

RECENTI SVILUPPI DELLA MEDIAZIONE IN CINA

Ivan Cardillo (*)

SOMMARIO: 1. Nuove regole sulla mediazione popolare e giudiziale. – 2. La mediazione nell’esperienza giuridica cinese. – 3. Il Quattordicesimo Piano quinquennale per lo sviluppo economico e sociale nazionale e lo schema degli obiettivi per il 2035. – 3.1. Caratteri e significato dell’esperienza di Fengqiao. – 4. Le Opinioni guida della Suprema Corte del Popolo. – 4.1. Le piattaforme di mediazione.

1. *Nuove regole sulla mediazione popolare e giudiziale.* – Con il presente contributo si intendono analizzare i più recenti sviluppi registrati nell’ordinamento giuridico cinese in tema di mediazione. Il discorso ruota intorno a due importanti documenti: il «Quattordicesimo Piano quinquennale per lo sviluppo economico e sociale nazionale e lo schema degli obiettivi per il 2035» ⁽¹⁾ e le «Opinioni

Giustizia consensuale Fasc. 2/2021, 365-384. EDITORIALE SCIENTIFICA – ISSN 0010-2785-0994.

(*) *Senior Lecturer* di Diritto comparato e Vice-Direttore dell’Istituto per il Diritto Straniero e Comparato nella *Zhongnan University of Economics and Law* (Wuhan, Cina), *Visiting Professor* titolare del corso di Introduzione al Diritto Cinese nell’Università di Trento, *Senior Advisor* per il ‘Faren’, *think tank* del *Legal Daily*, Quotidiano di Informazione Giuridica del Governo cinese. Il presente lavoro si è avvalso del sostegno dei «*Fundamental Research Funds for the Central Universities*», *Zhongnan University of Economics and Law* (2722021FX002).

⁽¹⁾ Il testo integrale è disponibile al sito <http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm> (26.12.2021). Il Piano quinquennale è il più importante piano di sviluppo economico e sociale del Governo cinese fin dal 1953. La sua importanza è data sia dalla sua capacità progettuale di lungo termine (l’attuale Piano fissa obiettivi fino al 2035) sia dalla generalità e complessità delle politiche adottate, che puntano a considerare il maggior numero di elementi e variabili pos-

guida della Suprema Corte del Popolo relative all'accelerazione dei passi per motivare le piattaforme di mediazione dei tribunali ad operare nei villaggi, nelle comunità residenziali e nelle comunità telematiche» ⁽²⁾.

Entrambi i documenti guardano alla dimensione locale della mediazione. Quanto emerge è il complesso tema del rapporto tra mediazione popolare e mediazione giudiziale, del loro coordinamento e della loro importanza per la *governance* e la stabilità sociale.

2. *La mediazione nell'esperienza giuridica cinese.* – Il presente contributo si indirizza alle recenti iniziative adottate nell'ordinamento cinese in tema di giustizia consensuale. Si rende tuttavia doverosa una pur breve premessa sul ruolo della mediazione nella tradizione giuridica cinese, e quindi nella cultura giuridica cinese nel suo complesso, in modo da tracciare l'orizzonte storico culturale di un istituto da sempre centrale nell'esperienza della Cina.

Nella tradizione assistiamo ad una spaccatura tra l'ideale di una società armoniosa senza contenziosi e la realtà di una società complessa, dove le dispute rischiano di congestionare la burocrazia. Nel manuale per magistrati del XVII secolo «*Fu-hui Ch'uan-shu*» di Huang Liuhung si rinviene un'intera sezione dedicata al processo e all'amministrazione della giustizia. Nel paragrafo introduttivo si ricorda come la società del passato fosse idealmente governata dalla suprema virtù e dalla saggezza ⁽³⁾. Si menziona a tal proposito la celebre frase di Confucio: «Nel giudicare le cause sono come chiun-

sibili, e quindi non solo politiche economiche, ma anche riforme del sistema giuridico, innovazione legislativa e *governance* sociale, salute, tecnologia, ecc.

⁽²⁾ Il testo completo è disponibile all'indirizzo <<http://www.court.gov.cn/fabu-xiangqing-326921.html>> (26.12.2021).

⁽³⁾ Si veda la traduzione inglese di DJANG CHU, *A Complete Book Concerning Happiness and Benevolence. A Manual for Local Magistrates in Seventeenth-Century China*, The University of Arizona Press, 1984, 252.

que altro, ma preferirei che non ci fossero cause»⁽⁴⁾. Nella stessa frase, tuttavia, si cita un altro passaggio dei «Dialoghi» di Confucio: «C'è solo un uomo che con mezza parola riesce a risolvere una controversia: questi è Yu»⁽⁵⁾, a testimonianza di una reale ed intensa attività giurisdizionale.

Il paragrafo prosegue denunciando l'aumento generale delle controversie, e le difficoltà del giudice nell'accertare la verità. Accanto ad un ideale di armonia generale, quindi, troviamo una realtà diversa, dove liti, processi, e figure professionali legali (come i maestri del contenzioso, *songshi*) non mancano.

I magistrati locali, nei loro manuali, ricevono istruzioni per dissuadere le parti dall'azione processuale. Recita il manuale «*Fu-hui Ch'uan-shu*»: «*Although the magistrate is empowered to adjudicate lawsuits, he is powerless to stop people from instituting them. All he can do is advise people to avoid such actions as much as possible. The best way to persuade people to avoid litigation is to teach them to control their emotions and practice forbearance*»⁽⁶⁾. Questa necessità era avvertita per via dell'estrema litigiosità del popolo cinese.

La spaccatura del diritto tradizionale cinese tra una visione ideale di assenza del contenzioso (*wusong*), fondata sull'armonia e sulla mediazione, ed una visione pratica, fondata sul contenzioso, è frutto, anche, della diversa metodologia di ricerca utilizzata. Gli storici delle dottrine e del pensiero, e con loro la scuola confuciana del diritto, tendono a dare risalto alla visione ideale espressa da Confucio, alla sua teoria di un diritto fondato sulla virtù, sui riti, sulla conciliazione, e quindi ad un rifiuto del conflitto e del processo. Gli storici-sociologi del diritto, al contrario, svolgono un'intensa ricerca d'archivio, guardano alla prassi, e ci riportano una società affatto diversa, dove il contenzioso c'è, è ammesso e regolato. Le figure professionali coinvolte nel processo, come ad esempio i maestri del

(4) Il riferimento è a CONFUCIO, *Dialoghi, Libro dodicesimo Yanyuan*, verso 13.

(5) CONFUCIO, *op. cit.*, verso 12.

(6) DJANG CHU, *op. cit.*, 258.

contenzioso, sono, di conseguenza, interpretate in modi opposti. Per alcuni si tratta di legulei, per altri, di figure nobili ed importanti per il sistema giudiziario cinese (⁷).

Seppur nella sua brevità, questi cenni introduttivi premettono di intuire il ruolo svolto dalla mediazione nella storia della Cina imperiale. Non si tratta di un mero strumento nelle mani dell'amministrazione, ma essa rappresenta un vero e proprio ideale di giustizia, un metro di misurazione della distanza tra il reale e l'ideale, e tra il confucianesimo e le altre scuole di pensiero.

3. *Il Quattordicesimo Piano quinquennale per lo sviluppo economico e sociale nazionale e lo schema degli obiettivi per il 2035.* – L'11 marzo 2021, la quarta sessione della tredicesima Assemblea Nazionale del Popolo ha votato e approvato le risoluzioni sul «Quattordicesimo Piano quinquennale per lo sviluppo economico e sociale nazionale e lo schema degli obiettivi per il 2035» (di seguito il Piano).

Il Piano affronta il tema della mediazione nel capitolo 55, dedicato alla protezione della stabilità e della sicurezza sociale, ovvero alla «corretta gestione delle nuove forme di contraddizione interne al popolo, al rafforzamento della prevenzione e al controllo della sicurezza pubblica sociale, alla creazione di una rete sociale sicura,

(⁷) Ottimi punti di riferimento sul tema della mediazione nella Cina imperiale si rinvergono in FUMA SUSUMU, *Litigation Masters and the Litigation System of Ming and Qing China*, in 4(1) *International Journal of Asian Studies*, 79-111 (2007), che evidenzia l'esistenza di un'intensa attività giurisdizionale e l'importanza dei maestri del contenzioso. HUANG, PHILIP C., *Chinese Civil Justice, Past and Present*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2010, sottolinea, invece, il ruolo dominante della mediazione nel sistema giuridico cinese tradizionale e moderno. Su questione metodologica ed evoluzione della storiografia nello studio dell'ordinamento giuridico cinese si veda YOU CHENJUN, *Riflessione sul 'rinascimento' dello studio della storia giuridica e sociale cinese, attraverso l'analisi del contenzioso e degli studi sociali nelle dinastie Ming e Qing* (*Zhōngguó fǎlù shèhuì shǐ yánjiū de "fùxīng" jí qí fānsī , jīyú míng qīng sùsòng yǔ shèhuì yánjiū lǐngyù de fēnxī*), in 147(3) *Law and Social Development*, 190-208 (2019).

intelligente, solida». All'interno di questo capitolo troviamo la sezione 1, dedicata al rafforzamento dei meccanismi di gestione della composizione delle contraddizioni sociali⁽⁸⁾. Il tema centrale dell'intera sezione è la mediazione (*tiáojiě*).

Dice il testo integrale: «Perseverare e sviluppare l'«esperienza di Fengqiao' di nuova epoca, costruire dei meccanismi di gestione della composizione delle controversie sociali di prevenzione e controllo a monte, di ispezione ed organizzazione, di risoluzione delle controversie, di gestione delle emergenze. Sbloccare e standardizzare i canali di espressione dei ricorsi, di bilanciamento degli interessi, di garanzia dei diritti e degli interessi legittimi, perfezionare il sistema di lavoro congiunto tra mediazione popolare, mediazione amministrativa e mediazione giudiziale. Rafforzare i meccanismi di risoluzione diversificata delle controversie e dei conflitti, dare ampio spazio al ruolo della mediazione, dell'arbitrato, del giudizio amministrativo, del riesame amministrativo e del contenzioso nella prevenzione e risoluzione dei conflitti sociali. Perfezionare e implementare il sistema delle lettere di petizione, rispondere, in modo tempestivo e sul posto, alle richieste ragionevoli e conformi alla legge del Popolo. Migliorare i meccanismi di coordinamento nella prevenzione del rischio e dei conflitti sociali. Migliorare il sistema dei servizi psicologici e sociali e i meccanismi di intervento in casi di crisi».

Sempre nel testo del Piano, la mediazione compare anche nelle disposizioni sulla proprietà intellettuale (capitolo 7 sezione 2), quale strumento aggiuntivo per garantirne la tutela, e in quelle sul sistema dei servizi pubblici di impiego, quale strumento di risoluzione delle controversie di lavoro (capitolo 47 sezione 2).

3.1. Caratteri e significato dell'esperienza di Fengqiao. – L'«esperienza di Fengqiao' è centrale per il modello di gestione sociale

⁽⁸⁾ La seconda, ed ultima sezione del capitolo, si occupa invece di crimini e pene.

promosso nel 2017 in occasione del XIX Congresso Nazionale del Partito Comunista Cinese. L'espressione si riferisce alla gestione delle comunità di base, ai livelli amministrativi più prossimi alla vita quotidiana del Popolo.

Da questo punto di vista, la gestione della base sociale è cruciale per l'attuazione delle politiche centrali, per la conservazione della stabilità sociale, e per la costruzione di una società improntata allo stato di diritto ⁽⁹⁾. Nella sua relazione del 2017, Xi Jinping ha parlato di «costruzione di un modello di *governance* sociale basato sulla cooperazione, cogestione, condivisione» ⁽¹⁰⁾. Lo scopo è quello di innovare l'intero sistema di gestione sociale per far fronte ad una diversità crescente. Per il Segretario Generale questo è possibile solo attraverso il miglioramento della capacità di indirizzo del Partito, e dalla qualità del lavoro dei suoi funzionari. Parallelamente, ulteriore importanza è riconosciuta ai mezzi di prevenzione delle tensioni sociali, e quindi al ruolo delle comunità quali strumento di *governance* locale fondate sull'autogoverno e sull'autoregolamentazione.

Lo «Schema attuativo per la costruzione di una società di stato di diritto (2020-2025)» ⁽¹¹⁾ lega il tema della risoluzione efficace e legale delle controversie e dei conflitti sociali all'«esperienza di Fengqiao». Dice il testo: «Risolvere efficacemente, e in conformità alla legge, i conflitti e le controversie sociali. Aderire e sviluppare l'«esperienza di Fengqiao» di nuova epoca, sbloccare e standardizzare i canali di espressione dei ricorsi, di bilanciamento degli interessi, di garanzia dei diritti e degli interessi legittimi, rafforzare le indagini sui conflitti e le analisi del rischio, perfezionare i meccanismi gene-

⁽⁹⁾ In cinese: *fǎzhì shèhuì*, concetto fondamentale per il pensiero di Xi Jinping sullo stato di diritto e per il nuovo impianto politico-ideologico.

⁽¹⁰⁾ In cinese: *Dǎzào gòng jiàn gòng zhì gòngxiǎng de shèhuì zhìlǐ géjù*. Il testo completo della relazione di Xi Jinping in occasione del XIX Congresso Nazionale del Partito è disponibile <<https://www.12371.cn/2017/10/27/ARTI1509103656574313.shtml>> (26.12.2021).

⁽¹¹⁾ Il testo completo è disponibile all'indirizzo <http://www.gov.cn/zhengce/2020-12/07/content_5567791.htm> (26.12.2021).

rali di risoluzione e di prevenzione diversificata delle controversie e dei conflitti sociali, lavorare alla risoluzione delle controversie e dei conflitti alla base. Praticare la separazione del sistema delle lettere di petizione dal contenzioso, approfondire il ricorso alla legge per la classificazione e gestione delle lettere di petizione e del contenzioso. Dare pieno spazio al ruolo della mediazione popolare quale primo strumento di difesa, perfezionare il sistema di lavoro congiunto tra mediazione popolare, mediazione amministrativa e mediazione giudiziale. Dare spazio al ruolo degli avvocati nella mediazione, costituire e rafforzare i meccanismi di garanzia e di finanziamento della loro attività di mediazione. Le contee (città e distretti) devono sperimentare meccanismi di risoluzione delle controversie ‘in una seduta’ nei settori in cui le controversie ed i conflitti sono più frequenti. Rafforzare la mediazione e l’arbitrato nelle controversie relative ai contratti di gestione delle terre rurali e nelle controversie di lavoro e del personale. Rafforzare il riesame amministrativo, la mediazione amministrativa e il giudizio amministrativo, dare pieno spazio al ruolo delle agenzie amministrative nella risoluzione delle controversie. Incoraggiare i collegi arbitrali a partecipare attivamente alla risoluzione delle controversie sociali di base e sostenere l’integrazione dell’arbitrato nella *governance* sociale di base».

Il 10 gennaio del 2019, il Ministero di Giustizia adotta la «Decisione sul progetto pilota di adesione e sviluppo dell’esperienza di Fengqiao’ per evitare che i conflitti raggiungano le autorità superiori»⁽¹²⁾. Il Ministero, in occasione del cinquantacinquesimo anniversario dalla creazione dell’esperienza di Fengqiao’ ad opera di Mao Zedong, e del quindicesimo anniversario dalle dichiarazioni in merito di Xi Jinping, aggiorna il lavoro di mediazione popolare attra-

(12) Il testo completo è reperibile all’indirizzo <http://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/fzgz/fzgzggflfwx/fzgzmcyjcz/202101/t20210122_159093.html> (26.12.2021). Anche la Suprema Corte del Popolo, in occasione del medesimo anniversario di cui nel testo, pubblica un comunicato di incoraggiamento allo studio dell’esperienza di Fengqiao’ per una migliore amministrazione della giustizia. Il comunicato è disponibile all’indirizzo <<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-5731.html>> (26.12.2021).

verso un progetto pilota, operativo da maggio ad agosto dello stesso anno.

Nelle città e provincie di Beijing, Tianjin, Heilongjiang, Jiangsu, Zhejiang, Anhui, Sichuan, Yunnan, Ningxia, vengono create delle organizzazioni di mediazione popolare incaricate di stabilire ed incoraggiare il ricorso agli strumenti della mediazione, diffondendo la cultura della mediazione in base alle esigenze locali. Solo nel distretto di Chaoyang a Pechino, vengono premiati, per il lavoro svolto, circa duecento progetti realizzati dalle organizzazioni di mediazione popolare.

In cosa consiste l'«esperienza di Fengqiao»? Negli anni '60, all'alba della rivoluzione culturale, la comunità di Fengqiao, parte della città di Zhuji, nella provincia dello Zhejiang, è riuscita a guidare e a trasformare con la persuasione i «quattro tipi di elementi» (in cinese *sì lèi fēnzi*, ovvero i proprietari terrieri, i contadini ricchi, i controrivoluzionari, e i cattivi elementi) in qualificati edificatori del socialismo, riuscendo a mobilitare le masse, a risolvere prontamente i conflitti, e a preservare efficacemente la stabilità sociale. Questi tre obiettivi sono diventati costitutivi ed emblematici del concetto di «esperienza di Fengqiao». Il suo motto diceva «mobilitare e affidarsi alle masse, non inviare ai superiori le controversie, risolvere sul posto, realizzare l'esperienza dell'arrestare poche persone e gestire bene l'ordine pubblico» (13).

Mao, nel 1963, ha trasformato questa esperienza in un modello virtuoso da dover replicare in tutto il Paese. Con la politica di riforma e di apertura del 1978 di Deng Xiaoping, l'«esperienza di Fengqiao» si è rinnovata e ha assunto, quale dovere principale, quello di risolvere i conflitti tra il Popolo, seguendo il principio per cui «le piccole questioni non lasciano il villaggio, le grandi questioni

(13) Si veda GUO SHENGLUN, *Aderire e sviluppare l'«esperienza di Fengqiao» di nuova epoca per promuovere la modernizzazione della governance sociale di base* (*Jiānchí fāzhǎn xīn shídài "fēng qiáo jīngyàn" tuījìn jīcéng shèhuì zhìlǐ xiàndàihuà*), in *Legal Daily* disponibile all'indirizzo <<http://theory.people.com.cn/n1/2018/1113/c40531-30398214.html>> (26.12.2021).

non lasciano le città, i conflitti non raggiungono le alte autorità» (14). La mediazione è sempre più considerata come lo strumento principale di risoluzione dei conflitti e di gestione sociale.

Nel 2003, Xi Jinping, allora Segretario del Comitato provinciale del Partito Comunista Cinese nella provincia dello Zhejiang, ha ribadito che l'«esperienza di Fengqiao» deve essere apprezzata, promossa, perfezionata, e considerata un paradigma di gestione sociale, un modello da replicare nei vari contesti locali (15).

Il modello di Fengqiao ha istituzionalizzato il metodo della mediazione quale strumento di autogoverno ed amministrazione delle comunità sociali di base, la cui stabilità è fondamentale per la stabilità del Governo centrale. La prassi, le consuetudini, e le buone pratiche diventano modelli da sistematizzare e riproporre altrove (16).

Le principali criticità riguardano la sistematicità e uniformità delle varie prassi esistenti, la gestione del livello culturale e della capacità di comprensione dei membri della comunità, la corretta conoscenza degli usi e delle consuetudini locali, già esistenti ed espressione di un'identità culturale, da parte dei vari funzionari che si succedono alla guida della comunità, e, infine, la recezione e applicazione di modelli di gestione sviluppati in altre comunità (17). Tale processo di standardizzazione e istituzionalizzazione di prassi è an-

(14) In cinese: *xiǎoshì bù chū cūn, dàshì bù chū zhèn, máodùn bù shàng jiāo*.

(15) CHU CHENGE, *Studi sulla standardizzazione della governance sociale di base, l'esempio dell'«esperienza di Fengqiao»* (*Jīcéng shèhuì zhìlǐ de biāozhǔnhuà yánjiū, yǐ “fēng qiáo jīngyàn” wéi lì*), in *1 Law Science Magazine* 17 ss. (2019).

(16) Xi Jinping, già in qualità di Segretario del Comitato di Partito provinciale dello Zhejiang, aveva sottolineato l'importanza della standardizzazione quale strumento strategico di gestione del lavoro. Si veda GUO ZHANHENG, *Il pensiero di Xi Jinping sulla strategia di standardizzazione e la prassi nello Zhejiang* (*Xìjìnpíng biāozhǔnhuà zhànlüè sīxiǎng yǔ zhèjiāng shíjiàn*), in *2 Renming Luntan Xueshu Qianyan* 78 ss. (2018).

(17) CHEN YICHEN, ZHANG XIN, LU FANGXIA, *Lezione e prassi della standardizzazione per la promozione della governance sociale di base, l'esempio dell'«esperienza di Fengqiao» nello Zhejiang* (*Biāozhǔnhuà tuīdòng jīcéng shèhuì zhìlǐ de shíjiàn yǔ qīshì—yǐ zhèjiāng “fēng qiáo jīngyàn” wéi lì*), in *23 China Standardization* 140 ss. (2017).

cora in corso, ed è considerato fondamentale per migliorare la vita amministrativa locale ⁽¹⁸⁾. Al fine di facilitare la circolazione delle buone pratiche, e guidarne la diffusione, il Partito ha creato un sito *internet*, denominato ‘esperienza di Fengqiao’, una vera e propria banca dati, allo scopo di raccogliere e promuovere storie ed esperienze edificanti ⁽¹⁹⁾.

Fengqiao è diventata l’emblema di un modello di condotta, e contribuisce a creare il contesto culturale entro il quale i comitati locali devono adempiere ai propri obblighi legislativi di mediazione e mantenimento dell’ordine sociale. Basti ricordare l’art. 3 della «Legge organica dei comitati residenziali cittadini» ⁽²⁰⁾ che riconosce in capo ai comitati il dovere di mediare i conflitti tra i residenti. A questa norma fa da cornice l’art. 111 della Costituzione che recita: «I comitati dei residenti (cittadini) e i comitati degli abitanti nei villaggi, costituiti tra i residenti urbani e rurali sulla base del loro luogo di residenza, sono organizzazioni di massa di autogestione a livello di base. Il presidente, i vicepresidenti e i membri di ciascun comitato di residenti (cittadini) o abitanti di villaggio sono eletti dai rispettivi residenti. Il rapporto tra i comitati dei residenti (cittadini) e degli abitanti di villaggio con gli organi di base del potere statale è disciplinato dalla legge.

⁽¹⁸⁾ Si veda TIAN HAOYU, *Teoria giuridica della standardizzazione della governance sociale di base. Il caso dell’esperienza di Fengqiao* (Fǎlǐ shìjìjiǎo xià jīcéng shèhuì zhìlǐ biāozhǔnhuà tàntǎo, yǐ “fēng qiáo jīngyàn” wéi lì), in 4 *Journal of Hainan Normal University* 134 ss. (2021).

⁽¹⁹⁾ Il testo completo è reperibile all’indirizzo <<http://cpc.people.com.cn/GB/67481/422249/index.html>> (26.12.2021).

⁽²⁰⁾ Il testo integrale è disponibile all’indirizzo <http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/1989-12/26/content_1481131.htm> (26.12.2021).

I comitati dei residenti (cittadini) e degli abitanti di villaggio istituiscono sottocomitati per la mediazione popolare, la sicurezza pubblica, la sanità pubblica e per le altre questioni al fine di gestire gli affari pubblici e i servizi sociali nelle loro aree, mediare controversie civili, aiutare a mantenere l'ordine pubblico e trasmettere le opinioni e le richieste dei residenti, e insieme proporre suggerimenti, al governo popolare».

L'«esperienza di Fengqiao» ha acquistato anche un significato generale per il funzionamento dell'intero ordinamento giuridico e politico cinese, diventando espressione della capacità di integrazione e di bilanciamento. Mi riferisco ai principi della «Integrazione delle tre *governance*» (*sān zhì róng hé*) e del «Piano integrato delle cinque sfere» (*wǔ wèi yī tǐ*), entrambi concetti essenziali per il socialismo con caratteristiche cinesi. Il primo, «Integrazione dei tre governi», si riferisce al modello di gestione previsto per i villaggi, basato su «autogoverno», «governo in base alla legge», e «governo in base alla virtù» ⁽²¹⁾. Il secondo, «Piano integrato delle cinque sfere», enunciato nel 2012 in occasione del XVIII Congresso Nazionale del Partito, prevede l'integrazione dello sviluppo economico con lo sviluppo politico, culturale, sociale ed ecologico, al fine di realizzare uno sviluppo generale scientifico e sostenibile.

4. *Le Opinioni guida della Suprema Corte del Popolo.* – Lo scorso ottobre, con il documento numero 247 (2021), la Suprema Corte del Popolo ha adottato le «Opinioni guida relative all'accelerazione dei passi per motivare le piattaforme di mediazione dei tribunali ad operare nei villaggi, nelle comunità residenziali e nelle comunità te-

⁽²¹⁾ Si veda YANG PING, WANG XINMAN, *La trasformazione dell'«esperienza di Fengqiao» di nuova era in un'efficace governance sociale* (*Xīn shídài “fēng qiáo jīn-guān” xiàng shèhuì zhīlǐ xiàonéng de zhuǎnhuà*), in 38 *Journal of Jiangnan University (Social Science Edition)* 26 ss. (2021).

lematiche»⁽²²⁾ (in seguito le Opinioni), al fine di dare ulteriore attuazione alle disposizioni del Comitato Centrale del Partito Co-

(22) Definire il valore delle Opinioni guida non è agevole, e ciò è in parte dovuto al complesso quadro delle fonti del diritto cinese. Le Opinioni, in genere, sono classificate come documenti interni di lavoro e hanno come scopo quello di organizzare, regolare e guidare la struttura amministrativa. Non hanno valore di legge, ma solo un'efficacia amministrativa più o meno forte in base al livello dell'organo che le ha adottate. L'«Avviso dell'Ufficio generale del Comitato centrale del Partito Comunista Cinese e dell'Ufficio generale del Consiglio di Stato sulla pubblicazione dei regolamenti di gestione dei documenti ufficiali del Partito e degli organi di Governo» del 2012 individua, all'art. 8, le Opinioni quali strumento per inviare suggerimenti e metodi di gestione per importanti questioni, o per indirizzare gli apparati amministrativi di livello inferiore (art. 15).

Il contenuto delle Opinioni oggetto di analisi riguarda l'organizzazione delle piattaforme di mediazione: si può dunque ritenere che l'aggettivazione 'guida' è qui utilizzato per indicare che si tratta di un'Opinione rilasciata da un organo superiore per regolare il lavoro di un organo inferiore, e non, come, ad esempio, nei 'Casi-guida', per dare istruzioni sull'uso della legge prossime all'interpretazione legislativa.

Tuttavia, il ricorso alle Opinioni guida non si limita a quanto sopra descritto. La «Risoluzione del Comitato Permanente dell'Assemblea Nazionale del Popolo sul miglioramento dell'interpretazione della legge (*fǎlǔ jiěshì*)» del 1981 riconosce alla Suprema Corte del Popolo la competenza nel rilascio di interpretazioni legislative, quando si rende necessario chiarire la portata applicativa di leggi e decreti in sede processuale (punto 2). La «Legge organica dei tribunali del Popolo» (adottata nel 1979 ed emendata da ultimo nel 2018) riprende questa regola, individuando come organo competente all'interno della Corte il Comitato giudiziale (art. 37).

La Risoluzione e la Legge sono alla base delle «Previsioni della Suprema Corte del Popolo sul lavoro di interpretazione giudiziale (*sīfǎ jiěshì*)» adottate dalla stessa Corte nel 2006 ed emendate nel 2021.

Con riferimento alla generale competenza di risolvere i problemi applicativi della legge in sede processuale, l'art. 2 segna il passaggio terminologico da 'interpretazione legislativa' a 'interpretazione giudiziale', e l'art. 5 ne statuisce il valore di legge. L'art. 6 indica in modo tassativo le cinque forme delle interpretazioni giudiziali: interpretazioni (*jiěshì*), previsioni (*guīdìng*), regole (*guīzé*), risposte ufficiali (*pīfù*), decisioni (*juédìng*). È da notare l'assenza dei Casi-guida e dei Casi-modello. Tuttavia, è la Suprema Corte stessa a generare confusione sulla natura delle Opinioni guida e sugli strumenti di interpretazione giudiziale. In un altro documento «Avviso della Suprema Corte del Popolo e della Suprema Procura del Popolo di divieto per i tribunali e le procure locali di formulare documenti aventi natura di interpretazione giudiziale» pubblicato nel 2012, la Corte fa riferimento

munista Cinese sul rafforzamento della modernizzazione del sistema di *governance* e della capacità di *governance* dei tribunali popolari di primo livello, dando priorità al meccanismo di risoluzione delle controversie senza contenzioso per risolvere i conflitti e le controversie il prima possibile e a livello della base sociale.

Le Opinioni dispongono che i tribunali di base devono seguire le indicazioni dei comitati locali del Partito e dei governi locali, collaborare alla gestione sociale all'interno del quadro generale predisposto dai comitati locali per gli affari politici e legislativi, e promuovere l'utilizzo delle piattaforme di mediazione e degli strumenti telematici per la gestione e prevenzione dei contenziosi.

Lo strumento di lavoro indicato dalla Suprema Corte del Popolo è quello delle piattaforme di mediazione, cui devono essere invitati tutti i soggetti e le risorse di gestione sociale, e dove si svolge l'intera attività di coordinamento dei diversi approcci alla risoluzione delle liti. Si incentiva il ricorso a strumenti telematici per tutti i passaggi relativi alla gestione del conflitto quali avvisi preliminari, separazione dei casi, risoluzione, mediazione, conferma giudiziale, tracciamento dello stato di avanzamento dei lavori, resoconto dei risultati.

Le entità di governo a livello base elencate dalle Opinioni, a titolo esemplificativo e non esaustivo, quali organi competenti per

all'attività di interpretazione legislativa disciplinata dalla Risoluzione del 1981, e ne rivendica a sé la competenza esclusiva, vietando ai tribunali locali la «formulazione di qualsiasi documento di interpretazione giudiziale come le 'Opinioni guida' [...]». Le Opinioni guida, che non comparivano tra le forme tassative di cui all'art. 6 delle «Previsioni della Suprema Corte del Popolo sul lavoro di interpretazione giudiziale», sono qui indicate come strumento di interpretazione giudiziale.

Il testo delle Previsioni (*guīdìng*), che giova ricordare sono un documento con natura di interpretazione giudiziale (dunque si tratta di un documento della stessa Suprema Corte del Popolo che fa ricorso ad una forma di interpretazione giudiziale per la cui legittimazione esso stesso viene adottato) è rimasto immutato nel corso dei vari emendamenti, continuando ad escludere le 'Opinioni guida' come fonti di interpretazione giudiziale anche nel testo riformato del 2021. Quanto descritto è un altro esempio del forte grado di pragmatismo ed attivismo della Suprema Corte del Popolo nell'amministrazione della giustizia e nell'interpretazione della legge.

l'esercizio di attività di mediazione, sono i centri di governo, centri di mediazione dei conflitti, uffici giudiziari, stazioni di polizia, unioni commerciali, federazioni femminili, uffici lavorativi, dipartimenti per gli affari civili, dipartimenti di regolamento del mercato, uffici di gestione della terra, governi cittadini sub-distrettuali, comunità di villaggio.

All'interno delle rispettive giurisdizioni, i tribunali sono responsabili per il lavoro di incoraggiamento delle piattaforme di mediazione ad operare in villaggi, comunità residenziali, reti di comunità (composte da almeno tre unità di lavoro). Tale lavoro di incoraggiamento si sostanzia: nello sviluppo di procedure di registrazione per mediatori presso le piattaforme di mediazione (le informazioni da raccogliere sono nome, recapiti, competenze professionali, e giurisdizione di riferimento); nell'organizzazione di programmi di formazione di personale qualificato; in un'attenta attività di coordinamento e di assistenza del personale; nella preparazione di linee guida, di casi modello, e nella garanzia di un efficace meccanismo di comunicazione; nell'assicurare la conferma giudiziale dell'esito della mediazione direttamente presso il centro o l'entità locale di mediazione.

I tribunali devono anche occuparsi della gestione dell'assegnazione delle controversie e della loro catalogazione, individuando il centro di mediazione più adatto alla natura della controversia. I tribunali, aditi dalle parti, prima della costituzione del fascicolo, devono assegnare il caso alla piattaforma di mediazione, la quale, confermata la nomina dei mediatori, procede con una gestione ibrida, *online* e *offline*, del caso. La gestione è regolata dal principio della mediazione congiunta, in base al quale il mediatore sul posto è sostenuto da un giudice da remoto. Qualora le parti, invece, non acconsentissero alla procedura di mediazione, il tribunale deve procedere con la costituzione delle parti in giudizio.

Le piattaforme di mediazione ricevono i casi dai tribunali, e procedono all'effettiva assegnazione dei lavori, registrando i mediatori incaricati e l'esito del procedimento di mediazione. Le piattaforme

hanno a disposizione vari tentativi di assegnazione del medesimo caso a diversi centri di mediazione, qualora la prima assegnazione fallisse. In questo caso ogni nuovo tentativo di assegnazione impone la scelta di un centro di mediazione sempre più specializzato e di più alto livello. In caso di fallimento di tutti i tentativi, la controversia viene inoltrata al tribunale competente, che costituisce le parti in giudizio e apre il relativo fascicolo.

I tempi della mediazione sono relativamente brevi. I centri o enti di mediazione, individuati dal tribunale, devono accettare l'incarico entro tre giorni lavorativi dalla nomina, tramite il sistema telematico delle piattaforme di mediazione. Dalla data di accettazione e conferma inizia il computo di trenta giorni entro i quali il lavoro di mediazione deve essere concluso. Tale limite resta valido anche in caso di trasferimento della lite presso altri centri o enti di mediazione. Le Opinioni riconoscono alle parti la possibilità di accordo per estendere di ulteriore trenta giorni il periodo di mediazione. Alla scadenza del termine, la lite non mediata diventa un regolare processo davanti al tribunale competente.

Gli organi locali di governo devono assicurare sostegno economico alle piattaforme di mediazione e più in generale a tutta l'attività di mediazione.

Infine, le Opinioni stabiliscono un sistema di controllo delle prestazioni e un meccanismo premiale. Maggiore è il numero di controversie mediate, maggiore sarà il premio riconosciuto. Si dispone, inoltre, che la mediazione venga ampiamente pubblicizzata in TV, nei giornali e nei principali siti *internet*.

Al quadro appena descritto, così come previsto dalle Opinioni, si aggiunge un'altra novità legislativa. La bozza di revisione della legge di procedura civile, pubblicata lo scorso 19 ottobre, riforma ampiamente la disciplina relativa alla conferma giudiziale dell'accordo di mediazione. Il nuovo art. 202, che in caso di approvazione della riforma modificherebbe il vecchio art. 194, recepisce lo spazio assegnato dalle recenti riforme alle organizzazioni e ai comitati di mediazione, e riconosce in capo a questi le competenze di coordi-

namento con il tribunale per il riconoscimento giudiziale dell'accordo di mediazione.

La Suprema Corte del Popolo continua nel suo lavoro di sviluppo e perfezionamento dell'amministrazione della giustizia, nella scia di quanto programmaticamente previsto nel documento numero 14 (2016) «Opinioni della Suprema Corte del Popolo relative ai tribunali del Popolo per approfondire ulteriormente la riforma dei meccanismi diversificati di risoluzione delle controversie»⁽²³⁾, che a sua volta recepisce le disposizioni adottate dal Consiglio di Stato «Opinione sul miglioramento dei meccanismi di risoluzione diversificata dei conflitti e delle controversie»⁽²⁴⁾, e più in generale quanto fissato dal Partito nella «Decisione del Comitato Centrale del Partito Comunista Cinese su diverse importanti questioni relative alla promozione generale dello Stato di diritto»⁽²⁵⁾, dove la mediazione è legata ai temi della garanzia dell'equità della giustizia, del rafforzamento della credibilità pubblica della giustizia, della garanzia della partecipazione del Popolo alla giustizia.

4.1. Le piattaforme di mediazione. – Le piattaforme di mediazione, istituite il 28 febbraio del 2018, costituiscono un tentativo di risposta alla richiesta della Suprema Corte del Popolo di fare pieno uso della tecnologia dell'informazione per costruire una rete di mediazione efficiente, conveniente, flessibile e aperta. Le piattaforme collegano le risorse di mediazione a disposizione dei tribunali con le risorse sociali di risoluzione delle controversie, al fine di promuovere un lavoro congiunto di mediazione.

⁽²³⁾ Il testo completo è disponibile all'indirizzo <<http://www.court.gov.cn/fabu-xiangqing-22742.html>> (26.12.2021).

⁽²⁴⁾ Il testo completo è disponibile all'indirizzo <<https://www.dyh.zdl.cn/k/doc/6b318198ae45b307e87101f69e3143323868f542.html>> (26.12.2021).

⁽²⁵⁾ Il testo completo è disponibile all'indirizzo <<http://cpc.people.com.cn/n/2014/1029/c64387-25927606.html>> (26.12.2021).

Le piattaforme offrono servizi di mediazione *online* e *offline*, possono organizzare il lavoro di mediazione in modo flessibile, ed operano come una sorta di sportello unico in grado di garantire l'efficacia dell'intero processo.

Le piattaforme sono operative presso i tribunali del Popolo ed hanno il compito di facilitare la risoluzione delle controversie attraverso il ricorso alla mediazione. La Suprema Corte del Popolo ha predisposto un sito *internet* dedicato esclusivamente alla mediazione⁽²⁶⁾. Dal sito si evince che attualmente sono operative 3.502 piattaforme di mediazione, 57.192 sono le organizzazioni specializzate nella mediazione, e 220.899 sono i mediatori qualificati. Le dispute esaminate ammontano a 22.312.220⁽²⁷⁾. Il sito offre la possibilità di scegliere la città di interesse oppure il tribunale e verificare l'attività di mediazione nello specifico.

Attraverso il sito *internet* è inoltre possibile avviare e gestire l'intero processo di mediazione. Il primo passaggio è l'inserimento dei dati nel sistema: scelta del tribunale di riferimento, scelta della categoria della controversia (codice della strada, prestiti privati, diritto del lavoro, diritto di famiglia, diritti reali e prestazioni di servizi, altre controversie civili), indicazione del valore economico della lite, del nome e cognome o denominazione della persona giuridica delle parti, allegazione delle prove, indicazione dello stato del processo e delle circostanze della controversia. Il sito è disponibile anche sotto forma di applicazione per dispositivi mobili e presenta diverse modalità di accesso e gestione. Possono entrare nel sistema attraverso canali dedicati i tribunali, i comitati e i ministeri, le organizzazioni di mediazione, le amministrazioni di base, i mediatori.

I passaggi del procedimento di mediazione sono i seguenti: 1. Richiesta di mediazione di una parte; 2. Scelta del mediatore ad opera della parte sulla piattaforma di mediazione del tribunale; 3. Inizio del lavoro di mediazione; 4. Mediazione *online* (telefono, vi-

(26) V. <<http://tiaojie.court.gov.cn/>> (26.12.2021). Il sito è disponibile solo in lingua cinese.

(27) I dati indicati sono quelli ufficiali pubblicati sul sito in data 29 ottobre 2021.

deo, fax, ecc.) oppure mediazione in presenza; 5.A. La mediazione ha esito positivo e l'accordo di mediazione è firmato; 5.B. La mediazione ha esito negativo; 5.A-B.1. Fine della mediazione; 5.A-B.1.1. Le parti valutano il lavoro di mediazione; 5.A.1. Accordo raggiunto e adempimento automatico; 5.A.2. Richiesta al tribunale competente di un documento legale; 5.B.1. Inizio del processo presso il tribunale competente; 5.B.2. Rinuncia all'azione civile. Tali passaggi possono verificarsi tutti interamente *online*. Il *software* prevede meccanismi di riconoscimento e verifica dell'identità delle parti e di certificazione delle firme. La stessa conferma giudiziale dell'accordo avviene tramite il *software*.

In conclusione, le piattaforme di mediazione costituiscono uno strumento informatico alternativo ai meccanismi di mediazione già presenti sul territorio, e, al tempo stesso, costituiscono un sistema di gestione efficiente del lavoro di mediazione *offline* svolto dai vari centri e soggetti autorizzati.

La mediazione in Cina segue un doppio canale. Da un lato, la mediazione popolare, e, dall'altro, la mediazione promossa dai tribunali. Il Partito cerca costantemente di creare un sincretismo tra queste due possibilità, in nome di una migliore *governance* sociale, capace di arrivare fino alle comunità di base più remote, e di una giustizia più agile ed efficiente. Il tema centrale per il futuro riguarda la capacità di bilanciare l'obiettivo della risoluzione rapida del conflitto tra le parti con quello della tutela delle garanzie fondamentali. In tal senso, la dottrina avverte sempre più la necessità di una combinazione tra mediazione popolare e strumenti processuali⁽²⁸⁾. Se in passato il parziale sviluppo del sistema giuridico cinese giustificava, per il Partito, il ricorso alla mediazione popolare, oggi il sistema giuridico è un sistema completo e complesso. Un'istitu-

⁽²⁸⁾ Una buona sintesi del dibattito in corso è offerta da YU HAO, *Limiti e possibilità dell'istituzionalizzazione della mediazione popolare (Rénmín tiáojiě fǎzhì huà: Kěnéng jí xiàndù)*, in 35 *Legal Forum* 140 ss. (2020). Si veda anche WU YUANYUAN, *Riflessioni sul ruolo istituzionale del mediatore del popolo (Rénmín tiáojiě yuán de zhìdù juésè kǎo)* in 4 *Chinese Legal Digest* 267 ss. (2021).

zionalizzazione della mediazione popolare come strumento del tribunale, all'interno dei meccanismi diversificati di risoluzione delle controversie, è considerata coerente con il piano di sviluppo di uno stato di diritto cinese.

Abstract

Il contributo analizza i più recenti sviluppi registrati nell'ordinamento giuridico cinese in tema di mediazione. L'indagine ruota intorno a due importanti documenti: il «Quattordicesimo Piano quinquennale per lo sviluppo economico e sociale nazionale e lo schema degli obiettivi per il 2035» e le «Opinioni guida della Suprema Corte del Popolo relative all'accelerazione dei passi per motivare le piattaforme di mediazione dei tribunali ad operare nei villaggi, nelle comunità residenziali e nelle comunità telematiche». In particolare, viene esaminata la c.d. esperienza di Fengqiao, che, sviluppatasi a partire dagli anni '60 nella comunità di Fengqiao, si è imposta quale paradigma di una giustizia di prossimità, e che resta la prassi di riferimento per lo sviluppo di un modello basato sui tre principi dell'autogoverno, del governo in base alla legge, e del governo in base alla virtù.

In questo quadro, la mediazione è sempre più considerata come lo strumento principale di risoluzione dei conflitti e di gestione sociale ed un ruolo centrale ha assunto il crescente ricorso alla tecnologia nello sviluppo di piattaforme di mediazione e nell'efficienza dell'intero sistema giudiziario.

Cruciale rimane tuttavia la questione del rapporto tra mediazione popolare e mediazione giudiziale, del loro coordinamento e della loro importanza per la *governance* e la stabilità sociale, questione che porta con sé, nel futuro, la necessità di un bilanciamento tra celerità nella soluzione del conflitto e la tutela delle garanzie fondamentali.

This article examines the most recent developments on mediation in China. The analysis revolves around, in particular, two prominent documents: namely, the '14th Five-Year Plan for National Economic and Social Development and Long-Range Objectives for 2035' and the 'Guiding Opinions of the Supreme People's Court on Accelerating Steps to Motivate the Mediation Platforms of the People's Courts to Enter Villages, Residential Communities and Community Grids.' In particular, the so-called 'Fengqiao experience' – which developed as of the 1960s in the Fengqiao community and has become a model of proximity justice – remains the benchmark practice for the development of a model based on the three principles of self-government, government by law, and government by virtue.

In this framework, mediation is increasingly identified as the main mechanism for dispute resolution and social management: in this respect, the increasing use of technology proves to be crucial for the development of mediation platforms and the efficiency of the entire judicial system.

Against this background, the complex relationship becomes apparent between popular and judicial mediation, their coordination and their importance for governance and social stability: arguably, such a relationship will carry with it in the future the need to balance the swift dispute resolution with the protection of fundamental rights.