dalle caratteristiche cinesi è la guida (lingdao, 领导) del Partito comunista cinese.”.

L'enunciazione di per sé non costituisce certo un elemento di novità o di sorpresa: il ruolo guida del partito comunista è una delle basi ideologiche e organizzative fondamentali dello stato cinese dalla sua fondazione ed è anche già espressamente menzionato nel Preambolo della Costituzione del 1982. Non è tuttavia da sottovalutare il fatto che il Partito torni ad apparire nel testo costituzionale vero e proprio dopo quasi quarant'anni: era infatti presente nelle costituzioni maoiste e ancora nell'art.2 della Costituzione del 1978, ma quella Carta ebbe una vita brevissima e fu sostituita dopo soli quattro anni dal testo del 1982, nel quale fu operata una separazione formale tra l'organizzazione dello stato e quella del partito e ogni riferimento al partito fu espunto.

Sebbene non comporti alcun cambiamento sotto il profilo istituzionale, la novità è dunque molto significativa dal punto di vista ideologico, attribuendo al Partito un ruolo in qualche modo sovra-costituzionale e rendendo di conseguenza illecita qualsiasi ipotesi di sovvertimento di tale ruolo: in altri termini, questa revisione costituzionale sembra chiudere definitivamente la porta a qualunque prospettiva di sviluppo del sistema politico cinese verso un modello multipartitico o comunque nel senso di un maggiore pluralismo politico.

A sottolineare la rinnovata solennità della Costituzione, e indirettamente a confermare il dovere di fedeltà e obbedienza degli organi dello Stato (anche) al ruolo guida del Partito, una modifica dell'art.27 dispone per la prima volta un obbligo generale di giuramento sulla Costituzione per tutti i pubblici funzionari statali (*guojia gongzuo renyuan*, 国家工作人员) all'atto della presa di servizio. Il primo a celebrare questo rito civile è stato proprio Xi Jinping, neo-eletto Presidente della Repubblica e della Commissione Militare Centrale, il 17 marzo 2018.

Un'altra modifica, che è anche quella più nota e discussa dai media occidentali, riguarda il terzo comma dell'art.79, nel quale viene eliminato il limite massimo dei due mandati per le cariche di Presidente della Repubblica e di Vicepresidente, ossia per le due cariche che erano state sì reintrodotte da Deng Xiaoping dopo la loro abolizione in epoca maoista, ma appunto adottando alcune misure volte a evitare la concentrazione di un eccessivo potere in tali cariche.

La modifica è stata motivata dai commentatori ufficiali con l'esigenza di portare a termine il grande progetto di trasformazione della società cinese promesso da Xi Jinping e di garantire stabilità in un periodo storico particolarmente turbolento, risparmiando al contempo al partito e allo stato le tensioni tipiche delle fasi di successione dei leader politici.

In effetti si tratta di un intervento che fornisce operativamente al Presidente una prospettiva di lavoro di lungo termine e che più in generale contribuisce alla tendenza all'accentramento del potere nelle sue mani, ma è soprattutto un atto con una forte valenza simbolica. Si deve infatti ricordare che la Cina non è una repubblica presidenziale e il Presidente riveste un ruolo largamente formale, simile a quelli di molti capi di stato delle repubbliche parlamentari europee e asiatiche. Tale ruolo non è mutato nel tempo, né è stato oggetto di modifiche con la revisione costituzionale attuale. A differenza di quanto storicamente avvenuto in altri paesi asiatici – ad esempio nella Corea di Park Chung-hee negli anni Settanta – in Cina l'abolizione del limite dei mandati non è stata affiancata da altri interventi che estendano o rafforzino i poteri presidenziali.

Non si è dunque di fronte, almeno per il momento, a una “deriva presidenzialistica”. Ma ciò per il semplice motivo che il potere politico del Presidente cinese non deriva tanto dal suo ruolo nelle istituzioni statali, ma da quello che egli al contempo, ormai per consuetudine, riveste all'interno del PCC, ossia quello di segretario generale: il Presidente è infatti eletto dall'ANP, tuttavia tale elezione di un candidato unico designato dal Partito è un atto che si profila sempre più materialmente dovuto (a maggior ragione ora, dopo la modifica dell'art.1).

Ma se le funzioni e i poteri del Presidente non sono stati sostanzialmente accresciuti, un altro gruppo di modifiche ha strutturalmente alterato gli equilibri tra gli organi statali, introducendo nella Costituzione gli organi di supervisione, e in particolare la Commissione nazionale di supervisione (*Guojia jiancha weiyuanhui*, 国家监察委员会), un nuovo organo costituzionale e un nuovo potere dello Stato.

Nel terzo capitolo della Costituzione, intitolato “Struttura dello stato” viene infatti inserita una nuova sezione, la n.7, intitolata “Commissioni di supervisione” (*jiancha weiyuanhui*, 监察委员会) e composta di cinque articoli (dal 123 al 127). Oltre alla sezione specificamente dedicata, vengono modificati diversi altri articoli (3, 62, 63, 65, 67) per adattare il testo alla nuova presenza degli organi di supervisione.

Le commissioni di supervisione sono state regolate, quasi simultaneamente alla revisione costituzionale, da una legge organica approvata anch'essa nell'ultima sessione del parlamento cinese il 20 marzo 2018. Della legge erano state pubblicate diverse bozze, l'ultima delle quali nel novembre dell'anno scorso: a differenza di altri progetti normativi, questo è stato oggetto di un limitato dibattito pubblico e le poche perplessità espresse negli ambienti accademici cinesi sono state tenute a bada dalla censura, mentre il partito ha battuto incessantemente sull'esigenza – sulla quale vi è senz'altro un notevole consenso popolare – di perfezionare il lavoro contro la corruzione e il malaffare

nell'amministrazione avviato cinque anni fa, con straordinaria energia e grande successo, dal Presidente Xi Jinping.

Le commissioni sono gli organi a cui viene affidato il controllo dell'intera pubblica amministrazione cinese e saranno istituite, secondo la consueta organizzazione gerarchica piramidale della RPC, a tutti i livelli dell'organizzazione statale. La legge appena approvata attribuisce loro amplissimi poteri di sorveglianza, ispezione, indagine e sanzione su tutti i funzionari pubblici, tra i quali sono espressamente menzionati i membri del PCC, i deputati di tutte le assemblee popolari, i membri del governo centrale e di quelli locali, i giudici e i procuratori del popolo, i dirigenti delle imprese statali, gli insegnanti e svariate altre categorie di soggetti. In caso di "seri illeciti" o di reati commessi dai funzionari nell'esercizio delle loro funzioni (yanzhong zhiwu weifa huozhe zhiwu fazui, 严重职务违法或者职务犯罪), le commissioni hanno il potere di emettere direttamente ordini di custodia cautelare (fino a un massimo di sei mesi), di perquisizione e di sequestro, in una procedura indipendente da quella giudiziaria che può condurre all'irrogazione di sanzioni dirette o alla trasmissione degli atti alla procura del popolo.

Al vertice della piramide delle commissioni la Costituzione pone la Commissione nazionale di supervisione, un organo eletto e controllato dall'ANP, che però, come la magistratura, "esercita il suo potere di supervisione in maniera indipendente sulla base della legge e non è soggetta a interferenze da parte di organi amministrativi, organizzazioni pubbliche o persone fisiche" (art.127). Sempre l'art.127 prevede con una formula molto ambigua che: "in caso di illeciti e di reati commessi nell'esercizio di funzioni pubbliche, le commissioni di supervisione si coordinano e si limitano reciprocamente (huxiang peihe huxiang zhiyue, 互相配合, 互相制约) con gli organi giurisdizionali, le procure e le forze dell'ordine."

I poteri e le competenze attribuiti alla nuova, potentissima burocrazia, sono già in larga parte previsti dall'ordinamento giuridico cinese (ad esempio la c.d. custodia amministrativa non è una novità), solo che ora vengono estesi in misura largamente indefinita e – soprattutto - concentrati in un unico organo, che pur essendo formalmente subordinato all'ANP, sarà sostanzialmente indipendente e responsabile del suo operato solo verso il Presidente. E verso il Partito: la Commissione nazionale e le commissioni locali saranno istituite mediante la fusione e la riorganizzazione di diversi uffici statali già esistenti (il ministero della supervisione, la sezione anticorruzione della procura suprema, gli organi specializzati della pubblica sicurezza), ma conddivideranno risorse e attività anche con organi del PCC, e in particolare con la Commissione di controllo disciplinare del PCC (Zhongguo gongchandang zhongyang jilü jiancha weiyuanhui, 中国共产党中央纪律检查委员会). Si realizza in tal modo un'estensione del sistema disciplinare interno del partito (c.d. shuanggui 双规) all'intera pubblica amministrazione, e d'altra parte lo si istituzionalizza, rendendolo parte dell'organizzazione statale.

L'istituzione delle commissioni di supervisione nell'ordinamento giuridico cinese è una novità di assoluto rilievo, che corona il progetto anticorruzione di Xi Jinping ponendo tuttavia anche grandi interrogativi sulla compatibilità di tali nuovi organi con la struttura costituzionale attuale e in particolare sul raccordo tra l'attività delle commissioni e quella giudiziaria, che esce fortemente indebolita da questa riforma.

Come tale commissioni potranno inserirsi nel sistema cinese dipenderà da molti fattori. Certo è comunque che questa riforma allontana ancora di più la Cina dal modello organizzativo degli stati liberal-democratici per riprendere un'antica tradizione cinese (quella dei censori imperiali, yushi 御史), declinata un secolo fa in quella particolare versione del principio di separazione dei poteri elaborata da Sun Yat-sen e chiamata pentademismo, nella quale oltre ai tre poteri tradizionali si aggiungevano quello "dei concorsi", ossia quello competente per la selezione dei pubblici funzionari, e quello, appunto "di controllo" (jianchayuan, 监察院) della pubblica amministrazione.