

# La legislazione cinese e il ruolo della Suprema Corte del Popolo

Ivan Cardillo

*(Il presente contributo è apparso in «Mondo Cinese», n. 167, 2020, pp. 55-66. Per il testo con le note si rinvia al seguente [link](#)).*

“Quando si adottano buone leggi sulla terra, la terra è in pace; quanto si adottano buone leggi nel paese, il paese è in pace”<sup>1</sup>, queste le parole di Wang Anshi (1021-1086), politico e letterato di epoca Song. Tali parole spesso riemergono oggi nei discorsi di Xi Jinping e nella riflessione dei giuristi cinesi, sono ricordate in occasione di celebrazioni legate al sistema giuridico, penso alla giornata nazionale della carta costituzionale, ed indicano un ideale grado di sviluppo dell’ordinamento giuridico da raggiungere con un adeguato percorso di riforme.

Quando le leggi possono dirsi buone? Nel discorso politico corrente, la legge, in quanto norma fondamentale, deve favorire lo sviluppo del paese e la governance della società. Solo questa legge può dirsi buona, ovvero una legge che prende in considerazione le condizioni del paese, e non una legge astratta proveniente da altri paesi. Deve essere una legge rivolta all’uomo, capace di riflettere i vari interessi della collettività, di risolverne i problemi connessi, di proteggere i diritti e interessi legittimi del popolo. Una buona legge deve risolvere i problemi di lungo periodo, generali e fondamentali, per lo sviluppo e la stabilità del paese e del sistema<sup>2</sup>. Questa declinazione moderna di un principio della tradizione è la caratteristica fondamentale della legislazione del socialismo con caratteristiche cinesi.

## *1. I caratteri della legislazione cinese.*

Nel corso del grande sviluppo cinese iniziato subito dopo la fine della rivoluzione culturale, assistiamo ad una evoluzione del ruolo della legislazione, parallela allo sviluppo economico e sociale del paese. Tale percorso è caratterizzato dai seguenti fenomeni: 1. Il passaggio dal principio “prima le riforme, poi la legislazione”, attraverso il principio “da un lato riforme dall’altro legislazione”, al principio attuale “tutte le grandi riforme devono basarsi sulla legge”, promosso a partire dal XVIII congresso nazionale del partito comunista, e che vuole la legislazione soggetto attivo e non passivo; 2. Riconoscimento di una

sempre maggiore autonomia legislativa agli organi periferici (art. 3 comma 4 Cost<sup>3</sup>); 3. Progressiva centralità del bisogno di miglioramento della qualità della legislazione. L'auspicio è quello di sviluppare una legislazione scientifica, democratica e legale, basata sulla realtà. Il 2015 ha visto una revisione della Legge sulla legislazione<sup>4</sup> il cui emendato art. 6 oggi recita: "La legislazione deve, sulla base delle circostanze reali, soddisfare i requisiti dello sviluppo economico sociale e del generale miglioramento delle riforme, definire, in modo scientifico e razionale, i diritti e le obbligazioni dei cittadini, delle persone giuridiche e delle altre organizzazioni, nonché i poteri e le responsabilità degli organi dello stato (primo comma). Le norme devono essere chiare, specifiche, rilevanti ed applicabili (secondo comma)"<sup>5</sup>; 4. Il passaggio da una legislazione concentrata sull'economia, ad una legislazione più bilanciata, ampia, che tocca tutti i settori e ambiti dell'ordinamento. Dagli anni '90 dello scorso secolo, fino al XVIII congresso del partito del 2012, il legislatore cinese si è occupato quasi esclusivamente di temi chiave per l'economia, in linea con la scelta politica di costruire un'economia socialista di mercato. Dal 2003 i temi economici hanno riguardato anche il lavoro, i trasporti, la previdenza, la sicurezza alimentare, la promozione dell'impiego. Solo a partire dal 2012 assistiamo ad una legiferazione anche in settori non direttamente legati all'economia; 5. Il passaggio da una legislazione grossolana ad una legislazione applicabile, efficace. All'alba della Politica di riforma e di apertura Deng Xiaoping dice: "Allo stato attuale, il carico di lavoro del legislatore è molto gravoso e la forza lavoro non è sufficiente, pertanto le disposizioni legali possono essere inizialmente un po' grossolane, e poi gradualmente migliorate. Alcune leggi e regolamenti possono essere prima provati e poi, dopo una sintesi (delle esperienze) e relativo miglioramento, formulati come leggi comuni di tutto il paese. Per modificare ed integrare la legge, quando un articolo è maturo procedere subito alla sua revisione, non è necessario attendere che tutto il contenuto della legge sia pronto per essere emendato"<sup>6</sup>. Oggi il comitato permanente non di rado rinvia le bozze di legge ai comitati legislativi perché non sufficientemente chiare, specifiche e applicabili; 6. Arricchimento delle forme e dell'attività legislativa. Fino agli anni '90 dello scorso secolo, le forme dell'attività legislativa consistevano principalmente nella promulgazione di nuove leggi. A cavaliere dei due secoli, queste si arricchiscono anche delle attività di revisione, abrogazione, interpretazione, compilazione, insegnamento. Tra le ragioni di tale sviluppo figurano l'ingresso della Cina nell'Organizzazione mondiale del commercio ed il XVIII congresso nazionale del partito; 7. Il procedimento legislativo è diventato sempre più pubblico e trasparente, con un ricorso sempre più frequente a

consultazioni pubbliche per incentivare opinioni e raccomandazioni circa le bozze di legge al vaglio<sup>7</sup>.

Un principio fondamentale che guida tutta l'attività legislativa cinese nonché l'applicazione delle leggi è l'adesione al ruolo guida del Partito comunista cinese (art. 1 cost. e art. 3 Legge sulla legislazione). I comitati politico-legali (*zhengfa wei*), presenti a tutti i livelli dell'organizzazione dello stato, svolgono un ruolo centrale nel garantire la stabilità sociale e l'armonizzazione tra diritto e politica.

## 2. Il potere legislativo.

*2.1 La legislazione a livello centrale.* Il potere legislativo e la relativa procedura legislativa sono disciplinati dalla costituzione e dalla legge sulla legislazione, promulgata nel 2000 e poi emendata nel 2015, allo scopo di "regolare l'attività legislativa, creare un sistema legislativo sano ed innalzarne la qualità, migliorare il socialismo con caratteristiche cinesi, migliorare il ruolo di guida e di promozione della legislazione, garantire e sviluppare la democrazia socialista, migliorare il comprensivo governo del paese in base alla legge, costruire uno stato di diritto socialista" (art. 1).

Il potere legislativo è esercitato dall'Assemblea nazionale del popolo e dal suo organo permanente, il Comitato permanente (art. 58 Cost.), organi al vertice della struttura istituzionale del paese. Ad essi è riconosciuto anche un ruolo guida di rafforzamento dell'organizzazione e del coordinamento dell'intero lavoro legislativo del paese. L'Assemblea è composta da deputati eletti a livello locale, ed il mandato dura cinque anni. Si riunisce in seduta plenaria una volta l'anno su convocazione del Comitato permanente, e vede la partecipazione di circa 3000 deputati. Durante la sessione plenaria è eletto un Presidio per il coordinamento dei lavori, mentre il Comitato permanente supplisce ai lavori dell'Assemblea quando questa non è in sessione.

Sebbene l'art. 58 della costituzione attribuisca lo stesso potere legislativo all'Assemblea e al suo Comitato permanente, è lo stesso dettato costituzionale che, negli articoli dedicati alle funzioni dei rispettivi organi, effettua delle distinzioni. L'art. 62 cost., tra le varie funzioni, attribuisce all'Assemblea il potere di emendare la costituzione e di supervisionarne l'applicazione (funzione ora delegata dall'Assemblea ad un suo Comitato interno detto "Comitato sulla Legge e Costituzione" previsto dall'art. 70 così come revisionato nel 2018), e, al punto 3, quello di formulare ed emendare leggi fondamentali civili, penali, leggi relative alle istituzioni dello stato, e ad altre materie. L'articolo 67 cost. stabilisce funzioni e poteri del Comitato permanente. Il punto 2 riconosce al Comitato il potere di formulare ed emendare tutte quelle leggi che non sono di competenza esclusiva dell'Assemblea. La costituzione sembra dunque suggerire una distinzione tra leggi

fondamentali (*jiben falv*) e leggi ordinarie (*falv*). Cosa distingue queste due leggi? Sul punto la dottrina non ha raggiunto un consenso unanime. Un principio generale vorrebbe le leggi fondamentali legate a questioni centrali per il sistema giuridico e quindi si prevede l'approvazione da parte dell'Assemblea. Di fatto la prassi non segue un criterio stabile, e leggi a carattere fondamentale sono state adottate dal Comitato, mentre leggi ordinarie sono state adottate dall'Assemblea. A tale incertezza si aggiunge la previsione per cui il Comitato ha il potere di emendare parzialmente le leggi dell'Assemblea quando questa non è in sessione, senza però alterarne i principi base, e il potere di interpretare le leggi. In che misura le leggi possano essere modificate e in cosa consista la loro interpretazione restano interrogativi che neanche la legge sulla legislazione aiuta a sciogliere. Questa, dopo aver ripreso il riparto di competenze così come espresso nella carta costituzionale, prova, all'art. 8, a definire le materie che devono essere regolate da leggi adottate dall'Assemblea e dal Comitato. Il testo parla di leggi ordinarie (*falv*) e non di leggi fondamentali (*jiben falv*). Le materie sono: questioni legate alla sovranità dello stato; la costituzione, organizzazione e funzionamento delle assemblee popolari, del governo, dei tribunali e delle procure di vario livello; i sistemi delle regioni autonome, delle regioni amministrative speciali, e dei meccanismi di autogoverno delle zone rurali; reati e pene; misure limitative dei diritti politici e delle libertà personali; fisco; espropriazione di proprietà non statali; questioni civili fondamentali; regolamenti fondamentali dell'economia, del tesoro, delle dogane, della finanza e del commercio estero; attività processuali e arbitrato. Si tratta di un elenco esemplificativo e non esaustivo, poiché al punto 11 la norma rinvia a tutte quelle materie ulteriori che richiedono l'intervento dell'Assemblea o del Comitato. Tali organi, per motivi legati a progetti di sviluppo e riforma, possono decidere di modificare o sospendere temporaneamente l'applicazione della legge a livello locale, per un periodo specifico e per specifiche materie.

La competenza nelle materie di cui all'art. 8 può essere delegata al Consiglio di Stato, quando ci si trovi di fronte ad un vuoto legislativo. La ratio è di agevolare il processo di riforma della struttura economica del paese e lo sviluppo di politiche di apertura<sup>8</sup>. In questo caso, l'organo titolare del potere esecutivo può sviluppare delle leggi amministrative in materia. Restano escluse da ogni possibilità di delega le leggi penali, e tutti quei provvedimenti che limitano i diritti politici e le libertà personali, nonché le materie legate al sistema giudiziario. La delega deve indicare lo scopo, le materie specifiche, la ratio, i termini e i principi che devono essere seguiti. Il periodo di delega non può eccedere i 5 anni, salvo comprovate necessità. Il Consiglio di stato, entro sei mesi dalla scadenza del mandato, deve presentare le leggi amministrative e le relative raccomandazioni implementate e testate nella pratica per la loro adozione definitiva in forma di legge ordinaria. Una volta

approvata la legge, la delega cessa di avere efficacia. Il potere legislativo delegato al Consiglio di stato non può da questo essere ulteriormente delegato ad altro organo.

*2.2 Il procedimento legislativo nazionale.* L'Assemblea nazionale del popolo e il Comitato permanente organizzano il lavoro legislativo in base a piani legislativi generali e annuali. L'agenda legislativa è redatta in base alle richieste dei deputati, alle sollecitazioni ricevute dagli esperti, al piano generale di sviluppo dello stato di diritto, e in base ai progetti di riforma del paese. I piani generali e annuali sono adottati dalla riunione dei presidenti di commissione e resi pubblici.

Il procedimento legislativo può essere diviso in 4 fasi: sottomissione della bozza di legge, discussione, votazione, promulgazione del testo definitivo. Le bozze di legge possono essere presentate dal Presidio dell'Assemblea nazionale del popolo, dal Comitato permanente, dalle commissioni speciali dell'Assemblea, dal Consiglio di stato, dalla Commissione centrale militare, dalla Suprema corte del popolo, dalla Suprema procura del popolo in base alle rispettive competenze. Il Presidio decide se inserire o meno la bozza di legge nell'agenda dei lavori dell'Assemblea. Inoltre una delegazione di minimo 30 deputati può proporre una bozza di legge al Presidio, che ha il potere di decidere se inoltrare la bozza all'Assemblea o se inoltrarla preventivamente alla commissione speciale competente per materia. Prima dell'inserimento in agenda tutte le proposte di legge possono essere ritirate.

La discussione in Assemblea inizia con una relazione di presentazione della bozza di legge preparata dal Comitato permanente. La discussione può avvenire in varie forme. I deputati possono riunirsi in sessioni di gruppo in base alle province di appartenenza, e procedere alla deliberazione. Questa forma è la più comune. La seconda forma consiste in riunioni congiunte di varie sessioni di gruppo. La terza forma è quella plenaria, generalmente riservata per le bozze di legge presentate direttamente dal Comitato permanente e quando è prevista la partecipazione di tutti i suoi membri.

Durante la discussione è possibile sentire opinioni di esperti, e richiedere ulteriori delucidazioni ai soggetti proponenti, che hanno il diritto di assistere alla discussione.

L'approvazione finale del testo di legge avviene solitamente dopo tre deliberazioni (art. 29 legge sulla legislazione). Lo scopo è quello di raggiungere un testo definitivo che abbia il più ampio consenso possibile. Dopo ciascuna deliberazione il Comitato redige apposito rapporto sull'esito del voto, indicando i contenuti più controversi del testo su cui è necessario un approfondimento e un'ulteriore discussione. Commissioni specializzate e divisioni operative dell'Assemblea e del Comitato partecipano a tutto il lavoro di redazione delle bozze e del loro aggiornamento nel corso delle deliberazioni. Se un vasto consenso è raggiunto già alla seconda deliberazione allora il testo può essere inoltrato per

l'approvazione finale. Se al contrario dopo tre deliberazioni sussistono ancora molti conflitti, il Comitato può continuare a indire ulteriori deliberazioni. Quando si è raggiunto un sufficiente consenso sul testo finale, questo può essere reso pubblico per un periodo non inferiore a 30 giorni al fine di permettere ad esperti e cittadini di presentare ulteriori osservazioni (art. 37 legge sulla legislazione). Una volta deliberata una versione condivisa della bozza di legge, questa può essere finalmente inoltrata al Comitato permanente in seduta plenaria, che la approva a maggioranza semplice. In questa sede le questioni più controverse emerse durante le deliberazioni possono essere evidenziate e sottoposte ad apposita votazione. Per gli emendamenti costituzionali è richiesta una maggioranza qualificata con quorum previsto di 2/3.

Una volta approvata la legge, questa è promulgata dal Presidente della repubblica. La data di entrata in vigore della legge deve essere esplicitamente indicata nell'ordine di promulgazione del Presidente, accanto alla data di promulgazione. La nuova legge viene poi pubblicata nel Bollettino del Comitato permanente dell'Assemblea, sul sito internet dell'Assemblea e diffusa sui quotidiani nazionali.

*2.3 Le leggi amministrative nazionali.* Il Consiglio di stato, titolare del potere esecutivo, può svolgere funzioni legislative. L'ordinamento prevede varie possibilità: 1. La presentazione di proposte di legge all'Assemblea o al suo Comitato permanente (art. 89 punto 2 Cost. e art. 14 legge sulla legislazione); 2. L'adozione di leggi amministrative (*xingzheng fagui*), decisioni e ordini nel rispetto della costituzione e delle leggi ordinarie; 3. L'esercizio del potere legislativo su delega speciale dell'Assemblea o del Comitato permanente (art. 9 Legge sulla legislazione).

Le norme relative all'adozione delle leggi amministrative sono contenute nella Legge sulla legislazione e nella Legge organica del Consiglio di stato del 1982<sup>9</sup>.

Le funzioni legislative del Consiglio di stato sono coordinate dall'ufficio per gli affari legislativi. Tale ufficio redige il piano legislativo annuale in coordinamento con il piano generale di lavoro del governo e con i piani legislativi dell'Assemblea nazionale e del suo Comitato. L'ufficio legislativo si occupa anche del coordinamento, supervisione e guida dei vari dipartimenti del Consiglio di stato che lavorano all'applicazione anche sperimentale di leggi.

I dipartimenti e l'ufficio per gli affari legislativi, nel caso di leggi amministrative generali del governo, sono competenti per la redazione delle relative bozze. Nel processo di redazione devono essere sollecitate le opinioni dei deputati, delle organizzazioni rilevanti, dell'opinione pubblica. L'apertura al pubblico dei lavori preparatori è a discrezione del Consiglio di stato. L'ufficio



legislativo, ricevuta la bozza finale della legge con una relazione che ne spiega criticità e soluzioni adottate, esamina il testo e inoltra il relativo rapporto al Consiglio di stato. Il Consiglio di stato è competente per l'adozione finale delle leggi che acquistano efficacia al momento della firma del Premier. Successivamente i testi sono pubblicati sulla Gazzetta, sul Bollettino e sul sito internet del Consiglio di stato nonché diffusi sui maggiori quotidiani.

Il Consiglio può inoltre adottare decisioni e indicazioni per guidare l'attività regolamentare di competenza dei singoli ministeri e delle commissioni (art. 10 Legge organica). Questo principio generale, fissato nel 1982 e a cui rinvia la Legge sulla legislazione all'art. 69, è ulteriormente disciplinato nella stessa Legge sulla legislazione all'art. 80 e seguenti. Tali regolamenti amministrativi (*guizhang*) rientrano nell'attività prettamente amministrativa del Consiglio di stato e dei suoi ministeri, e non svolgono la funzione legislativa tipica delle leggi amministrative (*xingzheng faqui*). È importante ricordare in questa sede che senza una specifica previsione contenuta in una legge ordinaria, o decisione, ordine e regolamento amministrativo del Consiglio di stato, i singoli ministeri non possono prevedere restrizioni dei diritti o maggiori obbligazioni per i cittadini, le persone giuridiche e altre organizzazioni, o aumentare o diminuire i propri poteri. Diversi ministeri possono adottare regolamenti congiunti oppure richiedere al Consiglio di stato l'adozione di regolamenti comuni. Competenti per l'adozione di regolamenti ministeriali sono le rispettive commissioni esecutive dei singoli ministeri, e il regolamento si considera adottato al momento della firma del ministro e della sua pubblicazione nella gazzetta del ministero, del Consiglio di stato e sui relativi siti internet.

La Commissione centrale militare può adottare, nel rispetto delle norme costituzionali e delle leggi ordinarie, leggi militari (*junshi faqui*). Al suo interno, comandanti e responsabili di dipartimenti generali e di armate possono a loro volta adottare regolamenti militari (*junshi guizhang*) nei limiti delle loro competenze e nel rispetto degli ordini, delle decisioni e delle leggi della Commissione centrale.

*2.4 La legislazione a livello locale.* Accanto agli organi centrali, anche gli organi locali, assemblee popolari locali e i loro comitati permanenti, legati alle province (23 in tutto), alle regioni autonome a minoranza etnica (Mongolia interna, Guangxi Zhuang, Tibet, Xinjiang, Ningxia Hui), e alle municipalità direttamente sotto il controllo del governo centrale (Pechino, Tianjin, Shanghai, Chongqing), possono adottare leggi locali (*difangxing faqui*) nell'ambito della loro giurisdizione e nel rispetto della costituzione, delle leggi ordinarie e delle leggi amministrative (artt. 100 e 116 cost.). A questo quadro generale si aggiungono le due regioni amministrative speciali di Hong Kong e Macao, le cui competenze non sono disciplinate né dalla costituzione né dalla legge sulla legislazione, ma da apposite leggi fondamentali, e le zone economiche speciali, che possono adottare

leggi speciali nei limiti della delega loro riconosciuta dall'Assemblea nazionale del popolo. Le assemblee popolari cittadine possono adottare leggi locali, la cui entrata in vigore è soggetta all'approvazione da parte del comitato permanente provinciale (art. 72 secondo comma Legge sulla legislazione). A livello più basso ci sono i comitati residenziali urbani e i comitati di villaggio, organizzazioni di auto governo locale, che possono presentare proposte al governo locale. Le loro competenze si limitano principalmente alla pubblica sicurezza, alla mediazione di controversie, alla salute pubblica, agli affari e servizi pubblici, al mantenimento dell'ordine pubblico (art.111 cost.).

L'attività legislativa locale deve svolgersi nel pieno rispetto del dettato costituzionale e delle previsioni delle leggi di rango superiore. L'art. 73 della legge sulla legislazione indica le materie che possono essere disciplinate da leggi locali di rango immediatamente inferiore a quello delle leggi ordinarie. Le competenze riguardano: tutte le materie disciplinate da leggi ordinarie o leggi amministrative che necessitano di ulteriori norme attuative sulla base delle circostanze attuali della regione; tutte quelle materie legate a bisogni locali che richiedono leggi locali. Inoltre in assenza di leggi ordinarie o leggi amministrative, gli organi locali possono adottare leggi locali legate al soddisfacimento di bisogni locali e a circostanze specifiche. Tali leggi perdono efficacia al momento dell'adozione di una legge ordinaria o legge amministrativa in materia nella misura in cui confliggono con quest'ultima. Restano tassativamente escluse da questa possibile legislazione concorrente le materie di cui all'art. 8 della legge sulla legislazione.

Distretti cittadini e prefetture autonome possono adottare leggi locali esclusivamente in quelle materie relative allo sviluppo urbano e rurale, alla protezione dell'ambiente, alla protezione della cultura tradizionale, e sempre nel rispetto della costituzione, delle leggi ordinarie, delle leggi amministrative, delle leggi locali provinciali. L'entrata di vigore di tali leggi è condizionata all'approvazione da parte del comitato permanente dell'assemblea del popolo provinciale o della regione autonoma. La decisione sull'approvazione o meno della legge deve avvenire entro quattro mesi dalla sua richiesta.

La legislazione delle regioni autonome a minoranza etnica è giustificata dalle caratteristiche politiche, economiche e culturali proprie dell'area, indicate nelle relative leggi sull'autonomia delle regioni a minoranza etnica. Le leggi regionali entrano in vigore solo dopo l'approvazione da parte del Comitato permanente dell'Assemblea nazionale del popolo, mentre per le leggi di rango inferiore è sufficiente l'approvazione da parte del Comitato permanente provinciale.

Il procedimento legislativo locale a livello provinciale è disciplinato dagli artt. 78 e 79 della Legge sulla legislazione. Tale procedimento, insieme a quello legislativo locale di livello inferiore, disciplinato anche dalla Legge organica per le assemblee locali del popolo e i governi locali del popolo a tutti i livelli<sup>10</sup>, riprende



i principi ed il modello operativo indicato nella legge sulla legislazione alle sezioni 2, 3 e 5 del capitolo II, relative al funzionamento degli organi legislativi nazionali.

L'art. 82 della Legge sulla legislazione disciplina l'adozione di regolamenti amministrativi locali da parte dei governi locali. La disciplina dell'autonomia locale in materia riprende grosso modo gli stessi principi visti in tema di riparto delle competenze legislative tra organi centrali e organi locali: 1. La necessità di adottare regole attuative di previsioni normative di rango superiore; 2. La necessità di disciplinare questioni amministrative specifiche legate ai bisogni della regione amministrativa; 3. Per i distretti cittadini e prefetture autonome restano i limiti delle materie legate allo sviluppo urbano e rurale, alla protezione dell'ambiente, alla protezione della cultura tradizionale; 4. I regolamenti amministrativi delle zone economiche speciali devono essere approvati dal Consiglio di stato. L'art. 82 inoltre prevede la possibilità di partecipazione all'attività legislativa locale simile allo strumento di delega legislativa a favore del Consiglio di stato. Quando si è davanti all'impossibilità di sviluppare leggi locali per carenza delle condizioni necessarie, allora gli organi di governo locali possono adottare misure amministrative temporanee. Tali misure possono essere utilizzate anche oltre il limite temporale previsto di due anni se le condizioni non maturano, ma è necessario, in questo caso, inoltrare formale richiesta per l'adozione di leggi locali all'assemblea locale del popolo o al suo comitato permanente. Resta fermo il limite generale per cui senza una specifica previsione legislativa, nazionale o locale, i regolamenti amministrativi locali non possono alterare diritti e doveri dei cittadini, delle persone giuridiche e delle altre organizzazioni.

### *3. L'interpretazione della legge e il ruolo della Suprema corte del popolo.*

L'ordinamento cinese conosce tre forme di interpretazione della legge: 1. L'interpretazione legislativa (*lifa jieshi*); 2. L'interpretazione amministrativa (*xingzheng jieshi*); 3. L'interpretazione giudiziale (*sifa jieshi*).

Le prime due forme sono relativamente semplici e il loro utilizzo molto lineare. L'interpretazione legislativa è il potere riconosciuto di interpretare la legge in capo al Comitato permanente dell'Assemblea nazionale del popolo (art. 45 Legge sulla legislazione). Posso fare richiesta di interpretazione il Consiglio di stato, la Commissione centrale militare, la Suprema corte del popolo, la Suprema procura del popolo, i comitati speciali dell'Assemblea nazionale, i comitati permanenti locali. La richiesta di interpretazione può riguardare il chiarimento del significato di specifiche previsioni normative oppure le modalità di applicazione della legge alla luce di nuove circostanze. L'interpretazione amministrativa riguarda invece l'interpretazione ad opera dell'amministrazione statale e relativa a problemi di applicazione della legge, quando non connessi ad

attività giurisdizionale o procuratoria, e ad ogni altro problema interpretativo di leggi da essa adottate.

Merita particolare attenzione invece l'interpretazione giudiziale, il cui utilizzo creativo da parte della Suprema corte del popolo ne ha permesso un forte sviluppo. L'interpretazione giudiziale della Suprema corte riguarda l'applicazione specifica delle leggi così come stabilito nel 1981 dalla Risoluzione del Comitato permanente dell'Assemblea nazionale del popolo sul miglioramento dell'interpretazione della legge<sup>11</sup> al punto due e come ribadito all'art. 104 della Legge sulla legislazione. La Suprema corte, con l'adozione delle Previsioni sul lavoro di interpretazione giudiziale<sup>12</sup> del 2007 (si tratta di un documento interno sull'organizzazione del lavoro), fissa principi e forme dell'interpretazione. Tra i principi troviamo il rispetto della costituzione e dello spirito del legislatore, e la competenza esclusiva della Suprema corte. L'art. 5 riconosce valore di legge alle interpretazioni giudiziali. Le interpretazioni possono avere quattro forme: "interpretazioni" (*jieshi*), "previsioni" (*guiding*), "risposte" (*pifu*), "decisioni" (*jueding*). Il lavoro di interpretazione è gestito dall'ufficio di ricerca della corte, e prevede uno studio rigoroso della materia, un'analisi della prassi esistente, e un estensivo ricorso all'opinione di esperti. Per tali motivi, le prime interpretazioni giudiziali delle leggi sono state adottate a distanza di anni dall'adozione della relativa legge. In seguito i tempi tra la promulgazione della legge e l'adozione di una sua interpretazione giudiziale si sono ridotti costantemente. Oggi, dopo pochi mesi è subito adottata un'interpretazione giudiziale che funge sempre più da normativa di dettaglio della legge. Il contenuto e lo stile delle interpretazioni ricorda molto quello della legge e del legislatore, e non sono presenti riferimenti a casi concreti o a massime giurisprudenziali<sup>13</sup>. Le interpretazioni acquistano efficacia alla data indicata al momento della loro pubblicazione nella Gazzetta della corte, ed entro 30 giorni dalla pubblicazione devono essere inoltrate al Comitato permanente dell'Assemblea nazionale del popolo per essere archiviate.

Un altro strumento sviluppato dalla Suprema corte del popolo che merita attenzione in questa sede è il sistema dei casi guida (*zhidaoxing anli*), istituito a novembre 2010 attraverso le Previsioni sul lavoro relativo ai casi guida<sup>14</sup> adottate dalla medesima corte. Lo scopo è quello di avere un ulteriore strumento per l'uniformazione dell'applicazione della legge, la supervisione e l'indirizzo dell'attività giurisdizionale, l'armonizzazione del lavoro delle corti, la garanzia dell'imparzialità del giudice e lo sviluppo dei valori centrali dello stato di diritto socialista. I casi guida godono di una forza vincolante maggiore rispetto agli altri casi giudicati, ma la loro resta un'efficacia *de facto*. I casi guida devono avere le seguenti parti: titolo, parole chiave, punti chiave del giudizio, indicazione delle

leggi utilizzate, fatti principali del caso, decisione e argomentazioni del giudice. Competente per il lavoro di raccolta, selezione, ricerca, compilazione e pubblicazione dei casi guida è l'ufficio dei casi guida della Suprema corte. Le varie sezioni della corte suprema, gli alti tribunali, i deputati dell'assemblea popolare, studiosi, avvocati ed esperti di diritto possono suggerire dei casi giudicati per la loro riedizione e pubblicazione in forma di caso guida<sup>15</sup>. Molti studiosi, inizialmente, hanno visto nel sistema dei casi guida un principio simile a quello dello *stare decisis* tipico dei sistemi giuridici anglo-americani, ma non si tratta di un'opinione pacificamente accolta dalla maggioranza degli studiosi<sup>16</sup>