



3/2017

IL RIMPATRIO DEI PUBBLICI UFFICIALI RESPONSABILI DI CORRUZIONE IN CINA ED IL RECUPERO ALL'ESTERO DI VALORI PATRIMONIALI DI PROVENIENZA ILLECITA: OSTACOLI E CONTROMISURE

di Zhang Lei^(*)

Abstract. *Nell'attuale fase della globalizzazione si sta verificando con crescente frequenza che i pubblici ufficiali responsabili di fatti di corruzione in Cina, arricchitisi indebitamente con i relativi proventi patrimoniali illeciti, si rifugino in Paesi esteri per sottrarsi alla giustizia penale. Per far fronte a tale fenomeno la Cina ha sviluppato una serie di misure per il rimpatrio degli stessi e per il recupero dei valori patrimoniali riciclati all'estero (c.d. asset recovery). Nonostante i significativi risultati raggiunti nei recenti lustri mediante tali misure, la cooperazione internazionale in questo campo incontra ancora diversi ostacoli, e tra questi meritano di essere oggetto di più approfondita riflessione le problematiche legate all'attuale immagine del sistema cinese a livello internazionale, all'esiguità degli accordi di estradizione in vigore con i Paesi occidentali in cui si rifugiano prevalentemente i pubblici ufficiali, alle difficoltà tecnico-giuridiche da affrontare nel corso delle procedure di recupero dei beni all'estero, nonché agli elevati costi e alla limitata esperienza nel settore della cooperazione internazionale in questo settore. Messi a fuoco i limiti alla cooperazione internazionale si intende riflettere sulle contromisure da adottare nel sistema giuridico cinese con lo scopo di implementare – nel contrasto alla corruzione – le misure dirette al rimpatrio dei pubblici ufficiali responsabili di fatti corruttivi in Cina e al recupero dei valori patrimoniali illecitamente trasferiti in piazze finanziarie estere.*

SOMMARIO: 1. Il rimpatrio dei pubblici ufficiali responsabili di corruzione e l'*asset recovery* nella prospettiva del sistema giuridico cinese: lineamenti generali. – 2. Gli ostacoli attuali al rimpatrio dei pubblici ufficiali e al recupero dei valori patrimoniali illeciti. – 2.1. L'immagine del sistema penale cinese a livello internazionale. – 2.2. Gli esigui accordi di cooperazione estradizionale con i Paesi di rifugio. – 2.3. Le difficoltà nel recupero dei beni all'estero. – 2.4. I costi elevati e la limitata esperienza maturata nel settore del rimpatrio e del recupero. – 3. Le contromisure. – 3.1. La riforma del sistema penale cinese. – 3.2. L'esplorazione di nuove strade per il rimpatrio dei soggetti responsabili di fatti di corruzione. – 3.3. Lo sviluppo di un programma integrato per il rimpatrio dei soggetti ed il recupero dei beni. – 3.4. Nuove misure di prevenzione e contrasto alla corruzione. – 4. Conclusioni.

* Vice-Direttore dell'*Institute for International Criminal Law* del *College for Criminal Law Science* della *Beijing Normal University*; Professore associato di diritto penale presso la *Beijing Normal University*; *Visiting Scholar* alla *Law School of Pennsylvania State University*. La versione italiana è a cura del dott. DONATO VOZZA, Dottore di ricerca in diritto penale della Seconda Università di Napoli, a partire da una traduzione dell'originale cinese in lingua inglese.



3/2017

1. Il rimpatrio dei pubblici ufficiali responsabili di corruzione e l'*asset recovery* nella prospettiva del sistema giuridico cinese: lineamenti generali.

Nell'attuale fase della globalizzazione, la fuga all'estero dei pubblici ufficiali responsabili di fatti di corruzione con a seguito i valori patrimoniali risultanti dalle loro attività illecite è divenuto un fenomeno ricorrente in Cina. Lo schema di realizzazione di tali fughe si articola secondo una formula classica in base alla quale i pubblici ufficiali, anzitutto, trasferiscono su piazze estere, mediante sofisticate strategie di riciclaggio, una grande quantità di valori patrimoniali risultanti da attività illecite all'estero, e, successivamente, procuratisi i passaporti e i visti necessari, si trasferiscono all'estero con le famiglie, abbandonando il territorio cinese. Nei recenti anni, per contrastare tale fenomeno è stato introdotto ed implementato un programma destinato al rimpatrio¹ dei soggetti accusati di corruzione e al recupero dei valori patrimoniali illeciti, che ha portato al raggiungimento di soddisfacenti risultati, come dimostrano, tra gli altri, i casi *Lai Changxing*, *China Bank Kaiping*, *Hu Xing* e *Gao Shan*.

Questo programma di contrasto alla corruzione è stato avviato a partire dal 18° Congresso Nazionale del Partito Comunista della Cina (PCC) del novembre 2012 in occasione del quale la Cina ha lanciato un nuovo round di intese anti-corruzione ed esortato ad incrementare gli sforzi necessari per il rimpatrio dei soggetti accusati di corruzione e per il recupero all'estero dei proventi illeciti. Tuttavia, un'azione senza precedenti in questo campo ha avuto luogo dall'ottobre del 2014 quando la 4ª Sessione Plenaria della 18ª Commissione Centrale del PCC ha adottato una risoluzione avente ad oggetto lo sviluppo della cooperazione internazionale, con particolare riferimento al settore in questione. Da questo momento in poi sono state messe in atto, in successione, varie azioni a livello nazionale ed internazionale, alle quali è necessario rivolgere la nostra attenzione.

A livello nazionale, il 15 gennaio 2014, la 3ª Sessione Plenaria della Commissione Centrale per il controllo della disciplina del PCC ha ritenuto indispensabile rafforzare il sistema di cooperazione internazionale contro la corruzione ed intensificare gli sforzi necessari al rimpatrio dei pubblici ufficiali responsabili di fatti corruttivi e al recupero dei valori patrimoniali riciclati all'estero. In data 24 aprile 2014, la Procura Suprema del Popolo, in un suo parere, ha ribadito la necessità di rimpatriare tali soggetti rifugiatisi all'estero per evitarne l'impunità, prospettando altresì l'istituzione di una banca dati dei soggetti ricercati. In data 22 luglio 2014, il Ministro della Pubblica Sicurezza ha lanciato l'operazione "Fox Hunt 2014", a cui sono seguite altre analoghe negli anni successivi, con l'obiettivo di individuare e rimpatriare i responsabili di reati economici. Il 26 settembre 2014 la Procura Suprema del Popolo ha lanciato un'azione speciale semestrale in questo settore e il 10 ottobre 2014 è stato istituito l'Ufficio per il rimpatrio dei fuggitivi

¹ Il termine "rimpatrio" ha un significato ampio giacché include le diverse forme di ritorno volontario o forzato (consegna) in Patria dei pubblici ufficiali accusati per aver commesso reati di corruzione.



3/2017

e il recupero dei beni. Nello stesso giorno, la Procura Suprema del Popolo, la Corte Suprema del Popolo, il Ministero della Pubblica Sicurezza e il Ministero degli Affari Esteri hanno emesso congiuntamente un comunicato mediante il quale hanno invitato i soggetti rifugiatisi all'estero a consegnarsi spontaneamente alle autorità cinesi entro il 1° dicembre 2014. In data 26 marzo 2015 la Commissione Centrale per l'ispezione disciplinare del PPC ha altresì attivato il programma "Sky Net" per assicurare una sinergica attività in questo campo tra diverse autorità (sistema giudiziario, autorità di polizia, banche, ecc.) e nel gennaio 2016 è stato istituito, da parte del Ministero della Pubblica Sicurezza, il Dipartimento per gli affari relativi ai fuggitivi².

Rilevante è stato anche il contributo delle autorità locali. Nel conformarsi all'azione speciale della Procura Suprema del Popolo, varie province – tra le quali Jiangsu³, Guizhou⁴ e Shanxi⁵ – hanno richiesto agli organi locali di dare sviluppo alle azioni di rimpatrio e recupero.

A ciò si aggiunga che nel corso del 2014 l'Ufficio di Pubblica Sicurezza di Shanghai ha organizzato una speciale operazione di rimpatrio su vasta scala, della durata di un anno, dei soggetti rifugiatisi all'estero – "Inseguendo i fuggitivi all'estero – Azione Shanghai" –⁶ e il 29 agosto 2014 la Corte intermedia di Shangrao, nella provincia Jiangxi, ha reso la prima decisione su un caso di recupero dei beni all'estero dopo la riforma legislativa riguardante il processo penale *in absentia*. Si tratta di un caso significativo⁷ tenuto conto che l'imputato, Li Huabo, un membro dell'ufficio finanziario della contea di Poyang, responsabile di fatti di corruzione⁸, è stato rimpatriato in Cina il 29 maggio 2015⁹.

A livello internazionale diverse organizzazioni hanno dato supporto alla Cina. In particolare, al 26° Meeting ministeriale dell'APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation), tenuto a Pechino nel novembre del 2014, è stata adottata la "Dichiarazione anticorruzione di Pechino", in occasione della quale è stato istituito un network anticorruzione con l'obiettivo di rafforzare la cooperazione tra gli Stati dell'area Asia-Pacifico per il rimpatrio dei fuggitivi e per il recupero dei beni¹⁰. Il segretario degli Stati Uniti d'America John Kerry, quando ha partecipato al meeting dell'APEC, ha manifestato la volontà del suo Paese di impegnarsi nella cooperazione internazionale

² HE CHUNZHONG, *Ministry of Public Security establish Department of Overseas Fugitives Affairs to prompt overseas fugitive repatriation and asset recovery*, in *China Youth Daily*, 28 gennaio 2016.

³ SONG SHIMING, LU ZHIJIAN, GE SHIYE, *Jiangsu procuratorial organs launches international fugitive repatriation and asset recovery in duty crime special action*, in [questa pagina web](#), 26 ottobre 2014.

⁴ ZHOU YIMING, YANG ZHANGL, *Guizhou province procuratorial organs classified duty crime fugitive repatriation and asset recovery as "project of the president"*, in [questa pagina web](#), 26 ottobre 2014.

⁵ ZUO YANDONG, *Our province Carry out duty crime fugitive repatriation and asset recovery action*, in *Shanxi daily*, 25 ottobre 2014.

⁶ JIAN GONGBO, MAO GUANJUN, *Shanghai public security overseas fugitive repatriation have arrested 14 people*, in *Liberation Daily*, 24 giugno 2014.

⁷ GAO HAOLIANG, *Focusing on overseas asset recovery*, in *China Comment*, n. 19, 2014.

⁸ WU XUEAN, *The first case of overseas asset recovery and international cooperation*, in *Legal Daily*, 9 settembre 2014.

⁹ *Li Huabo was repatriated to China*, *Renmin Daily*, 9 maggio 2015.

¹⁰ *APEC approved 'Beijing Anti-corruption declaration'*, in [questa pagina web](#), 10 novembre 2015.



3/2017

finalizzata al rimpatrio dei pubblici ufficiali accusati di corruzione e al recupero dei valori patrimoniali trasferiti illecitamente all'estero nei casi in cui le autorità cinesi avessero fornito prova sufficiente delle accuse contestate. Si è così escluso che gli Stati Uniti potessero essere Stati di rifugio per gli ufficiali cinesi responsabili di reati di corruzione¹¹.

Altri Stati hanno dato il loro sostegno alla Cina. Per esempio, un giornale australiano, *The Sydney Morning Herald*, in data 20 ottobre 2014, ha pubblicato la notizia della disponibilità da parte delle autorità australiane ad assistere la Cina nell'extradizione dei pubblici ufficiali accusati di corruzione e nel sequestro dei proventi illeciti¹². Peraltro, il 21 ottobre 2014, il presidente Aquino III delle Filippine, nel partecipare ad un meeting annuale a Manila, ha dato il suo supporto alla Cina – come riportato dalla *Foreign Press Association* – nelle azioni di contrasto alla corruzione¹³.

Nonostante le dichiarazioni di intenti, le autorità cinesi non si sono viste accordare da parte degli Stati esteri la cooperazione necessaria al rimpatrio dei pubblici ufficiali e al recupero dei beni. Per esempio, in data 16 agosto 2015, gli Stati Uniti si sono espressi contro l'operazione "Fox Hunt" svolta dalla Cina sul territorio americano. Secondo le autorità statunitensi, gli agenti del governo cinese avrebbero operato segretamente negli Stati Uniti per far pressione sugli accusati e farli rimpatriare. Peraltro, le autorità cinesi non avrebbero fornito prove sufficienti per provare le accuse di corruzione¹⁴. Le obiezioni mosse sono state contestate dal governo cinese¹⁵.

In conclusione, i risultati raggiunti mediante le diverse operazioni svolte a livello locale, nazionale e internazionale possono ritenersi soddisfacenti. Per esempio, l'azione "Fox Hunt 2014" ha permesso di individuare ed arrestare 428 soggetti responsabili di reati economici provenienti da oltre sessanta paesi e distretti. Sono stati recuperati, in relazione a 141 fuggitivi, beni per oltre 10 milioni di yuan. Inoltre, 32 dei soggetti rimpatriati si erano rifugiati in territori esteri da oltre dieci anni, 231 – circa il 54% del totale – si sono consegnati volontariamente e 173 hanno definito la loro consegna. I risultati sono stati addirittura maggiori nel 2015, essendo stati rimpatriati 857 fuggitivi provenienti da oltre sessanta paesi e distretti¹⁶. Il programma "Sky Net" ha permesso di recuperare circa 1,2 miliardi di beni illeciti nel 2015¹⁷.

¹¹ GUO JUNYU, *American is willing to work with China to carry out anti-corruption law enforcement cooperation*, in [questa pagina web](#), 7 novembre 2015.

¹² LIU WUJUN, *Both oversea fugitive repatriation and asset recovery are important*, in *People's court daily*, 23 ottobre 2014.

¹³ HUAI QIU, *Philippine is ready to help Chinese on overseas chasing*, in *Quanzhou Evening News*, 26 ottobre 2014.

¹⁴ *Obama Administration Warns Beijing About Covert Agents Operating in U.S.*, in [questa pagina web](#).

¹⁵ *Sincerity needed in U.S.-China anti-graft cooperation*, in [questa pagina web](#).

¹⁶ HE CHUNZHONG, *Ministry of Public Security establish Department of Overseas Fugitives Affairs to prompt overseas fugitive repatriation and asset recovery*, in *China Youth Daily*, 28 gennaio 2016.

¹⁷ CHEN LEI, *Anti corruption: the number of fugitive repatriation and asset recovery hit a record*, in *Legal Daily*, 29 dicembre 2015.



3/2017

Nonostante tali dati debbano valutarsi positivamente¹⁸, gli stessi costituiscono solo la punta di un iceberg, per cui occorre riflettere sulle altre misure da adottare per raggiungere ulteriori obiettivi di contrasto alla corruzione.

2. Gli ostacoli attuali al rimpatrio dei pubblici ufficiali e al recupero dei valori patrimoniali illeciti.

La cooperazione internazionale per la consegna dei pubblici ufficiali ed il recupero dei valori patrimoniali illecitamente detenuti dagli stessi all'estero è attualmente ostacolata dall'“immagine” del sistema penale cinese a livello internazionale, dal numero limitato di accordi di cooperazione estradizionale conclusi dalla Cina con i Paesi occidentali nei quali si rifugiano gli ufficiali, dalle difficoltà legate al recupero dei beni all'estero e dai costi elevati delle operazioni di rimpatrio e recupero, nonché dalla limitata esperienza acquisita in questo campo.

2.1. L'immagine del sistema penale cinese a livello internazionale.

La fiducia degli Stati esteri nel sistema penale cinese è un fattore che influenza la cooperazione internazionale per il rimpatrio ed il recupero. Per esempio, *Lai Changxing* è stato consegnato dopo oltre dodici anni di trattative alle autorità cinesi perché il Canada, prima di ricevere adeguate rassicurazioni in ordine alla tutela dei diritti umani di tali soggetti, temevano l'esecuzione di trattamenti non equi.

Dall'angolo visuale di vari Paesi occidentali la Cina non disporrebbe ancora di un sistema penale conforme ai principi fondamentali in materia penale e i soggetti destinatari subirebbero ingiustizie e torture. Queste incomprensioni e pregiudizi sono in parte legati alla storia della Cina. Infatti, anche se deve riconoscersi che il sistema penale cinese si connota per varie criticità, nei paesi occidentali ancora non si è compresa completamente l'evoluzione che ha avuto luogo in Cina negli ultimi decenni. Nonostante dal 1978 ad oggi la Cina abbia promosso lo sviluppo di un sistema giuridico socialista, in base al quale l'azione di governo deve conformarsi al principio di legalità e ai diritti umani¹⁹, alcuni paesi occidentali si sono rifiutati di riconoscere l'avanzamento del sistema penale cinese e il progresso registratosi in tema di tutela dei diritti umani, per cui è spesso difficile ottenere l'estradizione dei colpevoli o indagati.

La previsione della pena di morte è un altro fattore che influenza negativamente l'immagine del sistema penale cinese ed incide sulla cooperazione estradizionale. Oggi, la maggior parte dei paesi occidentali prevede il divieto di estradizione per fatti di reato puniti con la pena di morte. Questo principio, riconosciuto da varie legislazioni

¹⁸ LI JINGRUI: *The corrupt official abscond aim: Three place*, in [questa pagina web](#), 10 dicembre 2015.

¹⁹ The Information Office of the State Council of the people's Republic of China, *China: construction of rule of law* (febbraio 2008).



3/2017

nazionali²⁰ e accordi bilaterali²¹ e multilaterali²², è il prodotto del sistema estradizionale moderno improntato alla tutela dei diritti umani fondamentali²³. Si pensi che alcuni Paesi nei quali è in vigore la legge sulla pena di morte hanno stabilito il divieto di estradizione per fatti puniti con tale sanzione negli accordi internazionali²⁴. Nonostante la Cina abbia accelerato il processo di abolizione della pena capitale, taluni reati – come la corruzione – sono ancora punibili con la stessa. Quindi, le richieste di consegna presentate dalla Cina sono spesso accantonate o rifiutate giacché i Paesi di rifugio hanno abolito di diritto o di fatto la pena di morte e riconoscono il divieto di estradizione per i reati puniti con la pena capitale.

2.2. *Gli esigui accordi di cooperazione estradizionale con i Paesi di rifugio.*

L'extradizione costituisce la forma più comune di cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale, anche – evidentemente – per la consegna di soggetti accusati o condannati per reati di corruzione. Sebbene dal novembre 2014 il governo cinese abbia sottoscritto trentanove accordi bilaterali di estradizione e cinquantadue trattati di assistenza giudiziaria in materia penale, la maggior parte di questi paesi sono in via di sviluppo (circa 86%), mentre solo una minoranza (circa il 14%) sono paesi sviluppati.

Con i principali Paesi di rifugio dei funzionari cinesi accusati di corruzione – come Stati Uniti d'America, Canada e Australia – non sono stati sottoscritti accordi bilaterali o, pur se sottoscritti, gli stessi non sono entrati ancora in vigore. Ne consegue che la cooperazione per la consegna dei pubblici ufficiali, soprattutto se si tiene conto del fatto che la consegna è subordinata alla sussistenza di una serie di condizioni positive – come, ad es., il principio di reciprocità, il principio della doppia incriminazione – e negative – quali il divieto di estradizione per reati puniti con la pena di morte o per reati politici – previste nelle legislazioni interne.

Ad esempio, il Congresso degli Stati Uniti d'America, in base al principio della separazione dei poteri, limita i poteri dell'amministrazione diplomatica sull'extradizione. La stretta aderenza al principio dell'extradizione convenzionale postula, ai fini della concessione della consegna del soggetto richiesto, un trattato bilaterale con gli Stati Uniti. Solo gli accusati di crimini violenti commessi all'estero contro un americano possono essere esentati dal principio che limita l'extradizione alle

²⁰ Come la legge federale svizzera sull'assistenza internazionale in materia penale del 1981, la legge federale tedesca sull'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale del 1982, il *British Fugitive Offenders Act 1967*.

²¹ Ad es., *Extradition Treaty Between American and Mexico* del 1988.

²² Come l'art. 11 della Convenzione europea sull'extradizione del 1957 e l'art. 4(d) dell'*United Nations Model Treaty on Extradition* del 1990.

²³ ZHAO BINGZHI, *Principle of Non-Extradition of Death Penalty - Discussion from China's legislation and practice*, 2005.

²⁴ HUANG FENG, *Rules and Practices of International Criminal Justice Cooperation*, Peking University Press, 2008, p. 60.

ipotesi convenzionali²⁵. Il Canada rappresenta un ulteriore esempio di Stato che, pur avendo abbandonato questo principio, ha limitato fortemente la cooperazione con la Cina. Infine, l'Australia e la Cina hanno firmato un trattato di estradizione nel 2007, che tuttavia non è ancora entrato in vigore nell'ordinamento australiano. L'assenza di accordi di cooperazione con tali Stati ostacola pertanto la consegna dei fuggitivi all'estero.

2.3. Le difficoltà nel recupero dei beni all'estero.

Le operazioni di recupero dei beni all'estero, se paragonate a quelle del rimpatrio dei fuggitivi, sono molto più complesse per almeno tre ragioni. *In primis*, i Paesi nei quali si rifugiano i pubblici ufficiali responsabili di fatti di corruzione non hanno interesse ad opporsi all'ingresso dei flussi di capitali esteri nei loro territori tenuto conto che queste risorse economiche possono essere rilevanti per lo sviluppo del tessuto economico-sociale. La riluttanza ad accettare le richieste delle autorità cinesi dirette ad ottenere la consegna dei beni si giustifica con la necessità di non limitare i flussi di capitali in entrata utili ad attrarre gli investimenti. In aggiunta, queste operazioni presentano un certo grado di complessità perché possono generare conflitti tra il proprietario originario e quello attuale del bene²⁶ ed incidere sui diritti di terzi interessati, tenuto conto altresì che bisogna prendere in considerazione le leggi e le procedure degli Stati esteri in cui i valori patrimoniali attualmente sono detenuti²⁷. Infine, lo Stato cinese non ha mostrato di essere particolarmente favorevole alla cessione di una parte dei valori patrimoniali illeciti oggetto di recupero nei confronti degli Stati esteri²⁸, in tal modo disincentivando la cooperazione²⁹.

2.4. I costi elevati e la limitata esperienza maturata nel settore del rimpatrio e del recupero.

Un ulteriore limite al rientro dei pubblici ufficiali accusati di corruzione e al recupero dei valori patrimoniali è costituito dal costo elevato delle relative operazioni. Le spese da sostenere per lo svolgimento delle procedure giudiziarie in materia penale spesso sono superiori al valore dei beni oggetto di recupero: si tratta, infatti, di sostenere le spese di viaggio per i funzionari e i testimoni, per l'esercizio delle indagini, la raccolta delle prove e la traduzione dei documenti, nonché per pagare i professionisti coinvolti. Al problema dei costi si aggiunge quello della formazione: una parte del personale

²⁵ HUANG FENG, *Rules and Practices of International Criminal Justice Cooperation*, cit., p. 6.

²⁶ *Illicit Money Recovery is the Contest between Countries*, in *China Economic Weekly*, 4 giugno 2012.

²⁷ HUANG FENG, *Comparative Study of Asset recovery Problem*, Beijing Normal University Press, 2010, p. 2.

²⁸ YANG ZHENGWAN, *Consideration on Several Issues about Overseas Seeking and Illicit Money Recovery*, in Huang Feng, Zhao Linna, *Overseas Seeking, Illicit money Recovery and International Judicial Cooperation*, China University of Political Science and Law Press, 2008, p. 48.

²⁹ ZHANG LEI, *Problems of Overseas Illicit Money Recovery in Mainland China*, in *Phoenix Weekly*, n. 6/2014.



3/2017

amministrativo chiamato a gestire questi casi non conosce adeguatamente le lingue straniere, non dispone di sufficienti informazioni sui sistemi giuridici stranieri e sulle regole ed i meccanismi di funzionamento della cooperazione internazionale³⁰.

3. Le contromisure.

La riflessione sul passato serve a proiettarsi nel futuro. Difatti, le azioni transnazionali di contrasto alla corruzione presuppongono la necessità di sviluppare una serie di misure idonee ad intervenire sugli attuali aspetti critici delle procedure di rimpatrio e recupero al fine di migliorarne l'operatività.

3.1. La riforma del sistema penale cinese.

Un primo passo necessario per rafforzare la cooperazione con gli Stati esteri è quello di riformare il sistema giudiziario, consolidare lo stato di diritto ed assicurare il rispetto dei diritti umani. In questo modo è possibile dare un'immagine diversa, migliore, del sistema penale cinese³¹.

In tale prospettiva merita di essere richiamata, anzitutto, la recente conferenza della 4^a Sessione Plenaria del 18° congresso del PCC che ha posto al centro della discussione il tema dello stato di diritto. La decisione del Comitato Centrale del PCC si è occupata di questo tema in maniera completa³², indicando la necessità di operare una serie di riforme in materia giudiziaria, tra cui quelle volte a promuovere l'indipendenza e l'imparzialità della magistratura. Si tratta di un dato significativo per il futuro. L'esperienza dimostra infatti che i principali risultati positivi nell'ambito della cooperazione sono stati raggiunti nel momento in cui le autorità cinesi hanno mostrato di adeguarsi alle regole comuni in materia di cooperazione giudiziaria penale internazionale, di promuovere lo stato di diritto e la tutela dei diritti umani³³.

Per rafforzare la cooperazione occorrerebbe peraltro che i progressi legislativi e giudiziari in campo penale siano portati a conoscenza dei Paesi occidentali. È necessario rendere pubblici i trattamenti equi ed umani che *Lai Changxing*, *Gao Shan* e *Hu Xing* hanno ricevuto quando sono ritornati in Cina. Questo permetterebbe di superare i pregiudizi diffusi nei diversi Paesi occidentali verso il sistema penale cinese³⁴. Ad

³⁰ ZHAO YANG, *The "Most Favorite" Countries of Corrupted Officials Fleeing the Country and Multiple "Division" Illicit money Disposal*, in *Legal Daily*, n. 5, 6 dicembre 2012.

³¹ ZHAO BINGZHI, *Research on criminal law important practical problems in China's anti corruption*, in *Law Review*, 3/2014.

³² *The fourth plenary of eighteen session of CPC: decision give a comprehensive elaboration of governing the country according to law*, in [questa pagina web](#), 31 ottobre 2015.

³³ HUANG FENG, *Overseas Fugitive repatriation Need Temper Justice With Mercy*, in *People's Daily*, 15 gennaio 2013.

³⁴ HUANG FENG, *Overseas Fugitive repatriation and International Judicial Cooperation*, China University of Political Science and Law press, 2008, p. 292.



3/2017

esempio, dopo la 4^a sessione plenaria del 18° congresso del PCC, il governo cinese ha ampiamente diffuso, ricorrendo ai mass media anche stranieri, la propria azione di sviluppo dello stato di diritto³⁵, ottenendo l'apprezzamento dei governi esteri sui miglioramenti del sistema penale, aspetto questo di grande rilevanza ai fini della cooperazione.

Si rende infine necessario proseguire il processo di abolizione della pena di morte per i reati non violenti e in particolare per i reati di corruzione, economici e societari. Questo permetterebbe di promuovere una diversa immagine, certamente più positiva, della Cina nei Paesi occidentali, così assicurando un maggior successo al programma di rimpatrio e di recupero dei beni. A tal proposito è opportuno segnalare che nel 2011 è stata abolita la pena di morte per 13 reati economici. Peraltro, in base alla proposta di 9° emendamento, recentemente presentata, la Cina abolirà la pena di morte per altri 9 reati, di cui 5 di natura economica.

3.2. *L'esplorazione di nuove strade per il rimpatrio dei soggetti responsabili di fatti di corruzione.*

Alla luce dell'esperienza pluriennale maturata in questo campo, le autorità cinesi hanno avuto modo di confrontarsi con le legislazioni di molteplici Paesi, da cui emerge la necessità di adottare nuovi metodi per il rimpatrio dei pubblici ufficiali rifugiatisi all'estero.

Le attuali misure per il rimpatrio dei fuggitivi includono l'estradizione, il rimpatrio dei clandestini, i processi penali esteri ed il rimpatrio volontario. Le ultime tre misure sono meglio conosciute come alternative alla misura dell'estradizione. L'estradizione è la misura più comunemente usata per il rimpatrio, anche se incontra dei limiti. Così, i principali casi di rientro in Cina di funzionari sono conseguiti all'espulsione degli stessi negli Stati esteri, promuovendo azioni penali nei paesi esteri o incentivando il loro ritorno in Cina. Ad esempio, la Cina è riuscita a ottenere il rientro di Lai Changxing³⁶, Deng Xinzhi, Cui Zili³⁷ e Zeng Hanlin³⁸ mediante specifiche azioni di

³⁵ DONG ZICHANG, *The International Department of CPC Central Committee Interpret the Spirit of the Fourth Plenary of Eighteen Session of CPC to International Envoys*, in [questa pagina web](#), 31 ottobre 2015.

³⁶ Lai Changxing è stato condannato per aver commesso reati di corruzione. Insieme alla sua famiglia si è rifugiato in Canada nell'agosto del 1999. Dopo lunghe trattative tra Cina e Canada, Lai Changxing è stato rimpatriato in Cina il 23 luglio 2011.

³⁷ Deng Xinzhi e Cui Zili sono fuggiti in Canada nel 2003 dopo aver commesso reati di frode in Cina. Deng Xinzhi è stato il primo accusato di crimini economici ad essere rimpatriato in Cina in data 22 agosto 2008. Cui Zili è stato rimpatriato in data 13 gennaio 2010.

³⁸ Zeng Hanlin, accusato di aver commesso reati di frode, è stato rimpatriato dal Canada, dove si era rifugiato, il 17 febbraio 2011.



3/2017

rimpatrio degli immigrati e il ritorno di Yu Zhendong³⁹ dopo un'accusa estera mossa nei suoi confronti. Inoltre, Hu Xing⁴⁰ e Gao Shan⁴¹ sono stati convinti a tornare.

Tra tutte le misure esaminate, meritano particolare attenzione quelle volte ad incentivare il pubblico ufficiale rifugiatosi all'estero a ritornare in Cina. I dati della Procura Suprema del Popolo e dell'Ufficio anticorruzione indicano che nel 2013 sono ritornati in Cina sedici persone che hanno commesso reati di corruzione vari, e tra questi dodici sono rientrati su incentivi⁴². Mediante l'azione "Fox Hunt 2014", il Ministero della pubblica sicurezza è riuscito a rimpatriare centottanta persone, settantasei (42,2%) dei quali sono stati incentivati a ritornare⁴³. I motivi per cui tali soggetti sono stati persuasi a ritornare in Cina sono variegati. Innanzitutto, la vita degli stessi all'estero non è confortevole così come si immagina. Per evitare l'arresto, alcuni fuggitivi sono in costante clandestinità. Così, essi vivono in scantinati umidi e scuri e possono anche diventare vittime di richieste estorsive da parte di bande locali all'estero⁴⁴. Poiché alcuni di essi non parlano correntemente la lingua dei loro nuovi paesi hanno difficoltà a integrarsi nella vita locale. Questa realtà è molto diversa dalla vita che si aspettavano di vivere all'estero, cosicché quando le autorità cinesi offrono agli stessi clemenza e spiegano i vantaggi e gli svantaggi del ritorno sono spesso facilmente convinti a ritornare. Per esempio, su questa base si è convinto Hu Xing a ritornare in Cina⁴⁵.

L'assenza di un trattato di estradizione bilaterale tra la Cina e alcuni paesi occidentali non significa peraltro che i soggetti richiesti possano essere consegnati mediante procedure estradizionali. Ad esempio, il Canada ha sempre rigorosamente rispettato il principio dell'extradizione su base convenzionale, ma la sua legge estradizionale del 1999 ha modificato tale punto. Da un lato, ha ampliato la gamma delle convenzioni di estradizione includendo le convenzioni internazionali multilaterali⁴⁶. Dall'altra, l'extradizione può basarsi su un accordo speciale tra il Ministero degli affari

³⁹ Nell'ottobre 2001, Yu Zhendong, l'ex presidente della filiale della banca China's Kaiping è fuggito all'estero perché sospettato di appropriazione indebita di ingenti quantità di capitale. Nel dicembre 2002, Yu Zhendong è stato arrestato dalla polizia di Los Angeles, CA., USA. Nel 2004, la Corte degli Stati Uniti lo ha condannato a 144 mesi di carcere per lo status di immigrato clandestino, riciclaggio di denaro e altri reati. Gli Stati Uniti hanno consegnato Yu Zhendong alla Cina il 16 aprile 2004, dopo che le autorità cinesi hanno promesso di non condannare lo stesso a più di 12 anni di reclusione ed escludendo il ricorso alla tortura e alla pena di morte. Egli è il primo fuggitivo accusato di aver commesso reati di criminalità economica ad essere stato ufficialmente accompagnato dagli Stati Uniti in Cina.

⁴⁰ Hu Xing è stato direttore del Dipartimento del traffico della provincia di Yunnan in Cina. Sospettato di corruzione e appropriazione indebita il 19 gennaio 2007, ha scelto di ritornare in Cina il 18 febbraio 2007.

⁴¹ Gao Shan è stato presidente della China Bank Harbin River Pine Street Branch. Dopo aver frodato diversi clienti insieme all'uomo d'affari Li Dongzhe è fuggito in Canada il 30 dicembre 2004. Dopo diversi sforzi congiunti tra Cina e Canada, Gao Shan è stato convinto a ritornare in Cina nell'agosto 2012.

⁴² CHANG HONG, *China captured 6694 bribery and corruption suspects from abroad in the past 5 years*, in [questa pagina web](#), 30 ottobre 2014.

⁴³ *The Ministry of public security Fox Action one hundred days: 180 People Was Arrested*, in [questa pagina web](#), 10 novembre 2014.

⁴⁴ *Some China's Escaped Officials Overseas Life Exposed: Blackmail, Extortion, Live in basement*, in *Liberation Daily*, 1 settembre 2014.

⁴⁵ YIN HONG, LEI CHENG, *Hu Xing Was Arrested*, in *China Youth Daily*, 28 aprile 2007.

⁴⁶ Art. 2 della legislazione estradizionale (1999).

esteri ed il Paese in cui si trova il fuggitivo. Ne consegue che l'extradizione può avvenire sulla base della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, di cui la Cina e il Canada sono Stati parte o mediante un accordo speciale tra i due Paesi. Analogo discorso vale per l'Australia. Mentre il trattato di estradizione tra la Cina e l'Australia non è ancora entrato in vigore, l'*Extradition Act* australiano del 1988 non delimita l'extradizione su base convenzionale bilaterale, ma la consente ugualmente sulla scorta di trattati multilaterali⁴⁷. Dal momento che la Cina e l'Australia sono Stati parte della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, l'extradizione può essere eseguita sulla base di questo trattato.

3.3. Lo sviluppo di un programma integrato per il rimpatrio dei soggetti ed il recupero dei beni.

Mentre il programma per il rimpatrio dei pubblici ufficiali accusati di corruzione ha registrato un significativo successo, quello avente ad oggetto le azioni di recupero dei beni non ha raggiunto i medesimi risultati positivi. Questi programmi dovrebbero essere in effetti attuati congiuntamente poiché l'*asset recovery* è di grande importanza anche per l'attuazione delle misure di rimpatrio.

A ben vedere, l'indagine sul trasferimento illegale di beni e le attività di riciclaggio apporta un contributo notevole alla ricerca degli indizi e conduce alla prova del reato⁴⁸, così ponendo le basi per accordare la consegna del soggetto richiesto. Inoltre, sottrae all'agente le risorse di cui si è avvalso per sfuggire alla giustizia penale. Poiché la maggior parte dei fuggitivi, in particolare i funzionari accusati di corruzione che hanno vissuto comodamente in Cina, non hanno spesso buone capacità linguistiche e non riescono ad integrarsi facilmente nel tessuto socio-economico locale, i proventi della corruzione costituiscono l'unica fonte di reddito all'estero. Per tale motivo, il recupero dei beni induce gli stessi, in mancanza di alternative, a ritornare in Cina⁴⁹, modificando le prospettive coltivate inizialmente⁵⁰. Quindi, il recupero dei beni è di grande importanza per il rimpatrio perché una volta che i proventi della corruzione non diventano più accessibili, il tenore di vita del fuggitivo è alterato in maniera significativa.

Ciò premesso, l'*asset recovery* può essere rafforzato in due modi. In una prima prospettiva è necessario adottare ed attuare procedure speciali per la confisca. A tal proposito, nel Codice di procedura penale, modificato nel 2012, è stato aggiunto un capo speciale (artt. 280-283) avente ad oggetto "Le procedure per la confisca dei proventi illeciti nei casi in cui l'indagato o l'imputato sia fuggito o deceduto". L'art. 280 c.p.p., prevede, in particolare, che in relazione a reati come corruzione e terrorismo, qualora l'indagato o l'imputato fugga e non sia arrestato dopo un anno oppure sia deceduto, la Procura possa chiedere al Tribunale la confisca dei proventi o dei beni illeciti.

⁴⁷ Art. 5 della legislazione estradizionale australiana (1988).

⁴⁸ HUANG FENG, *Use multi approaches to chase overseas criminal*, in *Legal Daily*, 25 luglio 2014.

⁴⁹ GAO HAOLIANG, *Focusing first case of overseas asset recovery*, in *China comment*, n. 19/2014.

⁵⁰ LIU WUJUN, *Carry out overseas fugitive repatriation through asset recovery simultaneously*, in *People's Court*, 23 ottobre 2014.



3/2017

Recentemente, la Procura Suprema del Popolo ha chiesto di rafforzare il ricorso alla procedura speciale di confisca. Tuttavia, si dibatte sulla possibilità di apportare delle modifiche. In base all'art. 516 delle norme relative all'*Interpretazione sull'applicazione del Codice di procedura penale della Repubblica Popolare della Cina* della Corte Suprema del Popolo, la confisca dei proventi illeciti può aver luogo solo se la Corte ritiene che "i fatti che provano l'illegalità sono chiari e la prova è affidabile e sufficiente" dopo il processo. Quindi, lo standard della prova per la confisca dei proventi o dei beni illeciti è conforme allo standard della prova necessario alla condanna dell'imputato nel processo penale. Dal momento che questa procedura mira al recupero dell'oggetto del reato, anziché a punire l'individuo, si discute della possibilità di rivedere questa interpretazione e, pertanto, di non applicare gli standard probatori della procedura penale, così come accade in molti Paesi, come l'Australia⁵¹ e l'Inghilterra⁵², che hanno applicato gli standard civilistici della prova alla procedura speciale di confisca.

Una seconda prospettiva è quella di sviluppare un sistema ragionevole con il quale assicurare agli Stati che cooperano al recupero dei valori patrimoniali illeciti la condivisione degli stessi. Si tratta di una prassi invalsa a livello internazionale e che trova riconoscimento altresì nella Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale. In tale prospettiva, la Cina dovrebbe firmare degli accordi con i principali Paesi di afflusso dei capitali illeciti – in primo luogo, Stati Uniti, Canada e Australia – con cui dividere i proventi di reato o i beni conformemente al diritto interno. Nel concludere questi accordi di condivisione occorrerebbe seguire diverse strategie che tengano conto della natura del bene oggetto di recupero. Per esempio, è possibile dividere i proventi illeciti dei reati di riciclaggio, corruzione e traffico illecito di stupefacenti qualora lo Stato parte non intenda restituire l'ammontare per intero. Per altri reati in cui vi siano vittime dirette, i proventi illeciti andrebbero, invece, restituiti a queste ultime e non divise. Occorre pertanto che i valori patrimoniali illeciti oggetto di recupero siano ripartiti in maniera equa ed in modo da non pregiudicare gli interessi delle autorità cinesi⁵³.

In tale prospettiva, nel giugno 2013 è stato negoziato il primo accordo tra Cina e Canada per la divisione e il ritorno dei proventi illeciti ed entrambe si stanno apprestando a firmarlo⁵⁴. Si tratta di un sistema significativo che promuove l'introduzione in Cina di un *property-sharing system*. Si tratta del primo accordo firmato dalla Cina con un Paese straniero riguardante il recupero dei proventi illeciti che assume particolare importanza nella promozione della cooperazione in questo settore⁵⁵.

⁵¹ Art. 315 del *Proceeds of Crime Act 2002* dell'Australia.

⁵² Art. 6 del *Proceeds of Crime Act 2002* del Regno Unito.

⁵³ HUANG FENG, *Investigation on the U.S. Recovery of Proceeds Obtained from Crime and Related International Cooperation System*, cit., pp. 313-314.

⁵⁴ LIANG LINLIN, HOU LINJUN, *The Ministry of Foreign Affairs: China has conclude 39 bilateral extradition treaties and 52 bilateral criminal judicial assistance treaties or agreements*, in [questa pagina web](#) (data di accesso: 7 gennaio 2015).

⁵⁵ ZHANG LEI, *Problems of Overseas Illicit money Recovery in Mainland China*, in [Phoenix Weekly](#), n. 6/2014.



3/2017

3.4. Nuove misure di prevenzione e contrasto alla corruzione.

La Cina dovrebbe perfezionare altresì i meccanismi di prevenzione idonei ad impedire ai funzionari responsabili di fatti di corruzione di darsi alla fuga con i patrimoni illeciti. Difatti, la maggior parte di queste azioni di fuga presuppongono il compimento di varie operazioni complesse da cui scaturiscono “segnali” per il sistema in relazione ai quali si renderebbe necessario attivare interventi preventivi⁵⁶. Si tratta in pratica di sviluppare una politica di trasparenza sugli assetti proprietari, un sistema di segnalazione delle operazioni sospette ed un sistema di controllo per i dipendenti pubblici. Sono necessari controlli più intensi⁵⁷ ed è fondamentale l’istituzione di un’unità che gestisca il rilascio dei passaporti al personale impiegato nelle amministrazioni pubbliche, affinché qualsiasi comportamento anomalo possa essere riconosciuto e possano essere puniti eventuali tentativi dei pubblici ufficiali che abbiano commesso atti di corruzione di dotarsi di passaporti falsi per lasciare il territorio cinese. Inoltre, si ravvisa la necessità di introdurre una banca dati nella quale siano registrati i dati dei soggetti responsabili dei reati di corruzione che si sono rifugiati all’estero. Questa esigenza è stata sottolineata anche da parte della Procura Suprema del Popolo. Il database non solo deve contenere informazioni sui soggetti rifugiatisi all’estero, ma anche consentire di preparare un’indagine preliminare, analizzare il caso e fornire una più adeguata informazione nelle azioni di rimpatrio dei soggetti e di recupero dei beni⁵⁸.

Il successo del programma di rimpatrio e di recupero presuppone di intervenire in varie direzioni. È necessario, prima di tutto, aumentare gli investimenti. Bisogna, in pratica, prendere atto degli alti costi associati alla cooperazione giudiziaria internazionale in materia anti-corruzione e, quindi, investire in questo campo, lavorando – al contempo – con la comunità internazionale. Occorre, poi, che il personale addetto a tali procedure migliori le abilità linguistiche ed acquisisca familiarità con il diritto estero. Traduttori eccellenti che hanno familiarità con le norme giuridiche estere sono ancora pochi e gli errori di traduzione possono causare spesso inutili ritardi o incomprensioni tra le autorità. Quindi, migliorare questo aspetto è diventata una priorità. Lungo la stessa linea bisogna rafforzare la conoscenza del diritto estero, in particolare di quei Paesi di rifugio dei pubblici ufficiali accusati o condannati per corruzione, in quanto solo in questo modo è possibile sviluppare una migliore cooperazione. Appare, d’altronde, necessario mettere a fuoco le diverse discipline sulla prova per assicurare la cooperazione ed evitare errori. Infine, occorre sviluppare un adeguato coordinamento tra le diverse istituzioni coinvolte nelle procedure di rimpatrio e recupero. Si è detto che le operazioni in questione richiedono la cooperazione tra molte agenzie di *enforcement*,

⁵⁶ BAI YANG, ZHAI YONGGUAN, *The Ministry of Public Security Lift Overseas Fugitive repatriation storm*, 88 *Economic Criminal Fugitives Abroad Arrested*, in [questa pagina web](#) (data di accesso: 29 ottobre 2015).

⁵⁷ LIU WUJUN, *Overseas Fugitive repatriation and Asset Recovery Should Work Together*, in *People’s Court*, 23 ottobre 2014.

⁵⁸ *China strengthens the overseas fugitive repatriation and asset recovery, overseas is no longer corrupt officials haven*, in *People’s Daily*, 14 maggio 2014.



3/2017

tra cui la Corte Suprema del Popolo (responsabile per la parte giudiziaria), la Procura Suprema del Popolo (responsabile per i documenti normativi processuali all'estero), il Ministero degli affari esteri (responsabile della cooperazione diplomatica all'estero), il Ministero della pubblica sicurezza (responsabile per le indagini all'estero), il Dipartimento della giustizia (responsabile per le richieste di assistenza giudiziaria) e la Banca popolare (responsabile per la ricerca e la regolazione anti-riciclaggio, ecc.). Ogni reparto deve cooperare e lavorare a stretto contatto per migliorare il funzionamento complessivo del sistema. Di conseguenza, la Cina ha istituito l'Ufficio per il rimpatrio internazionale dei fuggitivi ed il recupero dei beni del Gruppo di coordinamento della centrale di lavoro anticorruzione, il quale ha il compito di attivare un'azione coordinata, efficiente ed unitaria in questo campo. È importante, quindi, che questo meccanismo venga messo in funzione non appena possibile al fine di migliorarne l'operatività. Allo stesso tempo, la Cina dovrebbe altresì valorizzare la cooperazione tra unità nazionali ed estere.

4. Conclusioni.

La corruzione costituisce attualmente un fattore che incide negativamente sulla sfera pubblico-privata, mettendo di conseguenza in serio pericolo lo sviluppo politico, economico e sociale degli Stati. Per tale ragione, il contrasto politico-criminale del fenomeno corruttivo costituisce un obiettivo fondamentale da perseguire⁵⁹. Sul versante transnazionale, il rimpatrio di soggetti responsabili di fatti di corruzione ed il recupero dei proventi illeciti riciclati all'estero sono iniziative anti-corruzione indispensabili per recuperare le ingenti risorse economiche perse da ciascun Paese, impedire la formazione di "paradisi esteri" per i funzionari corrotti e dissuadere gli attuali operatori del settore pubblico dalla commissione di fatti corruttivi⁶⁰. La Cina, come si è dimostrato, ha assegnato grande rilievo a queste azioni di contrasto transnazionale della corruzione e gli sforzi sinora condotti dalle diverse autorità, anche in cooperazione con gli Stati esteri, hanno mostrato grandi successi. Nonostante i traguardi raggiunti, occorrerà sviluppare adeguati meccanismi di *asset recovery* e intensificare le diverse forme di cooperazione internazionale. Solo seguendo questa strada sarà possibile promuovere un programma integrato di contrasto alla corruzione che vada oltre le frontiere dei singoli Stati.

⁵⁹ GUO HONGPING, *The Fourth Annual Conference & Member Congress of International Association of Anti-Corruption Authorities is Opened in Macau*, in *Procuratorate Daily*, 3 novembre 2010.

⁶⁰ ZHAO BINGZHI, *Major Practical Issues about Chinese Anti-corruption Criminal Law*, in *Law Review*, n. 3/2014.