

# La riforma della Costituzione cinese: un'analisi della revisione costituzionale del 2018 e dei suoi caratteri principali

di Federico Spagnoli

**Abstract: The revision of the Chinese Constitution: an analysis of the 2018 constitutional amendment and its major features** – This essay aims to analyse the most recent amendment to the People's Republic of China's Constitution, which has been approved by the National People's Assembly of the PRC in March 2018. By examining the contents of the amended constitutional provisions and considering China's current political context, I intend to identify the institutional and political reasons of the changes, especially those which concern the removal of term limits for the PRC President, the constitutional recognition of the Chinese Communist Party and the introduction of the Supervision Commissions, in order to highlight how they could serve President Xi Jinping's political purposes.

**Keywords:** Constitutional amendment; Chinese Constitution; 1982 Constitution of the People's Republic of China; National People's Assembly; Chinese Communist Party.

129

---

## 1. Introduzione e schema

La più recente riforma della Costituzione della Repubblica Popolare Cinese, approvata nel marzo del 2018 dall'Assemblea Popolare Nazionale, ha avuto una vasta risonanza mediatica a livello internazionale, soprattutto per quanto riguarda la sua asserita strumentalità all'affermazione del potere politico dell'attuale Presidente Xi Jinping. Questi, come si avrà modo di esporre, vede il formale riconoscimento costituzionale della sua ideologia di governo, nonché un significativo ampliamento al suo spazio di manovra politico e alle sue prospettive di permanenza in carica. Tuttavia, a volersi dimostrare obiettivi, occorre osservare che nei *media* occidentali si è attribuito un peso preponderante, forse eccessivo, alla suddetta motivazione politica della riforma<sup>1</sup>, col risultato di oscurare, specie per i non addetti ai lavori, modifiche del testo non meno interessanti ed importanti ma afferenti ad aspetti per così dire meno "appariscenti".

Per un'analisi che voglia dirsi scientifica, è invece necessario tenere conto del complessivo contesto politico, ma anche giuridico, dottrinale e sociale nel quale si inserisce la scelta di emendare la Costituzione in un certo modo, ed alla luce del

---

<sup>1</sup> Basti considerare, fra i titoli dei quotidiani, un esempio come il seguente: "Cina, approvata riforma della Costituzione: Xi Jinping presidente a vita" (*La Repubblica*, 11 marzo 2018, reperibile all'indirizzo [www.repubblica.it/esteri/2018/03/11/news/cina\\_xi\\_jinping\\_limite\\_mandati\\_presidenziali-190979677/](http://www.repubblica.it/esteri/2018/03/11/news/cina_xi_jinping_limite_mandati_presidenziali-190979677/)).

quale le modifiche introdotte assumono un significato più o meno preciso, al fine di rispondere ad esigenze avvertite nel mondo politico e nella società civile. Ci proponiamo, dunque, di spiegare la reale portata e rilevanza della recente revisione costituzionale cinese sulla base di un esame accurato delle disposizioni approvate dall'Assemblea Nazionale, in modo da non trascurare anche le innovazioni che non riguardano il Presidente della Repubblica ma che contribuiscono, nondimeno, a far percepire che ci troviamo di fronte ad una svolta assai importante per la storia costituzionale di questo Paese.

Ad ogni modo, per capire le origini e lo scopo della riforma, è opportuno compiere anche alcuni passi indietro per osservare la questione da una prospettiva più ampia. Non sarà quindi inutile alludere brevemente alle passate esperienze costituzionali della Repubblica Popolare, rievocando in sintesi le caratteristiche basilari dell'ordinamento istituito dalla Carta del 1982 e delle principali revisioni ad essa apportate, al fine di comprendere le basi sulle quali è stato inserito l'ultimo tassello del mosaico. A questo scopo sarà utile aggiungere considerazioni sui concetti di costituzione e costituzionalismo (come si vedrà, tutt'altro che necessariamente coincidenti) in Cina, e su alcune delle problematiche che negli ultimi anni maggiormente hanno interessato le questioni dell'evoluzione costituzionale e della possibile trasformazione della Cina in uno Stato (più o meno) ispirato ai principi dello Stato di diritto/*rule of law*. Dopodiché, si passerà ad analizzare nello specifico le disposizioni contenute nella nuova legge di revisione costituzionale, cercando di rintracciare per ognuna di esse l'origine e la motivazione, nonché i possibili risvolti concreti e l'impatto che, alla luce di tutta una serie di fattori, sono in grado di dispiegare in futuro sull'ordinamento costituzionale cinese, per poi trarre delle brevi e sintetiche conclusioni.

## **2. Le Costituzioni cinesi: teoria e pratica. Costituzioni senza costituzionalismo? Le revisioni precedenti e la possibile evoluzione verso la *rule of law***

Se vogliamo comprendere i mutamenti presenti e le loro conseguenze future, dunque, non si può prescindere dal rivolgere uno sguardo al passato ed all'evoluzione che si è gradualmente snodata nel corso del tempo. Con riferimento alla Cina, questo implica un accenno ai vari documenti costituzionali succedutisi e soprattutto ai loro caratteri comuni. Fra questi risalta, anzitutto ed ovviamente, l'appartenenza ad un ordinamento dichiaratamente di matrice socialista, cosa che comporta che tutte e quattro le Costituzioni della Repubblica Popolare si siano conformate a certe caratteristiche proprie di quella famiglia giuridica ed alle sue peculiari concezioni in materia di diritto pubblico e costituzionale<sup>2</sup>.

Lo stesso modello di costituzione propugnato dal pensiero politico socialista diverge profondamente da quello accolto dalla dottrina costituzionale tipica dei Paesi (prevalentemente occidentali) che hanno quale forma di Stato quella

---

<sup>2</sup> Per lavori monografici dedicati all'ordinamento costituzionale cinese si vedano, fra i tanti, M. Mazza, *Lineamenti di diritto costituzionale cinese*, Milano, 2006, e A. Rinella, *Cina*, Bologna, 2006. Osservazioni interessanti e chiarificatrici sono offerte anche da J. Luther, *Percezioni europee della storia costituzionale cinese*, in "POLIS Working Papers" Working paper n. 78, ottobre 2006 (reperibile all'indirizzo: [polis.unipmn.it/pubbl/RePEc/uca/ucapdv/luther78.pdf](http://polis.unipmn.it/pubbl/RePEc/uca/ucapdv/luther78.pdf)).

democratica pluralistica che affonda le proprie radici nella dottrina politico-giuridica nota come “costituzionalismo”<sup>3</sup>, sorta a seguito delle rivoluzioni liberali a cavallo fra XVIII e XIX secolo ed evolutasi e consolidatasi nel secolo successivo, con la trasformazione dello Stato liberale classico in Stato sociale e costituzionale. La concezione prevalente in questi ultimi, infatti, è quella di un documento normativo giuridicamente vincolante, sovraordinato ad ogni altra fonte dell’ordinamento, che si propone di limitare il potere politico imponendo condizioni al suo esercizio e disciplinando i rapporti fra governanti e governati e fra le varie istituzioni in modo da delineare la forma di Stato e di governo di un Paese.

I limiti in questione si traducono normalmente nella previsione di un insieme di garanzie istituzionali ed individuali, riconducibili, fra l’altro:

- al paradigma della separazione dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, assegnati alla titolarità di organi distinti ed indipendenti fra loro;
- all’adozione di meccanismi di democrazia rappresentativa volti ad assicurare che i governanti esercitino il potere sulla base del consenso dei governati, con una varietà di forme istituzionali che corrispondono alle diverse forme di governo;
- all’affermazione dell’uguaglianza (dapprima solo formale, poi anche sostanziale) e dell’autonomia dei singoli cittadini, portatori di interessi anche contrapposti;
- al riconoscimento e alla protezione dei diritti del singolo nei confronti del pubblico potere, con un particolare accento sui diritti civili e politici, volti a limitare le intrusioni pubbliche nella sfera delle libertà private e a garantire la partecipazione del cittadino alle forme democratiche di esercizio del potere, e alla sottoposizione di ogni azione delle istituzioni alla legge democraticamente formata, fonte della loro legittimità (Stato di diritto e principio di legalità);
- nella versione più recente del costituzionalismo, alla diretta applicabilità e giustiziabilità delle disposizioni costituzionali, soprattutto di quelle in tema di diritti, che cessano così di avere un valore meramente programmatico, ed alla previsione di strumenti di garanzia del rispetto della costituzione attraverso un controllo di costituzionalità su leggi ed altri atti giuridici affidato a giudici speciali o ad organi appositi.

Ben diversi, invece, i caratteri che si riscontrano negli ordinamenti socialisti, e quindi anche nella realtà cinese, che generalmente si conformano ad alcuni principi comuni<sup>4</sup>, fra i quali spiccano:

---

<sup>3</sup> Per un utile riassunto si consultino L. Pegoraro- A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, 2017, 59 ss., che ripercorrono le origini e le distinzioni fra le varie teorie del costituzionalismo, dal liberalismo oligarchico ottocentesco fino all’approdo allo Stato di democrazia pluralista. Sulla circolazione fra ordinamenti dei diversi modelli di organizzazione costituzionale si veda G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2013, 337 ss.

<sup>4</sup> Per una panoramica di massima sui connotati di questi ordinamenti, sia passati che tuttora vigenti, si consulti P. Carrozza, *Il diritto socialista*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari,

- la mancata adesione al concetto liberale di separazione dei poteri, poiché il potere dello Stato è concepito come unitario ed indivisibile ed è attribuito interamente alla titolarità dell'organo parlamentare rappresentante della sovranità popolare, che si limita ad assegnare l'esercizio concreto delle funzioni agli altri organi statali senza spogliarsene formalmente<sup>5</sup>;
- il riconoscimento di un ruolo istituzionale ad un partito unico/dominante, guida delle forze politiche e sociali impegnate nella transizione verso il socialismo;
- elezioni formalmente corrette, ma non realmente democratiche e competitive, cui si aggiungono i principi della dittatura del proletariato, del centralismo democratico e della doppia dipendenza che consolidano il predominio politico ed istituzionale del partito e degli organi rappresentativi nei quali esso si incarna;
- una concezione dei diritti tutelati strumentale agli obiettivi di lungo periodo dell'ordinamento, volta a privilegiare la soddisfazione dei diritti sociali rispetto ai classici diritti politici e civili liberali (visti come necessariamente influenzati dai sottostanti rapporti di forza economici).

Soprattutto, nei Paesi socialisti, che si rifanno come base alle dottrine del marxismo-leninismo, sia pure con varie rielaborazioni a livello locale, la Costituzione ha sempre avuto un valore diverso rispetto a quello propugnato dal costituzionalismo occidentale. In un ordinamento che aspira a raggiungere un traguardo rivoluzionario abbattendo l'ordine socio-politico preesistente per sostituirlo con un altro, basato sul predominio della classe sociale degli sfruttati e destinato a sfociare nella realizzazione del comunismo puro, con la fine dello Stato e del diritto, la Costituzione, come il resto del diritto in generale, non costituisce un obiettivo di per sé, ma un mezzo verso il fine succitato. Ecco che la carta costituzionale, anziché quelle della legge suprema, assume principalmente le vesti della “costituzione-bilancio”<sup>6</sup>, il cui scopo primario è quello di tirare le somme, specie nei lunghi ed articolati preamboli, di una determinata fase del percorso rivoluzionario, riepilogando i risultati raggiunti e gli obiettivi economici, politici e sociali<sup>7</sup>. Poiché la realtà economica e sociale sottostante al sistema giuridico muta

---

*Diritto costituzionale comparato*, Tomo I, Bari, 2014, 629-661, nonché M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2016, 48 ss.

<sup>5</sup> Mancata adesione che peraltro, come osserva P. Biscaretti di Ruffia (a cura di), *L'amministrazione locale in Europa Volume primo. U.R.S.S.- Repubblica Socialista Cecoslovacca- Repubblica Popolare Polacca- Repubblica Democratica Tedesca*, Vicenza, 1964, 13, assume il duplice significato di rigetto della classica dottrina della tripartizione dei poteri e quello di rifiuto della “distinzione, tradizionale nei Paesi dell'Occidente, fra *organizzazione dello Stato* (inteso in senso stretto) ed *organizzazione delle varie collettività locali* [...]”.

<sup>6</sup> Secondo l'espressione impiegata da P. Carrozza, *Il diritto socialista*, cit., 634: “[...] in quanto dirette a registrare i progressi e le innovazioni raggiunte grazie alle linee politiche tracciate dai programmi del partito comunista, programmi dei quali la Costituzione finisce per essere la formalizzazione normativa”.

<sup>7</sup> Non senza differenze nel modo di intendere tale carattere programmatico, come riporta J. Luther, *Percezioni europee della storia costituzionale cinese*, cit., 13: se ad esempio la Costituzione sovietica del 1936 “aveva più una funzione di ratifica, certificazione e conservazione dei progressi e delle conquiste realizzate (o finte) dall'avanguardia, la funzione delle costituzioni

continuamente, quest'ultimo dovrà progressivamente adeguarsi mediante revisioni costituzionali o l'adozione di nuovi testi (il che spiega il succedersi di carte ad intervalli di qualche decennio in Paesi come URSS e Repubblica Popolare Cinese). La Costituzione ha, perciò, un valore prettamente politico più che giuridico, programmatico più che giustiziabile, segue l'evoluzione socioeconomica e difficilmente è comprensibile se non viene integrata dal riferimento alla linea politica ed allo statuto del partito dominante. Inoltre, la sua interpretazione e tutela contro possibili violazioni sono lasciate ad organi di tipo politico, ossia, come si accennerà più tardi, all'Assemblea medesima, mancando una figura di giudice costituzionale neutro e specializzato.

Questi caratteri si ritrovano anche nell'ordinamento cinese, che sin dalle origini si è contraddistinto per l'adesione generale (ma con connotati a volte del tutto particolari, frutto dell'eredità storica e politica del Paese) al modello socialista originariamente sperimentato in Unione Sovietica, anche se ognuna delle sue costituzioni ha segnato uno stadio distinto di sviluppo della strada percorsa dalla Cina sotto la guida politica del Partito Comunista Cinese<sup>8</sup>.

Tralasciando di soffermarci sulle Costituzioni del 1954, 1975 e 1978 (emblematiche, rispettivamente, del periodo iniziale di transizione al socialismo, della deriva antilegalista che caratterizzò l'epoca della Rivoluzione Culturale e dell'affermazione del culto della personalità di Mao e dell'epoca di riforme ed apertura successiva all'ascesa al potere di Deng Xiaoping)<sup>9</sup>, ci concentreremo su quella del 1982, tuttora vigente, mirando a fornirne come premessa un quadro sintetico ma accurato.

La sua intelaiatura di base è offerta dai quattro principi fondamentali (c.d. "cardinali") ricordati nel Preambolo<sup>10</sup>: si tratta del primato del Partito Comunista, della previsione delle linee politiche destinate a guidare l'azione del Partito stesso, della dittatura democratica del popolo e dell'adesione alla via socialista, che contribuiscono a distanziare in modo piuttosto netto l'ordinamento cinese da quelli

---

degli altri paesi socialisti in costruzione non poteva non avere anche degli strumenti programmatici. La costituzione-bilancio, detto altrimenti, non poteva aver solo una parte di consuntivo, essere sovrastruttura del passato, doveva anche avere un preventivo, essere sovrastruttura dell'agire politico futuro".

<sup>8</sup> Sulla storia delle costituzioni cinesi si rimanda a M. Mazza, *La Cina*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari, *Diritto costituzionale comparato*, Tomo I 663 ss, nonché a C. Mugelli, *L'incontro con la Cina*, in V. Varano, V. Barsotti, *La tradizione giuridica occidentale. Testo e materiali per un confronto civil law common law*, Giappichelli, Torino, 2018, 518 ss.

<sup>9</sup> Per maggiori informazioni su questi testi si rimanda a J. Luther, *Percezioni europee della storia costituzionale cinese*, cit., 16 ss., M. Mazza, *Lineamenti di diritto costituzionale cinese*, cit., 1 ss, o anche, per una trattazione sintetica ma precisa, R. Tarchi (a cura di), *Appunti di diritto cinese*, reperibile all'indirizzo: [web.jus.unipi.it/wp-content/uploads/2014/05/Diritto\\_cinese.pdf](http://web.jus.unipi.it/wp-content/uploads/2014/05/Diritto_cinese.pdf), 15 ss. Essi sono stati preceduti dal *Programma comune* del 1949, adottato immediatamente prima della nascita della Repubblica Popolare, sul quale si veda A. Rinella, *Cina*, cit., 27 s.

<sup>10</sup> Riportato integralmente in V. Varano, V. Barsotti, *La tradizione giuridica occidentale. Testo e materiali per un confronto civil law common law*, cit., 587 ss. Per una traduzione in italiano del testo originario della Costituzione si veda il sito

[www.tuttocina.com/Mondo\\_cinese/043/043\\_cost.htm#.W9loUeJRfv8](http://www.tuttocina.com/Mondo_cinese/043/043_cost.htm#.W9loUeJRfv8); per la versione in inglese si consulti il sito ufficiale dell'Assemblea Popolare Nazionale ([www.npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/node\\_2825.htm](http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/node_2825.htm)), aggiornato alla riforma del 2004.

democratici pluralisti<sup>11</sup>. Non ci può essere una reale competizione fra forze politiche diverse (pur aderendo in teoria ad sistema politico multipartitico), perché ad una di esse, il Partito Comunista Cinese, spetta esplicitamente un ruolo del tutto speciale di guida dell'ordinamento, secondo i sentieri tracciati dal pensiero dei suoi esponenti più importanti, verso un fine del quale si prospetta il raggiungimento in un periodo più o meno lungo, attraverso diverse fasi intermedie.

Finché è destinato ad esistere, lo Stato socialista cinese adotta l'organizzazione ed i metodi di funzionamento ritenuti più adatti ai fini che si propone, fra cui, come già notato, il ripudio del concetto (derivante dal pensiero di Locke e Montesquieu) di "separazione dei poteri", con l'attribuzione di ogni potere dello Stato alle assemblee popolari (di livello sia nazionale che locale) monopolizzate dal partito guida. Queste a loro volta, per inevitabili ragioni pratiche, delegano l'esercizio di parte dei poteri a tutta una serie di organi amministrativi e giudiziari, chiamati ad agire con riferimento ai casi di specie: Consiglio degli Affari di Stato e governi territoriali, Corti del popolo e Procure del Popolo, inquadrati in una rigorosa struttura gerarchica dal vertice alla base. Nonostante ciò essi non possono dirsi effettivamente autonomi dal potere politico, vista la varietà di disposizioni costituzionali che prevedono forme di controllo, supervisione e dipendenza dall'Assemblea Popolare Nazionale (e, analogamente, dalle assemblee popolari di livello provinciale, regionale, cittadino etc.) nei loro confronti<sup>12</sup> (senza contare poi, il ruolo ancora predominante e pervasivo del Partito Comunista, nonostante la sua mancata espressa menzione nella Costituzione del 1982).

Quanto alla forma di governo delineata, in linea con la prassi precedente essa differisce in una certa misura da quella sovietica classica<sup>13</sup>. Abbiamo un'Assemblea Nazionale (eletta indirettamente dalle assemblee territoriali e dalle forze armate) assai consistente numericamente e che si riunisce solo sporadicamente, al cui interno è istituito un organo parlamentare ristretto (Comitato Permanente) deputato ad esercitare le funzioni dell'Assemblea nei lunghi intervalli fra sessioni, e che di fatto costituisce l'organo legislativo preminente. Il Consiglio degli Affari di Stato (ossia il Governo nazionale) è il vertice dell'apparato amministrativo ed è dotato di funzioni esecutive delle decisioni degli organi parlamentari, verso i quali è responsabile; la Commissione Militare Centrale risponde all'esigenze di sottoporre le forze armate al controllo popolare attraverso l'Assemblea Nazionale<sup>14</sup>; infine, il Presidente della Repubblica, di elezione parlamentare, è titolare di incombenze prevalentemente cerimoniali. Per quanto riguarda aspetti diversi da quelli istituzionali, pur abbandonando i tratti più ideologici delle

---

<sup>11</sup> Un'analisi dettagliata di ciascuno di essi si rinviene in M. Mazza, *Lineamenti di diritto costituzionale cinese*, cit., 17 ss.

<sup>12</sup> Si vedano a questo proposito gli artt. 62, 63, 64, 92, 107 Cost.

<sup>13</sup> Come osservano correttamente L. Pegoraro- A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., 344.

<sup>14</sup> Come scrive M. Mazza, *La Cina*, cit., 674: "Nella storia del diritto costituzionale cinese vi è sempre stato uno stretto intreccio tra istituzioni militari, statali e partitiche", anche perché le due Commissioni militari (quella prevista dalla Costituzione e quella istituita presso il Partito) sono composte, per consuetudine, dalle stesse persone fisiche.

costituzioni precedenti anche quella del 1982 assegna un ruolo chiave allo Stato nell'economia, e, pur ampliando notevolmente la casistica e l'importanza dei diritti tutelati, riconoscendo a livello formale molti dei diritti di libertà propri delle costituzioni liberali (es. libertà di pensiero, di riunione, di religione etc.)<sup>15</sup>, non viene meno la centralità di quelli sociali e la loro finalizzazione alla costruzione di un nuovo assetto socioeconomico.

Tuttavia il testo originario, venendo ad inserirsi in un'epoca nella quale si ponevano esigenze pressanti di apertura e rinnovamento economico, fu ben presto interessato da importanti riforme, proseguite anche in seguito<sup>16</sup>: prima della revisione del 2018, si sono contate quelle del 1988, 1993, 1999 e 2004, ognuna delle quali ha interessato settori specifici, senza però mutare in maniera radicale lo sfondo politico-istituzionale<sup>17</sup>.

Le prime due riforme si sono concentrate principalmente su questioni economiche, mirando a contemperare il mantenimento di un ordinamento dichiaratamente socialista e caratterizzato dalla predominanza del Partito Comunista con la previsione di forme di economia privata ispirate a modelli capitalisti<sup>18</sup>.

La riforma del 1999, oltre a dare valore costituzionale al pensiero di Deng Xiaoping, da una parte elevò l'economia privata a "importante aspetto costitutivo dell'economia socialista di mercato", dall'altro incise sull'articolo 5,1° comma per affermare che "La Repubblica Popolare Cinese pratica il governo della legge e costruisce uno stato fondato sul governo della legge socialista"<sup>19</sup>. Per via delle potenziali implicazioni di questa innovazione per l'intero ordinamento cinese, nonché al fine di tracciare un parallelo con una nuova previsione in materia introdotta nel 2018, torneremo ancora con maggiori dettagli sull'argomento della *rule of law*.

Infine, le riforme del 2004 si pongono nella scia di una continua liberalizzazione dell'ordinamento cinese dal punto di vista sia economico che dei diritti e delle libertà<sup>20</sup>, col riconoscimento formale e la garanzia della proprietà privata dei cittadini e l'esplicita previsione di un impegno dello Stato a rispettare

---

<sup>15</sup> Concepiti comunque come non assoluti e soggetti a deroga per la tutela di interessi generali, anche per l'influenza delle tradizionali concezioni delle culture asiatiche in materia di bene comune ed armonia della collettività, come rileva A. Rinella, *Cina*, cit. 107 ss.

<sup>16</sup> C. Minzner, *China After the Reform Era*, in 26 *J. of Democracy* 129 (2015) (reperibile all'indirizzo:

[ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1653&context=faculty\\_scholarship](http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1653&context=faculty_scholarship)), 130 s., sottolinea come una maggior istituzionalizzazione del potere, una minor ideologizzazione della burocrazia ed una rinascita del diritto fossero nell'interesse dell'*élite* del Partito dell'epoca, spingendole a promuovere le riforme.

<sup>17</sup> Peraltro in tutte e quattro le revisioni, a giudizio di C. Mugelli, *L'incontro con la Cina*, cit., 531; "[...] è possibile ravvisare la strumentalità degli emendamenti rispetto alla politica della "porta aperta" iniziata da Deng Xiaoping".

<sup>18</sup> Sull'argomento si rimanda a P. Corradini, *Riforme costituzionali*, in *Mondo cinese* n. 100, gennaio 1999 (reperibile all'indirizzo [www.tuttocina.it/Mondo\\_cinese/100/100\\_corr.htm](http://www.tuttocina.it/Mondo_cinese/100/100_corr.htm)).

<sup>19</sup> Citato *ibidem*.

<sup>20</sup> Si segnala inoltre, come ricorda A. Rinella, *Cina*, cit., 33, l'inserimento nel Preambolo del concetto di "civiltà politica" e della teoria della "triplice rappresentanza" formulata nel 2000 dall'allora Segretario Generale del Partito Comunista e Presidente della Repubblica Jiang Zemin (ne riparleremo in seguito).

e proteggere i diritti umani (art. 33), per quanto sia forte il sospetto che quest'ultima costituisca un avvicinamento puramente cosmetico agli *standard* di tutela dei diritti fondamentali stabiliti dai trattati internazionali in materia, senza dar luogo a risvolti concreti<sup>21</sup>.

Riepilogati i principali cicli costituenti e di revisione costituzionale cinesi precedenti alla riforma oggetto del nostro interesse, prima di passare all'argomento principale di quest'articolo si può rilevare come le diverse revisioni non abbiano intaccato il peculiare ruolo e valore che la Costituzione ha assunto nell'ordinamento socialista cinese. Ne consegue che, pur adottando lo strumento della costituzione al fine di dare un'organizzazione stabile e razionale ai rapporti fra governanti e governati ed all'architettura istituzionale del potere politico (ossia alla forma di Stato e di governo), le autorità cinesi non hanno inteso recepire i principi ed i valori storicamente all'origine di tale fonte, ossia hanno prodotto costituzioni senza abbracciare il costituzionalismo<sup>22</sup>.

Traspare una concezione della Costituzione del tutto pragmatica ed utilitaristica, dove essa è ben lungi dall'essere considerata la fonte suprema dell'ordinamento, capace di imporsi sulla politica e di guidare lo sviluppo sociale ed economico: in questo caso è piuttosto vero il contrario, ed è il diritto che deve adeguarsi all'evoluzione della società, inseguendola continuamente e mutando ogniquale volta l'autorità che detiene il potere politico lo ritenga necessario o opportuno. La costituzione finisce così, di fatto, per essere banalizzata e portata al livello delle altre fonti subordinate, diventando essenzialmente flessibile e disponibile da parte dei decisori politici, togliendo valore a garanzie e procedure formalmente previste per la sua modifica<sup>23</sup>. Da una parte, alcuni autori hanno persino teorizzato un concetto di "violazione positiva" della Carta, giustificata almeno in certe situazioni<sup>24</sup>, dall'altra un esame dei casi concreti di revisione mostra come essi siano sempre stati voluti dal Partito e le istituzioni statali si siano limitate a seguirne più o meno pedissequamente le indicazioni.

Tutto questo nonostante che l'art. 5 proclami apertamente il valore giuridico della Carta stessa, insistendo che essa rappresenta il vertice della gerarchia delle fonti, al quale leggi e regolamenti sono tenuti a conformarsi e che ogni attore dell'ordinamento, pubblico e privato, deve rispettare<sup>25</sup>, e proteggendola con la richiesta di una maggioranza qualificata per emendarla, oltre a delineare una forma di controllo di costituzionalità (sia pure embrionale e del tutto teorica, in quanto

---

<sup>21</sup> Lo suggeriscono L. Pegoraro-A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., 109.

<sup>22</sup> Così *ibidem*. Vedi anche Q. Zhang, *A constitution without constitutionalism? The paths of constitutional development in China*, in *I•CON* (2010), Vol. 8 No. 4, 950–976 (reperibile all'indirizzo: [academic.oup.com/icon/article/8/4/950/667092](http://academic.oup.com/icon/article/8/4/950/667092)), che analizza possibili vie alternative di affermazione delle previsioni costituzionali sui diritti, e riconosce che, nonostante la diffusa disapplicazione di molti dei suoi contenuti, la Costituzione del 1982 può comunque svolgere importanti funzioni politico-giuridiche.

<sup>23</sup> Sulle quali ci concentreremo più specificamente nella prossima sezione.

<sup>24</sup> Approfondiscono questa tesi L. Pegoraro-A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., 108.

<sup>25</sup> Sulla Costituzione cinese come fonte suprema dell'ordinamento si veda F. R. Antonelli, *La "Legge sulla Legislazione" ed il problema delle fonti nel diritto cinese*, in *Mondo Cinese*, n. 119, aprile-giugno 2004 (reperibile all'indirizzo [www.tuttocina.it/Mondo\\_cinese/119/119\\_anto.htm](http://www.tuttocina.it/Mondo_cinese/119/119_anto.htm), 26 s.).

affidata *ex art.* 62, n. 2 Cost. all'Assemblea Nazionale, ossia al legislatore stesso<sup>26</sup>). In definitiva, tutto concorre ad indicare che nella realtà cinese la Costituzione è cedevole di fronte alle decisioni politiche<sup>27</sup>, e che ogni norma di condotta che il pubblico potere si impone per esercitare il proprio ruolo è sostanzialmente una mera autolimitazione<sup>28</sup>.

Tenendo presenti queste premesse storiche, politiche e giuridiche, molti aspetti relativi alla recente riforma risulteranno più comprensibili.

### **3. La riforma costituzionale del 2018: introduzione. Il contesto politico e le questioni principali sullo sfondo. Modifiche implicite e formali: la procedura costituzionale di revisione ed il ruolo di fatto del Partito**

Come ricordavamo all'inizio, la revisione del 2018 è la prima ad interessare la Costituzione del 1982 a partire dal 2004, con un numero di modifiche peraltro assai rilevante. Rispetto alla precedente occasione molte cose erano cambiate, dal punto di vista politico e sociale, fornendo così uno scenario totalmente mutato che, da parte sua, offriva un clima favorevole al cambiamento.

In particolare era mutata la *leadership* politica, e con essa la linea fondamentale di governo, con l'avvento al potere di Xi Jinping, succeduto al suo predecessore Hu Jintao nelle cariche di Segretario Generale del Partito Comunista Cinese e Presidente della Repubblica Popolare (nonché come Presidente di entrambe le Commissioni Militari Centrali, quella del Partito e quella della Repubblica Popolare) fra il 2012 ed il 2013, secondo l'abituale percorso dei *leader* cinesi successivi a Mao e Deng. Sin dalla sua ascesa al potere, il Presidente Xi si è subito distinto per alcune sue politiche condotte energicamente, quali la lotta all'endemica corruzione nella pubblica amministrazione e nelle istituzioni, oppure l'affermazione di una retorica di rinascita nazionale dai toni fortemente nazionalisti e competitivi secondo la nuova formula del "Sogno Cinese", oltre a sottolineare l'importanza di un aumento del benessere della popolazione e di uno sviluppo sostenibile. Ha avuto parallelamente luogo in via di fatto un processo di

---

<sup>26</sup> Come sottolinea G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 325, negli ordinamenti socialisti l'assemblea "era, ed è ancora in Cina, formalmente considerata il supremo organo del potere statale, e quindi non censurabile da altre istanze, mentre il principio della "unicità del potere" statale non rende configurabile una istanza di controllo giurisdizionale contrapposta a quella assembleare". Per un approfondimento circa la disciplina attuale del controllo di costituzionalità in Cina, con le sue varie tecniche e fattispecie, si veda M. Mazza, *Lineamenti di diritto costituzionale cinese*, cit., 137 ss., che nota, comparando le previsioni in materia delle varie Costituzioni cinesi, come nel corso del tempo "il baricentro del sindacato di costituzionalità" si sia progressivamente spostato "lungo la direttrice che va dal *plenum* dell'Assemblea parlamentare nazionale al Comitato permanente della stessa, fermo restando che la supervisione costituzionale si configura tuttora come *rule of assembly*, nonché come controllo sugli organi più che come controllo sugli atti".

<sup>27</sup> Secondo quello che per P. Carrozza, *Il diritto socialista*, cit., 648 è " un canone costante della dottrina dello Stato marxista-leninista".

<sup>28</sup> Anche se, come riassume R. Peerenboom, *China's Long March Toward Rule of Law*, Cambridge, 2002, 213, con riguardo alla tendenza attuale, "whereas in the Mao era, CCP policies substituted for or trumped laws, CCP policy is now to be transformed into laws and regulations by entities authorized to make law in accordance with stipulated procedures for law-making".

accrescimento ed accentramento dei poteri del nuovo Segretario-Presidente, volti ad aumentarne il controllo sulle istituzioni e sul Partito<sup>29</sup>. Le ambizioni della nuova *leadership* cinese sembravano così puntare decisamente verso un cambiamento di rotta a livello politico, e sarebbe semplice spiegare la riforma costituzionale in questione come una semplice consacrazione della politica di Xi da parte di un organo parlamentare asservito e ben poco partecipe.

Tuttavia, per quanto ovviamente le circostanze politiche abbiano avuto un peso determinante nello spingere il Partito ad una revisione, va sottolineato che negli anni precedenti si erano presentate all'attenzione delle autorità cinesi varie problematiche e questioni che avrebbero potuto giustificare un intervento sul testo della Costituzione volto ad affrontarle. In particolare, si erano diffusi movimenti d'opinione che, facendo leva anche sul contenuto di alcuni degli emendamenti più recenti, come la costituzionalizzazione delle nozioni di “Stato di diritto” e “diritti umani”, sostenevano un ruolo più centrale ed attivo per la Costituzione. Ne chiedevano, ad esempio un'effettiva applicazione da parte dei pubblici poteri in modo da limitare abusi e violazioni delle norme scritte assai frequenti nella prassi, in un'ottica di valorizzazione e rivitalizzazione di quei contenuti costituzionali apparentemente avvicinati alle concezioni del costituzionalismo occidentale, in particolare le norme sui diritti<sup>30</sup>.

Si tratta di una tendenza manifestatasi, fra l'altro, nel celebre caso *Qi Yuling v. Chen Xiaoyi* deciso nel 2001 dalla Corte Suprema del Popolo, occasione nella quale, per la prima (ed unica) volta, il giudice supremo cinese ha fatto direttamente applicazione di una disposizione costituzionale relativa ad un diritto fondamentale per decidere una controversia giudiziaria (forse in modo non del tutto appropriato)<sup>31</sup>. Pur risultando probabilmente eccessivi gli entusiasmi di parte della dottrina, che non ha esitato a parlare addirittura di un nuovo “caso *Marbury*” (alludendo alla fondamentale sentenza con la quale nel 1803 la Corte Suprema degli Stati Uniti pose le basi per l'istituzione di un sistema di *judicial review* della costituzionalità delle leggi, considerato uno dei capisaldi del sistema di *checks and*

<sup>29</sup> Per maggiori dettagli sullo scenario politico-economico cinese degli ultimi anni si rinvia a C. Minzner, *China After the Reform Era*, cit., 136 ss.

<sup>30</sup> Sull'attuale processo di “costituzionalismo transnazionale” che per alcuni aspetti lambisce anche la Cina si veda E. Esposito Martino, *Struttura costituzionale cinese tra tradizione e innovazione. Sogniamo il sogno cinese 梦中国梦 mèng Zhōngguó mèng*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2014, 1 s. (reperibile all'indirizzo: [www.osservatorioaic.it/it/osservatorio/ultimi-contributi-pubblicati/elisabetta-esposito-martino/struttura-costituzionale-cinese-tra-tradizione-e-innovazione](http://www.osservatorioaic.it/it/osservatorio/ultimi-contributi-pubblicati/elisabetta-esposito-martino/struttura-costituzionale-cinese-tra-tradizione-e-innovazione)).

<sup>31</sup> Per informazioni specifiche sui fatti della causa, riguardante il diritto all'istruzione sancito dalla Costituzione del 1982, si veda R. J. Morris, *China's Marbury: Qi Yuling v. Chen Xiaoyi - The Once and Future Trial of Both Education & Constitutionalization*, in *Tsinghua China Law Review* Vol. 2:273, 4/19/2012, 273-316 (reperibile all'indirizzo: (reperibile all'indirizzo: [www.tsinghuachinalawreview.org/articles/PDF/TCLR\\_0202\\_Morris.pdf](http://www.tsinghuachinalawreview.org/articles/PDF/TCLR_0202_Morris.pdf)), così come Zhang, *A constitution without constitutionalism? The paths of constitutional development in China*, cit. M. Mazza, *Lineamenti di diritto costituzionale cinese*, cit., 146 ss., riepiloga a sua volta i gradi di giudizio precedenti e parla del responso della Corte Suprema come di una “ventata di aria nuova”, contrastandolo con precedenti pareri attraverso i quali la Corte sembrava escludere per i tribunali di grado inferiore la possibilità di basare le proprie decisioni sulle previsioni costituzionali.

*balances* in quell'ordinamento)<sup>32</sup>, è evidente come il punto affermato nell'occasione, ossia che i principi costituzionali non hanno un valore meramente programmatico ed ideologico, ma sono suscettibili di ripercussioni concrete e danno luogo a situazioni giuridiche giustiziabili per i singoli, fosse foriero di importanti sviluppi. Tuttavia, questi non hanno avuto modo di manifestarsi, dato che la sentenza *Qi Yuling* è rimasta un *unicum*, per essere poi “quietamente” accantonata dalla Corte stessa. Evidentemente l'ambiente politico e culturale non era ancora pronto per l'adesione a paradigmi concettuali propri delle costituzioni pluraliste, e si è preferito eliminare un precedente potenzialmente pericoloso per la discrezionalità d'azione dei pubblici poteri.

In realtà, per inciso, c'è chi nota come negli ultimi decenni alcune modifiche delle norme costituzionali si fossero di fatto già verificate, sia pure, per così dire, in maniera implicita, senza necessità di intervenire sul dettato della Carta, ad esempio attraverso la legislazione, che in questo periodo ha proceduto più volte a specificare disposizioni costituzionali alquanto schematiche e generiche, producendo conseguenze reali tali da ammontare ad effettivi cambiamenti di ordine costituzionale<sup>33</sup>.

Guardando al testo della riforma attuale, appare evidente come, nel perseguire indubbiamente scopi contingenti di consolidamento del potere presidenziale, sia stata seguita una visione dall'orientamento assai vasto, che ha interessato gli equilibri e l'architettura dell'intero ordinamento al fine di stabilire le linee di sviluppo dello Stato cinese per un lungo periodo a venire, ricollegandosi alle premesse già poste dalle revisioni precedenti. Possiamo infatti individuare alcune linee di continuità, che partono dalle stesse modalità concrete della revisione, con riferimento all'iniziativa, al procedimento ed ai suoi risultati, che mettono bene in luce, ancora una volta, come in Cina le fonti costituzionali rientrino nella piena disponibilità del potere politico e le loro trasformazioni ne seguano le diverse decisioni, assumendo una veste di sostanziale ratifica. Uno sguardo attento alle previsioni costituzionali in tema di revisione evidenzia come, dietro ad una determinata realtà apparente, se ne celi una ben diversa che mira semplicemente a servirsi delle norme tecniche senza condividere i valori che queste dovrebbero salvaguardare.

Come la stragrande maggioranza delle altre carte costituzionali, anche la Costituzione cinese del 1982 disciplina le modalità da seguire per la propria modifica. L'art. 64, 1° comma richiede che gli emendamenti costituzionali vengano proposti

---

<sup>32</sup> Alla comparazione di *Qi Yuling* con *Marbury*, non senza accenni critici, dedica buona parte della sua analisi R. J. Morris, *China's Marbury: Qi Yuling v. Chen Xiaoqi - The Once and Future Trial of Both Education & Constitutionalization*, cit., 19 ss., il quale ipotizza che ad ogni modo il Partito potrebbe non aver gradito l'attivismo giudiziale della Corte, specie in un settore sensibile come quello dell'istruzione, ed il rischio che il valore della Costituzione finisse per affermarsi come effettivamente sovraordinato rispetto ad ogni altra autorità.

<sup>33</sup> Sul tema si concentra diffusamente Y. Lin, *Constitutional evolution through legislation: The quiet transformation of China's Constitution*, in *I•CON* (2015), Vol. 13 No. 1, 61–89 reperibile all'indirizzo: [academic.oup.com/icon/article/13/1/61/689806](http://academic.oup.com/icon/article/13/1/61/689806)), che osserva come nella dottrina cinese prevalga l'idea ortodossa che ritiene rilevanti esclusivamente le modifiche che seguono la procedura formale. Sul concetto generale di revisione implicita si veda L. Pegoraro-A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., 613 ss.

dal Comitato Permanente dell'Assemblea Nazionale o in alternativa da più di 1/5 dei membri dell'Assemblea stessa, ed impone per la loro approvazione il voto favorevole di una maggioranza superqualificata di delegati dell'Assemblea, pari ad oltre 2/3 dei medesimi. A prima vista si tratta di disposizioni non troppo dissimili da quelle previste in molti altri ordinamenti per garantire un certo grado di rigidità alla costituzione, proteggendola da revisioni troppo frequenti o avventate o non sufficientemente condivise a livello politico mediante la prescrizione di un grado di consenso superiore alla mera soglia del 50% + 1 dei voti per cambiare le “regole del gioco” fondamentali<sup>34</sup>. Tuttavia, un esame più approfondito degli autentici contorni della questione mostra come tali garanzie si rivelino in pratica illusorie, ed il livello concreto di rigidità della Costituzione molto inferiore a quanto proclamato.

Alla prova dei fatti i soggetti istituzionali formalmente dotati del potere di iniziativa in materia (riconducibili all'organo parlamentare, titolare di tutti i poteri) hanno sempre agito come meri intermediari, limitandosi a proporre gli emendamenti formulati dalle autorità politiche e di governo. Anche nel caso della revisione del 2018, come per le precedenti, è stato osservato che il testo dell'emendamento approvato dall'Assemblea Nazionale coincideva pressoché alla perfezione con la bozza precedentemente licenziata dal Comitato Centrale del Partito Comunista Cinese<sup>35</sup>. Si tratta di una delle molte conferme del fatto che, nonostante le apparenze costituzionali, il partito predominante continua (anche per via della sua posizione di superiorità costituzionalmente tutelata che gli conferisce virtualmente il legittimo monopolio del potere politico<sup>36</sup>) ad esercitare un'influenza determinante sulle istituzioni, che si confermano fragili e scarsamente indipendenti<sup>37</sup>. Ciò finisce per svuotare di contenuto la previsione succitata, poiché gli organi parlamentari ivi menzionati non sono realmente liberi (in un contesto che, oltretutto, rifugge ogni forma di separazione dei poteri non esclusivamente ancillare ad un loro più efficiente esercizio) di sviluppare proposte proprie, rendendo ben poco significativa la funzione di argine al potere politico che la Costituzione è chiamata a svolgere secondo la sua concezione originaria, della quale nella realtà cinese si mantengono soltanto i connotati esteriori, ma non i principi garantisti di fondo.

<sup>34</sup> Per una trattazione manualistica dell'argomento della revisione costituzionale in prospettiva comparata si consultino fra i tanti L. Pegoraro - A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., 608 ss., e G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 288 ss.

<sup>35</sup> Lo mette in luce nel suo commento alla riforma della Costituzione C. Wei, *Translation: 2018 Amendment to the P.R. C. Constitution*, reperibile all'indirizzo [npcobserver.com/2018/03/11/translation-2018-amendment-to-the-p-r-c-constitution/](http://npcobserver.com/2018/03/11/translation-2018-amendment-to-the-p-r-c-constitution/), 1, osservando come il testo adottato dall'Assemblea sia identico alla proposta pubblicata il mese precedente dal Partito, salvo che per la numerazione degli articoli (che, secondo la prassi delle riforme costituzionali cinesi, prosegue da quella dell'ultimo emendamento approvato nel 2004) ed il 2° paragrafo dell'art. 44 (aggiunto soltanto in seguito, ma sempre su iniziativa del Partito).

<sup>36</sup> Per A. Rinella, *Cina*, cit., 81, non c'è niente di cui sorprendersi, dato il primato del Partito nella direzione politica del Paese, tant'è che esso, oltre ad esercitare l'iniziativa del procedimento, “grazie alla sua struttura organizzativa che lo rende presente a tutti i livelli dell'apparato statale, ne condiziona profondamente il dibattito e l'approvazione finale”.

<sup>37</sup> Per una riflessione generale sul rapporto fra organizzazioni partitiche ed organi statali negli Stati socialisti si legga M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, cit., 52.

Allo stesso modo, il controllo esercitato dal Partito sulle candidature per l'Assemblea Nazionale fa sì che in quest'ultima siedano solo delegati che ne condividono le idee e le politiche, per cui non si registrano difficoltà a raggiungere la maggioranza richiesta per modificare la Costituzione nel senso voluto<sup>38</sup>. Anzi, considerando che nella maggior parte dei casi le stesse leggi ordinarie sono approvate con maggioranze ben superiori a quella semplice prescritta sempre dall'art. 64, nell'ordinamento cinese le due fonti, pur poste su piani gerarchici in teoria ben distinti, finiscono per avvicinarsi e confondersi, facendo apparire la Costituzione meno speciale e solenne e quindi più facilmente modificabile<sup>39</sup>. Infine, abbiamo già ricordato che manca, quale ultimo tassello volto a garantire la sovraordinazione della Costituzione, una forma di controllo del rispetto del suo dettato (e quindi anche delle procedure di revisione) affidata ad un'entità esterna all'organo supremo statale (es. una corte costituzionale), poiché in mancanza di un controllore terzo e neutrale l'Assemblea, confidando nella sua rappresentanza diretta della sovranità popolare e nella mancanza di sanzioni per eventuali violazioni costituzionali, potrà sentirsi legittimata ad agire anche senza rispettare la Carta<sup>40</sup>. Ad ogni modo, le procedure apposite di revisione sono state ottemperate in questo come nei casi precedenti, in modo da conferire comunque carattere di legittimità e solennità ad un intervento costituzionale che si preannunciava sin da subito ampio ed ambizioso, come vedremo subito.

#### 4. Il contenuto della riforma: un'analisi dettagliata

Venendo infine al testo della revisione, è facile notare sin da subito, fra le varie caratteristiche, la sua ampiezza.

Pur non mirando a mutare radicalmente volto all'attuale sistema di governo socialista (ma anzi, nelle intenzioni dei suoi promotori, evidentemente a

---

<sup>38</sup> Non a caso nella votazione in cui è stata approvata la proposta di revisione in esame (avvenuta, come ricorda R. Cavalieri, *La revisione della Costituzione della Repubblica Popolare Cinese e l'istituzionalizzazione del "socialismo dalle caratteristiche cinesi per una nuova era"*, in *DPCE online* n. 1/2018, 307, reperibile all'indirizzo: [www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/508](http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/508), l'11 marzo 2018, in occasione della I sessione della XIII Assemblea Popolare Nazionale) si è avuto un risultato particolarmente schiacciante "persino per gli standard plebiscitari delle maggioranze parlamentari cinesi", con 2958 voti favorevoli, due contrari, tre astenuti, sedici assenti ed un voto nullo.

<sup>39</sup> Lo esprime con parole piuttosto nette *ibidem*, che parla di "parlamento passivo e meccanicamente obbediente alla volontà del Partito" e di ridicolizzazione del requisito della maggioranza qualificata posto da una Costituzione "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". Di rigidità "solo teorica" in sistemi, come quello cinese, "nei quali il Parlamento è controllato dal partito al potere" parla M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, cit., 54.

<sup>40</sup> Come nota Q. Zhang, *A constitution without constitutionalism? The paths of constitutional development in China*, cit., 950 s., "the "supreme law of the land," ironically, has been left undefended, at least judicially" dalla mancanza di qualsiasi forma di *judicial review*, centralizzata o diffusa, per quanto la vicenda *Qi Yuling* insegna come essa rappresenti "itself an effect rather than the root cause of constitutional deficiencies". C. Mugelli, *L'incontro con la Cina*, cit., 530, conclude che "La mancanza del controllo di costituzionalità delle leggi da parte di un organo diverso da quello legislativo fa sì che in Cina più che di "giustizia costituzionale" si possa parlare di "supervisione costituzionale"".

rafforzarne le fondamenta e ad adattarlo a nuove circostanze per conservarlo), il numero di disposizioni modificate è tutt'altro che irrilevante, ed in un caso si giunge addirittura ad introdurre, come vedremo, una nuova sezione dedicata ad un'organizzazione istituzionale forse configurabile come un nuovo potere dello Stato<sup>41</sup>. Con un totale di 21 articoli<sup>42</sup>, si tratta dell'emendamento alla Costituzione del 1982 più corposo di sempre, il che non deve sorprendere se solo si considera il numero e la varietà degli argomenti trattati, tali da richiedere un'operazione di manutenzione più significativa rispetto al passato. Le modifiche hanno riguardato sia il Preambolo alla Carta che il testo costituzionale vero e proprio: cercheremo di illustrarle e spiegarle in modo razionalizzato, individuando varie categorie di innovazioni attinenti agli stessi temi o caratterizzate da principi e scopi comuni.

Riassumendo, si tratta dei seguenti punti:

- a. emendamenti ed integrazioni del Preambolo, segnati in particolare dall'aggiunta del nome e del pensiero di Xi Jinping alla lista dei riferimenti ideologici della Costituzione cinese e dalla rimodulazione delle finalità generali dello Stato;
- b. riconoscimento del ruolo costituzionale del Partito Comunista, abolizione del limite al numero di mandati consecutivi per il Presidente della Repubblica, altre previsioni dal carattere fortemente simbolico ed incisivo dal punto di vista politico;
- c. modifiche istituzionali minori ma non trascurabili, come ad esempio la ridenominazione del Comitato Legislativo dell'Assemblea Nazionale, la rimodulazione delle competenze amministrative e di gestione del Governo e la costituzionalizzazione del potere normativo delle Città divise in distretti;
- d. introduzione delle Commissioni di supervisione e costruzione di un sistema gerarchico e coerente nel quale esse operano.

#### *4a) 1. Il Preambolo: premessa e caratteri*

Per comprendere realmente la portata delle modifiche recate al Preambolo è anzitutto necessario chiarire quale sia il suo valore giuridico, se ne ha uno, e quello politico. Come si è già ricordato, nelle costituzioni socialiste il preambolo, spesso molto esteso e dettagliato, ha principalmente la funzione di riepilogare lo sviluppo storico delle istituzioni rivoluzionarie<sup>43</sup>, segnandone i traguardi e ponendo obiettivi futuri e direttive per conseguirli, cosicché la sua importanza è principalmente politica. Si discute se le sue previsioni siano giuridicamente vincolanti, oppure se debba essergli attribuita una forza esclusivamente programmatica e persuasiva, ma ciò non toglie che, dal punto di vista politico

<sup>41</sup> Né si deve sottostimare l'effetto complessivo e sistematico della revisione come afferma R. Cavalieri, *La revisione della Costituzione della Repubblica Popolare Cinese e l'istituzionalizzazione del "socialismo dalle caratteristiche cinesi per una nuova era"*, cit., 308.

<sup>42</sup> Per il testo completo della riforma approvata (con testo bilingue cinese/inglese commentato) si veda C. Wei, *Translation: 2018 Amendment to the P.R. C. Constitution*, cit., 2 ss.

<sup>43</sup> Sulla prospettiva storica del Preambolo della Costituzione cinese, che abbraccia l'intero '900, si veda J. Luther, *Percezioni europee della storia costituzionale cinese*, cit., 2 ss.

(specie in un ordinamento dove diritto e politica sono meno distinti di quelli democratici a separazione dei poteri) esso mantiene un'influenza notevole, dettando gli scopi fondamentali dell'azione del potere statale<sup>44</sup>.

In particolare il Preambolo pone i già citati principi cardinali dell'ordinamento, fra i quali spicca l'adesione alla dottrina marxista-leninista, rivisitata con caratteristiche tipicamente cinesi ai sensi del pensiero dei principali *leader* politici, alcuni dei quali (Mao e Deng) sono citati esplicitamente per nome al 7° paragrafo del Preambolo. Una parte degli emendamenti riguardano questa sezione ed i riferimenti ivi contenuti, altri i paragrafi successivi, principalmente dedicati agli obiettivi generali dell'ordinamento.

*4a) 2. Le aggiunte alla lista delle dottrine politiche ufficiali e dei valori ed obiettivi fondamentali dello Stato. Il pensiero (e il nome) di Xi Jinping*

Quanto ai primi, date le premesse non stupisce che anche il nuovo Presidente della Repubblica e Segretario del Partito abbia avvertito l'esigenza di completare la rassegna storica aggiornandola con posizioni più recenti, comprese le proprie, e che, come prima innovazione, l'art. 32 dell'emendamento costituzionale vada a toccare proprio il 7° paragrafo del Preambolo dove essa è ospitata. Il nuovo testo inserisce, subito dopo le menzioni del "Marxismo-Leninismo", del "Pensiero di Mao Zedong", della "Teoria di Deng Xiaoping" dell' "importante pensiero delle Tre Rappresentatività<sup>45</sup>", il riferimento a "la Visione Scientifica dello Sviluppo, ed il Pensiero di Xi Jinping sul Socialismo con Caratteristiche Cinesi per una Nuova Era"<sup>46</sup>.

Basta considerare qualche elemento esterno al testo per comprendere le influenze politiche che hanno ispirato la riscrittura in questione. Il richiamo è da una parte al pensiero di Hu Jintao (predecessore di Xi Jinping nelle cariche di Presidente della Repubblica e Segretario del Partito Comunista) in tema di sviluppo economico e sociale<sup>47</sup>, dall'altra all'idea di un socialismo innovativo dalla caratteristiche specificamente nazionali sostenuta attualmente dallo stesso Xi<sup>48</sup>,

<sup>44</sup> Sui preamboli costituzionali e sul loro valore interpretativo si leggano L. Pegoraro - A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., 145 ss.

<sup>45</sup> Quest'ultima, formulata da Jiang Zemin, Segretario Generale del Partito Comunista fra il 1989 e il 2002 e Presidente della Repubblica fra il 1993 e 2003, "postula il principio in base al quale il PCC debba sempre rappresentare in primo luogo le esigenze di sviluppo delle forze produttive più avanzate, in secondo luogo gli orientamenti della cultura d'avanguardia e in terzo luogo gli interessi fondamentali della maggior parte della popolazione" (E. Esposito Martino, *Struttura costituzionale cinese tra tradizione e innovazione. Sogniamo il sogno cinese*, cit., 2, nota 6), principalmente allo scopo di giustificare l'accoglimento nel Partito di esponenti del mondo imprenditoriale e finanziario.

<sup>46</sup> Da qui in avanti si riporterà la nostra versione in italiano della traduzione in inglese di cui alla nota 42.

<sup>47</sup> Un'analisi della genesi e dello sviluppo di questo concetto si trova in J. Fewsmith, *Promoting the Scientific Development Concept*, in *China Leadership Monitor*, n. 11, (reperibile all'indirizzo: [media.hoover.org/sites/default/files/documents/clm11\\_jf.pdf](http://media.hoover.org/sites/default/files/documents/clm11_jf.pdf)), che ne sottolinea il tentativo di superare l'eccessiva enfasi sulla crescita economica anche a scapito delle disuguaglianze sociali.

<sup>48</sup> C. Wei, *Translation: 2018 Amendment to the P.R. C. Constitution*, cit., 3.

gratificato di un'espressa menzione per nome<sup>49</sup>. Non si può non notare il dettaglio significativo per il quale il Presidente in carica viene così accostato, ancora vivente, ad alcuni dei più importanti *leader* del passato, dettaglio che, se considerato assieme alla modifica di cui parleremo circa il limite ai mandati presidenziali, sembra porre le premesse per una qualche forma di culto della personalità<sup>50</sup>.

#### 4a) 3. La “rule of law socialista”

Quanto alle innovazioni programmatiche, sempre nello stesso paragrafo all'elencazione degli obiettivi che il popolo cinese, composto da tutte le sue nazionalità, deve perseguire si aggiungono quello della “*rule of law*” (socialista, si precisa), quello di “applicare una nuova visione dello sviluppo”, ed ancora quello di promuovere lo sviluppo coordinato di una civiltà non più solo materiale, politica e spirituale, ma anche “sociale ed ecologica” e quello di trasformare la Cina in un “forte Paese socialista moderno che sia prospero, democratico, culturalmente avanzato, armonioso e bello, e di realizzare il grande ringiovanimento della nazione cinese”. Anche questi accenni meritano i rispettivi chiarimenti.

Il richiamo alla *rule of law*, per esempio, non è che l'ultimo stadio di un'evoluzione costituzionale in corso ormai da lungo tempo. Già la revisione costituzionale del 1999 fra le varie novità introdusse il concetto di “governo della legge socialista”. Si trattava un evidente calco dell'inglese *rule of law*, assimilabile al concetto nostrano di “Stato di diritto”, per quanto si cercasse di non tagliare troppo bruscamente i ponti col passato qualificandolo come “socialista”<sup>51</sup>. Naturalmente, anche volendo accostarsi al concetto in questione, ben difficilmente l'ordinamento cinese poteva adeguarsi senza alcun adattamento al modello liberale e democratico di Stato di diritto, imbevuto di principi che non possono ricorrere in un sistema che non riconosce la separazione dei poteri. Non è quindi casuale che nell'ambito della dottrina cinese e straniera si sia sviluppato da allora un ampio ed articolato dibattito sulla nozione di “*rule of law*” e sulle sue possibilità di trapianto nell'ordinamento della Repubblica Popolare, con vari autori impegnati ad attribuirvi contenuti differenti. Vi è chi auspica un'evoluzione del sistema in senso maggiormente “democratico” sull'esempio occidentale, mentre altri sostengono

<sup>49</sup> Menzione della quale, come osserva M. Mazza, *Lineamenti di diritto costituzionale cinese*, cit., 21, potevano finora vantarsi soltanto Mao e Deng, e non anche gli altri *leader* dei quali pure si consacrano le teorie politiche, ad ulteriore indicazione dello *status* politico del tutto speciale che al Presidente Xi viene così riconosciuto.

<sup>50</sup> Né mancano indizi di altro tipo di una simile evoluzione della *leadership* cinese: ne fornisce un resoconto C. Minzner, *China After the Reform Era*, cit., 139. Tuttavia, il parallelismo con la Costituzione del 1975 non è del tutto appropriato secondo J. Luther, *Percezioni europee della storia costituzionale cinese*, cit., 18, perché in quel caso “Il riferimento, quasi da culto, al nome di una persona ancora in vita servì a stabilire da un lato l'irripetibilità di una leadership monocratica, ragione per cui si decise di abolire la figura di Presidente della Repubblica, dall'altro lato a simbolizzare una continuità di valori, ragione per cui si introdusse la formula del ‘pensiero di Mao Zedong’”.

<sup>51</sup> A. Rinella, *Cina*, cit., 46 sottolinea come l'espressione tradotta nel primo comma dell'art. 5 come “governo della legge” sia la medesima impiegata nel secondo nell'accezione di “legalità socialista”, finendo per porre semplicemente l'accento sulla necessità di ricorrere alla legge come strumento di governo e rendendo ogni somiglianza con lo Stato di diritto democratico puramente apparente.

che il “governo della legge” in salsa cinese si configurerebbe piuttosto come un “governo *attraverso* la legge”, incentrato sull’impiego di questa fonte del diritto come strumento per rafforzare e rendere più efficace, piuttosto che limitare e sottoporre a garanzie, l’esercizio del potere statale<sup>52</sup>.

Ciò sta a dimostrare come l’interesse per il modello dello “Stato di diritto” abbia radici ben più risalenti della revisione del 2018, e come quest’ultima rispecchi la più volte citata attitudine delle moderne autorità politiche cinesi (compreso il Partito) a servirsi del diritto come strumento di governo per perseguire le proprie finalità di riforma, anziché combatterlo come in epoca maoista<sup>53</sup>. Ovviamente, questo senza accedere a forme di vera e propria separazione dei poteri, incompatibili con l’organizzazione statale socialista (aggettivo che, si ricordi, non viene espunto), e continuando ad agire come se *rule of law* significasse “effectively rule by law”<sup>54</sup>. Ci pare così che l’importanza della modifica, pur non da sottovalutare, sia più simbolica che pratica, anche se l’emendamento parla espressamente di miglioramenti da apportarsi alla situazione attuale, il che sembra lasciare la porta aperta ad evoluzioni future in senso maggiormente legalista.<sup>55</sup>

#### 4a) 4. Le linee d’azione generali delle politica interna ed estera

Per quanto riguarda gli altri, ambiziosi traguardi menzionati accanto al perfezionamento dello Stato di diritto, è facile notare come essi ricalchino il manifesto programmatico di Xi da questi esposto in occasione della propria relazione al XIX Congresso del Partito, sottolineando ulteriormente la matrice politica della riforma<sup>56</sup>. Ci pare significativa soprattutto l’attenzione riservata ai

<sup>52</sup> Al tema delle diverse e configgenti nozioni di *rule of law* nella dottrina cinese contemporanea dedica uno studio approfondito R. Peerenboom, *China’s Long March Toward Rule of Law*, cit., in particolare nel capitolo 4, dove esamina attentamente le variegate critiche ai tentativi di introdurre e promuovere la *rule of law* di stampo liberale in Cina. Un’altra disamina della questione, anche alla luce degli emendamenti costituzionali approvati a cavallo fra anni ’90 ed inizio millennio, si rinvia in G. Ajani, *La Rule of Law in Cina*, in *Mondo cinese* n. 126, gennaio-marzo 2006 (reperibile all’indirizzo: [www.tuttocina.it/Mondo\\_cinese/126/126\\_ajani.htm](http://www.tuttocina.it/Mondo_cinese/126/126_ajani.htm)), che sottolinea alcuni elementi di originalità dell’esperienza cinese.

<sup>53</sup> R. Cavalieri, *La revisione della Costituzione della Repubblica Popolare Cinese e l’istituzionalizzazione del “socialismo dalle caratteristiche cinesi per una nuova era”*, cit., 308 sottolinea come l’aggiunta in questione confermi “la grande attenzione che Xi presta al ruolo (comunque strumentale o ancillare alla politica) del diritto”. Peraltro, continua l’autore, l’espressione presente nel testo originario e quella impiegata a seguito della revisione è *fazhi*, scritta con caratteri diversi ma pronunciata in modo identico, a sottolineare quanto sottile sia la differenza di sfumature fra concetti nella lingua cinese e la difficoltà di trasporvi nozioni elaborate in un contesto storico, filosofico e culturale del tutto diverso.

<sup>54</sup> C. Wei, *Translation: 2018 Amendment to the P.R. C. Constitution*, cit., 3. Già R. Peerenboom, *China’s Long March Toward Rule of Law*, cit., 546, scettico sulla possibilità di trapiantare in Cina i valori occidentali di democrazia liberale e rispetto dei diritti umani, concludeva che “For now, rule of law is a desirable alternative in that it allows for political reform without democracy and provides the ideological basis and institutional means for limiting the government”.

<sup>55</sup> Sulla contrapposizione ricorrente nel diritto cinese antico e moderno fra gli ideali del “governo della legge” (*fazhi*) e del “governo dell’uomo” (*renzhi*) si veda M. Mazza, *Lineamenti di diritto costituzionale cinese*, cit., 29.

<sup>56</sup> C. Wei, *Translation: 2018 Amendment to the P.R. C. Constitution*, cit., 3. Peraltro, alcune delle formule qui impiegate, come l’insistere sugli obiettivi del benessere, dello sviluppo sostenibile

concetti di innovazione e sviluppo, quest'ultimo declinato in un'accezione di sostenibilità ed armonia con l'uomo e la natura, in un'ottica di avanzamento non più solo economico, ma anche sociale e culturale, che persegue anche valori spirituali sullo sfondo di una vera e propria rinascita nazionale. Si riscontra il tentativo dell'*elite* cinese di affermare un proprio quadro assiologico, non necessariamente coincidente con quello delle nazioni occidentali, al quale improntare il ruolo futuro dello Stato<sup>57</sup>, ed esprime probabilmente la preoccupazione per le conseguenze che uno sviluppo economico troppo rapido e disordinato ha avuto sull'ambiente e sulla società negli anni precedenti.

Oggetto di riforma sono anche i paragrafi 10° (art. 33), 11° (art. 34) e 12° (art. 35) del Preambolo.

Nel primo si aggiunge il termine "riforma" nell'enfatica formula che descrive il "fronte patriottico" costituitosi sotto la guida del Partito Comunista Cinese, che così adesso recita "nei lunghi anni di rivoluzione, costruzione e riforma". La composizione del fronte citato viene ampliata a comprendere, in aggiunta a "tutti i lavoratori socialisti, tutti i costruttori del socialismo, tutti i patrioti che supportano il socialismo, e tutti i patrioti che sostengono la riunificazione della madrepatria" anche coloro che "si adoperano per rivitalizzare la nazione cinese". Il desiderio di rinnovamento nazionale, già richiamato al 7° paragrafo, viene sottolineato con forza ancora maggiore. Equiparare i ruoli di chi si spende per favorirlo a quelli di coloro che, uniti nel fronte patriottico, hanno partecipato alla costruzione ed al consolidamento dell'ordinamento socialista, suggerisce che la riforma, l'adeguamento alle nuove condizioni in un modo globalizzato e sempre più mutevole rivesta la stessa rilevanza della rivoluzione, che ne sia il prosieguo ideale.

Nel secondo si prescrive che le "relazioni socialiste" fra le varie nazionalità cinesi siano improntate, in aggiunta ai criteri già elencati di "uguaglianza, unità e mutua assistenza", anche al nuovo valore dell' "armonia". La menzione di tale concetto come *fil rouge* al quale ispirare i (tutt'altro che tranquilli) rapporti fra le diverse nazionalità che vivono nella Repubblica Popolare, ossia principalmente fra la maggioranza Han e le minoranze nazionali concentrate nelle Regioni Autonome, è con ogni probabilità una formalizzazione ed estensione della politica della "Società Armoniosa" a suo tempo teorizzata dal Presidente Hu, della quale si riscontra traccia anche nel successivo art. 38<sup>58</sup>.

---

e della "bellezza" del Paese, come nota E. Esposito Martino, *Struttura costituzionale cinese tra tradizione e innovazione. Sogniamo il sogno cinese*, cit., 2, facevano già la loro comparsa nel c.d. "Progetto 3-8-3" adottato dal terzo plenum del XVIII Congresso del Partito.

<sup>57</sup> Come riferisce C. Minzner, *China After the Reform Era*, cit., 139 s., negli ultimi anni le principali autorità politiche, nel tentativo di trovare un nuovo fondamento di legittimazione popolare per il regime a partito unico, si sono rivolte sempre più alla storia e alla cultura tradizionali, precedentemente osteggiate. E. Esposito Martino, *Struttura costituzionale cinese tra tradizione e innovazione. Sogniamo il sogno cinese*, 4 ss., chiarisce, riprendendo le parole di importanti esponenti politici e della dottrina cinese, come i riferimenti a stabilità, prosperità ed armonia siano da leggere principalmente in chiave storico-culturale, con riferimento ai valori della Cina tradizionale.

<sup>58</sup> C. Wei, *Translation: 2018 Amendment to the P.R. C. Constitution*, cit., 4. Sull'argomento si rinvia a M. MIRANDA, "Società armoniosa" e riunificazione "non pacifica" - I lavori della 3° Sessione della X Legislatura dell'Assemblea nazionale del popolo, in *Mondo cinese* n. 122, gennaio-

Nel terzo, dedicato principalmente a delineare le basi fondamentali dei rapporti fra la Repubblica Popolare ed il resto del mondo, torna l'accento sulla necessità di riforme, con la frase "i risultati della Cina nella rivoluzione e costruzione sono inseparabili dal sostegno dei popoli del mondo" che viene modificata in "i risultati della Cina nella rivoluzione, costruzione e riforma etc.". Poco sotto si specifica che la Repubblica Popolare "segue un sentiero di sviluppo pacifico, persegue una strategia mutuamente vantaggiosa di apertura" che non si limita più solo allo sviluppo di relazioni diplomatiche e di scambi economici e culturali con gli altri Paesi, ma prevede anche il "lavorare per costruire una comunità dal futuro condiviso per l'umanità". L'importanza delle riforme dell'ordinamento è così riconosciuta anche in un'ottica di rapporti internazionali e si punta ad attribuire alla Repubblica Popolare un ruolo di primo piano sulla scena mondiale. Ne vengono accentuate, sulla scia dei tradizionali valori dell'internazionalismo ed ant imperialismo di matrice socialista, le caratteristiche di potenza interessata alla collaborazione pacifica e vantaggiosa con altre nazioni più che al conflitto, consapevole del proprio peso anche di fronte alle sfide comuni dell'umanità, come la politica ambientale e climatica.

In definitiva, ancora una volta il Preambolo della Costituzione cinese assolve al proprio ruolo classico: quello di ospitare i contenuti programmatici più rilevanti del testo, aggiornati alle esigenze politiche del momento in maniera fedele alla già citata concezione "politica" della Costituzione.

#### *4b) 1. Modifiche del testo dall'impatto politico-simbolico. Il ritorno del Partito Comunista nella Costituzione*

Esaurita l'analisi delle modifiche del Preambolo, e passando all'esame degli emendamenti apportati al corpo vero e proprio della Costituzione, rintracciamo diverse tipologie di emendamenti. Per prima cosa, la nostra attenzione si appunterà su quelle nuove previsioni che, apparentemente, risultano portatrici di una rilevanza principalmente simbolica, ossia che sembrano segnare punti di svolta per l'ordinamento a livello politico senza però modificare più di tanto le strutture istituzionali sottostanti. Simili previsioni finiscono, comunque, per avere un impatto non trascurabile ai fini dell'equilibrio dei poteri, dando la misura, in modo non dissimile dalle enunciazioni di cui al Preambolo, delle priorità politiche delle autorità e degli strumenti con cui si prefiggono di perseguirle<sup>59</sup>.

A questo proposito, la lettura del nuovo 2° comma dell'art. 1 Cost. riserva immediatamente una novità rilevante rispetto al passato, formalmente molto significativa (ma, come si spiegherà subito, una lettura disincantata della *law in*

---

marzo 2005 (reperibile all'indirizzo: [www.tuttocina.it/Mondo\\_cinese/122/122\\_mira.htm](http://www.tuttocina.it/Mondo_cinese/122/122_mira.htm)), che spiega come il concetto di "società armoniosa" (*hexie shehui*), "introdotto per la prima volta nelle "Risoluzioni" del 4° Plenum del XVI Comitato centrale a settembre 2004", si identifichi soprattutto col perseguimento della stabilità e la riduzione delle disparità socioeconomiche e della corruzione, al fine di istituire un più saldo legame fra governati e governanti.

<sup>59</sup> Alla vigilia della revisione del 2004 G. Ajani, *La Rule of Law in Cina*, cit., osservava: "Le riforme costituzionali non vanno [...] lette come semplici declamazioni: ovviamente è il contesto di applicazione, il lato istituzionale, a fare la differenza fra enunciazioni formali e pratica del diritto, ma già il riconoscimento costituzionale svolge determinati effetti".

*action* permette di smussarne notevolmente la portata rivoluzionaria). Si tratta della frase inserita immediatamente dopo l'enunciato "Il sistema socialista è il sistema fondamentale della Repubblica Popolare Cinese", la quale recita: "La caratteristica determinante del socialismo con caratteri cinesi è la guida del Partito Comunista Cinese". Dietro questa apparentemente sintetica aggiunta si cela una netta rottura con il testo originario della Carta. Quest'ultimo, infatti, si distingueva fortemente dalle due costituzioni precedenti, adottate negli anni '70, anche perché, a differenza loro, non attribuiva un esplicito ruolo costituzionalmente rilevante al Partito ed ai suoi organi<sup>60</sup>, limitandosi a proclamarne il ruolo di guida nel Preambolo, ma senza citarlo apertamente nel resto del testo, ossia la parte della Costituzione indubbiamente dotata di forza giuridica vincolante<sup>61</sup>. Allo stesso modo, la differenza è degna di nota anche con riferimento ad altri esempi di Costituzioni socialiste, come quelle sovietiche, che in genere hanno sempre riconosciuto apertamente l'importanza centrale del Partito Comunista nominandolo sia nel Preambolo che nel corpo della Costituzione<sup>62</sup>.

148

L'aperto riconoscimento costituzionale della supremazia del Partito, per la prima volta dopo decenni, potrebbe stupire se paragonata all'intenzione, perseguita sin dai tempi di Deng, di separare nettamente l'ambito politico-partitico da quello statale, limitando le forme di commistione e confusione fra cariche analoghe e di interferenza fra la politica ed il diritto, e se confrontata con il tendenziale abbandono di spazi nella società e di interventi nel funzionamento statale da parte del Partito registratosi negli ultimi tempi<sup>63</sup>. Si trattava, chiaramente, di una tendenza volta a distanziarsi dagli eccessi del periodo della Rivoluzione Culturale, limitando i settori di interesse di un Partito prima pressoché onnipotente al solo campo politico e del governo, e lasciando che invece lo sviluppo economico fosse guidato, entro linee generali stabilite dal potere politico, dalle forze di mercato. Tuttavia, di recente il *trend* sembra essersi almeno in parte invertito: lo stesso Presidente Xi ha rilasciato alcune dichiarazioni pubbliche volte a confermare il ruolo centrale del Partito Comunista nell'ordinamento, se non addirittura ad espanderlo nuovamente verso aree in

<sup>60</sup> Ne riporta alcuni esempi J. Luther, *Percezioni europee della storia costituzionale cinese*, cit., 18, con riferimento alla Costituzione del 1975.

<sup>61</sup> Secondo P. Biscaretti di Ruffia, *La Costituzione della Repubblica Popolare Cinese del 1982: principi generali e ordinamento dello Stato*, in *Mondo cinese* n. 43, settembre 1983 (reperibile all'indirizzo: [www.tuttocina.it/Mondo\\_cinese/043/043\\_bisc.htm](http://www.tuttocina.it/Mondo_cinese/043/043_bisc.htm)), il nuovo testo non rinnegava "il ruolo dominante ch'esso [il Partito] continua a svolgere nella vita pubblica e privata del paese", ma indicava come ormai fosse "l'ormai rinnovata comunità popolare cinese [...] nella sua interezza" a dover contribuire alla modernizzazione nazionale.

<sup>62</sup> P. Biscaretti di Ruffia, G. Crespi Reghizzi, *La Costituzione sovietica del 1977. Un sessantennio di evoluzione costituzionale nell'URSS*, Milano, 1979, i quali in vari passi (8, 87 s., 281 ss.) accennano alla fisionomia costituzionale del Partito Comunista sovietico, citato tanto dal Preambolo quanto dal testo delle Carte del 1936 e del 1977, sia pure con enfasi molto maggiore nella seconda, il cui art. 6 lo definiva "la forza che dirige ed indirizza la società sovietica, il nucleo del suo sistema politico, delle organizzazioni statali e sociali".

<sup>63</sup> Su cui R. Peerenboom, *China's Long March Toward Rule of Law*, cit., 88 ss., a giudizio del quale il Partito ha rinunciato ormai ad interferire puntualmente nell'esercizio dei poteri statali, ma rimane nondimeno "a major force" nella società e nell'ordinamento.

precedenza occupate<sup>64</sup>.

Parrebbe dunque che l'attuale Segretario, ma più in generale l'intera classe dirigente del Partito, ritengano che, nelle circostanze attuali, questo debba risolutamente esercitare un ruolo di primo piano negli affari dello Stato, e che la riforma costituzionale costituisca la ratifica formale di questo mutato atteggiamento. Ad ogni modo, forse non è il caso di sopravvalutare le implicazioni pratiche della riforma, la quale, a ben vedere, sembra formalizzare una situazione di fatto.

Essa, certamente, si segnala per il fatto di conferire al di là di ogni dubbio una legittimazione giuridica alla primazia del Partito, prima affermata esclusivamente dal Preambolo, che secondo buona parte degli interpreti ha un valore soltanto politico (cosa che non gli impedisce comunque di influenzare significativamente l'interpretazione del resto del testo e la prassi applicativa)<sup>65</sup>, ponendo finalmente termine a dispute ed incertezze.

Tuttavia, essa si limita a confermare e riaffermare in termini espliciti quella che di fatto è già la realtà. Il "socialismo con caratteri cinesi" già sotto la vigenza della versione precedente dell'art. 1 si caratterizzava per una netta preminenza del Partito, che ne delinea e dirige gli sviluppi storici<sup>66</sup>. La riforma in discussione, in tal caso, avrebbe da una parte lo scopo di rafforzare la legittimità e di tutelare giuridicamente il sistema (sostanzialmente) monopartitico cinese<sup>67</sup>, ostacolando ogni tentativo di introdurre un autentico pluralismo politico come contrario ai principi essenziali dell'ordinamento<sup>68</sup>, dall'altra quello più generale di rimarcare in

---

<sup>64</sup>Per un interessante analisi dell'importanza di Xi all'interno del Partito si consulti K. Brown, *Not Like Mao: Xi Jinping and the Communist Party*, reperibile all'indirizzo: [www.ispionline.it/en/pubblicazione/not-mao-xi-jinping-and-communist-party-20167](http://www.ispionline.it/en/pubblicazione/not-mao-xi-jinping-and-communist-party-20167), 6 aprile 2018, secondo il quale il Partito odierno, a differenza di quello dell'epoca di Mao, è molto più strutturato, cosa che lo rende più stabile e duraturo dei singoli *leader*, Xi compreso.

<sup>65</sup>C. Wei, *Translation: 2018 Amendment to the P.R. C. Constitution*, cit., 5: "Chinese scholars hold different views regarding whether and if so, to what extent, the Preamble has legal force. If one subscribes to the view that at least part of the Preamble has legal force, then this article only serves to reaffirm the Party's domination of Chinese politics. If, however, one is of the opinion that the Preamble has no legal force whatsoever, then this article for the first time constitutionalises China's status as a de facto one-party state, and will render any competitive multi-party system unconstitutional". Da parte sua M. Mazza, *Lineamenti di diritto costituzionale cinese*, cit., 20, ricorda "la netta prevalenza accordata dai giuristi cino-popolari al valore precettivo del Preambolo della Costituzione del 1982", la quale conferma, fra l'altro, "la natura monopartitica, in base alla Carta fondamentale, della funzione di direzione politica, partitica e parlamentare, assegnata nella Cina popolare al Partito comunista".

<sup>66</sup>Ciò dimostra che per la realizzazione di un sistema monopartitico (di fatto o di diritto) non occorre necessariamente un'espressa previsione costituzionale che lo consacri. Scrivendo dell'Unione Sovietica, P. Biscaretti di Ruffia, G. Crespi Reghizzi, *La Costituzione sovietica del 1977. Un sessantennio di evoluzione costituzionale nell'URSS*, cit., 282 notano come "la trasformazione del PCUS in "partito unico" [...] ebbe luogo in linea di puro fatto, venendo ufficialmente proclamata [...] solo nel 1936, nell'art. 126 della II Costituzione federale. Sia, infatti, la Costituzione della Repubblica Russa del 1918, sia quella federale del 1924 avevano completamente taciuto in argomento".

<sup>67</sup>Come ricordano L. Pegoraro - A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., 108, pur essendo ammessi in Cina altri otto partiti (c.d. democratici), questi dichiarano apertamente nei propri statuti il primato del Partito Comunista, configurandosi così come meramente strumentali al mantenimento del suo predominio.

<sup>68</sup>Così R. Cavalieri, *La revisione della Costituzione della Repubblica Popolare Cinese e l'istituzionalizzazione del "socialismo dalle caratteristiche cinesi per una nuova era"*, cit., 308.

modo evidente e solenne il ruolo che la dirigenza politica cinese riveste e si appresta a svolgere ancora in futuro, giudicandolo fondamentale per la stabilità del sistema<sup>69</sup>.

*4b) 2. La rimozione del limite al numero dei mandati presidenziali*

Ma c'è almeno un'altra riforma che, mediaticamente, ha avuto un impatto paragonabile, o addirittura superiore, alla costituzionalizzazione del primato del Partito Comunista. Alludiamo alla modifica dell'art. 79, 3° comma Cost., la stessa modifica- relativa alla figura del Presidente della Repubblica- alla quale abbiamo accennato in apertura dell'articolo, già tacciata da parte dell'opinione pubblica internazionale di essere una mossa puramente strumentale a conferire una legittimazione costituzionale di facciata al potere del Presidente Xi, dipinto come aspirante ad una *leadership* indiscussa e vitalizia sul modello di Mao.

Il testo del comma in questione, prima della modifica, prevedeva che la durata del mandato del Presidente e del Vicepresidente della Repubblica Popolare Cinese fosse la medesima di quello stabilito per l'Assemblea Popolare Nazionale (ossia cinque anni), ed in più prescriveva che essi non potessero ricoprire più di due mandati consecutivi. Nella sua nuova versione, esso recita: "La durata del mandato del Presidente e del Vicepresidente della Repubblica Popolare Cinese è la medesima di quello dell'Assemblea Popolare Nazionale"; in altre parole, il limite dei due mandati è stato completamente rimosso. Per capire per quale motivo sia stato eliminato, e quali possano esserne le conseguenze, occorre aprire una parentesi riguardo al ruolo del Presidente della Repubblica e alle ragioni che condussero in primo luogo al divieto.

Per prima cosa, va sottolineato come la carica di Presidente della Repubblica Popolare esprima, nell'ordinamento cinese, un'importanza politica pratica che è ben superiore a quanto la sua disciplina costituzionale lascerebbe supporre. Reintroducendo la carica dopo l'abolizione da parte della Costituzione maoista del 1975, la Carta fondamentale del 1982 intendeva comunque evitare che in essa si accentrassero poteri eccessivi e potenzialmente pericolosi per quella stabilità dell'ordinamento che la *leadership* comunista, memore dell'autorità assoluta accumulata a suo tempo da Mao, andava ormai perseguendo come valore fondamentale<sup>70</sup>. Ne deriva quindi la figura di un Presidente della Repubblica (coadiuvato da un Vicepresidente, entrambi eletti non a suffragio popolare diretto ma dall'Assemblea Nazionale) istituzionalmente debole, soggetto al supremo potere dello Stato che può farne valere le responsabilità politiche e se necessario

<sup>69</sup> Non è certo un caso che già nel 2017, in occasione del proprio XIX Congresso, il Partito avesse proceduto a riformare la propria Costituzione interna (ossia lo Statuto) sulla base delle richieste emerse in seno a se stesso. Si veda l'indirizzo: [english.gov.cn/news/top\\_news/2017/10/24/content\\_281475919837140.htm](http://english.gov.cn/news/top_news/2017/10/24/content_281475919837140.htm), per il testo della risoluzione contenente le modifiche apportate, dove è evidente l'utilizzo di espressioni e previsioni poi confluite nel nuovo testo costituzionale.

<sup>70</sup> A. Rinella, *Cina*, cit., 65, fa presente come confrontando la Costituzione del 1954 e quella attuale si noti una diminuzione nell'estensione e nella rilevanza delle competenze del Presidente, che nella prima includevano anche il comando delle forze armate e l'iniziativa legislativa. Tuttavia secondo M. Mazza, *Lineamenti di diritto costituzionale cinese*, cit., 64, neppure in quel caso si poteva parlare di un "Presidente governante".

rimuoverlo dalla carica, investito di funzioni perlopiù cerimoniali o rappresentative<sup>71</sup>, non molto differenti da quelle dei Capi di Stato nelle forme di governo parlamentari in contesti liberaldemocratici. Tuttavia, questa rappresenta solo una parte del quadro complessivo, che per essere compreso nella sua integrità deve essere illustrato in ogni elemento.

Si allude al fatto che, nella realtà concreta, il Presidente della Repubblica cinese esercita poteri ben più rilevanti di quelli che la Costituzione o le leggi gli assegnano, per ragioni squisitamente politiche. Difatti nell'ordinamento della Repubblica Popolare, così pesantemente permeato da una carica ideologica di indirizzo ben determinato, dove, nonostante tutti i tentativi di mantenerli separati, il Partito e lo Stato finiscono ancora in buona parte per identificarsi, l'autorità del Presidente gli deriva in gran parte dal rivestire al contempo anche altre cariche politico-istituzionali, nella fattispecie quelle di Segretario Generale del Partito Comunista e di Presidente delle due Commissioni Militari Centrali. Si tratta del fenomeno della c.d. "unione personale" delle cariche, molto frequente nella prassi degli ordinamenti socialisti passati e presenti, come quello sovietico e quelli degli Stati satelliti dell'Europa Centro-orientale, in base al quale la titolarità della *leadership* partitica da parte di un esponente politico coincide con quella di un'importante carica istituzionale (Capo dello Stato, Primo Ministro ecc.) in capo allo stesso soggetto, e così per gli altri membri della classe dirigente<sup>72</sup>. La concentrazione di cariche e rispettivi poteri in capo ad una sola persona fisica ha consentito che i Capi di Stato cinesi succedutisi nel tempo abbiano sovente goduto di un prestigio e di un potere che di fatto, nonostante le scarse attribuzioni formali, hanno conferito loro "una posizione di primazia assoluta nell'ordinamento"<sup>73</sup>.

Osservando la questione da questa nuova prospettiva, emerge una figura presidenziale decisamente forte che, pur non giungendo a fare di quella cinese una forma di governo presidenziale (stante la superiorità dell'organo parlamentare, monopolizzato però dal Partito Comunista di cui è *leader* il Presidente), rende comprensibile il desiderio di limitare i rischi di un'eccessiva personalizzazione del potere da un punto di vista quantomeno temporale. A partire dall'entrata in vigore della nuova Costituzione, la regola dei due mandati è stata sempre rispettata, in linea con le prassi collegiali che caratterizzarono il governo del Paese negli anni post-Mao, anche perché a risolvere ogni dubbio era intervenuta la chiara strategia di successione delineata da Deng prima di abbandonare il potere, grazie alla quale

---

<sup>71</sup> Artt. 80-81 Cost. Si tratta, ad ogni modo, di poteri e competenze (es. la promulgazione delle leggi, la nomina e la rimozione del Primo Ministro, dei Vice Primi Ministri e degli altri componenti del Consiglio degli Affari di Stato etc.) che vengono perlopiù esercitati sulla base di decisioni o indicazioni dell'Assemblea Nazionale, del Comitato Permanente o del Governo.

<sup>72</sup> Per una dettagliata trattazione dell'argomento estesa a diversi sistemi si consultino P. Biscaretti di Ruffia, G. Crespi Reghizzi, *La Costituzione sovietica del 1977. Un sessantennio di evoluzione costituzionale nell'URSS*, cit., 291 ss., che segnalano come significativa eccezione proprio la Costituzione cinese del 1975, che ad esempio affidava il comando delle forze armate al Presidente del Comitato Centrale del PCC, oppure sottoponeva l'Assemblea Nazionale alla direzione del Partito stesso.

<sup>73</sup> A. Rinella, *Cina*, cit., 65, con riferimento a Mao e Jiang. Né si tratta di un *trend* esclusivamente cinese, come scrive nella sua trattazione dei caratteri tipici degli ordinamenti socialisti M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, cit., 51.

per circa vent'anni si è avuta una transizione tranquilla al vertice della *leadership* politica e, di conseguenza, anche nella carica di Capo dello Stato<sup>74</sup>.

Tuttavia, con l'avvicinarsi della scadenza della linea di successione e l'emergere di nuove figure politiche assai ambiziose ed influenti, come Xi Jinping, ed in coincidenza con uno scenario interno ed internazionale profondamente mutato, era chiaro che anche questo *totem* del passato si apprestava ad essere rimesso in discussione. Così è stato, infatti, ma non senza un certo grado di resistenza e diffidenza da parte dell'*elite* tradizionale del Partito, destando controversie non solo all'estero ma nella stessa Cina. Ai timori per la possibile ascesa di un *leader* eccezionalmente potente rispetto ai suoi predecessori, destinato a rimanere in carica per un numero potenzialmente illimitato di mandati, o addirittura a vita (un'impresa eguagliata dal solo Mao)<sup>75</sup>, hanno fatto da contraltare le voci favorevoli ad una simile evoluzione del sistema socialista.

Si è sostenuto, ad esempio, che essa risulterebbe necessaria o comunque utile nel contesto politico attuale, dominato da incertezza e conflittualità a livello globale e quindi dal bisogno di una guida stabile ed autorevole del Paese, che non potrebbe essere assicurata dal continuo ricambio ai vertici del Partito e dello Stato, oppure che le regole prestabilite dovrebbero essere derogate in via eccezionale per consentire al Presidente Xi di portare avanti senza interruzioni e con maggior efficienza il suo ambizioso ed esteso programma di riforme e rinascita nazionale<sup>76</sup>. Qualunque sia stata la vera motivazione, la riforma del mandato presidenziale, unita alle considerazioni già svolte circa la ricezione del pensiero di Xi, e persino del suo nome, nel testo del Preambolo, fanno propendere per un evidente accentuarsi della concentrazione e personalizzazione del potere del Segretario del Partito secondo dinamiche molte diverse da quelle prevalse negli ultimi decenni.

Soltanto il trascorrere del tempo potrà rivelare gli effetti complessivi di questa innovazione e permettere una valutazione del suo esito positivo o meno.

#### 4b) 3. Il giuramento sulla Costituzione ed altre novità

Ad una logica non molto dissimile dalle due previsioni appena evocate risponderebbe

<sup>74</sup> Sulla cui esatta configurazione, peraltro, esiste un dibattito interno alla dottrina nazionale fra coloro che ritengono che esso sia una figura collegiale, composta dal Presidente della Repubblica e dal Comitato Permanente dell'Assemblea (come in altri sistemi socialisti) e coloro che ne sostengono il carattere monocratico. Ne dà conto M. Mazza, *La Cina*, cit., 671 s., favorevole alla seconda tesi. Anche M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, cit., 51, nota come la Costituzione cinese del 1982 rappresenti una delle poche eccezioni alla prassi costituzionale socialista della collegialità.

<sup>75</sup> Dubbi che iniziarono a manifestarsi già in tempi (relativamente) non sospetti, prima che l'*establishment* cinese iniziasse a discutere seriamente di riforme costituzionali, come riporta C. Minzner, *China After the Reform Era*, cit., 142, sottolineando come Xi stia procedendo a demolire progressivamente le basi sulle quali era stata edificata la stabilità politica cinese dell'ultimo ventennio.

<sup>76</sup> Così R. Cavalieri, *La revisione della Costituzione della Repubblica Popolare Cinese e l'istituzionalizzazione del "socialismo dalle caratteristiche cinesi per una nuova era*, cit., 309, che sottolinea anche la "forte valenza simbolica" dell'atto, dato che la Cina non è una Repubblica presidenziale, pur aggiungendo come i poteri del Presidente non siano stati formalmente estesi e come non si assista ad un'aperta "deriva presidenzialista" semplicemente perché il Capo dello Stato, in quanto Segretario del Partito, gode già di una supremazia politica di fatto.

anche il nuovo 3° comma dell'art. 27 Cost., introdotto dall'art. 40 dell'emendamento, ai sensi del quale "I funzionari statali reciteranno un giuramento pubblico di fedeltà alla Costituzione nell'entrare in carica". Si tratta di una scelta che formalizza una decisione già assunta a livello politico nel 2014 dal Quarto Plenum del Partito Comunista<sup>77</sup>, la cui importanza è prettamente simbolica: significa che il legislatore della riforma ha deciso di esaltare la Costituzione come emblema della fedeltà di ogni pubblico funzionario allo Stato e ai suoi valori e regole essenziali, ai quali dovrà conformare la propria azione. Il ruolo centrale assegnato alla Costituzione da questa nuova disposizione sembra dimostrare definitivamente il mutato atteggiamento della *leadership* comunista nei confronti della Carta fondamentale, ormai pacificamente riconosciuta come utile strumento di governo (sebbene priva dell'"ultima parola" nei confronti del potere politico). Essa si conferma così come norma suprema, che tutti i pubblici poteri devono almeno formalmente impegnarsi a rispettare, in un modo oltretutto particolarmente serio e solenne che si avvicina a forme cerimoniali proprie anche di ordinamenti liberaldemocratici<sup>78</sup>. Nonostante questo innegabile passo avanti, a nostro giudizio resta lecito dubitare, per i motivi esposti più volte, dell'effettività vincolatività di una Costituzione nettamente ideologica e programmatica come quella cinese, le cui restrizioni scritte non sempre si sono tradotte nella pratica (anzi, ci pare che il fatto che anche in questo caso una decisione degli organi partitici abbia preceduto ed influenzato una revisione costituzionale illustri chiaramente quale sia la forza trainante e quale quella tenuta ad adeguarsi nell'ordinamento cinese)

Infine almeno un paio di disposizioni riformate sembrano mirare a ribadire e consolidare obiettivi ideologici generali già sanciti nel Preambolo.

Così, l'articolo 38 modifica l'art. 4, 1° comma Cost., di nuovo inserendo l'"armonia" fra le caratteristiche del tipo di relazioni fra nazionalità che deve essere favorito dallo Stato, ed a questo proposito si può rinviare a quanto già scritto a proposito dell'analogia previsione nel Preambolo e della sua *ratio*. Non è però fuori luogo ricordare come il concetto di armonia abbia un profondo radicamento nella cultura tradizionale cinese ispirata ai principi confuciani, da sempre propensa a risolvere le dispute attraverso regole morali e sociali, piuttosto che con il ricorso alla legge scritta, vista come portatrice di conflitti<sup>79</sup>. Questo spiega perché, nonostante il riferimento apparentemente chiaro alla già citata dottrina del Presidente Hu, l'insistenza su tale nozione da parte del testo costituzionale

---

<sup>77</sup> Lo riferisce C. Wei, *Translation: 2018 Amendment to the P.R. C. Constitution*, cit., 6, che rinvia inoltre alla decisione del Comitato Permanente dell'Assemblea Nazionale adottata al fine di implementare la nuova previsione costituzionale, consultabile all'indirizzo: [npcobserver.com/2018/02/24/translation-npsc-decision-on-implementing-the-constitutional-oath-system-2018-revision/](http://npcobserver.com/2018/02/24/translation-npsc-decision-on-implementing-the-constitutional-oath-system-2018-revision/).

<sup>78</sup> A partire dai vertici stessi delle istituzioni statali: come ricorda R. Cavalieri, *La revisione della Costituzione della Repubblica Popolare Cinese e l'istituzionalizzazione del "socialismo dalle caratteristiche cinesi per una nuova era"*, cit., 309, "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".

<sup>79</sup> Così R. Tarchi (a cura di), *Appunti di diritto cinese*, 6 ss., delinea il rapporto fra *li* e *fa* nella Cina tradizionale.

presenti un forte carattere evocativo e simbolico, coerente con la recente rivalutazione dei valori cinesi del passato.

A seguire, secondo la nuova versione dell'art. 24, 2° comma Cost., come emendato dall'art. 39 della riforma, lo Stato, nell'ambito dell'educazione del popolo, è tenuto a sostenere “i valori fondamentali del socialismo”, oltre alle virtù civiche di amore per la patria, il popolo, la scienza, il socialismo etc. Ancora una volta l'accento è posto sui contenuti politico-ideologici, confermandosi la continua vigenza e la centralità della dottrina socialista in una realtà come quella cinese che, negli anni scorsi, era sembrata avvicinarsi notevolmente ai modelli capitalisti ed a concetti giuridici e politici occidentali.

*4c) 1. Altre modifiche: il nuovo “Comitato Costituzionale e Legislativo” dell'Assemblea Nazionale*

Prima di passare all'ultima sezione dell'analisi delle modifiche costituzionali, dove ci riserviamo di approfondire la nuova ed importante tematica degli organi di supervisione, dedicheremo una sezione a quei mutamenti che, per una ragione o per l'altra, non è facile classificare nelle due categorie delineate in precedenza. Si tratta di disposizioni che paiono dedicate a specifici aspetti dell'assetto costituzionale complessivo, ad esempio gli ambiti di competenza di organi statali o locali, ai quali recano modifiche dall'ampiezza ridotta, ma non per questo sono meno importanti. Se ne esamineranno qui alcuni esempi.

L'art. 44 dell'emendamento costituzionale, oltre ai contenuti che illustreremo più in là, interviene anche sull'art. 70, 1° comma Cost., laddove vengono elencati i Comitati permanenti istituiti in seno all'Assemblea Nazionale: con riguardo ad uno di essi, il Comitato Legislativo, si modifica la dizione in “Comitato Costituzionale e Legislativo”<sup>80</sup>. Questo può apparire un passo limitato, ma ad un esame più accurato si rivela gravido di potenziali conseguenze. Il Comitato in questione, infatti, è titolare di importanti attribuzioni nell'ambito delle procedure parlamentari, poiché ad esso spetta il compito di redigere ed approvare le relazioni di accompagnamento ai disegni di legge da sottoporre all'approvazione parlamentare<sup>81</sup>.

In teoria, la nuova previsione sembra aprire ad una maggiore considerazione politico-istituzionale delle questioni relative alla compatibilità costituzionale delle leggi da approvare, argomento fortemente dibattuto nel mondo politico ed accademico cinese<sup>82</sup>, ormai convinto della necessità di introdurre un'alternativa

<sup>80</sup> “Constitution and Law Committee” nella versione inglese riportata da C. Wei, *Translation: 2018 Amendment to the P.R. C. Constitution*, cit., 7.

<sup>81</sup>A. Rinella, *Cina*, cit., 54. M. Mazza, *Lineamenti di diritto costituzionale cinese*, cit., 143 s., accosta le competenze del Comitato in materia di esame preventivo dei progetti di legge al modello francese di sindacato costituzionale, anch'esso storicamente ispirato alla logica del controllo politico preventivo, e ricorda come *ex art.* 36 della Legge fondamentale sull'Assemblea Nazionale esso possa avvalersi della consulenza di giuristi esperti.

<sup>82</sup> Già nel 2017, in occasione del XIX Congresso del Partito Comunista, la relazione del Presidente Xi includeva un accenno al concetto di *constitutional review* ed alla sua importanza al fine di assicurare il rispetto della Costituzione e salvaguardarne l'autorità (si veda all'indirizzo: [www.xinhuanet.com/english/2017-10/20/c\\_136694449.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2017-10/20/c_136694449.htm)). Ad ogni modo già nello scorso decennio, come accenna G. Ajani, *La Rule of Law in Cina*, cit., “il dibattito fra

all'attuale, macchinoso e di fatto inapplicabile sistema incentrato sull'Assemblea stessa, già al centro delle riferite critiche di coloro che predicano la necessità di un sistema di giustizia costituzionale vero e proprio in Cina al fine di completare la transizione a quel costituzionalismo solo formalmente abbracciato. Qualunque sia la soluzione alla fine prescelta<sup>83</sup>, non va sottovalutato il citato segnale, che dimostra come la Costituzione ormai abbia acquisito una propria dignità e visibilità a livello politico, e l'esigenza di assicurarle riconoscimento e protezione dal punto di vista giuridico sia condivisa dall'*elite* politica cinese.

*4c) 2. Le nuove competenze governative in materia ambientale*

Proseguendo, l'art. 46 si propone di intervenire sull'art. 89 Cost., che disciplina funzioni e poteri del Consiglio degli Affari di Stato (ossia il Governo nazionale cinese), per includere nel n. 6 dell'elenco, oltre alla competenza a "dirigere ed amministrare gli affari economici e lo sviluppo urbano e rurale", quella a fare altrettanto per "la costruzione di una civiltà ecologica". La formula richiamata si rifà espressamente a quella impiegata nel Preambolo e sottolinea, ancora una volta, la serietà con la quale la dirigenza cinese si è assunta l'impegno di considerare lo sviluppo sostenibile, la protezione dell'ambiente ed il contrasto ai cambiamenti climatici problemi cruciali, ai quali dedicare, anche a livello di politica costituzionale, la massima attenzione. In particolare, si vuole attribuire un ruolo significativo in materia al Governo centrale, chiamato a dirigere in modo uniforme e coerente interventi che, per raggiungere obiettivi così vasti ed ambiziosi, dovranno sicuramente avere un'ampia portata.

*4c) 3. I poteri normativi delle Città divise in distretti*

Ancora, per restare nel campo delle variazioni relative all'articolazione territoriale del potere statale si veda il mutamento apportato dall'art. 47 dell'emendamento all'art. 100 Cost. Quest'ultimo viene integrato con un esteso secondo comma che recita: "Le assemblee popolari delle città divise in distretti e i loro comitati permanenti possono adottare regolamenti locali conformemente alle previsioni di legge, purché non contravvengano alla Costituzione, alle leggi, ai regolamenti amministrativi ed ai regolamenti locali delle province o regioni autonome corrispondenti, ed entreranno in vigore dopo essere stati segnalati a ed approvati dai comitati permanenti delle assemblee popolari delle province o regioni autonome

---

gli autori cinesi sulle diverse possibili modalità di controllo di costituzionalità [aveva] raggiunto una intensità notevole".

<sup>83</sup> Sulle eventuali forme che il futuro controllo di costituzionalità cinese potrebbe assumere si veda l'intervista rilasciata a *Legal Daily* da Liang Ying, "director of the Office for Recording and Reviewing Regulations under the Legislative Affairs Commission (LAC) of the NPC Standing Committee (NPCSC)" e riportata all'indirizzo: [npcobserver.com/2018/01/26/npscsc-now-researching-expansion-of-constitutional-review/](http://npcobserver.com/2018/01/26/npscsc-now-researching-expansion-of-constitutional-review/). Per un'analisi dottrinale si veda M. Mazza, *Lineamenti di diritto costituzionale cinese*, cit., 151 ss., che distingue fra soluzioni praticabili a Costituzione invariata (sotto forma della "creazione di un organo specializzato, comunque subordinato sia all'Assemblea popolare nazionale che al suo Comitato permanente") e quelle che richiedono emendamenti costituzionali (come la creazione di appositi comitati equiordinati o subordinati all'Assemblea o l'attribuzione di compiti di supervisione costituzionale alla Corte Suprema).

corrispondenti”. La novità merita di essere sottolineata con una certa attenzione.

Occorre prima di tutto osservare che, nell’ambito del sistema delle fonti del diritto cinese, numerosi enti territoriali sub statali godono di potestà normative paralegislative che si esprimono attraverso regolamenti delle assemblee popolari locali e/o norme adottate dai governi locali: si tratta di fonti che fanno capo a Province, Regioni Autonome, Città direttamente sottoposte al Governo centrale, Regioni Amministrative Speciali, Zone Economiche Speciali. Le città suddivise in distretti, invece, non erano titolari di simili poteri ai sensi della Costituzione, anche se un primo passo avanti era già stato compiuto dalla riforma della Legge sulla Legislazione intervenuta nel 2015. Questa aveva provveduto a ad estendere l’autonomia normativa a quasi 300 entità municipali, un fatto accolto positivamente dalla dottrina e presentato dallo stesso legislatore come una scelta deliberata nel senso di un maggiore decentramento dell’ordinamento, di una riduzione dello stringente controllo esercitato dal centro sull’autonomia degli enti locali e sulla loro possibilità di disciplinare le varie questioni in modo conforme alle proprie peculiarità<sup>84</sup>.

Proprio per questo la scelta compiuta dal legislatore costituzionale del 2018 assume contorni ancor più importanti, poiché procede a conferire uno *status* costituzionale alla precedente novella legislativa, attribuendole un valore speciale e proteggendola da eventuali tentativi di cancellarla per mezzo di una legge ordinaria<sup>85</sup>. Si intravede una spinta verso il decentramento dell’ordinamento cinese ed una certa autonomia dei soggetti politici sub statali, con il riconoscimento che ad una varietà incommensurabile di condizioni locali differenti deve corrispondere una qualche autonomia delle autorità di governo territoriali per consentire loro di rispondervi nel modo più adeguato esercitando un qualche grado di discrezionalità e flessibilità. Questo non significa, ovviamente, una trasformazione della Cina in senso propriamente federale, dato il carattere tendenzialmente centralista degli ordinamenti socialisti, anche qualora formalmente essi si rifacciano a modelli propri di tale tradizione, come nel caso sovietico<sup>86</sup>; né nello specifico sembra di poter rintracciare nel testo costituzionale indizi in tal senso, a parte limitate tracce di asimmetria istituzionale, con la previsione di diverse categorie di enti locali dotate di poteri e competenze diversificate (Regioni Autonome, Regioni Amministrative Speciali etc.).

Il conferimento di una potestà normativa rilevante a realtà municipali spesso di dimensioni tutt’altro che limitate potrebbe essere, se effettuato coerentemente,

---

<sup>84</sup> Così G. Mannocci, *CINA - Nuova legge sulla legislazione*, in *DPCE online* n. 2/2015 ((reperibile all’indirizzo: [www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/231](http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/231)), 312, riprendendo le parole della Commissione affari costituzionali del Comitato Permanente, pur chiarendo al contempo che il processo di decentramento sarà graduale, dipenderà dalla legislazione provinciale e riguarderà solo una cerchia delimitata di materie.

<sup>85</sup> Secondo C. Wei, *Translation: 2018 Amendment to the P.R. C. Constitution*, cit., 8, i nuovi poteri introdotti nel 2015 necessitavano di un fondamento costituzionale, “though one could persuasively argue that they are an extension of provincial legislative powers”.

<sup>86</sup> Esponente, secondo P. Carrozza, *I rapporti centro-periferia*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari, *Diritto costituzionale comparato*, Tomo I, Bari, 2014, 908 di un federalismo per così dire “etnico”, volto a facilitare la convivenza in un unico ordinamento statale di popolazioni divise dal punto di vista etno-culturale, ma “in larga misura di facciata”.

un buono strumento a questo fine.

*4d) 1. L'innovazione più significativa: le Commissioni di Supervisione*

Giunti a questo punto, è necessario esaminare per ultima una delle questioni più rilevanti sollevate dalla revisione costituzionale del 2018, forse la più significativa in assoluto, se solo si tiene conto delle conseguenze che è potenzialmente in grado di produrre, dal punto di vista sia politico che più propriamente legale ed istituzionale. Sono infatti numerose le previsioni costituzionali oggetto di modifica, se non di introduzione *ex novo*, dedicate al tema degli organi di supervisione, che costituiscono un'assoluta innovazione rispetto alla passata esperienza costituzionale. Procediamo allora ad analizzare gli emendamenti apportati alla Costituzione, considerandoli nell'ordine seguente: dapprima si guarderà al nucleo vero e proprio della riforma, ossia la nuova sezione della Carta dedicata proprio a questi organi ed alle loro funzioni (nonché ai motivi della loro adozione), aggiungendovi poi il riferimento a quelle previsioni che mirano ad integrare le nuove disposizioni nel *corpus* preesistente, alterando le competenze ed il ruolo di altri organi costituzionali. In conclusione, si cercherà di tracciare un bilancio dell'impatto della riforma sul sistema preesistente, anche alla luce delle sue potenziali connotazioni politiche.

*4d) 2. Caratteri e scopi della nuova istituzione*

Approfondendo le considerazioni di cui sopra, osserviamo che l'art. 52 della legge costituzionale approvata dall'Assemblea Nazionale apporta la modifica più vasta ed organica di tutte quelle contenute nella revisione, introducendo una nuova sezione (la n. 7, intitolata "Le Commissioni di Supervisione") nel capitolo III della Costituzione, che disciplina la struttura dello Stato e dei suoi organi. Anche in questo caso, per comprendere la *ratio* di una così consistente integrazione, devono essere presi in considerazione elementi politici estranei al testo.

Non va infatti dimenticato che una delle politiche più caratteristiche (e popolari nell'opinione pubblica<sup>87</sup>) della Presidenza Xi è stata la lotta implacabile contro le forme di corruzione ed abusi dei pubblici ufficiali e membri del Partito, un fenomeno tanto diffuso e grave da apparire in precedenza pressoché inestirpabile e tale da rappresentare un ostacolo quasi insormontabile al rispetto concreto delle previsioni costituzionali e legislative formali ed all'affermazione di un sistema basato sul principio di legalità<sup>88</sup>. Lo strumento del quale l'attuale Presidente si è avvalso con forza ed efficienza per reprimere ogni comportamento dei pubblici ufficiali non conforme ai propri doveri d'ufficio o alla legge è stato quello degli organi disciplinari interni al Partito<sup>89</sup>, che non di rado hanno agito in

---

<sup>87</sup> Sui malumori della classe politica e sui sospetti di strumentalizzazione di tali indagini e procedimenti si veda C. Minzner, *China After the Reform Era*, cit., 137 s.

<sup>88</sup> Sul problema della corruzione in Cina si sofferma in numerosi passi R. Peerenboom, *China's Long March Toward Rule of Law*, cit.

<sup>89</sup> Apparato significativamente definito "secretive" e gestito da "opaque rules" da C. Minzner, *China After the Reform Era*, cit., 138.

modo da soppiantare la giustizia ordinaria, ad ennesima dimostrazione del valore assai relativo del concetto di Stato di diritto trasportato nella realtà cinese.

La consacrazione a livello costituzionale di un sistema disciplinare parallelo a quello giurisdizionale generale ci appare, quindi, significativa, così come le caratteristiche e le funzioni attribuite agli organi istituiti. Procediamo quindi all'analisi dei cinque nuovi articoli aggiunti (123-127), i quali hanno peraltro prodotto la conseguenza di dover rinumerare tutte le disposizioni successive.

L'art. 123 afferma che le commissioni di supervisione ai vari livelli territoriali sono gli organi di supervisione dello Stato, mentre l'articolo successivo procede ad istituire una Commissione di Supervisione Statale ed altre a livello locale, specificando la composizione di tali enti. Ognuno di essi è dotato di un proprio Presidente destinato a restare in carica per un mandato pari alla durata della legislatura dell'assemblea popolare posta allo stesso livello di governo, dalla quale è eletto ed eventualmente rimosso. Si noti, peraltro, che il Presidente della Commissione Statale non può ricoprire più di due mandati consecutivi, secondo quanto era previsto fino al 2018 per il Presidente ed il Vicepresidente della Repubblica ed è ancora prescritto dalla Costituzione per il Primo Ministro, il suo vice ed i Consiglieri di Stato *ex art. 87*. L'art. 124 stabilisce inoltre una riserva di legge in materia di organizzazione, funzioni e poteri delle commissioni di supervisione, riserva alla quale ha dato seguito una legge fondamentale approvata sempre nel 2018<sup>90</sup>.

158

L'art. 125 pone la Commissione di Supervisione Statale della Repubblica Popolare Cinese come vertice del sistema di supervisione, incaricata di dirigere l'operato delle commissioni di livello inferiore e di supervisionarne l'attività direttiva. L'art. 126, dal canto suo, delinea la responsabilità della Commissione Statale nei confronti dell'Assemblea Nazionale e del suo Comitato Permanente, parallelamente a quella che lega le commissioni locali da una parte agli organi del potere statale che le hanno create (ovvero le assemblee di vario livello ed i rispettivi comitati permanenti), dall'altra anche nei confronti degli organi di supervisione di grado superiore. Infine, l'art. 127 mira a conferire alle commissioni una posizione di (relativa) indipendenza, vincolandole esclusivamente al rispetto delle previsioni di legge e vietando espressamente ogni interferenza nelle loro attività da parte di ogni organo amministrativo, organizzazione pubblica o individuo, pur prevedendo, almeno sulla carta, spazi di collaborazione (ed al contempo di controllo reciproco) con organi giurisdizionali, procure e forze dell'ordine laddove si tratti di casi di "abuso illegale o criminale di pubblico ufficio" (2° comma).

Proseguendo col secondo dei passaggi che ci siamo posti, l'art. 37 interviene sull'art. 3, 3° comma Cost., prevedendo che oltre agli organi amministrativi, giurisdizionali e delle procure anche gli organi di supervisione siano creati dalle assemblee popolari, verso le quali sono responsabili ed alla cui supervisione sono assoggettati. Emerge così, come approfondiremo, una sostanziale equiparazione dei nuovi enti di supervisione ad organi già esistenti, ai quali sono accomunati soprattutto dal fatto di essere comunque assoggettati a responsabilità verso le

<sup>90</sup> Sulla quale si consulti R. Cavalieri, *La revisione della Costituzione della Repubblica Popolare Cinese e l'istituzionalizzazione del "socialismo dalle caratteristiche cinesi per una nuova era*, cit., 309 s.

assemblee popolari, titolari del potere politico supremo. L'argomento accennato viene sviluppato in particolare dagli artt. 41, 42, 43 e 44 dell'emendamento, i quali sono dedicati a tracciare i rapporti istituzionali fra l'Assemblea Nazionale e la corrispondente commissione statale.

Il primo attribuisce all'Assemblea Popolare Nazionale la competenza all'elezione del Presidente della Commissione di Supervisione Statale (art. 62, n.7 Cost.); il secondo provvede analogamente con riguardo al potere di rimozione (art. 63, n. 4 Cost.); il terzo estende le situazioni di incompatibilità per i componenti del Comitato Permanente, comprendendovi anche gli incarichi negli organi di supervisione statale (art. 65, 4° comma Cost.); l'ultimo, infine attribuisce al Comitato Permanente dell'Assemblea il potere di supervisione sulla Commissione di Supervisione Statale (art. 67, n. 6 Cost.). Con riguardo invece alle competenze governative, l'art. 89, n. 8 Cost. viene modificato (art. 46 dell'emendamento), sottraendo al Consiglio degli Affari di Stato il potere di dirigere ed amministrare le attività di supervisione. Lo scopo è evidentemente quello di tagliare ogni collegamento fra la nuova, importante branca del potere statale costituita dagli organi di supervisione ed il vertice dell'amministrazione nazionale, perseguendo scopi che illustreremo più chiaramente in conclusione della nostra analisi.

Quanto previsto a livello nazionale viene poi attentamente replicato ai livelli di governo inferiori, in modo da costruire un'organizzazione simmetrica ad ogni piano territoriale. Così, l'art. 48, nel suo modificare l'art. 101, 2° comma Cost., non fa altro che riprendere quanto già riferito *supra* a proposito degli artt. 41-42, poiché attribuisce alle assemblee popolari locali dal livello di contea in su il potere di eleggere i presidenti delle commissioni di supervisione istituite al medesimo livello di governo, replicando quanto stabilito per l'Assemblea Nazionale. Ugualmente, l'art. 49 estende anche ai membri dei comitati permanenti delle assemblee suddette il divieto di partecipare contemporaneamente agli organi di supervisione, oltre a quelli giurisdizionali e delle procure (art. 103, 3° comma Cost.). Restando in argomento, l'art. 50 riforma l'art. 104 Cost. assegnando ai comitati permanenti delle assemblee popolari locali il potere di supervisione sulle corrispondenti commissioni di supervisione, e l'art. 51 fa altrettanto con l'art. 107, 1° comma Cost., nel senso di togliere tale ruolo ai governi locali.

Come si può osservare, le previsioni relative al nuovo sistema di supervisione pubblica si presentano come innovative rispetto al testo originario, ma allo stesso tempo hanno le loro fondamenta nel panorama politico-costituzionale preesistente. Quello che il legislatore della revisione del 2018 ha cercato di effettuare, in buona sostanza, è stato il tentativo di rafforzare, migliorare e dare veste costituzionale a strumenti di lotta agli abusi già esistenti a livello di prassi politica adattandone alcune caratteristiche a schemi costituzionali già utilizzati, giungendo sino al punto di reimpiegare le stesse formule linguistiche.

Così, ad esempio, la posizione istituzionale delle commissioni di supervisione appare paragonabile a quella delle corti e delle procure popolari. In entrambi i casi l'organo è inserito in una gerarchia piuttosto rigida, disciplinata per legge ed organizzata su vari gradi corrispondenti ai diversi livelli di governo territoriale, al vertice dei quali è posto un organo supremo competente per l'intero territorio

nazionale e chiamato ad esercitare una forma di controllo sul funzionamento generale del sistema. Per tutti e tre gli ordini di istituzioni è previsto poi uno stretto legame con gli organi esponenziali del potere sovrano statale, ossia le assemblee popolari, alle quali spetta il potere di nominare il titolare della carica presidenziale dell'organo di vertice (Corte Suprema del Popolo, Procura Suprema del Popolo, Commissione di Supervisione Statale) ed anche eventualmente di rimuoverlo, facendo così valere la responsabilità dell'organo. Inoltre, secondo il canone socialista della doppia dipendenza, la responsabilità si indirizza anche verso gli organi della stessa categoria posti in posizione gerarchica sovraordinata<sup>91</sup>.

Né risulta contraddittorio o paradossale il fatto che, per tutte e tre le categorie di organi, la responsabilità nei confronti dell'organo assembleare si accompagni alla dichiarata soggezione esclusivamente alla legge ed alla proibizione di ogni forma di interferenza da parte dell'amministrazione, di enti pubblici o privati. Questi ultimi derivano infatti le proprie attribuzioni dall'assemblea, unica titolare dell'unitario potere statale e quindi legittimata a ridefinire le sfere di competenza dei suoi organi ausiliari mediante proprie leggi, senza che l'apparato della pubblica amministrazione possa esercitarvi forme di supervisione<sup>92</sup>. Ulteriori somiglianze sono costituite dalla previsione di forme di incompatibilità fra cariche all'interno dei vari organi (in particolare per coloro che già fanno parte dei comitati permanenti delle assemblee, ad assicurare una certa separazione istituzionale fra controllori e controllati) e dal riconoscimento che devono esistere forme di collaborazione fra organi deputati, in una veste o nell'altra, ad occuparsi della tutela della legalità e della repressione di illeciti, che avvenga in generale o con riferimento a reati specifici, come quelli commessi da pubblici ufficiali abusando delle loro funzioni<sup>93</sup>.

#### *4d) 3. Conseguenze politiche ed istituzionali: un nuovo potere dello Stato?*

Tutto questo, dunque, pone l'introduzione nella Costituzione del sistema di supervisione pubblica in linea di continuità con i lineamenti generali dell'ordinamento cinese. Tuttavia, ci sono altri aspetti che inducono a pensare che la riforma da ultimo citata non sia un'operazione di integrazione e manutenzione come tutte le altre, ma proceda, proprio sotto l'apparente riparo della continuità e della familiarità dei concetti, ad operare uno sconvolgimento tutt'altro che superficiale.

Non manca chi, infatti, sostiene che con la costituzionalizzazione della supervisione si avrebbe addirittura la nascita di un nuovo potere dello Stato, diverso dai tre classici definiti da Montesquieu ed epigoni ed attinente piuttosto

---

<sup>91</sup> *Ex art. 128 Cost.* questo schema non si applica alle Corti del Popolo, responsabili solo verso le corrispondenti assemblee popolari, anche se comunque sottoposte alla supervisione delle corti superiori. Per maggiori dettagli sull'organizzazione degli organi giudiziari in Cina, con riferimento tanto alle Corti quanto alle Procure del Popolo, si veda M. Mazza, *Lineamenti di diritto costituzionale cinese*, cit., 81 ss.

<sup>92</sup> Non a caso, come si è rilevato *supra*, la riforma del 2018 fra le molte previsioni è intervenuta anche per privare il Consiglio degli Affari di Stato ed i governi locali di tutti i poteri di direzione e supervisione relativi agli organi di supervisione ed alle loro attività.

<sup>93</sup> Si veda il nuovo art. 127, 2° comma come citato *supra*.

ad alcune concezioni politico-istituzionali tratte da epoche storiche passate, come l'apparato dei censori imperiali o la teoria dei cinque poteri di Sun Yat-Sen<sup>94</sup>. Tali accenni sembrerebbero suggerire un'evoluzione in senso specificamente nazionale dell'ordinamento, con l'abbandono o quantomeno il ridimensionamento di modelli visti come frutto di influenze esterne o di un'imposizione culturale non più gradita ai sensi della nuova narrativa sino-centrica e nazionalista. Oltre a ciò, non si può negare che, nonostante il tentativo di ripercorrere i sentieri familiari dell'organizzazione gerarchica statale e di prevedere un almeno formale controllo assembleare sulle nuove commissioni, esse risentano profondamente dell'influenza della loro origine partitica ed extraistituzionale.

Ispirate da e destinate ad affiancare gli organi disciplinari istituiti nell'ambito del Partito Comunista col compito di far valere le responsabilità dei membri di quest'ultimo<sup>95</sup>, il loro spazio di operatività viene delineato con estrema ampiezza dalle nuove norme costituzionali e legislative, acquisendo un'estensione indefinita e soprattutto dignità statale e costituzionale. Al contempo esse si mantengono separate dalla giustizia ordinaria (i rapporti con la quale sono improntati ad un principio di reciproca collaborazione ma anche di mutuo controllo che di fatto non chiarisce il punto di incontro delle rispettive competenze). Inoltre, per ed quanto le commissioni siano organizzate in modo tale da rispondere formalmente all'Assemblea Nazionale, alcuni autori hanno sospettato che, viste le loro origini politiche e l'onnipresenza del Partito nelle istituzioni, di fatto il vero rapporto di dipendenza intercorra con il Partito ed il Presidente/Segretario stesso<sup>96</sup>.

Infine, colpisce, almeno in una prospettiva di nominale accettazione del concetto di *rule of law* (sia pur socialista)<sup>97</sup> il fatto che a tali organi sia attribuito il potere di adottare misure anche fortemente restrittive della libertà personale senza seguire le procedure maggiormente garantiste della giustizia ordinaria<sup>98</sup>, ciò che mostra come, anche da questo punto di vista, il "costituzionalismo" cinese non sia (sempre) sinonimo di restrizione del pubblico potere.

---

<sup>94</sup> R. Cavalieri, *La revisione della Costituzione della Repubblica Popolare Cinese e l'istituzionalizzazione del "socialismo dalle caratteristiche cinesi per una nuova era*, cit., 310.

<sup>95</sup> Sistema che fra l'altro, come osserva R. Peerenboom, *China's Long March Toward Rule of Law*, cit., 214, in passato si era prestato a numerosi abusi a favore di membri di spicco del Partito, esentandoli dalla giurisdizione ordinaria.

<sup>96</sup> Su queste ambiguità ed implicazioni si pronuncia R. Cavalieri, *La revisione della Costituzione della Repubblica Popolare Cinese e l'istituzionalizzazione del "socialismo dalle caratteristiche cinesi per una nuova era*, cit., 310, che ricorda i poteri molto ampi in materia di sorveglianza, ispezione, indagine e sanzione attribuiti alle commissioni di supervisione ed il numero notevole di categorie politiche e professionali suscettibili di vedere la propria condotta indagata e giudicata da esse.

<sup>97</sup> Che pure aveva registrato negli anni precedenti alcuni passi avanti quanto al concepire lo strumento legislativo come mezzo di tutela dei diritti; G. Mannocci, *CINA- Nuova legge sulla legislazione*, cit., 311 s., ricorda ad esempio la riserva di legge in materia tributaria introdotta dalla riforma della Legge sulla Legislazione del 2015.

<sup>98</sup> R. Cavalieri, *La revisione della Costituzione della Repubblica Popolare Cinese e l'istituzionalizzazione del "socialismo dalle caratteristiche cinesi per una nuova era"*, cit., 310, rileva delle continuità fra i poteri concessi ai nuovi organi e quelli dei loro predecessori.

## 5. Conclusioni

In breve, cerchiamo di riassumere i numerosi punti sollevati dalla riforma costituzionale cinese del 2018 per trarre un quadro d'insieme finale.

Abbiamo iniziato l'indagine per cercare di rispondere al quesito se essa, a prescindere dalla sensazione suscitata da tali dettagli, si incentri o meno esclusivamente sull'eliminazione di ogni limite al numero di mandati del Presidente della Repubblica e sulla celebrazione del suo pensiero, e sia pertanto volta a conferire meramente una patina di costituzionalità ad uno sviluppo in senso maggiormente autoritario e personalistico dell'ordinamento cinese. La constatazione non è priva di fondamento, ma occorre effettuare delle precisazioni.

Non si può negare che la citata previsione sui mandati presidenziali, unita all'espressa costituzionalizzazione del pensiero di Xi Jinping, risponda ad esigenze politiche contingenti di consolidamento del potere dell'attuale *leader* e della sua teoria politica (con l'aggiunta che in questo caso il riconoscimento costituzionale avviene, in maniera alquanto eccezionale, *durante* il suo mandato, e non in seguito alla sua cessazione come per i *leader* precedenti). Ciò si situa in una cornice più ampia di rafforzamento dell'autorità del Partito, di nuovo menzionato dal testo costituzionale vero e proprio dopo una quasi quarantennale assenza come carattere essenziale ed ineliminabile del socialismo con caratteristiche cinesi.

Più in generale, la revisione in questione appare un tentativo di aggiornare l'ordinamento costituzionale della Repubblica Popolare a quelle che vengono percepite come le esigenze concrete e le sfide del futuro, introducendo nuovi valori fondamentali e nuovi obiettivi nella parte programmatica (ma non per questo meno importante) della Carta e procedendo a fornire costruzioni alternative dell'architettura statale e dell'equilibrio dei poteri.

Queste ultime sono visibili, ad esempio, nella tendenza al decentramento legislativo, nell'attribuzione al Governo di importanti competenze per la gestione della politica ambientale (oggetto di più di un richiamo in varie parti del testo) e nell'introduzione degli organi di supervisione, i quali, come si è visto, sono destinati con ogni probabilità a svolgere anche una funzione squisitamente politica. La stessa Costituzione sembra ricevere una maggiore attenzione e dignità rispetto al passato, come dimostrano la previsione di uno specifico giuramento per il suo rispetto da parte dei pubblici funzionari e di un'apposita commissione permanente dell'Assemblea Nazionale dedicata a questioni costituzionali (anche se dai contorni ancora poco chiari), entrambe forme di protezione e di esaltazione della Carta e dei valori fondamentali che rappresenta.

L'impressione che ne deriva è quella di una realtà che, a seguito di decenni di apertura ed imitazione di modelli liberaldemocratici, si trova nella difficile posizione di dover scegliere fra mantenersi fedele ai propri principi basilari, mai rinnegati, ed anzi continuamente confermati, ed un'ulteriore evoluzione verso il concetto occidentale di Stato di diritto/*rule of law*, o almeno la sua trasposizione più fattibile nel contesto cinese. Con i suoi caratteri ambivalenti, la revisione della quale abbiamo parlato sembra comunque dar luogo ad una ragionevole aspettativa di ripercussioni future non necessariamente coincidenti con l'auspicata trasformazione del sistema in senso favorevole ad un'effettiva centralità dei diritti

costituzionali fondamentali, secondo quanto sembrava possibile immaginare un tempo sulla scia del caso *Qi Yuling*.

In effetti, se solo si prende in considerazione l'ultima riforma costituzionale precedente, quella del 2004, appare evidente come essa fosse rivolta in buona misura ad aprire la realtà cinese all'esterno, allineandola ad un insieme di paradigmi e concezioni comunemente considerati centrali dalla comunità internazionale ai fini della liberalizzazione economica e (in parte) politica, il tutto sullo sfondo dell'incalzare della globalizzazione e della necessità di forme di collaborazione sovranazionale. Al contrario, la revisione del 2018 pare invece ripiegarsi su se stessa, risultando strumentale ad obiettivi essenzialmente di politica interna, di consolidamento del potere di una classe politica e delle istituzioni ove questa esercita il proprio ruolo, e ribadendo i cardini ed i valori chiave dell'ordinamento socialista, che viene aggiornato e rafforzato per resistere alle sfide del futuro, se necessario attraverso strade diverse rispetto a quelle del recente passato. Leggendo soprattutto le parti maggiormente programmatiche ed ideologiche aggiunte dalla nuova riforma si coglie nettamente l'insistenza sulle caratteristiche specificamente cinesi del sistema politico e delle istituzioni socialiste disciplinate, ed il clima appare molto meno favorevole all'importazione di esperienze straniere.

Con ogni probabilità, in conclusione, i veri effetti della riforma, politici e giuridici, si vedranno solo col tempo<sup>99</sup>.

---

<sup>99</sup> Lo prediceva già prima dell'attuale revisione costituzionale C. Minzner, *China After the Reform Era*, cit., 142, come effetto a lungo termine degli eventi del 1989.