

CINA: Il diritto di proprietà e l'autonomia privata dopo l'approvazione del IV Emendamento

di Eva Lehner

(Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto pubblico – Università di Siena)

1. In data 14 marzo 2004 il Congresso Nazionale del Popolo (parlamento della Repubblica Popolare della Cina) ha introdotto nella Costituzione cinese del 1982 un emendamento (il IV) che sancisce l'inviolabilità del diritto di proprietà privata e il rispetto dei diritti umani.

L'emendamento, in conformità all'art.64 della Costituzione (che per l'adozione di revisioni costituzionali richiede la proposta del Comitato permanente del Congresso o di un quinto dei deputati e il voto favorevole della maggioranza dei due terzi dei componenti del Congresso) è stato approvato con 2683 voti favorevoli, 10 voti contrari e 17 astensioni. Un numero di suffragi, quindi, che va ben oltre il quorum richiesto ma che si spiega con la circostanza per cui queste modifiche, come tutte quelle sinora apportate alla Costituzione del 1982, sono state proposte dal Partito comunista cinese cui, secondo una convenzione costituzionale, spetta decidere su tutte le questioni fondamentali dello Stato, ivi compresa la revisione costituzionale. Il ruolo del partito comunista in ordine alla conduzione dell'apparato statale, pur non essendo sancito nell'articolato della Costituzione, costituisce la traduzione di uno dei quattro principi guida del Popolo cinese enunciati nel § 7 del preambolo (cfr. J.CHEN, Chinese Law, The Hague 1999, 70-72).

Il IV Emendamento consta di 13 articoli che apportano modifiche all'interno di ciascuna delle parti in cui è suddivisa la Costituzione: nel preambolo; nei principi generali (Capitolo I); nei diritti fondamentali e doveri dei cittadini (Capitolo II); nella struttura dello Stato (Capitolo III, in cui l'emendamento incide sulle previsioni riguardanti la composizione del Congresso, la durata del mandato delle assemblee rappresentative locali, i poteri del Presidente della Repubblica in materia di affari esteri e le norme in cui compaiono i riferimenti alla proclamazione della legge marziale che ora vengono sostituiti con l'espressione "stato di emergenza") e infine, l'ultimo capitolo dedicato agli emblemi e alla capitale dello Stato (Capitolo IV, nella cui denominazione viene introdotto il riferimento all'inno nazionale e al cui interno si provvede a individuare tale inno nel componimento intitolato "Marcia dei Volontari").

2. Le modifiche più interessanti sono quelle apportate al preambolo (art. 1-3 del IV Emendamento), ai principi generali (artt.4-7 del IV Emendamento) e ai diritti fondamentali (art.8 del IV Emendamento).

Per cogliere appieno la portata complessiva della riforma va tuttavia ricordato, in via preliminare, che la Costituzione del 1982 non prevede alcuna garanzia giurisdizionale in ordine alla - pur prescritta - rigidità costituzionale, la cui tutela è affidata esclusivamente allo stesso organo legislativo (senza che la Costituzione stabilisca all'uopo alcun meccanismo) il quale provvede pure alla interpretazione del testo costituzionale (potere che il Congresso non ha peraltro mai esercitato, cfr. J.CHEN, loc.ult.cit., 94). Il controllo sulla costituzionalità della legge ordinaria è quindi essenzialmente un controllo politico e preventivo che, almeno finora, non ha mai dato luogo a valutazioni negative (cfr. J.CHEN, loc.ult.cit. 94; P. BISCARETTI DI RUFFIA, La Costituzione della Repubblica Popolare Cinese del 1982, in www.tuttocina.it/Mondo_cinese/). Ciò si riflette sulla giustiziabilità delle situazioni giuridiche soggettive previste dalla Costituzione a meno di non ritenere, come ipotizza una parte della dottrina cinese, un sindacato diffuso ad opera dei giudici comuni e quindi di riconoscere l'applicabilità in giudizio della Costituzione. Una ipotesi, questa, che pur essendosi di recente affacciata in qualche decisione, non è ancora stata accolta dalla giurisprudenza dell'organo superiore della giurisdizione cinese (Corte Suprema del Popolo). Cfr. LIN FENG, Constitutional law in China, Hong Kong 2000, 276-277.

L'art. 1 modifica il § 7 del preambolo inserendo l'espressione "versione cinese del socialismo" (destinata a sostituire la precedente "socialismo con caratteristiche cinesi" che era stata introdotta dall'art. 3 del II Emendamento del 29 marzo 1993) e aggiungendo la tesi delle "Tre Rappresentanze" al novero dei principi destinati a guidare il popolo cinese insieme al Marxismo-Leninismo, al pensiero di Mao Zedong e alla teoria di Deng Xiaoping (il riferimento alla quale venne introdotto con l'art.12 del III Emendamento 15 marzo 1999).

In base al principio delle Tre Rappresentanze, elaborato dall'ex Presidente della Repubblica Jiang Zemin, il partito comunista deve rappresentare, oltre che la direzione di avanzamento della cultura di avanguardia e gli interessi fondamentali della maggior parte della popolazione cinese, anche le esigenze di sviluppo delle forze di produzione d'avanguardia. Con ciò si consacra l'integrazione della classe imprenditoriale nel sistema politico nazionale come dimostra pure l'inserimento, accanto ai lavoratori e ai patrioti, della categoria rappresentata da "tutti i costruttori del socialismo" (art.3 del IV Emendamento) quale componente del fronte unitario patriottico e quindi del Popolo che, sotto la guida del partito comunista, esercita la "dittatura democratica" (cfr. § 7 del preambolo; per la differenza con il diverso concetto di "dittatura del proletariato" si veda LIN FENG, loc.ult.cit., 29-32) .

Le modifiche al preambolo (atto a influenzare l'esegesi dell'intero testo costituzionale) si coordinano con le innovazioni ai singoli articoli, e nel caso di specie, con quelle relative ai principi generali e ai diritti dei cittadini.

3. A ben vedere, l'unica vera novità è quella concernente il diritto di proprietà privata. L'art.6 del IV Emendamento modificando l'art.13 della Costituzione stabilisce che «la proprietà privata è inviolabile. Lo Stato, secondo quanto stabilito dalla legge, protegge il diritto dei cittadini alla proprietà privata e all'eredità sulla stessa. Lo Stato può, nel pubblico interesse e nei modi previsti dalla legge, espropriare o requisire la proprietà privata provvedendo al relativo indennizzo ».

La precedente versione dell'art.13 così come adottato dai costituenti del 1982, si limitava a prescrivere la protezione dello Stato nei confronti del diritto dei cittadini di essere proprietari del reddito, del risparmio, della casa e di altre proprietà legalmente acquisite e la protezione, secondo quanto previsto dalla legge, del diritto di ereditare proprietà private. L'invulnerabilità era proclamata solo con riferimento alla proprietà pubblica (cfr. art.12 Cost.) e, soprattutto, il diritto di proprietà (con i relativi diritti di successione) era attribuito non in via generale ma con riferimento a determinati beni. Non si faceva riferimento al concetto di esproprio e non erano previste condizioni e modalità dell'intervento autoritativo dello Stato su tali beni.

Fermo quanto si è detto sulla mancanza di una garanzia giurisdizionale della rigidità costituzionale (con tutte le ricadute in ordine alla giustiziabilità dei diritti e alla prescrittività delle norme costituzionali nei confronti del legislatore), il IV emendamento configura una struttura del diritto di proprietà simile a quello sancito in alcune Costituzioni dell'Europa occidentale: si prevede l'interesse pubblico come unica causa dell'esproprio e si appongono riserve di legge (es., art.14 Costituzione tedesca e art. 42 Costituzione italiana). Da questo punto di vista colpisce però l'assenza di previsioni specificamente rivolte a limitare la proprietà privata in funzione di istanze ricollegabili all'eguaglianza sostanziale dei cittadini. La perdurante adesione al modello socialista, infatti, non vale a neutralizzare la lacuna. Come si vedrà, "l'economia di mercato socialista" non è stata finora in grado di ovviare ai gravi squilibri esistenti nella distribuzione del reddito nazionale e di scongiurare il rischio di laceranti conflitti sociali.

4. In linea con la nuova impostazione, l'art. 4 del IV Emendamento modifica il terzo comma dell'art.10 introducendo l'obbligo dell'indennizzo in caso di esproprio o requisizione statale della terra. La precedente formulazione, oltre a non prevedere l'indennizzo, menzionava solo il caso della "requisizione" e non anche quello dell'"esproprio". Perciò, dovendo anche tener conto delle attuali previsioni dell'art.13 che riconoscono in via generale il diritto di proprietà privata, la sua invulnerabilità e l'obbligo di indennizzo in caso di esproprio, la novella apportata al terzo comma dell'art.10 potrebbe incidere sulla interpretazione del secondo comma dello stesso articolo che, in riferimento alla terra nelle aree rurali, riconosce il diritto di proprietà solo allo Stato e alla collettività dei lavoratori. D'altra parte, il contesto in cui va inserita tale modifica non è completo. L'art. 2 del I Emendamento del 1988, modificando il quarto comma dell'art. 10, aveva concesso la possibilità di trasferire i diritti d'uso sui suoli. A questo proposito si parlò di una "reintroduzione dei diritti reali" (P. CORRADINI, Riforme costituzionali, in www.tuttocina.it/Mondo_cinese/) nel senso che sulla terra, pur restando di proprietà statale, potevano reclamarsi diritti d'uso trasferibili e quindi monetariamente quantificabili. L'eventuale acquirente avrebbe avuto la garanzia del bene acquistato, senza però diventare proprietario. Certo, con l'emendamento del 1993 fu introdotta nell'art.11Cost. la protezione statale dei diritti legittimi e degli interessi del settore privato dell'economia quale complemento dell'economia socialista e fu riconosciuto, nell'art.8Cost., il ruolo della gestione privatistica familiare dei campi. Ancora, l'emendamento del 1999 sancì, nell'art.11 Cost., l'importanza dell'economia privata nell'ambito dell'economia di mercato socialista e valorizzò ulteriormente il ruolo della gestione privatistica familiare con apposite modifiche all'art.8 Cost. Tuttavia, la sussistenza di un diritto di proprietà privata nel

settore agricolo viene espressamente riferita al solo bestiame (cfr. art. 8 della Cost).

Probabilmente l'assetto dell'economia rurale rappresenta (insieme alla insoddisfazione della comunità internazionale per la previsione relativa al rispetto dei diritti umani, su cui infra) uno dei nodi scoperti dell'attuale revisione costituzionale. In tal senso depone anche la circostanza per cui nei dieci giorni in cui l'assemblea plenaria del Congresso (nella seconda sessione della X Legislatura) ha adottato il IV Emendamento, è emersa come questione prioritaria la condizione degli oltre 800 milioni di cinesi delle zone rurali che vivono sotto la soglia di povertà. Sia il Presidente della Repubblica, Hi Jintao che il Primo Ministro, Wen Jiabao, sono consapevoli del rischio di destabilizzazione sociale derivante dall'enorme e crescente divario economico-sociale tra città e campagna. Per questo motivo il Premier, durante il suo discorso introduttivo innanzi all'assemblea plenaria del Congresso, ha promesso una drastica riduzione entro cinque anni delle tasse a carico dei contadini.

Infine, l'art. 5 del IV Emendamento modifica il secondo comma dell'art.11 della Costituzione prevedendo che lo Stato incoraggi e supporti lo sviluppo dei settori non pubblici (definiti anche "individuali e privati") dell'economia. La precedente versione dell'art.11 Cost. si limitava a prevedere per lo Stato un ruolo di guida, supervisione e controllo in tali settori.

Anche questa revisione non pare gravida di rilevanti innovazioni dal momento che la definizione dei limiti opponibili all'iniziativa individuale e privata resta affidata all'esclusiva volontà del legislatore. Ai fini del diritto di iniziativa privata è stata assai più incisiva l'evoluzione costituzionale precedente. Con l'avvio delle riforme economiche del 1978 a livello di legislazione ordinaria, un primo riconoscimento costituzionale dell'autonomia privata, ma solo a livello di economia individuale, si ebbe con la Costituzione del 1982 che nell'art.11 già prevedeva la protezione dei diritti legittimi e degli interessi dell'economia individuale qualificata alla stregua di "complemento" dell'economia pubblica socialista e permessa nei limiti stabiliti dalla legge. Fu solo con il I Emendamento, nel 1988 (art. 1) che nell'art.11 tale riconoscimento e tali garanzie vennero estesi anche all'economia privata. L'art.7 del II Emendamento, nel 1993, modificò l'art.15 Cost. stabilendo che lo Stato praticasse l'"economia socialista di mercato" (sulla quale si veda J. CHEN, Chinese Law, The Hague 1999, 69 e 239-242 e LIN FENG, loc.ult. .cit.33-34). Infine, con il III Emendamento del 1999, nell'art.11 venne sancita "l'importanza" dell'economia privata quale componente della "economia socialista di mercato" (quest'ultima locuzione fu introdotta - grazie al III Emendamento - anche nel § 7 del preambolo).

5. Quanto ai "diritti fondamentali e ai doveri dei cittadini" (Capitolo II), l'art. 8 del IV Emendamento modifica l'art.33 della Costituzione prevedendo che lo Stato rispetti e preservi i diritti umani. Le maggiori critiche della comunità internazionale a riguardo si incentrano sia sul carattere sintetico dell'espressione (che fa pensare ad una mera proclamazione a fini propagandistici), sia sulla difficile precettività della suddetta previsione data l'incompletezza del catalogo dei diritti fondamentali (rispetto alle libertà civili e, soprattutto, politiche, tipiche delle democrazie occidentali).

In realtà, a parte la questione connessa alla mancata garanzia giurisdizionale dei diritti costituzionalmente sanciti, i nodi scoperti della Costituzione cinese rispetto alla tutela dei diritti umani restano quelli già individuati dalla dottrina (J.CHEN, loc.ult.cit. 90-93; LIN FENG, loc.ult.cit. 259-263 e P.CORRADINI, I diritti umani nella Costituzione cinese, in www.tuttocina.it/Mondo_cinese/) : a) l'esclusione del carattere universalistico dei diritti come ratio del riferimento ai soli "cittadini" ; b) l'enfasi della giurisprudenza cinese sulla connessione dei diritti ai doveri in chiave di funzionalizzazione dei primi rispetto ai secondi; b) le previsioni dell'art.51 della Costituzione in base alle quali l'interesse dello Stato, interpretato dalle stesse autorità statali, è posto al di sopra degli interessi individuali (previsioni che rappresentano il tratto di maggior continuità riscontrabile nelle forme di stato e nel pensiero giuridico della storia cinese , cfr. A. GAMBARO - R. SACCO, Sistemi giuridici comparati, Torino 2002, 520-543 e LIN FENG, loc.ult.cit.255-257); c) le previsioni dell'art. 28 della Costituzione in base alle quali (pur dopo la modifica introdotta dall'art.17 dell'III Emendamento del 1999 che ha eliminato il riferimento alle attività "controrivoluzionarie") lo Stato punisce le attività volte a sabotare l'economia socialista. Tale clausola, anche per la sua indeterminatezza, rappresenta uno strumento atto a neutralizzare l'esercizio di molti diritti di libertà.