

# La legalità socialista nella Cina di Xi Jinping

*Renzo Cavalieri*

Professore associato di Diritto privato comparato, Dipartimento di Studi sull'Asia e sull'Africa Mediterranea, Università Ca' Foscari di Venezia  
ORCID: 0000-0003-2622-5841

DOI: 10.54103/milanoup.159.c207

## *Abstract*

Il paper mira a evidenziare alcune delle più significative tendenze evolutive del sistema giuridico cinese contemporaneo. La prima parte descrive alcuni elementi salienti di tale evoluzione, soffermandosi sulle innovazioni legislative di questi anni e in particolare sul nuovo codice civile, che costituisce una delle leggi più importanti ed emblematiche prodotte della Cina post-maoista. La seconda parte riguarda le trasformazioni avvenute recentemente grazie alla vigorosa affermazione del principio di legalità (*rule by law/fazhi*) sotto la presidenza di Xi Jinping e le modifiche costituzionali del 2018, che hanno condotto a un profondo mutamento, non solo del modello costituzionale cinese, ma più in generale della teoria e della pratica del diritto cinese.

L'ultima parte dell'articolo dà conto degli effetti che la crescente tensione geopolitica di questi anni sta avendo sul diritto della PRC, della nuova centralità della nozione di sicurezza nazionale e, in generale, del ruolo del diritto nel riposizionamento globale della Cina.

## *Parole chiave*

Cina; Diritto; Costituzione; Legalità, Fazhi

## *Abstract*

The paper aims to highlight some of the most significant evolutionary trends in the contemporary Chinese legal system. The first part describes some elements of this evolution, focusing on the legislative innovations of recent years and in particular on the new Civil Code, which can be considered one of the most important and emblematic laws produced in post-Maoist China. The second part deals with the transformations that have occurred recently thanks to the vigorous assertion of the principle of legality (*rule by law/fazhi*) under Xi Jinping's presidency and the 2018 constitutional amendments, which have led to a profound change, not only in the Chinese constitutional model, but more generally in the theory and practice of Chinese law. The last part of the article gives an account of the effects that the growing geopolitical tension of these years is having on PRC law, the growing centrality of the notion of national security and, in general, the role of law in China's global repositioning.

## *Keywords*

China; Law; Constitution; Legality; Fazhi

## 1. La codificazione civile e il perfezionamento del sistema legislativo cinese

L'entrata in vigore, il 1 gennaio del 2021, del codice civile (*minfadian*), è stata universalmente definita una “pietra miliare” nell'evoluzione del diritto cinese contemporaneo, non solo dagli osservatori occidentali, ma anche dai teorici del Partito comunista e dal legislatore cinese stesso<sup>1</sup>.

La definizione appare appropriata. Si tratta infatti del primo codice civile della Cina comunista, nonché della prima legge nella storia della Repubblica popolare a essere ufficialmente denominata “codice” (*fadian*).

La Cina aveva conosciuto una codificazione negli anni Venti del XX secolo – e in particolare un codice civile promulgato tra il 1929 e il 1930 – ma tale legislazione, ispirata ai grandi modelli continentali europei e all'esperienza giapponese (e ancora in parte vigente a Taiwan), venne abrogata nel 1949 con l'avvento al potere dei comunisti.

Con la prima costituzione, del 1954, la Repubblica popolare adottò il modello giuridico e istituzionale sovietico, insieme ai suoi due principi organizzativi basilari: quello dell'unità dei poteri dello Stato e quello del ruolo guida del Partito comunista. Tale modello formale venne temporaneamente accantonato negli anni del maggior radicalismo maoista, quando non solo non si pensò a codificare, ma non venne proprio più prodotto nessun atto propriamente normativo: il parlamento rimase infatti chiuso per oltre un decennio, gli editoriali del *Quotidiano del popolo* presero il posto delle leggi e le guardie rosse quello dei tribunali, mentre migliaia di giudici, avvocati e professori di diritto, così come molti altri intellettuali cinesi, venivano rieducati al socialismo nei campi di lavoro.

Con la svolta riformista avviata da Deng Xiaoping nel 1979, gli spazi dell'autonomia e dei diritti individuali (soprattutto, ma non solo, patrimoniali) cominciarono ad ampliarsi, prima timidamente, poi con più decisione, dando un senso nuovo a nozioni come quella di proprietà, di contratto o di impresa, e in qualche modo persino a quella di individuo (*geren*).

Contemporaneamente, veniva gradualmente ricostruito l'ordinamento giuridico formale, uscito in macerie dall'epoca maoista: si iniziavano a scrivere leggi e regolamenti, centrali e locali, e si iniziava a formare una nuova classe di giuristi, giudici, avvocati, notai, al servizio di cittadini e imprese sempre più propensi a utilizzare le leggi, i contratti e i tribunali per far valere i propri interessi.

---

1 «[...] il Codice civile rappresenta una pietra miliare di una nuova Cina, che vuole connotarsi per una autonomia dichiarata dai modelli esterni, che crea il proprio modello come parte integrante di un'identità nazionale, sull'onda della spinta storica che va spostando il baricentro economico (e politico) del mondo da Occidente verso Oriente.» (Timoteo 2020a: 17). Il termine pietra miliare (*lichengbei*) viene utilizzato anche nelle fonti ufficiali: si veda ad esempio [http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/zgrdzz/2016-08/03/content\\_1994728.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/zgrdzz/2016-08/03/content_1994728.htm).

Il linguaggio, la logica e le tecniche del diritto contemporaneo, in larga parte importate da modelli esteri, fecero così il loro ingresso in Cina<sup>2</sup>.

Questo fenomeno non intaccò minimamente la supremazia del Partito comunista cinese, né mise in discussione i principi basilari del socialismo reale, ma ciò non impedì che, gradualmente, grazie alla riforma economica e alle privatizzazioni in corso, il diritto, inteso come fenomeno tecnico complessivo, permeasse, in un modo che in Cina non aveva precedenti, l'organizzazione politico-sociale del paese.

La ricostruzione del diritto cinese fu realizzata, in una prima fase, con un metodo fortemente sperimentale: a parte il caso della normativa destinata a regolare il commercio internazionale e gli investimenti esteri e di poche altre fonti primarie emanate nel corso degli anni Ottanta e Novanta – simbolicamente importanti, ma sintetiche, vaghe e di natura perlopiù programmatica –, quasi tutte le riforme vennero infatti introdotte inizialmente soltanto per alcune aree geografiche, o settori economici, o tipologie di cittadini o di imprese, generalmente mediante atti normativi secondari e regolamenti locali, spesso emessi a titolo sperimentale o provvisorio. Solo una volta confermata empiricamente la loro validità e praticabilità, le soluzioni locali potevano essere estese a livello nazionale<sup>3</sup>.

Ciò determinò per molti anni una grande incertezza del quadro legale, che, oltre alla debolezza di un apparato istituzionale ancora tutto da riedificare, si trovava a fare i conti con una confusa e mutevole varietà di atti normativi secondari centrali e locali, la cui interpretazione e applicazione erano affidate ai funzionari dello Stato e/o del Partito comunista, che agivano con la più incontrollata discrezionalità, soprattutto a livello delle amministrazioni di base.

Con l'inizio degli anni Duemila, il governo cinese si adoperò per rafforzare e stabilizzare le regole relative ai rapporti civili, personali e patrimoniali, tra i cittadini, in una società sempre socialista ma via via più plurale, dinamica e innovativa, nella quale l'autonomia dei cittadini e delle imprese private era ormai amplissima.

In questa fase dell'opera di “costruzione della legalità socialista” (*shibuizhuyi fazhi jianshe*), la dottrina cinese cominciò a discutere della necessità di raccogliere

2 Su questi temi e quest'epoca mi permetto di rinviare al mio contributo al primo volume di scritti pubblicato in onore di Enrica Collotti Pischel nel 2003 (Cavaliere 2003), da p.25.

3 La strategia di diversificazione geografica dello sviluppo economico, in particolare, trovò la sua prima e più importante realizzazione, all'inizio degli anni Ottanta, con la creazione delle Zone economiche speciali, nelle quali furono adottate regole fiscali, finanziarie, doganali e amministrative più vantaggiose e più chiare rispetto a quelle nazionali, peraltro ancora *in fieri* (Heilmann 2008). Più in generale, molte importanti riforme furono realizzate mediante sperimentazioni normative locali. Per descrivere questa caratteristica tipica del processo di formazione del diritto cinese contemporaneo è stata spesso utilizzata la metafora del detto “Attraversare il fiume tastando le pietre” (*moxhe shitou guobe*), che esprime l'idea di avanzare in modo cauto, accertandosi della stabilità del percorso prima di procedere con i passi successivi.

e coordinare la normativa civile emanata sino ad allora in un unico codice, che avrebbe dovuto costituire, come in tutti i sistemi di derivazione romano-germanica, il perno dell'ordinamento giuridico stesso (Wang 2023).

Perché le condizioni per realizzare il codice civile maturassero, sarebbero stati necessari ancora diversi anni, ma, infine, il 28 maggio 2020 – con un ritardo di un paio di mesi rispetto ai tempi previsti, dovuto allo scoppio dell'epidemia di Covid-19 – Xi Jinping ha potuto chiudere il cerchio e farlo approvare dall'Assemblea nazionale del popolo, con l'emblematica maggioranza di 2.958 voti a favore, due contrari e cinque astenuti<sup>4</sup>.

Il codice civile costituisce il più importante prodotto della dottrina giuridica cinese contemporanea ed è un esempio evidente di quanto ampia e profonda sia stata l'importazione dei modelli formali e sostanziali della tradizione europea, e in particolare quelli romano-germanici, alla cui “famiglia” giuridica la Cina conferma di appartenere (Saccoccio, Porcelli 2021).

Diviso in 1.260 articoli e sette libri, esso disciplina tutte le materie tradizionalmente appartenenti alla sfera del diritto civile, ossia i diritti reali, i contratti, i diritti della persona e della famiglia, le successioni e la responsabilità da fatto illecito, ed è stato composto incorporando e coordinando tra loro i testi di alcune delle grandi leggi emanate negli scorsi anni su tali materie, quali libri di un unico atto normativo di portata generale.

La struttura, la logica e il linguaggio del codice cinese non sono immediatamente distinguibili da quelli degli omologhi liberal-democratici, e anche la gran parte degli istituti sono regolati in modo molto simile a quello dei sistemi giuridici di altri paesi industrializzati asiatici ed europei chiamati per l'appunto di “*civil law*”, a testimonianza di quanto si sia estesa l'autonomia privata nel diritto cinese e di quanto simili siano i problemi giuridici che le società e le economie debbono affrontare in tutto il mondo.

Ci sono naturalmente alcune caratteristiche distintive del sistema, in parte derivanti dai principi costituzionali socialisti, come ad esempio il regime della proprietà immobiliare – che, sebbene sia stata di fatto privatizzata, mantiene il principio della proprietà pubblica esclusiva del suolo – e in parte dalle “specificità cinesi”, come ad esempio la pervasività di alcune locuzioni compendiose e clausole generali come la buona fede, ma tali scostamenti non modificano la complessiva adesione del legislatore cinese ai modelli formali e sostanziali dei paesi capitalisti.

Particolarmente emblematica della “attualità” del codice civile è l'introduzione del diritto alla riservatezza (*yinsi quan*) (art. 1030, c. 1 c.c.) e di quello alla protezione delle informazioni personali (*geren xinxi*) (art. 111 c.c.), che dimostra la grande attenzione del legislatore a questi temi, divenuti centrali nella rapida evoluzione tecnologica cinese degli ultimi anni, ma anche l'importanza che ha

---

4 Si veda [https://www.gov.cn/xinwen/2020-05/28/content\\_5515766.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2020-05/28/content_5515766.htm).

avuto, nel formare l'architettura giuridica cinese, l'adattamento alle specificità cinesi di calchi normativi esteri, e in particolare la disciplina europea in materia (Clementi 2022).

Precedute dalla legge sulla sicurezza informatica del 2017, le disposizioni del codice civile su questi temi sono state successivamente sviluppate in altre due leggi nel 2021: quella sulla sicurezza dei dati (*shuju anquan fa*) e quella sulla protezione delle informazioni personali (*geren xinxi baohu fa*). In tutti i citati provvedimenti appare evidente lo sforzo del legislatore cinese di soddisfare il più possibile le nuove aspettative ed esigenze espresse da una società post-industriale avanzata, rafforzando al contempo il controllo politico-ideologico sulla produzione e la circolazione delle informazioni: la protezione della privacy, in particolare, che è garantita nei rapporti privati, sostanzialmente non si estende alle amministrazioni pubbliche.

*Mutatis mutandis*, simili considerazioni valgono per tutta la sfera dei rapporti privati, compreso il diritto commerciale, anch'esso ormai regolato da un sistema normativo completo e allineato ai più avanzati standard internazionali, nel quale i diritti delle imprese e delle società – pubbliche e private, e persino a partecipazione estera – sono protetti da regole legali ragionevolmente certe ed efficienti. Molto diversa è invece la situazione non appena, dal piano dei rapporti tra privati, si passi a quello dei rapporti tra i privati e lo Stato.

## 2. Il “governo della legge” e la trasformazione dell'ordinamento cinese nell'era di Xi

Nel sistema giuridico cinese, infatti, l'autonomia dei soggetti privati è ampia ed è protetta dalla legge, ma trova comunque un limite invalicabile nel rapporto con l'autorità.

Ciò riguarda l'esercizio di tutti i diritti soggettivi: forse, la più importante tra le differenze della concezione cinese e quella occidentale del diritto e dei diritti è, infatti, quella espressa nell'art. 51 della Costituzione, che recita: «Nell'esercitare le proprie libertà e i propri diritti, i cittadini della Repubblica popolare cinese non devono nuocere agli interessi statali, sociali e collettivi, né ai legittimi interessi o alla libertà di altri cittadini».

Il perimetro dei diritti, in Cina, non è dunque interamente definito dalla legge come nei sistemi liberal-democratici, ma lo è anche dalla compatibilità del loro esercizio con indefiniti interessi “statali, sociali e collettivi”, la cui determinazione è affidata al Partito. Un diritto soggettivo non è mai inteso come assoluto e la sua effettiva tutela dipende dunque, in ultima istanza, dalla volontà del potere politico. Il fatto che il potere formalizzi le regole attraverso leggi generali e astratte e non interferisca – se non eccezionalmente – nei rapporti tra privati non cambia questa condizione strutturale.

Ma vi è un'altra differenza importante tra la concezione socialista cinese e quella liberale occidentale della legge, che attiene alla nozione di legalità e, indirettamente, alla struttura stessa dello Stato e che è stata ultimamente oggetto di una radicale trasformazione.

Nel 1999, con il quinto emendamento della Costituzione del 1982, il legislatore cinese aveva ufficialmente riconosciuto il principio di legalità, aggiungendo all'art. 5 un comma che recita: «La Repubblica popolare cinese mette in pratica il governo per mezzo della legge (*yifa zhiguo*) per la costruzione di uno Stato di diritto socialista».

In effetti, se appena ci si guarda indietro, il lavoro di formalizzazione delle regole compiuto negli ultimi vent'anni e culminato nell'approvazione del codice civile è stato straordinario e ha oggettivamente rivalutato la natura e la funzione del diritto in Cina. Ma cosa significa esattamente l'espressione cinese "governo per mezzo della legge"? Tradurre quest'espressione come *rule of law* è fuorviante per l'osservatore occidentale, per il quale il principio di legalità presuppone che gli atti di tutti i pubblici poteri, incluso quello legislativo, siano condizionati non soltanto al rispetto della costituzione e delle leggi, ma anche a quello dei diritti e delle libertà inalienabili dei cittadini, e siano sottoposti al vaglio di organi giudiziari indipendenti.

La Cina però ha adottato sin dal 1954 la variante sovietica del principio di legalità, che afferma sì che la Costituzione e le leggi devono essere osservate da tutti gli organi statali, ma che non recepisce né il ruolo centrale delle libertà e dei diritti individuali, né il principio della separazione dei poteri e che, anzi, si fonda sul principio opposto dell'unità del potere statale sotto la direzione politica del Partito comunista. In questa variante, la legge svolge una funzione eminentemente strumentale.

Il parlamento cinese, l'Assemblea nazionale del popolo, è il vertice di una gerarchia piramidale di assemblee locali che controlla tutti gli altri organi statali, inclusi quelli giudiziari. La sua legittimazione non dipende da una volontà popolare espressa democraticamente, ma promana direttamente dalla leadership del Partito, e – soprattutto – le leggi che adotta non sono oggetto di un vero dibattito parlamentare né sono sottoposte ad alcun controllo di legittimità costituzionale: nel sistema giuridico cinese non è infatti prevista l'esistenza di una corte costituzionale, né di un altro organo, che non sia il legislatore stesso, deputato a verificare la costituzionalità degli atti normativi. Anche gli strumenti offerti dalla normativa per ricorrere al giudice contro eventuali atti illeciti della pubblica amministrazione, pur previsti sin dal 1990, sono limitatissimi e inefficaci.

Quanto ai giudici, sebbene il livello tecnico e la professionalità della categoria siano stati oggetto negli ultimi decenni di un certo miglioramento, essi rimangono tuttora completamente privi di autonomia, continuando a essere subordinati, sia agli organi politici dai quali sono nominati e dipendono, sia ai propri superiori gerarchici (Peerembom 2007).

Sino a pochi anni fa tale condizione di subordinazione della magistratura alimentava protezionismi locali e fenomeni corruttivi ed era una delle cause principali della disapplicazione di quelle leggi che il legislatore continuava a produrre e perfezionare. Quando è salito al potere nel 2012<sup>5</sup>, Xi Jinping si è assunto innanzitutto il compito di estirpare la corruzione e il malaffare da tutti gli organi del Partito e dello Stato, come preconditione per rendere veramente effettivo il “governo per mezzo della legge”. Dovevano, infatti, essere smantellate le sacche di potere e di autonomia che le burocrazie locali e gli imprenditori pubblici e privati avevano acquistato e consolidato anche grazie alla tolleranza o alla connivenza delle amministrazioni precedenti. Da allora, l’espressione *fazhi* (governo della legge) è divenuta onnipresente nella comunicazione politica cinese<sup>6</sup>.

Molti auspicavano che, per realizzare tali obiettivi, oltre che migliorare la qualità delle leggi, Xi rafforzasse l’autonomia, la qualità tecnica e il prestigio della magistratura, indirizzandosi in tal modo verso una più decisa separazione, se non dei poteri, almeno delle funzioni statali. Ma (anche questa volta) si trattava più di un *wishful thinking* che di una ipotesi fondata.

E infatti Xi ha scelto una strada molto diversa. Innanzitutto, ha avviato una durissima campagna di moralizzazione interna delle amministrazioni statali e del Partito, attraverso l’introduzione di nuove, rigorose regole comportamentali e un uso draconiano degli strumenti disciplinari, ma anche attraverso un utilizzo massiccio di strumenti di formazione, comunicazione e propaganda. Ha poi riaccentrato con decisione il potere, sia a livello istituzionale, a scapito delle autonomie locali, sia a livello personale, innalzando il proprio pensiero a rango costituzionale, concentrando nella sua persona tutte le funzioni di vertice e abrogando il limite dei due mandati per la presidenza.

Ma è stato soprattutto attraverso la riaffermazione della supremazia del Partito e il suo innesto nella struttura statale che Xi Jinping ha cambiato il passo nella gestione della legalità socialista cinese e, in pochi anni, ha enormemente ridotto il divario tra *law in the books* e *law in action* che aveva caratterizzato il sistema cinese prima di lui.

Per dar forma legale a questa svolta politica, nel 2018 la Costituzione è stata oggetto di una modifica strutturale di enorme importanza, che ha intaccato profondamente sia le fondamenta ideologiche sia l’organizzazione statale della Repubblica popolare. Almeno due delle riforme costituzionali introdotte da Xi Jinping meritano di essere qui segnalate.

5 Xi Jinping viene eletto Segretario generale del Partito comunista il 15 novembre 2012 e Presidente della Repubblica popolare il 14 marzo 2013 (Brown 2018).

6 I due testi nei quali è espressa la versione di Xi Jinping della teoria del “governo della legge” sono una Decisione del Comitato centrale del Partito comunista cinese su *Alcune questioni fondamentali relative alla promozione generale del governo della legge*, dell’ottobre 2014, e le *Linee guida per la promozione di un governo basato sulla legge (2015-2020)* del dicembre dello stesso anno (Minzner 2015).

La prima è per l'appunto l'ingresso ufficiale del Partito comunista nel testo della Costituzione, che prima lo menzionava solo nel Preambolo a titolo puramente declamatorio. Nel 2018, è stato infatti aggiunto all'art.1 un breve comma, che recita: «La caratteristica distintiva del socialismo dalle caratteristiche cinesi è la guida del Partito comunista cinese». Sebbene nella sostanza il ruolo guida del Partito fosse sempre stato presente nell'ordinamento della Repubblica popolare cinese (Rpc), la Costituzione non lo menzionava esplicitamente: la norma è dunque di portata rivoluzionaria, perché costituzionalizza il superamento della distinzione formale tra Stato e Partito, per aprire la strada a una forma di Partito-Stato inedita, che in qualche modo si ispira a quella dell'epoca maoista. Per inciso, tale riforma costituzionale chiude definitivamente la porta a ogni eventuale sviluppo politico della Rpc in senso multipartitico.

La seconda riforma consiste nella creazione di una gerarchia completamente nuova di organi costituzionali, che si aggiungono ai tre poteri, o meglio, alle tre funzioni tradizionali dello Stato (legislativa, esecutiva e giudiziaria). A tali organi, che hanno le loro radici storiche più profonde nell'istituto del censorato delle dinastie imperiali, e che vengono chiamati commissioni di supervisione (*jiancha weiyuanhui*), sono attribuiti ampi poteri di «sorveglianza, ispezione, indagine e sanzione» su tutti i pubblici funzionari, inclusi gli iscritti al Partito comunista.

Enfatizzare il ruolo guida del Partito e istituire contemporaneamente un ulteriore livello di supervisione e controllo, per di più ispirato alla tradizione giuridica nazionale, è la soluzione adottata da Xi per tagliare il nodo gordiano della debolezza della magistratura e garantirne l'obbedienza senza metterne in discussione la condizione di dipendenza, e fornisce anche una chiave di lettura importante della sua concezione della legalità.

Il tempo della tolleranza, del compromesso e della flessibilità è finito: la Cina deve essere il più possibile ordinata, stabile e unita per prepararsi ad affrontare un futuro che si prevede estremamente turbolento per il paese e per il mondo. Fenomeni endemici tra i funzionari pubblici, come la corruzione o le altre pratiche illecite, o anche semplicemente immorali, legate al sistema delle relazioni clientelari, sono stati combattuti da Xi con estrema durezza e notevole successo e sono stati, se non completamente estirpati (come dimostra il fatto che le campagne anticorruzione continuano ancora oggi)<sup>7</sup>, certo fortemente ridimensionati.

La stretta di Xi non si è limitata all'inasprimento della repressione degli illeciti, ma si è estesa a tutti i comportamenti potenzialmente eversivi e ha colpito anche le libertà civili in moltissimi ambiti, dalle libertà di riunione e associazione a quelle di informazione ed espressione, dai diritti delle minoranze etniche e

---

<sup>7</sup> La campagna più recente, dell'estate del 2023, è quella contro la corruzione nel settore della sanità (Huang 2023).

religiose a quelli dei lavoratori<sup>8</sup>. Non che prima di lui tali libertà e diritti, teoricamente previsti dalla Costituzione, fossero granché garantiti, ma la vaghezza e la lacunosità delle regole consentiva un certo margine di tolleranza. Nella visione di Xi, invece, la necessità di mantenere unità e stabilità richiede oggi che il (relativo) pluralismo politico, culturale ed economico, che aveva caratterizzato la società cinese nel ventennio precedente, sia abbandonato, a favore di un modello di *governance* politico-economico-culturale monolitico, permeato di ideologia e retorica nazionalistica.

Severissimo, ad esempio, è stato il giro di vite sulle associazioni della “società civile”, che agli inizi degli anni Duemila sembravano poter trovare un canale di dialogo con il Partito ed esprimere le proprie istanze, certo non alla pari, ma con un accettabile grado di autonomia, supplendo così, in parte, all’assenza di libertà politiche e di legittimazione democratica del potere. Questi “germogli” sono stati sostanzialmente estirpati; o meglio, è stato rapidamente rimosso tutto ciò che poteva costituire un ostacolo politico al progetto di rinnovamento nazionale (*guojia fuxing*) disegnato da Xi Jinping<sup>10</sup>.

In questo senso, anche i rapporti tra lo Stato e il Partito e le imprese private sono mutati. Se sino a pochi anni fa queste ultime godevano di immensi spazi di libertà, in un contesto normativo volutamente vago e opaco, nel quale era facile esercitare pressioni o condizionamenti indebiti, con Xi le regole del mercato hanno cominciato a essere applicate con più rigore e severità, e il potere politico ha ricominciato a far sentire tutto il suo peso, ricordando ai capitalisti nazionali che, in un paese fondato sul ruolo guida del Partito comunista, non è consentita la crescita di alcuna forma di contropotere, che il profitto può anche essere legittimo, ma rimane sostanzialmente una benevola concessione, e che la crescita economica e la prosperità delle imprese sono sì obiettivi importanti, ma in tempi burrascosi come quelli presenti possono dover cedere il passo alle esigenze prioritarie della stabilità sociopolitica e della sicurezza nazionale.

I vantaggi, spesso ingiusti, che diversi potenziali “contropoteri” economici avevano potuto conquistare grazie alla tolleranza delle autorità sono stati fortemente ridimensionati. Nel giro di pochi anni, molti dei principali gruppi privati cinesi, in particolare i giganti del digitale e le imprese attive nel settore finanziario, che in precedenza operavano con grande libertà e senza un reale

8 Per una descrizione degli ambiti nei quali si presentano le maggiori criticità in materia di rispetto dei diritti fondamentali nella Cina attuale, si rinvia ai rapporti annuali della Congressional-Executive Commission on China degli Stati Uniti. Si tratta naturalmente di una fonte non pienamente obiettiva, ma le informazioni contenute sono generalmente aggiornate e ben documentate.

9 Così avemmo modo di definirli con Ivan Franceschini nel 2010 (Cavalieri, Franceschini 2010).

10 Ad esempio, le organizzazioni non governative, molto attive tra la fine del XX secolo e l’inizio del XXI, sono state rinchiusi in una gabbia di disposizioni normative volte a porne l’attività sotto il pieno controllo governativo. Gran parte di quelle estere sono state chiuse (Han 2018).

controllo, sono stati *ex abrupto* oggetto di indagini e sanzioni di varia natura per comportamenti anticoncorrenziali o per illeciti fiscali o finanziari. E lo stesso è accaduto a diversi dei *tycoon* proprietari di tali gruppi<sup>11</sup>.

*Dura lex sed lex*. “Governare il Paese per mezzo della legge” significa che lo Stato deve continuare a produrre leggi sempre più complete, efficaci e funzionali tanto allo sviluppo socioeconomico nazionale quanto alla stabilità del sistema politico, e che tali leggi devono essere scritte in modo tecnicamente adeguato e, soprattutto, applicate con rigore da giudici non indipendenti ma competenti e imparziali (e comunque sottoposti al controllo delle neoistituite commissioni di supervisione), senza eccezioni né interferenze indebite, ma non esclude affatto la facoltà del Partito di cambiare o disattendere le regole – se necessario anche quelle costituzionali – e di intervenire nell’esercizio della giustizia, se ciò è necessario all’interesse pubblico.

### 3. Tendenze attuali e tensioni internazionali

Oltre che al perfezionamento tecnico delle leggi e delle istituzioni e a una maggior coerenza tra la *law in the books* e quella *in action*, il “governo della legge” attuato in questi ultimi anni da Xi Jinping comporta almeno altre tre grandi tendenze.

La prima è il già menzionato accentramento delle funzioni amministrative: le differenze normative tra le province che prima caratterizzavano il sistema giuridico cinese sono state ridimensionate, ed è stata ridotta l’estensione delle autonomie locali – soprattutto quelle delle periferie più turbolente, come la Regione amministrativa speciale di Hong Kong<sup>12</sup> o la Regione autonoma del Xinjiang-Uygur (Byler, Franceschini, Loubere 2022) –, enfatizzando l’esigenza di uniformare le regole vigenti nel paese e di estirpare le maligne tendenze autonomistiche e separatistiche (secondo Pechino invariabilmente fomentate da agenti stranieri).

Gran parte degli organi statali sono stati riorganizzati; in omaggio al recente riconoscimento costituzionale del ruolo guida del Partito comunista, in molti casi, oltre che un accentramento verticistico, tali riorganizzazioni hanno

11 In particolare, ha avuto grande eco, nel novembre del 2020, la sospensione della quotazione alla borsa di Shanghai di Ant, il braccio fintech di Alibaba (Siu 2022; Doyon 2021).

12 Dove, a partire dall’emanazione di una Legge sulla sicurezza nazionale della Regione amministrativa speciale di Hong Kong del 2020, il governo di Pechino ha adottato una serie di misure normative estremamente repressive delle libertà civili, in sostanziale violazione non solo degli impegni assunti con il Regno Unito con la *joint declaration* del 1984, ma anche della stessa Legge fondamentale per Hong Kong del 1990 e del principio costituzionale cinese “un paese-due sistemi” (*yiguo liangzhi*) (Overholt 2019).

comportato un accorpamento, quando non una vera e propria fusione, tra gli organi e il personale delle amministrazioni statali e di quelle del Partito<sup>13</sup>.

La seconda tendenza è quella a una tecnologizzazione accelerata del fenomeno giuridico, che, d'altra parte, è lo specchio di quella dell'intera società cinese. Le tecnologie digitali, la gestione dei *big data* e poi l'intelligenza artificiale sono state integrate massicciamente – e molto più rapidamente che in Occidente – nelle istituzioni giuridiche. Ciò è avvenuto in ogni ambito, dal diritto processuale a quello contrattuale, ma il fenomeno sta permeando soprattutto l'amministrazione della giustizia, non solo nelle attività istruttorie o di cancelleria, ma anche nella funzione giudicante, giungendo persino a indicare ai giudici quali siano i precedenti giurisprudenziali da seguire e quale interpretazione dare alle norme ed esercitando un occhiuto controllo sul rispetto di tali indicazioni (Todaro 2020).

La recentissima normativa cinese sugli algoritmi di profilazione (*suānfā tuījīan*) del 2021, quella sui *deep-fake* (*shēngdù héchéng*) del 2022 e quella sull'intelligenza artificiale generativa (*shēngchéng shì rēngōng zhīnéng*) del 2023 sono tra i primissimi esperimenti di regolazione di tali fenomeni prodotti al mondo: così come nel caso della normativa in materia di dati personali, la “specificità cinese” si manifesta in una netta demarcazione tra i rigorosi obblighi posti in capo ai privati e l'ampia libertà d'azione concessa alle pubbliche amministrazioni, ma – almeno in questo campo – la Cina non è più alla foce dei grandi processi normativi globali, ma contribuisce ormai direttamente a produrli ed è possibile che, col tempo, anche la direzione dei *legal transplants* sia destinata a mutare.

La terza tendenza è la crescente importanza che il legislatore e il governo attribuiscono al tema della sicurezza nazionale (*quójiā ānquān*), ed è un effetto del cambiamento radicale del quadro geopolitico avvenuto nell'ultimo decennio. Se la stretta del controllo da parte del Partito sulla società e sull'economia nazionale è diventata tanto necessaria e urgente non è infatti soltanto per le disfunzioni, le diseconomie o la delegittimazione politica che la sua assenza provocava, o per l'eccessivo potere acquistato dai grandi gruppi dell'industria digitale, ma anche e soprattutto perché in questi anni il mondo è cambiato profondamente. L'attuale dirigenza cinese ritiene che le incumbenti criticità globali e il sempre più grave e aperto conflitto economico e tecnologico con l'Occidente costituiscano una minaccia esiziale al potere del Partito comunista e alla stessa esistenza della Repubblica popolare e richiedano al paese di stringere le file, adottare tutti gli strumenti di risposta disponibili e prepararsi a tempi difficili.

Quando Xi assunse il potere, nel 2013, la Cina era una protagonista assoluta della globalizzazione. I volumi dei suoi scambi con l'estero e degli investimenti diretti continuavano ad aumentare e la sua crescente presenza nel mondo (nella

13 Oltre che delle commissioni di supervisione, è questo ad esempio il caso delle amministrazioni statali per gli affari religiosi, di quelle per la protezione dei dati, di quelle di controllo dei mercati finanziari e di svariate altre.

finanza, nella tecnologia, nella scienza, nella cultura, nell'arte) rifletteva questo ruolo sempre più centrale. Le barriere agli scambi, agli investimenti e ai viaggi cadevano una dopo l'altra, le metropoli cinesi attraevano studenti, imprenditori e manager da tutto il mondo e Shanghai sembrava avviata a divenire la New York del XXI secolo.

Questo nuovo ruolo era accompagnato anche dalla consapevolezza che, col tempo, il paese avrebbe assunto un peso sempre maggiore nella formulazione delle regole internazionali e nella gestione delle istituzioni globali, e che l'architettura di Bretton Woods sarebbe stata gradualmente superata, affiancata da altre architetture istituzionali che tenessero in maggior conto la redistribuzione del peso politico ed economico delle varie aree del mondo.

L'annuncio del grande progetto di connettività euro-asiatica (e di investimenti pubblici e privati nei paesi in via di sviluppo) denominato "One Belt One Road" (*yidai yilu*) o "Belt and Road Initiative" (*yidai yilu changyi*) e l'istituzione di alcuni organismi nuovi, come ad esempio le prime banche multilaterali di sviluppo a guida cinese (la Asian Infrastructure Investment Bank e la New Development Bank), furono i primi forti segnali in questa direzione. L'atteggiamento cinese rispetto alle istituzioni multilaterali non era comunque conflittuale: seppur a guida occidentale, la globalizzazione era ritenuta funzionale agli interessi cinesi (Carrai 2020).

La muscolare espansione internazionale dell'economia cinese durante il primo quinquennio di governo di Xi (2013-2018), caratterizzata da un'impressionante ondata di investimenti diretti all'estero, e in particolare di acquisizioni di società europee e statunitensi proprietarie di tecnologie o di marchi importanti, ha tuttavia suscitato forti reazioni protezionistiche, tanto nei paesi più avanzati quanto in quelli in via di sviluppo (Chen 2020). In molti paesi sono state introdotte regole speciali destinate a proteggere le industrie e le tecnologie nazionali dalle acquisizioni estere (ma si intende soprattutto da quelle cinesi) e altre norme volte a tutelare gli interessi economici nazionali contro i comportamenti anticoncorrenziali di imprese che, grazie alle caratteristiche del sistema politico di appartenenza, di fatto godono di condizioni competitive avvantaggiate (ad esempio accesso favorito al credito o a materie prime e componenti, sussidi, ecc.) o comunque operano con un'autonomia patrimoniale limitata e secondo regole diverse da quelle di mercato<sup>14</sup>.

La tensione è divenuta scontro aperto a partire dal 2018, con l'inasprimento del contenzioso sino-americano sulle tecnologie e lo scoppio della *trade war* dell'amministrazione Trump (Steinbock 2018), ma anche con un brusco cambiamento dell'atteggiamento cinese su alcune questioni politicamente sensibili,

14 Particolare importanza ha avuto l'adozione, da parte dell'Unione Europea, del Regolamento UE 2019/452, volto a introdurre nell'Unione un sistema di *screening* degli investimenti esteri in settori *lato sensu* strategici e a coordinare le regole degli Stati membri in materia di poteri governativi di intervento e veto (c.d. *golden power*).

interne ma di rilevanza internazionale, sulle quali sino ad allora Pechino aveva in passato dimostrato una certa accondiscendenza, come ad esempio in quella di Hong Kong.

Da allora il quadro è ulteriormente peggiorato e le tensioni si sono estese oltre l'ambito economico e tecnologico, prima a causa della pandemia e della lunga condizione di isolamento paranoico ad essa successiva (Wu 2020), e poi a causa dell'invasione russa dell'Ucraina, che, oltre a rivelare chiaramente l'ambiguità strategica cinese (e riaprire drammaticamente il tema della riannessione di Taiwan), ha sostanzialmente congelato, almeno per il momento, la Belt and Road Initiative e tutti gli altri strumenti su cui il governo cinese contava per completare il riposizionamento geopolitico del paese. In compenso, hanno trovato nuovo stimolo esperimenti multilaterali e bilaterali alternativi, come ad esempio il gruppo BRICS o gli accordi regionali creati dalla Cina in Asia e in Africa, per porre le basi di una rete internazionale diversa da quella a guida occidentale.

Oggi, in una Cina che si sente accerchiata, la sicurezza nazionale è considerata in senso olistico (la parola *zhengti*, che appunto significa olistico, unitario, complessivo, è stata usata più volte in relazione alla sicurezza nazionale dalle fonti ufficiali e da Xi Jinping stesso, ad esempio nella relazione di apertura del XX Congresso del Partito comunista cinese, nell'ottobre 2022)<sup>15</sup>, come la condizione indispensabile per la realizzazione di quel rinnovamento (*fxing*) della Cina con il quale verrà definitivamente archiviata l'era dell'umiliazione del paese; un "rinascimento" (Scarpari 2015) nel quale valori e modelli occidentali devono essere abbandonati, per un orgoglioso recupero dell'identità profonda della civiltà cinese e delle sue tradizioni, incluse quelle politiche e giuridiche. Sempre nella relazione di Xi all'ultimo congresso, la riesumazione della gloriosa tradizione legale nazionale viene espressamente citata come un'indicazione al legislatore: «Accelereremo la costruzione di una società fondata sulla legalità, promuoveremo lo spirito della legalità socialista, ereditaremo la "grande cultura giuridica tradizionale cinese" (*zhonghua youxiu chuantong falü wenhua*)»<sup>16</sup>.

Il processo di integrazione del sistema giuridico cinese in quello globale è giunto in una nuova fase, nella quale il criterio dell'adattamento selettivo ai modelli occidentali utilizzato sinora lascia il posto a un atteggiamento fortemente competitivo, nel quale l'affiancamento di nuove istituzioni e nuove regole a quelle di impronta angloamericana o europea diviene una cifra politica fondamentale.

Per il momento, tale atteggiamento si percepisce soprattutto nell'ambito del diritto pubblico, mentre, come abbiamo osservato, quello che regola i rapporti tra privati appare ancora pienamente conforme ai principi e ai modelli

15 Per il testo della relazione in inglese si veda [www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx\\_662805/202210/t20221025\\_10791908.html](http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx_662805/202210/t20221025_10791908.html).

16 Vedi nota precedente.

internazionalmente dominanti, ma la spinta all'apertura, alla riforma e alla recezione di tali principi e modelli, che aveva caratterizzato la società cinese negli ultimi quarant'anni, è ormai inerziale, e il paese sembra imboccare una strada autoreferenziale e autarchica, ispirata a una fusione dei principi e dei metodi di governo leninisti con quelli della tradizione nazionale e fondata su un pervasivo controllo dello Stato sui cittadini e del Partito sullo Stato.

## Bibliografia

- Brown, Kerry. 2018. *The World According to Xi*. London-New York: Bloomsbury Publishing.
- Byler, Darren, Ivan Franceschini, Nicholas Loubere (eds.). 2022. *Xinjiang Year Zero*. Canberra: Australian University Press.
- Carrai, Maria Adele, Jean-Christophe Defraigne (eds.). 2020. *The Belt and Road Initiative and Global Governance*. Cheltenham-New Hampton: Edward Elgar.
- Cavaliere, Renzo. 2003. "Reflecting on Law and Rights in the People's Republic of China", in Alessandra Lavagnino, Francesco Montessoro, Corrado Molteni, Corrado (eds.). *Reflections on Asia, Essays in Honour of Enrica Collotti Pisichel*, 25-39. Milano: Franco Angeli.
- Cavaliere, Renzo, Ivan Franceschini. 2010, *Germogli di società civile in Cina*. Milano: Francesco Brioschi Editore.
- Chen, Jianfu. 2020. "Tension and Rivalry: The 'Belt and Road' Initiative, Global Governance, and International Law". *Chinese Journal of Comparative Law* 8, 1: 177-196.
- Clementi, Davide. 2022. "La legge cinese sulla protezione delle informazioni personali. Un GDPR con caratteristiche cinesi?". *Rivista di diritti comparati* 1: 189-216.
- Doyon, Jérôme. 2021. *Influence without Ownership: the Chinese Communist Party Targets the Private Sector*. Paris: Institut Montaigne. Disponibile all'Url [www.institutmontaigne.org/en/analysis/influence-without-ownership-chinese-communist-party-targets-private-sector](http://www.institutmontaigne.org/en/analysis/influence-without-ownership-chinese-communist-party-targets-private-sector).
- Han, Heejin. 2018. "Legal governance of NGOs in China under Xi Jinping: Reinforcing divide and rule". *Asian Journal of Political Science* 26: 1-21.
- Heilmann, Sebastian. 2008. "From Local Experiments to National Policy: The Origins of China's Distinctive Policy Process". *The China Journal* 59: 1-30.
- Huang, Yanzhong. 2023. *Anti-Corruption Campaign in China's Medical Sector: Unmasking the Hidden Agenda*, US Council of Foreign Relations, agosto 2023. Disponibile all'Url [www.cfr.org/blog/anti-corruption-campaign-chinas-medical-sector-unmasking-hidden-agenda](http://www.cfr.org/blog/anti-corruption-campaign-chinas-medical-sector-unmasking-hidden-agenda).
- Minzner, Carl. 2015. "Legal Reform in the Xi Jinping Era", *Asia Policy* 20: 1-44.

- Overholt, William. 2019. *Hong Kong: the Rise and Fall of "One Country Two Systems"*. Ash Center for Democratic Governance and Innovation. Cambridge MA: Harvard Kennedy School.
- Peeremboom, Randall (ed.). 2020. *Judicial Independence in China. Lessons for Global Rule of Law Promotion*. Cambridge-New York: Cambridge University Press.
- Sabatino, Gian Matteo. 2019. "Legal Features of Chinese Economic Planning", in Ignazio Castellucci (a cura di). *Saggi di Diritto Economico e Commerciale Cinese*, 33-78. Napoli: Editoriale Scientifica Italiana.
- Saccoccio, Antonio, Stefano Porcelli (a cura di). 2021. *Codice civile cinese e sistema giuridico romanistico*. Modena: Mucchi Editore.
- Scarpari, Maurizio. 2015. *Ritorno a Confucio. La Cina di oggi fra tradizione e mercato*. Bologna: Il Mulino.
- Siu, Ricardo. 2022. "Evolution of market power in China's economic reform and its anti-monopoly policy: the case of Alibaba and Ant Financial Group". *Review of Evolutionary Political Economy* 4, 2: 249-273.
- Steinbock, Dan. 2018. "U.S.-China Trade War and Its Global Impacts". *China Quarterly of International Strategic Studies* 4, 4: 515-542.
- Timoteo, Marina. 2020a. "Il codice civile in Cina: oltre i legal transplants?". *Mondo Cinese* 167: 13-24.
- Timoteo, Marina. 2020b. "Il nuovo codice civile cinese: prime riflessioni". *Roma e America: diritto romano comune* 41: 233-245.
- Todaro, Diego. 2020. "Efficienza e controllo: l'uso della tecnologia nei tribunali cinesi". *Mondo Cinese* 167: 67-79.
- Wang, Liming. 2023. "System Innovation: Characteristics and Contributions of the Chinese Civil Code", in Michele Graziadei, Zhang Lihong (eds.). *The Making of the Civil Codes: A Twenty-First Century Perspective*, 341-363. Singapore: Springer.
- Wu, Mengzhen. 2020. "Come è stato affrontato il Covid-19 in Cina: misure adottate e risposte istituzionali". *Mondo Cinese* 167: 181-194.