



CENTRO STUDI
INTERNAZIONALI

La Cina di Xi tra riforma costituzionale e nuove nomine

di Francesca Manenti

MARZO 2018



Nella mattina di lunedì 5 febbraio, a Pechino, si è aperta l'assemblea del Congresso Nazionale del Popolo, l'organo legislativo della Repubblica Popolare Cinese formalmente incaricato di supervisionare l'operato delle istituzioni statali. L'appuntamento, che dovrebbe terminare entro due settimane, rappresenta un momento decisivo per il Paese e per l'indirizzo politico che la Cina assumerà nel prossimo futuro. Gli oltre 3000 delegati dell'Assemblea, infatti, saranno chiamati a votare sia la nuova squadra di governo sia alcuni importanti cambiamenti promossi dalle gerarchie politiche del Partito Comunista cinese (PCC) dopo l'ultimo Congresso, tenutosi lo scorso ottobre. Tra queste, di grande importanza è il pacchetto di riforme costituzionali formulate dal Politburo per adeguare la Carta e i valori di ispirazione della nazione all'idea del "socialismo con caratteristiche cinesi per la nuova era", introdotta dal Presidente Xi Jinping durante il XIX Congresso. Una volta ratificate dal Congresso Nazionale del Popolo, le proposte modificherebbero il testo della Costituzione ed introdurrebbero una serie di importanti nuovi elementi destinati a rivoluzionare il sistema interno e la proiezione esterna della Cina in futuro.

Il pacchetto di riforme andrebbe a rafforzare ulteriormente il potere e la

centralità di Xi come apice indiscusso della piramide partitica e statale della Repubblica Popolare. Questo consolidamento si basa essenzialmente su quattro elementi:

- **L'inserimento del così detto Pensiero di Xi sul Socialismo con Caratteristiche Cinesi per la Nuova Era all'interno del preambolo**, come nuovo riferimento ideologico per la nazione. In questo modo, non solo l'attuale Presidente sarebbe l'unico leader dopo Mao Zedong e Deng Xiaoping ad essere citato nella Costituzione ma soprattutto assurgerebbe alla medesima importanza fino ad ora accordata solamente allo storico fondatore della Repubblica Popolare. La citazione della visione politica di Xi come "pensiero" e non come "teoria" (termine attribuito invece a quella di Deng Xiaoping), infatti, permette a Xi di raccogliere direttamente l'eredità carismatica di Mao e di diventare il nuovo punto di riferimento per lo Stato;
- **L'identificazione della leadership del Partito come l'elemento distintivo del socialismo con caratteristiche**

cinesi e dei valori del socialismo come ispirazione e linea guida per lo Stato. Tale riconoscimento, di fatto, cristallizza costituzionalmente la superiorità del PCC sugli apparati governativi e la natura socialista della Repubblica cinese, sugellando l'osmosi tra l'orientamento politico del Partito e la gestione istituzionale dello Stato;

- **L'eliminazione del vincolo di due mandati per la carica di Presidente e Vice Presidente,** introdotto da Deng Xiaoping nel 1982 per garantire un'alternanza ai vertici dello Stato tale da preservare una gestione diffusa del potere tra le gerarchie del Partito. Proprio l'intenzione di rafforzare l'idea dell'importanza della collettività come base del processo decisionale ha portato, a partire dall'89, ad assegnare la carica di Presidente e di Segretario Generale ad una stessa persona, idealmente mero custode e rappresentante della volontà collegiale. Benché non sia formalmente previsto dalla carta del PCC, anche il Segretario Generale fino ad ora ha sempre ricoperto il proprio incarico al massimo per due mandati quinquennali, allo scadere dei

quali ha sempre ceduto il testimone al delfino designato tra i membri del Comitato Permanente del Politburo. Quest'ultimo generalmente era scelto dal Segretario in carica non all'interno della propria cerchia di riferimento ma tra i rappresentanti di una delle fazioni che animano il Partito. Questo meccanismo ha sempre garantito un avvicendamento all'apice del partito e dello Stato di tutti i gruppi di potere interni al PCC e, conseguentemente, la stabilità del sistema stesso. Tuttavia, in un momento in cui Xi Jinping non ha designato alcun successore e, per tanto, non appare intenzionato a cedere le redini allo scadere del mandato in corso, il meccanismo di alternanza potrebbe essere messo da parte. Già in occasione dell'ultimo congresso del PCC, la mancata individuazione del papabile delfino, aveva aperto alla possibilità che il leader cinese stesse pianificando l'estensione *ab libitum* del proprio mandato. Tuttavia, la temporaneità dell'incarico continuava a rappresentare un inciampo che, nel peggiore dei casi, avrebbe posto Xi di fronte alla necessità di accettare eventualmente una soluzione



ibrida, che scindesse il controllo del Partito dalla guida dello Stato, ma che inevitabilmente avrebbe limitato i poteri di sua competenza. Questa rottura con la tradizione sembra destinata ad essere definitivamente legittimata dall'annullamento del limite temporale per il Presidente della Repubblica, ultimo vincolo costituzionale che avrebbe potuto rendere illegittima un'eventuale scelta di Xi di non fare un passo indietro nel 2023.

Le modifiche proposte, dunque, sugellano un percorso iniziato dall'attuale Presidente negli ultimi cinque anni che lo ha portato ad un progressivo ma netto accentramento del controllo e della gestione del potere nelle proprie mani. Dopo essere stato nominato ufficialmente cuore del Partito (*hexin* in Mandarino) dal Comitato Centrale nell'ottobre del 2016 ed essersi circondato di uomini di fiducia, sia ai livelli apicali del PCC (Politburo e Comitato Permanente del Politburo) sia della burocrazia statale, Xi è riuscito a stringere i ranghi attorno a sé e ad avere una libertà di manovra tale da portare avanti una riforma del sistema dall'interno, culminata nella proposta di riforma della Costituzione. La legittimità di rimanere in carica *sine die* e la costituzionalizzazione della superiorità del Partito sullo Stato

consacrerebbero il Segretario Xi come leader assoluto del sistema istituzionale cinese e svuoterebbero di significato quella presunta collegialità decisionale preservata, almeno in apparenza fino a questo momento.

Il rafforzamento personale di Xi non sembra però essere fine a sé stesso, ma rispondere piuttosto alla volontà di garantire al Paese una leadership forte, indiscussa e indiscutibile, titolata a portare avanti senza intoppi quell'ambiziosa agenda politica considerata necessaria per promuovere lo sviluppo interno e internazionale della Cina. Per poter raggiungere questo scopo, Xi ha fino ad ora puntato su due strumenti fondamentali: il progressivo accentramento del potere nelle proprie mani, realizzato attraverso la creazione di commissioni o piccoli gruppi decisionali a tutti i livelli della burocrazia partitica e statale (quali i *Leading Small Groups*), presieduti dallo stesso Segretario Generale o da uomini di sua fiducia e incaricati di formulare le policy per le rispettive materie di competenza; l'epurazione feroce di funzionari, burocrati e imprenditori, accusati di corruzione o di comportamento lesivo dell'immagine del PCC, attraverso la Commissione Centrale per l'Ispezione della Disciplina, incaricata di eliminare qualsiasi ostacolo al raggiungimento

dell'efficienza dell'intero sistema programmata da Xi.

L'importanza del sistema di anti-corruzione nell'implementazione della strategia di Xi potrebbe ora essere ulteriormente rafforzata con l'approvazione del pacchetto di riforme. Tra le proposte, infatti, figura anche la creazione di una nuova agenzia statale di sorveglianza, gerarchicamente pari al Gabinetto ministeriale e, per tanto, superiore ai tradizionali organi di giustizia (tribunali e pubblici ministeri). Strutturata secondo il tradizionale schema di suddivisione amministrativa, l'agenzia sarebbe rappresentata da commissioni di supervisione sia a livello Nazionale sia a livello locale (provinciale e contea) e farebbe capo ad un unico direttore, nominato dall'Assemblea del Popolo per un massimo di due mandati consecutivi. L'agenzia diverrebbe il nuovo organo di controllo per eccellenza, incaricato di sorvegliare gli ufficiali pubblici, di Partito o statali, a tutti i livelli, e autorizzato a procedere in modo indipendente e autoreferenziale, al di fuori del consueto iter giudiziario. L'eventuale approvazione del nuovo sistema da parte dell'Assemblea, di fatto, spianerebbe la strada anche alla ratifica del nuovo disegno di legge sulla Supervisione Nazionale, elaborato lo scorso novembre e in attesa di approvazione, che diverrebbe il

riferimento normativo non solo per il funzionamento ma anche per la consacrazione del potere dell'agenzia stessa. La facoltà di poter avviare indagini e procedimenti punitivi al di fuori di qualsiasi tutela legale conto singoli individui in modo trasversale alla burocrazia partitica e statale, renderebbe il nuovo sistema di supervisione l'arma più affilata a disposizione di Xi per controllare entrambe le gambe dello Stato.

L'influenza dell'attuale Presidente all'interno dell'esecutivo, inoltre, potrebbe essere rafforzata dal rimpasto delle cariche di governo che dovrebbero essere approvate nel corso dei lavori dell'Assemblea. I quattro Vice-Primo Ministro, gerarchicamente superiori agli altri membri dell'esecutivo e incaricati di assistere il Premier, i Consiglieri di Stato e i ministri saranno nominati nei prossimi giorni. Attraverso la distribuzione delle nuove nomine, infatti, Xi ha l'occasione di rafforzare la presenza di suoi alleati all'interno della squadra di governo e, al contempo, trovare un bilanciamento con la consuetudine di garantire una rappresentanza anche alle fazioni esterne alla sua cerchia di riferimento, quali quella dei Tuanpai, figlia della Lega della Gioventù del PCC. Seppur potenzialmente solo cosmetica, questa scelta sarebbe funzionale al Presidente per cooptare consensi anche all'esterno



del proprio gruppo di potere e, soprattutto, tra la nuova generazione della burocrazia del Partito, la sesta, che rischia di pagare il prezzo maggiore del nuovo corso intrapreso dal sistema cinese. Infatti, l'accentramento dei poteri nella mani del Segretario generale, da un lato, e l'eliminazione di ogni limite temporale al proprio incarico, dall'altro potrebbero chiudere molte possibilità di carriera ai più giovani tra i membri del Partito, che vedrebbero sfumare quel ricambio ciclico che ha fino ad ora concesso ad ogni generazione di giungere ai vertici della gerarchia.

L'esempio più significativo della strategia di Xi potrebbe derivare in particolare dalle nomine dei nuovi quattro Vice-Primo Ministro, per i quali sarebbero stati scelti due alleati dell'attuale Presidente e due esponenti delle altre correnti di Partito. Infatti, dovrebbero assumere l'incarico:

- Hu Chunhua, il più giovane tra i neo-promossi nel Politburo, ex Segretario Generale della Lega e noto per essere stato il pupillo politico dell'ex Presidente Hu Jintao, tanto da essere nominato all'interno del Politburo nel 2012 come papabile successore alla leadership. La sua bocciatura al Comitato Permanente del

Politburo durante l'ultimo Congresso era apparsa un sonoro campanello delle intenzioni politiche di Xi per il consolidamento del proprio incarico;

- Sun Chunlan, ex Direttrice dell'United Front Work Department, l'agenzia incaricata di mantenere le relazioni con le élite della società civile, dell'accademia e del mondo imprenditoriale. E' considerata una dei membri del Partito più vicini a Hu Jintao;
- Han Zheng, vice di Xi durante i sette mesi trascorsi come Segretario del Partito a Shanghai nel 2007. Il legame familiare con la provincia di Zhejiang e il rapporto personale stabilito con Xi, lo hanno reso uno degli uomini di riferimento dell'attuale Presidente nel corso dell'ultimo quinquennio
- Liu He, amico d'infanzia di Xi, è l'ideatore della politica economica proposta dall'attuale Presidente, nonché Direttore dell'Ufficio Generale del Central Leading Group for Financial and Economic Work.

I nuovi vice avrebbero le competenze esclusive nella gestione di dossier di primaria importanza per l'attuazione della visione di sviluppo nazionale promossa da Xi, quali la lotta alla sperequazione sociale, all'inquinamento e l'economia, ridimensionando così, di fatto, l'importanza della figura del Primo Ministro. Li Keqiang, attuale capo dell'esecutivo e in corsa per la riconferma ad un secondo mandato, infatti, non rientra nella cerchia di riferimento dell'attuale Segretario Generale, in quanto esponente dei Tuanpai. I buoni risultati conseguiti in questi anni e la necessità di dimostrare, seppur solo formalmente, rispetto per la rappresentanza di tutti i gruppi di potere all'interno delle istituzioni, ha portato Xi a non estromettere Li né dalla leadership del Partito (come dimostra la sua riconferma durante l'ultimo Congresso del Partito a membro Comitato Permanente del Politburo) né da quella statale. Tuttavia, per assicurarsi il controllo su questioni chiave, Xi ha cercato di assottigliare la libertà di manovra politica concessa al Primo Ministro e di avere nei Vice dei diretti esecutori dei propri input politici.

Il consolidamento del sistema interno ricercato e costruito da Xi per promuovere il salto di qualità del

sistema - Paese verso la nuova era trova il proprio corrispettivo in politica estera nell'ambizione dell'attuale Presidente di ritagliare per la Cina un ruolo trainante nel contesto internazionale. Se in passato il gigante asiatico non è riuscito a resistere alla tentazione di ripiegarsi su stesso ciclicamente, ad oggi la leadership cinese prova a fare del proprio Paese il punto di riferimento di un nuovo ordine mondiale, che disarticoli gli equilibri su cui si sono poggiate fino ad ora le relazioni internazionali, e sia rappresentativo dei cambiamenti in corso. La priorità accordata a questo nuovo orientamento verso l'esterno è confermata dalla volontà di inserire all'interno della Costituzione un preciso riferimento all'interesse della Cina di promuovere un percorso di sviluppo pacifico e una strategia di apertura alle relazioni diplomatiche e agli scambi economici e culturali con Paesi terzi, che plasmi, o incentivi, una comunanza di interrelati interessi. La centralità della politica estera tra i temi di punta dei prossimi anni nella strategia del governo cinese sembra essere confermata anche dalla volontà di Xi di circondarsi di persone dall'alto profilo o dalla consolidata esperienza in materia, sia tra gli alti ranghi di partito sia a livello di esecutivo. Questo è il caso dei membri del Comitato Permanente del Politburo, Wang Huning, ideologo di Xi, e Wang Yang, Vice-Premier uscente, ed



è la ragione alla base della probabile nomina a Vice Presidente di Wang Qishan, braccio destro del Segretario Generale per la lotta alla corruzione, fino al suo ritiro dal Comitato Permanente per sopraggiunti limiti d'età, e considerato uno dei primi leader politici ad introdurre il concetto di soft power in Cina.

Il nuovo focus sull'apertura verso l'esterno e sull'utilizzo degli strumenti economici e diplomatici come volano dell'influenza cinese al di là dei confini nazionali, dunque, lasciano intuire come una delle punte di diamante della strategia di Pechino nei prossimi anni sarà l'ambizioso progetto delle Nuove Vie della Seta (Belt and Road). L'iniziativa, presentata come proposta di sviluppo e di interconnessione tra Paesi geograficamente distanti ma accomunati da una condivisione di interessi, di fatto, è la materializzazione politica, economica e sociale dell'idea di creare un nuovo modello di Comunità Internazionale, in cui la Cina non sia più attore marginale ma uno dei principali nodi pulsanti del sistema. Questo interesse per il consolidamento di una proiezione verso l'esterno risponde alla consapevolezza della leadership cinese di dover superare quell'autoreferenzialità che ha connotato l'atteggiamento della Cina in passato e che ha causato ciclicamente pesanti crisi sistemiche, dalle quali il

Paese ha sempre dovuto faticare per rialzarsi. Per poter fare quel salto di qualità, ricercato e postulato dal Pensiero di Xi, che dovrebbe portare la Cina in una nuova era di sviluppo interno e riconoscimento internazionale, l'intensificazione degli scambi con l'esterno e la creazione di un tessuto di interconnessioni su cui contare per sostenere la crescita del proprio sistema Paese sono considerati due pilastri fondamentali.

In un momento di così importante cambiamento politico per il Paese, il nodo da sciogliere per Xi potrebbe rivelarsi la sostenibilità del proprio progetto nel lungo periodo. Le incognite legate all'effettiva implementazione della visione sottostante alle Nuove Vie della Seta, di cui molte iniziative sono ancora in fase di realizzazione, e l'insorgere di possibili malcontenti all'interno delle burocrazie nazionali, insofferenti all'idea di non poter avere spazi di crescita personale in un sistema che non è più basato sul principio del *primus inter pares*, potrebbero rivelarsi variabili chiave per il successo della strategia dell'attuale Segretario Generale. I risultati concreti ottenuti nei prossimi anni, ancora parte del legittimo secondo mandato di Xi, saranno quindi fondamentali per dare prova concreta del potenziale valore della strategia e potrebbero consentire

a Xi di costruire un consenso per il proprio operato trasversale a tutte le anime che compongono il sistema cinese, fondato non sul timore reverenziale nei confronti del Presidente ma sulla convinzione dell'efficacia della sua agenda per il rafforzamento della Cina nel lungo periodo.