

Title	La Legge sulle organizzazioni caritatevoli e la qualita# dell'attivit# legislativa in Cina
Authors	Zhu, Shaoming
Publication date	2016-04
Original Citation	Zhu, S. (2016) 'La Legge sulle organizzazioni caritatevoli e la qualita# dell'attivit# legislativa in Cina', Orizzonte Cina, 7(2), pp. 5-6.
Type of publication	Article (Non peer reviewed)
Rights	© 2016, the Author.
Download date	2026-08-07 22:21:37
Item downloaded from	https://hdl.handle.net/10468/18563

VOL. 7, N. 2 | MARZO-APRILE 2016

orizzonteCina

grafica e impaginazione: www.glamlab.it



La nuova disciplina della società civile cinese

Un nuovo modello per le relazioni tra Stato e società in Cina | *Wang Ming*

"Emancipare la mente al servizio della modernizzazione socialista" | *Larry Catá Backer*

La Legge sulle organizzazioni caritatevoli e la qualità dell'attività legislativa in Cina
Zhu Shaoming

La Legge sulle organizzazioni caritatevoli: opportunità, ma solo per i lungimiranti | *Flora Sapia*

Europa&Cina

Il bicchiere delle riforme ancora mezzo pieno — ma per quanto? | *Nicola Casarini*

Cinesitaliani

Se in Italia gli alunni cinesi non sono i primi della classe | *Daniele Brigadoi* *Cologna*

Stato e/o mercato

L'effetto della migrazione sul Pil cinese | *Michele Geraci*

Recensione

Marina Miranda (a cura di), *Politica, società e cultura di una Cina in ascesa. L'amministrazione Xi Jinping al suo primo mandato* | *Giuseppe Gabusi*

Cinquant'anni fa, nel maggio del 1966, aveva inizio la Rivoluzione culturale, l'ultima, drammatica campagna rivoluzionaria orchestrata da Mao Zedong prima della morte nel 1976. Song Binbin, figlia di uno dei generali a capo dell'esercito cinese, divenne una figura iconica appuntando al braccio del "Grande timoniere" la fascia delle Guardie rosse nell'agosto del 1966. A distanza di mezzo secolo, Song ha voluto esprimere pubblicamente il proprio rimorso e cordoglio per gli episodi di violenza e gli omicidi che vennero perpetrati durante la Rivoluzione culturale, anche nella sua stessa scuola. Sebbene Song non sia stata l'unica a prendere posizione in questa delicata ricorrenza, il dibattito pubblico non è stato incoraggiato e i media ufficiali si sono espressi con estrema parsimonia su una fase storica che resta incandescente per l'impatto sui rapporti tra società e Partito-Stato cinese.

Registrato con il n.177 del 26/5/2011 presso la Sezione Stampa e Informazione del Tribunale di Roma - ISSN 2280-8035

La Legge sulle organizzazioni caritatevoli e la qualità dell'attività legislativa in Cina

di Zhu Shaoming

Traduzione dal cinese a cura di Simone Dossi e Flora Sapi

La Legge della Repubblica popolare cinese sulle organizzazioni caritatevoli, approvata nel marzo del 2016, costituisce una pietra miliare nella storia legislativa della Cina. È un **passaggio importante** (in cinese) sia per la regolamentazione di un settore-chiave, sia per la realizzazione dello Stato di diritto in Cina. Per commentare in modo completo la Legge, non è tuttavia sufficiente esaminare le disposizioni giuridiche, ma serve una valutazione più complessiva che consideri anche i principi della legislazione, il suo contenuto e la sua procedura.

I principi della legislazione (*lifa falì*, 立法法理) e la sua filosofia di fondo costituiscono le fondamenta della legislazione e la sua forza motrice: riflettono la cultura giuridica di un paese e lo spirito dei tempi. Utilizzando le disposizioni della Legge sulle organizzazioni caritatevoli come struttura portante, i principi della legislazione connettono la formulazione giuridica con gli altri aspetti applicativi. Un grande dilemma per il mondo giuridico cinese è come conciliare i valori fondamentali della legalità socialista – il marxismo-leninismo, il pensiero di Mao Zedong, la teoria di Deng Xiaoping, l'importante pensiero delle "Tre rappresentanze" e la prospettiva scientifica allo sviluppo – con i valori giuridici fondamentali di equità, giustizia, correttezza procedurale, sicurezza ed efficienza. Per esempio, la Legge sulle organizzazioni caritatevoli ha **proibito** la raccolta di donazioni effettuata a titolo privato su internet – un fenomeno frequente nella Cina di oggi – e affronta problemi quali l'accertamento dell'identità e l'individuazione della natura dei capitali. L'obiettivo è proteggere l'ordine sociale e giuridico, ma queste disposizioni rischiano di privare molti privati cittadini della possibilità di ottenere (e fornire) sostegno per cause in cui si riconoscono. Diventa pertanto difficile dare concreta attuazione al principio di giustizia per i singoli individui.

Il contenuto della legislazione (*lifa neirong*, 立法内容), oltre alle norme relative agli aspetti di tecnica legislativa, riguarda la struttura esterna e interna della legislazione. La struttura esterna indica se la Legge sulle organizzazioni caritatevoli sia ben coordinata con gli altri ambiti del diritto, secondo il principio del sistema giuridico con caratteristiche cinesi. Quest'ultimo è basato sulla Costituzione come riferimento supremo, sulle leggi di rilevanza costituzionale, sul diritto civile, sul diritto commerciale come assi giuridici portanti, ed è costituito dalla normativa a più livelli dei regolamenti amministrativi e dei regolamenti locali. Per esempio, l'articolo 8 della Legge sulle organizzazioni caritatevoli stabilisce che "le organizzazioni caritatevoli possono assumere la forma organizzativa di fondazioni, gruppi sociali, enti di servizio sociale". Tuttavia, nel diritto amministrativo vigente¹ non vi sono criteri per stabilire quale tipo di organizzazione possa essere qualificata come "ente di servizio sociale". Né è possibile risolvere questo problema attraverso il principio generale per la soluzione dei conflitti legislativi. Si tratta di un'imperfezione nel coordinamento tra la Legge sulle organizzazioni caritatevoli e la legislazione vigente. Quanto invece alla struttura interna, essa riguarda molteplici aspetti: quali debbano essere i contenuti della Legge; se il testo sia chiaro, concreto, mirato e attuabile; se parta da esi-



Durante il procedimento legislativo, la proposta di Legge sulle organizzazioni caritatevoli è stata sottoposta a due fasi di discussione pubblica, nell'ottobre e nel dicembre del 2015. L'Assemblea nazionale del popolo ha aperto un apposito portale internet, contenente documenti e informazioni sulla proposta di legge.

genze reali e sia in grado di soddisfare le necessità di riforma e sviluppo economico e sociale; se stabilisca in modo scientifico e razionale diritti e doveri di cittadini, operatori giuridici e altre organizzazioni, così come i poteri e le responsabilità degli organi dello Stato. Per fare un esempio, la Legge sulle organizzazioni caritatevoli stabilisce che gli individui non possano organizzare raccolte di fondi. Tuttavia **secondo Kan Ke** (in cinese), vicedirettore del Settore proposte legislative del Segretariato della quarta sessione plenaria della XII Assemblea nazionale del popolo, la legge non vieta a una persona di rivolgersi alla società per raccogliere i fondi necessari ad affrontare una situazione di emergenza, se ciò è a esclusivo beneficio di se stesso e dei propri stretti familiari. Ciò crea incertezza sui limiti dei diritti individuali e rischia di produrre una situazione di arbitrarietà e ingiustizia nell'attuazione della Legge.

La procedura legislativa (*lifa chengxu*, 立法程序) comprende infine la trasparenza del processo legislativo durante tutto l'iter, dalla formulazione della proposta di legge alla fase degli emendamenti, fino alla discussione finale e all'approvazione, offrendo ai cittadini la possibilità di partecipare alle attività legislative attraverso molteplici canali e garantendo alle loro opinioni un'adeguata considerazione. Per quanto riguarda l'iter della legge, la proposta di Legge sulle organizzazioni caritatevoli è stata sottoposta a **discussione pubblica** (in cinese) in due distinte fasi, nell'ottobre e nel dicembre del 2015. Ciò ha garantito la natura democratica e trasparente del processo legislativo. Tuttavia, dopo il secondo periodo di pubblica discussione, non sono state fornite informazioni di alcun tipo riguardo alla proposta finale sottoposta per approvazione all'Assemblea nazionale del popolo. Solo dalla spiegazione di Li Jianguo, vicepresidente del Comitato permanente dell'Assemblea, si è appreso che il testo infine sottoposto all'approvazione dell'Assemblea durante la quarta sessione "si compone di 12 capi e 112 articoli, che disciplinano rispettivamente aspetti generali, organizzazioni caritatevoli, raccolte di fondi a fini caritatevoli, donazioni caritatevoli, trust caritatevoli, proprietà caritatevoli, servizi caritatevoli, trasparenza delle informazioni, misure di promozione, supervisione, responsabilità giuridica e di-

¹ Prima che la Legge sulle organizzazioni caritatevoli fosse promulgata, le fonti normative per la supervisione sulle organizzazioni non governative erano costituite da tre regolamenti amministrativi: il Regolamento sulla registrazione delle organizzazioni sociali, il Regolamento provvisorio sulla registrazione delle entità non economiche a gestione privata, e il Regolamento sulla supervisione delle fondazioni.

sposizioni aggiuntive"². Secondo quanto riportato sul sito internet dell'Assemblea, "il Comitato per gli affari giuridici dell'Assemblea nazionale del popolo si è riunito il 3 dicembre e in base alle opinioni sottoposte dalle delegazioni, dai membri della Conferenza politica consultiva e da altre parti coinvolte ha approvato 92 emendamenti alla proposta di legge, di cui 34 sostanziali"³. In altre parole, per

¹ Li Jianguo, "Guanyu 'Zhonghua renmin gongheguo cishan fa (cao'an)' de shuoming" (Spiegazione sulla 'Legge della Repubblica popolare cinese sulle organizzazioni caritatevoli [bozza]'), *Renmin Ribao* (Quotidiano del Popolo), 10 marzo 2016, <http://cpc.people.com.cn/n1/2016/0310/c64094-28186510.html>.

² Si veda "Cishan fa cao'an san chu xiugai laici Guangxi daibiao" (Tre emendamenti alla bozza di legge sulle organizzazioni caritatevoli provengono dalla delegazione del Guangxi), *Renmin Ribao* (Quotidiano del Popolo), 15 marzo 2016, http://www.npc.gov.cn/npc/lftz/rlwy/2016-03/15/content_1983699.htm.

La Legge sulle organizzazioni caritatevoli: opportunità, ma solo per i lungimiranti

di Flora Sapió

La Legge sulle organizzazioni caritatevoli, che entrerà in vigore il prossimo 1° settembre, ha ricevuto minore attenzione in ambito sia italiano che internazionale rispetto alla proposta di Legge sull'amministrazione delle ong finanziate dall'estero. La minore attenzione è resa evidente dalla scarsa opera di commento alla Legge sulle organizzazioni caritatevoli e nella sua scarsa visibilità mediatica, almeno da parte "occidentale". Vi è, soprattutto da parte anglo-americana, la convinzione che la porta della cooperazione tra la Cina e l'Occidente si stia chiudendo in maniera definitiva, e che tanto la Legge sulle organizzazioni caritatevoli, quanto quella sulle ong servano ad attuare tale sbarramento.

Si tratta di una convinzione confortata solo in parte dai fatti. Qui è opportuno operare una distinzione tra realtà "sociali", ovvero le dinamiche concretamente in atto nel settore della cooperazione internazionale in Cina, e questioni legislative. Le prime, cui spesso la stampa e i critici di oltreoceano si richiamano, sono ben note al pubblico e non verranno richiamate in questo breve commento. Tali dinamiche si stanno sviluppando in assenza di un organico e ben definito quadro legislativo del settore no profit.

Per questo la Legge sulle organizzazioni caritatevoli rappresenta in realtà un importantissimo sviluppo che rafforzerà tanto la cooperazione internazionale, quanto la società civile globale. Molte delle difficoltà sperimentate tanto dalle ong cinesi quanto dalle controparti occidentali derivano in buona parte da un quadro normativo frammentato, e in alcuni casi incoerente e incompleto. La frammentarietà, incoerenza e incompletezza del quadro normativo non derivavano da una volontà politica tesa a frenare lo sviluppo del settore della cooperazione, bensì dalla sostanziale novità del settore no profit e dalla mancanza di esperienza legislativa e regolamentare in materia.

Malgrado l'associazionismo in quanto tale vanti una lunga storia, il settore no profit è un fenomeno storicamente recente, nato e sviluppatosi negli ultimi quattro decenni. La comparsa di entità situate al crocevia tra lo Stato, il mercato e la società ha creato non poche difficoltà al legislatore, che in molti casi si è ritrovato a regolamentare queste entità in un momento successivo alla loro creazione. La necessità di fornire una risposta legislativa *ad hoc* è alla base della frammentarietà del quadro normativo cinese. D'altra parte una simile frammentarietà, l'esistenza di incoerenze, e la differenziazione tra ong locali e internazionali non sono caratteristiche esclusive del diritto cinese. Anche la legislazione italiana impone l'obbligo di registrazione, e il suo periodico rinnovo, alle

la terza bozza della proposta di legge (redatta in base alle opinioni raccolte sulla seconda bozza) e per la quarta bozza (redatta in base agli emendamenti proposti dalle delegazioni dell'Assemblea nazionale e dai membri della Conferenza politica consultiva) non è stata rispettata la trasparenza del processo legislativo. Nei passaggi dalla seconda, alla terza e alla quarta bozza non sappiamo pertanto se le opinioni raccolte siano state debitamente protocollate, analizzate e considerate dai dipartimenti legislativi.

In conclusione, l'attività legislativa di uno Stato riflette la coerenza e la qualità del suo sistema giuridico: una legislazione all'avanguardia non si valuta perciò soltanto in base alle disposizioni in essa contenute. L'auspicio è che i legislatori cinesi facciano ancor più attenzione ai principi della legislazione e alla procedura legislativa. ●

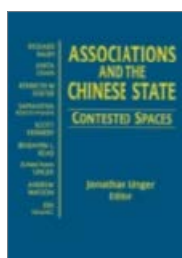


Nel 2011 la Croce rossa cinese – una delle maggiori organizzazioni caritatevoli del paese – vide la propria immagine gravemente compromessa dallo scandalo di Guo Meimei, una giovane donna che si accreditava come *commercial general manager* dell'organizzazione. Foto di Guo alla guida di una Maserati suscitavano sospetti sulle attività della Croce rossa, causando una drastica caduta delle donazioni.

ong locali e a quelle internazionali o che ricevono finanziamenti comunitari o extra-comunitari.

Tali obblighi sono accettati dalle ong cinesi per ovvi motivi. I principi della legalità e dello Stato di diritto richiedono la regolamentazione, a volte anche stringente, di un settore che crea nuova occupazione e che, a causa della sua natura fortemente transnazionale, potrebbe facilmente infiltrarsi da attività criminose. Finora il settore della cooperazione in Cina è rimasto al di fuori di un quadro normativo completo, in una zona grigia che ha creato eccezionali opportunità di innovazione, crescita e scambio. La mancanza di regolamentazione però ha anche permesso frodi e scandali come nel caso di Guo Meimei Baby e in quello della fondazione Soong Ching Ling. L'appena diciannovenne Guo Meimei, millantando la propria appartenenza alla Croce rossa, aveva diffuso sui social media le sue foto alla guida di una Maserati, suscitando sospetti sulle attività della Croce rossa cinese e causando un drastico crollo delle donazioni. La fondazione Soong Ching Ling, una ong con sede nella provincia dello Henan, si è invece ritrovata al centro di uno scandalo quando si è appurato che le donazioni erano usate per finanziare un vasto giro di usura.

Dall'Italia sono state mosse critiche ad alcune norme della legislazione cinese che non sono però troppo diverse da quelle esi-



Jonathan Unger (a cura di)

Associations and the Chinese state. Contested spaces

(New York: M.E. Sharpe, 2008)

Qual è il ruolo delle associazioni nello sviluppo della società civile cinese? Questo volume propone una riflessione sul ruolo di associazioni di diversa natura, dalle ong attive nelle campagne, ai sindacati, alle associazioni contro la violenza sulle donne.



Elizabeth J. Perry e Mark Selden (a cura di)

Chinese society. Change, conflict and resistance

(Londra e New York: Routledge, 2000)

Un'introduzione allo studio della società cinese, che si sofferma in particolare sul tema della protesta e della resistenza come chiave di lettura per comprendere la complessità sociale della Cina contemporanea.

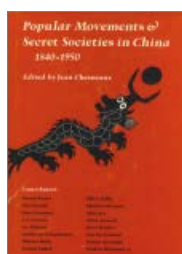


Renzo Cavalieri e Ivan Franceschini (a cura di)

Germogli di società civile in Cina

(Milano: Brioschi, 2010)

Forte di una serie di analisi che spaziano dall'ambito politico-giuridico al panorama dei media e al mondo del lavoro, il volume indaga lo sbocciare di germogli di società civile nella Cina di oggi.



Jean Chesneaux (a cura di)

Popular movements and secret societies in China, 1840-1950

(Stanford: Stanford University Press, 1972)

Un classico sul ruolo delle società segrete e dei movimenti popolari, quali forze di ricorrente opposizione al potere costituito nella Cina che si affaccia alla modernità.

La [Biblioteca del Torino World Affairs Institute](#) ospita una delle più ricche e aggiornate collezioni italiane di volumi dedicati alle questioni di politica interna, relazioni internazionali, economia, storia e società della Cina contemporanea.

Dal 2012 la Biblioteca mantiene anche abbonamenti alle seguenti riviste: *The China Journal*, *China Perspectives*, *The China Quarterly*, *Journal of Chinese Political Science*, *Mondo Cinese*, *Pacific Affairs*, *Twentieth Century China*, *Sulla via del Catai*.

Vi si trovano altresì copie di *China Information*, *European Journal of International Relations*, *Foreign Affairs*, *Modern China*, *The Pacific Review*.

L'accesso alla Biblioteca è consentito a chiunque vi si iscriva in qualità di ricercatore individuale. Tutti i contenuti possono essere agevolmente reperiti mediante una ricerca sul [catalogo online](#) della Biblioteca. È possibile avere in prestito fino a tre libri per volta per un periodo di una settimana, e consultare sul posto le riviste scientifiche.

La Biblioteca è aperta il LUNEDÌ (10.00 – 13.00), MARTEDÌ (14.00 – 17.00), GIOVEDÌ (14.00 – 17.00).

Gli orari possono subire variazioni, segnalate sul sito di T.wai. Per qualsiasi informazione è possibile scrivere a info@twai.it.

OrizzonteCina è sostenuto da:

