Xinfang, *shangfang*. Disagio sociale e potere in Cina[1]

Guido Samarani

Premessa

Qi Huaying e la figlia Xiaojuan sono due delle protagoniste dello straordinario documentario del regista Zhao Liang dal titolo *Shangfang. Petition*. Frutto di quasi 12 anni (dagli ultimi anni Novanta al 2008: non a caso il "viaggio" del regista cinese si interrompe con i Giochi olimpici…) di osservazione della variegata umanità, spesso ignota a molti abitanti di Pechino, che si affolla attorno all'area di una delle grandi stazioni ferroviarie della capitale (Beijing South Railway Station) in attesa di poter presentare le proprie rimostranze alle competenti autorità, l'opera – presentata a Cannes nel 2009 nella sua versione più breve (ne esiste una versione "nazionale" più lunga che non risulta essere stata mostrata nelle maggiori sale cinematografiche cinesi) – si sviluppa attraverso varie storie, così diverse ma anche simili a quella di Huaying e Xiaojuan: il contadino che protesta in quanto il governo locale non lo ha pagato per la vendita di cereali, l'operaia licenziata che reclama i diritti sociali che le spettano, la proprietaria di un'abitazione demolita forzosamente e senza compenso, ecc. Spesso, dopo lunghe ed estenuanti attese davanti all'Ufficio petizioni, le richieste di giustizia sono accolte – come mette in

[1] Il presente contributo si basa principalmente sulle seguenti fonti: Carl F. Minzner, "*Xinfang*: An Alternative to Formal Chinese Legal Institutions", *Stanford Journal of International Law*, 42, 2006, 103-180; Perry Keller (a cura di), *The Citizen and the Chinese State* (Farmham, Surrey: Ashgate, 2011); Xujun Gao e Jie Long, "On the Petition System in China", *University of St. Thomas Law Journal*, 12, 1, Fall 2015, 34-55; Laura M. Luehrmann, "Facing Citizen Complaints in China, 1951-1996", *Asian Survey*, 43, 5, September/October 2003, 845-866; Diao Jiechen 刁杰成, *Renmin xinfang shilue* 人民信访史略 [Breve storia del sistema di petizione popolare] (Beijing: Jingji sheyuan chubanshe, 1996); Xi Chen, *Social Protest and Contentious Authoritarianism in China* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012); Jing Chen, "Petitioning Beijing: sub-national variation", *Journal of Contemporary China*, 25, 101, 2016, 760-776; Christian Gobel e Lynette H. Ong, *Social Unrest in China*, Europe China Research Advice Network (ECRAN), 2012.

luce il documentario – da funzionari sgarbati che snocciolano gelidi "no", quando non intervengono le guardie addette alla sicurezza o la stessa polizia a porre fine all'insistenza del richiedente.

Ma, come ci mostra il lavoro di Zhao Liang, molti non demordono e ritornano periodicamente, anno dopo anno, ad avanzare le loro richieste. È il caso di Huaying: il marito è morto in seguito a una procedura medica finita male quando Xiaojuan aveva solo 4 anni e ogni anno è tornata da Nanchino a Pechino. La figlia, ormai adolescente, è tuttavia diventata critica della madre e non l'ha più seguita nella capitale: che senso ha, d'altronde, questo "pellegrinaggio" vano ed inutile? Così il dramma familiare si intreccia con quello sociale: la figlia non segue più gli sforzi della madre sino al 2006, quando dopo quasi 10 anni dalla rottura del loro rapporto va a Pechino con il marito e il figlio e cerca di dissuaderla dal continuare. Del resto, non ha ottenuto nulla ed è stata periodicamente minacciata, picchiata e anche inviata in un ospedale psichiatrico, dunque… Ma la madre è irremovibile e l'unico compromesso che riescono a raggiungere è che lei sospenderà la propria protesta in occasione delle Olimpiadi, al fine di non mettere in ulteriore imbarazzo la figlia in un momento storico così importante per il paese.[2]

Ho voluto iniziare con questa storia il mio contributo, necessariamente essenziale, sul ruolo del sistema di petizione (in cinese *shangfang* 上访, letteralmente "chiedere un incontro, un'udienza con l'autorità" o anche *xinfang* 信访, letteralmente "lettere e visite") in Cina nell'ambito delle complesse e articolate relazioni tra potere e disagio sociale.

Radici storiche e sviluppi contemporanei

Il sistema della petizione popolare affonda, come è noto, le proprie radici nel passato imperiale della Cina: se un cinese non trovava soddisfazione da parte del magistrato locale alle proprie lamentele e proteste causate da inadempienze della burocrazia locale, casi di corruzione, torture da parte della polizia, ecc., poteva recarsi a Pechino a presentare le proprie

[2] Per ulteriori casi e riflessioni sul sistema di petizione rimando in lingua italiana al contributo di Flora Sapio, "Cina: le petizioni e l'eccezione", *Inchiesta*, gennaio-marzo 2011, 72-80.

doglianze scritte chiedendo all'ufficio competente di investigare e dare una risposta. Il sistema venne sviluppato ed istituzionalizzato a partire dalla dinastia Ming (1368-1644); tuttavia, nell'ultimi secoli dell'Impero (dinastia Qing, 1644-1911) il numero delle petizioni andò crescendo in modo straordinario mettendo a dura prova la capacità delle istituzioni di fare fronte alla domanda e portando a crescenti tentativi da parte del potere di mettere a tacere il disagio e la protesta sociale. Nel 1951, poco dopo la fondazione della Repubblica Popolare Cinese (RPC), il Partito Comunista Cinese (PCC) riavviò il sistema con funzioni analoghe a quelle del passato: creare un canale di comunicazione tra popolo e autorità al fine di soddisfare le domande di giustizia provenienti in genere da comuni cittadini che non avevano ricevuto soddisfazione a livello locale, e magari anche a livello provinciale, circa i torti che ritenevano di avere subito, e allo stesso tempo fornire il potere centrale di uno strumento utile – quantomeno in teoria – per monitorare la situazione sociale a livello locale.

Come è stato sottolineato, si tratta di una pratica che pone una forte enfasi sull'aspetto della mediazione più che del conflitto e che dunque si colloca pienamente nello spirito confuciano della ricerca dell'armonia; allo stesso tempo, può offrire una speranza a coloro che chiedono giustizia, al di là del sistema giuridico in sé, di essere "benevolmente" ascoltati dai loro governanti anche a Pechino.

È stato comunque a partire dagli anni Ottanta e Novanta, nell'ambito delle politiche di riforma e apertura verso il mondo esterno, che il sistema ha conosciuto significativi sviluppi dando vita a un insieme di norme e procedure sufficientemente ben definite, in particolare nel 1995 con la promulgazione da parte del Governo delle *Regulations on Letters and Visits of the PRC*, poi emendate nel 2005, e l'approvazione nel 2007 da parte del Comitato Centrale del PCC, in congiunzione con il Governo, del documento *Opinions Regarding Further Strenghtening of the Work Related to Letters and Visits in the New Period*.[3]

Tali norme prevedono tra l'altro che a ogni livello di governo (dalla base al centro) venga istituito un dipartimento/ufficio speciale che si occupi di

[3] I documenti sono citati in Xujun Gao e Jie Long, "On the Petition System in China", in cui viene anche discusso il loro contenuto essenziale.

ricevere visite, lettere, ecc., da parte di singoli cittadini o, fenomeno sviluppatosi con il tempo in modo sempre più problematico per le autorità, di gruppi di cittadini. Al vertice si colloca la Guojia Xinfang ju 国家信访局 (National Public Complaints and Proposals Administration, meglio conosciuto come State Bureau for Letters and Calls), dal cui sito (http://www.gjxfj.gov.cn/gjxfj/index.htm) si possono trarre poche informazioni generali e scarne informazioni utili.

Le norme del 2005, finalizzate a "regolarizzare" (controllare) le crescenti richieste e allo stesso tempo a spingere i funzionari locali ad assumersi maggiori responsabilità verso i richiedenti evitando che i dipartimenti/uffici della capitale siano sommersi da domande insoddisfatte, hanno previsto l'uso di fax, email, ecc., quali modalità per inviare le richieste. Tuttavia, vari studi sottolineano come in molti casi i cittadini preferiscano gestire di persona i casi, soprattutto in occasione di eventi molto importanti nella capitale quali le festività nazionali e le assisi primaverili dell'Assembla Nazionale Popolare e della Conferenza Politica Consultiva.[4] Le stesse norme assieme ad altre disposizioni indicano la procedura che il richiedente deve seguire: innanzitutto la petizione per iscritto va presentata al competente ufficio/dipartimento governativo, oppure dell'assemblea popolare o del tribunale popolare, o ancora della procura popolare; in caso di presentazione di persona, il richiedente deve recarsi all'ufficio/dipartimento competente. Successivamente, l'ufficio/dipartimento petizioni è chiamato a verificare se la richiesta rientri nelle sue prerogative e, in tal caso, a trasmetterla all'ufficio competente. Alla fine, l'autorità competente che ha ricevuto la petizione deciderà se essa rientra nelle norme di legge e studierà il caso, fornendo in tempi teoricamente certi una risposta positiva o negativa: in totale, il caso deve avere una conclusione entro 60 giorni dalla data in cui è stato presentato, che possono diventare 90 su richiesta dell'ufficio che ha ricevuto la petizione (ma, viene spesso sottolineato, spesso tali tempi non sono rispettati).

È difficile stimare con sufficiente precisione l'entità delle petizioni che vengono presentate annualmente o per periodi più lunghi: alcune stime

[4] Qin Shao, "Bridge Under Water: The Dilemma of the Chinese Petition System", 28/11/2008. https://www.chinacenter.net/2008/china_currents/

indicano che tra la metà degli anni Novanta e il 2005 il numero di petizioni è cresciuto annualmente da circa 5 a quasi 13 milioni; a loro volta le cifre ufficiali parlano di alcuni milioni di casi all'anno. Il prof. Yu Jianrong dell'Accademia Cinese di Scienze Sociali ha prodotto al riguardo alcune importanti e illuminanti inchieste nel 2004-2005 incentrate sulle aree rurali, studiando 2000 casi di petizioni da parte di contadini e mettendo in luce come solo 3 casi su circa 2000 si siano conclusi in modo positivo per i richiedenti.[5]

Disagio sociale e potere: alcuni aspetti e problemi

Uno degli aspetti più delicati e drammatici legati al sistema della petizione riguarda la segnalazione, da parte di diverse fonti, della scarsa efficacia del sistema come già anticipato da alcuni dati sopra indicati, tanto che il citato Yu Jianrong è giunto alla conclusione finale che la cosa migliore sarebbe abolire il sistema. Un altro aspetto e problema riguarda gli abusi e maltrattamenti dei richiedenti da parte delle autorità, così come segnalati da diverse fonti.

Tra questi ultimi vi sono i fenomeni di "intercettazione della petizione" e di "sequestro del richiedente": nel primo caso, le autorità locali usano mezzi vari per scoraggiare e impedire al richiedente di presentare il proprio caso alle autorità superiori, mentre nel secondo siamo in presenza dell'uso di forme violente finalizzate a impedire la presentazione della petizione, tra cui la detenzione del richiedente in ospedali psichiatrici o in centri di rieducazione attraverso il lavoro.

Nella sola Pechino si calcola che esistano oltre 50 uffici nei quali la petizione può essere presentata: spesso il richiedente ne visita il maggior numero possibile sperando che la sua richiesta venga presa in considerazione e non rifiutata sin dall'inizio. In teoria ogni ufficio petizioni dovrebbe avere una specie di sala d'attesa ma numerose sono le

[5] Si veda in particolare Yu Jianrong 于建嵘, "Zhongguo xinfang zhidu pipan" 中国信访制度批判 (Critica del sistema di petizione in Cina), *Zhongguo Gaige* 中国改革, 2, 2005, 26-28.

indicazioni secondo cui certi rispettano tale standard ma in altri casi la sala è un luogo sporco in cui mancano persino le sedie: così, i cittadini sono costretti ad attendere spesso a lungo in piedi, facendo la fila dinnanzi allo sportello dell'ufficio. Come mostra il citato film di Zhao Liang, dato che gli uffici tendono a essere molto affollati e le attese possono essere lunghe, numerosi richiedenti si accalcano fuori dall'edificio, magari assieme a parenti e anche figli portati con sé da lontano, indossando spesso indumenti bianchi sui quali vengono dipinte scene o incollate fotografie della loro sofferenza. In diversi casi, quando l'attesa si protrae a lungo, essi cercano un alloggio temporaneo a basso prezzo, alimentando in tal modo un mercato degli affitti, o trovano il modo di sistemarsi nei dintorni dell'ufficio petizioni dando vita a una sorta di "villaggi delle petizioni".

Negli ultimi anni, il PCC e il Governo hanno approvato ulteriori disposizioni e norme finalizzate in particolare a ridurre drasticamente l'arrivo nella capitale dei richiedenti, sottolineando come le petizioni vadano presentate assolutamente alle autorità locali: viene considerato illegale presentare le proprie richieste direttamente a Pechino prima di avere proceduto secondo la normativa prevista. Solo in caso di rigetto da parte delle autorità locali della richiesta sarà possibile chiedere l'intervento del Centro, il quale si riserverà di intervenire.

E tutti i siti e molti blog della capitale hanno dato grande risalto nel 2010 alla visita a sorpresa dell'allora Primo Ministro Wen Jiabao ad uno dei più importanti uffici petizioni: incontrando un gruppo di richiedenti, Wen ha sottolineato come sia dovere del governo e dei suoi funzionari ascoltare il popolo e usare tutti i mezzi e strumenti a sua disposizione per fare gli interessi del popolo.

Nel novembre del 2013 il Comitato Centrale del PCC, nel corso del Terzo Plenum, ha dato il via al sistema di petizioni online sul sito dello State Bureau for Letters and Calls, in modo di cercare di risolvere in modo definitivo il problema della massa di richiedenti che si recano a Pechino, affrontando costi, rischi e spesso lunghe e vane attese e speranze. Come sottolinea l'agenzia *Xinhua*, citando il caso del signor Kong che dopo molti anni ha avuto un compenso dal fondo speciale locale per la morte della madre in seguito a un incidente stradale, sono ormai sempre più i

casi che vengono risolti positivamente grazie alle nuove norme e ai nuovi strumenti disponibili.[6]

La massa di petizioni presentate, nella capitale come a livello provinciale e locale, resta tuttavia un problema enorme e di difficile soluzione, nonostante i progressi compiuti.

Come molti richiedenti hanno sottolineato salutando anche positivamente le nuove misure e i nuovi strumenti adottati: "La gente non presenta petizioni così per capriccio: spesso non hanno altra scelta che rivolgersi alle autorità centrali dopo avere esaurito tutte le opzioni locali".

[6] "Petition process is made easier", *China Daily,* 13/3/2017. http://www.chinadaily.com.cn/china/2017-03/13/content_28527737.htm