



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Corso di Laurea Magistrale in

Lingue, economie e istituzioni dell'Asia  
e dell'Africa mediterranea

Tesi di Laurea

**Il terzo settore in Cina: analisi della «Legge  
sulle attività che svolgono le organizzazioni  
non governative di origine straniera operanti  
nella Repubblica Popolare Cinese»**

**Relatore**

Prof. Renzo Riccardo Cavalieri

**Correlatrice**

Prof.ssa Sara D'Attoma

**Laureanda**

Maria Furlani

Matricola 863965

**Anno Accademico**

2020/2021

## Indice

<b>Abstract</b> .....	1
<b>Introduzione</b> .....	4
<b>Capitolo I Il terzo settore nella Repubblica Popolare Cinese</b> .....	8
1.1 La nascita del concetto di società civile in Cina.....	8
1.2 Il rapporto tra il governo e le ONG .....	13
1.2.1 Il rapporto tra il governo e la società civile sotto l'amministrazione di Xi Jinping.....	23
1.3 ONG: definizione e tipologie .....	27
1.4 Le leggi che regolano il terzo settore .....	34
1.4.1 La Legge della Repubblica popolare cinese sulla beneficenza.....	38
<b>Capitolo II La «Legge sulle attività che svolgono le organizzazioni non governative di origine straniera operanti nella Repubblica Popolare Cinese»</b> .....	42
2.1 Il contesto normativo riguardante le ONG straniere prima dell'entrata in vigore della legge.....	42
2.2 Le fasi di formulazione della Legge: la fine dell'ambiguità regolamentare?.....	49
2.2.1 Le differenze più importanti tra la seconda bozza e la versione finale della legge.....	54
2.3 Analisi della legge .....	57
2.3.1 Testo integrale della «Legge sulle attività che svolgono le organizzazioni non governative di origine straniera operanti nella Repubblica Popolare Cinese» .....	60
2.4 Elementi essenziali della legge .....	71
2.4.1 Le ONG regolate dalla legge.....	72
2.4.2 Le attività che rientrano nel campo di azione della legge .....	75
2.4.3 Come ottenere la legittimità giuridica .....	77

2.4.4 Le autorità preposte alla registrazione, alla supervisione e all'applicazione della legge.....	82
2.4.5 Le sanzioni in caso di mancata osservanza della legge.....	86
2.4.6 Altre norme che regolano le ONG straniere .....	90
<b>Capitolo III Lo stato attuale delle ONG straniere in Cina .....</b>	<b>95</b>
3.1 Attuazione e primi effetti della legge .....	95
3.1.1 Analisi dei report ufficiali dal 2017 ad oggi.....	100
3.1.2 Quello che i dati dei report non ci dicono.....	111
3.2 Il futuro delle ONG straniere .....	116
<b>Glossario .....</b>	<b>120</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>128</b>

## 前言

这篇论文对 2017 年 1 月 1 日生效的《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》进行了详细分析。这项法律成为众多中外、第三部门经验丰富的学者的研究课题。从立法文本开始，这项工作是通过参考近年来出现的理论而发展起来的，这些理论不仅涉及上述法律，而且涉及更广泛的公民社会概念。这个论题是最近才出现的，所以今天涉及非政府组织(NGO)的问题仍然很敏感。话虽如此，我提到最多的消息来源更多来自中国政府的官方网站和为非政府组织提供建议、办事服务的平台。

自宣布起草以来，它引起了人们兴趣的最重要的原因还是它的独特性，因为它代表了第一部关于境外非政府组织的特别法律。2015 年 5 月公开征求意见的第二份法律草案提出了若干内部要素，引起了中国境内外各种公民社会人士的关注。因此，新法律似乎证明了习近平领导的政府的目标之一就是限制社会组织的活动范围。

我的工作包括根据法律诞生的政治和社会背景来审查法律。

最后近年，自中华人民共和国主席掌权以来，我们见证了前任政府向公民社会的方向发生了变化。

尽管习近平沿用了他的前任的思想观念，但第五代领导人强调了一些在此之前被认为对国家社会经济发展没有必要的方面。事实上，随着邓小平 1978 年执行“改革开放”政策，政府特别关注中国文化大革命后面临的经济危机。那些年，政府逐渐从社会管理和公民的公共生活中撤出，但这些公民都需要以前由国家垄断的援助。随着经济逐步复苏，国家快速现代化的影响显现出来了。政府凭借自己的力量和能力无法解决所有的社会和环境问题。因此第一个“自上而下”半政府控制的组织开始出现了，随后基层民间的“自下而上”组织出来了。在江泽民政府和胡锦涛执政期间，也出现了第一个国际非政府组织。

本文的工作侧重国家与公民社会之间的复杂关系（第一章，第 1.2 段）。特别是当前政府对境外非政府组织采取的态度。这种态度跟历届政府的不同。

在 2017 年法律生效之前，国际和中国社会组织可以在所谓的“灰色地带”运作。即使他们没有得到民政部(负责登记非政府组织的机构)的正式承认，他们也是可以容纳的。显然，这些社会组织虽然是“非法的”，但却有利于公益，

并与地方政府当局合作，起了沟通国家与社会的桥梁作用。另一方面，如果非政府组织不符合或者反对政府的目标，那么反应就会完全不同。一个重要的例子就是 1989 年的天安门事件。针对青年运动，颁布了第一部管理非政府组织的条例，《社会团体登记管理条例》。那时实行了“双重登记制度”。这是一项加强政府对社会控制的限制性战略。

随着习近平的掌权，我们看到了一个在某些方面更加激进的方向。他恢复并强调了“依法治国”的概念，通过它重新制定了旧的规定，可以落实社会治理体制。这一社会管理体制是在 2016 年通过第一部涉及中国社会组织《中华人民共和国慈善法》中形成的。一年之后，中国政府制定了《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》。

习近平启动了新的行政、体制改革，因为他的目标是以依法道路对国家安全有利的方向去改变平衡。第三部门不再由通常受地方当局自由解释的限制的规定监管。政府可以控制境外非政府组织的所有运作如在公安部的登记、开展的活动和管理境外来源的资金。尽管该法律的宣传是为了强调国家在打击腐败和任何可能破坏社会稳定的行为的承诺，但我们不能说它只是为了监管在最敏感地区开展活动和带着“西方价值观”的非政府组织。

作品的第一部分介绍了公民社会的概念，分析了它与中国政府的关系，描述了 NGO 的特点和在中国存在的类型。第一章最后一段总结了《中华人民共和国慈善法》最重要的特点。

在揭示了境外非政府组织法产生的背景之后，第二章开始讨论本文的主题，分析法律的基本要素。这项研究侧重那些引起最大兴趣的法律条例。对该法的许多批评与监督管理境外非政府组织的机关（已成为公安部门）的更替有关，以及难以获得合法地位，主要是由上述“双重登记制度”造成的。

最后一章通过观察政府网站报道的数据，试图描述境外 NGO 的现状，从法律生效后发现的初步影响入手，并提出了一些学者假设的未来可能的前景。

数据分析结果显示，成功设立代表机构的境外非政府组织就是此前在民政部登记的 NGO、外国商会或与中方合作单位长期以来合作的非政府组织和基金会。他们工作的重点领域反映了政府支持和服务导向的领域。这证明了为非政府组织提供“重新调整”方向的情景。“重新调整”的情景不利于那些在更敏感范围或小规模开展活动的 NGO。

图形数据显示，从 2018 年至今，代表机构的数量急剧下降。相反，“临时活动”肯定了一种增加的趋势，尽管不大的。事实上，获得业务主管单位的批准的困难导致了境外非政府组织首选开展临时活动，这样只需要中方合作单位的合作来备案。

还应该强调的是，肯定有其他因素加剧了境外非政府组织的敏感情况。其中之一是 2020 年爆发的新冠病毒大流行。我们不能判断大流行所有的影响。

该法制定五年后，仍难以确定对非政府组织的成效。

话虽如此，我们可以深入地研究本前言所概述的主题以明确论文的内容。

## Introduzione

Il seguente elaborato presenta un'analisi dettagliata della «Legge sulle attività che svolgono le organizzazioni non governative di origine straniera operanti nella Repubblica Popolare Cinese», entrata in vigore in Cina il primo gennaio 2017. Questa è stata oggetto di studio da parte di numerosi accademici, cinesi e stranieri, esperti nell'ambito del terzo settore. Partendo dal testo legislativo, il lavoro si è sviluppato attraverso la considerazione delle teorie delineatesi negli ultimi anni riguardanti non solo la legislazione sopracitata, ma il concetto più ampio di società civile. Il tema è molto recente e la questione riguardante le ONG (organizzazioni non governative) risulta ancora oggi un argomento delicato. Ciò detto, le fonti a cui ho fatto maggiore riferimento sono pervenute in maggior numero dai siti ufficiali del governo cinese e dalle piattaforme nate come consulenza per le stesse ONG.

Dall'annuncio della sua stesura, la legge ha suscitato particolare interesse. Il primo e più importante tra tutti consiste nella sua unicità, in quanto rappresenta la prima legge *ad hoc* sulle ONG straniere. La seconda bozza di legge, resa disponibile alla consultazione pubblica nel mese di maggio 2015, presentò diversi elementi al suo interno che suscitarono la preoccupazione in diversi attori della società civile, sia all'esterno che all'interno della Cina. La nuova legislazione apparve, quindi, la dimostrazione della tesi secondo la quale il governo diretto da Xi Jinping avrebbe tra i suoi obiettivi quello di restringere il campo di azione delle organizzazioni sociali.

Il mio lavoro consiste nell'esaminare la legge alla luce del contesto politico e sociale in cui è nata.

Negli ultimi anni, a partire dall'ascesa al potere dell'attuale presidente della Repubblica Popolare Cinese, abbiamo assistito ad un cambiamento di direzione rispetto alle amministrazioni precedenti nei confronti della società civile.

Sebbene Xi Jinping abbia adottato concetti ideologici ripresi dai suoi predecessori, la leadership della quinta generazione ha enfatizzato alcuni aspetti che fino a quel momento non erano stati ritenuti necessari per lo sviluppo socioeconomico del Paese. Infatti, con il programma di "riforma e apertura" avviato da Deng Xiaoping nel 1978, il governo si focalizzò in particolare sull'emergenza economica in cui la Cina si ritrovava

dopo la Rivoluzione Culturale. In quegli anni si assistette ad un graduale ritiro del governo dalla gestione sociale e dalla vita pubblica dei cittadini, ma questi necessitavano di un'assistenza che prima di allora era stata monopolio dello Stato. Accanto ad una graduale ripresa economica, si manifestarono gli effetti della rapida modernizzazione del Paese, problematiche sociali e ambientali che il governo, con i suoi soli mezzi e capacità non sarebbe riuscito a sostenere. Per questo motivo, cominciarono a formarsi le prime organizzazioni semi governative, controllate "dall'alto" (*top-down*), a cui fecero seguito le organizzazioni "di base" (*bottom-up*). Durante il governo di Jiang Zeming e, successivamente, dell'amministrazione di Hu Jintao, si affacciarono anche le prime organizzazioni non governative internazionali.

Il lavoro di questo elaborato si concentra sul complesso rapporto tra lo Stato e la società civile (Capitolo I, paragrafo 1.2), in particolare sull'atteggiamento assunto dall'amministrazione attuale nei confronti delle ONG straniere, che, come abbiamo detto, si discosta da quello adottato dai governi precedenti.

Prima dell'entrata in vigore della legge del 2017, le organizzazioni sociali internazionali e cinesi, potevano operare in una cosiddetta "zona grigia". La loro presenza veniva tollerata anche se non erano riconosciute ufficialmente dal ministero degli Affari Civili, l'organo preposto alla registrazione delle ONG. Ovviamente, queste, sebbene fossero "illegali", recavano vantaggio al benessere pubblico e collaboravano con le autorità locali, fungendo da collegamento tra Stato e società. Nel momento in cui, invece, le ONG non fossero state in linea con gli obiettivi del governo o, altresì, fossero state in opposizione ad esso, la reazione sarebbe stata totalmente diversa. Un esempio significativo è rappresentato dagli eventi di Piazza Tiananmen del 1989. In risposta ai movimenti giovanili, venne emanato il primo regolamento che gestiva le ONG, la «Normativa sulla registrazione e la gestione dei gruppi sociali» (*shèhuìtuántǐ dēngjì guǎnlǐ tiáolì* 社会团体登记管理条例). Venne introdotto il "sistema della doppia registrazione", strategia restrittiva volta ad aumentare il controllo del governo sulla società.

Con l'ascesa al potere di Xi Jinping, assistiamo ad un orientamento per certi aspetti più radicale, per cui venne ripreso ed enfatizzato il concetto della *yīfǎzhìguó* 依法治国, letteralmente "governo per mezzo della legge", attraverso il quale furono riformulati i vecchi regolamenti e poteva essere messa in atto la *social governance*. Questo sistema

di gestione sociale prese forma con l'emanazione della prima legge che riguardava le organizzazioni sociali cinesi, conosciuta con il nome *Charity Law*, la «Legge sulla beneficenza della RPC», del 2016. L'anno seguente fu promulgata la «Legge sulle attività che svolgono le organizzazioni non governative di origine straniera operanti nella RPC».

Xi Jinping avviò, dunque, una nuova riforma amministrativa e istituzionale, con l'obiettivo di spostare l'equilibrio verso la sicurezza nazionale, utilizzando la via della legalità. Per la prima volta, il terzo settore non era più regolamentato da normative sovente soggette alla libera interpretazione delle autorità locali. Il governo poteva controllare tutte le operazioni delle ONG straniere: la registrazione presso il ministero di Pubblica Sicurezza, le attività svolte dalle stesse, la gestione dei finanziamenti provenienti dall'estero. Nonostante la legge fosse stata pubblicizzata per sottolineare l'impegno dello Stato nella lotta contro la corruzione e contro tutto ciò che poteva minare la stabilità sociale, non possiamo affermare che essa venne appurata solamente per supervisionare le ONG operanti negli ambiti più sensibili e portatrici dei “valori occidentali”.

La prima parte del lavoro introduce il concetto di società civile, analizza la relazione tra questa e il governo cinese e descrive le caratteristiche di una ONG e le tipologie esistenti in Cina. L'ultimo paragrafo della prima sezione riassume i tratti più importanti della «Legge sulla beneficenza della RPC».

Solo dopo aver esposto il contesto nel quale nasce la legge, si apre il secondo capitolo nella quale si discute il tema principale dell'elaborato e dove vengono analizzati gli elementi essenziali della legislazione. Il lavoro si focalizza su quegli articoli di legge che hanno suscitato maggiore interesse. Molte delle critiche mosse a questa legge si ricollegano alla sostituzione dell'autorità preposta alla gestione delle ONG straniere, divenuto il ministero di Pubblica Sicurezza, e alla difficoltà nell'ottenimento di uno status legale, causata principalmente dal già citato “sistema della doppia registrazione”.

Attraverso l'osservazione dei dati riportati dal sito del governo, l'ultimo capitolo cerca di descrivere la situazione attuale delle ONG straniere, partendo dai primi effetti riscontrati dopo l'entrata in vigore della legge e proponendo una possibile prospettiva futura ipotizzata da diversi studiosi.

I risultati ottenuti dall'analisi delle informazioni mostrano uno scenario in cui le ONG straniere che sono riuscite ad istituire un ufficio di rappresentanza corrispondono

a quelle che erano registrate precedentemente presso il ministero degli Affari Civili, alle Camere di Commercio o a quelle ONG e fondazioni che collaboravano con un partner locale. Gli ambiti di interesse in cui queste lavorano rispecchiano quelli appoggiati dal governo e orientati al servizio. Ciò dimostra lo scenario che prevede un “adattamento” di direzione da parte delle ONG, a discapito di quelle operanti in ambiti più sensibili o di piccole dimensioni.

I grafici mostrano un calo drastico del numero di uffici di rappresentanza a partire dal 2018 ad oggi. Invece, le “attività temporanee”, affermano una tendenza all’aumento, seppur moderato e costante. Infatti, la difficoltà nel ricercare l’approvazione dell’Unità Professionale di Supervisione, ha causato la deviazione verso l’avvio di un’attività temporanea, per cui un’ONG necessita solo della collaborazione di un partner cinese per presentare la documentazione per la domanda di registrazione.

Bisogna inoltre sottolineare che vi sono altri fattori che hanno sicuramente aggravato la situazione già delicata in cui si trovano le ONG straniere. Uno di questi è stato lo scoppio della pandemia da COVID-19 avvenuta nel 2020, i cui effetti non possono essere ancora valutati.

A distanza di cinque anni dall’entrata in vigore della legge, risulta ancora difficile poter determinare con esattezza l’impatto che questa ha avuto sulle ONG.

Detto ciò, possiamo addentrarci negli argomenti delineati da questa introduzione per puntualizzarne i contenuti.

# Capitolo I

## Il terzo settore nella Repubblica Popolare Cinese

### 1.1 La nascita del concetto di società civile in Cina

Prima di analizzare le cause che hanno portato allo sviluppo del terzo settore in Cina, vorrei partire dal concetto di società civile, che negli ultimi quarant'anni ha attraversato diversi stadi di sviluppo e trasformazione. Se volessimo definire cosa si intenda per società civile in Cina, è necessario dare uno sguardo alla traduzione dal cinese.<sup>1</sup> Infatti, il termine società civile attualmente viene tradotto come "società dei cittadini" (*gōngmín shèhuì* 公民社会), dove *gōngmín* 公民 (cittadino) sottolinea la natura a carattere pubblico (*gōng* 公) a discapito di quella privata. Nonostante questa sia oggi la traduzione più usata, fino a pochi anni fa esistevano altri due modi per definire lo stesso termine quali: *shìmín shèhuì* 市民社会 e *mínjiān shèhuì* 民间社会. In cinese, infatti, per dire "cittadino" si usa anche il termine *shìmín* 市民, con la differenza, rispetto alla prima versione, del carattere *shì* 市 che significa "città", ad evidenziare la natura urbana della cittadinanza. L'ultima espressione, *mínjiān shèhuì* 民间社会, al suo interno presenta il binomio *mín* 民 "popolo" e *jiān* 间 "spazio vuoto", ad indicare l'esistenza di un luogo sociale indipendente dal potere politico. Bisogna fin da subito sottolineare che ancora oggi esiste un forte dibattito riguardo al livello di indipendenza della società civile in Cina e molti studiosi si chiedono se si possa parlare di società civile in un contesto politico autoritario come quello cinese.

La domanda che però dobbiamo porci a questo punto è: cosa si intende con "società civile"? Questo concetto è stato oggetto di numerosi tentativi di interpretazione da parte di diversi accademici che hanno avviato uno studio approfondito nell'ambito delle scienze politiche e sociali.<sup>2</sup> Dal punto di vista politico, la

---

<sup>1</sup> Ma Qiusha, *Non-Governmental Organizations in Contemporary China*, London, Routledge, 2006, pp. 18-22.

<sup>2</sup> Si rinvia ad una lista bibliografica attraverso la quale si può approfondire il discusso tema di "società civile":

ricerca ha trovato maggiore difficoltà nel dare un significato alla dimensione normativa<sup>3</sup> della “società civile”.

Storicamente, il concetto di società civile è emerso per la prima volta nell’Europa dell’Illuminismo<sup>4</sup> ma cominciò ad acquisire una rilevanza accademica contemporanea a partire dalle lotte contro il totalitarismo Stalinista da parte degli intellettuali dell’Est Europa negli anni 1980.<sup>5</sup> Da quel periodo in poi aumentò il numero di intellettuali e studiosi impegnati nel *civil society discourse*, dove era evidente l’orientamento soprattutto europeo del concetto in questione che, comunque, cominciò ad essere applicato anche ai Paesi in via di sviluppo.

L’interesse degli accademici per la società civile in Cina nacque in seguito agli eventi storici del 1989, anno che vide la protesta studentesca in Piazza Tiananmen. Secondo uno studio sulle prime ricerche riguardo la società civile condotto da Gu Xin<sup>6</sup>, professore presso l’Università di Pechino, fu il danese Clemens Strubbe Ostergaard<sup>7</sup> il primo sinologo ad introdurre il concetto di società civile nel dibattito accademico. Questi affermava che i cambiamenti avvenuti prima del 1989 avevano creato una “società civile

---

Cavaliere Renzo, Franceschini Ivan, *Germogli di società civile in Cina*, Milano, Brioschi Editore, 2010; Anheier Helmut, Glasius Marlies, Kaldor Mary, *Global Civil Society*, 2001, Oxford, Oxford University Press, 2001; Hildermeier Manfred, Kocka Jürgen, Conrad Christoph, *Europäische Zivilgesellschaft in Ost und West: Begriff, Geschichte, Chancen*, Francoforte, 2000; Salamon M. Lester, Anheier K. Helmut, List Regina, Toepler Stefan, Sokolowski S. Wojciech, *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore, The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 1999; Wang Ming, *Emerging Civil Society in China: 1978-2008*, Amsterdam, Brill, 2011.

<sup>3</sup> Il tentativo di dare una dimensione normativa al termine “società civile” è controverso perché la definizione dello stesso rischia di essere parziale e soggetto alle ideologie politiche. Per un maggior approfondimento consultare:

Kuhn Berthold, “Changing Spaces for Civil Society Organizations in China”, *Open Journal of Political Science*, vol. 8, 2018, pp. 467-494, <<https://doi.org/10.4236/ojps.2018.84030>>.

<sup>4</sup> Filosofi come Tomas Hobbes, John Locke, Tomas Paine, e Georg Hegel hanno avuto un ruolo importante nello sviluppo del concetto di società civile, inteso come contrapposizione allo stato di natura.

<sup>5</sup> Reza Hasmath and Jennifer Y. J. Hsu, “Rethinking Global Civil Society in an Era of a Rising China”, *The China Review*, vol. 21, n. 3, 2021, pp. 223–224.

<sup>6</sup> Xin Gu, “A Civil Society and Public Sphere in Post-Mao China? An Overview of Western Publications”, *China Information*, vol. 8, n. 3, 1993-1994, pp. 38-52.

<sup>7</sup> Clemens Strubbe Ostergaard, “Citizens, Groups and a Nascent Civil Society in China: Towards an Understanding of the 1989 Student Demonstrations”, *China Information*, vol. 4, n. 2, 1989, pp. 28-41.

nascente”<sup>8</sup> formata da gruppi di cittadini, la quale pose le basi adatte per l’avvento del movimento studentesco. Diversi altri studiosi<sup>9</sup> cominciarono a chiedersi se si potesse parlare di una società civile in Cina e, in generale, tendevano a vederne una prima forma già alla fine degli anni 1970, con l’inizio del programma di riforma economica<sup>10</sup> avviato da Deng Xiaoping nel 1978. Come afferma Ma Shu Yun,<sup>11</sup> il dibattito sulla società civile tra gli studiosi occidentali non è stato accompagnato da una considerazione altrettanto dettagliata riguardo le idee che stavano emergendo su questo tema tra gli stessi intellettuali cinesi.<sup>12</sup> Mentre gli studiosi occidentali si ponevano la questione riguardo la presenza o meno di una società civile in Cina e se fosse stato possibile trapiantare questo concetto, nato in Europa, in una nazione come quella cinese, Shu Yun, nel suo articolo intitolato “*The Chinese Discourse on Civil Society*”, affermò che in Cina era presente una teoria della società civile già dal 1986. I protagonisti del dibattito accademico si dividevano in due categorie: i teorici domestici e gli intellettuali in esilio. I primi avevano come obiettivo quello di creare una popolazione di cittadini<sup>13</sup> moderni, rispettosi della legge e membri civili<sup>14</sup> della società. Questa entità così formata poteva

---

<sup>8</sup> Guobin Yang, “Review: Civil Society in China: A Dynamic Field of Study”, *China Review International*, vol. 9, n. 1, 2002, pp. 1-16.

<sup>9</sup> Per citare i più famosi: Heath Chamberlain, Joseph Esherick e Jeffrey Wasserstrom, Thomas Gold, David Kelly e He Baogang, Philip Huang, Richard Masden, Barrett McCormick, Margaret Pearson, Elizabeth Perry, Lucian Pye, Mary Rankin, William Rowe, Vivienne Shue.

<sup>10</sup> *gǎigé kāifàng* 改革开放, tradotto “riforma e apertura”.

<sup>11</sup> Insieme a lui, anche He Baogang e Ding Yijiang hanno partecipato al dibattito riguardo al concetto di società civile.

<sup>12</sup> Shu Yun Ma, “The Chinese Discourse on Civil Society”, *The China Quarterly*, n. 137, 1994, pp. 180-193.

<sup>13</sup> Abbiamo visto che il termine “cittadino” si traduce in due modi: *shimin* 市民 e *gongmin* 公民. Lo scopo iniziale del dibattito tra gli intellettuali cinesi sulla società civile riguardava la conquista dei diritti e la libertà individuali, che erano visti dallo Stato-Partito come “borghesi”, e quindi da condannare. A metà degli anni 1980, i teorici cinesi hanno ripreso il concetto dei diritti individuali attraverso l’interpretazione degli scritti classici di Marx. L’intellettuale Shen Yue sostenne che il termine tedesco “bürgerliche”, tradotto in cinese come *zīchǎnjiējí quánlì* 资产阶级权力 (diritti borghesi), doveva invece essere tradotto come *shìmín quánlì* 市民权力 (diritti dei cittadini). Siccome il termine *shimin* 市民 include sia la borghesia che il proletariato, il concetto di “diritti dei cittadini” diventava neutrale e non più preferenziale. L’importanza politica di tale interpretazione è chiara: fu un tentativo di reintrodurre la nozione di diritti e libertà individuali.

<sup>14</sup> Nell’articolo di Ma Shu Yun, si parla di “consapevolezza” dei propri diritti e doveri e di “senso civico” da parte dei cittadini nei confronti dello stato. Questa definizione si collega alla seconda e alla terza componente della società civile così descritta da Edward Shils:

- 1) una parte della società che comprende un insieme di istituzioni autonome (economiche, religiose, intellettuali e politiche) distinte dalla famiglia, dal clan, dal luogo e dallo stato.

esistere perché si presupponeva un coinvolgimento attivo da parte dello Stato e una relazione armoniosa e profonda tra questo e la società civile. Infatti, gli intellettuali cinesi domestici sostenevano la battaglia per i diritti umani e la libertà individuale, ma, ciononostante, riconoscevano la presenza inevitabile dello Stato nella società civile. Questa visione era in netto contrasto con quella degli intellettuali esiliati,<sup>15</sup> i quali, invece, avevano come primo interesse quello di creare una sfera privata indipendente dallo Stato.<sup>16</sup>

Dopo aver considerato brevemente il dibattito, interno ed esterno, sulla società civile in Cina, è utile riassumere il processo che ha permesso il generarsi di spazi interstiziali in cui si è sviluppata la società civile.

L'apertura dell'economia cinese al mercato estero, dopo l'avvio della "riforma e apertura" nel 1978, non ebbe solo conseguenze in ambito economico ma anche in molti altri aspetti come quello sociale, politico, ambientale e culturale. A partire dal gennaio del 1979, il sistema agricolo comunale fu gradualmente smantellato e i contadini iniziarono ad avere più libertà nel gestire la terra coltivata.<sup>17</sup> Un approccio simile venne adottato anche nelle industrie, in quanto ci si rese conto che il settore privato e gli imprenditori cinesi giocavano un ruolo importante nell'economia di mercato. Oltre al

---

2) una parte della società che possiede una serie di relazioni tra sé e lo Stato e uno specifico gruppo di istituzioni che salvaguardano la separazione tra Stato e società civile e mantengono legami effettivi tra loro.

3) un modello diffuso di modi raffinati e/o civili.

Per avere un quadro generale riguardo l'idea di società civile secondo Edward Shils, si rimanda al seguente articolo:

Edward Shils, "The virtue of civil society", *Government and Opposition*, vol. 26, n. 1, 1991, pp. 3-20.

<sup>15</sup> Secondo Ma Shu Yun, il primo intellettuale cinese dissidente in esilio che ha impiegato il concetto di società civile nel dibattito intellettuale è stato Chen Kuide. In un articolo pubblicato nel marzo 1990, ha chiesto un'alleanza tra intellettuali e imprenditori per poter fare un passo importante verso la formazione di una società civile. Tre mesi dopo, in un altro articolo, ha definito la società civile come «appartenente in particolare alla sfera pubblica, costituita da imprese private, università, stampa, sindacati, chiese e altre organizzazioni indipendenti dallo stato». Per un maggior approfondimento sull'argomento, si rimanda al seguente articolo:

Shu Yun Ma, "China's higher education reform and the emergence of dissidence: the case of Chen Kuide", *China Information*, vol. 7, n. 3, 1992, pp. 39-45.

<sup>16</sup> Gli intellettuali cinesi residenti all'estero si focalizzarono di più sulla prima componente della società cinese descritta da Edward Shils (vedi nota 14).

<sup>17</sup> Conroy Richard, "Laissez-Faire Socialism? Prosperous Peasants and China's Current Rural Development Strategy", *The Australian Journal of Chinese Affairs*, n. 12, 1984, pp. 1-34. <<https://doi.org/10.2307/2158986>>

conseguente aumento del GDP nazionale, si assistette ad una trasformazione sociale, come lo smantellamento del sistema delle unità di lavoro (*danwei* 单位)<sup>18</sup> e una maggiore libertà di impresa, di riunione e associazione, come viene espresso nell'Art. 35 della Costituzione della RPC del 1982.<sup>19</sup>

Insieme ad un prevedibile arricchimento sociale,<sup>20</sup> la crescita economica ha causato anche una serie di fenomeni che vanno dall'inasprimento del divario tra la città e la campagna, al problema della migrazione verso le aree più ricche della Cina e l'aumento della disoccupazione. Questi fattori, come conseguenza di un processo di modernizzazione,<sup>21</sup> hanno portato alla luce la questione dell'inquinamento e il degrado ambientale.<sup>22</sup> Il governo cinese, di fronte alle emergenti richieste di intervento diretto, si rese conto di avere una limitata capacità per svolgere tutte le sue attività di assistenza e di non poter provvedere ai servizi sociali necessari in modo completo.

Il processo di riforma e apertura e le conseguenze sociali e ambientali derivate dalla crescita economica possono essere considerate, quindi, il terreno fertile per il fiorire del terzo settore in Cina. A questo punto, continuando ad analizzare lo sviluppo della società civile in Cina, iniziato dalla fine degli anni 1970, per capire la situazione attuale del Terzo Settore è utile avere un quadro complessivo della relazione tra quest'ultimo e lo Stato. Nel paragrafo seguente, prenderemo in considerazione le principali strategie adottate dal governo cinese per la gestione e il controllo sulla società civile.

---

<sup>18</sup> Cavalieri Renzo, Franceschini Ivan, *op.cit.*, pp. 5-8.

<sup>19</sup> L'Art. 35 della Costituzione della RPC del 1982 enuncia che «I cittadini della Repubblica popolare cinese godono della libertà di parola, di stampa, di riunione, di associazione, di corteo e di manifestazione». Qui però non bisogna dimenticare che l'esercizio dei diritti e delle libertà dei cittadini era ed è tutt'ora condizionato all'interesse collettivo e che quest'ultimo ha sempre la priorità a discapito degli interessi dei singoli individui (Art. 51 della Costituzione della RPC).

<sup>20</sup> «Arricchirsi è glorioso» è una delle numerose citazioni di Deng Xiaoping con il quale voleva dare un taglio al passato maoista.

<sup>21</sup> Le Quattro Modernizzazioni lanciate da Deng Xiaoping hanno caratterizzato la prima fase del periodo di "riforma e apertura" e riguardavano, per l'appunto, quattro campi di attuazione: agricoltura, scienza e tecnologia, industria e difesa nazionale.

<sup>22</sup> Andreas Edele, "Non-Governmental Organizations in China", Ginevra, *CASIN*, 2005, p. 5.

## 1.2 Il rapporto tra il governo e le ONG

Nella prima fase del periodo di “riforma e apertura” lo Stato-Partito si è trovato di fronte all’inevitabile scelta di dover trasferire parte delle sue responsabilità alle organizzazioni sociali ritirandosi piano piano dalla vita dei cittadini e aprendo le porte ai finanziamenti esteri. La strategia del governo consisteva nell’affidare quei servizi, che fino a quel momento erano stati monopolizzati dallo Stato, a gruppi sociali capaci di colmare le lacune lasciate dalle autorità cinesi.

All’inizio, le prime organizzazioni erano stabilite e controllate dal governo (*top-down*), le cosiddette GONGO (ONG governative).<sup>23</sup> I gruppi sociali cominciarono ad essere attivi in diversi campi, tra cui anche nell’ambito universitario, con la comparsa delle associazioni studentesche che venivano promosse dal governo e non apparivano come una minaccia al potere centrale dello Stato. In questa prima fase le politiche del governo erano caratterizzate da un certo *laissez faire*, dimostrato dall’assenza sia di un quadro normativo specifico che di un ufficio responsabile della registrazione delle ONG.

Questo atteggiamento cambiò drasticamente in seguito all’incidente di Piazza Tiananmen del 1989. In risposta a questo evento, nell’ottobre di quello stesso anno venne adottata la «Normativa sulla registrazione e la gestione dei gruppi sociali» (*shèhuìtuántǐ dēngjì guǎnlǐ tiáolì* 社会团体登记管理条例).<sup>24</sup> Il regolamento, di tipo restrittivo, introdusse il “sistema della doppia registrazione” (*shuāngchóng guǎnlǐ tǐzhì* 双重管理体制).<sup>25</sup> Tale sistema aveva lo scopo di aumentare il controllo del governo sulla società civile. Fu creato anche un “reparto delle organizzazioni sociali” come organo interno al ministero degli Affari Civili (*Zhōnghuá rénmíngònghéguó míngzhèngbù* 中华人民共和国民政部) che supervisionasse le attività delle ONG. Con l’immediata entrata in vigore di questa normativa, molte organizzazioni furono chiuse e dichiarate illegali e il rapporto tra Stato e società divenne più complesso con i confini più ambigui e indefiniti. Il governo, pur rendendosi conto di non riuscire a provvedere a tutte le

---

<sup>23</sup> Deng Guosheng, “The Hidden Rules Governing China's Unregistered NGOs: Management and Consequences”, *The China Review*, vol. 10, n. 1, 2010, pp. 183-206, <<https://www.jstor.org/stable/23462247>>

<sup>24</sup> Si rimanda al paragrafo 1.3.

<sup>25</sup> Questo tema verrà approfondito nei paragrafi successivi.

necessità che iniziavano ad emergere in uno Stato così grande e tollerando le attività delle ONG nei settori preposti alla protezione ambientale e all'approvvigionamento dei servizi welfare, altresì riteneva un rischio di non lieve portata la minaccia di alcuni gruppi sociali coinvolti in ambiti più sensibili.

Di fronte all'emergere del terzo settore, dunque, la Cina adoperò quindi due strategie opposte: una più tollerante e una più restrittiva. A sostegno dell'orientamento più indulgente del Partito, dalla prima metà degli anni 1990 venne coniato uno slogan: "piccolo governo, grande società",<sup>26</sup> si sottolineava così la lontananza dal precedente sistema dipendente esclusivamente dal governo. Invece, si indicava l'impegno assunto dallo Stato nel tentativo di espandere il settore non governativo e di mobilitare le risorse dall'interno della società.<sup>27</sup> Piano piano si assistette ad un aumento esponenziale delle ONG, alcune delle quali definite tuttora "di base", meglio conosciute con il termine inglese *grassroots organizations*,<sup>28</sup> composte da pochi membri e operative nella maggior parte dei casi in maniera non ufficiale, ovvero senza registrazione.<sup>29</sup>

Dopo la soppressione dei movimenti studenteschi del 1989, lo Stato-Partito voleva avere il controllo sulle ONG, in maniera particolare su quelle che potevano minacciare la stabilità politica del sistema, ovvero le organizzazioni politicamente impegnate nei diritti umani e nella sfera religiosa. La strategia adottata fu quella di aumentare il controllo sulle ONG attraverso misure restrittive, come, ad esempio, la complicazione del procedimento di registrazione delle organizzazioni con un rifiuto sempre maggiore facendole così risultare illegali.

Nel prossimo paragrafo analizzeremo nel dettaglio la definizione di ONG e le varie tipologie di organizzazioni sociali (*Social Organization*) formatesi in Cina. Per ora abbiamo accennato alle GONGO e alle organizzazioni di base, le prime ad essere apparse

---

<sup>26</sup> In cinese *xiǎo zhèngfǔ dà shèhuì* 小政府大社会, semanticamente opposto all'espressione *dà zhèngfǔ xiǎo shèhuì* 大政府小社会, tradotto "grande governo, piccola società", un modello assunto durante l'epoca Maoista, dove il governo aveva poteri quasi assoluti sulla società.

<sup>27</sup> Ma Qiusa, "The Governance of NGOs in China Since 1978: How Much Autonomy?", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 31, n. 3, 2002, p. 305-324.

<sup>28</sup> Organizzazioni non governative "di base": in cinese *jīcéng mǐnjiān zǔzhī* 基层民间组织. Siccome in inglese il termine *grassroots* si traduce letteralmente *cǎogēn* 草根, sono conosciute anche con l'espressione *cǎogēn zǔzhī* 草根组织.

Per avere un quadro più definito delle diverse ONG esistenti in Cina si rimanda al paragrafo 1.3

<sup>29</sup> Andreas Edele, *op. cit.*, p. 6.

nel panorama sociale cinese. Accanto alla crescita delle ONG domestiche, in questi anni di apertura verso l'estero, apparvero le ONG internazionali (INGO) che cominciarono a partecipare attivamente nella società civile come veri e propri attori che, in collaborazione con le ONG locali, desideravano affrontare le sfide dello sviluppo sociale cinese.<sup>30</sup>

Uno degli esempi più citati riguardo l'influenza della comunità internazionale sull'evoluzione del terzo settore in Cina è la Quarta Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulle donne tenutasi a Pechino nel 1995. Questo evento è stato considerato un punto di svolta per lo sviluppo della società civile in Cina in quanto il termine ONG venne introdotto per la prima volta nel dibattito pubblico, inoltre, alcune GONGO come la All China Women's Federation (ACWF, *Zhōnghuá Quánguó Fùnǚ Liánhéhuì* 中华全国妇女联合会) cominciarono a definirsi ONG. Negli anni che seguirono la conferenza, il clima politico divenne più tollerante nei confronti delle organizzazioni sociali e questo recò l'aumento del numero delle ONG, GONGO e ONG di base.<sup>31</sup>

Figura 1: Numero delle NGO che entrano in Cina dal 1978

Entry year	Before 1978	1978-1980	1981-1986	1986-1991	1991-1996	1996-2001	2002-2008	Unknown	Total
No.	7	8	16	24	38	78	35	15	221
%	3.2	3.7	7.3	11.9	16.6	35.3	15.8	7.2	100

Fonte: *China Development Brief, Directory of International NGOs in China*

Nel 1996 Jiang Zemin, l'allora presidente della Repubblica Popolare Cinese,<sup>32</sup> convocò una riunione speciale del Comitato Permanente dell'Ufficio Politico del PCC per discutere sul rafforzamento della gestione delle ONG. Questo, fu il primo incontro nella storia del Partito dedicato interamente alle ONG. I documenti emersi da questa riunione erano molto più completi, dettagliati e rigorosi di quelli elaborati dal regolamento del 1989. La nuova misura politica ampliò il potere del ministero degli Affari Civili, l'organo

<sup>30</sup> Shieh Shawn, Signe Knutson, "Special Report: The Roles and Challenges of International NGOs in China's Development", *China Development Brief*, 2012, p. 9.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> L'amministrazione guidata da Jiang Zemin copre gli anni dal 1989 al 2002.

statale responsabile della gestione delle ONG, e il reparto delle organizzazioni sociali iniziò a supervisionare tutti i gruppi sociali.<sup>33</sup>

Nella situazione politica di quel periodo, lo Stato-Partito voleva evidenziare il ruolo effettivo delle ONG, quello di essere un aiuto al governo per raggiungere i suoi obiettivi e di essere un ponte di collegamento tra Stato e società. Tuttavia, questo concetto era in contrasto con l'interpretazione riconosciuta a livello internazionale del termine ONG,<sup>34</sup> ovvero un'organizzazione definita non solo come formale, privata e senza scopo di lucro, ma anche e soprattutto autonoma e volontaria.

Come ho cercato di spiegare pocanzi, durante l'amministrazione di Jiang Zemin, il governo assunse un atteggiamento ambiguo nei confronti delle ONG. Nonostante le politiche restrittive, che disincentivavano la registrazione, i dati riportarono un aumento del numero delle organizzazioni. Questo si spiega per il fatto che la policy intrapresa dal governo lasciava ampi spazi di libera interpretazione della legge e dei regolamenti vigenti in quegli anni. Questi rischiavano di essere fraintesi e usati secondo la situazione politica del momento.<sup>35</sup> Sicuramente, le ONG non potevano scegliere di operare senza il consenso del governo, soprattutto quando affrontavano temi politici e ideologici. Dall'altronde, lo sviluppo economico rientrava tra gli obiettivi più urgenti nel programma dello Stato-Partito. Per questo motivo, alcuni incarichi erano affidati direttamente sotto il controllo delle organizzazioni sociali con lo scopo di alleggerire l'amministrazione dal peso delle responsabilità. Oltre alla consapevolezza del supporto al servizio sociale che un'organizzazione poteva fornire, lo Stato sapeva di non disporre delle risorse necessarie per poter supervisionare tutte le ONG che stavano nascendo in quegli anni. Quindi, se un gruppo sociale non avesse rappresentato una reale minaccia alla stabilità politica, il governo avrebbe deciso di non intervenire sul suo operato. Tuttavia, la mancanza di una struttura normativa precisa lasciava un enorme potere decisionale nelle mani del governo.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Ma Qiusha, "The Governance of NGOs in China Since 1978: How Much Autonomy?", *op. cit.*, p. 309.

<sup>34</sup> Lester Salamon introdusse la definizione di ONG durante la conferenza sulle ONG di Pechino del 1999.

<sup>35</sup> Ma Qiusha, *op. cit.*, p. 310.

<sup>36</sup> *Ibid.*

Abbiamo già visto come, in risposta ai movimenti culminati nelle proteste di Piazza Tiananmen, lo Stato-Partito abbia formulato misure politiche restrittive con l'intento di controllare e limitare il raggio di azione delle organizzazioni sociali. La normativa del 1989,<sup>37</sup> revisionata poi nel 1998,<sup>38</sup> dichiarava illegali tutte quelle ONG che, nonostante non fossero registrate, svolgevano comunque le loro attività. Nel 2000 entrarono in vigore le «Misure provvisorie per la messa al bando delle organizzazioni non governative illegali», proprio per impedire alle organizzazioni illegali di continuare il loro operato. Interessante notare come queste misure vennero adottate in seguito agli eventi del 1999 legati alla repressione della setta del Falun gong. Da questo momento in poi, il governo aveva il diritto di chiudere qualsiasi ONG non registrata.

Eppure, a parte un calo iniziale, le organizzazioni sociali non diminuirono drasticamente, bensì, continuarono ad aumentare. Come si può spiegare una tale contraddizione? Secondo quanto affermato dallo studioso Deng Guosheng: «lo sviluppo di leggi rigorose è legato a considerazioni e bisogni politici, ma l'attuazione di queste leggi è legata agli interessi individuali dei governi locali e alle realtà pragmatiche».<sup>39</sup> Deng affermava che, di fronte alla mancanza di un apparato statale sufficientemente adeguato a gestire tutte le sfide che si presentavano in ambito sociale, i governi locali preferivano lasciare che le organizzazioni continuassero a svolgere le loro attività, per le quali spesso erano considerate indispensabili. Quindi, non c'era alcun interesse nell'ostacolare ONG intente a contribuire al benessere sociale e al raggiungimento dell'armonia. Un gruppo sociale considerato una minaccia per la sicurezza nazionale e la stabilità politica sarebbe stato messo al bando. Allo stesso tempo, le altre ONG illegali sottostavano ad una regola "nascosta",<sup>40</sup> che Deng definisce regola "dei tre no": nessun divieto, nessun riconoscimento, nessun intervento.<sup>41</sup>

---

<sup>37</sup> *shèhuì tuántǐ dēngjì guǎnlǐ tiáoli* 社会团体登记管理条例 «Normativa sulla registrazione e la gestione dei gruppi sociali»

<sup>38</sup> La revisione del 1998 prevedeva condizioni più rigorose per la registrazione, portando a una diminuzione delle organizzazioni sociali da 200.000 nel 1998 a 136.841 nel 2000.

<sup>39</sup> Deng Guosheng, "The Hidden Rules Governing China's Unregistered NGOs: Management and Consequences", *op. cit.*, p. 195.

<sup>40</sup> "Hidden" rules sono quelle regole per l'appunto nascoste, ovvero tacite, che permettevano la sopravvivenza di organizzazioni che secondo la legge non sarebbero dovute esistere.

<sup>41</sup> Deng definisce così l'atteggiamento del governo verso le ONG non registrate, usando l'espressione inglese "no banning, no recognition, no intervention", ad indicare una sorta di tacita tolleranza nei confronti di quelle organizzazioni che, nonostante rischiarono di essere

Tale regola fu una conseguenza delle lacune e imprecisioni presenti negli atti normativi sulle ONG, ancora sperimentali e molto vaghi. A fronte di una rapida crescita economica, il governo non ha avuto i mezzi e le risorse necessarie per produrre un adeguato sistema giuridico capace di rispondere alle esigenze di quegli anni. Per questo motivo, se l'organizzazione non riconosciuta, ovvero non registrata, era lontana dall'essere una minaccia alla stabilità politica, risultava inutile intervenire nella sua attività ponendole un divieto.

Se da una parte le ONG non registrate e potenzialmente illegali godevano di maggiore libertà di movimento rispetto a quelle che sottostavano ai controlli da parte del ministero degli Affari Civili, dall'altra esse dovevano collaborare con il governo, in particolare con i governi locali, e non potevano essere coinvolte in azioni ritenute pericolose per la sicurezza nazionale. Inoltre, un'organizzazione senza uno status legale affrontava molte più difficoltà rispetto ad una ONG registrata, perché si trovava impossibilitata, per esempio, ad aprire un conto in banca, a gestire le operazioni pratiche come l'assunzione di personale, l'istituzione di un ufficio di rappresentanza o la promozione attraverso i media. In pratica, le ONG illegali agivano sempre evitando di attirare su di loro l'attenzione del governo e per questo motivo molte organizzazioni "di base" limitavano il numero dei loro membri e operavano su scala ridotta, oppure sceglievano di avviare un'impresa commerciale. È evidente che questa regola "dei tre no" abbia solo apparentemente approvato l'esistenza di queste organizzazioni, limitandone in parte lo sviluppo e provocando una inevitabile confusione nella gestione delle ONG. Allo stesso tempo, poiché il reparto delle organizzazioni sociali (l'organo interno al ministero degli Affari Civili) non era organizzato attraverso una catena di comando verticale, gli uffici provinciali e di livello inferiore non facevano riferimento al ministero di Pechino, ma piuttosto all'ufficio del MOCA (*Ministry Of Civil Affairs*) del proprio livello amministrativo, che, a sua volta, spesso non riusciva a segnalare e a riportare tutte le informazioni alla capitale. Il risultato era la mancanza di un sistema di raccolta di informazioni centralizzato, e questo non riguardava solo le ONG registrate

---

chiuso da un momento all'altro perché non considerate legali, risultavano utili ai fini del servizio che fornivano alla società.

come entità commerciali o non registrate, ma anche quelle organizzazioni ufficialmente riconosciute.<sup>42</sup>

Dalla fine degli anni 1990 e con l'ingresso nel nuovo millennio si assiste ad un cambiamento di direzione, sia sotto il profilo normativo delle ONG, sia, più in generale, sotto il profilo dell'applicazione del diritto.<sup>43</sup> Gli ultimi anni della direzione di Jiang Zemin e i primi di Hu Jintao sono stati caratterizzati dalla volontà di riequilibrare e uniformare la crescita economica, combattere la corruzione in seno al Partito e gli squilibri sociali, l'impegno sul piano internazionale. Sicuramente, l'adesione della Cina nell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), nel 2001, ha segnato una data importante per i rapporti con l'estero e le ONG straniere,<sup>44</sup> influenzando anche lo sviluppo delle organizzazioni domestiche in quanto, per raggiungere gli standard normativi richiesti per l'ingresso nella OMC, la Cina ha progressivamente liberalizzato il settore commerciale. In questo processo le GONGO hanno avuto un ruolo di collegamento fondamentale tra lo Stato e le industrie a dimostrazione dell'esistenza di un atteggiamento preferenziale dello Stato nei confronti delle realtà presenti nel terzo settore.

Nel periodo fino alla presidenza di Xi Jinping, il rapporto tra governo e società civile può essere definito come caratterizzato da un "controllo graduato".<sup>45</sup> Secondo Kang Xiaoguang e Han Heng, questa definizione della relazione tra Stato e società consisteva in una supervisione mirata, flessibile e selettiva della società. I controlli erano rigidi quando ritenuti opportuni, e indulgenti o addirittura assenti quando non considerati necessari. In questo sistema, le strategie e il grado di controllo variavano a seconda dell'interesse del governo e della funzione sociale delle organizzazioni sociali. Infatti, i servizi di molte ONG erano rivolti ai gruppi sociali svantaggiati e alle vittime della rapida modernizzazione e della crescita economica. In questo contesto, il terzo settore contribuiva alla costruzione della "società armoniosa", proposta ufficialmente per la

---

<sup>42</sup> Spires Anthony, "Contingent Symbiosis and Civil Society in an Authoritarian State: Understanding the Survival of China's Grassroots NGOs", *American Journal of Sociology*, vol. 117, n. 1, 2011, p. 26.

<sup>43</sup> Cavalieri Renzo, Franceschini Ivan, *op.cit.*, pp. 53-70.

<sup>44</sup> Sulle ONG straniere c'è un approfondimento nel capitolo successivo.

<sup>45</sup> Kang Xiaoguang, Han Heng, "Graduated Controls: The State-Society Relationship in Contemporary China", *Modern China*, vol. 34, n. 1, 2008, pp. 36-55.

prima volta sotto l'amministrazione di Hu Jintao durante il Congresso Nazionale del Popolo del 2005, periodo in cui l'attenzione nazionale si spostò dalla crescita economica all'equilibrio e all'armonia della società.<sup>46</sup>

In un articolo scritto da Howell,<sup>47</sup> lo studioso afferma che durante l'amministrazione di Hu Jintao e Wen Jiabao si assistette ad un graduale pluralismo della società civile e ad un coinvolgimento sempre più grande delle ONG *service oriented*. L'articolo dimostra che sono stati compiuti alcuni dei passi più importanti verso la riduzione della povertà e della disuguaglianza grazie alle politiche adottate per costruire un'"infrastruttura di welfare civile".<sup>48</sup> In particolare, sono state quattro le iniziative più rilevanti di questo decennio: la revisione del «Regolamento sulla gestione delle Fondazioni» (*jījīnhuì guǎnlǐ tiáolì* 基金会管理条例) del 2004; le modifiche sperimentali sui requisiti di registrazione delle organizzazioni sociali avviate dal 2008 in poi; le politiche nei confronti degli attori internazionali a sostegno delle ONG locali; infine, l'inizio della stesura di una legge sulle organizzazioni di beneficenza.

Il «Regolamento sulla gestione delle Fondazioni» aveva come obiettivo quello di incoraggiare la filantropia degli imprenditori privati bilanciando così gli interessi socioeconomici per favorire lo sviluppo di una "società armoniosa". Ma il risultato più importante fu la distinzione tra le fondazioni pubbliche per la raccolta fondi (*gōngmù jījīnhuì* 公募基金会) che erano per la maggior parte GONGO, e le fondazioni non pubbliche (o private) per la raccolta fondi (*fēigōngmù jījīnhuì* 非公募基金会), alle quali non era permesso raccogliere i fondi pubblici. Inoltre, il regolamento faceva riferimento anche alle fondazioni internazionali le quali, nonostante continuassero ad avere un ruolo nel finanziamento delle prestazioni sociali, erano escluse dalla raccolta fondi in Cina e per questo motivo erano tenute sotto stretto controllo.

Nel 2010 Hu Jintao introdusse l'idea del *social management* (*shèhuì guǎnlǐ* 社会管理), annunciando che la gestione sociale doveva essere la priorità e che dovesse

---

<sup>46</sup> Yang Yongjiao, "Beyond the Abolition of Dual Administration: The Challenges to NGO Governance in 21<sup>st</sup> Century China", *International Society for Third-Sector Research*, 2014.

<sup>47</sup> Howell Jude, "NGOs and Civil Society: The Politics of Crafting a Civic Welfare Infrastructure in the Hu-Wen Period", *The China Quarterly*, 2018, pp. 58-81.

<sup>48</sup> Il termine "infrastruttura di welfare civile" si riferisce qui al contesto normativo che disciplinava gli elementi civili costitutivi dell'offerta di welfare, come gli enti di beneficenza, le fondazioni, le ONG non registrate, i gruppi per la difesa dei diritti e l'attivismo a livello delle comunità.

prevedere la realizzazione di diversi obiettivi, tra cui il supporto alle organizzazioni del popolo<sup>49</sup> e il miglioramento della amministrazione dei servizi a favore dei gruppi sociali emarginati. Tuttavia, l'ambiguità di questo termine provocò reazioni opposte. Alcuni studiosi interpretarono la gestione sociale in maniera positiva, ovvero come un sostegno del governo centrale alle organizzazioni orientate al welfare e all'assistenza pubblica, mentre altri sospettavano si trattasse della volontà dello Stato di accrescere il controllo sulla società. Quest'ultima valutazione era in parte dovuta alla precedente amministrazione che utilizzò il termine *social management* in relazione all'idea di ordine pubblico. In questo contesto dove il governo voleva coinvolgere le forze sociali nelle prestazioni previdenziali, il ministero degli Affari Civili promosse nuovi regolamenti che gestissero la registrazione delle organizzazioni sociali orientate al benessere sociale e preparò il terreno per i contratti di sovvenzione forniti a determinati gruppi sociali.<sup>50</sup>

Questa sperimentazione coinvolse diverse province cinesi che cominciarono ad avviare il programma per la registrazione diretta di specifiche ONG. Infatti, questa manovra politica in cui si allentavano le restrizioni riguardo la "doppia registrazione" era rivolta solamente a quelle ONG che potevano soddisfare la domanda di assistenza richiesta dai contratti di servizi, sottolineando di nuovo la predilezione a supportare le organizzazioni a stretto contatto con il governo, in particolare le GONGO, e il desiderio ultimo di mantenere il controllo e la stabilità sociale. La società civile, in questo modo, era concepita come uno strumento attraverso la quale il governo poteva salvaguardare l'ordine sociale.

L'agenda politica del governo di Hu Jintao era chiara, e, a conferma del suo orientamento, oltre che la formulazione di un quadro normativo favorevole, venne

---

<sup>49</sup> Le organizzazioni del popolo (*renmin tuanti* 人民团体) vennero riconosciute ufficialmente all'interno dei testi costituzionali del 1954 e del 1982 e sono una categoria di GONGO. Includono: la *China Federation of Trade Unions* (中华全国总工会), la *Chinese Communist Youth League* (中国共产主义青年团), la *All-China Women's Federation* (中华全国妇女联合会), la *Science and Technology Association* (中国科学技术协会), la *All-China Federation of Returned Overseas Chinese* (中华全国归国华侨联合会), la *China Federation of Taiwan Compatriots* (中华全国台湾同胞联谊会), la *All-China Youth Federation* (中华全国青年联合会) e la *All-China Federation of Industry and Commerce* (中华全国工商业联合会).

<sup>50</sup> Per un approfondimento sull'argomento si rimanda al seguente articolo:

Rong Zhao, Zhongsheng Wu, Chuanjin Tao, "Understanding Service Contracting and Its Impact on NGO Development in China", *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 27, 2016, pp. 2229–2251.

elaborato anche un sistema finanziario che sostenesse il programma politico. È importante analizzare brevemente le iniziative riguardanti gli attori internazionali adottate negli ultimi anni dell'amministrazione Hu-Wen. Prima di tutto bisogna precisare che molte ONG orientate al welfare dipendevano da fonti di finanziamento internazionali, soprattutto perché tra i cittadini cinesi c'era poca fiducia e poca conoscenza del settore non governativo e quindi un'organizzazione sociale non poteva contare solamente sulla raccolta di fondi pubblica. Inoltre, le ONG domestiche finanziate dall'estero, per gli ufficiali di pubblica sicurezza, svolgevano attività sospette e pericolose. Quindi, con lo scopo di controllare i movimenti e la tipologia di fondi provenienti dall'estero, nel 2010 venne emesso un avviso sulle «Questioni riguardanti l'amministrazione di valuta estera donata a o da istituzioni nazionali». Tale misura fu rilevante per le ONG che dipendevano dai finanziamenti esteri. Soprattutto quelle impegnate a fornire servizi ai gruppi sociali emarginati e spesso impegnate in questioni politiche sensibili non poterono più ricevere fondi dall'estero trovandosi così a dover interrompere le loro attività. Il periodo di Hu Jintao è stato quindi fondamentale nella creazione di un ambiente normativo e finanziario che potesse garantire il controllo sulla società, favorendo le organizzazioni domestiche e straniere indirizzate al benessere pubblico e reprimendo quelle attive nell'*advocacy*<sup>51</sup> e nella difesa dei diritti umani.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Il termine *advocacy* indica un insieme di attività con cui un gruppo di persone, un'organizzazione o uno schieramento politico cerca di dare supporto e di promuovere una causa o una specifica iniziativa di carattere politico o sociale, al fine di influenzare gli esiti di politiche pubbliche o di altre decisioni che hanno un impatto concreto sulla vita dei cittadini. Questo concetto, nato in Occidente, è entrato ormai anche nel lessico accademico tra gli studiosi di società civile in Cina. Tra le prime ONG ad esercitare una strategia di *advocacy* con buoni risultati ci sono le ENGO (*Environmental NGO*), ovvero le ONG ambientaliste. Per ulteriori approfondimenti si rimanda al seguente articolo:

Dai Jingyun, Spires Anthony, "Advocacy in an Authoritarian State: How Grassroots Environmental NGOs Influence Local Governments in China", *The China Journal*, vol. 79, 2018, pp. 62-83.

<sup>52</sup> Howell Jude, "NGOs and Civil Society: The Politics of Crafting a Civic Welfare Infrastructure in the Hu-Wen Period", *op. cit.*, p. 78.

### 1.2.1 Il rapporto tra il governo e la società civile sotto l'amministrazione di Xi Jinping

La nuova leadership guidata da Xi Jinping, presidente della RPC dal 2013, ha consolidato la precedente struttura normativa e ha manifestato il desiderio di continuare nel compito della “costruzione sociale”,<sup>53</sup> con lo scopo di migliorare i servizi di welfare sia per soddisfare una classe media sempre più esigente, sia per placare i disordini sociali in un contesto di recessione globale.<sup>54</sup>

Hu Jintao aveva posto le basi perché la proposta di legge sulle organizzazioni di beneficenza venisse approvata nel 2016 con l'entrata in vigore della «Legge della repubblica Popolare Cinese sulla beneficenza» (*Zhōnghuá rénmíngònghéguó císhànfǎ* 中华人民共和国慈善法). Successivamente, nel 2017, venne promulgata la «Legge sulle attività delle organizzazioni non governative straniere operanti nella Repubblica Popolare Cinese» (*Zhōnghuá rénmíngònghéguó jìngwài fēizhèngfǔ zǔzhī jìngnèi huódòng guǎnlǐfǎ* 中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法). Una legge restrittiva sulle ONG straniere, che ha come uno degli obiettivi principali quello di direzionare e controllare i finanziamenti esteri in Cina. Infatti, fin dal 2009 il governo di Hu Jintao aveva cominciato a regolare il sistema di leggi che gestivano l'uso e il trasferimento dei fondi provenienti dall'estero.<sup>55</sup>

Nonostante l'amministrazione di Xi abbia adottato una politica in continuità con quella di Hu Jintao, la strategia delle due leadership era qualitativamente diversa sotto vari aspetti. In primo luogo, Xi Jinping voleva ristabilire l'equilibrio verso la sicurezza nazionale, come si evince dalla repressione più severa dei gruppi sociali a difesa dei diritti umani. In secondo luogo, qualsiasi influenza o cambiamento di direzione doveva

---

<sup>53</sup> *social construction* (*shèhuì jiànshè* 社会建设) e *social management* sono due nozioni introdotte per la prima volta nella quarta e sesta Sessione Plenaria del sedicesimo Congresso del Partito nel 2004 e nel 2006, e affermate con maggiore forza durante il diciassettesimo Congresso del Partito nel 2007. Questi termini sono collegati alla volontà del governo di attuare forti cambiamenti, come ad esempio perfezionare l'offerta di servizi di assistenza e sviluppare un gruppo di assistenti sociali professionali. Sono state anche due espressioni di significato ambiguo, perché erano direttamente associate al concetto di ordine pubblico (*public order*).

<sup>54</sup> Howell Jude, “NGOs and Civil Society: The Politics of Crafting a Civic Welfare Infrastructure in the Hu–Wen Period”, *op. cit.*, p. 78.

<sup>55</sup> Nel 2009 venne emesso il «Regolamento provvisorio della provincia dello Yunnan che normalizza le attività internazionali delle ONG», e nel 2010 l'avviso sulle «Questioni riguardanti l'amministrazione di valuta estera donata a o da istituzioni nazionali», regolamenti che furono i precursori per la stesura della legge sulle ONG straniere del 2017.

provenire dall'interno del Partito e non dalle iniziative degli attori del terzo settore. Infine, il programma di "costruzione sociale" era inserito in un'agenda più ampia che prevedeva la pulizia del Partito dalla corruzione e un rafforzamento istituzionale e amministrativo generale.<sup>56</sup>

Questi tre aspetti riassumono la filosofia del governo di Xi Jinping. Come accennato nel primo punto, fin dai primi mesi di consolidamento del potere, il nuovo governo aveva lanciato varie campagne politiche contro alcune organizzazioni "di base" ed aveva messo a tacere diversi attivisti, avvocati, bloggers e giornalisti considerati pericolosi per la sicurezza nazionale. A conferma di ciò, alla fine del primo anno del mandato di Xi, nel 2013, venne stabilita una commissione *ad hoc*, la cosiddetta Commissione per la Sicurezza Nazionale. In quello stesso anno venne alla luce una direttiva interna, conosciuta con il nome di Documento n.9,<sup>57</sup> nella quale il PCC specificava la sua lotta contro i valori liberali occidentali ed elencava le sette minacce alla stabilità dello Stato, tra cui: la società civile, la libertà di espressione dei media e i diritti umani.<sup>58</sup>

L'amministrazione di Xi, rispetto a quella precedente, ha intensificato la repressione nei confronti delle organizzazioni e degli attori della società civile. Tuttavia, si può affermare che abbia anche accelerato la transizione delle ONG verso un sistema formale di *governance* basato sulla legge, secondo i principi della "*governance sociale*"<sup>59</sup> e della *yīfǎ zhìguó* 依法治国, espressione cinese tradotta con *rule of law* o *rule by law*.<sup>60</sup>

---

<sup>56</sup> Howell Jude, "NGOs and Civil Society: The Politics of Crafting a Civic Welfare Infrastructure in the Hu-Wen Period", *op. cit.*, p. 78.

<sup>57</sup> Il nome del documento era «*Communiqué on the Current State of the Ideological Sphere*», conosciuto come Documento n.9 perché era la circolare numero nove del 2013. Al seguente sito web si può trovare la traduzione del documento a cura del ChinaFile: <[www.chinafile.com/document-9-chinafile-translation](http://www.chinafile.com/document-9-chinafile-translation).>

<sup>58</sup> Diana Fu, Greg Distelhorst, "Grassroots Participation and Repression under Hu Jintao and Xi Jinping", *The China Journal*, vol. 79, 2018, pp. 100-122.

<sup>59</sup> Come nel periodo di Hu Jintao venne introdotto il termine *social management*, così durante l'amministrazione di Xi Jinping si parla di *social governance* (*shèhuì zhìlǐ* 社会治理) ovvero un sistema di *governance* che vuole coordinare i diversi attori della società e, nel caso specifico delle ONG, vuole rendere le organizzazioni sociali più partecipi nella gestione sociale. Questo concetto venne articolato per la prima volta durante la terza Sessione Plenaria del diciottesimo Congresso del Partito Comunista Cinese nel 2013.

<sup>60</sup> Governo della legge: concetto di tradizione giuridica occidentale con la quale si traduceva il termine cinese *fǎzhì* 法治, diminuzione dell'espressione *yīfǎ zhìguó* 依法治国, letteralmente "governare il paese per mezzo della legge". Per questo motivo, l'interpretazione migliore del termine 法治 *fǎzhì* sarebbe l'espressione "governo per mezzo della legge", in inglese *rule by law*.

Per quanto riguarda il rafforzamento della *governance* sociale, le autorità hanno cominciato ad incorporare vari attori, tra cui agenzie governative, entità aziendali, alcune ONG e gli stessi cittadini in processi decisionali pluralistici per ottenere così servizi pubblici migliori e politiche più appropriate.<sup>61</sup> Un esempio del tentativo della nuova leadership guidata da Xi nel promuovere la *governance* sociale è stata l'attuazione della «Legge sulla beneficenza» del 2016, attraverso la quale si voleva sottolineare l'importanza delle organizzazioni filantropiche, considerate cruciali per lo sviluppo sociale.<sup>62</sup>

Il governo di Xi Jinping, fin dai primi anni di amministrazione, aveva impostato il suo programma di riforma basandosi sulla volontà di promuovere e applicare la legge per raggiungere i suoi obiettivi, primo tra i quali fu quello di eliminare la corruzione in seno al Partito e allo Stato mentre il secondo consisteva nell'amministrazione e controllo sociale. Per questo motivo si assistette alla revisione e razionalizzazione delle leggi esistenti, alle formulazioni di nuove leggi, alla formazione del personale delle pubbliche amministrazioni, alla creazione delle commissioni di supervisione ed alla riforma del sistema giudiziario-amministrativo.

Il concetto di *rule by law* (in cinese *fǎzhì* 法治), come abbiamo visto, venne applicato anche nel terzo settore, in particolare con la formulazione delle due leggi del 2016 e del 2017. L'affermazione del principio di legalità ha portato ad uno sviluppo legislativo non solo quantitativo ma anche qualitativo,<sup>63</sup> e questo si è riflesso nelle due

---

Questo concetto faceva parte della riforma ideologica che ebbe inizio in Cina nel 1978. Jiang Zemin e Hu Jintao fecero più volte riferimento all'importanza dell'adozione, lo sviluppo e il rafforzamento della legge. Durante l'amministrazione di Xi Jinping il "governo per mezzo della legge" fu la forza motrice nel perseguimento dei principali obiettivi del Partito, tra cui lo sviluppo economico, la modernizzazione politica e la realizzazione del "sogno cinese". Per un approfondimento si rimanda al seguente articolo: DeLisle Jacques, "Law in the China Model 2.0: Legality, Developmentalism and Leninism under Xi Jinping", *Journal of Contemporary China*, vol. 26, n. 103, 2017, pp. 68–84.

<sup>61</sup> Guo Baogang, "China's Administrative Governance Reform in the Era of 'New Normal'", *Journal of Chinese Political Science*, 2017, p. 365.

<sup>62</sup> Heejin Han, "Legal governance of NGOs in China under Xi Jinping: Reinforcing divide and rule", *Asian Journal of Political Science*, 2018.

<sup>63</sup> In cinese l'ideologia della 素质 *sùzhì*, in italiano "qualità", assume che il livello di qualità di vita di un cittadino prenda forma dall'ambiente che lo circonda. Il governo dovrebbe poter garantire ai suoi cittadini un livello di vita qualitativamente alto. Il termine è associato all'istruzione, alla scienza e alla tecnologia, alla ricchezza economica, al cosmopolitismo urbano, ad un alto livello culturale e alla sostenibilità ambientale. Per un ulteriore approfondimento, si rimanda al

leggi sopracitate perché, fino a questo momento, le ONG erano regolamentate da diverse misure promulgate dal governo ma che spesso sottostavano a fenomeni di localismo e a regole selettive e discrezionali.

Nel prossimo capitolo avremo modo di analizzare nel dettaglio la legge del 2017 dove si può evincere la volontà del governo di perfezionare e disciplinare il sistema di regole riguardanti le ONG straniere al fine di tutelare i diritti e gli interessi delle organizzazioni sociali, ma anche per controllarne le attività basandosi non più sui provvedimenti sottoposti alle direttive dei relativi rappresentanti locali, bensì fondandosi sul principio del “governo per mezzo della legge”.

---

seguinte articolo: Hsu Carolyn, “How the Ideology of “Quality” Protects Civil Society in Xi Jinping’s China”, *China Information*, vol. 35, n. 1, 2021, pp. 25–45.

### 1.3 ONG: definizione e tipologie

Nel paragrafo precedente il mio intento è stato quello di analizzare il rapporto tra lo Stato e la società civile cinese ripercorrendo solamente gli ultimi quarant'anni della storia politica della Cina. È evidente che la ricerca su questo tema pone le basi su uno studio lungo, articolato e svolto nel corso degli anni da molti studiosi, quindi, non è possibile poterlo riproporre in poche pagine. Tuttavia, riassumere lo sviluppo della relazione tanto delicata tra Stato e società ci aiuta a capire in che modo siano nate le prime ONG e come si sia formato il terzo settore in Cina.

A partire dagli anni 1990, in particolare dopo la Quarta Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulle donne tenutasi a Pechino nel 1995, apparve per la prima volta il termine ONG che cominciò ad essere usato nel linguaggio accademico cinese. In questi trent'anni si sono susseguiti numerosi tentativi da parte di studiosi e letterati nel voler dare una definizione comune a questo termine che ancora oggi viene interpretato in maniera diversa a seconda della zona geografica in cui l'organizzazione si trova. Grazie al progetto "The Johns Hopkins Comparative Non profit Sector Project" (CNP)<sup>64</sup> condotto da Lester Salamon nei primi anni 1990, furono prese in considerazione diverse tipologie di definizioni per descrivere il terzo settore, una delle quali, quella "strutturale e operativa", venne scelta come la più appropriata per le sue caratteristiche.<sup>65</sup> Basandosi su cinque criteri principali, per poter far parte del terzo settore, una ONG deve essere:

- Formale: formalmente istituzionalizzata, cioè dotata di uno statuto o di un qualche atto costitutivo.
- Privata: istituzionalmente separata dal settore pubblico. Questo non significa che le ONG non possano ricevere un supporto dal governo o che non possano esserci ufficiali governativi a capo di una organizzazione.

---

<sup>64</sup> Il primo progetto di ricerca che si sia posto il problema di giungere ad un'appropriata definizione di organizzazione del terzo settore, al fine di garantirne in primis una comparabilità internazionale che potesse superare le differenze nelle legislazioni, nei sistemi di welfare, nei regimi fiscali e nelle caratteristiche funzionali delle organizzazioni stesse.

<sup>65</sup> Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier, "In search of the non-profit sector: The question of definitions", *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 3, n. 2, 1992, pp. 125-151. <<https://www.jstor.org/stable/27927334>>

- Senza distribuzione di profitto: non deve distribuire sotto nessuna forma ai suoi proprietari, membri o dipendenti i profitti derivanti dalla propria attività; eventuali surplus di gestione devono essere reinvestiti nell'attività stessa. Le organizzazioni no profit sono organizzazioni private il cui scopo non è quello di generare profitto.
- Auto-governante: dotata di autonomia decisionale sullo svolgimento delle proprie attività. Le ONG non sono controllate da entità esterne.
- Con presenza di lavoro volontario: sul piano operativo, dirigenziale e di indirizzo delle attività dell'organizzazione.

La definizione sopra esposta vorrebbe essere applicata a tutte le tipologie di ONG che andremo ad analizzare, ma molti sistemi governativi presenti nel mondo, come nel nostro caso, non sono tali da permettere una totale autonomia decisionale, per cui non è detto che una ONG possieda i cinque criteri elencati per rientrare a far parte del terzo settore.

Un altro aspetto da considerare consiste nella traduzione dell'espressione ONG, acronimo di Organizzazione Non Governativa, che letteralmente in cinese corrisponde a *fēizhèngfǔ zǔzhī* 非政府组织. Per indicare una ONG che rispetti i criteri sopra indicati, spesso non viene adoperato il termine *fēizhèngfǔ zǔzhī* 非政府组织 perché in cinese il carattere *fēi* 非 denota un'accezione negativa in quanto prefisso con il significato di "non", "anti-", e quindi suggerisce un'opposizione al termine che segue, in questo caso *zhèngfǔ* 政府 "governo". Infatti, nella concezione cinese, un gruppo sociale che si pone in contrasto al governo non è percepito in maniera positiva, anzi, i cittadini cinesi hanno difficoltà a fidarsi di un'organizzazione che non risulti formalmente approvata dalle autorità. Per questo motivo l'espressione *fēizhèngfǔ zǔzhī* 非政府组织 viene impiegata soprattutto per le ONG straniere, mentre per quelle cinesi si preferisce la traduzione letterale di ONP, Organizzazione No Profit, in cinese *fēiyínglì zǔzhī* 非营利组织, dove il carattere *fēi* 非 precede la parola "profitto" (*yínglì* 营利). Tuttavia, entrambe le traduzioni sopracitate non sono altro che il calco sintattico dall'inglese NGO *Non Governmental Organization* e NPO *Non Profit Organization*.

Per indicare un'organizzazione cinese operante nel terzo settore, ormai da qualche anno si preferisce utilizzare il termine ufficiale *shèhuì zǔzhī* 社会组织

“organizzazione sociale” (*Social Organization, SO*), che comprende tre forme di ONG legalmente riconosciute.<sup>66</sup>

- Associazioni Sociali (*shèhuì tuántǐ* 社会团体);
- Unità private non aziendali (*mínbàn fēiqǐyè dānwèi* 民办非企业单位); dall’entrata in vigore della Legge sulla beneficenza del 2016 chiamate con il nome di Organizzazioni per il Servizio Sociale (*shèhuì fúwù jīgòu* 社会服务机构);
- Fondazioni (*jījīn huì* 基金会);

Le *shèhuì tuántǐ* 社会团体, tradotte come Associazioni Sociali,<sup>67</sup> sono organizzazioni basate su una membership e sono formate da individui o membri istituzionali riuniti volontariamente con lo scopo di realizzare un obiettivo comune.

Le *shèhuì fúwù jīgòu* 社会服务机构, ovvero le Organizzazioni per il servizio sociale, meglio conosciute con il termine *mínbàn fēiqǐyè dānwèi* 民办非企业单位 (Unità private non aziendali)<sup>68</sup> a differenza delle Associazioni Sociali, non si basano su una membership e sono enti privati senza scopo di lucro che operano nel campo dei servizi pubblici.

Anche le *jījīn huì* 基金会 non sono fondate da membri e richiedono una quantità di capitale relativamente elevata. Le organizzazioni che erogano sovvenzioni in genere scelgono la forma giuridica di una fondazione.<sup>69</sup>

Secondo un recente studio condotto dal China Development Brief,<sup>70</sup> all’inizio del 2021 in Cina erano presenti più di 900.000 *shèhuì zǔzhī* 社会组织 e, tra queste, 2.292

---

<sup>66</sup> Heejin Han, “Legal governance of NGOs in China under Xi Jinping: Reinforcing divide and rule”, *op. cit.*, pp. 4-6.

<sup>67</sup> In inglese Social Associations (SAs). In origine *shèhuì tuántǐ* 社会团体 era tradotto con il termine Organizzazioni Sociali ma adesso non viene più usata questa forma perché rischia di confondersi con l’espressione *shèhuì zǔzhī* 社会组织 che indica in maniera più ampia tutte le organizzazioni del terzo settore riconosciute ufficialmente in Cina. *shèhuì tuántǐ* 社会团体 viene spesso reso anche con il termine “gruppo sociale”.

Kuhn Berthold, “Changing Spaces for Civil Society Organizations in China”, *Open Journal of Political Science*, vol. 8, 2018, pp. 467-494, <<https://doi.org/10.4236/ojps.2018.84030>>.

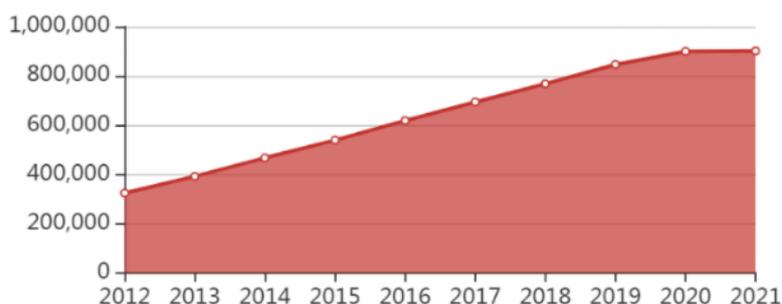
<sup>68</sup> Conosciute con l’acronimo inglese NGNCE.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> Creata nel 1996 a Kunming e attualmente con sede a Pechino, il China Development Brief (CDB) è la prima piattaforma indipendente cinese specifica per la società civile. Utilizzando sia l’inglese che il cinese, il CDB fornisce servizi di comunicazione, ricerca, consulenza e di risorsa alle ONG, alle fondazioni, le imprese, gli individui e gli istituti di ricerca. Il CDB si è registrato come ONG nel 2017 con il nome “Beijing E-share Civil Society Information Center”.

erano registrate presso il ministero degli Affari Civili.<sup>71</sup> Come indicato in figura, si può notare un aumento esponenziale delle organizzazioni ufficialmente registrate che si stima potranno superare la quota di un milione entro il 2022.<sup>72</sup> Tuttavia, secondo diversi specialisti, le organizzazioni della società civile prive di registrazione o registrate come entità commerciali sono molto più numerose.

Figura 2: Numero di organizzazioni sociali registrate in Cina



Fonte: CDB China Development Brief

Il divario tra le cifre ufficiali e le stime accademiche risulta dalla difficoltà e complessità che le organizzazioni incontrano nell’atto della registrazione, dato che la legislazione cinese impone l’obbligo della “doppia registrazione”. Questo sistema prevede una prima registrazione presso un’agenzia ufficiale riconosciuta e, solo dopo l’accettazione da parte di quest’ultima, una seconda registrazione presso il ministero degli Affari civili. È chiaro che la maggior parte delle ONG incontra molti ostacoli nel ricercare un’agenzia disponibile a fare da sponsor, e per questo motivo l’unica scelta possibile risulta registrarsi come un’entità commerciale o, persino, non registrarsi. Questa è la situazione in cui si trovano numerose ONG “di base”, comunemente conosciute con il termine inglese *grassroots groups*, o anche con l’espressione di organizzazioni popolari, e per questo tradotte con l’espressione *jīcéng mínjiān zǔzhī* 基层民间组织<sup>73</sup>. Fanno parte di questa categoria tutte quelle ONG che si sono sviluppate

<sup>71</sup> Dati dalla piattaforma ufficiale del China Development Brief <<https://chinadevelopmentbrief.cn/reports/china-social-organisation-network-published-new-data-of-social-organisations-in-china/>>

<sup>72</sup> Isabella Jingwen Zhong, “China Social Organization Network published new data of social organizations in China”, *China Philanthropy Times*, 2021.

<sup>73</sup> *jīcéng mínjiān zǔzhī* 基层民间组织: *jiceng* 基层 letteralmente significa “di base” mentre *minjian* 民间 vuol dire “popolare”.

a partire dal primo periodo di “riforma e apertura” e che quindi sono nate dal basso (*bottom-up*)<sup>74</sup>. Come abbiamo visto nel paragrafo precedente, all’inizio queste organizzazioni operavano senza subire particolari restrizioni ed erano nate in risposta ad una esigenza sociale che lo Stato da solo non riusciva ad affrontare. Possiamo dire che le organizzazioni “di base” siano la versione di ONG che più si avvicina alla definizione di Salamon sopracitata e che meglio rappresenta la società civile in Cina.

Nello stesso periodo in cui sono apparse le prime organizzazioni *bottom-up*, si affacciarono nel mondo del terzo settore anche le già menzionate GONGO, le ONG governative o anche dette ONG *top-down*. Come viene già espresso nel termine, le GONGO sono organizzazioni parastatali che operano nel servizio sociale, sono finanziate dal governo e spesso gestite da ex membri del Partito Comunista Cinese. Le attività e le funzioni di una GONGO possono essere simili a quelle di una ONG ma ciò che le differenzia, oltre all’ “origine storica”, sono le caratteristiche dell’organizzazione interna.<sup>75</sup> Con l’espressione “origine storica” si vuole intendere il luogo in cui un’organizzazione prende forma. Una GONGO nasce dalla volontà del governo di fornire un servizio alla società quando lo Stato non è in grado di garantire una data assistenza. Ma ciò che definisce una GONGO non è solo la sua provenienza, quanto soprattutto le sue caratteristiche di gestione interna. Infatti, le organizzazioni parastatali sono guidate dal governo e hanno la particolare funzione di consolidare la legittimità dello Stato. È importante ricordare che queste organizzazioni sono privilegiate sotto diversi punti di vista rispetto alle ONG perché, prima di tutto, non possono minacciare il potere dello Stato e, inoltre, non possono compromettere l’immagine del governo, altrimenti sarebbero loro in primis a risentirne. Per questo motivo le GONGO sono più idonee a promuovere il programma o, addirittura, l’ideologia prevista dal Partito. Allo stesso tempo, una GONGO, oltre a fornire un servizio, avrebbe dei costi e dei rischi economici e politici molto più bassi rispetto a quelli di una ONG di base.

Oltre a queste due tipologie di ONG, poste in antitesi l’una all’altra, a partire soprattutto dagli anni che seguirono la “riforma e apertura” iniziata nel 1978, sono

---

<sup>74</sup> *Bottom-up*, ovvero dal basso verso l’alto (in cinese *zixia ershang* 自下而上). Al contrario *top-down* dall’alto verso il basso (*zishang erxia* 自上而下).

<sup>75</sup> Reza Hasmatha, Timothy Hildebrandt, Jennifer Y. J. Hsu “Conceptualizing government-organized non-governmental organizations”, *Journal of Civil Society*, vol. 15, n. 3, 2019, pp. 271-272.

apparso altre organizzazioni attualmente inserite nella società civile cinese. Tra queste rientrano le ONG Internazionali (INGO, dall'inglese *International Non Governmental Organization*), organizzazioni ufficiali registrate nei loro Paesi di origine, generalmente Paesi sviluppati, e con uffici e programmi di attività in Cina come in diversi altri Stati.<sup>76</sup> Alcune INGO, come la *World Vision*, la *Catholic Relief Services* e la *Misereor*, sono motivate da uno scopo religioso, sebbene l'obiettivo finale consista nell'alleviare i problemi sociali presenti nei Paesi in via di sviluppo. Altre, come ad esempio la *Croce Rossa*, la *Oxfam*, la *Save the Children*, la *Mercy Corps*, e la *Plan*, sono emerse in risposta alle crisi umanitarie e alle relative difficoltà scaturite in seguito ad una guerra, ad una catastrofe naturale o provocata dall'uomo. Negli ultimi anni, a causa di fenomeni come la rapida industrializzazione e l'esaurimento delle risorse naturali, i problemi umanitari sono aumentati fino ad arrivare ad includere le crisi climatiche e ambientali che hanno dato vita alle ONG ambientaliste come la *The Nature Conservancy*, la *World Wildlife Fund*, *Greenpeace*, *Natural Resources Defense Fund* e la *Conservation International*. Per ultime, esistono le INGO filantropiche, come ad esempio la *Ford Foundation*,<sup>77</sup> istituite a scopo benefico.

Come abbiamo potuto vedere nel paragrafo precedente, a partire dal periodo delle Quattro Modernizzazioni, la Cina cominciò ad aprirsi al mondo internazionale, e i suoi rapporti con l'estero divennero sempre più frequenti. Durante questa fase iniziale, cominciarono a svilupparsi le prime ONG domestiche ed entrarono a far parte del panorama del terzo settore cinese anche le prime ONG straniere.<sup>78</sup> In tale periodo ancora non esisteva un quadro normativo specifico che regolasse la gestione e lo sviluppo delle ONG, tanto che il termine stesso non era apparso che alla Quarta Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulle donne nel 1995. Innanzitutto, in questo contesto, le autorità si trovarono nella condizione di dover porre limiti a quelle organizzazioni coinvolte in ambiti troppo delicati e che avrebbero potuto minacciare la stabilità dello Stato. D'altro canto, in particolare i governi locali, vedevano i vantaggi

---

<sup>76</sup> Shieh Shawn, Signe Knutson, "Special Report: The Roles and Challenges of International NGOs in China's Development", *China Development Brief*, 2012.

<sup>77</sup> La *Ford Foundation* è ufficialmente operativa in Cina dal 1988, ma le prime relazioni diplomatiche erano state avviate già nel 1979.

<sup>78</sup> Conosciute anche con il termine inglese ONGO, acronimo di *Overseas Non Governmental Organization*.

apportati alla società da parte soprattutto di quelle ONG coinvolte negli aiuti umanitari e per questo motivo le sostenevano. Già nel paragrafo precedente abbiamo cercato di analizzare questo rapporto complesso tra Stato e società civile che, sommato al “sistema della doppia registrazione” ha ostacolato molte ONG, le quali erano costrette a registrarsi come entità commerciali o a non registrarsi. Questa era la situazione in cui si trovarono anche molte ONG straniere, le quali avevano un’identità legale nel loro Paese d’origine mentre in Cina non riuscivano ad ottenere un riconoscimento ufficiale. Analizzeremo le ONG straniere e in particolare la legge attuale che le regolano nel capitolo seguente.

## 1.4 Le leggi che regolano il terzo settore

Prima di esaminare la legislazione sulle attività delle ONG straniere operanti in Cina, è utile rivedere in sintesi le normative principali che hanno preceduto questa legge a partire dalla prima fase di “riforma e apertura” e, in particolare, dalla fine degli anni 1980.

Come possiamo leggere dal sito ufficiale del ICNL Cina,<sup>79</sup> il quadro giuridico che riflette il processo del controllo statale sul terzo settore ha le sue origini già nella Costituzione cinese del 1982, con riferimento speciale all’Art. 35, e nei Principi Generali di diritto civile<sup>80</sup> del 1986. In assenza di leggi che regolassero le organizzazioni sociali a livello nazionale, i governi locali, come quello della municipalità di Pechino, di Guangzhou e Shanghai avevano di conseguenza emanato e implementato i propri regolamenti interni.

Nel 1989 il governo cinese promulgò i «Regolamenti provvisori sulla gestione delle Camere di Commercio estere» (*wàiguó shānghuì guǎnlǐ zhàngháng guīdìng* 外国商会管理暂行规定), che permetteva a queste ultime di potersi registrare in Cina direttamente presso il ministero degli Affari Civili, senza dover ottenere l’approvazione di un ente o sponsor governativo.<sup>81</sup> Tuttavia, le Camere di Commercio sono solo un tipo di organizzazione sociale, mentre la maggior parte delle ONG straniere è coinvolta in attività di assistenza pubblica e di beneficenza e quindi non sono associate ad attività commerciali.<sup>82</sup> Solo nel 2004, con il nuovo «Regolamento sulla gestione delle

---

<sup>79</sup> ICNL: l’International Center for Not-for-Profit Law è stata fondata nel 1992 come una delle prime organizzazioni che si concentra sull’aspetto legale dello spazio civico e lavora per migliorare l’ambiente legale intorno alla società civile, la filantropia e la partecipazione pubblica in tutto il mondo.

<sup>80</sup> Principi Generali di diritto civile, *mínfǎtōngzé* 民法通则, entrati in vigore la prima volta nel 1986. Il primo gennaio 2021 entra in vigore il primo Codice civile della Repubblica Popolare Cinese (*Zhōnghuá rénmin Gònghéguó mínfǎdiǎn* 中华人民共和国民法典).

<sup>81</sup> Il PSU (*Professional Supervisory Unit*) è una agenzia, un organismo o ente statale, conosciuto anche come “sponsor” governativo, che ha il compito di garantire per una ONG. Solo dopo aver ottenuto l’approvazione della PSU, una organizzazione può procedere con la registrazione presso il ministero degli Affari Civili.

<sup>82</sup> Deng Guosheng, “The Hidden Rules Governing China’s Unregistered NGOs: Management and Consequences”, *op. cit.*, p. 189.

Fondazioni» (*jījīnhuì guǎnlǐ tiáolì* 基金会管理条例)<sup>83</sup>, vennero stipulate le misure necessarie per la registrazione delle fondazioni domestiche e straniere in Cina.<sup>84</sup>

Per quanto riguarda le ONG cinesi, nel 1989 venne emanata la «Normativa sulla registrazione e la gestione dei gruppi sociali» (*shèhuì tuántǐ dēngjì guǎnlǐ tiáolì* 社会团体登记管理条例), che venne poi revisionata nel 1998, anno in cui fu adottato anche il «Regolamento provvisorio sulla registrazione e la gestione delle NGNCE»<sup>85</sup> (*mínbàn fēiqǐyè dānwèi dēngjì guǎnlǐ zhànxíng tiáolì* 民办非企业单位登记管理暂行条例).

Questi tre regolamenti sopracitati rappresentano il cuore del sistema normativo che disciplina le organizzazioni sociali cinesi. La «Normativa sulla registrazione e la gestione dei gruppi sociali» del 1989 introdusse il “sistema della doppia gestione” che, come abbiamo visto, imponeva alle organizzazioni sociali di ed erano responsabili della loro supervisione e revisione annuale. La normativa, oltre ad imporre una lunga e complessa procedura per la domanda di registrazione, sottopone le organizzazioni ad una vasta gamma di altri requisiti che limitano il loro spazio di azione.<sup>86</sup> Tra le condizioni necessarie per poter essere ufficialmente registrate sono comprese le seguenti: le ONG devono raggiungere una quota di almeno cinquanta individui o trenta membri istituzionali; devono avere una sede e un ufficio fissi, con il divieto di stabilire una sede secondaria; in una stessa area amministrativa può fare domanda di registrazione solo una ONG; il loro patrimonio deve disporre di almeno 100.000 RMB.

Alla fine degli anni 1990 le autorità del Partito erano sempre più consapevoli che le energie spese per promuovere la “riforma e apertura” non dovessero concentrarsi solo sui sistemi economici ma anche sul welfare affinché venisse garantita una certa stabilità sociale. Insieme ai tre regolamenti principali,<sup>87</sup> nel 1999 venne formulata la

---

<sup>83</sup> I primi «Provvedimenti sulla gestione delle fondazioni» (*jījīnhuì guǎnlǐ bànfǎ* 基金会管理办法) furono stipulati nel 1988.

<sup>84</sup> Il terzo articolo del «Regolamento sulla gestione delle Fondazioni» divide queste in due gruppi: le *gōngmù jījīnhuì* 公募基金会, le fondazioni pubbliche per la raccolta fondi e le *fēi gōngmù jījīnhuì* 非公募基金会, le fondazioni private. Le prime possono ricevere donazioni e sovvenzioni dal pubblico mentre le seconde non hanno l’autorizzazione a farlo.

<sup>85</sup> NGNCE: Unità private non aziendali (*mínbàn fēiqǐyè dānwèi* 民办非企业单位).

<sup>86</sup> Hildebrandt Timothy, “The Political Economy of Social Organization Registration in China”, *The China Quarterly*, n. 208, 2011, pp. 970-989. <<https://www.jstor.org/stable/41447785>>

<sup>87</sup> Per avere un quadro più ampio delle leggi e le normative attualmente vigenti nella RPC che regolano il terzo settore, si rimanda alla seguente pagina web del sito ufficiale della ICNL, dove è possibile consultare la lista completa, non riportata in questo elaborato:

«Legge sulle donazioni per il benessere pubblico» (*Zhōnghuá rénmíngònghéguó gōngyì shìyè juānzèng fǎ* 中华人民共和国公益事业捐赠法). Lo scopo di questa iniziativa fu quello di colmare le lacune presenti nell'assistenza sociale grazie, ad esempio, alla creazione di fondazioni private che, attraverso le donazioni, potevano ampliare la rete dei fornitori di servizi, attirando fonti alternative di finanziamento filantropico.

Nonostante nel corso dell'amministrazione di Hu Jintao sia stata promossa la Legge sulle donazioni, la quarta iniziativa,<sup>88</sup> riguardante una legge sulla beneficenza, ha subito notevoli ritardi. Solamente nel 2016, sotto la dirigenza di Xi Jinping, assistiamo alla sua entrata in vigore, seguita dalla «Legge sulla gestione delle attività delle ONG straniere operanti nel territorio della RPC», emanata nel 2017.

Il 2016 segna quindi un passaggio importante nella storia dello sviluppo della società civile cinese.<sup>89</sup> Nell'agosto del 2018, il ministero degli Affari Civili emanò per la consultazione pubblica la bozza del «Regolamento per la registrazione e la gestione delle Organizzazioni Sociali»,<sup>90</sup> con l'intenzione di sostituire i tre regolamenti precedenti con un nuovo e unico regolamento. Questa decisione stabilisce che quattro tipologie di organizzazioni possano richiedere la registrazione direttamente al ministero degli Affari Civili: le associazioni commerciali, professionali e le Camere di Commercio; le

---

<<https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/china>>

<sup>88</sup> Le prime tre iniziative del governo per promuovere lo sviluppo del terzo settore sono state attuate attraverso la formulazione dei tre seguenti regolamenti (citati nell'elaborato): la «Normativa sulla registrazione e la gestione dei gruppi sociali», emanata il 25 ottobre 1998; il «Regolamento provvisorio sulla registrazione e la gestione delle unità private non aziendali», emesso il 25 ottobre 1998; e il «Regolamento sulla gestione delle fondazioni», emanato l'8 marzo 2004.

<sup>89</sup> Il 2016 rappresenta un momento di svolta nello sviluppo del quadro giuridico concernente la filantropia e la società civile in Cina. Per avere una visione completa e dettagliata che mette in luce la differenza tra il "prima 2016" e il "dopo 2016" consultare la tabella esemplificativa presso il seguente sito web della ICNL: <<https://www.icnl.org/wp-content/uploads/China-Factsheet-1-2016-Dividing-Line-summary-updated-31-Aug-2018.pdf>>

<sup>90</sup> Nei mesi tra giugno e settembre 2016 sono stati emanati per la consultazione pubblica tre proposte per la revisione dei regolamenti che disciplinano la registrazione e la gestione delle diverse tipologie di organizzazioni sociali: Associazioni Sociali (AS), Organizzazioni per i Servizi Sociali (SSO) e le Fondazioni. I tre precedenti regolamenti, che costituivano il cuore del sistema normativo sulla quale le organizzazioni sociali cinesi si fondavano, ricordiamo sono:

- la «Normativa sulla registrazione e la gestione dei gruppi sociali» emanata il 25 ottobre 1998;
- il «Regolamento provvisorio sulla registrazione e la gestione delle unità private non aziendali», emesso il 25 ottobre 1998;
- il «Regolamento sulla gestione delle fondazioni», revisionato l'8 marzo 2004.

Nell'agosto del 2018 venne emanata la bozza che univa le tre revisioni in un unico regolamento.

associazioni scientifiche e tecnologiche; gli enti di beneficenza e le organizzazioni orientate al benessere sociale; le organizzazioni della comunità rurale e urbana. In altre parole, le organizzazioni sociali di queste quattro categorie non dovrebbero più cercare di ottenere l'autorizzazione da parte delle Unità di Supervisione Professionale (*yèwù zhǔguǎn dānwèi* 业务主管单位), ciò a significare che per queste ONG, se la decisione venisse approvata, sarebbe abolito il "sistema della doppia registrazione".<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> La bozza del «Regolamento per la registrazione e la gestione delle Organizzazioni Sociali» non è ancora stata approvata definitivamente. Invece, il 20 marzo 2021 è stato emesso l'«Avviso per sradicare il terreno fertile delle organizzazioni sociali illegali e purificare lo spazio ecologico delle organizzazioni sociali» (*chǎnchú fēifǎ shèhuì zǔzhī zīshēng tǔrǎng jìnghuà shèhuì zǔzhī shēngtài kōngjiān de tōngzhī* 铲除非法社会组织滋生土壤净化社会组织生态空间的通知). È possibile consultare il testo completo direttamente sul sito del governo *Ministry of Civil Affairs of the People's Republic of China*: <<http://www.mca.gov.cn/article/xw/tzgg/202103/20210300032709.shtml>>.

### 1.4.1 La Legge della Repubblica popolare cinese sulla beneficenza

Merita un breve approfondimento la «Legge della Repubblica popolare cinese sulla beneficenza» (*Zhōnghuá rénmín gònghéguó císhàn fǎ* 中华人民共和国慈善法), conosciuta come *Charity Law*, emanata nel 2016. La sua stesura risale al 2004 a seguito di un appello speciale all'Assemblea Nazionale del Popolo (ANP) da parte del Comitato Legislativo per gli Affari Civili. La prima bozza fu completata nel 2006 con l'obiettivo di portare a termine la legislazione nel 2009 ma il progetto non venne approvato dal Consiglio di Stato. La promulgazione della legge è stata rallentata anche a causa degli arretrati nel processo amministrativo e di alcune questioni controverse che vanno dalla definizione del termine beneficenza (in cinese *císhàn* 慈善)<sup>92</sup> al “sistema della doppia registrazione” delle organizzazioni sociali e delle ONG straniere.<sup>93</sup> Sebbene la bozza di legge fosse inclusa nel piano legislativo dell'ANP del 2010, in quell'anno ci furono pochi progressi. Tuttavia, l'ondata di scandali del 2011, tra cui quelli legati alla Croce Rossa cinese,<sup>94</sup> al *China-Africa Hope Project* e alla *Charities Foundation*, hanno causato un forte impulso per far avanzare la legge.

Secondo Wang Ming, professore e direttore del Centro di ricerca sulla filantropia presso la Qinghua University, la nuova legge modifica l'atteggiamento verso le organizzazioni sociali che per lungo tempo è stato prevalentemente di diffidenza, ed è stato in parte aggravato dagli scandali sopracitati; invece, fa leva sul concetto di “filantropia diffusa” (*dà císhàn* 大慈善), affermando con chiarezza che le organizzazioni

---

<sup>92</sup> *císhàn* 慈善 si traduce “beneficenza”, in inglese *charity* da cui il nome della *Charity Law*. Spesso viene usato il suo sinonimo *gōngyì* 公益, “benessere pubblico”, in inglese *public welfare*, termine introdotto nel 1999 con la «Legge sulle donazioni per il benessere pubblico» (*Zhōnghuá rénmíngònghéguó gōngyì shìyè juānzèng fǎ* 中华人民共和国公益事业捐赠法).

<sup>93</sup> Con l'entrata in vigore della Legge sulla beneficenza vengono introdotti nuovi termini come, appunto, l'espressione *císhàn* 慈善 ed espressioni come la “moralità sociale”, con le conseguenti domande a cui risulta molto difficile poter dare una risposta: cosa deve fare un'organizzazione filantropica per essere considerata tale? Chi definisce cosa sia la “moralità sociale” e come può essere giudicata un'attività in base a questo criterio? Per un approfondimento si rimanda al seguente articolo: Spires Anthony, “Regulation as Political Control: China's First Charity Law and Its Implications for Civil Society”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 49, n. 3, 2019, pp. 578–579.

<sup>94</sup> Nel 2011 la Croce Rossa cinese, una delle maggiori organizzazioni di beneficenza del paese, vide la propria immagine gravemente compromessa dallo scandalo di Guo Meimei, una giovane donna dipendente presso l'organizzazione che sfoggiava sui social media foto di uno stile di vita lussuoso. I sospetti sulle attività della Croce Rossa causarono una drastica caduta delle donazioni.

di beneficenza, al cui interno rientrano le tre categorie di organizzazioni sociali,<sup>95</sup> costituiscono i veri e propri protagonisti della nuova legge. Il professore, dopo un'attenta analisi del testo legislativo, ha affermato che un numero sempre maggiore di organizzazioni di beneficenza avrà la possibilità di intraprendere la via della legalità, della professionalizzazione e della normalizzazione<sup>96</sup> e che la legge «sarà una pietra miliare nella realizzazione di un nuovo tipo di relazioni tra Stato e società in Cina».<sup>97</sup>

In base ad un'analisi condotta da Larry Catá Backer, gli elementi più importanti della Legge sulla beneficenza includono:

- 1) il nesso tra le attività di beneficenza e il progetto di modernizzazione socialista;
- 2) lo sviluppo di più robuste metodologie di *reporting* e trasparenza;
- 3) una migliore regolamentazione delle donazioni;
- 4) progressi nei meccanismi di supervisione e di gestione delle organizzazioni di beneficenza;
- 5) maggiore chiarezza sulla responsabilità giuridica per il lavoro delle organizzazioni di beneficenza.

Le nuove disposizioni mirano a orientare l'attività delle organizzazioni filantropiche verso la riduzione della povertà e la tutela ambientale e a contribuire al progresso sociale.<sup>98</sup> Ma la legge presenta anche alcuni elementi che risultano limitanti per la grande maggioranza delle ONG di base. Infatti, secondo uno studio condotto da Anthony Spires, molti dirigenti di organizzazioni di base si sono sentiti esclusi dalla legge fin dall'emanazione della sua prima bozza, per il semplice motivo che questi non si identificavano nelle organizzazioni che "fanno beneficenza" (traduzione letterale di *zuò císhàn* 做慈善).<sup>99</sup> Invece, i capi delle ONG intervistate si riconoscono piuttosto

---

<sup>95</sup> Ricordiamo che le tre categorie di organizzazioni sociali sono: le Associazioni Sociali (*shèhuì tuántǐ* 社会团体); le Unità private non aziendali (*mínbàn fēiqǐyè dānwèi* 民办非企业单位), chiamate dal 2016 con il termine Organizzazioni per il Servizio Sociale (*shèhuì fúwù jīgòu* 社会服务机构); le Fondazioni (*jījīn huì* 基金会).

<sup>96</sup> Come afferma Flora Sapio, esperta in politica, istituzioni e diritto della Cina contemporanea, la Legge sulla beneficenza «fornisce finalmente un quadro normativo a un settore no profit che, nato e sviluppatosi durante gli ultimi quattro decenni, mancava di una chiara regolamentazione».

<sup>97</sup> Wang Ming, "Un nuovo modello per le relazioni tra Stato e società in Cina", *Orizzonte Cina*, vol. 7, n. 2, 2016.

<sup>98</sup> Larry Catá Backer, "Emancipare la mente al servizio della modernizzazione socialista", *Orizzonte Cina*, vol. 7, n. 2, 2016.

<sup>99</sup> Spires Anthony, *op. cit.*, pp. 571–588.

sostenitori e autori di un più ampio “benessere pubblico” (*gōngyì* 公益)<sup>100</sup>. Oltre alla presenza del significato ambiguo del termine “beneficenza”, un altro elemento che ha causato dubbi tra le ONG, in particolare quelle impegnate nella *advocacy*, è stata la regolamentazione degli ambiti nei quali le attività di beneficenza erano tollerate. Infatti, la definizione di “organizzazione di beneficenza” (*císhàn zǔzhī* 慈善组织) comprenderebbe una vasta gamma di ONG, ma non consentirebbe l’attività a tutte quelle che perseguono un’agenda dichiaratamente politica. Non solo, anche le organizzazioni di dimensioni più limitate come quelle di base, che spesso non sono registrate, si ritrovano discriminate dalla legge. Va inoltre considerata la questione del finanziamento estero di attività di beneficenza. La legge non presenta disposizioni riguardo ai fondi provenienti dall’estero, il che, sempre secondo Larry Catá Backer, pone due problemi: «Il primo riguarda il contributo delle comunità dei cinesi residenti all’estero, che potrebbero finire in una sorta di limbo giuridico, a discapito delle finalità stesse della Legge. Il secondo riguarda invece i fondi erogati da privati e fondazioni estere, che, benché positivi per la società cinese, rischiano ora di diventare problematici alla luce della nuova Legge. Con l’eccezione di fondi provenienti da istituzioni statali estere, il finanziamento estero delle organizzazioni di beneficenza cinesi dovrebbe essere incoraggiato, anche se regolamentato».<sup>101</sup>

Prima dell’entrata in vigore della legge sulla beneficenza, le fondazioni pubbliche per la raccolta fondi (*gōngmù jījīnhuì* 公募基金会) erano le uniche organizzazioni idonee per poter richiedere e ricevere sovvenzioni e finanziamenti dal pubblico, mentre le altre tipologie di ONG erano vincolate a pochi gruppi di finanziatori, il primo dei quali era il governo stesso. La legge consente a tutte le organizzazioni registrate come “organizzazioni di beneficenza” di poter richiedere la qualifica per poter effettuare la

---

<sup>100</sup> Il termine *gōngyì* 公益 veniva usato, fino dall’entrata in vigore della legge, con il significato di “benessere pubblico”, ma in inglese era spesso tradotto con “filantropia” o “beneficenza”. Lai Weijun, Zhu Jiangang, Tao Lin, Spires Anthony, “Bounded by the state: Government priorities and the development of private philanthropic foundations in China”, *The China Quarterly*, n. 224, 2015, pp. 1083-1092.

Per avere un panorama più ampio sulla storia dell’espressione *gōngyì* 公益 e sul suo utilizzo attuale in Cina, si rimanda al seguente articolo:

Wu Fengshi, “An emerging group name ‘Gongyi’: Ideational collectivity in China’s civil society”, *The China Review*, vol. 17, n. 2, 2017, pp. 123-150.

<sup>101</sup> Larry Catá Backer, *op. cit.*

raccolta di fondi pubblica.<sup>102</sup> Il problema si pone quando si vuole definire con chiarezza quali ONG possano rientrare nella categoria “organizzazione di beneficenza” e quali invece no. Purtroppo, non esiste una risposta precisa e trasparente a questo quesito, e il risultato è che molte ONG si ritrovano a dipendere dai sovvenzionamenti esteri o dagli aiuti finanziati dal governo.<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> La legge sulla beneficenza permette alle organizzazioni che sono state regolarmente registrate da almeno due anni di poter richiedere lo status per la raccolta di fondi pubblica. La legge include una serie di procedure che le organizzazioni devono seguire in rapporto alla raccolta di fondi pubblica. Ad esempio, un ente di beneficenza che intenda realizzare un evento pubblico di raccolta fondi deve formulare un piano e depositarlo preventivamente presso il Dipartimento degli Affari Civili della località in cui si svolge l'evento (Art. 22 della Legge sulla beneficenza). È possibile consultare tutti gli articoli della Legge al seguente sito web del *China Development Brief*, dove è disponibile anche la versione tradotta in inglese: <<https://chinadevelopmentbrief.cn/wp-content/uploads/2020/04/Charity-Law-CDB-Translation.pdf>>

<sup>103</sup> Secondo uno studio condotto su un campione di ONG, analizzando i dati tra il 2012 e il 2014, si è potuto constatare che i contratti di sovvenzione forniti dallo Stato hanno avuto un impatto positivo su queste organizzazioni, anche se i benefici maggiori sono stati percepiti soprattutto dalle ONG aventi un legame più diretto con il governo. Rong Zhao, Zhongsheng Wu, Chuanjin Tao, “Understanding Service Contracting and Its Impact on NGO Development in China”, *op.cit.*, pp. 2229–2251.

## Capitolo II

### La «Legge sulle attività che svolgono le organizzazioni non governative di origine straniera operanti nella Repubblica Popolare Cinese»

#### 2.1 Il contesto normativo riguardante le ONG straniere prima dell'entrata in vigore della legge

La breve analisi della Legge sulla beneficenza ci aiuta ad ambientare e a capire il contesto normativo in cui venne alla luce la «Legge sulla gestione delle attività delle ONG straniere operanti nel territorio della RPC» (*Zhōnghuá rénmíngònghéguó jìngwài fēizhèngfǔ zǔzhī jìngnèi huódòng guǎnlǐ fǎ* 中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法). Abbiamo visto che entrambe le leggi furono stipulate nel 2016, anno che segna una divisione sostanziale tra il periodo precedente, contraddistinto da un quadro normativo ambiguo e poco definito, e quello attuale, dove si assiste alla volontà di Xi Jinping di attuare un “governo per mezzo della legge”. Nel primo capitolo mi sono concentrata soprattutto sulla complessa relazione tra lo Stato-Partito e la società civile, sottolineando l’atteggiamento politico e le norme giuridiche adottate dal governo nei confronti delle ONG, sia quelle domestiche che quelle internazionali. Di seguito mi limiterò a riassumere il contesto della regolamentazione che ha disciplinato il settore delle ONG straniere fino al 2017, anno in cui è entrata in vigore la legge sulle ONG straniere.

Prima dell’emissione della legge, il governo cinese aveva evitato la formulazione di un regolamento riguardante le ONG straniere che avrebbe potuto legittimare la loro presenza. A livello locale le autorità cinesi accolsero le ONG straniere seppur con una certa diffidenza. Da una parte, il governo riconosceva alle organizzazioni estere un grande valore nell’approvvigionamento di servizi di assistenza, sotto forma di finanziamenti, manodopera, tecnologia e competenze, da cui la Cina ha tratto vantaggio per affrontare le sfide che si affacciavano durante gli anni dello sviluppo. Dall’altra parte, la diffidenza dello Stato consisteva nel ritenere le ONG straniere come concorrenti potenziali sul piano degli investimenti internazionali e perché rappresentavano quei “valori occidentali” che la Cina demonizzava, in quanto promotrici della democrazia.

Questo approccio di sfiducia nei confronti delle organizzazioni internazionali si acuì in seguito alle “rivoluzioni colorate” che ebbero luogo in alcuni stati post-sovietici tra gli anni 2003 e 2005.<sup>104</sup> Le autorità cinesi ritennero che le ONG straniere avessero un ruolo chiave nei cambiamenti di regime in questi Paesi, per questo motivo fu lanciata un’indagine sulle ONG domestiche e straniere. Il Ministro degli Affari Esteri avviò un ufficio specifico per la gestione delle ONG straniere all’interno del Dipartimento delle Organizzazioni Internazionali con il compito di revisionare l’intero operato delle ONG straniere.<sup>105</sup>

Nel capitolo precedente abbiamo osservato che le prime ONG internazionali cominciarono ad avere i primi rapporti con la Cina alla fine degli anni 1970 e i primi anni 1980. In quel periodo non c’erano leggi che regolamentassero la gestione e la registrazione delle ONG straniere e delle organizzazioni sociali. Fu solo alla fine degli anni 1980 che il governo iniziò a sviluppare le prime norme giuridiche che legittimassero il terzo settore. Ma i primi provvedimenti, che riguardavano in modo particolare le ONG straniere, furono i «Regolamenti provvisori sulla gestione delle Camere di Commercio estere» (*wàiguó shānghuì guǎnlǐ zhàngháng guīdìng* 外国商会管理暂行规定) del 1989, in cui si evince un trattamento preferenziale<sup>106</sup> per quelle organizzazioni straniere coinvolte nella promozione del commercio e degli scambi commerciali tra la Cina e l’estero.

Dopo i regolamenti riguardanti le Camere di Commercio, il governo non mise a punto altre misure nazionali specifiche per le ONG straniere. Bisogna aspettare il 2004, anno in cui venne revisionato il «Regolamento sulla gestione delle Fondazioni» (*jījīnhuì guǎnlǐ tiáolì* 基金会管理条例) che, nonostante fosse dedicato principalmente alla registrazione e alla gestione delle fondazioni cinesi, includeva anche diversi articoli che

---

<sup>104</sup> La prima di queste rivoluzioni, denominata “rivoluzione delle rose”, fu un movimento pacifico di piazza che nel novembre del 2003 ha costretto il capo del governo georgiano E. Ševardnadze a dimettersi, inaugurando il processo di cambiamento geopolitico indicato con l’espressione “rivoluzioni colorate”, proseguito in Ucraina (rivoluzione arancione, 2004) e in Kirgizstan (rivoluzione dei tulipani, 2005).

<sup>105</sup> Mooney Paul, “How to Deal with NGOs- Part I, China.” *YaleGlobal Online*, 2006. Articolo consultabile al seguente sito web: <<https://archive-yaleglobal.yale.edu/content/how-deal-ngos-part-i-china>>

<sup>106</sup> Come è stato precisato all’interno di questo elaborato, le Camere di Commercio estere non hanno l’obbligo di essere sponsorizzate dall’ Unità di Supervisione Professionale prima di registrarsi presso il ministero degli Affari Civili.

autorizzavano alcune ONG straniere impegnate in attività di interesse pubblico a istituire un ufficio di rappresentanza nel territorio cinese.

Come le corrispettive organizzazioni sociali cinesi, anche le ONG straniere, per ottenere la registrazione in accordo con il regolamento sulle fondazioni, dovevano sottostare al “sistema della doppia registrazione”. Abbiamo già osservato quanto sia difficile la ricerca di un’Unità di Supervisione Professionale disposta a fare da sponsor, da qui il relativo ostacolo all’approvazione e alla registrazione presso il ministero degli Affari Civili. Infatti, nel 2008 si contarono solamente undici fondazioni straniere che nel 2015 raggiunsero quota ventinove. Le ONG che ebbero successo nell’impresa furono quelle che riuscirono ad intraprendere, fin dal loro ingresso in Cina, una relazione vantaggiosa con lo Stato e che ebbero le capacità di trovare agenzie governative qualificate ed operanti nel loro settore di interesse (le PSU) disposte a diventare loro garanti. Siccome la maggior parte delle organizzazioni straniere erano impossibilitate, per i motivi sopracitati, a registrarsi regolarmente come fondazioni estere, è evidente che in quegli anni esistessero centinaia, forse migliaia di ONG che operavano in una cosiddetta “zona grigia”. Alcune di queste decidevano di registrarsi come entità commerciali mentre altre non si registravano ma mantenevano l’ufficio di rappresentanza grazie alla collaborazione con il proprio partner cinese locale. La maggior parte delle ONG straniere, comunque, continuava ad avviare e a portare avanti i propri progetti direttamente dai loro paesi di origine, quindi senza disporre di un ufficio nel territorio cinese.

Nonostante i numerosi ostacoli per poter ottenere lo status ufficiale di fondazione estera e nonostante le «Misure provvisorie per la messa al bando delle organizzazioni non governative illegali» avviate già dal 2000, le ONG straniere non scomparvero dalla società civile cinese. Questo si spiega se si considerano le linee guida adottate dai governi locali, conosciute con il nome di regola dei “tre no”: nessun riconoscimento, nessun intervento, nessun divieto.<sup>107</sup> Le autorità, quindi, tolleravano la presenza delle ONG straniere nella misura in cui queste non erano coinvolte in attività considerate pericolose o politicamente sensibili.

---

<sup>107</sup> Si rimanda al paragrafo 1.2 di questo elaborato.

Deng Guosheng, “The Hidden Rules Governing China's Unregistered NGOs: Management and Consequences”, *op. cit.*, p. 190-192.

### 2.1.1 Il «Regolamento provvisorio della provincia dello Yunnan che normalizza le attività internazionali delle ONG»

Se per certi aspetti, la persistenza di una “zona grigia” dove poter operare risultava conveniente tanto per le ONG quanto per le autorità governative, è vero anche che una policy poco chiara nei confronti delle organizzazioni straniere si sarebbe potuta trasformare in una lama a doppio taglio. Il governo iniziava a intravedere questo rischio e perciò il ministero degli Affari Civili, a partire dal 2008, cominciò ad affidare ai governi locali l’incarico di formulare nuovi modelli normativi,<sup>108</sup> con l’intento di migliorare la regolamentazione delle ONG.

Il «Regolamento provvisorio della provincia dello Yunnan che normalizza le attività internazionali delle ONG» (*Yúnnánshěng guīfàn jìngwài fēizhèngfǔzǔzhī huódòng zhàn háng guīdìng* 云南省规范境外非政府组织活动暂行规定)<sup>109</sup>, emanato nel 2009, fu uno dei primi provvedimenti riguardante in modo specifico le ONG straniere. Per questo motivo, alcuni ricercatori, come ad esempio Jessica Teets, si cimentarono nell’analisi approfondita di questo regolamento e del modello di *social management* adottato per studiare gli effetti di una futura legge autonoma sulle ONG straniere a livello nazionale.<sup>110</sup>

Nonostante questo regolamento sia stato oggetto di ricerca, soprattutto dopo l’emissione della prima bozza di legge riguardante le ONG straniere, l’attuale «Legge sulle attività che svolgono le ONG di origine straniera operanti nella RPC» non può essere considerata semplicemente come il prolungamento o un ridimensionamento della normativa formulata dalla provincia dello Yunnan.<sup>111</sup> Infatti, quest’ultima fu il risultato

---

<sup>108</sup> Di particolare importanza, oltre al modello di gestione sociale adottato nella provincia dello Yunnan, fu quello introdotto nella municipalità di Pechino. Quest’ultimo, a differenza delle normative attuate nello Yunnan, poneva l’enfasi sulla supervisione e il controllo della società civile e sulla creazione di fonti di finanziamento autoctone. Esistono altri modelli di *social management* come quelli più autonomi del Ningxia, Guangxi, Shenzhen e Guangdong, e quelli più supervisionati a Dalian, Shenyang e Nanchino.

<sup>109</sup> La versione del regolamento è disponibile in lingua inglese presso la seguente pagina web fornita dal CDB: <<https://chinadevelopmentbrief.org/wp-content/uploads/2020/04/Yunnan-Provinces-Provisional-Regulations-Standardizing-the-Activities-of-Overseas-Non-Governmental-Organizations1.pdf>>

<sup>110</sup> Carolyn Hsu, Teets Jessica, “Is China’s New Overseas NGO Management Law Sounding the Death Knell for Civil Society? Maybe Not”, *The Asia-Pacific Journal*, vol. 14, n. 3, 2016, pp. 8-13.

<sup>111</sup> Xijin Jia, “Analysis on the Effect of China’s Overseas NGO Law under the Differences in Legal Thinking”, *China nonprofit review*, vol. 9, n. 1, 2017, pp. 23-43.

di un esperimento del governo locale intenzionato a voler legittimare una parte importante della società civile. Mi sembra interessante riflettere su quali siano state le conseguenze che ne derivarono e l'impatto che ebbe sulla società civile della provincia presa in esame, in quanto l'attuale legge sulle ONG straniere ha in comune con il regolamento alcune restrizioni come il "sistema della doppia registrazione" e altre disposizioni.

Alle ONG straniere che volevano svolgere le loro attività nello Yunnan veniva richiesto di presentare la documentazione necessaria per la domanda di registrazione (in cinese *bèi'àn* 备案)<sup>112</sup> presso il Dipartimento degli Affari Civili e degli Affari Esteri. Il sistema della *bèi'àn* 备案 non conferì lo status di "persona giuridica"<sup>113</sup> alle ONG, ma fu comunque interpretato come il primo passo per giungere a questo scopo. Dopo questa prima procedura, le organizzazioni straniere, così come i rispettivi partner locali, dovevano consegnare la documentazione di ogni progetto condotto nella provincia. Inoltre, i partner con cui le ONG volevano collaborare dovevano essere legalmente registrati. Quest'ultimo fu considerato uno dei maggiori vincoli esercitati dal regolamento, in quanto le organizzazioni locali di base, che spesso non erano registrate o rientravano nella categoria delle imprese commerciali, non avevano più l'autorizzazione a ricevere i finanziamenti dalle ONG straniere.<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> *bèi'àn* 备案 è un termine che indica la procedura di presentazione della documentazione per fare la domanda di registrazione. È una modalità usata spesso dai governi locali per tenere traccia soprattutto delle organizzazioni di dimensioni limitate operanti nella loro giurisdizione.

<sup>113</sup> Nel linguaggio giuridico s'intendono per "persone giuridiche" certe organizzazioni costituite per perseguire determinati fini. A seconda che i fini siano pubblici o privati si distinguono le persone giuridiche pubbliche dalle persone giuridiche private. Appartengono alla prima categoria gli enti pubblici territoriali e gli altri enti pubblici costituiti per legge (quali le università o gli enti pubblici economici). Appartengono alla seconda categoria le organizzazioni costituite da privati cittadini a scopo di lucro (le società di capitali), a scopo mutualistico oppure a scopo non di lucro, ma culturale, scientifico, politico, ricreativo, religioso (le associazioni e le fondazioni).

<sup>114</sup> Sebbene la maggior parte delle ONG straniere e domestiche non ebbero ripercussioni particolarmente gravi sul loro operato, alcune ONG trovarono difficoltà nella fase di registrazione o furono addirittura costrette a interrompere le loro attività, soprattutto le organizzazioni di piccole dimensioni, che lavoravano a livello comunitario, e quelle ONG impegnate in ambiti sensibili. Per ulteriori approfondimenti si rimanda al seguente articolo: Teets Jessica, "The Evolution of Civil Society in Yunnan Province: contending models of civil society management in China", *The Journal of contemporary China*, vol. 24, n. 91, 2015, pp.158-175.

Tuttavia, alla fine del 2010, centoquaranta ONG straniere registrarono le loro attività e i relativi progetti presso l'ufficio degli Affari Civili dello Yunnan. Il regolamento provvisorio aveva lo scopo di includere le organizzazioni sociali estere nel sistema di registrazione delle ONG in Cina tramite il consenso del ministro degli Affari Civili. Infatti, a partire dal 2000, la provincia aveva assistito ad un rapido afflusso di risorse internazionali, soprattutto finanziamenti per sostenere i progetti per la prevenzione dell'HIV/AIDS, fondi provenienti da organizzazioni internazionali sulla quale il governo locale aveva scarse conoscenze e un limitato controllo. Quindi, l'intento delle autorità dello Yunnan fu quello di regolare le attività della società civile per poter fare un bilancio tra i vantaggi apportati dalle risorse finanziarie internazionali e i rischi derivanti da quei gruppi sociali di cui il governo, non conoscendone le reali intenzioni, percepiva una potenziale minaccia.<sup>115</sup> L'obiettivo, secondo le analisi e le interviste condotte a partire dall'entrata in vigore del regolamento, risiedeva nel facilitare e incentivare la cooperazione tra le organizzazioni governative, in particolare le GONGO, e le ONG straniere.

Gli effetti del regolamento del 2010, nonostante le limitazioni causate in particolar modo dal "sistema della doppia registrazione", non sono scaturiti, quindi, in una repressione nei confronti delle organizzazioni internazionali, ma hanno conferito a queste ultime uno status "semi-legale". Sebbene si possa dire che la normativa abbia eliminato la "zona grigia" nella quale operavano molti gruppi sociali, in particolare i già menzionati *grassroots groups*,<sup>116</sup> è vero anche che questa disposizione ha favorito un contesto legale più efficace nei confronti delle ONG straniere regolarmente registrate, permettendo loro di realizzare progetti più esaurienti e di avviare investimenti responsabili.

Secondo Jessica Teets, il governo dello Yunnan, grazie a questo regolamento, ha voluto esprimere il desiderio di continuare a collaborare con le ONG di oltremare, nonostante l'istituzione di un controllo statale più mirato.<sup>117</sup> Infatti, molti dei responsabili delle ONG intervistati hanno affermato di non aver subito cambiamenti

---

<sup>115</sup> Carolyn Hsu, Teets Jessica, *op. cit.*, p. 10.

<sup>116</sup> Si rimanda al paragrafo 1.3.

<sup>117</sup> Teets Jessica, "Let Many Civil Societies Bloom: The Rise of Consultative Authoritarianism in China", *The China Quarterly*, vol. 213, 2013, pp. 19-38.

significativi e che, secondo loro, non c'è stata una volontà da parte del governo di intaccare e ostacolare lo sviluppo della società civile presente nella provincia.

## 2.2 Le fasi di formulazione della Legge: la fine dell'ambiguità regolamentare?

Nella prima parte di questo capitolo abbiamo analizzato l'atteggiamento adottato dall'amministrazione che precedette Xi Jinping nei confronti delle organizzazioni straniere, caratterizzato da una politica che si dimostrava tollerante ma, allo stesso tempo, mancava di una regolamentazione in grado di legittimare le attività delle ONG straniere. La scelta di non possedere una normativa pensata specificatamente per le organizzazioni internazionali dava ampio potere decisionale alle autorità governative, in particolare a quelle locali, poiché queste avevano l'autorizzazione di vietare qualsiasi attività considerata una minaccia per la stabilità sociale e sostenevano quelle ONG da cui traevano vantaggio perché in grado di condurre progetti rivolti al benessere pubblico.<sup>118</sup> Mancando di uno status legale, molte ONG straniere operavano con massima cautela e mantenevano un basso profilo per evitare l'esclusione dalla Cina. D'altra parte, le autorità cinesi erano consapevoli che fosse necessaria un'adeguata gestione delle ONG straniere, ma erano divise su come avrebbero dovuto elaborare una legislazione che potesse accogliere le ONG straniere orientate al welfare mentre avrebbe dissuaso quelle operanti in ambiti più delicati.

Il sistema regolamentare descritto finora subì un cambiamento repentino quando Xi Jinping salì al potere nel 2013. Come abbiamo sottolineato nel primo capitolo,<sup>119</sup> il nuovo presidente della Repubblica Popolare Cinese dimostrò di voler attuare una nuova *governance* che si discostava da quella precedente, per cui venne prima di tutto formulata una politica centralizzata. Si pose l'enfasi sulla sicurezza nazionale e, soprattutto, si applicò il sistema della *yīfǎ zhìguó* 依法治国<sup>120</sup>. Durante la primavera e l'estate dello stesso anno, ebbe luogo una violenta repressione di diversi giornalisti e attivisti, con lo scopo di mettere a tacere potenziali minacce alla stabilità sociale. Alla fine del 2013 fu istituita la Commissione per la Sicurezza Nazionale sotto la guida diretta di Xi Jinping e la prima assemblea fu tenuta nell'aprile del 2014. Un mese dopo fu

---

<sup>118</sup> Shieh Shawn , "The Chinese State and Overseas NGOs: From Regulatory Ambiguity to the Overseas NGO Law", *Nonprofit policy forum*, vol.9, n. 1, 2018.

<sup>119</sup> Si rimanda al paragrafo 1.2.1

<sup>120</sup> *yīfǎ zhìguó* 依法治国, conosciuta con il termine *rule of law* si traduce in italiano "governare il paese per mezzo della legge".

ordinata un'indagine a livello nazionale sulle ONG straniere operanti in Cina. Nel periodo successivo fu lanciata una campagna anticorruzione che si accompagnò ad una continua repressione contro avvocati e attivisti impegnati nella difesa dei diritti umani e dei lavoratori.<sup>121</sup>

Insieme a questi avvenimenti, venne attuata una campagna a sostegno della *rule of law* che culminò nel 2016 con la promulgazione delle due leggi più significative sulle ONG, la «Legge della Repubblica popolare cinese sulla beneficenza» e la «Legge sulla gestione delle attività delle ONG straniere operanti nel territorio della RPC», ed inoltre vi fu il progetto di revisione dei tre regolamenti principali che disciplinano la registrazione e la gestione delle organizzazioni sociali.<sup>122</sup> Questo stesso periodo, dal 2015 al 2016, vide il susseguirsi dell'elaborazione di altre leggi, tutte orientate alla sicurezza nazionale, ovvero la Legge Antiterrorismo, quella sulla Sicurezza Nazionale e sulla Cybersecurity.

Verso la fine del dicembre 2014, i media annunciarono che il Comitato Permanente dell'Assemblea Nazionale del Popolo aveva iniziato a formulare una nuova legge volta a regolare le attività delle ONG straniere operanti in Cina. Questa notizia colse di sorpresa molti studiosi perché la prima bozza della nuova legge presentava fin da subito diversi elementi che si discostavano non poco da tutti i regolamenti precedenti.

Prima di tutto, si trattava di una legge a livello nazionale e non più di un regolamento ministeriale.<sup>123</sup> Come seconda cosa, la legge includeva tutte le

---

<sup>121</sup> Per un approfondimento si rimanda al Report annuale del 2016 offerto dal sito ufficiale della Commissione Esecutiva del Congresso sulla Cina: <[https://www.cecc.gov/sites/chinacommission.house.gov/files/documents/AR16CivilSociety\\_final.pdf](https://www.cecc.gov/sites/chinacommission.house.gov/files/documents/AR16CivilSociety_final.pdf)>

<sup>122</sup> I tre precedenti regolamenti, che costituivano il cuore del sistema normativo sulla quale si fondavano le organizzazioni sociali cinesi, ricordiamo sono:

- la «Normativa sulla registrazione e la gestione dei gruppi sociali» emanata il 25 ottobre 1998;
- il «Regolamento provvisorio sulla registrazione e la gestione delle unità private non aziendali», emesso il 25 ottobre 1998;
- il «Regolamento sulla gestione delle fondazioni», emanato l'8 marzo 2004.

Nell'agosto del 2018 venne emanata la bozza che univa le tre revisioni in un unico regolamento.

<sup>123</sup> Il quinto Capitolo della Costituzione della RPC del 1982 chiarisce la gerarchia delle fonti scritte e il problema del conflitto tra le norme. L'Art. 78 stabilisce che la Costituzione è superiore ad ogni altro atto normativo. L'Art. 79 prevede che le leggi nazionali siano superiori ai regolamenti amministrativi e alle leggi locali, mentre i regolamenti amministrativi del governo sono superiori a leggi e regolamenti locali. L'Art. 80 stabilisce che una legge locale sia gerarchicamente superiore ad un regolamento emanato da un governo di pari od inferiore livello. Le norme

organizzazioni straniere non governative e *non profit*, comprese le associazioni professionali e quelle impegnate nello sviluppo del benessere pubblico. Infine, l'annuncio giunse dal Viceministro di Pubblica Sicurezza, Yang Huanning, ad indicare che l'organo responsabile della registrazione e della gestione delle ONG straniere sarebbe stato il ministero di Pubblica Sicurezza (*Zhōnghuá rénmíngònghéguó gōng'ānbù* 中华人民共和国公安部) e non il ministero degli Affari Civili, l'autorità che fino a quel momento aveva avuto il compito di regolamentare le organizzazioni estere.<sup>124</sup>

Il Viceministro aveva dichiarato: «le ONG straniere dovranno registrarsi ed essere approvate dalle autorità cinesi per poter istituire un ufficio di rappresentanza o avviare un'attività temporanea per un particolare progetto nel territorio della RPC» e aggiunse: «il disegno di legge mira a regolare le attività delle ONG estere in Cina, tutelare i loro diritti e interessi legali e promuovere gli scambi e la cooperazione tra cinesi e stranieri». Infatti, il compito della legge sarebbe stato quello di regolare, amministrare e supervisionare l'operato delle ONG straniere e la gestione della raccolta fondi. Le autorità governative a tutti i livelli, proseguì il Viceministro, «sono obbligate a fornire consulenza politica, ad assistere e a guidare le ONG straniere in modo che possano operare in modo efficace e legale».<sup>125</sup>

Secondo la dichiarazione di Yang Huanning, la proposta di legge aveva origini dai più alti vertici della leadership del PCC e la questione era stata trattata con urgenza già durante il Terzo Plenum nell'ottobre 2013 e il Quarto nell'ottobre 2014.<sup>126</sup> Quindi, nel giro di pochi mesi, il ministero di Pubblica Sicurezza, con l'aiuto di altri dipartimenti e della Commissione della Sicurezza Nazionale,<sup>127</sup> aveva preso carico della stesura della

---

emanate dal governo provinciale o dalla regione autonoma sono da considerarsi superiori a quelle emanate dal governo delle maggiori città poste sotto la loro giurisdizione.

<sup>124</sup> Determinante nella scelta di affidare il disegno di legge nelle mani del ministero di Pubblica Sicurezza furono anche le proteste iniziate ad Hong Kong il 26 settembre 2014, conosciute con il nome inglese *Occupy central* dall'espressione "*Occupy central with love and peace*". Queste manifestazioni ebbero luogo in occasione della riforma elettorale proposta per le successive elezioni locali del 2017.

<sup>125</sup> Famularo Julie, "The China-Russia NGO Crackdown", *The Diplomat*, 2015. <<https://thediplomat.com/2015/02/the-china-russia-ngo-crackdown/>>

<sup>126</sup> Shieh Shawn, "The Chinese State and Overseas NGOs: From Regulatory Ambiguity to the Overseas NGO Law", *Nonprofit policy forum*, vol.9, n. 1, 2018, p. 6.

<sup>127</sup> Il Viceministro Yang Huanning affermò che il ministero di Pubblica Sicurezza aveva cominciato a lavorare sul progetto di legge già nell'aprile del 2014, mese che coincide con la prima assemblea della Commissione per la Sicurezza Nazionale e questo lascia intendere che la

nuova legge senza, tuttavia, aver consultato alcun esperto del terzo settore e senza aver chiesto la partecipazione delle organizzazioni sociali, comprese quelle straniere, le dirette interessate.<sup>128</sup> Infatti, la proposta di legge non fu disponibile alla consultazione pubblica ma per breve tempo circolò una traduzione in lingua inglese che diede modo di individuare i punti più rilevanti della nuova Legge, tra cui il forte accento posto sulla sicurezza nazionale.

Già dalla prima bozza venne indicato il modo in cui le ONG straniere potessero condurre le loro attività in Cina. Vennero illustrati due soli canali all'infuori della quale un'organizzazione avrebbe operato in maniera illegale. Il primo consiste nella registrazione di un ufficio di rappresentanza, il quale per prima cosa doveva richiedere l'approvazione da parte del PSU (Unità di Supervisione Professionale) operante nello stesso ambito della ONG richiedente, e poi doveva presentare la domanda di registrazione presso i dipartimenti provinciali di Pubblica Sicurezza. Invece, se un'organizzazione non avesse voluto istituire un ufficio di rappresentanza ma comunque avesse desiderato condurre un'attività o un progetto nel territorio cinese, la bozza di legge proponeva un'altra opzione, cioè la possibilità di registrarsi come "attività temporanea", con un permesso della durata massima di un anno. Per richiedere l'approvazione di una "attività temporanea" bisognava prima essere accettati da un PSU e poi, attraverso la collaborazione di un partner cinese, presentare la domanda di registrazione presso il relativo dipartimento di Pubblica Sicurezza.<sup>129</sup>

Come abbiamo detto pocanzi, la prima bozza non fu mai resa disponibile per la consultazione pubblica e solo nel febbraio 2015 cominciarono a circolare le prime copie, anche se la maggior parte delle ONG straniere e delle fondazioni internazionali ebbero la possibilità di commentare la legge appena in occasione della seconda revisione emessa nell'aprile del 2015 durante la quattordicesima Sessione del dodicesimo

---

decisione di affidare l'incarico della formulazione della nuova legge al ministero della Pubblica Sicurezza venne presa durante quella prima riunione, a conferma dell'enfasi sulla sicurezza nazionale posta dalla Legge.

<sup>128</sup> Sidel Mark, "Managing the Foreign: The Drive to Securitize Foreign Nonprofit and Foundation Management in China", *Voluntas*, vol. 30, n. 4, 2018, p. 670.

<sup>129</sup> Shieh Shawn, "The Chinese State and Overseas NGOs: From Regulatory Ambiguity to the Overseas NGO Law", *op. cit.*, p. 6.

Congresso del Comitato Permanente dell'ANP. Quando la seconda bozza<sup>130</sup> venne pubblicata a maggio dello stesso anno per sollecitare i commenti e la consultazione pubblica, si assistette ad un'esplosione di obiezioni e critiche provenienti tanto dall'esterno quanto dall'interno del Paese. Attraverso più di mille commenti registrati durante i mesi di maggio e giugno, le organizzazioni cinesi e straniere poterono contestare i punti in cui i provvedimenti apparivano troppo onerosi e poco chiari.<sup>131</sup>

Oltre al dibattito riguardante il trasferimento del dipartimento responsabile della registrazione e gestione di tutte le ONG straniere dal ministero degli Affari Civili al ministero di Pubblica Sicurezza, vennero alla luce altre critiche che non furono del tutto ignorate durante la terza e ultima revisione della legge, approvata dal Comitato Permanente della ANP nell'aprile del 2016. Infatti, tra la seconda e la terza bozza trascorse un anno, durante il quale il ministero di Pubblica Sicurezza ebbe l'opportunità di riconsiderare alcune questioni sollevate dalle organizzazioni sociali internazionali.

---

<sup>130</sup> Una traduzione della seconda bozza di legge è disponibile in lingua inglese alla seguente pagina web del sito del China Development Brief:

<https://chinadevelopmentbrief.org/wp-content/uploads/2020/04/Overseas-NGO-Management-Law-CDB-Translation-updated-14th-May.pdf>

La seconda bozza era costituita da 67 articoli suddivisi in nove capitoli.

<sup>131</sup> Nel maggio del 2015, sulla base di uno studio approfondito e meticoloso della bozza, più di dieci organizzazioni senza scopo di lucro di Hong Kong che gestiscono progetti nella Cina continentale hanno organizzato un focus group riguardante alcuni dettagli della bozza. Esperti legali provenienti da settori correlati sono stati invitati a partecipare alla discussione e a condurre approfondimenti e scambi su alcune clausole e regolamenti della bozza, con l'obiettivo di fornire un riscontro costruttivo sulle sezioni rilevanti. Di seguito è disponibile la traduzione, fornita dal CDB, di questo rapporto che contiene le opinioni e i commenti del focus gruppo che è stato convocato dal professor Anthony Spires e che comprendeva organizzazioni non profit con sede a Hong Kong, studiosi cinesi e funzionari governativi: <[https://chinadevelopmentbrief.org/wp-content/uploads/2020/04/Overseas\\_NGO\\_Management\\_Law\\_Second\\_Draft-Feedback-and-Suggestions-English-version.pdf](https://chinadevelopmentbrief.org/wp-content/uploads/2020/04/Overseas_NGO_Management_Law_Second_Draft-Feedback-and-Suggestions-English-version.pdf)>

### 2.2.1 Le differenze più importanti tra la seconda bozza e la versione finale della legge

Una delle maggiori preoccupazioni da parte delle ONG straniere riguardava la natura draconiana della legge, e il conseguente sistema di registrazione molto complesso e limitante. L'ultima revisione della legge, tuttavia, portò ad una semplificazione della procedura di registrazione. Le "attività temporanee" sono l'esempio più significativo di questo processo. Infatti, nella prima e seconda proposta di legge, le ONG straniere, per ottenere il permesso di avviare una "attività temporanea", dovevano prima richiedere l'approvazione da parte di un PSU operante nella stessa area di interesse, e poi ricercare un partner cinese con la quale collaborare per poter, infine, fare domanda presso i dipartimenti di Pubblica Sicurezza. Dopo aver ricevuto i commenti pubblici non solo dalle ONG straniere, ma anche dalle Università, da studiosi e da alcune imprese commerciali, il ministero di Pubblica Sicurezza eliminò i due passaggi obbligatori, ovvero la richiesta dell'approvazione del PSU e la domanda di registrazione presso il dipartimento di Pubblica Sicurezza. Quindi, per poter ottenere il permesso di avviare un'"attività temporanea", le ONG straniere devono collaborare con un partner cinese, questi ha il compito di effettuare la procedura di presentazione della documentazione necessaria per la domanda di registrazione, la *bèi'àn* 备案. Questo significa che le organizzazioni straniere che vogliono operare attraverso l'avvio di attività temporanee devono sottostanno al sistema della doppia registrazione.<sup>132</sup>

Il ministero di Pubblica Sicurezza (da qui in avanti MPS) si rese conto anche di alcune sovrapposizioni in termini di norme e procedure presenti nella nuova legge e quelle espresse in altri regolamenti. La prima bozza, ad esempio, vietava alle ONG straniere di istituire sedi secondarie. Tuttavia, quando si venne a sapere che molte ONG impegnate negli ambiti della scienza e tecnologia possedevano già diverse filiali, la versione finale della legge, precisamente nell'Art. 18, permise l'istituzione di sedi secondarie previa concessione da parte del Consiglio di Stato.<sup>133</sup> Inoltre, fu concessa

---

<sup>132</sup> Shieh Shawn , "The Chinese State and Overseas NGOs: From Regulatory Ambiguity to the Overseas NGO Law", *op. cit.*, p. 7.

<sup>133</sup> L'Art. 18 della Legge sulle ONG straniere afferma quanto segue (versione italiana proposta dall'autrice):

«Gli uffici di rappresentanza delle ONG straniere devono svolgere le loro attività in base al nome con cui si sono registrati e negli ambiti di lavoro e zone di operatività stabiliti in fase di

un'alternativa all'istituzione di una filiale attraverso il permesso di registrare uffici di rappresentanza in più di una provincia.<sup>134</sup> Questa possibilità non era contemplata nella prima bozza di legge, nella quale si poneva il limite ad un solo ufficio di rappresentanza per provincia. Quindi, la revisione finale fu fondamentale, soprattutto per quelle ONG orientate all'assistenza sociale e particolarmente attive nelle aree meno sviluppate della Cina. Infatti, l'autorizzazione a poter operare in più di una provincia assicurava un corretto svolgimento dei programmi e delle attività ed una buona relazione con le autorità locali, caratteristiche essenziali per la sopravvivenza delle ONG straniere.

Un altro cambiamento riguardò la modalità della raccolta fondi da parte delle ONG straniere.<sup>135</sup> Nella prime bozze di legge, le ONG internazionali non potevano accettare donazioni dall'interno della Cina, e questo rappresentava uno dei segni più evidenti della volontà di favorire le organizzazioni domestiche, le quali non avrebbero più dovuto competere per ottenere i contributi dei benefattori cinesi. Nella versione finale, all'Art. 21, questa condizione restrittiva venne ridimensionata; tale articolo vieta la richiesta di donazioni (*jìnxíng mùjuān* 进行募捐) ma, secondo alcuni autori, permette ancora alle ONG straniere di accettare i contributi ottenuti senza sollecitare la raccolta fondi.<sup>136</sup>

---

registrazione. Le ONG straniere non possono stabilire sedi secondarie in Cina, a meno che ciò non sia permesso diversamente da un regolamento del Consiglio di Stato.»

<sup>134</sup> Il sito ufficiale della ICNL fornisce una FAQ che mette a disposizione le risposte alle domande più frequenti riguardo la Legge sulle ONG straniere. Ad esempio, alla domanda se un ufficio di rappresentanza possa condurre attività all'infuori della provincia in cui è registrato, si risponde che l'ONG straniera può condurre attività in un'altra provincia se ciò sia stato espressamente specificato nei documenti durante la fase di registrazione. Inoltre, l'Art. 14 afferma che «se l'ufficio di rappresentanza avesse bisogno di modificare i dati relativi alla registrazione, dovrà presentare domanda entro 30 giorni dall'approvazione da parte del PSU presso l'organo di gestione delle procedure di registrazione.» Per ulteriori quesiti consultare il seguente sito web: <<https://www.icnl.org/wp-content/uploads/China-FAQ-Overseas-NGO-Law.pdf>>

<sup>135</sup> Heike Holbig, Bertram Lang, "China's Overseas NGO Law and the Future of International Civil Society", *Journal of Contemporary Asia*, 2021, p.13.

<sup>136</sup> L'Art. 21 della Legge sulle ONG straniere afferma:

«I fondi per sovvenzionare le attività delle ONG operanti nel territorio cinese includono:

- 1) I fondi che provengono legalmente dall'estero
- 2) Gli interessi sui depositi bancari in territorio cinese
- 3) Altri fondi ottenuti legalmente in territorio cinese

Le ONG straniere che svolgono le loro attività in Cina non possono ottenere o utilizzare fondi al di fuori di quelli sopra prescritti.

Le ONG straniere e gli uffici di rappresentanza non possono sollecitare donazioni (*jìnxíng mùjuān* 进行募捐) all'interno del territorio cinese.»

In ultima analisi, la bozza finale di legge include l'ultimo articolo, l'Art.53, dove si precisa che «gli istituti scolastici, gli ospedali, gli istituti di ricerca di scienze naturali e di tecnologia e ingegneria o le organizzazioni accademiche, tutti di natura estera, che sono impegnati nello scambio e nella cooperazione con gli istituti scolastici, gli ospedali, gli istituti di ricerca di scienze naturali e di tecnologia e ingegneria o le organizzazioni accademiche, istituiti in Cina, svolgono il loro lavoro in conformità ai relativi regolamenti dello Stato»<sup>137</sup> e sono quindi esonerati dalla legge.

---

<sup>137</sup> Versione italiana dell'Art. 53 della legge proposta dall'autrice.

## 2.3 Analisi della legge

Il 28 aprile 2016 venne varata la «Legge sulle attività svolte dalle organizzazioni non governative di origine straniera operanti nella Repubblica Popolare Cinese», nel corso della ventesima Sessione del dodicesimo Congresso del Comitato Permanente dell'Assemblea Nazionale del Popolo. Da questo momento fino alla sua entrata in vigore, il primo gennaio 2017, il processo di attuazione si può riassumere nei seguenti quattro punti:

- 1) l'emanazione di due documenti da parte del MPS, le «Linee guida per la registrazione degli uffici di rappresentanza delle ONG straniere e per la presentazione della documentazione necessaria per la domanda di registrazione delle attività temporanee»<sup>138</sup> (*jìngwài fēizhèngfǔzǔzhī dàibiǎo jīgòu dēngjì hé línshí huódòng bèi'àn bànsì zhǐnán* 境外非政府组织代表机构登记和临时活动备案办事指南) e la «Lista degli ambiti di operatività, delle categorie dei progetti e delle unità professionali di supervisione per le ONG straniere che svolgono attività sul territorio cinese»<sup>139</sup> (*jìngwài fēizhèngfǔzǔzhī zài Zhōngguó jìngnèi huódòng lǐngyù hé xiàngmù mùlù, yèwù zhǔguǎn dānwèi mínglù* 境外非政府组织在中国境内活动领域和项目目录、业务主管单位名录);
- 2) gli incontri con le Ambasciate straniere e le ONG per poter rispondere alle questioni emerse durante la consultazione pubblica della legge;

---

<sup>138</sup> Il documento venne pubblicato il 28 novembre del 2016 sul sito ufficiale del Ministero di Pubblica Sicurezza: [https://ngo.mps.gov.cn/ngo/portal/view.do?p\\_articleId=21612&p\\_topmenu=2&p\\_leftmenu=1](https://ngo.mps.gov.cn/ngo/portal/view.do?p_articleId=21612&p_topmenu=2&p_leftmenu=1). Per una versione in lingua inglese si rimanda al sito del CDB: <https://chinadevelopmentbrief.org/reports/guidelines-on-registering-a-representative-office-and-filing-to-conduct-temporary-activities-for-overseas-ngos/>.

<sup>139</sup> La lista venne pubblicata il 20 dicembre 2016 sul sito ufficiale del Ministero di Pubblica Sicurezza e poi aggiornata nel 2019. Per la versione originale e revisionata si rimanda al sito del MPS: [https://ngo.mps.gov.cn/ngo/portal/view.do?p\\_articleId=192153&p\\_topmenu=2&p\\_leftmenu=5](https://ngo.mps.gov.cn/ngo/portal/view.do?p_articleId=192153&p_topmenu=2&p_leftmenu=5). Per la lista pubblicata nel 2016 consultare la versione in inglese fornita dal seguente sito web del CDB: <https://chinadevelopmentbrief.org/reports/the-list-of-fields-of-activity-categories-of-projects-and-professional-supervisory-units-for-overseas-ngos-carrying-out-activities-in-mainland-china/>.

3) l'istituzione di un sito web apposito, la "Piattaforma per i servizi delle ONG straniere" (*jìngwài fēizhèngfǔzǔzhī bànnshì fúwù píngtái* 境外非政府组织办事服务平台)<sup>140</sup>;

4) il processo di trasferimento delle ONG straniere regolarmente registrate presso il ministero degli Affari Civili e il Ministero del Commercio (*Zhōnghuá rénmíngònghéguó shāngwù bù* 中华人民共和国商务部) nel sistema di registrazione del Ministero di Pubblica Sicurezza.

Questi quattro aspetti sono stati messi in atto in maniera molto graduale, tanto che i documenti citati al punto 1 non furono disponibili alle ONG straniere fino a quasi un mese prima che la legge entrasse in vigore. Le "Linee guida" furono emanate il 28 novembre 2016 mentre la "Lista degli ambiti di operatività e delle PSU" insieme alla "Piattaforma per i servizi delle ONG straniere", del punto 3, furono accessibili solo verso la fine di dicembre. La mancanza di un'adeguata preparazione rifletteva da una parte la rapidità con la quale era stata trattata la legge sulle ONG straniere e dall'altra la conseguenza della gestione da parte di una autorità, il Ministero di Pubblica Sicurezza, che non possedeva l'esperienza e le capacità adatte ad occuparsi delle attività, dei progetti e di tutto ciò che concerneva le ONG straniere.

Come abbiamo già potuto constatare nei paragrafi precedenti, il passaggio dell'organo responsabile dell'amministrazione delle ONG straniere dal Ministero degli Affari Civili al Ministero di Pubblica Sicurezza fu sicuramente uno dei punti che ricevette maggiori critiche e obiezioni da parte della comunità internazionale. La preoccupazione era comprensibile, in quanto la gestione della registrazione e delle attività di una organizzazione da quel momento sarebbe dipeso dalle autorità di pubblica sicurezza, le quali dispongono di un ampio potere di supervisione e controllo oltre che il compito di sanzionare le attività considerate illegali. Prima dell'entrata in vigore della legge esisteva la cosiddetta "zona grigia" nella quale alcune ONG, nonostante la mancanza di uno status legale, potevano comunque operare. Quando le organizzazioni erano considerate una minaccia, queste incorrevano in pesanti sanzioni da parte dell'apparato di pubblica sicurezza, spesso attraverso delle misure penali considerate extra legali ed extra

---

<sup>140</sup> La piattaforma è accessibile presso il seguente sito web della MPS: <<https://ngo.mps.gov.cn/ngo/portal/index.do>>

giudiziarie, mentre ora, le stesse azioni attuate dalla polizia per opprimere le ONG rientrano in un sistema legale.<sup>141</sup> Rispettando quanto regolato dalla nuova legge, le autorità cinesi, possono sanzionare le attività delle organizzazioni internazionali in conformità alla legge, dimostrando al resto del mondo come lo Stato stia rafforzando il concetto della *yīfǎ zhìguó* 依法治国.

Nonostante il governo avesse voluto sottolineare che la nuova legge avrebbe permesso di progredire verso la standardizzazione delle attività delle organizzazioni non governative di oltremare, avvalorando gli obiettivi del PCC per la promozione della *rule of law*, appena ebbero la possibilità di esprimere i propri commenti, le ONG straniere reagirono dimostrando non tanto il loro appoggio quanto la loro preoccupazione. Per questo motivo, come abbiamo visto, insieme ad altri attori sollecitarono una revisione approfondita della seconda bozza di legge. Piuttosto che un provvedimento dello Stato istituito per costruire una struttura legale in funzione della salvaguardia e l'agevolazione delle attività delle organizzazioni straniere, la legge aveva trasformato alcune delle misure extra legali, da sempre adottate per danneggiare l'operato delle ONG, in regole conformi alla legge, le quali aumentarono il potere dell'apparato di sicurezza. In altre parole, il MPS può controllare le ONG e restringere ancora di più il loro campo di operatività.<sup>142</sup>

Da un'analisi mirata della legislazione si evince che i limiti imposti all'esercizio delle ONG straniere prevalgono rispetto ai benefici.<sup>143</sup> Oltre alle osservazioni sulle relative conseguenze riguardo il passaggio della gestione delle organizzazioni al MPS, il testo della legge presenta in sé numerosi provvedimenti che risultano ancora molto vaghi e richiederebbero un approfondimento maggiore da parte degli organi competenti.

---

<sup>141</sup> Chongyi Feng, "The NGO Law in China and its Impact on Overseas funded NGOs", *Cosmopolitan Civil Societies: An Interdisciplinary Journal*, Vol. 9, n.3, pp. 95-105. <<http://dx.doi.org/10.5130/ccs.v9.i3.5601>>

<sup>142</sup> *Ibid.*

<sup>143</sup> Franceschini Ivan, Nesossi Elisa, "The Foreign NGOs Management Law: A Compendium", *Made in China Journal*, 2017, pp. 60-67.

**2.3.1 Testo integrale della «Legge sulle attività che svolgono le organizzazioni non governative di origine straniera operanti nella Repubblica Popolare Cinese»**

**中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法**  
**(2016年4月28日第十二届全国人民代表大会常务委员会**  
**第二十次会议通过)**

**中华人民共和国主席令**

第四十四号

《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》已由中华人民共和国第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议于2016年4月28日通过，现予公布，自2017年1月1日起施行。

中华人民共和国主席 习近平

2016年4月28日

**目 录**

- 第一章 总则**
- 第二章 登记和备案**
- 第三章 活动规范**
- 第四章 便利措施**
- 第五章 监督管理**
- 第六章 法律责任**
- 第七章 附则**

## 第一章 总则

**第一条** 为了规范、引导境外非政府组织在中国境内的活动，保障其合法权益，促进交流与合作，制定本法。

**第二条** 境外非政府组织在中国境内开展活动适用本法。

本法所称境外非政府组织，是指在境外合法成立的基金会、社会团体、智库机构等非营利、非政府的社会组织。

**第三条** 境外非政府组织依照本法可以在经济、教育、科技、文化、卫生、体育、环保等领域和济困、救灾等方面开展有利于公益事业发展的活动。

**第四条** 境外非政府组织在中国境内依法开展活动，受法律保护。

**第五条** 境外非政府组织在中国境内开展活动应当遵守中国法律，不得危害中国的国家统一、安全和民族团结，不得损害中国国家利益、社会公共利益和公民、法人以及其他组织的合法权益。

境外非政府组织在中国境内不得从事或者资助营利性活动、政治活动，不得非法从事或者资助宗教活动。

**第六条** 国务院公安部门 and 省级人民政府公安机关，是境外非政府组织在中国境内开展活动的登记管理机关。

国务院有关部门和单位、省级人民政府有关部门和单位，是境外非政府组织在中国境内开展活动的相应业务主管单位。

**第七条** 县级以上人民政府公安机关和有关部门在各自职责范围内对境外非政府组织在中国境内开展活动依法实施监督管理、提供服务。

国家建立境外非政府组织监督管理工作协调机制，负责研究、协调、解决境外非政府组织在中国境内开展活动监督管理和服务便利中的重大问题。

**第八条** 国家对为中国公益事业发展做出突出贡献的境外非政府组织给予表彰。

## 第二章 登记和备案

**第九条** 境外非政府组织在中国境内开展活动，应当依法登记设立代表机构；未登记设立代表机构需要在中国境内开展临时活动的，应当依法备案。

境外非政府组织未登记设立代表机构、开展临时活动未经备案的，不得在中国境内开展或者变相开展活动，不得委托、资助或者变相委托、资助中国境内任何单位和个人在中国境内开展活动。

**第十条** 境外非政府组织符合下列条件，根据业务范围、活动地域和开展活动的需要，可以申请在中国境内登记设立代表机构：

- （一）在境外合法成立；
- （二）能够独立承担民事责任；
- （三）章程规定的宗旨和业务范围有利于公益事业发展；
- （四）在境外存续二年以上并实质性开展活动；
- （五）法律、行政法规规定的其他条件。

**第十一条** 境外非政府组织申请登记设立代表机构，应当经业务主管单位同意。

业务主管单位的名录由国务院公安部门 and 省级人民政府公安机关会同有关部门公布。

**第十二条** 境外非政府组织应当自业务主管单位同意之日起三十日内，向登记管理机关申请设立代表机构登记。申请设立代表机构登记，应当向登记管理机关提交下列文件、材料：

- （一）申请书；
- （二）符合本法第十条规定的证明文件、材料；
- （三）拟设代表机构首席代表的身份证明、简历及其无犯罪记录证明材料或者声明；
- （四）拟设代表机构的住所证明材料；
- （五）资金来源证明材料；
- （六）业务主管单位的同意文件；
- （七）法律、行政法规规定的其他文件、材料。

登记管理机关审查境外非政府组织代表机构设立申请，根据需要可以组织专家进行评估。

登记管理机关应当自受理申请之日起六十日内作出准予登记或者不予登记的决定。

**第十三条** 对准予登记的境外非政府组织代表机构，登记管理机关发给登记证书，并向社会公告。登记事项包括：

- （一）名称；
- （二）住所；
- （三）业务范围；
- （四）活动地域；
- （五）首席代表；
- （六）业务主管单位。

境外非政府组织代表机构凭登记证书依法办理税务登记，刻制印章，在中国境内的银行开立银行账户，并将税务登记证件复印件、印章式样以及银行账户报登记管理机关备案。

**第十四条** 境外非政府组织代表机构需要变更登记事项的，应当自业务主管单位同意之日起三十日内，向登记管理机关申请变更登记。

**第十五条** 有下列情形之一的，境外非政府组织代表机构由登记管理机关注销登记，并向社会公告：

- （一）境外非政府组织撤销代表机构的；
- （二）境外非政府组织终止的；
- （三）境外非政府组织代表机构依法被撤销登记或者吊销登记证书的；
- （四）由于其他原因终止的。

境外非政府组织代表机构注销登记后，设立该代表机构的境外非政府组织应当妥善办理善后事宜。境外非政府组织代表机构不具有法人资格，涉及相关法律责任的，由该境外非政府组织承担。

**第十六条** 境外非政府组织未在中国境内设立代表机构，在中国境内开展临时活动的，应当与中国的国家机关、人民团体、事业单位、社会组织（以下称中方合作单位）合作进行。

**第十七条** 境外非政府组织开展临时活动，中方合作单位应当按照国家规定办理审批手续，并在开展临时活动十五日前向其所在地的登记管理机关备案。备案应当提交下列文件、材料：

- （一）境外非政府组织合法成立的证明文件、材料；
- （二）境外非政府组织与中方合作单位的书面协议；
- （三）临时活动的名称、宗旨、地域和期限等相关材料；
- （四）项目经费、资金来源证明材料及中方合作单位的银行账户；
- （五）中方合作单位获得批准的文件；
- （六）法律、行政法规规定的其他文件、材料。

在赈灾、救援等紧急情况下，需要开展临时活动的，备案时间不受前款规定的限制。

临时活动期限不超过一年，确实需要延长期限的，应当重新备案。

登记管理机关认为备案的临时活动不符合本法第五条规定的，应当及时通知中方合作单位停止临时活动。

### 第三章 活动规范

**第十八条** 境外非政府组织代表机构应当以登记的名称，在登记的业务范围和活动地域内开展活动。

境外非政府组织不得在中国境内设立分支机构，国务院另有规定的除外。

**第十九条** 境外非政府组织代表机构应当于每年 12 月 31 日前将包含项目实施、资金使用等内容的下一年度活动计划报业务主管单位，业务主管单位同意后十日内报登记管理机关备案。特殊情况下需要调整活动计划的，应当及时向登记管理机关备案。

**第二十条** 境外非政府组织在中国境内开展活动不得对中方合作单位、受益人附加违反中国法律法规的条件。

**第二十一条** 境外非政府组织在中国境内活动资金包括：

- （一）境外合法来源的资金；
- （二）中国境内的银行存款利息；

(三) 中国境内合法取得的其他资金。

境外非政府组织在中国境内活动不得取得或者使用前款规定以外的资金。

境外非政府组织及其代表机构不得在中国境内进行募捐。

**第二十二条** 设立代表机构的境外非政府组织应当通过代表机构在登记管理机关备案的银行账户管理用于中国境内的资金。

开展临时活动的境外非政府组织应当通过中方合作单位的银行账户管理用于中国境内的资金，实行单独记账，专款专用。

未经前两款规定的银行账户，境外非政府组织、中方合作单位和个人不得以任何任何形式在中国境内进行项目活动资金的收付。

**第二十三条** 境外非政府组织应当按照代表机构登记的业务范围、活动地域或者与中方合作单位协议的约定使用资金。

**第二十四条** 境外非政府组织代表机构应当执行中国统一的会计制度。财务会计报告应当经中国境内会计师事务所审计。

**第二十五条** 境外非政府组织在中国境内开展活动，应当按照中国有关外汇管理的规定办理外汇收支。

**第二十六条** 境外非政府组织代表机构应当依法办理税务登记、纳税申报和税款缴纳等事项。

**第二十七条** 境外非政府组织代表机构在中国境内聘用工作人员应当遵守法律、行政法规，并将聘用的工作人员信息报业务主管单位和登记管理机关备案。

**第二十八条** 境外非政府组织代表机构、开展临时活动的境外非政府组织不得在中国境内发展会员，国务院另有规定的除外。

**第二十九条** 境外非政府组织代表机构应当设一名首席代表，可以根据业务需要设一至三名代表。

有下列情形之一的，不得担任首席代表、代表：

- (一) 无民事行为能力或者限制民事行为能力的；
- (二) 有犯罪记录的；
- (三) 依法被撤销登记、吊销登记证书的代表机构的首席代表、代表，自被撤销、吊销之日起未逾五年的；
- (四) 法律、行政法规规定的其他情形。

**第三十条** 开展临时活动的境外非政府组织，应当以经备案的名称开展活动。

境外非政府组织、中方合作单位应当于临时活动结束后三十日内将活动情况、资金使用情况等书面报送登记管理机关。

**第三十一条** 境外非政府组织代表机构应当于每年1月31日前向业务主管单位报送上一年度工作报告，经业务主管单位出具意见后，于3月31日前报送登记管理机关，接受年度检查。

年度工作报告应当包括经审计的财务会计报告、开展活动的情况以及人员和机构变动的情况等内容。

境外非政府组织代表机构应当将年度工作报告在登记管理机关统一的网站上向社会公开。

**第三十二条** 中国境内任何单位和个人不得接受未登记代表机构、开展临时活动未经备案的境外非政府组织的委托、资助，代理或者变相代理境外非政府组织在中国境内开展活动。

## 第四章 便利措施

**第三十三条** 国家保障和支持境外非政府组织在中国境内依法开展活动。各级人民政府有关部门应当为境外非政府组织在中国境内依法开展活动提供必要的便利和服务。

**第三十四条** 国务院公安部门 and 省级人民政府公安机关会同有关部门制定境外非政府组织活动领域和项目目录，公布业务主管单位名录，为境外非政府组织开展活动提供指引。

**第三十五条** 县级以上人民政府有关部门应当依法为境外非政府组织提供政策咨询、活动指导服务。

登记管理机关应当通过统一的网站，公布境外非政府组织申请设立代表机构以及开展临时活动备案的程序，供境外非政府组织查询。

**第三十六条** 境外非政府组织代表机构依法享受税收优惠等政策。

**第三十七条** 对境外非政府组织代表机构进行年度检查不得收取费用。

**第三十八条** 境外非政府组织代表机构首席代表和代表中的境外人员，可以凭登记证书、代表证明文件等依法办理就业等工作手续。

## 第五章 监督管理

**第三十九条** 境外非政府组织在中国境内开展活动，应当接受公安机关、有关部门和业务主管单位的监督管理。

**第四十条** 业务主管单位负责对境外非政府组织设立代表机构、变更登记事项、年度工作报告提出意见，指导、监督境外非政府组织及其代表机构依法开展活动，协助公安机关等部门查处境外非政府组织及其代表机构的违法行为。

**第四十一条** 公安机关负责境外非政府组织代表机构的登记、年度检查，境外非政府组织临时活动的备案，对境外非政府组织及其代表机构的违法行为进行查处。

公安机关履行监督管理职责，发现涉嫌违反本法规定行为的，可以依法采取下列措施：

- （一）约谈境外非政府组织代表机构的首席代表以及其他负责人；
- （二）进入境外非政府组织在中国境内的住所、活动场所进行现场检查；
- （三）询问与被调查事件有关的单位和个人，要求其与被调查事件有关的事项作出说明；
- （四）查阅、复制与被调查事件有关的文件、资料，对可能被转移、销毁、隐匿或者篡改的文件、资料予以封存；
- （五）查封或者扣押涉嫌违法活动的场所、设施或者财物。

**第四十二条** 公安机关可以查询与被调查事件有关的单位和个人的银行账户，有关金融机构、金融监督管理机构应当予以配合。对涉嫌违法活动的银行账户资金，经设区的市级以上人民政府公安机关负责人批准，可以提请人民法院依法冻结；对涉嫌犯罪的银行账户资金，依照《中华人民共和国刑事诉讼法》的规定采取冻结措施。

**第四十三条** 国家安全、外交外事、财政、金融监督管理、海关、税务、外国专家等部门按照各自职责对境外非政府组织及其代表机构依法实施监督管理。

**第四十四条** 国务院反洗钱行政主管部门依法对境外非政府组织代表机构、中方合作单位以及接受境外非政府组织资金的中国境内单位和个人开立、使用银行账户过程中遵守反洗钱和反恐怖主义融资法律规定的情况进行监督管理。

## 第六章 法律责任

**第四十五条** 境外非政府组织代表机构、开展临时活动的境外非政府组织或者中方合作单位有下列情形之一的，由设区的市级以上人民政府公安机关给予警告或者责令限期停止活动；没收非法财物和违法所得；情节严重的，由登记管理机关吊销登记证书、取缔临时活动：

- （一）未按照规定办理变更登记、备案相关事项的；
- （二）未按照登记或者备案的名称、业务范围、活动地域开展活动的；
- （三）从事、资助营利性活动，进行募捐或者违反规定发展会员的；
- （四）违反规定取得、使用资金，未按照规定开立、使用银行账户或者进行会计核算的；
- （五）未按照规定报送年度活动计划、报送或者公开年度工作报告的；
- （六）拒不接受或者不按照规定接受监督检查的。

境外非政府组织代表机构、开展临时活动的境外非政府组织或者中方合作单位以提供虚假材料等非法手段，取得代表机构登记证书或者进行临时活动备案的，或者有伪造、变造、买卖、出租、出借登记证书、印章行为的，依照前款规定处罚。

**第四十六条** 有下列情形之一的，由设区的市级以上人民政府公安机关予以取缔或者责令停止违法行为；没收非法财物和违法所得；对直接责任人员给予警告，情节严重的，处十日以下拘留：

- （一）未经登记、备案，以境外非政府组织代表机构、境外非政府组织名义开展活动的；
- （二）被撤销登记、吊销登记证书或者注销登记后以境外非政府组织代表机构名义开展活动的；

（三）境外非政府组织临时活动期限届满或者临时活动被取缔后在中国境内开展活动的；

（四）境外非政府组织未登记代表机构、临时活动未备案，委托、资助中国境内单位和个人在中国境内开展活动的。

中国境内单位和个人明知境外非政府组织未登记代表机构、临时活动未备案，与其合作的，或者接受其委托、资助，代理或者变相代理其开展活动、进行项目活动资金收付的，依照前款规定处罚。

**第四十七条** 境外非政府组织、境外非政府组织代表机构有下列情形之一的，由登记管理机关吊销登记证书或者取缔临时活动；尚不构成犯罪的，由设区的市级以上人民政府公安机关对直接责任人员处十五日以下拘留：

（一）煽动抗拒法律、法规实施的；

（二）非法获取国家秘密的；

（三）造谣、诽谤或者发表、传播其他有害信息，危害国家安全或者损害国家利益的；

（四）从事或者资助政治活动，非法从事或者资助宗教活动的；

（五）有其他危害国家安全、损害国家利益或者社会公共利益情形的。

境外非政府组织、境外非政府组织代表机构有分裂国家、破坏国家统一、颠覆国家政权等犯罪行为的，由登记管理机关依照前款规定处罚，对直接责任人员依法追究刑事责任。

**第四十八条** 境外非政府组织、境外非政府组织代表机构违反本法规定被撤销登记、吊销登记证书或者临时活动被取缔的，自被撤销、吊销、取缔之日起五年内，不得在中国境内再设立代表机构或者开展临时活动。

未登记代表机构或者临时活动未备案开展活动的境外非政府组织，自活动被取缔之日起五年内，不得在中国境内再设立代表机构或者开展临时活动。

有本法第四十七条规定情形之一的境外非政府组织，国务院公安部门可以将其列入不受欢迎的名单，不得在中国境内再设立代表机构或者开展临时活动。

**第四十九条** 境外非政府组织代表机构被责令限期停止活动的，由登记管理机关封存其登记证书、印章和财务凭证。对被撤销登记、吊销登记证书的，由登记管理机关收缴其登记证书、印章并公告作废。

**第五十条** 境外人员违反本法规定的，有关机关可以依法限期出境、遣送出境或者驱逐出境。

**第五十一条** 公安机关、有关部门和业务主管单位及其工作人员在境外非政府组织监督管理工作中，不履行职责或者滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，依法追究法律责任。

**第五十二条** 违反本法规定，构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## **第七章 附则**

**第五十三条** 境外学校、医院、自然科学和工程技术的研究机构或者学术组织与境内学校、医院、自然科学和工程技术的研究机构或者学术组织开展交流合作，按照国家有关规定办理。

前款规定的境外学校、医院、机构和组织在中国境内的活动违反本法第五条规定的，依法追究法律责任。

**第五十四条** 本法自 2017 年 1 月 1 日起施行。

## 2.4 Elementi essenziali della legge

Nel corso della mia ricerca sulle ONG straniere operanti in Cina in relazione alla nuova legge del 2017, mi sono imbattuta in diversi autori, i quali hanno posto l'accento sul testo legislativo, fornendo una loro interpretazione riguardo gli elementi restrittivi nei confronti degli attori della società civile internazionale. La maggior parte della letteratura accademica che studia il terzo settore si è schierata dalla parte di chi considera la legge sulle ONG straniere il segno di una più ampia tendenza globale verso la riduzione e la chiusura dello spazio di azione delle organizzazioni sociali.<sup>144</sup>

Tuttavia, negli ultimi anni sono apparse alcune teorie, le quali affermano che «lo spazio dedicato alla società civile potrebbe trovarsi in una fase di cambiamento o di rinnovo piuttosto che in una situazione di mera chiusura».<sup>145</sup> Nonostante ci siano autori con una visione ottimistica per quanto concerne gli effetti della legge sul lungo termine,<sup>146</sup> tuttavia, appare evidente l'intenzione del governo di voler limitare il campo di azione delle ONG internazionali. Al quesito sul perché l'amministrazione di Xi Jinping abbia deciso di orientarsi lungo questa linea di "restrizione", cercheremo di fornire una risposta solamente dopo aver analizzato e affrontato la questione più importante, ovvero, in che modo la nuova legge ha ostacolato le attività delle ONG straniere in Cina.

Nei prossimi paragrafi, attraverso i commenti di diversi autori, esporrò l'analisi di alcuni articoli della legge di cui propongo una traduzione in nota o direttamente sul testo.

Gli elementi che verranno presi in considerazione sono i seguenti:

- Le ONG regolate dalla Legge
- Le attività che rientrano nel campo di azione della Legge
- Come ottenere la legittimità giuridica
- Le autorità preposte alla registrazione e alla supervisione
- Le sanzioni in caso di mancata osservanza della Legge
- Altre norme che regolano le ONG straniere

---

<sup>144</sup> Heike Holbig, Bertram Lang, *op. cit.*, p. 3.

<sup>145</sup> Toepfer Stefan, Zimmer Annette, Fröhlich Christian, Obuch Katharina, "The Changing Space for NGOs: Civil Society in Authoritarian and Hybrid Regimes", *Voluntas*, vol. 31, n. 4, 2020, p. 650.

<sup>146</sup> Shawn Shieh, esperto e attivo nella ricerca per lo sviluppo della società civile in Cina e in Asia, e Jessica Teets, il cui lavoro si concentra sul ruolo della società civile nei paesi con un regime autoritario.

### 2.4.1 Le ONG regolate dalla legge

Partiamo dal primo elemento della nostra analisi, esaminando quali ONG siano regolate dalla legge. L'Art. 2 enuncia quanto segue: «Questa legge si applica per le organizzazioni non governative straniere che conducono attività nel territorio cinese. Con il termine “organizzazione non governativa straniera” (*jìngwài fēizhèngfǔ zǔzhī* 境外非政府组织) la legge vuole indicare le organizzazioni sociali non profit e non governative (*fēiyínglì, fēizhèngfǔ de shèhuìzǔzhī* 非营利、非政府的社会组织), comprese le fondazioni (*jījīn huì* 基金会), le associazioni sociali (*shèhuì tuántǐ* 社会团体) e le *think tanks* (*zhìkù jīgòu* 智库机构)<sup>147</sup> legalmente istituite all'estero.»<sup>148</sup>

La definizione di ONG straniera ha suscitato diverse questioni su quali fossero le organizzazioni direttamente interessate dalla legge, e di seguito vedremo gli aspetti che sono stati definiti come i più ambigui.<sup>149</sup> Uno di questi riguarda tutte le organizzazioni senza scopo di lucro e non governative che sono legalmente stabilite all'estero ma che, comunque, non rientrano nell'elenco esposto dal secondo articolo. Infatti, la legge vorrebbe regolare tre tipi di organizzazioni sociali non governative e non profit, ovvero le fondazioni, le associazioni sociali e i *think tanks* istituiti legalmente all'estero. Di fronte a questo articolo è inevitabile chiedersi cosa accadrebbe a tutte quelle ONG straniere che rimarrebbero all'infuori del processo di attuazione della legge. Nel testo cinese troviamo un carattere, *deng* 等, che, situato alla fine di una enumerazione, indica la non esaustività dell'elenco e si può tradurre in italiano con il termine “eccetera”. Quindi, le altre organizzazioni non governative e no profit istituite all'estero e non citate direttamente nell'articolo, potrebbero essere disciplinate da questa legge; tuttavia, ciò dipende dal significato che si vuole attribuire alla particella grammaticale *deng* 等.

---

<sup>147</sup> Il termine *zhìkù* 智库 si riferisce a centri di ricerca o gruppi di riflessione sulle politiche pubbliche, composto da esperti e ricercatori di vari settori, il cui scopo principale è quello di fornire raccomandazioni politiche e consultazioni per i responsabili delle decisioni. Le *think tanks* sono il prodotto del moderno sistema decisionale e svolgono un ruolo importante nella vita sociale e nel sistema politico nazionale. Nel contesto dello sviluppo profondo della globalizzazione e della concorrenza sempre più agguerrita per il potere, le *think tanks* rappresentano il *soft power* di un Paese.

<[http://www.cdi.com.cn/uploadfiles/pdf/cdiex/cdiex\\_216.pdf](http://www.cdi.com.cn/uploadfiles/pdf/cdiex/cdiex_216.pdf)>

<sup>148</sup> Versione italiana dell'Art. 2 proposta dall'autrice.

<sup>149</sup> Xijin Jia, “Analysis on the Effect of China's Overseas NGO Law under the Differences in Legal Thinking”, *China nonprofit review*, vol. 9, n. 1, 2017, pp. 26-28.

Inoltre, ci si pone il problema su quali regolamenti dovrebbero seguire le ONG straniere escluse dalla legge.

In molti Paesi le fondazioni, le associazioni sociali e i *think tanks* non possiedono uno status legale definito e sono registrati come entità commerciali. Per questo motivo, non è chiaro come possano identificarsi nell'elenco proposto dalla legge, la quale risulta a questo punto molto vaga e poco chiara.

Il secondo punto che appare ambiguo nella spiegazione descritta dall'Art. 2 riguarda le organizzazioni che collaborano tra loro in un rapporto di vantaggio reciproco.<sup>150</sup> Queste ONG sono spesso Associazioni Sociali e dovrebbero essere quindi regolate dalla legge seguendo la definizione formulata nel secondo articolo. Ciononostante, l'Art. 3 della legge prevede che «le organizzazioni non governative straniere possono impegnarsi in attività a vantaggio dello sviluppo del benessere pubblico, in settori quali economia, istruzione, scienza, cultura, sanità, sport, protezione ambientale e in azioni volte ad alleviare la povertà e a prestare soccorso in caso di calamità naturali».<sup>151</sup> Dall'enunciato emerge che le attività reciprocamente vantaggiose, per esempio quelle organizzate dalle Associazioni Sociali, non sono riconosciute dalla legge perché non sono dichiaratamente impegnate per lo sviluppo del benessere pubblico. Un altro problema emerge dal momento che nel terzo articolo vengono definite le aree di interesse nella quale una ONG può operare e quindi non è chiaro se vengano vietate o meno tutte quelle attività che sono interessate al benessere pubblico ma sono coinvolte in altri ambiti, non citati nella legge.

Il terzo aspetto su cui si trovano delle ambiguità nel momento dell'applicazione della legge, consiste nell'enunciazione dell'ultimo articolo, nella quale si definisce che «gli istituti scolastici, gli ospedali, gli istituti di ricerca di scienze naturali e di tecnologia e ingegneria o le organizzazioni accademiche, di natura estera» impegnati nello scambio e nella cooperazione con le rispettive controparti cinesi «svolgono il loro lavoro in conformità ai relativi regolamenti dello Stato», e non sottostanno alla Legge sulle ONG straniere. Ma se queste particolari tipologie di ONG straniere dovessero cooperare con organizzazioni diverse dalle loro dirette controparti cinesi, sorgerebbe il problema riguardo a quale regolamento dovrebbero seguire. Infatti, alcuni studiosi hanno esposto

---

<sup>150</sup> Rientrano in questa categoria, ad esempio, le Camere di Commercio straniere.

<sup>151</sup> Versione italiana proposta dall'autrice dell'Art. 3 della legge.

i loro dubbi sull'ultimo articolo perché gli scambi e la cooperazione di cui tratta potrebbero includere anche alcuni programmi di ricerca tra le Università straniere e diversi enti cinesi che non sono necessariamente istituti scolastici.<sup>152</sup> Appare evidente che lo stesso Art. 2 necessita di una chiarificazione e che la legislazione non dovrebbe essere concepita solo per le fondazioni, le Associazioni Sociali e i *think tanks*.

---

<sup>152</sup> Franceschini Ivan, Nesossi Elisa, "The Foreign NGOs Management Law: A Compendium", *op. cit.*, p. 61.

## 2.4.2 Le attività che rientrano nel campo di azione della legge

Nelle pagine precedenti abbiamo enunciato l'Art. 3 che descrive gli ambiti di azione permessi dalla legge dove le ONG straniere possono operare.

Quando svolgono le loro attività in Cina, attenendosi alle leggi cinesi, tali organizzazioni «non devono costituire una minaccia per l'unità nazionale della Cina, la sicurezza nazionale e l'unità dei gruppi etnici del Paese, non devono nuocere gli interessi nazionali della Cina, gli interessi pubblici della società e i diritti legali dei cittadini, delle persone giuridiche e di altre organizzazioni. Le organizzazioni non governative straniere operanti in Cina non devono sovvenzionare od occuparsi di attività a scopo di lucro e di attività politiche; non devono condurre illegalmente o finanziare alcuna attività religiosa». <sup>153</sup> Gli articoli 3 e 5 della legge escludono quindi gli ambiti considerati politicamente sensibili come, ad esempio, le attività per la tutela dei diritti umani e dei lavoratori, in particolare i diritti civili e politici. L'Art. 5 appare molto vago e crea confusione perché, prima di tutto, il termine "attività politiche" non è definito in modo specifico. Infatti, le attività di numerose ONG straniere che operano negli ambiti citati nell' Art. 3<sup>154</sup> potrebbero essere definite in qualche modo come "attività politiche" e, di conseguenza, essere escluse dalla tutela della legge.

In secondo luogo, mentre risulta ragionevole presumere che una ONG straniera non dovrebbe violare gli interessi nazionali della Cina come l'unità e la sicurezza nazionale del Paese, ed anche l'unità dei gruppi etnici, è altresì importante capire il contesto in cui questi termini vengono espressi nella legge e il modo in cui potrebbero essere applicati con lo scopo di incriminare un'ampia gamma di attività sociali. Infatti, espressioni come "unità dei gruppi etnici" e "interessi pubblici della società" rimangono molto vaghi e potrebbero essere riconducibili a crimini ai danni dell'ordine pubblico e, per questo motivo, potrebbero essere usati per denunciare i cittadini considerati una potenziale minaccia alla stabilità sociale.

Dall'analisi della legge non appaiono ulteriori spiegazioni e approfondimenti riguardo le "attività" concesse alle organizzazioni straniere. La domanda che si pone lo

---

<sup>153</sup> Versione italiana dell'art. 5 proposta dall'autrice.

<sup>154</sup> Come, ad esempio, le ONG impegnate nella beneficenza o quelle che incoraggiano il servizio al volontariato.

studioso Jia Xijin è se i due articoli sopracitati potrebbero includere o meno anche le seguenti attività: «le attività d'informazione, come la comunicazione di newsletters da parte di associazioni internazionali; le attività commerciali, come quelle che acquistano forniture per i soccorsi in caso di calamità in Cina o quelle che ordinano i prodotti attraverso le piattaforme online cinesi da parte di organizzazioni umanitarie internazionali; le attività di meeting o le attività turistiche, come le organizzazioni degli studenti stranieri che visitano i luoghi più famosi della Cina; attività del personale delle ONG, come la visita di esperti delle società estere in Cina; attività di individui cinesi, come le visite di esperti cinesi alle organizzazioni accademiche estere o la partecipazione alla scrittura di un libro; attività online, come i siti web di ONG estere che offrono accesso ai *netizen* cinesi; attività preparatorie, come l'affidamento ad avvocati ed esperti locali per effettuare ricerche di mercato, cercare sedi e partner ed effettuare la preparazione in vista di una registrazione di un ufficio o di una attività temporanee.»<sup>155</sup>

---

<sup>155</sup> Xijin Jia, "Analysis on the Effect of China's Overseas NGO Law under the Differences in Legal Thinking", *op. cit.*, p. 28.

### 2.4.3 Come ottenere la legittimità giuridica

Secondo l'Art. 9 della legge,<sup>156</sup> le ONG straniere hanno due canali per poter ottenere la legittimità giuridica e operare in Cina, attraverso l'istituzione di un ufficio di rappresentanza (*dàibiǎo jīgòu* 代表机构) oppure tramite la presentazione della documentazione necessaria per la domanda di registrazione di una attività temporanea (*línshí huódòng* 临时活动). Le procedure per ottenere la registrazione di un ufficio di rappresentanza o di una attività temporanea vennero ulteriormente specificate nelle «Linee guida per la registrazione degli uffici di rappresentanza delle ONG straniere e per la presentazione della documentazione necessaria per la domanda di registrazione delle attività temporanee» (*jìngwài fēizhèngfǔzǔzhī dàibiǎo jīgòu dēngjì hé línshí huódòng bèi'àn bànrshì zhǐnán* 境外非政府组织代表机构登记和临时活动备案办事指南), emanate il 28 novembre 2016. Le linee guida e il secondo capitolo della legge descrivono il procedimento per l'approvazione della richiesta di registrazione da parte delle ONG straniere, il quale differisce a seconda della modalità con cui le organizzazioni possono operare in Cina. Gli articoli dal 10 al 15 fanno riferimento all'istituzione di un ufficio di rappresentanza dove si evince il "sistema della doppia registrazione", per cui un'organizzazione deve disporre di entrambe le approvazioni del dipartimento competente (la PSU) e dell'autorità responsabile per la registrazione. Invece, per quanto riguarda l'avvio di un'attività temporanea, gli articoli 16 e 17 spiegano il ruolo chiave dei "partner locali cinesi" (*zhōngfāng hézuò dānwèi* 中方合作单位), responsabili per la presentazione della domanda di registrazione previo esame e conseguente approvazione in accordo con le normative locali.

---

<sup>156</sup> Versione italiana dell'Art. 9 proposta dall'autrice:

«Le organizzazioni non governative straniere operanti in Cina, devono registrarsi e istituire un ufficio di rappresentanza secondo la legge; le organizzazioni straniere che non si registrano e non istituiscono un ufficio di rappresentanza e hanno bisogno di condurre attività temporanee, devono presentare la documentazione necessaria per la registrazione (*bèi'àn* 备案).

Le organizzazioni non governative straniere che non si registrano per istituire un ufficio di rappresentanza e non presentano la documentazione per la registrazione delle attività temporanee, hanno il divieto di condurre attività o di svolgerle segretamente sul territorio cinese, non possono affidare e finanziare o affidare e finanziare segretamente alcuna unità o individuo locale che conduca attività sul territorio cinese.»

Di seguito, cercheremo di analizzare i punti essenziali degli articoli menzionati, cominciando da quelli che regolano la costituzione di un ufficio di rappresentanza. L'Art. 10 elenca cinque condizioni per cui un'organizzazione non governativa straniera possa fare domanda per registrarsi e istituire un ufficio di rappresentanza sul territorio cinese:

- 1) Essere legalmente stabilita all'estero;
- 2) Essere capace di assumersi la responsabilità civile in modo indipendente;
- 3) Gli obiettivi e gli ambiti delle attività stipulati nel regolamento devono contribuire allo sviluppo del benessere pubblico;
- 4) Aver portato avanti attività significative all'estero per almeno due anni;
- 5) Altre condizioni previste dalle leggi e dai regolamenti amministrativi.

Il terzo requisito risulta molto vago e non chiarisce quali siano gli standard per cui un'attività possa definirsi «favorevole allo sviluppo del benessere pubblico». Per esempio, non sappiamo se le organizzazioni a scopo mutualistico,<sup>157</sup> come le Società Cooperative, rientrino in questa categoria.

Inoltre, il punto numero quattro esclude facilmente molte organizzazioni che esistono da meno di due anni e che, per poter operare, sono costrette ad avviare un'attività temporanea. Anche l'ultima condizione non è chiara poiché non definisce quali siano le altre leggi e regolamenti da dover seguire.

Come viene descritto dall'Art. 11, un'organizzazione non governativa straniera in linea con i suddetti criteri, per poter fare domanda e istituire un ufficio di rappresentanza, deve ottenere l'approvazione da parte di un'Unità di Supervisione Professionale (*yèwù zhǔguǎn dānwèi* 业务主管单位, in inglese *Professional Supervisory Unit* PSU) di cui trova un elenco pubblicato dal «ministero di Pubblica Sicurezza e dagli organi di sicurezza pubblica (*gōng'ān jīguān* 公安机关) a livello dei governi provinciali in collaborazione con i dipartimenti competenti.» Quindi le ONG straniere scelgono una PSU da una lista che chiaramente limita la loro capacità decisionale e introduce un ulteriore livello di supervisione e controllo che restringe il loro campo di azione.

Entro trenta giorni dall'approvazione da parte del PSU «possono fare domanda presso gli organi di gestione delle procedure di registrazione per registrarsi e costituire

---

<sup>157</sup> Lo scopo mutualistico è diverso dallo scopo di lucro, in quanto non consiste nel conseguire un utile, ma un beneficio genericamente inteso.

un ufficio di rappresentanza sul territorio. Per fare domanda di registrazione, bisogna presentare agli organi competenti la seguente documentazione:

- 1) Modulo di domanda;
- 2) Documenti certificati e materiali che soddisfano i requisiti dell'Art. 10 di questa legge;
- 3) Documento di identità, curriculum vitae e materiali o dichiarazione che attesti la mancanza di precedenti penali da parte del principale rappresentante dell'ufficio di rappresentanza proposto;
- 4) Documento che dichiari l'indirizzo della sede dell'ufficio di rappresentanza proposto;
- 5) Documento che dichiari la provenienza dei fondi;
- 6) Documento di approvazione da parte dell'unità di supervisione professionale;
- 7) Altri documenti e materiali richiesti dalle leggi e dai regolamenti amministrativi.»<sup>158</sup>

L'organo competente decide se approvare o meno la richiesta di registrazione entro sessanta giorni dalla ricezione della domanda.

Secondo quanto affermato nell'Art. 13, in caso di approvazione della richiesta di registrazione, l'organo competente provvede a rilasciare un certificato di registrazione e ad annunciarlo pubblicamente. Questo certificato permette agli uffici di rappresentanza delle ONG di registrarsi per le tasse, ottenere un sigillo ufficiale ed aprire un conto corrente presso una banca cinese.

Tuttavia, nella legge non troviamo nulla riguardo sia quanto accadrebbe nel caso in cui una ONG straniera non trovasse una PSU disposta a farle da garante, sia qualora non fosse approvata la domanda presso gli organi di sicurezza pubblica a livello dei governi provinciali. Inoltre, la legge non definisce nulla circa il diritto di appellarsi di fronte al rifiuto della domanda di registrazione.<sup>159</sup>

Per quanto riguarda la procedura per avviare un'attività temporanea, bisogna seguire quanto indicato dagli articoli 16 e 17. L'Art. 16 elenca i partner locali cinesi con la quale un'ONG straniera deve collaborare per poter avviare un'attività temporanea sul

---

<sup>158</sup> Art. 12 della legge. Versione in italiano proposta dall'autrice.

<sup>159</sup> Franceschini Ivan, Nesossi Elisa, "The Foreign NGOs Management Law: A Compendium", *op. cit.*, p.63.

territorio cinese. Questi comprendono gli organi statali cinesi (*Zhōngguó de guójiā jīguān* 中国的国家机关), le organizzazioni del Popolo (*rénmín tuántǐ* 人民团体), le istituzioni pubbliche (*shìyè dānwèi* 事业单位) e le organizzazioni sociali (*shèhuì zǔzhī* 社会组织), i quali, secondo l'Art. 17, «devono occuparsi delle procedure di esame e approvazione in accordo con le normative nazionali, e devono presentare la documentazione necessaria per la domanda di registrazione presso gli organi di gestione per la registrazione a livello locale entro quindici giorni prima dell'avvio dell'attività temporanea».<sup>160</sup>

L'articolo prosegue elencando la documentazione richiesta per presentare la domanda<sup>161</sup> e dichiara inoltre che «in situazioni di emergenza, come nei soccorsi in caso di calamità, le tempistiche di presentazione della domanda di registrazione non saranno vincolate dalle disposizioni stipulate negli articoli precedenti».<sup>162</sup>

Le attività temporanee non possono superare la durata di un anno. Ad ogni modo, in caso ci sia una «reale necessità di prolungare il periodo, bisogna presentare di nuovo la domanda di registrazione».<sup>163</sup> I parametri per poter valutare tale necessità non vengono specificati, lasciando il giudizio di valutazione alle autorità competenti.

Come abbiamo già potuto analizzare nei paragrafi precedenti, l'avvio di un'attività temporanea non necessita la ricerca di una PSU e la conseguente approvazione delle autorità di pubblica sicurezza. Infatti, la legge stabilisce solo che le procedure di approvazione vengano eseguite «in accordo con le normative nazionali».<sup>164</sup> Ma quali

---

<sup>160</sup> Art. 17 della legge.

<sup>161</sup> Documentazione necessaria per presentare la domanda di registrazione:

- 1) Documenti certificati e materiali che attestino l'istituzione legale della ONG straniera;
- 2) Accordo scritto tra l'ONG straniera e il partner locale;
- 3) Documenti riguardo la denominazione, gli obiettivi, le aree e la durata delle attività temporanee;
- 4) Documenti che certifichino i costi dei progetti e la provenienza dei fondi; il conto corrente bancario del partner locale;
- 5) Documento di approvazione ottenuto dal partner locale;
- 6) Altri documenti e materiali richiesti dalle leggi e dai regolamenti amministrativi.

<sup>162</sup> Art. 17 della legge. Le tempistiche di presentazione della domanda di registrazione sono state effettivamente ridotte quando si è presentata la situazione di emergenza causata dalla pandemia di COVID-19.

<sup>163</sup> Art. 17 della legge.

<sup>164</sup> Art. 16 della legge.

sono queste normative? Quali sono le autorità responsabili per la formulazione di questi «regolamenti nazionali» sopracitati?

Un altro quesito emerge se si considera l'importanza che hanno i partner locali cinesi nell'ottenimento della legittimazione per l'avvio delle attività temporanee, in quanto è proprio attraverso di loro che le ONG straniere possono presentare la richiesta presso i dipartimenti che gestiscono le procedure di registrazione a livello locale. Infatti, le quattro tipologie di partner cinesi autorizzate dalla legge, ovvero gli organi statali cinesi, le organizzazioni del Popolo, le istituzioni pubbliche e le organizzazioni sociali, sono tutte gestite ai vari livelli amministrativi.<sup>165</sup> Tuttavia, le autorità competenti, in conformità alla legge, includono solo il ministero di Pubblica Sicurezza e gli organi preposti a livello dei governi locali. La domanda che ci si pone a questo punto riguarda la provenienza e quindi il potere dei partner locali: l'approvazione ottenuta da un partner cinese a livello di prefettura potrebbe essere considerata valida? Se la legittimità dell'approvazione fosse limitata alle autorità nazionali e provinciali, i partner cinesi a livello inferiore, come ad esempio quelli delle contee o dei distretti, sarebbero considerati idonei per richiedere il permesso per avviare un'attività temporanea?<sup>166</sup> Purtroppo, non esiste una risposta precisa a questi quesiti sollevati da molti studiosi, i quali hanno giudicato alcuni punti della legge indefiniti e vaghi, evidenziando il conseguente problema della valutazione e interpretazione del testo che rimane a totale discrezione delle autorità.

---

<sup>165</sup> In Cina lo Stato è diviso in ventidue province, quattro municipalità sotto il controllo centrale, cinque regioni autonome e due regioni amministrative speciali. Le province ordinarie (*shěng* 省) e le regioni autonome sono suddivise in prefetture (*dìqū* 地区), a loro volta composte da contee (*xiàn* 县) e distretti (*shìxiáqū* 市辖区). Il livello inferiore dell'organizzazione dello Stato è quello dei comuni (*xiāng* 乡).

<sup>166</sup> Xijin Jia, "Analysis on the Effect of China's Overseas NGO Law under the Differences in Legal Thinking", *op. cit.*, p. 30.

#### 2.4.4 Le autorità preposte alla registrazione, alla supervisione e all'applicazione della legge

Gli articoli 6 e 7 del primo capitolo della Legge, «Disposizioni generali (*zǒngzé* 总则)», definiscono quali siano gli organi preposti per la registrazione e la supervisione delle ONG straniere.

Abbiamo già spiegato nei paragrafi precedenti che il trasferimento della responsabilità di gestione delle organizzazioni non governative straniere dal ministero degli Affari Civili al ministero di Pubblica Sicurezza sia stato fin da subito uno degli aspetti più criticati della nuova legislazione. Il ministero di Pubblica Sicurezza (MPS) e gli organi di pubblica sicurezza a livello dei governi provinciali (conosciuti con l'acronimo PSBs da *Public Security Bureaus*), secondo quanto afferma l'Art. 6, «rappresentano gli organi di gestione per la procedura di registrazione delle ONG straniere che operano in territorio cinese». Sempre lo stesso articolo indica che «i dipartimenti competenti e le unità del Consiglio di Stato e dei governi a livello provinciale rappresentano le relative Unità Professionali di Supervisione delle ONG straniere operanti in Cina».<sup>167</sup> I PSBs e i relativi dipartimenti governativi a livello delle contee o a quelli superiori «eseguono la supervisione e il controllo e offrono servizi alle ONG straniere che svolgono attività in Cina, secondo la legge e nei limiti imposti dai loro rispettivi obblighi».<sup>168</sup>

Oltre agli articoli presenti nella prima sezione della legge, il capitolo quinto, intitolato «Supervisione e controllo (*jiāndū guǎnlǐ* 监督管理)», viene interamente dedicato alle autorità che regolano le attività delle organizzazioni non governative straniere. Dall'analisi di questi articoli, compresi quelli del primo capitolo, si possono individuare quattro categorie di organi statali coinvolti in questa legge.

Le prime autorità che vengono citate sono quelle responsabili della registrazione, ovvero il ministero di Pubblica Sicurezza e gli organi di pubblica sicurezza a livello dei governi provinciali. Gli articoli 41 e 42 elencano i ruoli ricoperti dal MPS e dai PSBs, i quali sono incaricati della «registrazione e dell'ispezione annuale (*niándù jiǎnchá*) degli uffici di rappresentanza delle ONG straniere; sono responsabili della presentazione della documentazione necessaria (*bèi'àn* 备案) per svolgere attività temporanee da parte

---

<sup>167</sup> Traduzione proposta dall'autrice dell'Art. 6 della legge.

<sup>168</sup> Art. 7 della legge.

delle ONG straniere; sono responsabili di svolgere le indagini e prendere provvedimenti in caso di comportamenti illeciti (*wéifǎ xíngwéi* 违法行为) da parte delle ONG straniere e dei loro uffici di rappresentanza». <sup>169</sup> Questi stessi organi, qualora dovessero riscontrare sospette violazioni delle disposizioni della legge, possono adottare le seguenti misure:

- 1) Convocare un colloquio con il capo rappresentante e altri responsabili dell'ufficio di rappresentanza dell'ONG straniera;
- 2) Accedere nelle sedi delle ONG straniere in Cina e nei luoghi dove operano per effettuare ispezioni in loco;
- 3) Interrogare le organizzazioni e gli individui legati all'indagine e chiedere spiegazioni riguardo al caso su cui si sta indagando;
- 4) Consultare e copiare i documenti e i materiali relativi al caso oggetto di indagine e sequestrare i documenti e i materiali che possono essere stati trasferiti, distrutti, occultati o manomessi;
- 5) Mettere sotto sequestro o requisire luoghi, attrezzature o beni legati ad attività sospettate di violare la legge.

Secondo l'Art. 42, gli organi di pubblica sicurezza «possono ottenere informazioni sul conto corrente bancario delle organizzazioni e degli individui legati all'indagine, cooperando con i relativi istituti finanziari e gli organi di supervisione e controllo finanziario». I capitali dei conti correnti sospettati di attività illegali possono essere sottoposti al tribunale del popolo per essere congelati, in accordo con la legge e previa approvazione del responsabile dell'organo governativo di pubblica sicurezza a livello di città divisa in distretti o a livello superiore (*shèqū de shì jí yǐshàng rénmín zhèngfǔ gōng'ān jīguān* 设区的市级以上人民政府公安机关). Quest'ultimo organo governativo rappresenta un'altra tipologia di autorità che rientra tra quelle preposte all'applicazione della legge e viene citato soprattutto nel capitolo sesto, che riguarda le «Responsabilità legali (*fǎlù zérèn* 法律责任)». Siccome questo capitolo illustra le varie sanzioni in caso di mancata adempimento della legge, le relative funzioni dell'organo governativo di pubblica sicurezza a livello di città divisa in distretti o a livello superiore verranno analizzate nel paragrafo successivo.

---

<sup>169</sup> Art. 41 della legge.

Gli articoli sopracitati, nel definire le azioni concesse alle autorità di pubblica sicurezza, risultano da una parte molto specifici e puntuali nel caso in cui queste sospettassero di attività illegali da parte delle ONG straniere, mentre, dall'altra parte, non pongono dei limiti al potere degli organi incaricati e non specificano quali possano essere questi cosiddetti "comportamenti illeciti" su cui essi devono indagare e prendere provvedimenti. Infatti, sulla base di un sospetto, le autorità di pubblica sicurezza possono avere accesso alle sedi delle ONG straniere e mettere sotto sequestro le loro attrezzature, i loro beni e i luoghi dove svolgono le attività, a loro discrezione e senza avere particolari restrizioni imposte dalla legge.

La terza categoria riguarda i dipartimenti competenti e le unità del Consiglio di Stato e quelli a livello provinciale, ovvero le Unità Professionali di Supervisione (PSU). Come abbiamo più volte sottolineato nel corso di questo elaborato, le ONG straniere devono ottenere l'approvazione del PSU prima di istituire un ufficio di rappresentanza in Cina. I dipartimenti competenti (le unità professionali di supervisione) «sono responsabili di fornire consulenza alle ONG straniere riguardo all'istituzione di un ufficio di rappresentanza, alle modifiche dello status di registrazione e riguardo al rapporto annuale delle loro attività; sono responsabili di guidare e supervisionare le attività che svolgono le ONG straniere e i loro uffici di rappresentanza, in conformità con la legge; sono responsabili di fornire assistenza al ministero di Pubblica Sicurezza e ai dipartimenti competenti quando svolgono le indagini e prendono i rispettivi provvedimenti in caso di comportamenti illeciti da parte delle ONG straniere e dei loro uffici di rappresentanza».<sup>170</sup>

L'ultima categoria, come cita l'Art. 43, è rappresentata dai dipartimenti governativi responsabili della sicurezza nazionale, degli affari esteri, della finanza, della supervisione e controllo finanziario, dei costumi, della tassazione, degli esperti stranieri e dagli altri rispettivi dipartimenti che hanno il compito di supervisionare e gestire le organizzazioni e gli uffici di rappresentanza. Tra questi organi complementari rientra il dipartimento amministrativo del Consiglio di Stato di antiriciclaggio (*guówùyuan fǎnxǐqián xíngzhèng zhǔguǎn bùmén* 国务院反洗钱行政主管部门) che si occupa di «supervisionare e controllare gli uffici di rappresentanza delle ONG straniere, i partner

---

<sup>170</sup> Traduzione dell'Art. 40 della legge proposta dall'autrice.

cinesi e gli individui e le organizzazioni all'interno della Cina che accettano fondi dalle ONG straniere affinché rispettino le leggi e i regolamenti in materia di antiriciclaggio e contro il finanziamento del terrorismo, durante il processo di apertura e utilizzo dei conti correnti bancari». <sup>171</sup>

---

<sup>171</sup> Art. 44 della legge.

#### 2.4.5 Le sanzioni in caso di mancata osservanza della legge

Il sesto capitolo della legge inizia con l'Art. 45: «nel caso in cui gli uffici di rappresentanza delle ONG straniere e le ONG straniere che svolgono attività temporanee o i partner cinesi si trovino in una delle seguenti condizioni, attraverso l'organo governativo di pubblica sicurezza a livello di città divisa in distretti o a livello superiore, viene emesso un avvertimento disciplinare oppure ordinato di cessare le attività entro un certo termine, vengono confiscati i beni illeciti e ciò che è stato ottenuto illegalmente; in gravi circostanze, attraverso gli organi di gestione delle procedure di registrazione, vengono revocati i certificati di registrazione e proibite le attività temporanee. Le condizioni sono le seguenti:

- 1) Le modifiche riguardo la registrazione e alla presentazione della documentazione necessaria non sono state condotte in conformità ai regolamenti;
- 2) Le attività non sono condotte in conformità al nome, agli ambiti e alle aree di azione stabiliti nella registrazione o alla presentazione della domanda;
- 3) In caso siano coinvolte o finanzino attività a scopo di lucro, richiedano donazioni (*jìnxíng mùjuān* 进行募捐) o sviluppino personale contro i regolamenti;
- 4) In caso ottengano o utilizzino fondi in violazione dei regolamenti; non aprano o utilizzino conti correnti o non conducano la contabilità in conformità con i regolamenti;
- 5) In caso non vengano presentati i piani di attività annuali o non sia presentato e reso pubblico il rapporto sul lavoro annuale come richiesto dalla legge;
- 6) In caso non siano d'accordo o non accettino un'ispezione in accordo con i regolamenti;

Gli uffici di rappresentanza delle ONG straniere, le ONG straniere che svolgono attività temporanee o i partner cinesi che, usando mezzi illegali come la presentazione di falso materiale, ottengano il certificato di registrazione degli uffici di rappresentanza o il permesso per avviare le attività temporanee, oppure laddove si presentino comportamenti di falsificazione, alterazione, compravendita, affitto o prestito di

certificati di registrazione o sigilli, verranno sanzionati secondo le precedenti disposizioni di questo articolo».<sup>172</sup>

Nel caso in cui una ONG straniera violasse i provvedimenti della legge oppure la propria registrazione venisse revocata, sospesa o venissero vietate le attività temporanee, esse «non potranno istituire nuovamente un ufficio di rappresentanza o avviare attività temporanee prima di un periodo di cinque anni dalla data in cui la registrazione viene revocata, sospesa o le attività vengono vietate».<sup>173</sup>

L'Art. 46 spiega che «se si verificassero le seguenti condizioni, da parte degli organi governativi di pubblica sicurezza a livello di città divisa in distretti o a livello superiore viene posto il divieto e ordinata la sospensione di comportamenti illeciti; si confiscano le proprietà e i guadagni illeciti; viene emesso un avvertimento ai diretti responsabili in carica e, in circostanze gravi, vengono detenuti fino a dieci giorni. Le condizioni sono le seguenti:

- 1) Si svolgono attività in nome di una ONG straniera o di un ufficio di rappresentanza senza essere registrati o aver presentato la documentazione necessaria per la domanda di registrazione;
- 2) Si svolgono attività in nome di un ufficio di rappresentanza di una ONG straniera dopo che la registrazione sia stata revocata, il certificato sia stato sospeso o sia stata cancellata la registrazione;
- 3) Si svolgono attività sul territorio cinese dopo che il periodo per svolgere attività temporanee da parte di una ONG straniera sia scaduto o che le attività temporanee siano state dichiarate illegali;
- 4) Una ONG straniera senza un ufficio di rappresentanza registrato o che non abbia presentato la documentazione per la registrazione di un'attività temporanea delega o finanzia individui e organizzazioni in Cina per condurre attività sul territorio cinese».<sup>174</sup>

Gli stessi provvedimenti saranno applicati alle organizzazioni e agli individui cinesi che, nonostante siano consapevoli della mancata registrazione di un ufficio di rappresentanza o di un'attività temporanea di una di queste organizzazioni, cooperino

---

<sup>172</sup> Art. 45 della legge. Traduzione proposta dall'autrice.

<sup>173</sup> Art. 48 della legge.

<sup>174</sup> Art. 46 della legge.

con esse o accettino le loro commissioni e i loro finanziamenti, o che agiscano come agenti o agenti sotto copertura per condurre attività o accettino e utilizzino fondi per i loro progetti.<sup>175</sup>

Secondo quanto citato nell'Art. 47, sono previste sanzioni ancora più gravi per quelle ONG straniere e per gli uffici di rappresentanza di una di queste che:

- 1) Incitano ad opporsi all'applicazione della legge e dei regolamenti;
- 2) Ottengono segreti di Stato illegalmente;
- 3) Diffondono, diffamano oppure pubblicano o divulgano informazioni nocive che mettono in pericolo la sicurezza nazionale o danneggiano gli interessi nazionali;
- 4) Sono coinvolti o finanziano attività politiche o si impegnano illegalmente e finanziano attività religiose;
- 5) Altre situazioni che mettono in pericolo la sicurezza nazionale o danneggiano gli interessi nazionali e gli interessi pubblici della società.

In queste situazioni, il certificato di registrazione verrebbe sospeso o le attività temporanee verrebbero interrotte da parte dell'organo di gestione delle procedure di registrazione. Laddove le violazioni non costituissero reato, gli organi governativi di pubblica sicurezza a livello di città divisa in distretti o a livello superiore possono detenere i diretti responsabili in carica fino a quindici giorni. Nel caso in cui le ONG straniere fossero coinvolte in azioni criminali come nel tentativo di dividere il Paese, indebolire l'unità nazionale o sovvertire il potere statale, sarebbero punite dagli organi di gestione delle procedure di registrazione secondo le disposizioni dei paragrafi precedenti e verrebbe svolta un'indagine sulla responsabilità penale dei diretti responsabili. Le ONG che si trovassero nelle condizioni sopracitate non possono più istituire un ufficio di rappresentanza o avviare nuovamente un'attività temporanea e il Ministero di Pubblica Sicurezza del Consiglio di Stato potrebbe includerle in una lista delle organizzazioni indesiderate.<sup>176</sup>

L'Art. 50 afferma che se gli stranieri violassero i regolamenti della legge, gli organi competenti potrebbero ordinare loro di lasciare il Paese entro un determinato periodo di tempo e potrebbero farli deportare o espellere dal Paese.

---

<sup>175</sup> Art. 46 della legge.

<sup>176</sup> Art. 48 della Legge.

Questo capitolo sulle responsabilità legali, presenta alcune disposizioni troppo vaghe che possono essere usate per giustificare azioni arbitrarie da parte delle autorità di pubblica sicurezza, le quali, in nome della sicurezza nazionale, si assumono il compito di garantire l'ordine e la stabilità sociale. Tuttavia, come ad esempio viene descritto nel terzo punto dell'Art. 47, la "divulgazione di informazioni nocive" potrebbe essere connessa a qualunque rapporto annuale che venga considerato critico da parte delle autorità competenti.

Un'altra questione riguarda il provvedimento relativo all'utilizzo della detenzione amministrativa per il personale responsabile dell'ONG straniera per una durata che arriva fino a ben quindici giorni. Inoltre, l'Art. 47 prevede gravi sanzioni descrivendo le violazioni che hanno un chiaro riferimento politico piuttosto che giuridico.

Come abbiamo visto, le attività delle ONG straniere non possono minacciare la sicurezza e l'unità nazionale della Cina e non possono danneggiare gli interessi pubblici della società. Tuttavia, la valutazione del possibile pericolo causato dall'operato di un'organizzazione rimane a discrezione dell'autorità di pubblica sicurezza e degli organi di registrazione.

#### 2.4.6 Altre norme che regolano le ONG straniere

Nell'analisi sulle differenze tra la seconda e la terza bozza di legge, abbiamo citato l'Art. 21, che descrive le modalità con cui le organizzazioni che stiamo esaminando possono ottenere i fondi per svolgere le loro attività e dove viene esplicitamente vietata la richiesta di donazioni all'interno del territorio cinese. Questi fondi, impiegati «in conformità con gli ambiti e le aree di operazione registrati dagli uffici di rappresentanza»,<sup>177</sup> devono essere impiegati attraverso il conto corrente bancario degli uffici di rappresentanza registrato presso gli organi competenti o, nel caso di un'attività temporanea, presso il conto corrente dei partner cinesi.<sup>178</sup> Viene vietata ogni altra forma per ricevere od effettuare pagamenti al di fuori del conto corrente specificato nell'Art. 22. Nonostante appaia evidente che questi articoli rappresentino la volontà da parte dello Stato di controllare le transazioni illegali e i movimenti finanziari provenienti dall'estero, essi nascondono alcune contraddizioni. Innanzitutto, l'Art. 21 nega la possibilità di effettuare raccolta fondi su territorio cinese, ma non definisce quali possano essere considerate attività per la richiesta di donazioni, escludendo così una porzione enorme di fondi provenienti dalla Cina. L'articolo non si riferisce alle sovvenzioni ottenute dai benefattori, ovvero ai fondi ricevuti senza la sollecitazione da parte delle ONG straniere. Tuttavia, come abbiamo potuto constatare nei capitoli precedenti, ancora prima dell'entrata in vigore della legge esistevano diverse ragioni per cui risultava problematico che un'organizzazione o un individuo potesse deliberatamente finanziare una ONG straniera. Purtroppo, la nuova legge non ha spinto in questa direzione, anzi, ha reso particolarmente difficile la donazione da parte dei cittadini. Inoltre, il terzo punto dell'articolo include tra i fondi permessi dalla legge quelli «ottenuti legalmente in territorio cinese», e quindi, non specificando quali siano questi fondi, sono aumentate le occasioni per poter sospettare di un'organizzazione e per poterla accusare di ottenere sovvenzioni in modo illegale.

Oltre alla modalità di raccolta fondi, gli articoli presenti nel terzo capitolo della legge «Norme che regolano le attività (*huódòng guīfàn* 活动规范)» trattano anche del

---

<sup>177</sup> Art. 23 della legge.

<sup>178</sup> Art. 22 della legge.

tema della contabilità. Secondo l'Art. 24, «gli uffici di rappresentanza delle ONG straniere devono seguire il sistema di contabilità unificato cinese e assumere contabili con qualifiche in materia di contabilità della Cina per condurre operazioni di contabilità secondo la legge. Il bilancio contabile finanziario viene verificato da una società di contabilità in Cina».<sup>179</sup> Se, da una parte, la richiesta di condurre il lavoro di contabilità attraverso il sistema di contabilità unificato cinese potrebbe avvantaggiare il processo per i finanziatori internazionali, dall'altra parte potrebbe risultare un ostacolo, imponendo degli oneri operativi da parte delle ONG straniere nel momento in cui i due sistemi di contabilità, cinese ed estera, risultassero completamente differenti.

Un'altra questione spinosa riguarda il sistema di registrazione, di dichiarazione e le procedure di pagamento delle tasse da parte degli uffici di rappresentanza delle ONG straniere. Secondo l'Art. 26, questo problema dev'essere trattato in conformità alla legge. Si evince come non venga specificato il regime di tassazione da dover rispettare e, nel capitolo riguardante le «Misure di agevolazione (*biànlì cuòshī* 便利措施)», l'Art. 36 risulta altrettanto vago affermando: «gli uffici di rappresentanza delle ONG straniere possono beneficiare di incentivi fiscali e altri interventi statali», tuttavia non vengono specificate le agevolazioni.

Sia per quanto riguarda la contabilità che il sistema di tassazione, non viene fatto alcun riferimento alle ONG straniere che conducono attività temporanee.

Gli uffici di rappresentanza delle ONG straniere che assumono personale all'interno del territorio cinese, secondo quanto citato nell'Art. 27, «devono rispettare le leggi e i regolamenti amministrativi e devono riportare e registrare le informazioni riguardanti il personale impiegato presso l'unità professionale di supervisione e l'organo di gestione delle procedure di registrazione». Un importante limite viene posto dall'Art. 28, il quale afferma che «gli uffici di rappresentanza delle ONG straniere e le ONG straniere che svolgono attività temporanee non possono assumere nuovi membri in Cina, a meno che ciò non sia permesso diversamente da un regolamento del Consiglio di Stato». Questo significa che per le ONG straniere è illegale assumere direttamente nuovi membri in Cina.

---

<sup>179</sup> Art. 24 della legge.

Il terzo capitolo prevede anche che gli uffici di rappresentanza definiscano un capo rappresentante con la possibilità di assumere fino a tre rappresentanti.<sup>180</sup> Questi, come anche gli impiegati stranieri, in conformità alla legge, basandosi sul certificato di registrazione e sui documenti che attestano il loro status di rappresentanti, possono gestire le formalità a livello lavorativo come le procedure per l'impiego.<sup>181</sup> L'Art. 29 elenca le condizioni per cui un individuo non può ricoprire l'incarico di rappresentante o di rappresentante responsabile e conclude ponendo tra esse «altre situazioni previste dalle leggi e dai regolamenti amministrativi». Quest'ultimo punto potrebbe essere interpretato secondo il volere delle autorità di pubblica sicurezza per escludere chiunque venga considerato inadeguato, in conformità a delle normative non chiaramente definite. Inoltre, gli articoli che trattano il tema del personale assunto da un'organizzazione non governativa straniera, non fanno alcun riferimento all'assunzione di volontari.

Per quanto riguarda la presentazione del piano annuale delle attività, la legge dichiara che «gli uffici di rappresentanza delle ONG straniere, entro il trentuno dicembre di ogni anno, devono sottoporre presso l'unità professionale di supervisione un piano delle attività per l'anno successivo che comprenda i progetti da svolgere e i fondi da utilizzare; una volta ottenuta l'approvazione, entro dieci giorni dovranno presentare il piano per registrarlo presso l'organo di gestione delle procedure di registrazione. Qualora ci sia la necessità di modificare il piano delle attività, a causa di circostanze particolari, bisogna presentare la documentazione necessaria alla registrazione in tempo presso gli organi di gestione delle procedure di registrazione».<sup>182</sup> L'Art. 31 fa riferimento, invece, al rapporto annuale di fine anno, che deve essere presentato dagli uffici di rappresentanza delle ONG straniere entro il trentuno gennaio presso l'unità

---

<sup>180</sup> L'Art. 29 della legge afferma inoltre che:

«Le persone che si trovano in una delle seguenti condizioni non possono assumere il ruolo di capo rappresentante e di rappresentante:

- 1) Capacità di agire (*mínshì xíngwéi nénglì* 民事行为能力) nulla o limitata;
- 2) Possedere dei precedenti penali;
- 3) Essere stato il capo rappresentante o il rappresentante di un ufficio di rappresentanza la cui registrazione sia stata annullata o il certificato di registrazione sia sta revocato, in accordo con la legge, e non sono trascorsi cinque anni dalla data della revoca;
- 4) Altre condizioni previste dalle leggi e dai regolamenti amministrativi.»

<sup>181</sup> Art. 38.

<sup>182</sup> Art. 19.

professionale di supervisione; dopo aver ricevuto il riscontro del PSU, il rapporto dev'essere presentato presso l'organo di gestione delle procedure di registrazione entro il trentuno marzo per ricevere l'ispezione annuale. Questo rapporto deve includere il bilancio di contabilità finanziaria sottoposto a revisione e una relazione sulla situazione delle attività svolte e sulle modifiche del personale e delle strutture organizzative. Inoltre, il bilancio annuale deve essere reso pubblico sul sito web unificato dell'organo di gestione delle procedure di registrazione.

Questi ultimi articoli si interessano delle norme relative al piano annuale e al report di fine anno di un ufficio di rappresentanza. L'Art. 30, invece, tratta del report relativo alle attività e all'utilizzo dei fondi che le ONG straniere e i partner cinesi devono presentare agli organi di gestione delle procedure di registrazione entro trenta giorni dalla conclusione delle attività temporanee.

Merita particolare attenzione l'ultimo articolo del terzo capitolo dato che rappresenta una delle norme più vincolanti dell'intera legge. Secondo l'Art. 32 «nessuna organizzazione o singolo individuo in territorio cinese può ricevere un incarico o un finanziamento da un ufficio di rappresentanza di una ONG non registrato o da una ONG straniera che non ha presentato la documentazione necessaria per avviare un'attività temporanea; non possono fungere da agenti o da agenti sotto copertura di una ONG straniera che opera in Cina».<sup>183</sup> Questa restrizione, oltre che limitare le attività delle ONG straniere sul territorio, ha un impatto anche su tutte quelle unità e gli individui che fino al momento prima dell'entrata in vigore della legge ricevevano i sovvenzionamenti dalle ONG straniere non regolarmente iscritte presso il ministero degli Affari Civili e che ora non possono più beneficiare del supporto internazionale. L'ultima parte dell'articolo afferma l'impossibilità per unità o individui di rappresentare sia apertamente che segretamente (*biànxàng* 变相) una ONG straniera. In altre parole, possono diventare partner cinesi solo organizzazioni regolarmente registrate come organizzazioni sociali o come organizzazioni di beneficenza. La nuova legge, limitando e regolando in questo modo le attività delle ONG straniere,<sup>184</sup> si ripercuote anche sulla maggior parte delle

---

<sup>183</sup> Proposta di traduzione dell'autrice dell'Art. 32.

<sup>184</sup> la stessa restrizione che viene imposta alle unità e agli individui cinesi nell'Art. 32 viene fissata per le ONG straniere in modo parallelo nell'Art. 9 della stessa legge, di cui l'autrice ha proposto una traduzione nella nota presente al paragrafo *Come ottenere la legittimità giuridica*.

organizzazioni di base, le quali non sono più in grado di ricevere i finanziamenti internazionali.

## Capitolo III

### Lo stato attuale delle ONG straniere in Cina

#### 3.1 Attuazione e primi effetti della legge

Dopo la pubblicazione della seconda bozza di legge, resa disponibile per la consultazione pubblica a partire dal mese di maggio del 2015, vennero alla luce i primi riscontri e commenti, tanto da parte degli attori esterni quanto da quelli interni alla Cina. Come abbiamo già potuto analizzare nel capitolo precedente, furono istituiti diversi *focus group* in risposta alla bozza di legge con lo scopo di suggerire una revisione, proponendo alcuni cambiamenti agli articoli considerati più controversi. La versione finale, come abbiamo visto nell'analisi della differenza tra la seconda e la terza bozza, ha preso in considerazione solo alcuni feedback proposti dagli studiosi scartandone altri.<sup>185</sup> Si può, quindi, affermare che la consultazione pubblica abbia contribuito, in qualche modo, alla revisione finale mitigando alcuni articoli che, altrimenti, sarebbero risultati più restrittivi.<sup>186</sup>

Ciononostante, la pubblicazione della versione finale della legge, emanata il 28 aprile 2016, a distanza di un anno dalla seconda bozza, non è stata risparmiata da critiche e commenti negativi da parte degli studiosi e, soprattutto, dei rappresentanti delle ONG in questione. La prima osservazione venne espressa riguardo le numerose definizioni proposte dalla legge che risultano tutt'oggi ancora molto ambigue e, quindi, pericolose per quelle ONG che mal si adattano a seguire una legge che non rispetta gli standards internazionali comunemente accettati. Per riportare solo qualche esempio, di cui si trova un approfondimento nel capitolo precedente, la definizione stessa del termine ONG, largamente discussa, viene descritta dall'Art. 2, nel quale vengono regolate solamente le fondazioni (*jījīn huì* 基金会), le associazioni sociali (*shèhuì tuántǐ* 社会团体) e le *think tanks* (*zhìkù jīgòu* 智库机构), legalmente istituite all'estero.

---

<sup>185</sup> Si rimanda al paragrafo 2.2.1 del presente elaborato.

<sup>186</sup> Corsetti Gabriel, "How China's Overseas NGO Law was Conceived", *China Development Brief*, 2019.

Un'altra definizione che non è stata chiarita durante la revisione finale concerne le "attività" (*huódòng* 活动) permesse alle ONG straniere, ovvero quali operazioni svolte dalle organizzazioni siano conformi alla legge e quali, invece, siano effettivamente considerate illegali. Anche la raccolta fondi, come indicato nell'Art. 21, non viene definita in modo chiaro, perché la legge vieta la richiesta di donazioni (*mùjuān* 募捐), ma non l'accettazione di fondi.<sup>187</sup> Un'altra critica altrettanto importante venne mossa contro i criteri attraverso i quali i dipartimenti competenti e gli organi di gestione delle procedure di registrazione possono decidere circa l'approvazione per l'istituzione di un ufficio di rappresentanza o per l'avvio di un'attività temporanea. Un'ultima obiezione riguarda il grado di operabilità dei regolamenti più restrittivi imposti dalla legge, i quali, secondo diversi studiosi, incorrono nel rischio di diventare inefficaci poiché difficilmente applicabili.

Secondo Jia Xijin, il dibattito si fonda sulla legittimità giuridica e sulla coerenza e chiarezza delle procedure di ottenimento.<sup>188</sup>

La risposta alla nuova legge, soprattutto le critiche emerse dalla comunità internazionale, fu in netto contrasto con l'atteggiamento positivo del governo cinese, il quale adottò due strategie di difesa. Intanto, la linea ufficiale enfatizzò il contributo positivo delle ONG internazionali allo sviluppo complessivo della Cina. Infatti, nell'Art. 8 della legge, viene promesso un «riconoscimento alle ONG straniere che contribuiscono in modo eccezionale allo sviluppo del benessere pubblico». L'allora ministro di Pubblica Sicurezza Guo Shengkun, durante un convegno svoltosi a Shanghai il 25 luglio 2015 a cui furono invitati numerosi rappresentanti di ONG straniere, ha espresso i suoi sentiti ringraziamenti «alle ONG straniere per il loro contributo positivo allo sviluppo economico e sociale della Cina e al benessere pubblico», sottolineando che il governo cinese «apprezza molto il ruolo attivo esercitato dalle ONG straniere, le quali vengono accolte e sostenute per poter realizzare una cooperazione e uno scambio

---

<sup>187</sup> Il termine "raccolta fondi" in cinese è reso con *chóuzī* 筹资, che viene spesso confuso con il termine *mùjuān* 募捐, il quale indica l'esplicita richiesta di fondi.

<sup>188</sup> Xijin Jia, "Analysis on the Effect of China's Overseas NGO Law under the Differences in Legal Thinking", *op. cit.*, p. 37-41.

amichevole». <sup>189</sup> Un'altra strategia per contrastare i dibattiti e i commenti negativi interni ed esterni alla Cina, fu quella di presentare la legge sulle ONG straniere come una risposta agli sforzi per combattere quelle organizzazioni che, fingendosi *no profit*, riuscivano a eludere il sistema e ad ottenere i finanziamenti cinesi. Sicuramente questo problema era reale e, soprattutto in passato, aveva danneggiato la credibilità pubblica nelle organizzazioni non governative e di beneficenza. Tuttavia, la legge e i suoi punti più critici vennero giustificati soprattutto in quanto facente parte di una più ampia campagna anticorruzione. Per questo motivo, bisognava aumentare la fiducia dei cittadini cinesi nel terzo settore promuovendo una nuova regolamentazione che potesse garantire trasparenza e affidabilità. <sup>190</sup>

Oltre alla lotta alla corruzione, il governo si impegnava nel contrastare tutto ciò che poteva essere considerato una minaccia alla sicurezza nazionale. <sup>191</sup> Abbiamo più volte sottolineato questo aspetto così importante e peculiare per lo Stato-Partito. Ma la volontà di difendere la nazione dagli attacchi e dall'infiltrazione "occidentale" non può essere l'unica spiegazione di una tale differenza tra la linea ufficiale del governo e la reazione delle ONG straniere. Uno degli intenti della legge, come è stato confermato dallo Stato e dai dati registrati, fu quello di ostacolare l'ingresso in Cina a quelle ONG operanti in settori politicamente sensibili. Tuttavia, molte altre ONG straniere, coinvolte in cooperazioni di lunga data e attive in ambiti come nell'educazione, nel commercio o nelle associazioni professionali, hanno giustamente espresso la loro preoccupazione, poiché si sono ritrovate di fatto escluse dalla legge. Sicuramente, la ragione per cui si è verificata una tale reazione da parte della comunità internazionale non può essere spiegata solamente alla luce dei punti critici sopra menzionati, ovvero le definizioni

---

<sup>189</sup> "Guōshēngkūn: Huānyíng hé zhīchí jìngwài fēi zhèngfǔ zǔzhī lái huá fà zhǎn" (Guo Shengkun: accogliere e sostenere le ONG straniere per lo sviluppo in Cina), *Xinhuanet*, 2015. <[http://www.xinhuanet.com/politics/2015-07/26/c\\_1116042962.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2015-07/26/c_1116042962.htm)>.

Per avere una versione dell'articolo in lingua inglese si rimanda al sito del CDB: <https://chinadevelopmentbrief.org/reports/minister-of-public-security-overseas-ngos-are-welcome-to-operate-in-china/>

<sup>190</sup> Bertram Lang, Heike Holbig, "Civil Society Work in China: Trade-Offs and Opportunities for European NGOs", *German Institute of Global and Area Studies (GIGA)*, 2018, pp. 3-4.

<sup>191</sup> Nel primo capitolo di questo elaborato, abbiamo già discusso della politica adottata da Xi Jinping e del suo famoso discorso pubblicato nel Documento n.9, nella quale affermava di voler prendere le dovute misure nei confronti delle minacce alla sicurezza nazionale, soprattutto quelle provenienti dall'esterno, ovvero, quei valori liberali, caratteristici della cultura occidentale. Si rimanda al paragrafo 1.2.1.

ambigue, i criteri adottati dalle autorità e la difficile attuazione pratica delle regole. Queste obiezioni, mosse sostanzialmente al testo legislativo, per quanto possano essere comprensibili e ragionevoli, tuttavia, non considerano l'intero contesto e il fine politico della legge. Alla questione se la legge stia restringendo il campo di azione delle ONG straniere, si può rispondere analizzando i dati registrati fino ad oggi. Invece, riguardo alla legittimità giuridica, bisogna prendere in considerazione, innanzitutto, la differenza tra il concetto di *rule of law* applicato in Cina e nei paesi occidentali. La legittimità giuridica, nel pensiero cinese, gioca un ruolo importante ma dev'essere considerata insieme alla legittimità sociale, amministrativa e politica e non può fondarsi solo sul testo legislativo in quanto tale, come invece avviene nella concezione giuridica occidentale.<sup>192</sup> La mancanza di una definizione chiara dei concetti chiave, ad esempio, non è una prerogativa che riguarda solo la legge sulle ONG straniere, ma si tratta di un fenomeno comune riscontrabile in molte leggi cinesi. Lo stesso problema lo ritroviamo nella gestione delle organizzazioni sociali domestiche, come abbiamo potuto constatare nella breve analisi della «Legge sulla beneficenza».

Di fronte al dibattito circa l'obiettivo del Partito-Stato attraverso l'attuazione di questa legge non esiste una risposta univoca ed esauriente, se l'intento sia effettivamente quello di voler limitare il più possibile il campo di azione delle ONG straniere. Né possiamo dire con certezza che le ONG straniere siano destinate a scomparire del tutto dal territorio cinese.

Alcuni studiosi hanno stimato diversi possibili scenari sugli effetti della legge, la maggior parte dei quali prevedono un calo drastico delle ONG straniere in Cina, in particolare di quelle di piccole dimensioni e quelle attive negli ambiti più sensibili. Chongyi Feng, pochi mesi dopo l'entrata in vigore della legge, condusse uno studio sull'impatto di questa sulle ONG straniere, distinguendo tre possibili categorie di organizzazioni.<sup>193</sup> La prima, la più esigua, sarebbe composta da quelle ONG che riescono ad ottenere con successo la registrazione per poter operare sul territorio cinese. Nel mese di giugno del 2017, solo ottantadue ONG straniere avevano concluso la

---

<sup>192</sup> Xijin Jia, "Analysis on the Effect of China's Overseas NGO Law under the Differences in Legal Thinking", *op. cit.*, pp. 40-42.

<sup>193</sup> Chongyi Feng, "The NGO Law in China and its Impact on Overseas funded NGOs", *op. cit.*, p. 102. <<http://dx.doi.org/10.5130/ccs.v9 i3.5601>>

registrazione come richiesto dalla legge e la maggior parte di queste erano associazioni commerciali o Camere di Commercio, in precedenza registrate presso il ministero degli Affari Civili o il ministero del Commercio. Il secondo gruppo sarebbe formato dalle ONG straniere che scelgono di lasciare il Paese o, addirittura, di sospendere le loro operazioni in Cina perché coinvolte in aree politicamente sensibili, come nella protezione dei diritti umani o in attività religiose. La terza categoria, quella più numerosa, comprende le ONG straniere “di base”, quelle impegnate in ambiti come nella protezione ambientale o per i diritti dei lavoratori, che decidono di continuare ad essere operative in Cina in maniera informale, senza possedere una registrazione regolamentata dalla legge. Alcune di queste scelgono di cambiare i loro programmi, optando per l’avvio di una attività temporanea invece di istituire un ufficio di rappresentanza.

### 3.1.1 Analisi dei report ufficiali dal 2017 ad oggi

La prima fase di attuazione della legge, come abbiamo visto, non ha comportato un “esodo di massa” dalla Cina delle ONG internazionali. I dati regolarmente pubblicati e annualmente aggiornati sulla piattaforma per i servizi delle ONG straniere (*jìngwài fēizhèngfǔzǔzhī bànshì fúwù píngtái* 境外非政府组织办事服务平台) del sito ufficiale del MPS,<sup>194</sup> rappresentano un grado di informazione accurato ed esaustivo, mentre, fino all’entrata in vigore della legge, ciò era molto complicato. Ad esempio, prima del 2017, non si poteva conoscere con esattezza, per esempio, il numero delle ONG straniere operanti in Cina. Ovviamente, un grande limite consiste nella parzialità di queste informazioni, poiché esse fanno riferimento solamente alle organizzazioni che hanno ottenuto la registrazione con successo. Queste ONG, soprattutto le prime che riuscirono ad istituire un ufficio di rappresentanza, furono pubblicizzate e accolte attraverso eventi cerimoniali, le notizie di stampa e diversi workshop organizzati dagli organi di pubblica sicurezza.<sup>195</sup> La tendenza a dimostrare un atteggiamento positivo nei confronti delle ONG straniere rientrava nella strategia del governo che giustificava l’emanazione della nuova legge per contrastare le critiche e le reazioni avverse. Come abbiamo già sottolineato nel paragrafo precedente, il governo, in virtù del principio della *rule of law*, si impegnava ad aumentare la trasparenza dell’attività del terzo settore e, per silenziare i dubbi e le obiezioni mosse contro la legge, incentivò la diffusione delle testimonianze di alcune ONG internazionali che acconsentirono a condividere il loro iter di registrazione, dimostrando così la validità e l’applicabilità delle nuove norme.

Grazie allo studio condotto da Jessica Batke sui dati pubblicati sul sito ufficiale del MPS, si può accedere a queste informazioni tradotte in lingua inglese dalla pagina web

---

<sup>194</sup> Piattaforma ufficiale del MPS (piattaforma per i servizi delle ONG straniere) dove si può consultare la tabella che presenta l’aggiornamento delle attività temporanee e degli uffici di rappresentanza regolarmente registrati:

[https://ngo.mps.gov.cn/ngo/portal/toInfogs.do?p\\_type=1](https://ngo.mps.gov.cn/ngo/portal/toInfogs.do?p_type=1)

<sup>195</sup> Sulla piattaforma per i servizi delle ONG straniere, in data 28 luglio 2017, è stato riportato un articolo di ringraziamento verso le Ong che si erano registrate con successo presso il MPS e che, dopo sette mesi dall’entrata in vigore della legge, avevano raggiunto quota 156. Di seguito il link al sito ufficiale dove si può consultare l’articolo in lingua inglese:

[https://ngo.mps.gov.cn/ngo/portal/view.do?p\\_articleId=30735&p\\_topmenu=3&p\\_leftmenu=1](https://ngo.mps.gov.cn/ngo/portal/view.do?p_articleId=30735&p_topmenu=3&p_leftmenu=1)

del *Chinafile*.<sup>196</sup> Oltre ad un aumento del grado di trasparenza delle attività delle ONG straniere, questi report dimostrano anche un “adattamento” dei ruoli delle organizzazioni internazionali.<sup>197</sup> Heike Holbig e Bertram Lang, in un recente studio, hanno identificato quattro tipi di scenari per il futuro delle ONG straniere in Cina. Uno di questi è caratterizzato proprio dal termine sopramenzionato “adattamento” (in inglese viene usata l’espressione “*recalibrating*”) e la figura 3 evidenzia quanto affermato dai due studiosi. Secondo i dati raccolti dalla piattaforma del MPS per i servizi delle ONG straniere, le aree di lavoro interessate dagli uffici di rappresentanza corrispondono a quelle maggiormente promosse e sponsorizzate dal governo. Al primo posto, a sostegno della tesi che vede la legge come parte integrante di un piano governativo per lo sviluppo socioeconomico del Paese, troviamo l’ambito del commercio e delle associazioni commerciali, con 319 uffici di rappresentanza registrati. Seguono le aree che interessano le relazioni internazionali (147), l’educazione (118), la salute (90), i progetti per i giovani (89) e le attività per la riduzione della povertà (76).

Appare evidente che le prime ONG straniere che furono in grado di ottenere il permesso per l’istituzione di un ufficio di rappresentanza furono quelle che operavano in Cina ancora prima dell’entrata in vigore della legge ed erano registrate presso il ministero degli Affari Civili o presso il ministero del Commercio. Infatti, tra le ONG straniere ritroviamo molte Camere di Commercio estere, precisamente 49. Tuttavia, queste ONG, strettamente associate ad attività economiche e commerciali, rappresentano solo un tipo di organizzazione non governativa, e, soprattutto, sono lontane dalla definizione di ONG riconosciuta a livello internazionale.<sup>198</sup>

Gli ambiti di lavoro che seguono quello economico confermano il fenomeno di “reindirizzamento” degli obiettivi delle ONG straniere verso quelle aree orientate al servizio e allo sviluppo del benessere pubblico, mentre si può notare che quelle attività impegnate in settori politicamente sensibili sono state sostanzialmente escluse dalla registrazione.

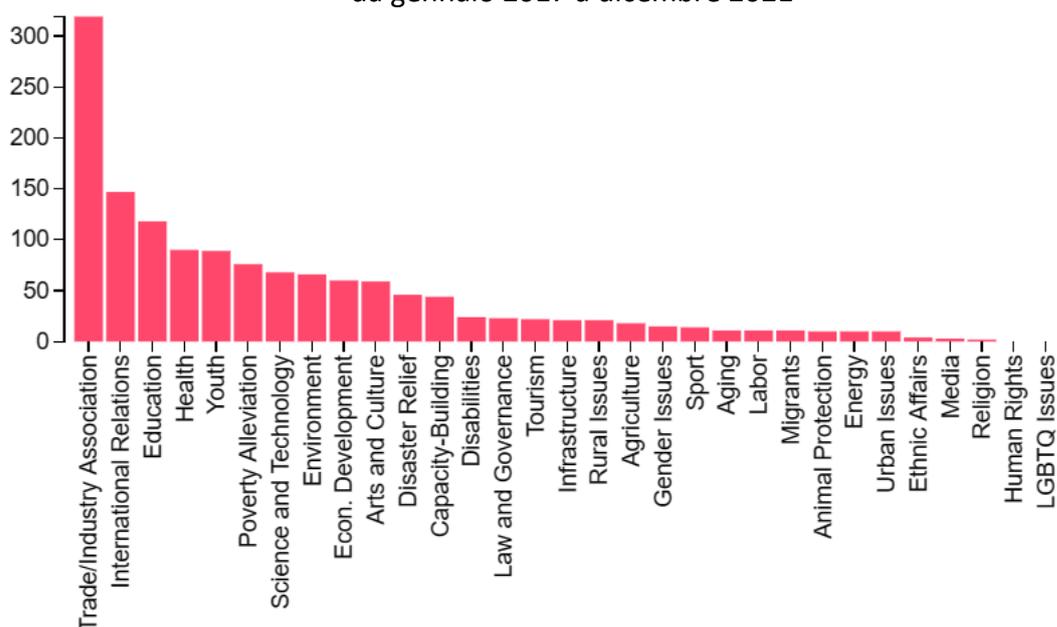
---

<sup>196</sup> Batke Jessica, “Visually Understanding the Data on Foreign NGO Representative Offices and Temporary Activities”, *Chinafile*, 2022. <<https://www.chinafile.com/ngo/analysis/visually-understanding-data-foreign-ngo-representative-offices-and-temporary-activities>>.

<sup>197</sup> Heike Holbig, Bertram Lang, “China’s Overseas NGO Law and the Future of International Civil Society”, *op. cit.*, pp. 14-16.

<sup>198</sup> Si rimanda al paragrafo 1.3 di questo elaborato.

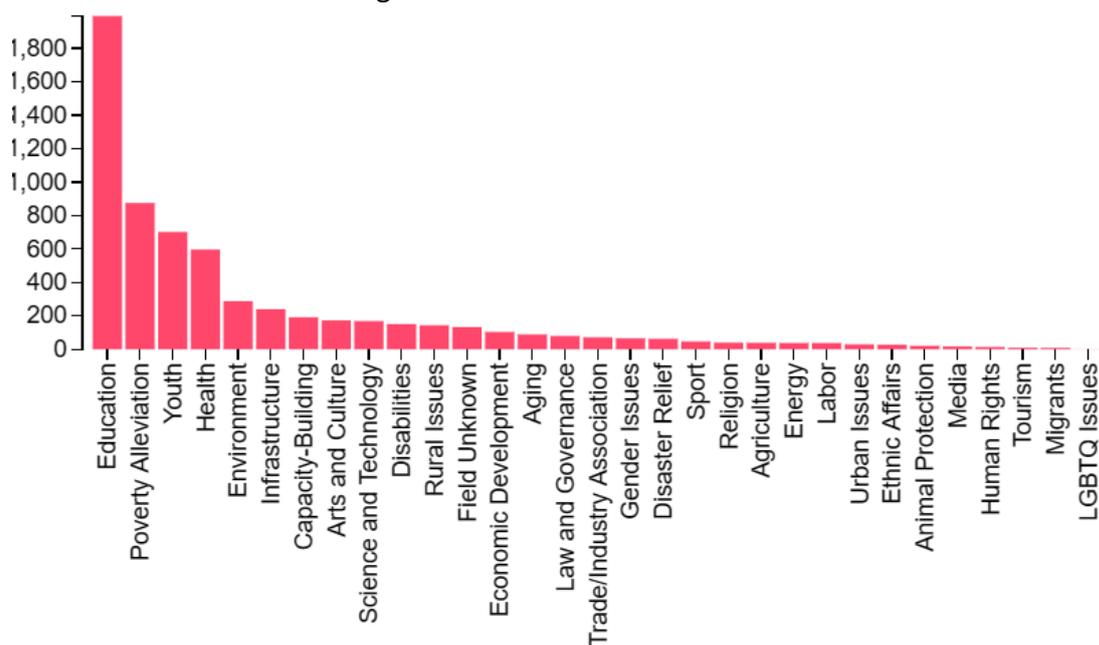
Figura 3: Numero degli uffici di rappresentanza divisi per gli ambiti di lavoro registrati da gennaio 2017 a dicembre 2021



Fonte: *The China NGO Project*, da *ChinaFile*.

Ciò è riscontrabile anche nella figura 4 che illustra il numero delle attività temporanee avviate dalle ONG straniere a partire dall'entrata in vigore della legge fino a dicembre 2021, divise per le aree di interesse.

Figura 4: Numero delle attività temporanee divise per gli ambiti di lavoro avviate da gennaio 2017 a dicembre 2021



Fonte: *The China NGO Project*, da *ChinaFile*.

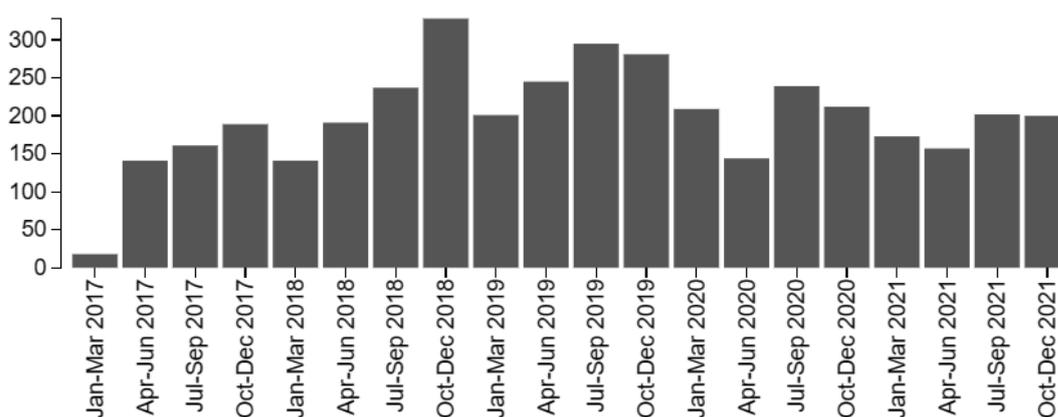
L'ambito dove sono state effettuate il maggior numero di attività temporanee è quello dell'educazione, con 1993 attività registrate. Fa séguito quello coinvolto nella riduzione della povertà (875), i progetti per i giovani (702), la salute (597) e la protezione dell'ambiente (288). Queste aree sono indirizzate al welfare e al servizio e coincidono con quelle comunemente gestite dalle organizzazioni di beneficenza cinesi.

A questo proposito, molti progetti presentati dalle ONG straniere non sono solo conformi alla legge, ma, collaborando con le organizzazioni sociali cinesi, contribuiscono al piano di sviluppo del Paese previsto dal governo.<sup>199</sup>

Confrontando la figura 3 con la 4, si può notare il notevole divario tra il numero delle attività temporanee e quello degli uffici di rappresentanza. Attualmente, in Cina, sono operanti 599 uffici di rappresentanza e ben 4036 attività temporanee.<sup>200</sup>

Uno studioso ha dedicato un articolo ad uno degli effetti che la legge ha prodotto sulle operazioni delle ONG straniere, ovvero il fenomeno che nel corso del 2018, a distanza di un anno dall'entrata in vigore della legge, vide un elevato aumento di attività temporanee [fig. 5], al contrario del numero di uffici di rappresentanza che, nello stesso anno, subì un calo drastico [fig. 6].

Figura 5: Numero di attività temporanee registrate da gennaio 2017 a dicembre 2021

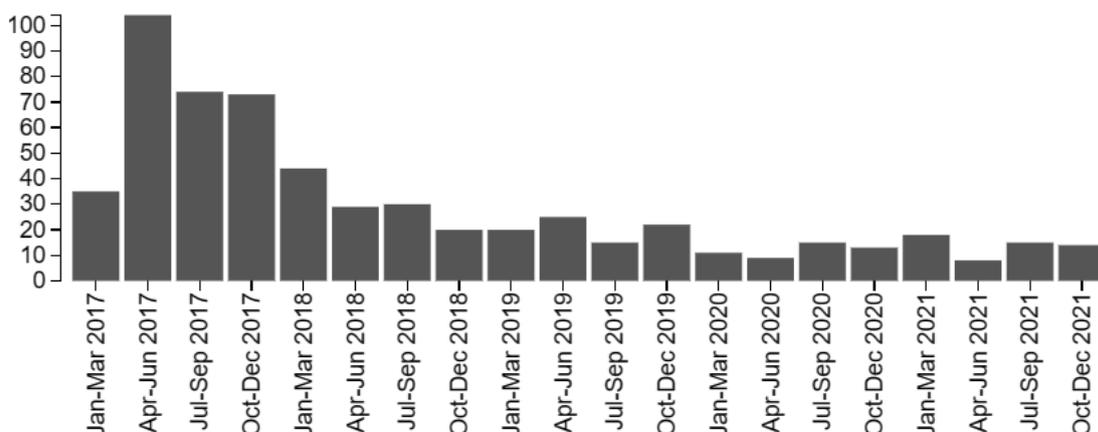


Fonte: *The China NGO Project*, da *ChinaFile*.

<sup>199</sup> Bertram Lang, Heike Holbig, "Civil Society Work in China: Trade-Offs and Opportunities for European NGOs", *op. cit.*, pp. 5-8.

<sup>200</sup> Piattaforma per i servizi alle ONG straniere disponibile dal sito ufficiale del MPS dove si può consultare la tabella aggiornata sugli uffici di rappresentanza e le attività temporanee (ultimo aggiornamento riportato sul testo in data 11 gennaio 2022): <[https://ngo.mps.gov.cn/ngo/portal/toInfogs.do?p\\_type=1#>](https://ngo.mps.gov.cn/ngo/portal/toInfogs.do?p_type=1#>)

Figura 6: Numero di uffici di rappresentanza registrati da gennaio 2017 a dicembre 2021



Fonte: *The China NGO Project*, da *ChinaFile*.

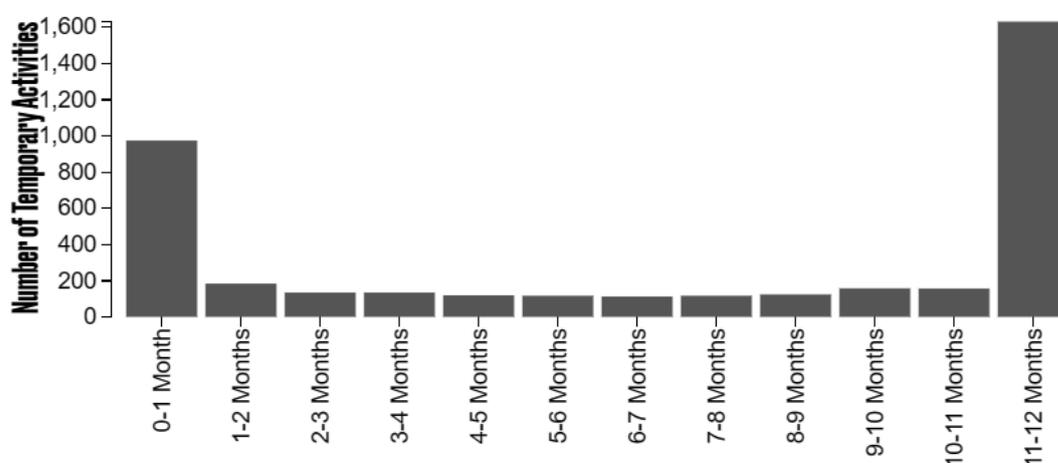
Durante un convegno sulle ONG straniere tenuto dal CDB il 5 novembre 2018, Jia Xijin affermò che molte organizzazioni avevano incontrato troppe difficoltà nell’ottenere il permesso per istituire un ufficio di rappresentanza e, per questo motivo, avevano deciso di optare per l’avvio di un’attività temporanea, unica soluzione plausibile affinché le loro operazioni in Cina riuscissero ad acquisire la legittimità.<sup>201</sup> Il professore aveva predetto che la domanda di registrazione per l’avvio delle attività temporanee sarebbe diventata la modalità più comune e la “nuova normalità” per poter operare in Cina in conformità alla legge. Osservando il grafico rappresentato in figura 5, si può notare che, nonostante si sia registrato un calo rispetto all’anno in cui Jia Xijin tenne il suo discorso, il numero delle attività temporanee registrate sia stato, effettivamente, continuo e regolare, a differenza del numero di uffici di rappresentanza che dal 2017 in poi subì un crollo netto [fig. 6]. Secondo lo studioso, per alcune ONG straniere l’avvio di attività temporanee potrebbe diventare il canale di operazione preferenziale. Tuttavia, ciò può avvenire solo per un periodo di tempo determinato perché questa opzione non può risolvere la questione riguardo l’ottenimento di un’identità legale. Se un’organizzazione intendesse operare in Cina in modo esaustivo e a lungo termine, la sola approvazione per avviare un’attività temporanea non potrebbe soddisfare tutte le sue necessità e non

<sup>201</sup> Corsetti Gabriel, “Temporary Activities: The New Normal for International NGOs in China?”, *China Development Brief*, 2019.

sostituirebbe completamente le funzioni e i vantaggi derivati dalla registrazione di un ufficio di rappresentanza.

Riguardo ai dati raccolti dal MPS, è interessante notare che una proporzione piuttosto elevata di attività temporanee registrate ha la durata di validità fissata per dodici mesi [fig. 7]. Molte ONG straniere, quindi, decidono di avviare progetti che riescano a coprire un anno intero, il periodo di tempo massimo permesso dalla legge.

Figura 7: Durata delle attività temporanee da gennaio 2017 a dicembre 2021



Fonte: *The China NGO Project*, da *ChinaFile*.

Dalla figura 7 appare un altro dato importante, ovvero che molte ONG hanno avviato un'attività temporanea anche per un periodo di tempo inferiore ad un mese e la maggior parte di queste organizzazioni hanno fatto domanda per un giorno solo di operatività.

Mentre ogni ONG straniera ha registrato in media un solo ufficio di rappresentanza, ciò non avviene ugualmente per le attività temporanee. Infatti, nonostante la maggior parte delle ONG abbia avviato una sola attività temporanea tra il 2017 e il 2021, esistono diverse organizzazioni che hanno presentato domanda per la registrazione di un numero notevole di attività temporanee, molte delle quali della durata di un anno. Un esempio riguarda la *Grace Charity Foundation*, che, fino ad oggi, ha ottenuto il permesso per un totale di 244 attività temporanee. Questa organizzazione, il cui obiettivo è quello di istituire nuove scuole nei distretti più remoti e poveri della Cina sudorientale, ha scelto di operare in questo modo perché viene garantita una continuità per poter condurre i

suoi progetti senza dover registrare un ufficio di rappresentanza, il quale, invece, richiederebbe un costo e una pratica burocratica troppo onerosi.

Ci sono esempi anche di ONG straniere che non solo sono riuscite ad istituire un ufficio di rappresentanza, ma hanno anche deciso di avviare allo stesso tempo diverse attività temporanee. Questo si è verificato soprattutto in quelle circostanze in cui un'organizzazione, non potendo istituire una filiale in un'altra area diversa da quella dove si è registrata, per non dover aprire un nuovo ufficio di rappresentanza, come prevede la legge, ha deciso di condurre un'attività temporanea per poter operare in un'altra provincia.<sup>202</sup>

Un'altra ONG che dal 2017 ad oggi ha condotto un numero elevato di attività temporanee è *Greenpeace*, che ha registrato 49 attività. Durante il convegno sulle ONG straniere del CDB sopracitato, la capo rappresentante dell'organizzazione ha parlato degli oneri gravosi che pesano sulle spalle delle ONG in termini di tempo e costi amministrativi necessari per avviare le attività. Nel suo discorso, la responsabile di *Greenpeace* ha anche fatto notare l'aspetto positivo di cui la sua ONG ha potuto beneficiare in questi anni, in particolare i preziosi rapporti che si sono creati con le organizzazioni sociali locali. Il clima di fiducia e la cooperazione che si sono instaurati tra l'ONG e i partner cinesi sono stati fondamentali per poter operare in Cina e, secondo la capo rappresentante, la relazione è risultata più solidale rispetto agli anni precedenti l'entrata in vigore della legge.

Nonostante i vantaggi recati da una comunicazione diretta con le organizzazioni cinesi, la responsabile di *Greenpeace* ha evidenziato anche le difficoltà dovute alla diversità dei metodi di gestione e di applicazione della legge riscontrate tra le autorità delle varie province. Inoltre, l'obiettivo a lungo termine dell'ONG straniera rimane quello di poter istituire in futuro un ufficio di rappresentanza in Cina.<sup>203</sup>

Il commento riguardo la differenza di applicazione della legge ai vari livelli di governo locale e provinciale, conferma le critiche mosse fin dalla pubblicazione della seconda bozza di legge. Il primo periodo di attuazione dei regolamenti ha dimostrato,

---

<sup>202</sup> Stando a quanto affermato nell'Art. 18, «le ONG straniere non possono stabilire sedi secondarie in Cina, a meno che ciò non sia permesso diversamente da un regolamento del Consiglio di Stato.» La legge, tuttavia, non vieta l'istituzione di un nuovo ufficio di rappresentanza in un'area di operatività diversa da quella stabilita in fase di registrazione.

<sup>203</sup> *Ibid.*

infatti, una certa precarietà e confusione tra i dipartimenti responsabili della registrazione e supervisione delle ONG, riflettendo la scarsa conoscenza del settore da parte del ministero di Pubblica Sicurezza. Questa irregolarità e mancanza di uniformità riscontrata nell'applicazione della legge, afferma l'esistenza di un dibattito tra una parte dell'amministrazione interessata a limitare l'influenza delle ONG straniere sulla società civile cinese, e un'altra che, invece, desidera continuare a sviluppare una relazione costruttiva a livello locale.

Quello che abbiamo osservato fino a questo punto, cioè un'attuazione parziale e variabile della nuova legge dipesa dalle diverse motivazioni degli attori coinvolti in settori differenti e dalle decisioni delle autorità ai vari livelli di governo, così come dall'impatto dei regolamenti e dalla legge sulle ONG domestiche su cui si avallano i partner cinesi, ha condotto le organizzazioni straniere ad "adattare" i loro obiettivi e i piani delle loro attività per adeguarli alla nuova situazione. Abbiamo già accennato ad uno degli scenari proposti da Heike Holbig e Bertram Lang, il "*recalibrating*" che in questo elaborato abbiamo reso con il nome "adattamento". Si tratta di un tipo di cambio istituzionale dove le regole "nascoste" vengono solo parzialmente sostituite dalle norme stabilite dalla legge.<sup>204</sup> Secondo l'ipotesi di "adattamento", le ONG si trovano in un contesto complesso. Infatti, gli attori internazionali vengono indirizzati verso gli obiettivi per lo sviluppo principali del governo cinese, tra cui: l'eradicazione della povertà, il potenziamento dell'assistenza sanitaria, la previdenza sociale, l'assistenza agli anziani e l'educazione nelle zone rurali. Mentre le organizzazioni internazionali hanno avuto per anni un ruolo fondamentale nel contribuire a finanziare e portare avanti progetti in questi ambiti, l'amministrazione di Xi Jinping vuole perseguire la propria agenda politica appoggiandosi soprattutto sulle forze delle organizzazioni sociali autoctone. A sostegno di questa tesi, abbiamo già osservato le aree di lavoro in cui sono state avviate la maggior parte delle attività temporanee che coincidono con quelle delle organizzazioni domestiche [fig.4]. A maggiore conferma di quanto sopradetto, rientra anche

---

<sup>204</sup> Questo argomento è stato approfondito nel paragrafo 1.2, dove si spiega il complesso rapporto tra il governo e la società civile e si parla delle regole "dei tre no", tacitamente acconsentite e tollerate dallo Stato (in inglese queste norme erano espresse con il termine *rule-in-use*) e, quindi, non completamente conformi a quanto veniva stabilito dai regolamenti vigenti (le *rule-in-form*).

Heike Holbig, Bertram Lang, *op. cit.*, pp. 11-16.

l'emanazione quasi concomitante della legge sulla beneficenza, che regola le ONG cinesi. Uno degli elementi presenti nella legge sulle ONG straniere che avalla la preferenza per le organizzazioni sociali cinesi da parte del governo riguarda l'Art. 21, che vieta alle ONG straniere di effettuare la raccolta fondi in Cina. La legge sulla beneficenza, invece, consente a tutte le organizzazioni domestiche registrate come "organizzazioni di beneficenza" di poter richiedere la qualifica per poter effettuare la raccolta di fondi pubblica. Ciononostante, anche se i benefattori internazionali venissero gradualmente sostituiti dalle organizzazioni di beneficenza cinesi, questo processo richiederà tempo.

Infatti, il terzo settore in Cina è ostacolato da due fattori principali. Da una parte le fondazioni cinesi mancano ancora delle capacità e dell'esperienza necessarie per condurre raccolte fondi e, a volte, evitano di stabilire una relazione donatore-beneficiario con le ONG di piccole dimensioni. Dall'altra, come abbiamo osservato nell'analisi delle due leggi, il clima regolamentare non risulta essere molto indulgente nei confronti delle organizzazioni domestiche. I limiti e le restrizioni imposte alle ONG straniere, ad esempio quelle riguardo i finanziamenti, di fatto hanno avuto un impatto negativo anche sulle organizzazioni sociali cinesi, soprattutto quelle che non sono riuscite ad ottenere lo status legale in conformità alla legge sulla beneficenza. È evidente che lo scenario di "adattamento" da parte delle ONG straniere conferma l'orientamento delle politiche del governo a sostegno delle organizzazioni cinesi. Inoltre, si evidenzia il favoreggiamento dello Stato verso quelle ONG con le quali coopera da tanti anni.

La volontà di Xi Jinping di combattere la corruzione e i fenomeni di uso improprio e abusivo delle regole da parte dei governi locali nei confronti del terzo settore ha portato alla nascita delle due leggi ma, come abbiamo appena constatato, la loro attuazione si è scontrata con la relazione di lunga data che si è creata tra le ONG straniere e le autorità a livello inferiore.

Non ci sono dubbi, invece, sulla validità della legge per quanto riguarda l'esclusione di tutte quelle ONG che non sono riuscite ad ottenere l'autorizzazione per registrare un ufficio di rappresentanza o non sono state in grado di avviare un'attività temporanea. Come mostrano i dati delle figure 2 e 3, le ONG maggiormente colpite sono state quelle operanti in ambiti sensibili e non aderenti all'agenda politica del governo. Bisogna sottolineare, però, che la mancata registrazione di queste ONG non è stata conseguenza di un rifiuto netto da parte delle autorità di pubblica sicurezza competenti.

L'esclusione è avvenuta, possiamo dire, in modo spontaneo e silenzioso, poiché le stesse formalità burocratiche hanno costretto molte organizzazioni internazionali alla decisione di sospendere le loro operazioni.

Nel primo capitolo abbiamo largamente discusso riguardo al sistema della doppia registrazione, che si è rivelato il limite più evidente e gravoso che le organizzazioni sociali, domestiche e straniere, hanno dovuto affrontare durante la fase di registrazione fin dall'emanazione della «Normativa sulla registrazione e la gestione dei gruppi sociali» del 1989. Questo sistema restrittivo, sebbene sia stato in parte attenuato dalla legge sulla beneficenza, per quanto concerne le operazioni delle ONG straniere presenta, invece, molti nodi nevralgici.

Il ministero di Pubblica Sicurezza ha provveduto a fornire un elenco delle PSU il mese prima dell'entrata in vigore della legge che è stato poi aggiornato nel 2019.<sup>205</sup> Grazie ad una tabella disponibile sul sito del *Chinafile*, è possibile avere un quadro di quelle PSU che attualmente stanno sponsorizzando le ONG straniere.<sup>206</sup> I dati confermano la tendenza delle PSU ad approvare le domande provenienti dalle organizzazioni che lavorano in ambito economico e commerciale.

Oltre alla modalità di istituire un ufficio di rappresentanza, abbiamo visto che un'organizzazione straniera può fare domanda per avviare un'attività temporanea. Questo canale è stato scelto da numerose ONG straniere perché non richiede il sistema della doppia approvazione, ma permette di cercare un partner cinese, il quale provvede lui stesso alle procedure di registrazione presso le autorità competenti. Il problema nasce quando una ONG non riesce a trovare un'organizzazione sociale cinese disposta ad assumersi la responsabilità di sponsorizzarla. Questa è stata la situazione in cui si sono ritrovate molte organizzazioni internazionali, in quanto la legge non incentiva in nessun modo i partner cinesi ma, anzi, mette in luce tutti i rischi, i costi e le sanzioni a

---

<sup>205</sup> Elenco delle PSU disponibile sulla piattaforma per i servizi alle ONG straniere del sito ufficiale del MPS:

[https://ngo.mps.gov.cn/ngo/portal/view.do?p\\_articleId=192153&p\\_topmenu=2&p\\_leftmenu=5](https://ngo.mps.gov.cn/ngo/portal/view.do?p_articleId=192153&p_topmenu=2&p_leftmenu=5)

<sup>206</sup> Tabella delle PSU disponibile in lingua inglese sul sito del *Chinafile*:

<https://www.chinafile.com/ngo/latest/which-professional-supervisory-units-are-sponsoring-foreign-ngos>

cui andrebbero incontro se non venissero rispettate le norme e le numerose e farraginose richieste elencate negli articoli.

### 3.1.2 Quello che i dati dei report non ci dicono

Nel paragrafo precedente abbiamo analizzato i dati più recenti evidenziati nei report ufficiali sulla situazione attuale degli uffici di rappresentanza e delle attività temporanee condotte dalle ONG straniere, ed è stato preso in considerazione lo scenario chiamato di “adattamento”. Secondo questa visione, l’amministrazione di Xi Jinping ha seguito il suo sistema di *governance*, attuando la *rule of law* attraverso l’emanazione di due nuove leggi che regolano il terzo settore. Tuttavia, l’applicazione di queste norme non è avvenuta in modo regolare e uniforme in tutto il Paese e si è verificato, sebbene in misura ridotta rispetto agli anni precedenti, il fenomeno conosciuto come “*rule in use*”, ovvero la tendenza, soprattutto a livello di provincia e di municipalità, di mettere in atto le regole a discrezione delle autorità preposte e, quindi, accettare la registrazione delle ONG senza seguire rigorosamente i termini stabiliti dalla legge. Un altro elemento che è emerso seguendo il punto di vista di questo scenario è la decisione dello Stato di voler sostituire le ONG straniere con le ONG domestiche, ma la sua realizzazione è stata in parte ostacolata a causa dei limiti burocratici e della mancanza di fiducia dei cittadini cinesi nei confronti delle organizzazioni non governative.

È evidente che la legge ha limitato il potere di azione delle ONG impegnate nella promozione e nella difesa dei diritti umani dato che non si riscontrano registrazioni in questi ambiti. Tuttavia, i dati analizzati non ci forniscono alcuna informazione riguardo alle ONG che sono state respinte.

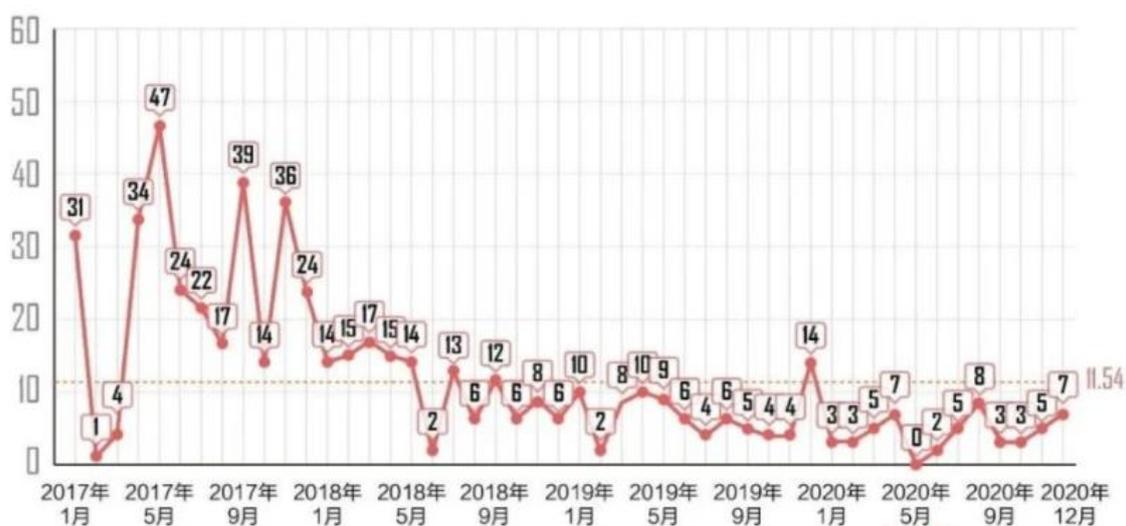
Non esiste una lista di quelle ONG che hanno deciso di lasciare la Cina o di quelle che hanno abbandonato l’idea di registrare un ufficio. È difficile stimarne un numero e distinguere tra quelle che hanno scelto di sospendere le loro attività e quelle che, invece, continuano ad operare e a sviluppare progetti all’interno del Paese senza registrazione.

Un altro dato di cui non siamo a conoscenza concerne le organizzazioni sociali cinesi, in particolare le organizzazioni “di base”, che hanno subito un impatto negativo sui finanziamenti. Non possiamo conoscere con esattezza quali e quante ONG cinesi abbiano perso il loro partner internazionale a causa di questa legge.

Un'ultima analisi merita il numero di uffici di rappresentanza e di attività temporanee avviati durante l'anno 2020.<sup>207</sup> Dai grafici riportati nelle figure 4 e 5 abbiamo notato un calo di registrazioni rispetto al 2019, sicuramente una conseguenza dello scoppio della pandemia da COVID-19. Risulta difficile calcolare quanto peso abbia avuto questo evento sul numero di registrazioni complessivo e stabilire se siamo di fronte solo ad una parentesi temporale limitata o se questa diminuzione denota, invece, una tendenza a lungo termine.

Certamente la pandemia, soprattutto nei primi mesi del 2020, ha avuto un effetto negativo, tanto che nel mese di maggio (in cinese è indicato con 5 月) non è stato registrato neanche un ufficio di rappresentanza, raggiungendo i minimi storici [fig. 8].

Figura 8: Numero di uffici di rappresentanza registrati ogni mese da gennaio 2017 a dicembre 2020



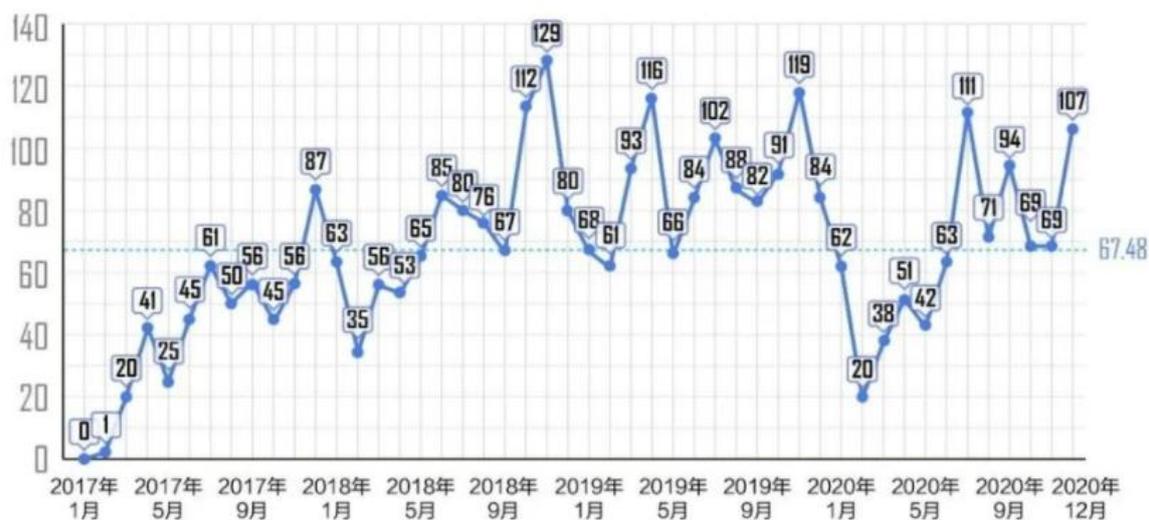
Fonte: Piattaforma per i servizi delle ONG straniere, 境外非政府组织办事服务平台.

Il grafico della figura 8 riporta i dati ottenuti solo fino al mese di dicembre del 2020 e, quindi, registra un periodo di tempo troppo breve per poter stimare l'impatto della pandemia sui numeri degli uffici di rappresentanza. La figura 6 del paragrafo precedente, che comprende anche l'anno 2021, ci suggerisce comunque un trend nettamente in calo.

<sup>207</sup> Il report dell'anno 2020 è disponibile sulla piattaforma per i servizi delle ONG straniere dal sito ufficiale del governo: [https://ngo.mps.gov.cn/ngo/portal/view.do?p\\_articleId=427384&p\\_topmenu=3&p\\_leftmenu=1#](https://ngo.mps.gov.cn/ngo/portal/view.do?p_articleId=427384&p_topmenu=3&p_leftmenu=1#)

Diversa è la situazione riguardante le attività temporanee, le quali, nonostante durante il mese di febbraio 2020 abbiano raggiunto quota 20, dalla seconda metà dello stesso anno hanno visto un incremento di nuove attività registrate, arrivando a 111 nel mese di luglio 2020 [fig. 9].

Figura 9: Numero di attività temporanee registrate ogni mese da gennaio 2017 a dicembre 2020



Fonte: Piattaforma per i servizi delle ONG straniere, 境外非政府组织办事服务平台.

Grazie alla tabella disponibile sul sito del *Chinafile*, è possibile filtrare anche gli ambiti di operatività delle attività temporanee. Durante l'anno 2020 e inizi 2021 sono state registrate oltre cento attività temporanee coinvolte in progetti per la prevenzione e il contenimento del COVID-19.<sup>208</sup> NGO provenienti da tutto il mondo hanno dato il loro contributo con sovvenzionamenti e donazioni per combattere il virus e per finanziare la ricerca.

Nonostante il numero di registrazioni più elevato, le donazioni più ingenti non sono giunte dalle attività temporanee ma da un numero relativamente piccolo di ONG straniere con un ufficio di rappresentanza. Secondo il report censito dal MPS, 77 uffici di rappresentanza hanno cambiato il loro piano annuale originale per l'anno 2020 e i loro sovvenzionamenti raggiunsero in totale la somma di 219,81 milioni di RMB.

<sup>208</sup> Tabella disponibile in lingua inglese dal sito del *Chinafile*: <https://www.chinafile.com/ngo/latest/temporary-activities-filterable-table>

La *Bill & Melinda Gates Foundation*, durante i primi mesi dallo scoppio della pandemia, investì 110 milioni di dollari americani per la ricerca e i progetti relativi all'emergenza COVID-19.<sup>209</sup> Nei mesi seguenti, la *China Medical Board*, fondazione di origine statunitense, donò due milioni di dollari, sotto forma di equipaggiamenti, attrezzature e sovvenzioni per la ricerca sul nuovo virus e per assistere le organizzazioni sociali cinesi. Un altro esempio riguarda la *Give2Asia* che riuscì a raccogliere un totale di 10 milioni di dollari.<sup>210</sup> Questa ONG straniera ricevette il permesso di organizzare la raccolta fondi in quanto regolarmente registrata sotto la nuova legge. Tutte le sopracitate fondazioni internazionali dovettero procedere alla modifica del loro piano annuale chiedendo l'approvazione del PSU e poi delle autorità di pubblica sicurezza, in conformità alla legge. Le donazioni sono state gestite quasi interamente dalle organizzazioni sociali cinesi con cui le ONG straniere cooperavano. Grazie alla loro mediazione, è stato possibile avviare la richiesta di "approvazioni accelerate".<sup>211</sup>

Le donazioni provenienti dall'estero per l'emergenza sanitaria sono state gestite completamente attraverso l'implementazione della legge sulle ONG straniere. Questo segna un cambiamento netto rispetto al comportamento che venne adottato nei confronti degli aiuti internazionali devolti in Cina in seguito al terremoto avvenuto nella provincia del Sichuan nel 2008. Infatti, oltre agli enormi danni umanitari, ambientali ed economici, questo tragico evento ha avuto delle conseguenze anche sulla società civile presente in Cina.<sup>212</sup> Si stima che oltre un milione di volontari e centinaia di ONG si mobilitarono per offrire il loro supporto nelle operazioni di soccorso. Fu una situazione fertile sia per la crescita e la nascita di nuove organizzazioni sociali cinesi, sia per l'ingresso di quelle INGO che vennero accolte soprattutto dai governi locali, i quali vedevano in esse una fonte di risorse umane e di sovvenzionamenti.

---

<sup>209</sup> Articolo del CDB sulle donazioni dell'ONG Bill & Melinda Gates Foundation disponibile al seguente sito web:

<https://chinadevelopmentbrief.org/reports/china-medical-board-donates-200m-usd-to-support-the-struggle-against-the-covid-19-epidemic/>

<sup>210</sup> Articolo sulle donazioni della ONG Give2Asia disponibile al seguente sito web:

<https://give2asia.org/donate-help-fight-coronavirus-outbreak-wuhan-china/>

<sup>211</sup> Sidel Mark, "Overseas NGOs and Foundations and Covid in China", *EURICS*, n. 14, 2021.

<sup>212</sup> Per un approfondimento sull'argomento riguardante gli effetti del terremoto sulla società civile si rimanda ai seguenti articoli: Yi Kang, "Sichuan, Year Zero?", *Made in China Journal*, vol. 3, n. 1, 2018; Taiyi Sun, "Civic Transformation In The Wake Of The Wenchuan Earthquake: State, Society, And The Individual", *Made in China Journal*, vol. 3, n. 1, 2018.

L'emergenza causata dalla catastrofe naturale nel Sichuan divenne prova della duplice strategia governativa vigente in quegli anni. In una situazione in cui la Cina si trovava messa in ginocchio, i finanziamenti provenienti dall'estero furono ben accetti, almeno in un primo momento. Nonostante le sfide che le ONG domestiche e internazionali dovettero affrontare immediatamente dopo la cessata emergenza nazionale, molte organizzazioni erano ormai inserite all'interno del terzo settore e avevano instaurato un legame con i governi locali.

La strategia adottata durante la pandemia del 2020 rispecchia l'atteggiamento adottato dall'amministrazione di Xi Jinping, in contrasto con l'orientamento delle autorità precedenti. Infatti, nonostante la Cina si trovasse in una situazione di emergenza, non vennero formulati provvedimenti appositi per regolare le donazioni provenienti dalle fondazioni e dalle ONG internazionali, ma il governo si attenne alla vigente legge sulle ONG straniere. Ciò sottolinea quanto affermato dal concetto della *rule by law*, attraverso la quale si è impedito il verificarsi del fenomeno avvenuto dopo il terremoto del Wenchuan.<sup>213</sup>

---

<sup>213</sup> Sidel Mark, "Overseas NGOs and Foundations and Covid in China", *op. cit.*

### 3.2 Il futuro delle ONG straniere

Oltre all'analisi della legge e degli effetti della sua attuazione, alcuni studiosi, sulla base delle loro ricerche, hanno ipotizzato quali potrebbero essere i possibili scenari delle ONG straniere. Dai dati riportati in questo elaborato emerge l'effetto di "adattamento", uno spostamento netto degli obiettivi delle attività, orientate al servizio e strettamente in linea con l'agenda politica del governo. Come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, in questa prospettiva di riassetto, la legge viene attuata ma non in modo coerente e la sua applicazione non è omogenea in tutto il Paese.

Diversi studiosi hanno interpretato la legge come una tendenza del PCC a voler restringere il campo d'azione della società civile. Secondo questa visione, attraverso una rigida attuazione della *rule of law*, il futuro delle ONG straniere sarebbe caratterizzato da una graduale eliminazione dal Paese.

Un altro scenario considera le ONG straniere in un quadro sociale e politico più ampio, dove questa legge fa parte di uno degli obiettivi dello Stato-Partito, cioè quello di riformulare e migliorare le norme che governano la società civile.

Sebbene queste prospettive siano diverse tra loro, non bisogna per forza pensare che affermandone una, siamo portati a negare un'altra. È evidente che, attraverso la legge, il governo ha un maggiore controllo sulle ONG, in particolare sulle entrate finanziarie provenienti dall'estero. Tuttavia, non si è verificata la rovinosa situazione che diversi studiosi presagivano al tempo dell'emanazione della seconda bozza di legge.

Fin dai primi discorsi ufficiali dell'attuale presidente, emersero le decisioni e gli obiettivi della nuova leadership, intenzionata a consolidare il potere del PCC e a promuovere uno sviluppo socioeconomico "con caratteristiche cinesi". Tutto ciò che poteva minare la stabilità sociale o mettere in dubbio l'autorità del Partito era considerato una minaccia alla sicurezza nazionale. Per questo motivo, Xi Jinping si attenne al principio del "governo per mezzo della legge", che gli permise di riformulare vecchi regolamenti ed emettere nuove norme a difesa della stabilità politica e sociale. Le leggi emesse dopo la sua ascesa al potere, anche se giudicate restrittive, non potevano essere contraddette.

Attraverso la formulazione delle due leggi che regolano il terzo settore, il governo poteva controllare lo sviluppo della società civile e promuovere la crescita delle

organizzazioni sociali domestiche a discapito di quelle straniere. Nonostante la legge sulla beneficenza presenti ancora diverse limitazioni, non ha ricevuto tante critiche e obiezioni quante quelle che sono giunte dopo la consultazione pubblica della legge sulle ONG straniere. La differenza sostanziale consiste nell'organo principale preposto alla gestione delle registrazioni delle ONG e nella ricerca di un PSU. Quest'ultimo ostacolo verrebbe attenuato per le quattro categorie di organizzazioni sociali cinesi elencate nella bozza del «Regolamento per la registrazione e la gestione delle Organizzazioni Sociali». <sup>214</sup> Purtroppo, nonostante la proposta della nuova normativa sia stata sottoposta a consultazione pubblica già nel 2018, essa non è ancora stata approvata definitivamente.

A conferma di quanto detto, nell'ottobre del 2021 il ministero degli Affari Civili ha emesso il «Quattordicesimo Piano Quinquennale per le Organizzazioni Sociali». <sup>215</sup> Questo progetto, unico e primo del suo genere, afferma la necessità di rafforzare la supervisione, il controllo e la standardizzazione del terzo settore al fine di promuovere organizzazioni sociali di "qualità". <sup>216</sup> Affinché le ONG cinesi possano raggiungere il livello richiesto dallo Stato, il Piano Quinquennale richiede un ingresso limitato alle organizzazioni sociali, aumentando la percentuale di quelle di beneficenza e reprimendo le ONG che violano le leggi e quelle che vengono considerate inefficienti e illegali.

È interessante quanto viene affermato in un punto del Piano che porta l'attenzione sul «rafforzamento del potere del Partito sulle organizzazioni sociali, continuando lo studio approfondito e l'attuazione dei "Pensieri di Xi Jinping sul socialismo con caratteristiche cinesi in una nuova era"». Anche in un'altra sezione viene richiesto alle ONG di «ascoltare, seguire e dimostrare gratitudine al Partito». <sup>217</sup>

---

<sup>214</sup> Ricordiamo che le quattro categorie sono: le associazioni commerciali, professionali e le camere di commercio; le associazioni scientifiche e tecnologiche; gli enti di beneficenza e le organizzazioni orientate al benessere sociale; le organizzazioni della comunità rurale e urbana.

<sup>215</sup> Documento reperibile presso il sito web del sito ufficiale del MOCA: <<http://www.mca.gov.cn/article/xw/tzgg/202110/20211000037062.shtml>>

<sup>216</sup> Come abbiamo accennato nel paragrafo 1.2.1, il concetto di *suzhi* 素质 (qualità) è stato idealizzato durante l'amministrazione di Xi Jinping. Per un approfondimento si rimanda al seguente articolo: Hsu Carolyn, "How the Ideology of "Quality" Protects Civil Society in Xi Jinping's China", *op. cit.*

<sup>217</sup> Per avere un quadro più definito di quanto viene citato nel Piano Quinquennale, in particolare riguardo le sezioni che sottolineano il ruolo guida del PCC, si rimanda al seguente

Attraverso la lettura di questo documento traspare, quindi, la prerogativa del governo di sviluppare un terzo settore professionale e in linea con le iniziative politiche volte a rafforzare i servizi per il benessere pubblico.<sup>218</sup> Ovviamente, nel progetto della *social governance* rientrano anche le ONG straniere, da cui il governo continua a trarre i suoi vantaggi.

La legge ha aumentato la trasparenza dell'operato delle organizzazioni. Tuttavia, le sezioni dedicate alla definizione del termine ONG, alle attività che esse possono svolgere, alle responsabilità e alle sanzioni che incorerebbero in caso di mancata osservanza non risultano altrettanto chiare. Di fronte all'ambiguità di un regolamento, le autorità preposte alla gestione delle ONG straniere decidono di interpretarlo a loro vantaggio.<sup>219</sup> Per questo motivo, solo un determinato tipo di organizzazioni sono registrate, mentre altre hanno incontrato e continuano a incontrare una barriera all'ingresso del Paese.

Nonostante i dati raccolti dal MPS rappresentino un'informazione esatta riguardo al numero delle ONG straniere presenti in Cina, risulta ancora difficile conoscere la cifra di quelle attive in maniera informale. Secondo alcune stime, si pensa che siano circa settemila.<sup>220</sup> Ciò significa che le ONG con un ufficio di rappresentanza attualmente costituiscono solo il dieci per cento del totale.

La politica adottata da Xi Jinping, lo scoppio della pandemia nel 2020 e il relativo breve periodo di tempo trascorso dall'entrata in vigore della legge, hanno contribuito a rendere ancora più complicato il rapporto e la collaborazione tra le organizzazioni sociali d'oltremare e il governo. Le due leggi per il terzo settore rientrano nel panorama della *governance* sociale voluta da Xi Jinping che prevede uno sviluppo sociale guidato e

---

articolo tratto dal blog NGOs in China: Shieh Shawn, "The 14th Five Year Plan for Social Organizations and the future of civil society in China", *NGOs in China*, 2022.

<<http://ngochina.blogspot.com/2022/01/the-14th-five-year-plan-for-social.html>>

<sup>218</sup> Shieh Shawn, "The 14th Five Year Plan for Social Organizations: Opportunities for NGOs", *NGOs in China*, 2022. <[http://ngochina.blogspot.com/2022/01/the-14th-five-year-plan-for-social\\_6.html](http://ngochina.blogspot.com/2022/01/the-14th-five-year-plan-for-social_6.html)>.

<sup>219</sup> Spesso le autorità decidono di favorire una ONG piuttosto che un'altra a seconda del legame che si è instaurato tra questa e il PSU. La legge sulle ONG straniere, purtroppo, disincentiva le Unità Professionali a fare da sponsor, per cui si preferisce una collaborazione con un'organizzazione cinese.

<sup>220</sup> Bertram Lang, Heike Holbig, "Civil Society Work in China: Trade-Offs and Opportunities for European NGOs", *op. cit.*, p.4.

regolato da un piano previsto dal Partito, una società civile che segue le “caratteristiche cinesi”.

## Glossario

*bèi'àn* 备案: termine che indica la procedura di presentazione della documentazione necessaria per la domanda di registrazione. È una modalità usata spesso dai governi locali per tenere traccia soprattutto delle organizzazioni di dimensioni limitate operanti nella loro giurisdizione.

*císhàn* 慈善: si traduce “beneficenza”, in inglese *charity* da cui il nome della *Charity Law*. Spesso viene usato il suo sinonimo *gōngyì* 公益, “benessere pubblico”, in inglese *public welfare*, termine introdotto nel 1999 con la «Legge sulle donazioni per il benessere pubblico».

*císhàn zǔzhī* 慈善组织: “organizzazione di beneficenza”. Tipologia di organizzazione sociale cinese introdotta per la prima volta con la «Legge sulla beneficenza». Tra le organizzazioni di beneficenza rientrano le tre forme di SO: le Associazioni Sociali, le Organizzazioni per il Servizio Sociale e le Fondazioni.

*dà zhèngfǔ xiǎo shèhuì* 大政府小社会: “grande governo, piccola società”. Un modello assunto durante l’epoca Maoista, dove il governo aveva poteri quasi assoluti sulla società.

*dàibiǎo jīgòu* 代表机构: ufficio di rappresentanza legalmente istituiti dalle ONG straniere che operano in Cina.

*dānwèi* 单位: unità di lavoro. Forma di organizzazione sociale della popolazione urbana istituite negli anni 1950 durante l’epoca di Mao Zedong. La Cina urbana era organizzata secondo una gerarchia all’interno della quale le *danwei* rappresentavano un’unità funzionale al sistema con a capo il Partito-Stato.

*dēngjì guǎnlǐ jīguān* 登记管理机关: organi di gestione delle procedure di registrazione. Il ministero di Pubblica Sicurezza (MPS) e gli organi di pubblica sicurezza a livello dei governi provinciali (conosciuti con l’acronimo PSBs da *Public Security Bureaus*) rappresentano gli organi di gestione per la procedura di registrazione delle ONG straniere che operano in territorio cinese.

*fēigōngmù jījīnhuì* 非公募基金会: fondazioni non pubbliche (o private) per la raccolta fondi, alle quali non era permesso raccogliere i fondi.

*fēiyínglì zǔzhī* 非营利组织: Organizzazione No Profit.

*fēizhèngfǔ zǔzhī* 非政府组织: Organizzazione Non Governativa.

*gǎigé kāifàng* 改革开放: “riforma e apertura”. Il programma di riforma economica avviato nel 1978 da Deng Xiaoping il quale, volendo focalizzarsi sulla crescita economica del Paese, decise di ricorrere al capitale privato e di integrarsi nell’economia internazionale.

*gōng’ān jīguān* 公安机关: organi di sicurezza pubblica.

*gōngmín shèhuì* 公民社会: termine che viene attualmente utilizzato per tradurre “società civile”. Significa letteralmente “società dei cittadini”, dove la parola cittadino (*gōngmín* 公民) sottolinea la natura del termine a carattere pubblico (*gōng* 公) a discapito di quella privata.

*gōngmù jījīnhuì* 公募基金会: fondazioni pubbliche per la raccolta fondi. Prima dell’entrata in vigore della «Legge sulla beneficenza», erano le uniche organizzazioni idonee per poter richiedere e ricevere sovvenzioni e finanziamenti dal pubblico.

*jīcéng mínjiān zǔzhī* 基层民间组织: organizzazioni non governative “di base”. *jīcéng* 基层 letteralmente significa “di base” mentre *mínjiān* 民间 vuol dire “popolare”. Siccome in inglese il termine *grassroots* si traduce letteralmente *cǎogēn* 草根, queste ONG sono conosciute anche con l’espressione *cǎogēn zǔzhī* 草根组织.

*jījīn huì* 基金会: una delle tre forme con la quale vengono riconosciute le organizzazioni sociali, le fondazioni non sono fondate da membri e richiedono una quantità di capitale relativamente elevata. Le organizzazioni che erogano sovvenzioni in genere scelgono la forma giuridica di una fondazione.

*jījīnhuì guǎnlǐ tiáolì* 基金会管理条例: «Regolamento sulla gestione delle Fondazioni». Emanato la prima volta nel 1988 e poi revisionato nel 2004, fa parte dei tre regolamenti

che costituivano il cuore del sistema normativo sulla quale si fondavano le organizzazioni sociali cinesi.

*jìnxíng mùjuān* 进行募捐: letteralmente “sollecitare donazioni”. Fare richiesta esplicita di fondi.

*línshí huódòng* 临时活动: attività temporanea avviata da un’ONG straniera per poter operare in Cina con una durata di validità massima di un anno.

*mínbàn fēiqǐyè dānwèi* 民办非企业单位: Unità private non aziendali (NGNCE). Dall’entrata in vigore della «Legge sulla beneficenza» del 2016, vengono chiamate con il nome di Organizzazioni per il Servizio Sociale (*shèhuì fúwù jīgòu* 社会服务机构).

*mínbàn fēiqǐyè dānwèi dēngjì guǎnlǐ zhàn xíng tiáoli* 民办非企业单位登记管理暂行条例: «Regolamento provvisorio sulla registrazione e la gestione delle unità private non aziendali». Emanato nel 1998, rientra nei tre regolamenti che, fino all’entrata in vigore della *Charity Law* del 2016, costituivano il cuore del sistema normativo sulla quale si fondavano le organizzazioni sociali cinesi.

*mínjiān shèhuì* 民间社会: termine che veniva usato per indicare la società civile, dove il binomio *mín* 民 “popolo” e *jiān* 间 “spazio vuoto” sottolineano l’esistenza di un luogo sociale indipendente dal potere politico.

*niándù jiǎnchá* 年度检查: ispezione annuale effettuata dagli organi di gestione delle procedure di registrazione, ovvero dal MPS e PSB.

*rénmín tuántǐ* 人民团体: organizzazioni del popolo. vennero riconosciute ufficialmente all’interno dei testi costituzionali del 1954 e del 1982 e sono una categoria di GONGO. Includono: la *China Federation of Trade Unions* (中华全国总工会), la *Chinese Communist Youth League* (中国共产主义青年团), la *All-China Women's Federation* (中华全国妇女联合会), la *Science and Technology Association* (中国科学技术协会), la *All-China Federation of Returned Overseas Chinese* (中华全国归国华侨联合会), la *China Federation of Taiwan Compatriots* (中华全国台湾同胞联谊会), la *All-China Youth*

*Federation* (中华全国青年联合会) e la *All-China Federation of Industry and Commerce* (中华全国工商业联合会).

*shèhuì fúwù jīgòu* 社会服务机构: una delle tre forme con la quale vengono riconosciute le organizzazioni sociali, le Organizzazioni per il Servizio Sociale, meglio conosciute con il termine *mínbàn fēiqīyè dānwèi* 民办非企业单位 (Unità private non aziendali) non si basano su una membership e sono enti privati senza scopo di lucro che operano nel campo dei servizi pubblici.

*shèhuì guǎnlǐ* 社会管理: gestione sociale, conosciuta con l'espressione *social management*. Nel 2010 Hu Jintao annunciò che la gestione sociale doveva essere la priorità e che prevedeva la realizzazione di diversi obiettivi, tra cui il supporto alle organizzazioni del popolo e il miglioramento della amministrazione dei servizi a favore dei gruppi sociali emarginati. Tuttavia, l'ambiguità di questo termine provocò reazioni opposte. Alcuni studiosi interpretarono la gestione sociale in maniera positiva, ovvero come un sostegno del governo centrale alle organizzazioni orientate al welfare e all'assistenza pubblica, mentre altri sospettavano si trattasse della volontà dello Stato di accrescere il controllo sulla società. Quest'ultima valutazione era in parte dovuta alla precedente amministrazione che utilizzò il termine in relazione all'idea di ordine pubblico.

*shèhuì jiànshè* 社会建设: costruzione sociale. Insieme al termine *social management*, è stato introdotto per la prima volta nella quarta e sesta Sessione Plenaria del sedicesimo Congresso del Partito nel 2004 e nel 2006, e affermate con maggiore forza durante il diciassettesimo Congresso del Partito nel 2007. Questi termini sono collegati alla volontà del governo di attuare forti cambiamenti, come ad esempio perfezionare l'offerta di servizi di assistenza e sviluppare un gruppo di assistenti sociali professionali. Sono state anche due espressioni di significato ambiguo, perché erano direttamente associate al concetto di ordine pubblico (*public order*).

*shèhuì tuántǐ* 社会团体: una delle tre forme con la quale vengono riconosciute le organizzazioni sociali, le Associazioni Sociali (SA) sono organizzazioni basate su una membership e sono formate da individui o membri istituzionali riuniti volontariamente

con lo scopo di realizzare un obiettivo comune. La SA viene spesso resa anche con il termine “gruppo sociale”.

*shèhuì tuántǐ dēngjì guǎnlǐ tiáolì* 社会团体登记管理条例: «Normativa sulla registrazione e la gestione dei gruppi sociali». In risposta alle proteste avvenute in Piazza Tiananmen nel 1989, nell’ottobre dello stesso anno venne emanato il primo regolamento che gestiva le ONG, con il quale fu introdotto il “sistema della doppia registrazione”. Venne poi revisionata nel 1998.

*shèhuì zhìlǐ* 社会治理: *governance* sociale. Un sistema di *governance* che vuole coordinare i diversi attori della società e, nel caso specifico delle ONG, vuole rendere le organizzazioni sociali più partecipi nella gestione sociale. Questo concetto venne articolato per la prima volta durante la terza Sessione Plenaria del diciottesimo Congresso del Partito Comunista Cinese nel 2013.

*shèhuì zǔzhī* 社会组织: termine ufficiale per indicare le “Organizzazioni Sociali”, in inglese *Social Organization (SO)*, le quali comprendono tre forme di ONG legalmente riconosciute: le *shèhuì tuántǐ* 社会团体 “Associazioni Sociali”, le *shèhuì fúwù jīgòu* 服务机构 “Organizzazioni per il Servizio Sociale” e le *jījīn huì* 基金会 “Fondazioni”.

*shèqū de shì jí yǐshàng rénmín zhèngfǔ gōng’ān jīguān* 设区的市级以上人民政府公安机关: organo governativo di pubblica sicurezza a livello di città divisa in distretti o a livello superiore. Rappresenta una delle autorità preposte all’applicazione della legge e, in particolare, in caso di mancata adempienza della legge.

*shìmín shèhuì* 市民社会: termine che veniva usato per indicare la società civile, dove *shì* 市 significa “cittadino” ma il carattere *shì* 市 evidenzia la natura urbana della cittadinanza.

*shìyè dānwèi* 事业单位: istituzioni pubbliche.

*shuāngchóng guǎnlǐ tǐzhì* 双重管理体制: “sistema della doppia registrazione”. Strategia restrittiva introdotta per la prima volta nel 1989, volta ad aumentare il controllo del governo sulla società civile. Per poter ottenere la legittimità, le ONG dovevano

registrarsi presso il ministero degli Affari Civili solo dopo aver ottenuto l'approvazione di uno specifico ente o organo dello Stato (PSU) preposto alla supervisione.

*sùzhì* 素质: “qualità”. Il governo di Xi Jinping introdusse l'ideologia della *sùzhì* associandolo all'istruzione, alla scienza e alla tecnologia, alla ricchezza economica, al cosmopolitismo urbano, ad un alto livello culturale e alla sostenibilità ambientale, tutti valori che dovrebbero garantire ai cittadini un livello di vita qualitativamente alto.

*wàiguó shānghuì guǎnlǐ zhàn háng guīdìng* 外国商会管理暂行规定: «Regolamenti provvisori sulla gestione delle Camere di Commercio estere», promulgati nel 1989. Furono i primi provvedimenti che riguardavano in modo particolare le ONG straniere, in cui si evince un trattamento preferenziale per quelle organizzazioni coinvolte nella promozione del commercio e degli scambi commerciali tra la Cina e l'estero. Questi regolamenti permettevano di potersi registrare direttamente presso il ministero degli Affari Civili, senza dover ottenere l'approvazione di una PSU.

*xiǎo zhèngfǔ dà shèhuì* 小政府大社会: “piccolo governo, grande società”. Questo slogan venne coniato dalla prima metà degli anni 1990 dove si sottolineava la lontananza dal precedente sistema dipendente esclusivamente dal governo.

*yèwù zhǔguǎn dānwèi* 业务主管单位: Unità di Supervisione Professionale. In inglese *Professional Supervisory Unit* (PSU), sono i dipartimenti competenti e le unità del Consiglio di Stato e quelli a livello provinciale, organismi statali responsabili delle operazioni delle ONG. Le organizzazioni possono registrarsi presso il ministero degli Affari Civili o presso i suoi uffici locali solo dopo aver ottenuto l'approvazione del PSU.

*yīfǎ zhìguó* 依法治国: letteralmente “governare il paese per mezzo della legge”. La diminuzione, *fǎzhì* 法治, in inglese *rule of law*, rappresenta il concetto di Stato di diritto, conosciuto anche come “governo della legge”.

*Yúnnánshěng guīfàn jìngwài fēizhèngfǔzǔzhī huódòng zhàn háng guīdìng* 云南省规范境外非政府组织活动暂行规定: «Regolamento provvisorio della provincia dello Yunnan che normalizza le attività internazionali delle ONG». Emanato nel 2009 nella

provincia dello Yunnan, fu uno dei primi provvedimenti riguardante in modo specifico le ONG straniere.

*zhìkù jīgòu* 智库机构: *think tanks*. Il termine *zhìkù* 智库 si riferisce a centri di ricerca o gruppi di riflessione sulle politiche pubbliche, composto da esperti e ricercatori di vari settori, il cui scopo principale è quello di fornire raccomandazioni politiche e consultazioni per i responsabili delle decisioni. Le *think tanks* sono il prodotto del moderno sistema decisionale e svolgono un ruolo importante nella vita sociale e nel sistema politico nazionale. Nel contesto dello sviluppo profondo della globalizzazione e della concorrenza sempre più agguerrita per il potere, le *think tanks* rappresentano il *soft power* di un Paese.

*zhōngfāng hézuò dānwèi* 中方合作单位: “partner locali cinesi”. Sono responsabili per la presentazione della domanda di registrazione di una attività temporanea previo esame e conseguente approvazione in accordo con le normative locali.

*Zhōngguó de guójiā jīguān* 中国的国家机关: organi statali cinesi.

*Zhōnghuá rénmíngònghéguó císhànfǎ* 中华人民共和国慈善法: «Legge della repubblica Popolare Cinese sulla beneficenza». Conosciuta come *Charity Law* ed emanata nel 2016, fu la prima legge *ad hoc* sulle organizzazioni sociali cinesi.

*Zhōnghuá rénmíngònghéguó gōng'ānbù* 中华人民共和国公安部: ministero di Pubblica Sicurezza della RPC (MPS), è la principale autorità responsabile della sicurezza sul territorio cinese. Rappresenta l'organo preposto alla registrazione e supervisione delle ONG straniere.

*Zhōnghuá rénmíngònghéguó gōngyì shìyè juānzèng fǎ* 中华人民共和国公益事业捐赠法: «Legge sulle donazioni per il benessere pubblico», formulata nel 1999.

*Zhōnghuá rénmíngònghéguó jìngwài fēizhèngfǔ zǔzhī jìngnèi huódòng guǎnlǐfǎ* 中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法: «Legge sulle attività delle organizzazioni non governative straniere operanti nella Repubblica Popolare Cinese». Emanata nel 2017, è la prima legge *ad hoc* sulle ONG straniere.

*Zhōnghuá rénmíngònghéguó míngzhèngbù* 中华人民共和国民政部: ministero degli Affari Civili (MOCA). Ministero diretto dal Consiglio di Stato della RPC, responsabile degli affari sociali e civili. Organo preposto alla registrazione e supervisione delle ONG cinesi.

*zì shàng ér xià* 自上而下: *top-down*. Organizzazioni nate “dall’alto”. In questa categoria rientrano le GONGO, organizzazioni parastatali che operano nel servizio sociale. Sono finanziate dal governo e spesso gestite da ex membri del Partito Comunista Cinese.

*zì xià èr shàng* 自下而上: *bottom-up*. Organizzazioni nate “dal basso”. Fanno parte di questa categoria tutte quelle organizzazioni, in particolare quelle “di base”, che si sono sviluppate all’inizio della riforma economica, in risposta all’esigenza sociale manifestatasi in quegli anni.

## Bibliografia

Batke Jessica, "Visually Understanding the Data on Foreign NGO Representative Offices and Temporary Activities", *Chinafile*, 2022. <<https://www.chinafile.com/ngo/analysis/visually-understanding-data-foreign-ngo-representative-offices-and-temporary-activities>>.

Batke Jessica, Chen Qi Hang, "Has the Foreign NGO Law Changed the Work of Foreign NGOs in China?", *ChinaFile*, 2018. <<https://www.chinafile.com/ngo/analysis/has-foreign-ngo-law-changed-work-of-foreign-ngos-china>>.

Cavaliere Renzo, Franceschini Ivan, *Germogli di società civile in Cina*, Milano, Brioschi Editore, 2010.

Chen Jie, "The NGO Community in China", *China Perspectives*, 2006, pp. 29-40.

Corsetti Gabriel, "How China's Overseas NGO Law was Conceived", *China Development Brief*, 2019.

Corsetti Gabriel, "Temporary Activities: The New Normal for International NGOs in China?", *China Development Brief*, 2019.

Deane Lawrence, "Will There Be a Civil Society in the Xi Jinping Era? Advocacy and Non-Profit Organizing in the New Regime", *Made in China Journal*, 2021. <<https://madeinchinajournal.com/2021/07/15/will-there-be-a-civil-society-in-the-xi-jinping-era-advocacy-and-non-profit-organising-in-the-new-regime/>>.

DeLisle Jacques, "Law in the China Model 2.0: Legality, Developmentalism and Leninism under Xi Jinping", *Journal of Contemporary China*, vol. 26, n. 103, 2017, pp. 68–84.

Deng Guosheng, "The Hidden Rules Governing China's Unregistered NGOs: Management and Consequences", *The China Review*, vol. 10, n. 1, 2010, pp. 183-206. <<https://www.jstor.org/stable/23462247>>.

- Edele Andreas, "Non-Governmental Organizations in China", Ginevra, *CASIN*, 2005.
- Feng Chongyi, "The NGO Law in China and its Impact on Overseas funded NGOs", *Cosmopolitan Civil Societies: An Interdisciplinary Journal*, Vol. 9, n.3, pp. 95-105. <<http://dx.doi.org/10.5130/ccs.v9i3.5601>>.
- Franceschini Ivan, Nesossi Elisa, "The Foreign NGOs Management Law: A Compendium", *Made in China Journal*, 2017.
- Fu Diana, Greg Distelhorst, "Grassroots Participation and Repression under Hu Jintao and Xi Jinping", *The China Journal*, vol. 79, 2018, pp. 100-122.
- Gåsemyr Hans Jørgen, "Navigation, Circumvention and Brokerage: The Tricks of the Trade of Developing NGOs in China" , *The China Quarterly*, vol. 229, 2017, pp. 86-106.
- Guo Baogang, "China's Administrative Governance Reform in the Era of 'New Normal'", *Journal Of Chinese Political Science*, 2017, pp. 357–373. <<https://doi.org/10.1007/s11366-017-9483-x>>.
- Heejin Han, "Legal governance of NGOs in China under Xi Jinping: Reinforcing divide and rule", *Asian Journal of Political Science*, 2018, pp. 390-cha409. <<https://doi.org/10.1080/02185377.2018.1506994>>.
- Heike Holbig, Bertram Lang, "China's Overseas NGO Law and the Future of International Civil Society", *Journal of Contemporary Asia*, 2021.
- Hildebrandt Timothy, "The Political Economy of Social Organization Registration in China", *The China Quarterly*, n. 208, 2011, pp. 970-989. <<https://www.jstor.org/stable/41447785>>.
- Howell Jude, "NGOs and Civil Society: The Politics of Crafting a Civic Welfare Infrastructure in the Hu–Wen Period", *The China Quarterly*, 2018, pp. 58-81.
- Hsu Carolyn, "Beyond Civil Society: An Organizational Perspective on State: NGO Relations in the People's Republic of China", *Journal of Civil Society*, vol. 6, n. 3, 2010, pp. 259-277. <<http://dx.doi.org/10.1080/17448689.2010.528949>>.

Hsu Carolyn, "How the Ideology of "Quality" Protects Civil Society in Xi Jinping's China", *China Information*, vol. 35, n. 1, 2021, pp. 25–45.

Hsu Carolyn, Teets Jessica, "Is China's New Overseas NGO Management Law Sounding the Death Knell for Civil Society? Maybe Not", *The Asia-Pacific Journal*, vol. 14, n. 3, 2016.

Hu Ming, Guo Chao, "Fundraising policy reform and its impact on nonprofits in China: A view from the trenches", *Nonprofit Policy Forum*, vol. 7, n. 2, pp. 213-236.

Jia Xijin, "Analysis on the Effect of China's Overseas NGO Law under the Differences in Legal Thinking", *China nonprofit review*, vol. 9, n. 1, 2017, pp. 23-43.

Jun Han, Ji Ma, Zhong Wang, "Social Value Chains: A New Organizational Framework for Studies on State-Society Relations in China", *China Public Administration Review*, vol. 9, n. 1, 2018, pp. 55-74.

Kang Xiaoguang, "Moving Toward Neo-Totalitarianism: A Political-Sociological Analysis of the Evolution of Administrative Absorption of Society in China", *Nonprofit Policy Forum*, vol. 9, n. 1, 2018, pp. 1–8.

Kang Xiaoguang, Han Heng, "Graduated Controls: The State-Society Relationship in Contemporary China", *Modern China*, vol. 34, n. 1, 2008, pp. 36-55.

Kuhn Berthold, "Changing Spaces for Civil Society Organizations in China", *Open Journal of Political Science*, vol. 8, 2018, pp. 467-494. <<https://doi.org/10.4236/ojps.2018.84030>>.

Lai Weijun, Zhu Jiangang, Tao Lin, Spires Anthony, "Bounded by the state: Government priorities and the development of private philanthropic foundations in China", *The China Quarterly*, n. 224, 2015, pp. 1083-1092.

Lang Bertram, Holbig Heike, "Civil Society Work in China: Trade-Offs and Opportunities for European NGOs", *German Institute of Global and Area Studies (GIGA)*, 2018.

Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier, "In search of the non-profit sector. I: The question of definitions", *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 3, n. 2, 1992, pp. 125-151. <<https://www.jstor.org/stable/2792733>>.

Li Xiaoyun, Dong Qiang, "Chinese NGOs are 'Going Out': History, Scale, Characteristics, Outcomes, And Barriers", *Nonprofit Policy Forum*, 2018.

Ma Qiusha, "Defining Chinese Nongovernmental Organizations", *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 13, n. 2, 2002, pp. 113-129.

Ma Qiusha, "The Governance of NGOs in China Since 1978: How Much Autonomy?", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 31, n. 3, 2002, pp. 305-328.

Ma Qiusha, *Non-Governmental Organizations in Contemporary China*, Londra, Routledge, 2006, pp. 18-22.

Reza Hasmath, Jennifer Y.J. Hsu, *NGO Governance and Management in China*, Londra, Routledge, 2015.

Reza Hasmatha, Timothy Hildebrandtb, Jennifer Y. J. Hsu "Conceptualizing government-organized non-governmental organizations", *Journal of Civil Society*, vol. 15, n. 3, 2019, pp. 267-284.

Reza Hasmath and Jennifer Y. J. Hsu, "Rethinking Global Civil Society in an Era of a Rising China", *The China Review*, vol. 21, n. 3, 2021, pp. 221–246.

Rong Zhao, Zhongsheng Wu, Chuanjin Tao, "Understanding Service Contracting and Its Impact on NGO Development in China", *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 27, 2016, pp. 2229–2251.

Saich Tony, "Negotiating the State: The Development of Social Organizations in China", *The China Quarterly*, n. 161, 2000, pp. 124-141.

Shieh Shawn, Signe Knutson, "Special Report: The Roles and Challenges of International NGOs in China's Development", *China Development Brief*, 2012.

Shieh Shawn, "The Origins of the China's New Law on Foreign NGOs", *ChinaFile*, 2017. <<http://www.chinafile.com/reporting-opinion/viewpoint/origins-of-chinas-new-law-foreign-ngos> Search in Google Scholar>.

Shieh Shawn , "The Chinese State and Overseas NGOs: From Regulatory Ambiguity to the Overseas NGO Law", *Nonprofit policy forum*, vol.9, n. 1, 2018.

Shieh Shawn, "The 14th Five Year Plan for Social Organizations and the future of civil society in China", *NGOs in China*, 2022. <<http://ngochina.blogspot.com/2022/01/the-14th-five-year-plan-for-social.html>>.

Sidel Mark, "Managing the Foreign: The Drive to Securitize Foreign Nonprofit and Foundation Management in China", *Voluntas*, vol. 30, n. 4, 2018, pp. 664-677.

Sidel Mark, "Securitizing Overseas Nonprofit Work in China: Five years of the Overseas NGO Law framework and its new application to academic institutions", *USALI Perspectives*, vol. 2, n. 6, 2021. <<https://usali.org/usali-perspectives-blog/securitizing-overseas-nonprofit-work-in-china>>.

Sidel Mark, "Overseas NGOs and Foundations and Covid in China", *EURICS*, n. 14, 2021. <<https://ssrn.com/abstract=3896500>>.

Spires Anthony, "Contingent Symbiosis and Civil Society in an Authoritarian State: Understanding the Survival of China's Grassroots NGOs", *American Journal of Sociology*, vol. 117, n. 1, 2011, pp. 1-45.

Spires Anthony, "Regulation as Political Control: China's First Charity Law and Its Implications for Civil Society", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 49, n. 3, 2019, pp. 571-588.

Sun Taiyi, "Civic Transformation In The Wake Of The Wenchuan Earthquake: State, Society, And The Individual", *Made in China Journal*, vol. 3, n. 1, 2018.

Teets Jessica, "Let Many Civil Societies Bloom: The Rise of Consultative Authoritarianism in China", *The China Quarterly*, vol. 213, 2013, pp. 19-38.

Teets Jessica, "The Evolution of Civil Society in Yunnan Province: contending models of civil society management in China", *The Journal of contemporary China*, vol. 24, n. 91, 2015, pp. 158-175.

Toepler Stefan, Zimmer Annette, Fröhlich Christian, Obuch Katharina, "The Changing Space for NGOs: Civil Society in Authoritarian and Hybrid Regimes", *Voluntas*, vol. 31, n. 4, 2020, pp. 649–662.

Wang Ming, "The Development of NGOs in China", *The Non-profit Review*, vol. 1, n. 1, 2001, pp. 53-63.

Wang Ming, "Un nuovo modello per le relazioni tra Stato e società in Cina", *Orizzonte Cina*, vol. 7, n. 2, 2016.

Wang Hsin Hsien, "The evolution into NGOs in contemporary China: The two approaches and dilemmas", in S. Philip Hsu, Yu Shan Wu, Suisheng Zhao (a cura di), *In Search of China's Development Model: Beyond the Beijing Consensus*, 2011, pp. 204-224.

Wu Fengshi, "An emerging group name "Gongyi": Ideational collectivity in China's civil society", *The China Review*, vol. 17, n. 2, 2017, pp. 123-150.

Yi Kang, "Sichuan, Year Zero?", *Made in China Journal*, vol. 3, n. 1, 2018.

Yi Kang, "Dispersed Domination through Patron-Clientelism: The Evolution of the Local State-NGO Relationship in Post-Disaster Sichuan", *Journal of Contemporary China*, vol. 29, n. 124, 2020, pp. 598-613.

Yi Kang, "NGO Development in China Since the Wenchuan Earthquake: A Critical Overview", *Made in China Journal*, 2021. <<https://madeinchinajournal.com/2021/07/15/ngo-development-in-china-since-the-wenchuan-earthquake-a-critical-overview/>>.

Y.J. Hsu Jennifer, Hsu Carolyn, Hasmath Reza, "NGO Strategies in an Authoritarian Context, and Their Implications for Citizenship: The Case of the People's Republic of China", *Voluntas*, vol. 28, 2017, pp. 1157–1179. <<https://doi.org/10.1007/s11266-016-9806-0>>.

Yongjiao Yang, “Beyond the Abolition of Dual Administration: The Challenges to NGO Governance in 21<sup>st</sup> Century China”, *International Society for Third-Sector Research*, 2014.

Yuen Samson, “Friend or Foe? The Diminishing Space of China’s Civil Society”, *China Perspectives*, 2015, pp. 51–56.

Zhu Shaoming, “Non-Governmental Organizations in China”, *CPE Background Brief*, 2015. <ZhuNGOBackground6-2015>.

Zhu Shaoming, “The Application of Laws against Chinese NGOs: Research on NGO in China”, *CPE Background Brief*, 2015. <The Application of Laws against Chinese NGOs>.